

**OTROS REFERENTES
PARA PENSAR EN EL PAÍS**

El debate entre políticas de seguridad,
democracia y derechos humanos:
El caso de la nueva Gendarmería Nacional

Miguel Moguel

**El debate entre políticas de seguridad, democracia y derechos humanos:
El caso de la nueva Gendarmería Nacional**

El contenido de este documento puede ser reproducido total o parcialmente, citando a la fuente y enviando copia de la publicación a Fundar, Centro de Análisis e Investigación.

1a. Edición, Julio de 2014, México D.F.

Investigación:

Miguel Moguel
Nicholas Zebrowsky

Redacción:

Miguel Moguel

Revisión:

Mariana Mora



La presente obra se respalda en una licencia de Creative Commons Reconocimiento-No Comercial 4.0 México.

El debate entre políticas de seguridad, democracia y derechos humanos: El caso de la nueva Gendarmería Nacional

MIGUEL MOGUEL¹

RESUMEN

El país enfrenta una crisis de derechos humanos manifiesta en la inestimable cifra de desapariciones forzadas,² de ejecuciones extrajudiciales,³ de homicidios,⁴ en la persistencia de la tortura y otros tratos inhumanos y crueles,⁵ en las detenciones arbitrarias, el abuso a migrantes,⁶ en la situación que viven sus defensores y también los periodistas.⁷ A todo lo anterior, baste agregar la enorme impunidad que continúa prevaleciendo en muchos de estos casos para entonces, poder concluir en la gravedad de esta emergencia humanitaria.

Esta situación no es de ningún modo ajena al nuevo gobierno encabezado por Enrique Peña Nieto quien, a partir de su llegada al poder el 1º de diciembre de 2012, establece como un compromiso de su administración construir y estructurar políticas para

¹ Miguel Moguel es investigador del área de Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana de Fundar, Centro de Análisis e Investigación.

Este trabajo tiene como base las investigaciones realizadas durante el verano de 2013 por Nicholas Zebrowski durante su estancia de trabajo e investigación en el área de Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana de Fundar, Centro de Análisis e Investigación. A quien agradecemos su generosa contribución de insumos para la elaboración de este cuadernillo.

² En un informe presentado en junio de 2014 por Fundar, Centro de Análisis e Investigación y otras organizaciones al Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU se documenta “un total de 20,810 personas desaparecidas oficialmente reconocidas entre 2006 y mayo del 2014. De acuerdo a las listas depuradas, existen 13,195 personas desaparecidas durante el sexenio del Presidente Felipe Calderón, más 7,615 personas desaparecidas en lo que ha transcurrido del sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto”.

³ El IMDHD y la CMDPDH señalan en su informe que “desde 2007, al menos 80.000 personas fueron ejecutadas en hechos relacionados con el combate a la delincuencia organizada” (IMDHD, 2013: 2).

⁴ El informe “Ejecuciones extrajudiciales en el contexto de la militarización de la seguridad pública” la CMDPDH señaló que: “La militarización de la seguridad pública ha tenido un impacto directo en la tasa de homicidios, dejando un saldo de al menos 80,000 personas ejecutadas en hechos relacionados con el combate a la delincuencia organizada” (CMDPDH, 2013: 2).

⁵ En su informe la Red TDT señala que: “la tortura ha sido una práctica sistemática en México y motivo de numerosas recomendaciones de los mecanismos de protección de los derechos humanos” (RedTDT, 2012: 16-38). “De 2007 a 2011 la CNDH registró un incremento de 425% en el número de denuncias por tortura”: <http://www.proceso.com.mx/?p=324190>

⁶ Para mayor información se sugiere revisar el informe de Amnistía Internacional sobre el caso de México (AI, 2010: 16).

⁷ De igual forma, para este tema son de utilidad el informe de la Oficina del Alto Comisionado (OACNUDH, 2013) y el informe que recientemente publicó la Red TDT (RedTDT, 2014).

atender éstas y otras problemáticas urgentes para el país. La apuesta del Gobierno Federal fue desde entonces, impulsar una nueva intervención pública —por lo menos discursivamente distinta a la de su antecesor Felipe Calderón que durante su mandato dejó un altísimo saldo de víctimas—, avalada por el consenso de múltiples actores políticos. Es así como surge el Pacto por México.⁸

Uno de los cinco grandes acuerdos contenidos en dicho Pacto es aquel que atañe a la seguridad y la justicia, mismo que se enmarca en el objetivo de “recuperar la paz y la libertad disminuyendo la violencia”.⁹ Es así como la problemática se instala en la agenda de gobierno y, posteriormente, será traducida en una agenda pública que determine las acciones que definirán la forma en la cual el Estado habrá de enfrentarla.¹⁰

Para el caso concreto que nos ocupa y, por la finalidad de este trabajo, me centraré en las acciones orientadas a la reforma de los cuerpos de policía y que se concentran en dos sentidos principalmente.¹¹ Por un lado, en el cambio a los esquemas de funciones y de coordinación de las policías estatales y municipales;¹² y por otro, a la creación de “un cuerpo de control territorial” denominado ‘Gendarmería Nacional’.¹³ Una corporación policial con formación civil y castrense que, en breve, se convertirá en una de las principales acciones en la estrategia de seguridad pública impulsada por el actual titular del Ejecutivo Federal.

Esta estrategia estatal resulta problemática, desde nuestra perspectiva, por varios frentes:

- *Primero, por la naturaleza militar de la iniciativa, que es una de nuestras principales preocupaciones y que más adelante desarrollaremos;*

⁸ El 2 de diciembre de 2012 los líderes de las principales fuerzas políticas del país y el Presidente de la República, suscriben un acuerdo nacional para fortalecer al Estado mexicano, democratizar la economía y la política y; propiciar la participación ciudadana en el proceso de la política pública. En el marco del mismo, se establecen una serie de acuerdos políticos y compromisos que serán llamados ‘Pacto por México’.

⁹ El Pacto también hace un señalamiento específico de que “se focalizarán los esfuerzos del Estado mexicano para reducir los tres delitos que más lastiman a la población: asesinatos, secuestros y extorsiones”.

¹⁰ En medio de este panorama se inserta la Estrategia Nacional de Seguridad Pública basada en seis ejes o líneas de acción: i. Planeación, ii. Programa transversal de prevención, iii. Programa Nacional de Derechos Humanos, iv. Coordinación, v. Cambios estructurales en los ámbitos policial y de Procuración de Justicia y; vi. Evaluación.

¹¹ Ver: Pacto por México: Acuerdos para la Seguridad y la Justicia, acción 3.2.: Reformar los cuerpos de policías.

¹² Ver: Compromiso 75 del Pacto por México.

¹³ Ver: Compromiso 76 del Pacto por México.

- *Segundo, la visión privilegiada de la seguridad nacional —basada fundamentalmente en un presupuesto que prioriza la protección del propio Estado y de sus instituciones—, por encima de una visión de la seguridad que habría de estar fundada primordialmente en el respeto y la protección de los derechos humanos y libertades de las personas;*
- *Tercero, un énfasis reiterado en la centralización, que por un lado se evidencia en el traslado de funciones de seguridad pública de las policías en los municipios a las policías estatales; y por otro, en la concentración de funciones relacionadas con la seguridad pública a nivel Federal en la Secretaría de Gobernación (lo cual, no deja de tener cierta reminiscencia de nuestro pasado reciente de autoritarismo en la década de los setenta);*
- *Cuarto, plantea la conformación de un cuerpo de seguridad de elite, con formación castrense, sin hacerse cargo de las recomendaciones que ha emitido tanto el Sistema Interamericano (CIDH, 2009) como el Universal (CEDAW, 2012) sobre la problemática de derechos humanos derivada de la implementación de políticas de seguridad basadas en el uso de la fuerza y en la militarización.*
- *Quinto, porque resulta problemática para el ejercicio de otros derechos humanos fundamentales vitales para activar contrapesos y favorecer controles democráticos como la transparencia y la rendición de cuentas.*

Finalmente, creemos que estas preocupaciones son un buen punto de partida para iniciar una discusión más amplia, sobre un tema en el que ha prevalecido la desinformación y la reserva con la sociedad civil y la opinión pública. Esperamos que sumado a otras reflexiones, se enriquezcan el diálogo y el intercambio. que es en esencia, el corazón que da vitalidad a una democracia.

INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es por un lado, explorar algunos antecedentes históricos en el modelo de Gendarmería para aproximarnos al modelo mexicano que entrará en funciones en el mes de julio de 2014; por otro lado, tiene como finalidad hacer una revisión crítica de la iniciativa de creación de la Gendarmería Nacional desde una perspectiva de derechos humanos.

En un primer apartado hablaremos de la definición y los antecedentes del modelo de Gendarmería para ubicar cómo y con base a cuáles referentes se inserta la nueva propuesta de creación de una Gendarmería Nacional en México. Un segundo apartado nos permitirá contextualizar la iniciativa en nuestro país y, finalmente, un tercer apartado habrá de hacer un recuento de las problemáticas asociadas a la creación de la Gendarmería Nacional.

De antemano queremos resaltar la dificultad para acceder a información oficial confiable sobre la iniciativa de la Gendarmería. En este sentido, encontrarán que muchas de las referencias provienen de declaraciones públicas de funcionarios involucrados en su puesta en marcha, los cuales, en algunos casos pudieran incluso sonar contradictorias. Las solicitudes de acceso a la información no han resuelto este vacío en tanto que se argumenta en varios casos la inexistencia de la información solicitada o bien, que la información se declara como reservada bajo el supuesto del artículo 42 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) por encontrarse aquella [la Gendarmería] en “proceso de planeación, revisión, análisis e integración”.¹⁴

En resumen, son serias las dificultades que enfrentamos como ciudadanía para acceder a información pública relevante y oportuna sobre el tema, lo que genera importantes desafíos para nuestra participación efectiva en los debates públicos al respecto. Dificultades que sólo abonan a la confusión sobre los objetivos y las facultades que tendrá este nuevo cuerpo policial y que paradójicamente desde 2013, muestra indicios de que ya se encuentra operando sin un marco legal que circunscriba su

¹⁴ Cfr. Solicitudes de acceso a la información No. 0000400114713, 0000700074613, 0000700074713, 0000700074813, 0000400114812, 0000400114913, 0000700074513, 0001300036513, 0001300036613 y 0001300036713.

mandato.¹⁵ Lo cual, inserto en la crisis de derechos humanos a la que nos referíamos al inicio del documento, no plantea sino graves preocupaciones a la sociedad civil de que pudieran extralimitar sus atribuciones y cometer serios abusos sin la posibilidad de que se les atribuya algún tipo de responsabilidad en tanto que no son una corporación legalmente constituida.

I. ANTECEDENTES DEL MODELO DE GENDARMERÍA

Una *Gendarmería* es, por definición, un cuerpo policial que a diferencia de un escuadrón policiaco normal, está compuesto por una fuerza altamente móvil con formación civil y castrense. Sus orígenes modernos se remontan hacia finales del siglo XVIII en Europa y, la podemos encontrar actualmente en función en países como Francia, España, Italia, Portugal, Brasil, Chile, Argentina, por mencionar sólo algunos.

De ellas, la más antigua y significativa es la Gendarmería Nacional Francesa (una policía nacional que funciona bajo un mando centralizado en el Ministerio de Interior — que aún guarda vínculos con el Ministerio de Defensa— y está encargada de mantener el orden a lo largo de todo el país). Este modelo fue retomado para la creación de la Guardia Civil Española y es ahora también, un referente para la creación de la Gendarmería Nacional en México.¹⁶

Aunque históricamente las Gendarmerías han sido una rama de las fuerzas armadas —o bien, como acabamos de señalar para el caso francés, han guardado fuertes vínculos con aquellas—,¹⁷ recientemente algunos de estos países comenzaron a colocar a sus gendarmerías bajo control civil (Chile: 2011, Francia: 2009). Cabe resaltar que a pesar de ello, en su estructura y la forma de organización interna mantienen reminiscencias de su pasado militar.

¹⁵ López, Lorena, “*Elementos de Gendarmería, en Operativo Invierno*”, Milenio, 17 de diciembre de 2013, México. Disponible en: <http://tinyurl.com/osvwtv3>

¹⁶ Al principio se especuló que México tomaría como modelo el de la Gendarmería de Francia y que tendrían funciones y atribuciones similares. Sin embargo, la falta de información pública disponible sobre la formación, protocolos de actuación y estructura no permite por el momento afirmarlo. Sólo sabemos que el Gobierno francés —al igual que el de otros países— ha participado en la formación de los nuevos cadetes. Ver: Hernández, Erika. *Cooperará Francia para crear Gendarmería*. Reforma, 10 de abril de 2014, México. Disponible en: <http://tinyurl.com/qbqwpk6>

¹⁷ Gendarmería Nacional Francesa. Documento disponible en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-CI-A-08-08.pdf> Nota: (Este documento dejó de estar disponible en 2013 y sólo es posible acceder a una versión del mismo en caché: <http://tinyurl.com/qhppzel>).

En el marco de la II Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el Ejecutivo Federal anunció la creación de una ‘Gendarmería Nacional’ como parte de uno de los ejes del Plan de Seguridad del Gobierno de Peña Nieto¹⁸ que prevé la transformación de las instituciones policiales y de Procuración de Justicia.

La racionalidad desde la cual se ha planteado esta iniciativa, es nuevamente motivada por la situación de inseguridad y la urgencia del Estado mexicano por dismantelar las organizaciones criminales y delincuenciales que han rebasado sus capacidades. De ahí que en el discurso público de las autoridades, a propósito de la creación de este nuevo cuerpo policial se hable de que “incrementará la seguridad pública y permitirá recuperar el control territorial en aquellos lugares con mayor debilidad institucional.”¹⁹ En este sentido, la propuesta enfatiza cambios estructurales, como la reorganización de la Policía Federal (en donde estará adscrita la nueva Gendarmería Nacional) y nuevas atribuciones a la Secretaría de Gobernación que concentrará distintas funciones tanto de seguridad pública como de seguridad nacional.

Desde la perspectiva de algunos analistas, la creación de la nueva Gendarmería es la continuidad del modelo de Felipe Calderón con la que se pretende “mantener los militares en las calles”.²⁰ En este sentido, la discusión sobre la creación

Saber más...

Cifras sobre la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad durante el sexenio de Felipe Calderón

La Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) reporta que a mayo de 2013 se encontraban en curso 17 operaciones en las que el personal militar de esa dependencia “participaba en apoyo de las fuerzas de seguridad pública para reducir la violencia en el país”. En cifras, esto representó el empleo “de un promedio mensual de 30,126 elementos hasta el 1º de diciembre de 2012”. En el caso de la secretaría de Marina (SEMAR), se reportan 10,226 elementos destacados o adscritos a tareas de seguridad y combate al crimen organizado a la misma fecha de 2012.

Fuentes: Solicitudes de información No. 00700074513 y 01300036713 (3-junio-2013).

¹⁸ Ver: Boletín de la Secretaría de Gobernación, 18 de diciembre de 2012. Disponible en: http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/PDF/2012-18-Dic_1.pdf

¹⁹ Montalvo, Tania L., *Armamento y municiones, la prioridad en el primer presupuesto de la Gendarmería*, Animal Político, 28 de enero de 2014.. Disponible en: <http://tinyurl.com/mzoznx9>

²⁰ Ver: Declaración de Javier Enríquez S., Coordinador General del Colectivo contra la Tortura y la Impunidad (CCTI) en: <http://www.proceso.com.mx/?p=324190>

de una nueva corporación bajo un estatuto de formación y organización tanto civil como castrense, nos remite de forma obligada al debate sobre la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, que en el caso de México ha sido controvertido y donde el propio Estado ha sido esquivo.

Durante el anuncio de la nueva Gendarmería Nacional, Enrique Peña Nieto señaló que su creación “implicaría el retiro gradual de las Fuerzas Armadas a sus cuarteles”. Sin embargo, más allá de las declaraciones públicas, en la práctica esta nueva corporación no sólo no alcanza en números a relevar a las fuerzas armadas de su participación en apoyo de las fuerzas de seguridad pública; sino que además, es predecible que estas Fuerzas continúen realizando tareas relacionadas con el combate al narcotráfico y a la delincuencia organizada en simbiosis con esta nueva corporación policial.

Un elemento que conviene señalar es que a pesar de que en un principio la propuesta de conformación de la nueva Gendarmería previó la integración por elementos tanto del ejército como de la marina,²¹ en fechas recientes la propia SEMAR desmentiría dichas afirmaciones:

*“Existe información pública, en donde se comunica sobre la no participación de militares en la Gendarmería nacional. Por lo tanto, hace de su conocimiento, **no se destinarán elementos de esta Dependencia para la conformación de la Gendarmería**, ya que estará constituida por personal civil, asimismo las funciones estarán establecidas por la Comisión Nacional de Seguridad dependiente de la Secretaría de Gobernación. SEGOB”*

Fuente: Solicitud de información folio 0001300039414 dirigida a la SEMAR el 16 de mayo de 2014.

Algo que no debemos omitir en señalar es que en la propia respuesta de la Secretaría se menciona algo de lo que hasta el momento no se ha hecho referencia en las declaraciones públicas de los funcionarios y que resulta imposible despejar en tanto que es información reservada:

*“Lo anterior, que de acuerdo a la entrevista que ofreció el titular de esta Dependencia en la cual mencionó que si bien se ha insistido en los medios de comunicación que la nueva gendarmería, que entrará en funciones en julio de 2014 como una división de la Policía Federal estará conformada con marinos y soldados del Ejército Mexicano, lo cierto es que no puede ser posible **porque las unidades militares no tienen facultades para investigar**”*

Fuente: Solicitud de información folio 0001300039414 (citada).

²¹ EFE: “Ejército y Marina conformarán la nueva Gendarmería Nacional”, 28 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://noticierostelevisa.esmas.com/nacional/542305/ejercito-y-marina-conformaran-gendarmeria-nacional/>

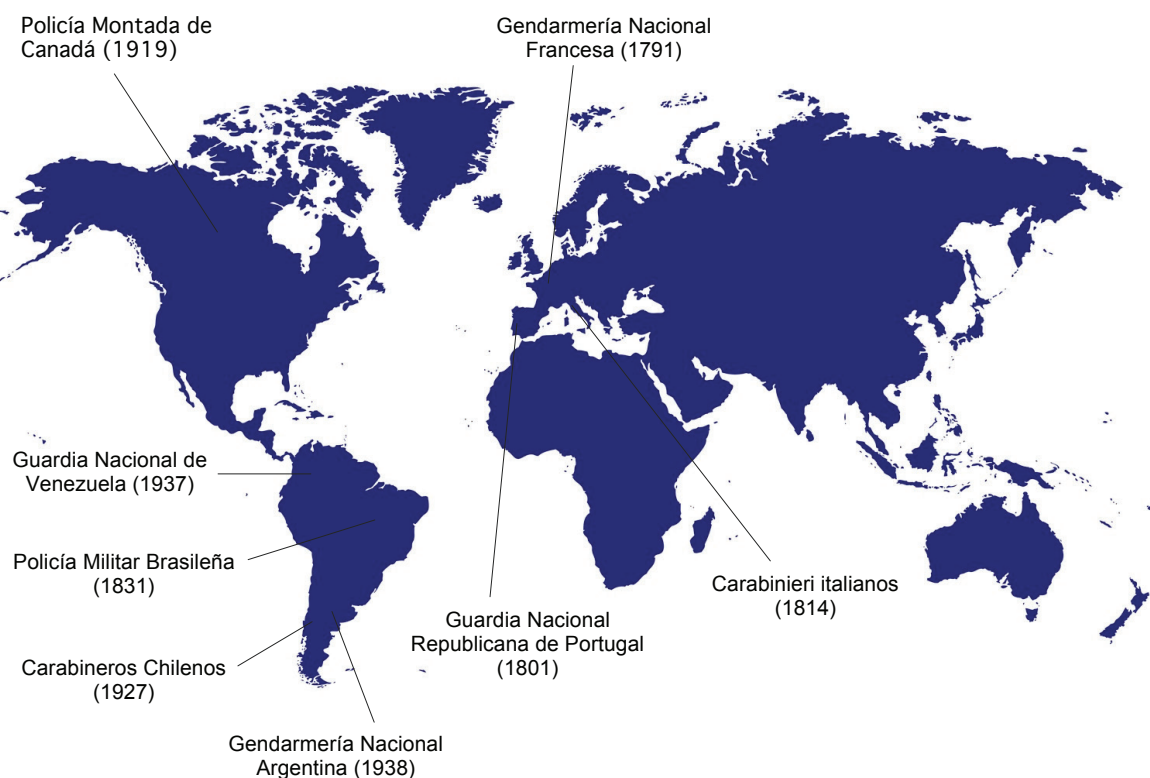
Sin embargo, si tomamos como referencia el modelo francés, encontraremos que aquellos sí son responsables de conducir “investigaciones penales bajo supervisión judicial”,²² —además de estar encargadas de otras actividades de seguridad como el control de multitudes, la seguridad en aeropuertos e instalaciones militares, ceremonias de Estado, entre otras—.

En resumen, se sabe hasta el momento que la Gendarmería Nacional iniciará sus funciones a mediados de julio de 2014 y que sus primeros 5,000 elementos provendrán de la Policía Federal y de los elementos seleccionados de la convocatoria publicada por la Comisión Nacional de Seguridad en 2013.

²² Lutterbeck, D. (2004). Between Police and Military: the New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries [Electronic version]. *Cooperation and conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, 39 (1), 45–68.

CUADRO 1. PARA SABER MÁS DE LAS GENDARMERÍAS

La idea de un cuerpo policial con formación civil y castrense existe desde hace tiempo en varios países del continente europeo y en la región americana:



- § La integración de estas gendarmerías oscila entre 25 y 117 mil efectivos (excluyendo a Brasil que tiene una fuerza que en 2013 alcanzaba los 400 mil policías nacionales).
- § Las gendarmerías europeas en general, tienen una doble afiliación con el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior. Se organizan a lo largo de las líneas militares y están equipadas con un equipo más pesado de lo que es común para las fuerzas policiales normales.²³
- § En cuanto a las gendarmerías latinoamericanas, una de las principales críticas de parte de las organizaciones de sociedad civil es su impronta militar. De ahí que uno de los principales llamados de las organizaciones tienen que ver con la desmilitarización de estas policías.

Gráfica: Panorama global de las gendarmerías. Elaboración propia con información y algunos datos del reporte interno de Nicholas Zebrowski (2013).

²³ Lutterbeck, D. (2004). *Op. cit.*

En el caso de las gendarmerías latinoamericanas, aunque surgen en su mayoría en contextos previos a las dictaduras de la década de los años setenta y ochenta, adquieren relevancia una vez derrocadas aquellas y, se convierten (como es el caso de Brasil) en una parte del pacto del régimen autoritario para la transición hacia el nuevo modelo.

La tendencia en el continente ha sido la de un uso cada vez más generalizado de los militares en tareas y funciones policiales. Tendencia cada vez más criticada, como es el caso de la Policía Militar de Brasil, de la que basta mencionar una serie de hechos significativos para problematizar que un modelo similar se quiera implementar en nuestro país:

- En su reporte anual 2012, Amnistía Internacional da cuenta de la posible participación de la Policía Brasileña en los escuadrones de la muerte. Participación que los vincularía a hechos relacionados con la limpieza social, extorsión y tráfico de armas y de drogas.²⁴
- En el marco del Examen Periódico Universal (EPU), recibió del propio Consejo de Derechos Humanos de la ONU la solicitud de trabajar en favor “de su abolición”²⁵ en vista de que la Policía Militar se ha visto involucrada en numerosas ejecuciones y abusos extrajudiciales.
- En su Informe Anual sobre las prácticas en derechos humanos 2013, el Departamento de Estado de los Estados Unidos también ha señalado este tipo de abusos.²⁶
- Un caso de actualidad es el que involucra a la Policía Militar en varios episodios de violencia que tuvieron lugar en contra de manifestantes y periodistas en el marco de las protestas contra el alza en servicios y el gasto público para el Mundial Brasil 2014.²⁷

²⁴ Amnistía Internacional (2012), “*Annual Report 2012. The state of the worlds human rights*”. Disponible en: <http://www.amnesty.org/en/annual-report/2012/introduction>

²⁵ Redação Carta Capital: “*Países da ONU recomendam a abolição da Polícia Militar no Brasil*”, publicado el 30 de mayo de 2012: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/paises-da-onu-recomendam-a-abolicao-da-policia-militar-no-brasil/>

²⁶ Bureau of Democracy, Human Rights and Labour (2013). *Country Reports on Human Rights Practices for 2013*. Disponible en: <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/#wrapper>

²⁷ Kawaguti, Luis. “*Como desmilitarizar a polícia no Brasil?*” BBC Brasil, 22 de agosto de 2013. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/08/130813_sub_desmilitarizacao_1k.shtml

II. CONTEXTO DE LA PROPUESTA DE GENDARMERÍA NACIONAL EN MÉXICO

Durante su participación en el *Foro Seguridad y Justicia* organizado por la Fundación Colosio en mayo de 2012, el entonces candidato a la presidencia de la República Enrique Peña Nieto (EPN), sostuvo que “la política del Gobierno Federal en contra del crimen organizado no estaba dando resultado”. De ahí la necesidad de un replanteamiento en la política de seguridad que satisficiera las demandas de la ciudadanía.

En este sentido, siendo aún candidato, Peña Nieto propuso la creación de una Gendarmería Nacional (con la finalidad de complementar la labor de las policías estatales y municipales “ahí donde fuera requerido”).²⁸ La iniciativa preveía que esta corporación estuviera compuesta por miembros de las fuerzas armadas y de la Policía Federal pero bajo un mando civil, de ahí que inevitablemente habría de enmarcarse en un debate urgente sobre la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública —y sobre las violaciones de derechos humanos asociadas a la realización de estas tareas y a su presencia en las calles—.

El marco en el que se inscribe esta declaración no era menor. Ya que tiene lugar en medio de un contexto de fuerte cuestionamiento a la progresiva militarización de las funciones de seguridad pública durante el sexenio de Felipe Calderón, lo que implicó un despliegue de elementos de las fuerzas armadas para el combate al crimen organizado con un altísimo saldo de víctimas civiles y graves violaciones a los derechos humanos.²⁹ Tan sólo la CNDH documentó en 2012 como “saldos” de la guerra contra el narcotráfico “más de 6 mil expedientes abiertos por desaparición forzada, 2 mil casos de tortura y tratos inhumanos y crueles y, 210 agresiones contra defensores de derechos humanos”.³⁰

De vuelta a la idea sobre el debate urgente sobre la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, es importante traer a cuenta las preocupaciones que en su momento externó la Comisión Interamericana sobre el papel que desempeñan las fuerzas armadas en tareas que, por su naturaleza, corresponden exclusivamente a las fuerzas policiales: “...los Estados deben limitarse al máximo el uso de las fuerzas

²⁸ García, Ariadna. “*Propone Peña Nieto Gendarmería Nacional*”. El Universal, 10 de mayo de 2012, México. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/primer/39426.html>

²⁹ Es inestimado el saldo de víctimas de la “guerra” que el Presidente Calderón declaró en contra del crimen organizado en el 2006, pero se han documentado por lo menos 121 mil muertes y desaparecidos. Cita: <http://www.proceso.com.mx/?p=348816>

³⁰ Goche, Flor. “*CNDH: más de 6 mil expedientes abiertos por desaparición forzada*”, 7 de octubre de 2012, Contralínea.

*armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo y no a la protección y control de civiles”.*³¹

En el mismo tenor, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, principal órgano judicial del Sistema Interamericano, hizo también fuertes señalamientos al Estado mexicano en las sentencias que involucraban efectivos del ejército en la comisión de graves violaciones de derechos humanos.³²

En resumen, el marco en el que se inscribe la declaración del Ejecutivo Federal sobre la Gendarmería no es menor. Tiene lugar en medio de un contexto de fuerte cuestionamiento a la fallida estrategia de seguridad emprendida por el entonces presidente Felipe Calderón que implicó un despliegue de elementos de las fuerzas armadas para realizar funciones de seguridad pública y combate al crimen organizado con un altísimo saldo de víctimas civiles y graves violaciones a los derechos humanos—. ³³

En diciembre de 2012 al arribar al poder, Enrique Peña Nieto hizo un llamado para el desarrollo de una nueva estrategia de seguridad que trata de marcar distancia con la de su predecesor. Anuncia el posible retiro paulatino de las Fuerzas Armadas de las tareas de seguridad pública (cuyo papel sería reemplazado por una Gendarmería Nacional), y advierte que le dará un mayor peso a políticas de carácter preventivo, particularmente a través de un Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.³⁴ Es importante subrayar, como lo hace el Monitor Civil de la Policía (Mocipol) en su informe, que aunque las prioridades del nuevo mandatario aparentan un giro en las políticas de seguridad, en los hechos, las diferencias entre ambas administraciones se diluyen en tanto que, a la fecha, “el ejército mantiene una fuerte presencia en las calles y encabeza operativos” (Mocipol, en prensa: 18).

Desde este marco, la propuesta de una nueva Gendarmería Nacional pudiera parecer una alternativa al fallido modelo implementado por Felipe Calderón, así como una respuesta inmediata a la demanda de la ciudadanía de retirar al ejército de las calles. Es una iniciativa que ha sido implícitamente acompañada por las principales fuerzas políticas

³¹ CIDH (2009), *Informe Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, p. 42.

³² Ver: Sentencia del caso Fernández Ortega vs. México (30 de agosto de 2010); y Sentencia del caso Valentina Rosendo vs. México (31 de agosto de 2010). Disponibles en: <http://www.corteidh.or.cr/>

³³ Op.cit., <http://www.proceso.com.mx/?p=348816>

³⁴ El Informe Mocipol señala algunas deficiencias importantes en este programa, como por ejemplo la falta de diagnósticos claros sobre los factores de inseguridad y de riesgo a la que están sujetas las poblaciones locales, y sobre los ejes prioritarios de prevención para atender las mismas causas (Mocipol, en prensa: 22)

del país (PRI, PAN y PRD),³⁵ con un presupuesto claramente asignado³⁶ y, definida como una corporación que permitirá salvaguardar la soberanía y garantizar el Estado de Derecho.

La opinión pública podía dar cuenta del "qué" pero ignorábamos los "cómos" de su puesta en marcha. Es decir, la información disponible sobre la racionalidad y la pertinencia de este nuevo cuerpo policial no sólo era escasa sino a veces hasta contradictoria. Por ejemplo, nos preguntábamos: ¿Qué significado tendría el que fuera referida como una "fuerza intermedia"? ¿Se refieren a una mezcla de elementos de seguridad pública y del ejército, o de una capacitación castrense a una fuerza de seguridad pública? ¿Qué elementos la conformarían? ¿Cuál es el contenido de su formación castrense? ¿Cuál es el marco legal que le dará sustento? ¿Cuáles son las facultades y atribuciones de esta nueva corporación que atañen a la "investigación"? Los vacíos de información contribuyen a la falta de datos fidedignos y confiables, para que la ciudadanía participe en los debates desde una perspectiva de derechos humanos.

Los datos más relevantes y actuales sobre la creación de la nueva Gendarmería Nacional son:

- Que entrará en operación a mediados de julio de 2014;
- Que conformará la Séptima División de la Policía Federal.
- Que contará con 5 mil efectivos (3 mil de proximidad y 2 mil de reacción); y,
- Que será una corporación itinerante.

Dos aspectos más que desde la sociedad civil se señalan con preocupación son:

- Que su formación **será policial y castrense**; y,
- Que sus mandos han sido **entrenados en México y en el extranjero —con la asesoría de los gobiernos de Colombia, Francia e Israel—**.

Fuente: Declaración del Comisionado Nacional de Seguridad (abril de 2014): www.ssp.gob.mx

³⁵ *Pacto por México. Acuerdos*. <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Par-México-TODOS-los-acuerdos.pdf>

³⁶ En el Proyecto de gastos entregado a la Cámara de Diputados en diciembre de 2012, el mandatario solicitó un incremento global en el presupuesto de seguridad y una nueva partida en el PEF 2013 de 1,500 millones de pesos para "la creación de la Gendarmería Nacional". Fuente: <http://aristeguinoticias.com/0912/mexico/plantea-epn-aumento-a-gasto-en-seguridad-y-recortes-a-segob/>

III. PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS A LA CREACIÓN DE LA GENDARMERÍA NACIONAL

Tal como lo describimos al principio de este trabajo, la propuesta de creación de la nueva Gendarmería Nacional ha puesto sobre la mesa las preocupaciones de distintos sectores de la sociedad civil. Preocupaciones que problematizan esta iniciativa por su visión privilegiada desde un paradigma de seguridad nacional; por un énfasis en la centralización y la concentración de funciones en la SEGOB; por la tendencia de militarización de las funciones de seguridad pública —que además contravienen las recomendaciones de los principales órganos de protección de derechos humanos tanto de los sistemas universal como interamericano—; y, porque impiden el ejercicio de otros derechos humanos fundamentales para la institucionalidad democrática.

En aras de favorecer la reflexión y el análisis, hemos hecho un esfuerzo por recuperar algunas de estas problemáticas y de vincularlas sobre todo a temas relacionados con los derechos humanos y en un marco de obligaciones asumidas por el Estado mexicano con motivo del reconocimiento de aquellos derechos.

I. NATURALEZA MILITAR DE LA INICIATIVA

El despliegue doméstico de las fuerzas armadas en tareas de seguridad y el modelo de políticas de seguridad vigente ha sido un tema que ha merecido serios cuestionamientos para nuestro país (CIDH, 2009; CEDAW, 2012: 4 y 13). Más allá de la discusión sobre si la Gendarmería Nacional tendrá o no una estructura militar, nos preocupa la naturaleza castrense de esta iniciativa en tanto que, es a partir de ella, como esta nueva corporación configurará a su objetivo. La Gendarmería Nacional será preparada para defender el país y cualquier persona o grupo de personas que lo confronte o “agreda”, serán potencialmente un enemigo que debe ser enfrentado.

En este sentido, los órganos internacionales de protección de los derechos humanos han colocado el tema con preocupación, insistiendo en la necesidad de un entrenamiento en la lógica de un paradigma de seguridad ciudadana, en tanto que “dichas funciones corresponden exclusivamente a una fuerza civil eficiente y respetuosa de los derechos humanos”.³⁷ Señalan además con alarma el aumento de la participación de miembros de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública en América Latina, cuestión que no sólo refiere a la participación directa de las fuerzas armadas en la corporación,³⁸ sino también a su participación de manera indirecta.³⁹

En este sentido, uno de los primeros aspectos en los que deseamos subrayar nuestra preocupación, tiene que ver con la naturaleza castrense en la formación de la nueva Gendarmería Nacional. Formación que colisiona con una perspectiva de seguridad ciudadana al enfatizar la eliminación del enemigo y no la protección de la población civil.

Desde esa lógica, concebir la intervención de la Gendarmería como una fuerza reactiva, refuerza la noción de seguridad “del Estado” (por encima de la seguridad de la población) y la exime de dos componentes vitales en las políticas de seguridad: la prevención y la protección de derechos.

SABER MÁS...

Todos los presidentes de México desde la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) han ampliado el uso de las fuerzas armadas en operaciones antinarcoáticas, al igual que su papel en instituciones civiles y organismos de seguridad pública.

En 1999, se cuestionó la incorporación de miembros de las fuerzas armadas dentro de la recién creada PFP por su entrenamiento y estructura militar. Cerca de 5 mil efectivos militares, abarcando casi la mitad de la fuerza total, fueron contratados para puestos “temporales” hasta que suficientes agentes civiles pudieran ser seleccionados y entrenados.

Sin embargo, los efectivos militares nunca fueron reemplazados por agentes civiles y mantuvieron una fuerte presencia durante toda la existencia de la corporación. En especial durante el gobierno de Vicente Fox.

En la misma línea, el Presidente Calderón argumentó que el uso de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública sería “temporal y subsidiaria a una petición justificada por las autoridades civiles”. A pesar de sus declaraciones, las fuerzas armadas siguieron encabezando operaciones de seguridad pública al final de su mandato.

Fuente: <http://www.wola.org>

³⁷ CIDH, *Informe Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, p. 42.

³⁸ Todos recordamos el caso de la Policía Federal Preventiva (PFP) creada en 1999 durante el Gobierno de Ernesto Zedillo y cuyos efectivos, provenían directamente de las filas del Ejército.

³⁹ Este es el caso de los elementos militares (activos o en retiro), que han ocupado cargos de seguridad pública en por lo menos 25 estados de la República. Ver: “Militares a cargo de la seguridad en 17 entidades”. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/primer/36411.html>

La naturaleza castrense en la formación de la Gendarmería Nacional nos obliga hoy más que nunca a sostener el valor que tiene la vigencia de los derechos humanos y que lleva consigo la renuncia a una tradición autoritaria. A una tradición donde la seguridad de las personas ha quedado supeditada a la del Estado y no se encuentra en el centro de su acción. Asumida esta renuncia, somos entonces capaces de plantear nuevas formas de relación entre ciudadanía e instituciones más democráticas, horizontales, transparentes, con controles civiles y mecanismos para una efectiva rendición de cuentas.

La creación de una Gendarmería Nacional nos genera una serie de preguntas sobre ¿Cuáles serán sus facultades y responsabilidades cuando tenga lugar un hecho criminal y coincida con las fuerzas policiales estatales? ¿Cómo se coordinan? ¿De qué forma plantean la cooperación si en momentos pudieran estar realizando tareas con responsabilidades similares que atañen al orden público y a la delincuencia? Hasta el momento éstas preguntas no tienen respuestas claras, de ahí el sentido de nuestra segunda preocupación.

II. INEXISTENCIA DE MARCOS CONSTITUCIONALES O LEGALES QUE DEN SUSTENTO A SUS FACULTADES Y FUNCIONES

Es un hecho que la Gendarmería Nacional formará parte de la Policía Federal (PF)⁴⁰ — hasta donde sabemos, se ha planteado que conformará la séptima División de este cuerpo policial—. ⁴¹ Cada una de las seis Divisiones que integran la PF cuenta con un marco legal y reglamentario que definen tanto su mandato como el ámbito de sus atribuciones⁴². Vemos necesario que la Gendarmería cuente con un marco similar que evite por un lado cualquier intento de discrecionalidad en la interpretación de sus facultades y atribuciones; y por otro, prevenga la posibilidad de cualquier omisión de abusos graves o incluso, de violaciones a derechos humanos.

⁴⁰ La Policía Federal es un órgano administrativo desconcentrado de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) cuyo objeto se centra en la *prevención y el combate de delitos*. Desarrolla su función a partir de las seis Divisiones: Inteligencia, Investigación, Seguridad Regional, Científica, Antidrogas y Fuerzas Federales cuyas facultades y atribuciones se encuentran descritas en el Reglamento de la Ley de la Policía Federal (Artículos 11 al 17).

⁴¹ Un dato curioso sobre este hecho es que existe ya una página de Facebook (creada el 15 de septiembre de 2013), donde se presenta ya como la “División de Gendarmería – Policía Federal” y en ella se promueve información sobre la convocatoria y el reclutamiento de nuevos cadetes. Ver: <https://es-es.facebook.com/Div.Gpf>

⁴² Ver: Ley de la Policía Federal (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPF.pdf>) y Reglamento de la Ley de la Policía Federal (http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LPF.pdf)

Algunos funcionarios que han declarado acerca de la creación de una fuerza de seguridad federal, opinan que requeriría una reforma constitucional explícita porque la Constitución mexicana tiene un marco muy específico que describe las funciones de seguridad.⁴³ La Policía Federal y la Policía Federal de Investigación, además de las fuerzas auxiliares, preventivas y de investigación y las policías municipales, tienen también un marco constitucional explícito, lo que significa —según aquellos— que la Gendarmería no puede ser una excepción en tanto que sería inconstitucional su existencia dadas sus funciones y su naturaleza”.⁴⁴ Otros expertos alegan que una reforma Constitucional puede no ser necesaria⁴⁵ dado el estado de la Gendarmería como fuerza civil dentro de la PF por lo que bastaría un decreto que reformara la Ley y el Reglamento de aquella corporación para crearla a su interior.

Como hemos señalado anteriormente, es preocupante que además de las dificultades para acceder a información pública relevante sobre esta nueva corporación, a escasos días de que inicie sus funciones no sepamos ¿cuál será el fundamento —Constitucional o legal— de esta nueva corporación semi-castrense? ¿cuáles serán sus objetivos? ¿cómo será la coordinación de sus funciones con las otras seis divisiones de la Policía Federal, con el resto de las instituciones de seguridad y con las propias fuerzas armadas?

Hasta el momento, dicho marco no existe —o por lo menos no es del dominio público—. Sin embargo, lo que si existen son declaraciones de funcionarios públicos que lejos de dar certeza, sólo abonan a la confusión de la ciudadanía. Para la ciudadanía este aspecto continúa siendo un vacío que por un lado, fomentan espacios de discrecionalidad que pudieran fácilmente traducirse en la vulneración de derechos y libertades para una buena parte de la sociedad y por otro —lo cual nos permite vincularla con la siguiente preocupación—, es que no permite la discusión pública. Es decir, no hace posible que actores relevantes y que conocen el tema (como la academia o las organizaciones de sociedad civil por mencionar algunas), coloquen contenidos en dicha discusión que muestren la relevancia de incorporar una perspectiva ciudadana y de derechos humanos en la seguridad.

⁴³ Sánchez, Alejandro. Gendarmería sin definir. La Crónica. 4 de agosto de 2013. México. Disponible en: <http://www.cronica.com.mx/notas/2013/773170.html>

⁴⁴ Ibid., <http://www.cronica.com.mx/notas/2013/773170.html>.

⁴⁵ Entrevista realizada por Nicholas Zebrowski a la Dra. Elena Azaola Garrido el 5 de septiembre de 2013.

III. AUSENCIA DE UNA PERSPECTIVA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS

Una de las tendencias más evidentes y significativas de esta nueva estrategia de seguridad impulsada por el Ejecutivo Federal, ha sido la continua centralización de las funciones de seguridad durante su administración. En este sentido, resulta significativa la desaparición en enero de 2013 de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) federal, la restructuración de la Policía Federal y la concentración de funciones relacionadas con aspectos de seguridad pública y de seguridad nacional en la Secretaría de Gobernación.

La seguridad es una de las funciones principales del Estado. Uno de los objetivos primordiales que dieron origen a la conformación del estado-nación: la protección de la población y del territorio que ésta habita. En el marco de este pacto, las personas le otorgamos al Estado, y por tanto a las autoridades, la facultad para ejercer y utilizar la fuerza con el fin de garantizar el orden dentro de la sociedad.

Una política de Estado en la que prive una perspectiva ciudadana y de derechos humanos sobre la seguridad, pone sobre relieve algunos elementos que la distinguen de cualquier otra seguridad:

- La primera se refiere a lineamientos prioritarios con respecto a la atención a las víctimas de la violencia y del delito, mismos que se enmarcan en la obligación del Estado mexicano de garantizar el ejercicio de los derechos y libertades de la ciudadanía, junto con el deber jurídico de prevenir, investigar y sancionar toda violación a los derechos humanos (CIDH, 2009: 27).
- La segunda característica habla de la tendencia regional de ampliar servicios de seguridad privada, el informe señala con preocupación que estas acciones se desvinculen de la noción de derechos humanos cuya defensa y protección es de competencia del Estado. Por lo mismo, enfatiza que la seguridad privada tiene que estar debidamente regulada por autoridades públicas (CIDH, 2009: 30).
- La tercera habla de la gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana y se refiere a la capacidad institucional de autoridades legítimas de diseñar, implementar y evaluar políticas de prevención y de control de la violencia y del delito, así como a la necesidad de crear marcos que favorezcan ejercicios de

control internos y externos sobre las medidas que se implementan para prevenir y controlar la violencia y el delito.

La CIDH también identifica que las mayores trabas para el debido cumplimiento de las obligaciones de los Estados miembros es la carencia efectiva de rendición de cuentas, que asegure una gestión transparente y que favorezca distintas modalidades de control ciudadana (CIDH, 2009: 31).

- La cuarta atañe a la profesionalización y modernización de las fuerzas policiales. La CIDH resalta los derechos laborales de los elementos policiales y que incluyen una remuneración justa, condiciones de higiene y limpieza en el trabajo; respeto al horario y apoyo psicológico; régimen de descanso y de vacaciones; el deber de cumplir con órdenes de superiores, sólo cuando son legales; recibir de modo permanente la formación adecuada al cumplimiento de sus funciones establecidas en una carrera policial (CIDH, 2009: 33).
- Y finalmente, la quinta habla sobre el papel de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana y reitera su preocupación en tanto que carecen de entrenamiento para estas tareas, derivado de que dichas funciones corresponden exclusivamente a una fuerza civil eficiente y respetuosa de los derechos humanos (CIDH, 2009: 42).

Los modelos de seguridad hasta ahora impulsados han privilegiado una visión que enfatiza la protección del Estado y de sus instituciones por encima de la seguridad de las personas (Mocipol, en prensa).

IV. FALTA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

La problemática asociada a los vacíos de información con respecto a la Gendarmería y, que a lo largo del estudio han sido señalados, representan una preocupación no menor. Ya que si bien han sido subsanadas por los medios de comunicación y por las declaraciones de funcionarios, la falta de datos fidedignos es muestra de un serio vacío en el modelo democrático de las instituciones, donde a pesar de los avances en el discurso político y en las políticas públicas diseñadas para tal fin, sigue prevaleciendo la opacidad como un reto para el Estado mexicano.

Los mecanismos de transparencia son una ventana para que la ciudadanía conozcamos y examinemos el quehacer de nuestras instituciones. Son en este sentido,

un contrapeso para la discrecionalidad en el ejercicio de la función pública (que no sólo se acota al ejercicio presupuestal, sino también al marco legal que las sustenta, a sus funciones, atribuciones y a su organización, con base en los más altos estándares de publicidad y rendición de cuentas). La falta de información relevante o el carácter de reservar que se le confiere cuando un ciudadano trata de acceder a ella, puede estar acompañado de un mensaje de indisponibilidad del Gobierno para ser monitoreado por la sociedad civil. Más aún, es pensar que el modelo no es perfectible y por tanto, cualquier ejercicio que pueda contribuir a su evaluación y mejora es innecesario.

El acceso a la información pública es un derecho y como tal, cualquier persona habría de poder consultar y obtener información pública relevante sobre cualquier autoridad. En especial creemos que iniciativas como la de la Gendarmería que se colocan como centro de las estrategias de combate al crimen organizado y a la delincuencia, revisten un carácter especial de interés para la sociedad en su conjunto en tanto que favorecen la transparencia en el ejercicio de sus funciones y combaten la impunidad y la corrupción. Lo cual nos lleva al último punto que expresa nuestras preocupaciones.

V. NUEVAS INSTITUCIONES, VIEJAS PRÁCTICAS

La historia de las fuerzas de seguridad en México está llena de ejemplos de las fuerzas "incorruptibles" que caen en el mismo patrón que sus predecesores. No importa que tan "a prueba de la corrupción" se hayan diseñado, pues las fuerzas de seguridad no existen en un vacío y serán susceptibles a las mismas fuerzas que corrompieron a sus precursores.⁴⁶

La Policía Federal no ha sido inmune a la corrupción, y tampoco es ajena a los abusos de derechos humanos. Durante 2013 y lo que va de 2014, la Oficina del Comisionado Nacional de Seguridad reporta haber recibido veintitrés recomendaciones de la CNDH por violaciones a derechos humanos en los que se señala como autoridad responsable a la Policía Federal. En otro estudio realizado recientemente por Fundar, Centro de Análisis e Investigación se señala a la Policía Federal "como una de las dependencias federales que recibieron mayor número de quejas por violaciones a

⁴⁶ "Para un estudio profundo sobre la corrupción dentro de las fuerzas de seguridad mexicanas, incluyendo sus causas y algunas soluciones políticas posibles, ver *Mitigating Corruption in Government Security Forces: The Role of Institutions, Incentives, and Personnel Management in Mexico* by Asch, Burger et al. (2011). <http://tinyurl.com/qxp6rq4>": Zebrowski, Nicholas (2013)

derechos humanos en 2013”.⁴⁷ Lo cual en el informe anual de la Comisión se desglosa en violaciones tales como: detenciones arbitrarias, tratos crueles, inhumanos y degradantes e intimidación y uso arbitrario de la fuerza.⁴⁸

Si la Gendarmería va a existir como una División de la Policía Federal, uno de los principales retos a enfrentar es el de erradicar las prácticas de corrupción y de

violaciones a los DDHH que pudieran persistir dentro de la institución y ponen en grave riesgo los derechos de la ciudadanía. La creación de otra fuerza policiaca en la misma tradición fracasada de fuerzas “incorruptibles” y de “elite” solamente enmascara el problema fundamental que está en las entrañas de los últimos modelos de seguridad que no ponen a las víctimas y a las personas en el centro de sus funciones.

Saber más...

Los recursos asignados a través del Presupuesto de Egresos de la Federación en los años 2013 y 2014 para la creación de la Gendarmería son:

PEF 2013	PEF 2014
Provisión para la creación de la Gendarmería	
\$1,500,000,000.00	\$4,500,000,000.00

⁴⁷ Toledo, Cecilia (2014). “El uso e impactos del arraigo en México” en Otros referentes para pensar el país, Fundar, Centro de Análisis e Investigación. México, D.F., p. 6

⁴⁸ CNDH. Informe de actividades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Del 1º de enero al 31 de diciembre de 2013. CNDH, México. 2014, p. 17.

V. CONCLUSIONES

Uno de los primeros elementos que queremos subrayar es que la militarización y de la participación castrense en las funciones y tareas de seguridad pública genera condiciones propicias para la permanencia de violaciones graves a los derechos humanos. Como hemos podido evidenciar, la propuesta de creación de una Gendarmería Nacional nos plantea una serie de preocupaciones de muy distinta índole. A continuación presentamos el resumen de algunas de nuestras conclusiones y propuestas:

- Dado el contexto histórico de nuestro país, una de las principales preocupaciones de esta iniciativa es la naturaleza castrense que tiene la formación de los elementos que integrarán la nueva Gendarmería.
- En este sentido, insistimos en la necesidad de asegurar la existencia de controles internos efectivos y contrapesos externos que garanticen un adecuado reclutamiento, formación, entrenamiento y supervisión de sus elementos con base en principios y estándares de derechos humanos.
- La militarización de las corporaciones policiales pasa no sólo por la participación directa de elementos de las fuerzas armadas en instituciones civiles como la Gendarmería, sino que también se da mediante la participación de militares — activos o en retiro— en cargos de seguridad pública. Algo que ha sido un patrón persistente en distintos estados y municipios en la historia reciente de nuestro país.
- La falta de información pública disponible no abonará sino a la discrecionalidad en el ejercicio de las funciones y atribuciones de esta nueva corporación policial.
De ahí la necesidad de enriquecer y promover el debate público, informado y desde una perspectiva de derechos humanos.
- La declaratoria de inexistencia o reserva de la información representan una tendencia detectada sobre la falta de acceso a la información en lo que toca a las políticas de seguridad pública. En el caso de la Gendarmería, han sido un obstáculo para contar con información oportuna que pueda sumarse al debate público.

- La ausencia de un marco legal y constitucional que dé sustento a este nuevo cuerpo policial próximo a entrar en funciones pudiera motivar ejercicios discrecionales en sus atribuciones o bien, que este cuerpo se extralimite en sus funciones con relación a la seguridad.
- Existe un rezago importante en los mecanismos de control civil de la Policía Federal. No vemos cómo en el caso de la creación de la Gendarmería aquella deficiencia haya sido subsanada ni tampoco encontramos un esfuerzo conciente por mejorar y adecuar estos mecanismos con base en los estándares internacionales.
- Los casos de violaciones a los derechos humanos en los que la Policía Federal está implicada, demuestran tendencias graves y falta de mecanismos efectivos para investigarlos y sancionar a los responsables.
- Una preocupación adicional es que el Poder Ejecutivo creará la nueva fuerza de policía sin la aprobación del Congreso y con poca consulta o supervisión lo cual, apunta y refleja una tendencia generalizada de centralización del poder en el Ejecutivo (sin contrapesos en el Congreso) y en una especie de 'nuevo presidencialismo'. En este momento, todavía no existe un mecanismo legislativo en marcha para ratificar o discutir la creación de esta nueva fuerza policiaca.
- La Gendarmería Nacional prevé, como ya lo hemos señalado anteriormente, el retiro paulatino de las fuerzas armadas de las tareas de seguridad pública. Sin embargo, las operaciones militares que actualmente se encuentran en marcha en estados como Michoacán, Guerrero, Veracruz, Tamaulipas y el Estado de México nos permiten concluir que permanecerán ahí bajo otros parámetros o bien, serán reinsertadas en lógica distinta para acompañar las tareas de la nueva Gendarmería.

BIBLIOGRAFÍA

Amnistía Internacional (AI), (2010). *Víctimas invisibles. Migrantes en movimiento en México*. Reino Unido.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (2012). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México. 52º período de sesiones, 9 a 27 de julio de 2012*.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2009). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57. 31 diciembre 2009, Washington, D.C.

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) (2013). *Ejecuciones extrajudiciales en el contexto de la militarización de la seguridad pública*. Informe presentado con motivo de la visita del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias en abril de 2013, México, D.F.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Informe de actividades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Del 1º de enero al 31 de diciembre de 2013. CNDH, México. 2014.

Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD) y Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) (2013). Acceso a la justicia en México: La constante impunidad en casos de violaciones a derechos humanos. Informe presentado ante el Consejo de Derechos Humanos con motivo del Examen Periódico Universal de México. México, D.F.

Lutterbeck, D. (2004). Between Police and Military: the New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries [Electronic version]. Cooperation and conflict: Journal of the Nordic International Studies Association, 39(1), 45–68.

Megie, A. & Scherrer, A. (Eds.). (2004). Quelle place pour la Gendarmerie au sein de l'espace judiciaire européen? Internationalisation de la criminalité et coopération entre les différents acteurs de la police judiciaire, français et étrangers (Contract no. 2003/082.T/DAS). St-Ouen: Centre d'Etudes sur les Conflits.

Monitor Civil de la Policía (MOCIPOL), (en prensa). *Informe "Seguridad ciudadana, derechos humanos y pueblos indígenas: Un diagnóstico desde la Montaña de Guerrero*.

Centro de Derechos Humanos Tlachinollan, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, y el Instituto por la Seguridad y la Democracia (Insyde), México.

Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (2013). Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México: Actualización y balance. México, D.F.

Organización de Estados Americanos (OEA), (2009). Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57. Disponible en versión electrónica en la página <http://tinyurl.com/lb5wbb7>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-14, "Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina"*. Disponible en versión electrónica en la página <http://tinyurl.com/kg4belc>

Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todas y Todos" (RedTdT) (2014). El derecho a defender los derechos humanos en México: Informe sobre la situación de las personas defensoras 2011-2013. México, D.F.

Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todas y Todos" (RedTdT) y la Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT) (2012). *"Situación de la tortura en México"*. Informe presentado al Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas en el marco del 49° periodo de sesiones (29 de octubre al 23 de noviembre de 2012).

Toledo, Cecilia (2014). "El uso e impactos del arraigo en México" en Otros referentes para pensar el país, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, D.F.

Zebrowski, Nicholas (2013). Reporte interno sobre la Gendarmería. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México.

