



Cámara de Diputados, a 10 de enero de 2019.

## **Participación de María Elena Morera, Presidenta de **Causa en Común**, en las Audiencias sobre la Guardia Nacional**

Buenos días, agradezco la invitación para dar mi opinión, y de la organización que presido, sobre la propuesta de crear una Guardia militarizada para atender la seguridad pública en el país.

Sin embargo, no puedo dejar de señalar que, ante el fuerte incremento en el presupuesto para la SEDENA [pasó de 84,149.1 millones de pesos en 2018 a 93,670.2 millones de pesos, lo que representa un aumento del 11.3% en términos reales] y la convocatoria que hizo el Presidente López Obrador el pasado 2 de enero para reclutar a 50 mil elementos de la Guardia Nacional, queda la justificada impresión de que la decisión ya está tomada, al menos por el Presidente.

Ojalá con nuestras preocupaciones, argumentos y nuestras propuestas basadas en los estudios que elaboramos en Causa en Común, en otras organizaciones y académicos, sean tomadas en cuenta.

Sí hay otras opciones.

Primeramente, queremos expresar que antes de buscar reformar la Constitución para crear un nuevo cuerpo de seguridad, el poder ejecutivo y legislativo, debería responder la pregunta de fondo a todo



esto, que es ¿cuál es la política criminal que México va a seguir para alcanzar la seguridad y paz que necesita? A partir de ello, y visualizando el panorama completo, entender en qué rubros se requieren cambios legislativos. De qué nos sirve un nuevo cuerpo de seguridad militarizado, si no reformamos a las policías locales, si no hacemos fiscalías eficientes que investiguen y pongan ante el juez a las bandas criminales y si no reformamos urgentemente al sistema penitenciario del país.

Entonces, ¿cuál es la política criminal que ustedes proponen?

Pero pasando al tema que hoy nos ocupa, quiero insistir en el punto sustantivo, que no es la Guardia Nacional, sino la profundización de la militarización de la seguridad pública. Quiero explicar lo más claramente posible el porqué de nuestra insistencia en el rescate de las policías. Nuestra insistencia parte de la convicción de que mantener las funciones esenciales de seguridad en instituciones civiles es una característica y una condición de sistemas democráticos. Sorprende que haya que explicarlo, pero es en instituciones civiles donde se pueden generar capacidades de investigación criminal e interacciones constructivas con la ciudadanía, siempre con respeto a los derechos humanos.

Sólo los regímenes autoritarios buscan enfrentar la inseguridad mediante doctrinas y capacitaciones militares. Sólo los regímenes autoritarios buscan, de manera premeditada, que la primera cara del



Estado frente a la ciudadanía sea la militar (en 134, de 200 países analizados, el esquema de seguridad es civil y en los 33 países en donde el mando es completamente militar coincide con gobiernos autoritarios y poco desarrollados<sup>1</sup>). Estamos ante un cambio en el equilibrio de poder civil y militar que va en contra de los ideales que han forjado nuestra incipiente democracia.

Hay obligaciones del Estado mexicano con instrumentos internacionales y, en este sentido, les recuerdo la sentencia contra México de la Corte Interamericana en el caso Alvarado Espinoza, de apenas noviembre del año pasado. En dicha sentencia se refiere, y cito: que “...el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. Y en caso de que, excepcionalmente, las fuerzas armadas intervengan en tareas de seguridad, su participación debe ser: extraordinaria, subordinada y complementaria, regulada y fiscalizada<sup>2</sup>”.

El proyecto de dictamen que peligrosamente ha promovido el nuevo gobierno, no sólo no es compatible, sino que es opuesto a lo establecido por la Corte Interamericana pues, con una Guardia Nacional a cargo de las instituciones militares y con rango constitucional, la intervención militar no es extraordinaria, no se

---

<sup>1</sup> Sánchez Valdez, Víctor Manuel (7 de enero de 2019) *Seguridad Pública en el mundo, ¿quién está al mando?*, Nexos, Seguridad y castigo, disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1184>

<sup>2</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos (28 de noviembre de 2018), Caso Alvarado Espinoza y otros vs México, numeral 182, p. 70, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_370\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf)



subordina ni complementa al poder civil, y tampoco incorpora mecanismos de fiscalización. Por lo tanto, les reitero que éste dictamen incumple con la obligación de acatar sentencias de una Corte internacional, y de atender las recomendaciones de organismos nacionales e internacionales para la defensa de los derechos humanos.

Pero, por si hiciera falta, hay otras razones que deberían obligar a reconsiderar el dictamen. La propuesta de militarizar la seguridad pública ya tiene, y tendrá, graves implicaciones para nuestro ya de por sí frágil sistema político. En lugar de fortalecerlo promoviendo la prevalencia del poder civil sobre el militar, se opta por terminar de dinamitarlo, y además cancelar opciones futuras, pues ese es el sentido de realizar una reforma constitucional. Aceptar el dictamen que hoy discutimos, es aceptar que no habrá punto de retorno viable de la vía militar a la vía civil.

Les decía que, aún sin reforma, esta decisión ya está teniendo graves consecuencias y, para constatarlo, como ejemplo podemos mencionar dos experiencias puntuales: Michoacán con el Presidente Calderón, y Veracruz con el Presidente Peña. Hay evidencia de que la seguridad no sólo no mejoró, sino que hubo más violencia, homicidios y desapariciones.

Además, ustedes han propuesto reducciones en los fondos para el desarrollo de policías estatales y municipales (FASP disminuyo 1% en



términos reales y FORTASEG 22.8% en términos reales respecto del 2018). Y, en cuanto a la Policía Federal, no sabemos qué va a suceder con ella, pues ya está en marcha su debilitamiento con la transferencia de elementos a una Guardia que todavía no existe legalmente, pero por lo visto sí en los hechos.

Y hay algo que me parece aún más grave, y es que, en lugar de asumir que su decisión sí es militarizar, y aporten las evidencias con las que tomaron ésta decisión, se nos pretenda engañar diciendo que significa exactamente lo contrario de lo que realmente implica. Es ofensivo que ésta militarización legal, presupuestal y operativa, ahora se pretenda vender como un proyecto de desmilitarización. Y, cuando se alega, como en otros sexenios, que la militarización es temporal, ofende también que, para ello, se pretenda modificar la Constitución, mencionando que, y cito: “En tanto persista la emergencia de violencia e inseguridad en el país y por un plazo máximo de 5 años, (...), la Guardia Nacional será adscrita a la dependencia del ramo de la Defensa Nacional para los efectos de la programación y ejecución de funciones en materia de seguridad. La elaboración de políticas, planes y estrategias en materia de seguridad pública se mantendrán a cargo de la dependencia del ramo de la seguridad”, de esta forma sólo están debilitando al poder civil para fortalecer al poder militar.



Y habría que ver, qué tan fácil será que en el futuro las instituciones militares renuncien a las facultades, a los recursos y al poder que hoy se les otorgan.

Queremos aclarar enfáticamente, como lo hemos hecho cada vez que tocamos el tema, que estar en contra de la militarización de la seguridad pública, no es estar en contra de los militares como personas, como servidores públicos, ni como institución. Las Fuerzas Armadas son indispensables para cumplir con las funciones que constitucionalmente les corresponden. Tienen una tradición de lealtad y apoyo al poder civil, y tienen, además, una muy bien ganada acreditación social, sustentada en su labor en desastres naturales y apoyo a las comunidades.

Frente a las críticas de mala fe que pretenden colocar a muchos de los opositores de este dictamen como enemigos de las Fuerzas Armadas, les contestamos que la realidad es muy diferente, y que hoy hay fuerzas políticas que, aprovechándose del prestigio del Ejército y la Marina, plantean ampliar aún más sus responsabilidades, colocándolos ante escenarios en los que tendrán un desgaste extremo en lo político y lo social.

Pero, además, me atrevo a vaticinar que, independientemente de lo que cada quien opine sobre la militarización del país, ésta no va a resolver nuestros problemas de seguridad pública. La enorme mayoría de los delitos que se comenten en México son del fuero común y, para



atenderlos, necesitamos policías estatales y municipales. La criminalidad y la violencia son problemas, no enemigos; y los problemas se resuelven, no se combaten. La seguridad que todos queremos no se construye con despliegues de militares, sino con investigación, inteligencia criminal y vinculación ciudadana, todas ellas funciones policiales, aquí y en cualquier parte del mundo.

Desde luego que hay opciones.

A manera de referencia, la tendencia internacional respecto a las fuerzas intermedias de seguridad, sean Guardia Civil, Guardia Nacional, Carabineros o Gendarmería, es que éstas tengan un mando civil; así es en Francia, Argentina o Chile. Además, en los 47 países que tiene una Guardia Nacional o un cuerpo similar, éstas se encargan de situaciones de emergencia o labores puntuales, como el control de armas o el combate al terrorismo, estando su actuación limitada también temporal y territorialmente<sup>3</sup>. Evidentemente, esto es distinto a lo que propone el dictamen. Esto se puede lograr a través de la Policía Federal. La nomenclatura es irrelevante, se le puede llamar Guardia Nacional a toda la Policía Federal o a alguna de sus divisiones, pero lo importante es que se trataría de una policía federal civil.

---

<sup>3</sup> Vizcaíno Zamora, Álvaro (3 de diciembre de 2018), *Alternativas a la Guardia Nacional*, Nexos, Seguridad y Castigo, disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1137>



Desde Causa en Común, proponemos fortalecer a las policías del país en serio, antes de continuar con el despropósito que hoy se nos plantea. ¿Cómo hacerlo?

1. Para empezar, se debería crear una **instancia de alcance nacional** que defina el modelo de policía que queremos, manteniendo la operación policial a cargo de cada nivel de gobierno.
2. Esta instancia deberá realizar un **censo policial**, que permita conocer realmente cuántos policías tiene el país y, a partir de ello, definir el estado de fuerza que requiere cada entidad acorde a su geografía y problemática delictiva.
3. Es necesario contar con un **sistema integral de profesionalización** en el que se dedique tiempo y contenidos de calidad a la formación de los policías y se evalúen, como establece la ley, no solo conocimientos, sino también, competencias y desempeño.
4. Para todas las policías del país, se deberían **mejorar los sueldos y definir claramente los componentes de un régimen complementario de seguridad social**<sup>4</sup>. No es posible que el salario promedio de un policía en México siga siendo menor a 10 mil pesos mensuales; en ocasiones, muy inferior a esta cantidad y que, además, en lugar de otorgarles la seguridad social

---

<sup>4</sup> Causa en Común, Encuesta “¿Qué piensa la policía? 2018” disponible en: <http://causaencomun.org.mx/beta/encuesta-que-piensa-la-policia/>





complementaria que les corresponde por ley, se les regateen las prestaciones más elementales.

5. Se deben, desde luego, **recuperar y desarrollar los sistemas de investigación e inteligencia** para que el país logre transitar hacia un modelo crecientemente preventivo y no sólo reactivo.
6. Nada de lo anterior es posible si continuamos con la simulación de que nos preocupa mucho la seguridad pública pero nunca **invertimos lo que el país requiere en materia de desarrollo y operación policial**<sup>5</sup>. En seguridad hay que gastar más y mejor.
7. Asimismo, es indispensable para mejorar la labor policial, que se elabore una **Ley General sobre uso de la fuerza y empleo de las armas de fuego**, que permita estandarizar dichas facultades a nivel nacional, y que debería estar acompañada de un Protocolo Nacional de actuación, que procure brindar certeza jurídica a los policías en el ejercicio de sus funciones y fomentar la protección de los derechos humanos.
8. Se deben consolidar a las policías locales y regular la salida gradual de las Fuerzas Armadas. Sabemos que aún se requerirá su apoyo en algunos lugares y circunstancias particularmente graves. En esos casos, proponemos **reglamentar y activar el artículo 29 constitucional**, concebido precisamente para situaciones de excepción, estableciendo claros límites temporales y territoriales, y siempre con pleno respeto a los

---

<sup>5</sup> Causa en Común, “Evaluación del gasto público destinado a Seguridad Pública”, disponible en: <http://causaencomun.org.mx/beta/evaluacion-del-gasto-publico-destinado-a-seguridad-publica/>



derechos humanos fundamentales, los cuales no son, en ninguna circunstancia, sujetos de negociación política alguna. Como verán, de nuevo, no es necesario reformar la Constitución.

Por todo lo anterior, los exhortamos a no cometer un error histórico con nuestros soldados, marinos y policías, y con nuestra sociedad. No tomen el riesgo de dar una respuesta estructural a una solución coyuntural.

Yo les agradezco nuevamente la invitación para dar la opinión de Causa en Común, una voz entre muchas que tienen un mismo objetivo, construir entre todos un México mejor.

Muchas gracias.