

Consideraciones en caso de aprobar la creación de la Guardia Nacional

Raúl Zepeda Gil

Honorables integrantes de este Congreso, agradezco la oportunidad que me ofreció la Junta de Coordinación Política para dar mi perspectiva académica sobre la posible creación de la Guardia Nacional. Desde mi trabajo académico en materia de violencia asociada con crimen organizado he notado una serie de temas relevantes sobre cuerpos armados del Estado que creo importantes considerar a la hora de legislar.

Aunque efectivamente los temas del mando y la coordinación en corporaciones de seguridad son importantes, hay otros relacionados al uso de la fuerza de parte de los cuerpos armados que merecen ser discutidos con la misma profundidad: la letalidad asociada a actuaciones armadas y la estrategia de operativos conjuntos militares-policías.

En la discusión pública convencional se ofrece una explicación simplificada sobre la ocurrencia de eventos de letalidad y de aumentos regionales del número de homicidios: estos eventos suceden después de un operativo cuyo componente directivo y/u operativo es militar.¹ En ello estoy parcialmente de acuerdo. En efecto, dada la naturaleza del entrenamiento militar hay una propensión al uso de la fuerza excesivo y a la utilización de tácticas contra-insurgentes en operaciones de campo. No obstante, estas explicaciones son parciales y ocultan otros detalles de operatividad cotidiana que explico a continuación.

¹ Sobre estos temas expongo a mayor profundidad en Zepeda Gil, Raúl (2018), “Siete tesis explicativas sobre el aumento de la violencia en México“, *Política y gobierno*, 25(1), enero, pp. 185-211.

En primer lugar, sobre la letalidad asociada a las actuaciones: es importante considerar que la letalidad en la operación cotidiana de los cuerpos armados se corresponde directamente con directivas generales de actuación, a instrucciones específicas y, sobre todo, al uso de la fuerza que pueda corresponder con lo que un mando crea como una amenaza creíble a la vida de agentes armados o de ciudadanos. Sin embargo, los criterios que determinan qué fuerza usar dependen de diversos factores, ejemplifico.

Primer ejemplo, desde 2009 el grupo de Los Zetas atacó con granadas y armas de alto poder a las instalaciones de la Policía Federal en el Puerto de Lázaro Cárdenas. Derivado de ello, la Policía Federal y Los Zetas tuvieron variados enfrentamientos.²

Segundo ejemplo, en Tlatlaya, Estado de México en el año 2014, militares de la Base de Operaciones Mixtas del sur de aquella entidad recibieron una denuncia telefónica sobre un secuestro realizado por un grupo armado de los Guerreros Unidos. La cuadrilla de la BOM persiguió este grupo y lo acorraló. Como se puede revisar en la recomendación de la CNDH sobre el caso, hubo ejecuciones extrajudiciales en Tlatlaya y se puede constatar que hubo una desproporcionalidad en el uso de la fuerza.³

Los dos casos nos dan cuenta de la necesidad de regular con más detalle el uso de la fuerza *vis a vis* la proporcionalidad de las amenazas de parte de grupos **armados** de crimen organizado. En los datos que se cuentan en la base de datos del Programa de Política de Drogas (PPD) del CIDE nos confirma que una abrumadora mayoría de las operaciones de Ejército y Policía se basaban en

² Información detallada del caso se puede encontrar en Zepeda Gil, Raúl (2016), *Violencia en Tierra Caliente: Guerra Criminal e Intervenciones Federales de 2000 a 2014*, Tesis de maestría, El Colegio de México, México, p. 110.

³ Comisión Nacional de Derechos Humanos, Recomendación N° 51/2014, 21 de octubre de 2014.

patrullajes y denuncias telefónicas. Apenas el 2% de ellos se motivan por órdenes ministeriales y 3% por información de inteligencia.⁴

En esta información se revela el escenario de conflicto armado que enfrenta nuestro país: hay grupos armados beneficiarios del tráfico ilícito de armas con capacidad de amenazar a integrantes de los cuerpos armados del Estado mexicano. Un caso que revela la gravedad de esta situación fue el surgimiento de Los Zetas, calificados por *Open Society* como un grupo que posiblemente ha cometido delitos de lesa humanidad.⁵ Sea cual sea el mando y esquema de coordinación, debemos evaluar de qué manera el Estado atenderá la problemática de grupos armados en el corto y mediano plazo.

Igualmente, casos como el de Tlatlaya deben evitarse para detener su replicación descontrolada que ya ha causado graves violaciones de derechos humanos. El mismo reporte de *Open Society* también se ofrece información de que el Estado mexicano también podría haber causado delitos de lesa humanidad en el uso de sus cuerpos armados.

En segundo lugar, sobre la estrategia de operativos conjuntos militares-policías: efectivamente, hasta la fecha se ha acumulado evidencia suficiente para confirmar que, en su mayoría, los operativos conjuntos Policía – Fuerzas Armadas han provocado aumentos de homicidios en muchas entidades de la

⁴ Madrazo Lajous, Alejandro; Calzada Olvera, Rebeca y Romero Vadillo, Jorge Javier (2018), “Actuaciones de las fuerzas públicas durante el primer lustro de la “guerra contra las drogas”: metodología detrás de la subbase “Combates””, *Cuadernos de Trabajo del Monitor del Programa de Política de Drogas*, (24), p. 24, enlace: http://www.politicadedrogas.org/PPD/documentos/20180308_140335_cuaderno24finalmin.pdf.

⁵ Open Society Foundations (2016), *Atrocidades innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México*, México. Enlace: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undeniable-atrocities-esp-2nd-edition.pdf>.

República.⁶ Esto se puede apreciar en un reporte del Instituto Belisario Domínguez (IBD).⁷ Sin embargo, es necesario hacer un matiz surgido en la literatura que permite argumentar que la relación causal entre operativo y homicidios es más compleja de lo que la opinión pública refleja.

Haré un poco de historia. Después de los primeros operativos conjuntos Policía – Fuerzas Armadas enviados por el entonces presidente Calderón se comenzaron a registrar aumentos de los homicidios, sobre todo, aunque no exclusivamente, en el norte del país. Se puede ver en el reporte de del IBD aquí citado. No obstante, hay excepciones que nos permiten entender mejor la relación causal entre operativo y violencia. En el reporte mencionado se muestra que, en Michoacán, después de 2006, no aumentaron los homicidios de manera exponencial sino de manera sostenida, a diferencia de todo el país. ¿Por qué? ¿Por qué ciertos operativos aumentan la violencia, pero no en Michoacán? En un importante artículo, Donald Rubin y Valeria Espinosa confirman la relación entre operativos policiales-militares con homicidios, pero ellos notan divergencias en algunos casos. Cito:

Assessments for Tijuana, Nogales, Apatzingan, and, to a lesser degree, Juarez, Acapulco, and Madera, should be made with care given the limitations in the overlap shown in the propensity score and/or pre-intervention homicide rate distributions of municipalities in each of these

⁶ Galindo, C. (2016) “Prohibición de drogas y combate frontal al narcotráfico”. Temas estratégicos, No. 37. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México. Enlace: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3204/1%20Reporte37_ProhibicionDrogas_VersionElectronica.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

⁷ Galindo, C., Rodríguez, J.M., y Soto, R. (2018). “Los homicidios en México (actualización con datos 2017)”. Temas estratégicos, No. 66. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México. Enlace: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4219/Reporte66_HomicidiosDatos2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y

*treated regions and their matched controls. The estimate of the average intervention effect excluding these regions is still positive, 5.78, and its estimated 95% interval is (-0.29, 8.92). The lower bound is only slightly below zero, therefore still suggesting that the interventions lead to an increase in homicide rates the year after.*⁸

Es decir, algunas municipalidades, por los datos que hay sobre ellas, no comparten los efectos de aumento de los homicidios que las demás regiones del país se mostraban con el despliegue de operativos. Esto quiere decir que la mera presencia de operativos no es suficiente para comprender a cabalidad su efecto en homicidios. Necesitamos conocer cómo operan en el terreno. Mi colega Pedro Iniesta, en un capítulo que fue publicado en un libro coordinado por la CNDH y El Colegio de México, ilustra bien cómo los operativos tienen características que necesitamos comprender. Trata del caso de Tamaulipas. Cito:

A pesar del esfuerzo, los convenios de este tipo se basan en el precepto de la presencia policiaca y la captura de delincuentes en flagrancia. Práctica que, aunque necesaria para combatir al crimen, resulta insuficiente para obtener resultados efectivos. Esto es porque los convenios se limitan a hablar sobre la presencia de policías en jurisdicciones ajenas y esto solo es posible mientras persigan a criminales desde su jurisdicción, además de que se omita cualquier aspecto de inteligencia e intercambio de información entre las corporaciones estatales.

⁸ Espinosa, Valeria y Rubin, Donald B. (2015), “Did the Military Interventions in the Mexican Drug War Increase Violence?”, *The American Statistician*, 69(1), pp. 17-21.

A pesar del caos institucional que representó la renuncia de general retirado, los proyectos estatales de seguridad se mantuvieron en pie hasta que el OMS fue puesto en marcha, tan sólo un mes después de la renuncia del secretario. Para dar cuenta de ello, el 16 de mayo se anunció la instalación de un moderno equipo de video a través de los Centros de Control, Comunicaciones y Cómputo (C4), donde también se operaban las líneas de emergencia y denuncia anónima. Con esta instalación, se pretendía apoyar las labores de vigilancia de la ppe y las policías municipales en las zonas “más conflictivas” de las principales ciudades de Tamaulipas, es decir, Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros y Tampico.⁹

Iniesta da cuenta que dicho operativo y acciones subsecuentes no funcionan para detener violencia. Lo interesante es que los dos componentes de los operativos que menciona, presencia y flagrancia, no son lo suficientemente efectivos para detener violencia. Sin embargo, como la literatura lo indica, parece ser que los operativos que causaron más violencia son aquellos que estuvieron asociados a la estrategia de detener líderes de organizaciones criminales. Como se ha afirmado en incontables investigaciones, la estrategia de detención y “abatimiento” de líderes de organizaciones criminales tuvo como consecuencia natural el aumento de la violencia al crear vacíos organizacionales y de mercados ilícitos en regiones del país que hasta el día sufrimos.¹⁰ Por ejemplo, con la muerte de los Beltrán Leyva se ha mantenido una guerra

⁹ Iniesta Medina, Pedro (2018), “Crisis de seguridad en Tamaulipas y Nuevo Laredo previamente al Operativo México Seguro 2005. Un análisis multifactorial”, en Zepeda Gil, Raúl y Aguayo Quezada, Sergio, “Construir el Estado, Construir la Paz: Memorias de la Segunda Conferencia sobre Violencia y Paz”, El Colegio de México, CNDH, Senado de la República, México, pp. 523-568.

¹⁰ Zepeda (2018). *Op. Cit.*

intestinal de pequeñas organizaciones criminales en Guerrero, organizaciones antes asociadas con el cartel de Sinaloa.

Dicho esto, podemos afirmar dos retos generales que una probable Guardia Nacional enfrentaría: hay retos en la proporcionalidad y correspondencia de la letalidad bajo el uso de cuerpos armados del Estado, y hay retos en el entendimiento de la operatividad territorial de los mismos.

La letalidad y el uso de la fuerza son instrumentos regulados del Estado mexicano, pero cuyo empleo sin control puede provocar nuevos casos de violaciones graves de derechos humanos. La letalidad es evitable si se regula correctamente.

Igualmente, la mera presencia física de elementos policiales y detenciones en flagrancia no parecen ser útiles en una estrategia más amplia de seguridad pública, aunque los operativos se pueden ser utilizados como disuasorios temporales. De hecho, que los operativos estén acompañados de muchas más acciones puede traer consecuencias inesperadas. Estas deben ser investigadas conforme sucedan. La base de datos de CIDE PPD tiene muchos elementos para comenzar a hacer una tipología de los operativos y con ellos comprender dinámicas concretas.

No obstante, se que no se puede detener el actuar del gobierno en materia de seguridad pública, por lo cual es necesario aprender de lo pasado y estudiar el presente para no repetir errores en materia de violencia y derechos humanos. Por lo cual considero que el marco legal de la Guardia Nacional y de los cuerpos armados (sean militares o policiales) del Estado debe contemplar medidas de

proporcionalidad, operatividad regulada, transparencia y evaluación. Explico cada una.¹¹

Sobre proporcionalidad, es necesario que se contemple en la ley una serie de definiciones claras sobre *amenazas, retos, vulnerabilidades y riesgos* desde dos perspectivas: desde la perspectiva de la seguridad humana (ciudadanos en general) y desde la perspectiva de los cuerpos armados del Estado. A partir de los ámbitos mencionados se deben desprender reglas de proporcionalidad del uso de la fuerza a partir de criterios de inminencia y magnitud de la amenaza para que estos se correspondan a su vez con métodos, planes y actuaciones que tengan autorizados los cuerpos armados.

El uso de la fuerza debe ser el último recurso disponible y este debe estar vinculado a los estándares internacionales de derechos humanos en la materia. En particular *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley expedidos por la Organización de las Naciones Unidas el 7 de septiembre de 1990.* Hago especial énfasis en algunos estándares como la moderación en el uso de la fuerza, el actuar proporcional a la gravedad del delito y que corresponda al objetivo general de la operación del cuerpo de seguridad; la reducción de daños; en la protección de la vida; la prestación de asistencia y servicios médicos de cualquier persona afectada y que se notifique de lo sucedido a familiares y amigos íntimos de los involucrados en eventos de letalidad.

En particular, la legislación sobre uso de la fuerza debe contemplar esquemas de responsabilidad administrativa, civil y penal sobre la cadena de mando en la

¹¹ Estos temas se exponen a mayor detalle en Zepeda Gil, Raúl (2018a), “[El problema de la aplicación de los conceptos de seguridad en México: una reflexión a partir de las iniciativas de Ley de Seguridad Interior](http://revista.ibd.senado.gob.mx/index.php/PluralidadyConsenso/article/view/438/412)”, *Pluralidad y Consenso*, (33), julio-septiembre, pp. 36-54. Enlace: <http://revista.ibd.senado.gob.mx/index.php/PluralidadyConsenso/article/view/438/412>.

operación cotidiana cuando trate de uso de la fuerza. En especial cuando las decisiones en la cadena de mando puedan provocar o crear condiciones para que sucedan violaciones graves de derechos humanos. Por ejemplo, como se documentó para el caso de Tlatlaya.¹² Los mandos e integrantes de cuerpos armados, al ser responsables legales del uso de la fuerza deben considerar en la operación su potencial letal y su potencial de daño. Igualmente, las responsabilidades legales de los encargados operativos del uso de la fuerza cambiarán de fondo la estrategia de seguridad al restringir lo más posible ciertas aproximaciones, como lo son el patrullaje en espera de flagrancia o las detenciones surgidas de denuncias anónimas.

Sobre la operación, es necesario que la legislación secundaria también indique los instrumentos operativos de la posible Guardia Nacional. Como mencioné, los operativos conjuntos con amplia discrecionalidad de los mandos operativos de los cuerpos armados han demostrado no ser instrumentos idóneos de seguridad pública. Usualmente son estrategias contingentes de disuasión, pero ineficientes en el largo plazo. En ello la ley orgánica de la posible Guardia Nacional debería contemplar que los operativos y otras acciones de dicha corporación deben estar subordinadas a planes concretos y hojas de ruta detalladas. En particular, los operativos no deben ser utilizados como estrategias para absolutamente todos los delitos y, sobre todo, deben obedecer a investigaciones surgidas del Ministerio Público o de información vital de inteligencia de diferentes áreas en la materia.

Es particularmente importante definir qué es un operativo y cuáles son sus componentes, para así diferenciarlo de otras acciones organizadas que tengan

¹² Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. (2015), *Tlatlaya a un año: La orden fue abatir*, México. Disponible en: <http://centroprodh.org.mx/2015/06/30/tlatlaya-a-un-ano-la-orden-fue-abatir-2/>.

naturalezas específicas. Por ejemplo, una serie de acciones conducentes a detener personas que tengan orden de aprehensión y detención deben ser distinguidas legalmente de aquellas que sea vigilancia de caminos o instalaciones, u operaciones de decomisos de armas, o de rescate de personas secuestradas, etc. Es decir, operativo no debe ser un término que permita ocultar acciones específicas que requieren ser planeadas, desplegadas y evaluadas de manera separada. En general, la suma de estas diferentes acciones debe ser consideradas parte de una estrategia coherente. La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana debe dirigir estas tareas de manera exclusiva.

Sobre transparencia y evaluación, el régimen transitorio del dictamen en comento de estas audiencias permite crear mecanismos de evaluación, pero esta no será posible sin medidas claras de procesamiento de información y transparencia. Aunque las autoridades encargadas de la Guardia Nacional o cualquier agencia que se encargue de este tema tengan que hacer sus evaluaciones, debe haber medidas internas y externas de vigilancia, control, evaluación y monitoreo de las actividades de este cuerpo armado del Estado.

En el caso de tareas internas de monitoreo y control, debe ser designado un civil con ratificación de esta soberanía en un rol de inspector general de la Guardia Nacional, el cual tenga la autonomía y recursos suficientes para cumplir con estas funciones para asignar responsabilidades civiles, administrativas y penales de la operación cotidiana de esta nueva agencia. La inspección de la Guardia Nacional no debe depender del titular de la misma o de las Secretarías de la Defensa, Marina, Seguridad o Gobernación. Cualquier intento de controlar el uso de la fuerza será letra muerta si no hay facultades suficientes para hacer valer las responsabilidades de agentes y personal de mando.

En el caso de las tareas de evaluación, es necesario que las actividades de la Guardia Nacional no sean consideradas como materia de seguridad nacional. Es un riesgo particular que se utilicen las provisiones legales en materia de transparencia para evitar otorgar información de las actuaciones de esta próxima corporación. En particular, debe establecerse un régimen de información y datos abiertos que sean alimentados cotidianamente, para que no haya margen a la no documentación de acciones de esta corporación. Por ejemplo, de que sea estrictamente necesario un reporte o bitácora de cualquier actuación de la Guardia. Este régimen de transparencia de la Guardia Nacional debe ser lo suficientemente exhaustivo para que haya vigilancia ciudadana de su actuar. Sobre todo, debe haber otros registros documentales que completen lo que documentos relaten, tales como videograbaciones, información forense, etc. Claro, el régimen de transparencia debe ser lo suficientemente robusto para que no permita ocultar información relevante para la ciudadanía, pero también prudente para no revelar datos claves de investigaciones ministeriales, de seguridad nacional o de estricta disciplina militar.

Para finalizar, espero que estos elementos que expongo que puedan estar en la Constitución o la legislación secundaria de la Guardia Nacional con dos finalidades: regular el funcionamiento de la Guardia Nacional en su trabajo cotidiano y dar elementos a los legisladores, expertos y ciudadanos en general acerca del régimen de transición de la Guardia que está contemplando en el dictamen. La idea general es permitir un esquema de protección por diferentes vías tanto de la seguridad pública cuanto de los derechos humanos de los ciudadanos mexicanos.

Agradezco mucho la atención y en este documento están referenciados las publicaciones a las que aludí.