MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Una alternativa a la **GUARDIA NACIONAL**

MÉXICO EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Una alternativa a la Guardia Nacional

México enfrenta un grave problema de inseguridad y violencia. En México Evalúa, coincidimos con el diagnóstico de la nueva administración federal: los cuerpos policiales con los que el país cuenta no han sido lo suficientemente eficaces y eficientes para garantizar la integridad física y patrimonial de los mexicanos. Sin embargo, también consideramos que la crisis de inseguridad no solo es achacable a las policías. La creación de una política de seguridad ciudadana de largo plazo tiene que considerar al sistema de justica, al sistema penitenciario y a la prevención del delito; y enfocarse en la generación de capacidades institucionales desde lo local.

Somos conscientes de que existen zonas del país en donde la urgencia está dictando la agenda. No obstante, es un error transformar las estrategias para atender la emergencia en ejes rectores de la política de seguridad. Por esta razón, no estamos de acuerdo con la propuesta de perpetuar y formalizar la militarización de la seguridad pública mediante la creación de una Guardia Nacional tal y como fue planteada.

Existen alternativas para evitar los costos humanos que ha generado la inclusión del ejército en labores de seguridad pública, que puedan aportar soluciones para atender a las zonas más críticas, pero sin dejar de incentivar el desarrollo de capacidades institucionales policiales sostenibles como el objetivo prioritario.

En razón de lo anterior y con la intención de mostrar que existen otros caminos, presentamos una alternativa a la propuesta de la Guardia Nacional. Con ello queremos dejar constancia que no estamos en la disyuntiva entre tomar una mala decisión o no hacer nada.

El punto de partida

Estamos convencidos de que la solución al problema de la inseguridad está en la dignificación, la profesionalización y el fortalecimiento de las corporaciones policiales de los tres órdenes de gobierno. Esto incluye un proceso de corresponsabilidad en la construcción de la seguridad, que debe partir de diagnósticos claros y precisos sobre los retos institucionales y las dinámicas de violencia que enfrentan estas instituciones.

La federación puede y debe desempeñar un papel central en este proceso de consolidación de capacidades institucionales, principalmente, por medio de las siguientes acciones:

a) Revisar el actual Sistema Nacional de Seguridad Pública para identificar y modificar los factores que han impedido la correcta planeación, evaluación, monitoreo, coordinación y

corresponsabilidad en el diseño de la política de seguridad ciudadana para todos los integrantes de la federación.

b) Reformulación del esquema de financiamiento (incluyendo monitoreo y evaluaciones) para las policías estatales. El estado actual desincentiva la corresponsabilidad de las entidades e incrementa la dependencia de las entidades con respecto a las limitadas aportaciones de la federación.
c) Incluir mecanismos específicos de monitoreo, evaluación y transparencia de los recursos federales (FASP y FORTASEG) destinados a las entidades federativas y los municipios en materia de seguridad.
d) Crear la Ley General sobre Desarrollo Policial, que establezca los lineamientos básicos y estándares que las corporaciones policiales deben cumplir en temas como carrera policial, régimen disciplinario y profesionalización, así como las prestaciones laborales que deben tener.
e) Crear la Ley Nacional de Uso de la Fuerza, que guíe y otorgue certeza y seguridad jurídicas al actuar de los integrantes de las corporaciones policiales.
f) Diseñar un mecanismo de subsidiariedad entre los distintos niveles de gobierno para formalizar y planificar la colaboración entre los diversos cuerpos policiales.
g) Fortalecer las evaluaciones de control de confianza de las instituciones de seguridad.
h) Crear un plan de desmovilización para los elementos que no pasen los controles de control y confianza para evitar que se involucren en actividades criminales.
i) Fortalecer la vigilancia interna de las policías mediante la creación de unidades de asuntos internos dentro de sus corporaciones policiales, para vigilar el desempeño de los elementos en apego al respeto de los derechos humanos, la observancia de los protocolos de conducta e identificar casos de corrupción.
j) Promover el desarrollo de capacidades de recopilación, sistematización y análisis de la información en las corporaciones policiales que posean capacidades medianamente consolidadas de investigación y prevención. Por ejemplo, las policías de las principales zonas metropolitanas del país.
k) Fomentar la evaluación periódica y transparente de las policías, mediante la publicación periódica de información sobre el estado de las corporaciones policiales. Por ejemplo, continuar con la publicación del Modelo Óptimo de la Función Policial y la Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP).

Atención a la coyuntura mediante un nuevo cuerpo policial

Algunas zonas del país enfrentan una crisis de inseguridad vinculada con la presencia de la delincuencia organizada y la debilidad —en algunos casos la ausencia— del Estado. Ante este panorama, es prioritaria la participación del gobierno federal para ayudar a las instituciones

locales de seguridad a recuperar el control de sus territorios y garantizar así la seguridad de sus habitantes. Las Fuerzas Armadas han desempeñado esta labor durante los últimos 12 años; sin embargo, su participación en labores de seguridad pública debe ser limitada, con plazos definidos para su regreso paulatino a los cuarteles.

Para mostrar que la creación de una Guardia Nacional de carácter militar no es la única alternativa para combatir la crisis de seguridad que rige el país, proponemos crear un cuerpo policial con las capacidades y los recursos necesarios para atender las zonas que presentan una grave crisis de inseguridad. Sus objetivos serían fortalecer la presencia de la autoridad en zonas de debilidad institucional y contribuir al proceso de desmilitarización de la seguridad pública[1].

Este cuerpo policial será de carácter y mando civil, pero con la participación excepcional y temporal de las Fuerzas Armadas en el proceso de capacitación y organización interna[2]. Su despliegue operativo se focalizaría en las zonas del territorio nacional que requieran una intervención urgente, pero no en todo el país. Su presencia sería temporal y con plazos bien definidos. Su planeación y objetivos deben responder a las necesidades y acuerdos establecidos en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

A continuación, presentamos las principales características de este cuerpo policial:

1) Los mandos administrativos y operativos serán civiles. Este nuevo cuerpo policial dependerá directamente de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

2) La formación de los elementos será policial con algunos componentes militares, pero siempre en apego al respeto de los derechos humanos y con mecanismos de rendición de cuentas. La duración de esta formación será de dos años, con aspectos teóricos y prácticos.
   - Los contenidos de los cursos de formación y capacitación serán definidos por mandos civiles, especialistas nacionales e internacionales, organismos internacionales y con el apoyo de militares.
   - La impartición de los cursos estará a cargo de los militares, pero siempre bajo la supervisión de civiles. Este proceso de formación durará los primeros tres años, hasta que se consoliden los mandos civiles especializados que puedan continuar con el proceso de capacitación.

[1] En general, los cuerpo híbridos o intermedios entre policías y militares tienen cumplen con estos dos objetivos (Vizcaíno, 2018).
[2] La tendencia internacional de los últimos años consiste en tener a civiles a cargo de las instituciones de seguridad (Sánchez, 2019).

3) La estructura operativa estará integrada por agrupamientos y compañías, integradas por varios elementos y que se puedan adaptar a las necesidades de cada territorio.

4) Tendrán condiciones laborales dignas: salario, prestaciones sociales, alojamiento, alimentación, becas para sus hijos, vestuario y equipo, estabilidad laboral, educación y desarrollo profesional.

5) La planeación y programación de los despliegues operativos deben estar basadas en diagnósticos locales y regionales de las zonas prioritarias, elaborados por el mando civil en coordinación con las autoridades estatales y locales. Estos diagnósticos deben ser presentados ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública para su revisión.

6) Se deben establecer mecanismos de subsidiariedad para activar la participación de este cuerpo policial. La primera opción será a petición expresa de los gobernadores o los alcaldes interesados. La segunda cuando la federación identifique zonas con alta debilidad institucional y/o la presencia del crimen organizado. En ambos casos, se realizarán procesos de deliberación participativos y transparentes, con la participación de la sociedad civil y expertos en el tema, para justificar la intervención y evitar decisiones unilaterales.

7) Los despliegues operativos en el territorio deben ser temporales y deben responder únicamente a las demandas y los fenómenos delictivos (del fuero federal) de las zonas que lo requieran.

8) Habrá un proceso gradual de desmilitarización de las funciones de seguridad. En un inicio, el cuerpo policial se integrará por 50,000 elementos operativos: 16,000 de la Policía Federal[3] y 34,000 elementos de las Fuerzas Armadas[4].

   El proceso de reclutamiento se realizaría de manera anual[5] y el retiro de los militares será gradual a partir del tercer año. Si la formación de los nuevos integrantes tomará en

[3] Se estima que la Policía Federal contaba con 37,293 elementos en 2018. Cerca de 10,000 elementos forman parte de las divisiones de inteligencia, investigación, científica y antidrogas. El resto, un poco más de 30,000, son elementos operativos de las divisiones de seguridad regional, gendarmería y fuerzas federales que pueden formar parte del nuevo cuerpo policial (Ángel, 2018; Policía Federal, 2018). Se sugiere realizar un proceso riguroso de depuración y comenzar con 16,000 elementos; el resto podrá participar en el proceso de formación para integrarse posteriormente.

[4] Esta estimación se realiza con base en la propuesta actual del gobierno federal para comenzar a operar la Guardia Nacional con 50,000 elementos.

promedio dos años, se estima que para 2024 ya no habrá militares realizando labores de seguridad pública en el país, como se muestra en los siguientes cuadros:

Proceso de reclutamiento

Año	Número de personas reclutadas
2019	21,000
2020	14,000
2021	14,000
2022	14,000
2023	14,000
2024	14,000

Distribución de elementos en activo

Año	Número de policías militares y navales	Número de civiles	Número de nuevos elementos	Total de elementos en activo
2019	34,000	16,000	0	50,000
2020	34,000	16,000	0	50,000
2021	24,000	16,000	21,000	61,000
2022	14,000	37,000	14,000	65,000
2023	4,000	51,000	14,000	69,000
2024	0	65,000	14,000	79,000

Los militares que se incorporen al nuevo cuerpo policial se desincorporarán temporalmente de las Fuerzas Armadas mediante una licencia, con la garantía de que al terminar su participación podrán reintegrase a su cargo sin ninguna modificación de prestaciones ni salario. En caso de que lo deseen, podrán formar parte del cuerpo policial, renunciando a sus privilegios militares, pero manteniendo la jerarquía alcanzada durante su periodo de actividad.

9) Contará con áreas de investigación, inteligencia y asuntos internos, que se integrarán por los elementos de la Policía Federal encargados de estas áreas[6]. El nuevo cuerpo policial sólo podrá ayudar en procesos de investigación del orden federal, sin ninguna excepción.

---

[5] Se toma como base la propuesta del gobierno federal para reclutar 21,000 elementos durante el primer año y 14,000 durante cada uno de los años subsecuentes.

[6] Se realizará un proceso de depuración de los elementos de la Policía Federal para integrar a los mejores elementos.

Es necesario implementar un mecanismo de quejas anónimas ante la Unidad de Asuntos Internos, tanto para los elementos del cuerpo policial como para los civiles con los que interactúan. Este mecanismo es importante para generar confianza entre la ciudadanía.

10) Evaluación y rendición de cuentas del cuerpo policial. Cada seis meses, el secretario de Seguridad y Protección Ciudadana presentará un informe de resultados del cuerpo policial ante una Comisión Bicameral del Congreso de la Unión. Se realizarán grupos de trabajo con funcionarios, representantes de la sociedad civil y académicos en el tema para analizar los resultados y proponer recomendaciones enfocadas a mejorar el desempeño del cuerpo policial. Las recomendaciones emanadas de este mecanismo serán presentadas en el Consejo Nacional de Seguridad y el Secretariado Ejecutivo se encargará de su procesamiento e implementación.

Corolario

A diferencia de la creación de la Guardia Nacional, nuestra propuesta no requiere reformar la Constitución Política porque el Ejecutivo puede diseñarla mediante un decreto o una iniciativa de ley. Al contrario de la Guardia Nacional, nuestro planteamiento sí toma en serio tanto la desmilitarización como la atención a la emergencia que existe en algunas regiones del país. Por ello, nuestro punto de partida es el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los cuerpos civiles, seguido de un proceso de generación de un nuevo cuerpo policial con apoyo de las Fuerzas Armadas, pero con un claro esquema de desincorporación de los militares. Propuestas como esta sí representan un paso contundente hacia la desmilitarización de las tareas de seguridad pública.

A pesar de la crisis de seguridad no podemos caer en la desesperación y aceptar que la vía militar es el único camino. Si realmente se quiere pacificar al país, el gobierno federal debe apostar por la consolidación de instituciones de seguridad efectivas y sostenibles en el tiempo en los tres órdenes de gobierno. Este proceso lleva tiempo y la crisis de seguridad requiere acciones inmediatas, por tanto, proponemos crear un nuevo cuerpo policial federal que ayude a los estados y municipios que enfrenten presencia del crimen organizado y/o debilidad institucional a recuperar el control de sus territorios. La presencia de este cuerpo policial estaría focalizada en ciertas zonas del país, de manera temporal y con la supervisión continua del Congreso de la Unión y la sociedad civil.

MÉXICO EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Bibliografía

Ángel (2018). Con todo y Gendarmería, la Policía Federal tiene ahora mil agentes menos que al inicio del sexenio. *Animal Político*. Consultado en https://www.animalpolitico.com/2018/10/policia-federal-menos-agentes-epn/

Policía Federal (2018). *Informe de rendición de cuentas de la administración 2012-2018*. Consultado en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/415328/Informe_de_Rendici_n_de_Cuentas_Polic_a_Federal.pdf

Sánchez (2019). Seguridad pública en el mundo: ¿quién está al mando? *Nexos*. Consultado en https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1184

Vizcaíno, A. (2018). *Gendarmería y otras soluciones para la Seguridad Pública y la Seguridad Interior*. México: Editorial Libijus.