

Julio de 2022



**El rol de las Fuerzas Armadas
mexicanas en la construcción de paz:
Ideas de expertos nacionales para
el diálogo público**

El [Instituto para las Transiciones Integrales](#) (IFIT por sus siglas en inglés), es una organización internacional no gubernamental que opera con el decidido propósito de brindar orientación personalizada acerca de cómo priorizar e integrar la formulación de políticas en las áreas de democracia, desarrollo, estado de derecho y seguridad, ofreciendo mejores oportunidades para lograr transiciones exitosas y sostenibles. IFIT está basado en Barcelona, España, y cuenta con una oficina regional en Bogotá que coordina el trabajo regional en países como Colombia, Venezuela y México.

En septiembre del 2019, IFIT lanzó el [Grupo de Apoyo para la Construcción de Paz](#): una plataforma independiente de líderes mexicanos multidisciplinarios que buscan generar las condiciones para el diseño de una política de Estado de construcción de paz que pueda ser implementada desde lo local.

Al ser un catalizador de conversaciones interesantes y necesarias en un entorno complejo, buscando tender puentes que atiendan brechas existentes entre distintos sectores de la sociedad y desarrollar una comprensión más profunda e integral de la actual crisis de violencia, el Grupo apunta a desarrollar la visión de un México pacífico.

El [Centro de Estudios sobre Seguridad, Inteligencia y Gobernanza \(CESIG\)](#) es el punto de encuentro de las distintas capacidades que el ITAM posee en temas de seguridad, inteligencia y gobernanza. A través de sus afiliados y socios, genera y difunde conocimiento académico con los más altos estándares internacionales para contribuir a la solución de problemas relacionados a temas de seguridad, inteligencia estratégica y gobernanza.

Agradecimientos

Sebastián Guerra, Ana Kourchenko y Martha Maya, de parte de IFIT, coordinaron la redacción, corrección y edición final de este documento.

Imagen de portada: Soldados de las Fuerzas Armadas mexicanas en un “día de la bandera mexicana” evento en Polotitlán, México, 24 de febrero de 2015. Gerardo Huitrón/iStockPhotos.

PRESENTACIÓN

Desde su constitución en septiembre de 2019, el [Grupo de Apoyo para la Construcción de Paz](#), auspiciado por el Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT), ha venido reflexionando y movilizándolo su acción en torno a la inseguridad y la violencia que desde hace varias décadas azotan al país; fenómeno para el cual no parece haber caminos fáciles de resolución ni decisiones contundentes de las autoridades públicas, pero sobre el cual es necesario seguir sumando fuerzas.

Las cifras repetidas una y otra vez en los medios de comunicación son aterradoras. En 2019 y 2020, señalaba un informe oficial, se cometieron más de 70 mil homicidios, lo que equivale a un promedio diario de 100 muertes violentas. En 2020, estas cifras incluyeron la muerte de “un exgobernador, seis periodistas, tres alcaldes en funciones, casi medio millar de policías, más de mil menores de edad y cerca de 3 mil 500 mujeres”¹.

El rol de las Fuerzas Armadas (FFAA) y las policías está en el centro de esta discusión, pues principalmente de ellas depende el mantenimiento del orden público y la contención de las amenazas a la seguridad. Sin embargo, como es bien conocido, desde el año 2006 –fecha en la cual el entonces presidente Felipe Calderón justificó el despliegue militar señalando que las policías civiles no tenían los medios para hacer frente al crimen organizado, estrategia que en todo caso se implementaba desde antes– en México se debate arduamente sobre los ámbitos de actuación de cada una de estas instituciones y su efectividad en la superación de la violencia. La creación de la Guardia Nacional por el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador –constitucionalmente diseñada como un cuerpo civil, pero que en la práctica se ha convertido en un cuerpo constituido por integrantes del Ejército y la Marina–, ha profundizado la controversia.

Dado este marco, tuvieron lugar a lo largo del año 2021 una serie de diálogos con militares retirados, integrantes del Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT) y del Grupo de Apoyo para la Construcción de Paz, y académicos expertos del [Centro de Estudios sobre Seguridad, Inteligencia y Gobernanza \(CESIG\) del ITAM](#), con el propósito de construir insumos cualificados provenientes de una conversación abierta y franca que contribuyeran a nutrir y complementar el diagnóstico sobre la situación que afronta México y a encontrar nuevas rutas o fórmulas de solución.

¿Cómo se denominan los tiempos actuales en México y cuáles son las amenazas que enfrentan las FFAA? ¿Cuál debe ser el rol del Ejército y la Marina ante los niveles de violencia que enfrenta México actualmente? ¿Cuáles son las principales preocupaciones jurídicas del Ejército y la Marina en operaciones contra grupos de crimen organizado y cómo se podrían solventar? ¿Qué incentivos deben existir para la creación de policías

capaces que sustituyan a las FFAA? Estas y otras preguntas orientaron los diálogos que se desarrollaron siguiendo la regla *Chatham House*, según la cual pueden citarse las ideas pero no quien las pronuncia.

Las respuestas a estas preguntas estuvieron atravesadas por un hilo conductor: **la necesidad de darle un giro al debate público sobre la seguridad en México**, superando fórmulas repetidas, lugares comunes y frases hechas, como aquellas que indican que “los militares son buenos y los policías malos” o que señalan que la solución reside únicamente en “devolver a los militares a sus cuarteles”. Hay necesidad de cualificar el debate mostrando los distintos puntos de vista, aproximándose con claridad histórica y pertinencia local a los problemas, nutriendo de complejidad y sentido de realidad las fórmulas de solución y, sobre todo, ampliando la conversación y construyendo puentes entre el poder civil y el militar, actores que tradicionalmente están en orillas distintas o tienen pocos incentivos para colaborar.

Con miras al 2024, fecha en que las FFAA no podrán ejercer funciones de seguridad pública², es fundamental empezar a llenar de contenido de qué manera, bajo qué principios, buscando qué objetivos y con qué capacidades se debe producir una *transición de las fuerzas de seguridad hacia un México no violento*. Pensar en clave de transición habilita una reflexión sobre el pasado inmediato y remoto y proyecta el futuro con una visión prospectiva, nutriendo el análisis del presente de una mejor perspectiva³.

De manera que este documento no hace declaraciones sino que reúne y ordena las reflexiones que en materia de seguridad, violencia y el rol de las FFAA y las policías surgieron en la serie de diálogos, proponiendo a la opinión pública nuevas premisas y caminos para la conversación.

Otras preguntas muy relevantes están ausentes de este documento, dado el tipo de participantes y los intereses de indagación inicialmente planteados, por ejemplo la formación cívica y en derechos humanos al interior de las FFAA y la participación y el involucramiento ciudadano en las políticas y diseños institucionales de seguridad. El Grupo de Apoyo para la Construcción de Paz en México aspira a abordar estos temas en futuros encuentros.

El documento está organizado en dos secciones. En primer lugar, unas premisas, donde se establece brevemente la trayectoria de las FFAA mexicanas y se da cuenta del contexto que dio origen a los diálogos y que enmarca el alcance del documento. Y en segundo lugar, se presenta la información resultante de los diálogos alrededor de ocho ejes temáticos, que pueden ser leídos como nodos de la conversación pública:

1. La manera como caracterizamos la violencia en México, qué tipo de amenazas se enfrentan y la necesidad de superar las simplificaciones.
2. La falta de claridad conceptual en materia de seguridad y su impacto en la toma de decisiones.
3. El reto de la seguridad jurídica de todas las fuerzas y la necesidad de promover la vigilancia pública sobre el papel de las FFAA.
4. El rol del Ejército y la Marina en la coyuntura actual de violencia y sus desafíos futuros.
5. La relación entre las FFAA y las policías y la necesidad de complejizar el debate y las aproximaciones, ampliando la mirada y superando las simplificaciones.
6. El fortalecimiento policial, premisas nuevas y aproximaciones alternativas.
7. La falta de una cultura de seguridad pública y el rol y responsabilidad de gobernantes y líderes políticos en la mejora de la seguridad y la superación de la violencia.
8. Transición hacia la paz y el rol de las FFAA en un México no violento.

Las ideas aquí incluidas no pretenden guardar una coherencia orgánica ni ofrecer una perspectiva académica ni concluyente sobre el tema tratado. Las ideas pueden en algunos casos chocar entre sí, complementarse o simplemente hacer énfasis en uno y otro aspecto de la discusión sin controvertir posturas previas. Se espera que sirvan como punto de partida para incentivar la deliberación entre el poder civil y el militar, y permitan promover más y mejores debates públicos sobre la seguridad, la violencia y el rol de las FFAA en perspectiva de construcción de paz. Más allá de ser un documento cerrado, con una postura identificable, teórica o política, se trata de un documento que pretende ofrecer un “diálogo en acción”.

ALGUNAS PREMISAS

- A diferencia de los países de la región, **la estructura de las FFAA mexicanas es sui géneris** y desde la revolución ha mantenido su autonomía e independencia de gestión, sin que esto signifique que exista un Estado pretoriano. Desde 1934 que se estabilizó el país, las FFAA se han subordinado a las autoridades electas. A partir de 1939, la Secretaría de Guerra y Marina se dividió en la Secretaría de la Defensa Nacional (agrupando al Ejército y a la Fuerza Aérea) y en la Secretaría de Marina (con la Armada de México y los asuntos marítimos en su conjunto). Esto permitió dar paso a una profesionalización que desplegó al Ejército en todo el territorio nacional, mientras que la Armada ubicó sus fuerzas en las zonas marinas mexicanas en cumplimiento a su derecho en la mar.
- En el 2006 y como parte de su declaración de la guerra contra las drogas, el presidente Felipe Calderón justificó el despliegue militar señalando que las policías civiles no tenían los medios para hacer frente a las amenazas del crimen organizado, algo que en todo caso no era nuevo pues tenía antecedentes en el pasado. Esta posición se mantuvo durante el Gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, lo que mantuvo estancado el desarrollo de la Policía Federal, institución que en todo caso fue alimentada por un brigada de policía militar. Con la llegada al poder de Andrés Manuel López Obrador se creó la Guardia Nacional, de nuevo dejando atrás los esfuerzos de consolidación de la Policía Federal. Esta nueva figura de la Guardia Nacional, constitucionalmente diseñada como un cuerpo civil, se ha convertido en la práctica en un cuerpo integrado por integrantes de la Marina y del Ejército, bajo la dirección de un General del Ejército. Por esta razón, **para algunos, a la fecha hay tres fuerzas militares formales operando en el país: la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR) y la Guardia Nacional.**
- **México en su historia reciente no ha identificado en el marco de la seguridad nacional amenazas externas que requieran una respuesta militar, por lo que las FFAA, sin modificar su misión y su razón de ser, han enfocado sus tareas en atender las amenazas de orden interno.** Con el cambio de siglo, enfocaron sus esfuerzos en combatir al crimen organizado, identificando a las grandes organizaciones criminales como la principal amenaza a la seguridad nacional y a otras tareas como el apoyo a la población en caso de desastres, lo cual no ha estado exento de crítica por algunos sectores que señalan que la diversidad de tareas de las FFAA pone en riesgo su profesionalización y desnaturaliza su misión.
- A pesar de que las encuestas demuestran una alta aceptación a la actuación de las FFAA en las tareas que actualmente desarrollan coadyuvando la seguridad pública, **en algunos sectores de opinión hay escepticismo y desconfianza frente a su actuación, cuestionando su conveniencia y su actual protagonismo.** El modelo detrás de

estas tareas ha estado además caracterizado por una política de autosuficiencia, de distancia y de desconfianza con otras instituciones del Estado y con el sector civil. Para algunos, esta distancia se traduce en que en la práctica el poder político está alejado de la realidad de las FFAA y, por otro lado, en que los militares no quieren involucrarse de manera directa en el ejercicio de la política. A esta tensión se le suman los reclamos de la sociedad civil frente a los abusos cometidos en el marco de las operaciones y la ausencia de acciones coordinadas, o evaluaciones y mediciones imparciales que hagan parte de una estrategia nacional.

1. La manera como caracterizamos la violencia en México, qué tipo de amenazas se enfrentan y la necesidad de superar las simplificaciones

Superar las simplificaciones en las definiciones es un primer paso para encontrar mejores soluciones. En materia de seguridad en México es especialmente difícil. Permanentemente se hace alusión al “problema del narcotráfico” o a “la guerra contra las drogas”, fórmulas que de tanto repetirse han perdido capacidad explicativa y funcionan más bien como cápsulas retóricas que ocultan o impiden ver los matices y la complejidad de los problemas. Algunas ideas sobre este debate:

- **Definir si México atraviesa tiempos de paz o de guerra es crucial en muchos sentidos** porque impacta la toma de decisiones del Poder Ejecutivo, la seguridad jurídica de las distintas fuerzas de seguridad y la aplicación o no de instrumentos del derecho internacional, entre otros. El debate se ha dado sobre todo a nivel judicial, pero de manera intermitente y no con la contundencia que amerita. En su momento, por ejemplo, refiriéndose a una controversia sobre la competencia de los juzgados militares o civiles, el entonces Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Ramón Cossío, señaló: “hay que considerar que nos encontramos en tiempos de paz, siempre que no exista una declaración de guerra”⁴.
- Para algunos, aludiendo a definiciones recientes en estrategia militar sobre las “**guerras híbridas**” o “**guerras irregulares**”, es correcta la caracterización de la situación de México como una guerra, particularmente una guerra contra el narcotráfico. Para otros, **la denominación adecuada remite más bien a un fenómeno de violencia**.
- Si se desagregan fórmulas generales como “**tráfico de drogas**”, la caracterización de los delitos se vuelve mucho más local, lo cual conduce a **alternativas de solución que vuelcan la mirada a municipios y estados**.
- Visiones más matizadas permiten lecturas menos inmediatas y **proyectan la solución de los problemas al mediano y al largo plazo**, soluciones que van más allá de contener la actuación específica de un grupo criminal o, incluso, que superan

la idea de que todo se resuelve con una reforma a las FFAA o a las policías, y avanzan hacia los **factores adicionales, como la desigualdad de ingresos, la falta de educación o la carencia de empleo.**

- Otra visión, que resulta complementaria, conduce a **enfocar el problema no tanto desde los agentes de la violencia (cárteles, grupos irregulares, delincuentes, etc.) sino desde el mercado y las rentas que disputan.** Para algunos, la violencia emerge no tanto donde la pobreza y la falta de mercados es la norma, sino, precisamente, allí donde hay potenciales riquezas emergentes y actores interesados en capturarlas. Los mercados ilícitos que no se han podido regular son, bajo esta premisa, la amenaza a enfrentar.
- Otra mirada indica que es infructuoso pretender buscar una amenaza en particular; más bien de lo que se trataría es de **revisar los riesgos asociados a la politización, la descoordinación entre órdenes, la falta de supervisión y la desunión al interior de los cuerpos de seguridad.**
- Bajo algunas definiciones de las ciencias sociales, la situación de México tiene características similares a las de una guerra civil, lo cual para algunos justificaría la participación de las FFAA en el territorio nacional. Más allá de reflexiones conceptuales, las preguntas que surgen son: **¿cuáles son los efectos de la militarización de la situación? ¿por qué se llega a la militarización y cuál es el rol que este fenómeno ha jugado en la violencia?**, preguntas que invitan a pensar si la militarización se puede considerar como una causa desencadenante de problemas o como una consecuencia de factores o causas previas.

2. La falta de claridad conceptual en materia de seguridad y su impacto en la toma de decisiones

El debate público en México en materia de seguridad está atravesado por una confusión grande entre los conceptos de ‘seguridad nacional’, ‘seguridad pública’ y ‘seguridad interior’ (este último sin definición), lo cual deriva en un marco jurídico incompleto y confuso. Para garantizar la seguridad jurídica de las distintas fuerzas y mejorar la toma de decisiones, es fundamental atender esta confusión y clarificarla. Algunas ideas sobre este debate:

- No existe claridad desde el punto de vista conceptual en relación al ámbito de actuación de las FFAA y qué facultades tienen en tiempos de paz o en estados de “no guerra”. **En algún sentido esta confusión tiene que ver con la insuficiente definición de conceptos clave como “seguridad nacional”, “seguridad pública” y “seguridad interior”.**
- En el marco jurídico mexicano, el artículo 3º de la Ley de Seguridad Nacional define a la **seguridad nacional** y le da un alcance de seguridad exterior, aunque con algunos elementos de orden interno. Por otra parte, el artículo 21 constitucional

le da alcance a la **seguridad pública** y la establece como una función que es responsabilidad de instituciones de carácter civil, incluida la Guardia Nacional. La noción de **seguridad interior**, por su parte, si bien se ha usado recurrentemente desde la Constitución de 1812, pasando por el Código de Justicia Militar, la Ley Orgánica de la Armada de México o la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea, no cuenta con una definición. Los intentos de definición y claridad conceptual han sido desechados, como el que se incluía en el proyecto de reforma de la Ley de Seguridad Nacional en el 2009.

- En 2017 la **propuesta de Ley de Seguridad Interior planteaba una definición muy clara sobre lo que debe entenderse por este concepto y especificaba cómo deben participar las FFAA**. Sin embargo, fue declarada inválida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y poco tiempo después fue creada la Guardia Nacional. De otra parte, el glosario de términos unificados de las FFAA define qué es la seguridad interior, pero no es un instrumento vinculante.
- El concepto de **seguridad interior** ha sido entendido como una condición intermedia entre la seguridad pública y la seguridad nacional para proteger las instituciones del Estado de peligros internos y externos. La idea es que la seguridad interior habilita la coordinación entre FFAA y fuerzas de orden público (policías). No obstante, no hay mucha claridad sobre este concepto y la manera como afecta las facultades y competencias.
- **La Suprema Corte de Justicia de la Nación** ha señalado que las FFAA sí pueden participar en asuntos de seguridad pública en tiempos de paz, pero lo condiciona a que sean las autoridades civiles quienes lo soliciten y siempre que su accionar esté supeditado a las órdenes de estas autoridades. Esta interpretación de la Corte, junto con otras decisiones de distintas autoridades, han empezado a generar rupturas entre el marco jurídico –por vía de la interpretación jurisprudencial–, y las aproximaciones teóricas y doctrinales en materia de seguridad. Entre otras porque no hay claridad si la jurisprudencia se refiere a la seguridad pública o a la seguridad interior.

3. El reto de la seguridad jurídica de todas las fuerzas y la necesidad de promover la vigilancia pública sobre el papel de las FFAA

El hecho de que no haya una definición de seguridad interior, pero sí de seguridad nacional y de seguridad pública, ha generado una gran incertidumbre para las FFAA, que efectivamente participan en actividades de seguridad interior. Para algunos, es urgente contar con claridad conceptual que derive, a su vez, en una definición del ámbito de actuación de las distintas fuerzas y en su seguridad jurídica. Algunos puntos al respecto:

- La seguridad jurídica sobre las consecuencias de sus acciones en terreno es una demanda necesaria de las FFAA, pues **el marco jurídico hoy existente es incompleto, confuso e insuficiente.**
- En todo caso, es importante tener un sentido de realismo y saber que **todo marco jurídico en materia de seguridad será siempre inacabado**, porque siempre habrá situaciones que no se pueden prever, por lo que se necesita un intérprete que de manera dinámica marque las fronteras y delimite las actuaciones, **papel que puede cumplir de un modo más activo la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**
- Otro ámbito donde **se requiere claridad remite a las normas aplicables para juzgar la actuación en combate de las FFAA.** ¿Es aplicable el derecho penal ordinario, el DIH, los DDHH, o una mezcla de los tres? ¿En qué estándar se regula la fuerza: de necesidad, proporcionalidad o DIH, o estándares de derecho penal ordinario? La indefinición en la amenaza que enfrentan las FFAA y, en general, respecto a la situación de violencia o inseguridad que afronta el país, se extrapola a una inseguridad e indefinición respecto a las normas del derecho nacional o internacional aplicables para juzgar la actuación de las FFAA.
- **Para algunos, la Guardia Nacional no puede considerarse una institución civil responsable de tareas de seguridad pública, en la práctica sería una institución que cumple funciones de seguridad interior.** Si la Guardia Nacional fuera una institución de seguridad interior y se hubiera creado como tal, no existiría una objeción a que estuviera compuesta por militares en virtud de la conexión con su actuación. El problema es que no existe certidumbre respecto a las actividades o desafíos en los que puede o no participar.
- Lo anterior dejaría ver un fenómeno creciente: la **desnaturalización de las FFAA**, por lo que, desde esta visión, se podría decir que lo que está en riesgo en México no es tanto la necesidad de una policía federal fortalecida (dado que esto se da por sentado, siendo una función elemental del Estado) pero sí la naturaleza y rol de las FFAA.
- Adicionalmente, un vacío evidente es que **no existe una ley de policías.** La ausencia de esta norma tiene como consecuencia, entre otros, la ausencia de personal con un impulso vocacional, en medio de sueldos precarios y condiciones que promueven la corrupción.
- Para algunos, **la Ley de Seguridad Interior que se propuso en su momento** –y que posteriormente descalificó la Suprema Corte de Justicia de la Nación– introducía positivamente una definición sobre seguridad interior, que hoy hace falta. Esta Ley, sin embargo, fue considerada por muchos en la discusión pública como un instrumento que ampliaba en exceso el ámbito de actuación de las FFAA, por lo que **recibió críticas desde distintos sectores y el tema de los derechos humanos brotó con fuerza.**

- Para algunos, como en México se ha entendido que el ejército es para la seguridad interior y no para la defensa nacional, **la conformación de la Guardia Nacional es el reconocimiento explícito** de que los militares mexicanos están al servicio de la seguridad interna del país, y no de la defensa exterior.
- Algunos asuntos sobre los que sería necesario delimitar el marco de competencia de las distintas fuerzas tienen que ver con su autonomía y con la rendición de cuentas: **¿cuáles son los espacios propiamente militares o civiles?; ¿quién debe revisar el funcionamiento interno de las FFAA?; ¿quién revisa el manejo financiero de las FFAA?; ¿cómo funciona la jurisdicción militar?** Preguntas urgentes en una coyuntura como la actual en la que a las FFAA se les han sumado tareas adicionales a su rol tradicional.
- Un instrumento valioso es el **Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional**, que puede dar herramientas importantes para ayudar a las FFAA a definir su responsabilidad en casos de acción y omisión.

4. El rol del Ejército y la Marina en la coyuntura actual de violencia y sus desafíos futuros

En el debate público no existe claridad sobre el rol que juegan actualmente y deben jugar en el futuro las FFAA, situación agravada por la creación de la Guardia Nacional, la creciente desnaturalización del rol de las FFAA y la visión que sobre ellas tienen las autoridades públicas y los ciudadanos. Algunas ideas al respecto:

- La creación de la Guardia Nacional en el Gobierno de Andrés Manuel López Obrador obedeció al objetivo de constituir un cuerpo policial civil que pudiera encargarse del combate al crimen organizado y llevar a cabo tareas de seguridad interior. Es un hecho que, a la fecha, la SEDENA y la SEMAR han apoyado la integración y conformación de esta en sus planes de operaciones y despliegue territorial, a tal punto que el 80% de los elementos de la Guardia Nacional son personal militar. Recientemente, el presidente planteó la necesidad de integrar a la Guardia Nacional dentro de la SEDENA, lo que la convertiría en su totalidad en una institución militar.
- La conformación de la Guardia Nacional trae consigo el reto de **profesionalizar como policías a militares que fueron formados tradicionalmente con una doctrina y axiología militar**, formación distinta a la que provendría de un cuerpo civil. Para algunos, hoy **las FFAA mexicanas están en el “peor de dos mundos”**: están ejerciendo tareas de seguridad pública para las que no fueron diseñadas y adicionalmente están siendo utilizadas para distintas tareas que también desnaturalizan su misión, dejando poco espacio para que sean eficientes y modernas.

Adicionalmente, el rol que tienen asignado actualmente les está limitando las capacidades y herramientas con las que podrían contar en un futuro para abordar con soluciones efectivas los problemas de seguridad del país.

- En parte, el despliegue actual de la Guardia Nacional se desprende de la necesidad de generar a los potenciales infractores de la ley una amenaza creíble. Sin embargo, el riesgo detrás de esta estrategia reside en desgastar el papel de las FFAA, tergiversando y desnaturalizando su papel como “última fuerza del Estado”. Esto implica un **desmantelamiento en el orden práctico y simbólico de la relación entre la sociedad y las FFAA**.
- Paralelo a la situación de las FFAA, **no se ha podido crear una única Policía Nacional**, lo cual, desde cierta perspectiva, evidencia una laguna del poder ejecutivo: su capacidad de coordinar la seguridad pública en una única institución y no miles dispersas en el territorio.
- El clamor por “**desmilitarizar**” la violencia en el país usualmente busca contrarrestar una serie de factores que contribuyen a mantener esta tendencia o sus efectos: (i) la tendencia a este tipo de salidas en países latinoamericanos (ciudadanos optan por políticas de “mano dura”); (ii) los incentivos creados por EEUU hacia este tipo de soluciones; y (iii) la idea de que la militarización puede tener como efectos la mejora del armamento, capacitación, estructura organizativa y responsabilidad.
- La militarización, impulsada en algunos casos para propiciar mejoras en las capacidades del personal militar, usualmente va de la mano con un aumento de violaciones a los DDHH. Por esta razón es necesario **tener debates acerca de la definición de marcos jurídicos de protección y garantía de los derechos humanos, así como de puesta en marcha de reformas judiciales necesarias**. Esto requiere especial atención en un país como México en el que el poder militar y su injerencia en la política interna hace que sea difícil realizar este tipo de reformas.
- En algunos escenarios de análisis y debate se sigue reproduciendo una **visión de suma cero en términos de militarización**. La reflexión sobre lo que se ha denominado en el debate público el “retiro de las FFAA”, debe pasar por una indagación empírica y localizada sobre la manera como operan realmente en terreno tanto las FFAA como el crimen organizado. Sin este análisis es difícil trazar estrategias.
- A manera de propuesta, es importante revivir el **Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP)** que, para algunos, dejó de ser operativo dada la desidia institucional sobre esta instancia, creada precisamente para coordinar y distribuir competencias en materia de seguridad pública entre la Federación, los Estados y municipios.

5. La relación entre las FFAA y las policías y la necesidad de complejizar el debate y las aproximaciones, ampliando la mirada y superando las simplificaciones

En el debate público se habla recurrentemente del uso del ejército para tareas policiales, pero poco se ha hablado sobre cómo la integración del ejército a la seguridad pública ha cambiado a las policías estatales y municipales. Es necesario ampliar el debate hacia esta perspectiva e introducir nuevos elementos al debate. Frente a lo anterior algunos planteamientos:

- Policías y militares, ¿son y han sido dos fuerzas distintas? ¿cuál es la lógica y la naturaleza de las policías mexicanas? Es importante **reconocer que siempre se ha echado mano de los militares para hacer frente a la situación de seguridad.**
- Se da por sentado en el debate mexicano que las FFAA son las únicas que pueden resolver los asuntos de seguridad pública y la guerra contra el narcotráfico y que las policías no pueden hacer frente a estas tareas. **Es necesario relativizar estas hipótesis o puntos de partida: “militares buenos, policías malos”, “militares capaces, policías incapaces”.** Igualmente, es necesario **separar el debate sobre la seguridad pública del debate sobre la guerra al narcotráfico.**
- Para algunos, las policías no deben ser los agentes de la guerra al narcotráfico, pero son las adecuadas para encargarse de la seguridad pública. Y en el mismo sentido, el Ejército y la Marina deben enfocarse en la guerra contra el narcotráfico e involucrarse lo menos posible en la seguridad pública. La confusión se exagera al no contar con una definición y un marco jurídico claro en materia de “seguridad interior” (ver debate No. 2).
- En México los militares no están dedicados a la **seguridad externa** (pues no hay desafíos visibles en esta materia), y las policías siguen atadas a una visión de autonomías municipales heredada de la Constitución de 1916. No obstante, los desafíos de seguridad del México de hoy son muy diferentes a los que afrontaba México hace 100 años.
- Para algunos, es importante reconocer que el poco desarrollo de las policías está relacionado con la **falta de una cultura de seguridad pública.** En México, es difícil saber qué es ser policía; qué le corresponde a cada nivel: federal, estatal y municipal; y cuál es la **lógica adecuada de subsidiariedad o de supletoriedad entre FFAA y policías.**
- Se indica que la **preferencia de algunos gobiernos federales por el Ejército en el combate contra el crimen organizado puede afectar la composición y operación de las policías estatales y locales.** Esto conlleva un “efecto cascada”: cuando las autoridades federales recurren a los militares para temas de seguridad pública,

gobernadores y alcaldes hacen lo mismo. Esto en gran parte se hace para facilitar la colaboración entre las fuerzas de seguridad y los distintos órdenes de gobierno, que es necesaria en un país con estructuras federales.

- Para algunos, hay que tener cuidado con la afirmación: “si no sacamos al ejército no podemos desarrollar policías”, de uso frecuente en debates de este tipo. Si las FFAA se convierten a la función policial, corren el riesgo de perder su naturaleza y, en consecuencia, puede ser que no se gane buenas policías, pero sí se corra el riesgo de perder el ejército.
- Incrementar los niveles de confianza entre las policías y las FFAA es una tarea importante para avanzar en las tareas de coordinación y subsidiariedad.

6. El fortalecimiento policial, premisas nuevas y aproximaciones alternativas

La “reforma policial” requiere puntos de partida y aproximaciones distintas. Para mejorar el debate público es necesario salir de los remolinos de los lugares comunes y abrirse a visiones en algunos casos heterodoxas. Por ello:

- Hace falta y es prioritario contar con una **ley policial**, como lo mandaba la ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública que, entre otras cosas, dote de instrumentos para garantizar la transparencia del sistema policiaco y provea incentivos para el reclutamiento y la retención de oficiales, desarrollando la carrera policial. Hoy los salarios que devengan los policías son en general muy bajos y no han podido ser unificados por la falta de una ley que así lo establezca. Igualmente, es imperativo contar con un centro de formación policial sin injerencia política, garantizando la independencia operativa de la policía.
- La **planeación de la seguridad pública** desde 1982 ha tenido muchas dificultades. Un asunto crítico es el modelo de formación y capacitación de los miembros de la policía, que debería ser prioritario en el momento de pensar una reforma futura.
- Algunas recomendaciones en las que sería importante trabajar en materia de **fortalecimiento policial** son: la suficiencia presupuestaria para la operación, equipamiento y despliegue mínimos; el relanzamiento del Consejo Nacional de Seguridad Pública como una instancia de coordinación ejecutiva y promotora del desarrollo policial; y la creación de un modelo específico de conducción de operaciones entre policías y militares de acuerdo a riesgos y amenazas.
- Hay que entender que la gran mayoría de municipios no cuenta con **recursos suficientes para el fortalecimiento policial**. Pedirles invertir en sus policías, equiparlas, convertirlas en cuerpos que puedan combatir el crimen organizado, es una tarea bastante difícil.

- El modelo de policía para el país no debe necesariamente corresponder con las divisiones territoriales y políticas. Por ejemplo, no necesariamente todas las policías tienen que ser policías municipales. Se podría pensar en un modelo de policías metropolitanas para las ciudades, como ocurre en Ciudad de México, y otro modelo para los municipios rurales y semi rurales, donde la lógica es muy distinta y donde la interacción con el ciudadano es menor.
- Hay que recoger y potenciar las lecciones aprendidas de los **modelos alternativos de seguridad** que han surgido y se han desarrollado con éxito en los municipios con población indígena.
- Es necesario impulsar reformas que busquen invertir en procesos de carrera policial, establecer metas y prácticas gerenciales, diseñar sistemas de evaluación alineados a los objetivos de la organización y destinar recursos para la dignificación y retención de los y las oficiales. Cualquier reforma debe pensar de qué manera se construyen **proyectos de vida asociados a la carrera policial**.

7. La falta de una cultura de seguridad pública y el rol y responsabilidad de gobernantes y líderes políticos en la mejora de la seguridad y la superación de la violencia

Es necesario introducir con mayor fuerza en el debate público el rol y la **responsabilidad de políticos y gobernantes en la situación de violencia y en las alternativas de solución**. Es clave introducir la idea de una “**cultura de la seguridad pública**” como parte de la narrativa de la transición de las fuerzas de seguridad hacia un México no violento. Por ello:

- Hace falta desarrollar una **cultura de seguridad pública** y valoración de las policías en las élites políticas, gobernantes locales, legisladores y líderes de partidos políticos. Lo normal es que los alcaldes o gobernadores utilicen lo primero que tienen a la mano, que generalmente son militares retirados.
- Para algunos, la ausencia de esta cultura de seguridad pública está relacionada con una **omisión enorme de la autoridad civil**, porque construir instituciones policiales requiere de doctrina y símbolos. Se necesita compromiso político para construir policías efectivas, resilientes y confiables desde lo local.
- Hoy la clase política opina poco de temas de seguridad más allá de lo concerniente con las FFAA, generando un **vacío en el debate entre actores políticos y líderes de opinión, en el acceso a la información por parte de los ciudadanos y en la generación de políticas públicas**, asuntos que quedan enteramente en manos de las FFAA.

- Podría verse como una oportunidad el hecho de que la ciudadanía esté cansada de la violencia, pero a la vez desencantada de la falta de autoridad. Este escenario podría abrir la puerta a **transformaciones estructurales que cuenten con el respaldo ciudadano** e incluso sean distintas a lo que históricamente ha intentado México, de tal forma que se fortalezca la confianza entre los ciudadanos y sus instituciones.
- Para algunos, la falta de legislación adecuada en materia de seguridad obedece al desentendimiento de parte de la clase política. Se necesita **profundizar el diálogo entre civiles y militares** y construir los incentivos adecuados para superar los desafíos en materia de seguridad.

8. Transición hacia la paz y el rol de las FFAA en un México no violento

El diseño de **narrativas menos simplistas o absolutas** y que en cambio den cuenta de una mayor complejidad de los fenómenos, problemáticas, dinámicas, actores y niveles de involucramiento, puede permitir que el debate sobre los aportes de las FFAA a un México no violento se empiece a llenar de contenido y propuestas. Así:

- Si pensamos en un México no violento, podrían pensarse **operaciones de inteligencia para la paz**, que permitan reconocer los retos de los territorios, pero también de manera abierta acercar a las instituciones del Estado a todos los rincones del país.
- La transición hacia la no violencia implica pensar más allá de la presencia de la fuerza pública y pensar en términos de la **presencia integral del Estado con toda su institucionalidad**.
- Pensar en diseñar una transición hacia la no violencia tiene que venir acompañado de un **cambio de narrativa**, en donde no todos los eslabones del crimen organizado sean considerados bajo un tratamiento homogéneo. Exige que se creen narrativas diferenciadas; por una parte, para aquellos eslabones de la cadena del narcotráfico que están ahí por necesidad y, de otro lado, para aquellos que se encuentran en una situación intermedia.
- Adicionalmente, se sugiere que, a la hora de repensar el rol de las FFAA en un México no violento, se piense en **recuperar las capacidades de las FFAA que están siendo sub-utilizadas**, en particular al destinarlas a labores muy distintas a su misionalidad.
- Es importante **entender cómo las personas con actitudes ordinarias se convierten en criminales perseguidos, para poder con esa información diseñar políticas de prevención y focalización**. Esta intervención focalizada podría estar orientada a

combatir las amenazas que afectan la seguridad nacional, pero bajo una misma estrategia y con un consenso desde la sociedad civil y las fuerzas políticas sobre qué se entiende como amenaza.

Referencias seleccionadas

Aguayo Sergio, Raúl Benítez Manaut; Juan Antonio Le Cleercq; Gerardo Rodríguez Sánchez y Keyla Vargas (Edt.) (2021). *Atlas de la seguridad y la defensa en México*. CDMX: CASEDE, Universidad de las Américas e Instituto Belisario Domínguez – Senado de la República.

Flores-Macias, Gustavo y Jessica Zarkin, “The militarization of law enforcement: evidence from latin America”, *Perspectives on Politics* 19(2) (2021): 519–538.

Manuel Ignacio Balcazar Villareal, “Modernización del Sistema de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional en México”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional* Vol. 5, No. 1, (2019), pp. 71–81.

Sandra Ley y Guillermo Trejo (2022) *Votos, drogas y violencia. La lógica política de las guerras criminales en México*. Debate: CDMX.

Vidal Romero y Jorge E. Tello (edt.) (2022). *Seguridad, inteligencia y Gobernanza en México. Propuestas a problemas*. CDMX: Tirat Lo Blanch.

Notas finales

1. Ángel, Arturo. “En 2020, la violencia en México se mantuvo en niveles récord; en 11 estados aumentaron los asesinatos”. Animal Político. <https://www.animalpolitico.com/2020/12/violencia-2020-mexico-record-11-estados-aumento-asesinatos/> diciembre 2020.

2. Según Acuerdo del 11 de mayo de 2020, firmado por el presidente Andrés Manuel López Obrador, por medio del cual se dispuso el uso de las Fuerzas Armadas “para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”.

3. En un reciente libro Sandra Ley y Guillermo Trejo argumentan que la transición mexicana a la democracia se concentró fundamentalmente en el sistema electoral, dejando de lado la profundización del Estado de

Derecho y la reforma de las FFAA, las policías y los organismos de seguridad, lo que constituiría una reforma más integral. Ver: Sandra Ley y Guillermo Trejo (2022) *Votos, drogas y violencia. La lógica política de las guerras criminales en México*. Debate: CDMX.

4. <https://www.animalpolitico.com/2012/08/el-ejercito-no-esta-para-cumplir-funciones-de-seguridad-publica-cossio-integro/>