

La estrategia de seguridad de AMLO. ¿De la pacificación a la militarización?*

AMLO's Security Strategy. From Pacification to Militarization?

Mónica del Carmen Serrano Carreto**

RESUMEN

Este ensayo intenta ubicar y explicar la estrategia de seguridad de Andrés Manuel López Obrador en el contexto más amplio de la crisis de seguridad que azota a México. El objetivo es analizar tanto la lógica que anima la agenda de seguridad de la nueva administración, como las limitaciones que se derivan del contexto de inseguridad y que amenazan con restringir el alcance de la nueva estrategia de seguridad. En la primera parte considero, de manera sucinta, la agudización de la inseguridad y la violencia bajo el gobierno de Enrique Peña Nieto. A continuación atiendo y analizo la evolución de la estrategia de seguridad de la administración AMLO. Las principales iniciativas de dicha estrategia y sus posibles efectos en las dinámicas de inseguridad y de violencia se discuten en esta sección. Intento mostrar cómo las piezas de la agenda de seguridad de AMLO se fueron acomodando y adaptando de manera pragmática a las condiciones de inseguridad.

PALABRAS CLAVE

AMLO, estrategia, militarización, seguridad, Guardia Nacional

ABSTRACT

This essay attempts to explain and pinpoint the Security Strategy of Andrés Manuel López Obrador (AMLO) in a broader context of the Security Crisis that plagues Mexico. The objective is to analyze both the logic that inspires the Security Agenda of the new administration, and the limitations that have emerged from the context of Insecurity and threaten to restrict the scope of the new Security Strategy. In the first part it is considered, in a succinct way, the exacerbation of insecurity and violence under the government of Enrique Peña Nieto. Then it is attended to analyze the evolution of the Security Strategy of the AMLO's administration. The main initiatives of this strategy and its possible effects on the dynamics of insecurity and violence are discussed in this section. It will be shown how the pieces of the Security Agenda of AMLO were accommodating and adapting in a pragmatic way to the conditions of insecurity.

KEYWORDS

AMLO, Strategy, Militarization, Security, National Guard

*Artículo recibido el 2 de abril de 2018 y aceptado para su publicación el 15 de junio de 2018

**Profesora investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. (mserrano@colmex.mx) orcid.org/0000-0001-7541-9293

SUMARIO

1. Resumen
2. La crisis de seguridad en el sexenio de Enrique Peña Nieto
3. De la pacificación a la militarización: la estrategia de seguridad de López Obrador
4. La reorganización institucional
5. La Guardia Nacional
6. Referencias

1. Resumen

La victoria electoral de Morena en las urnas, en julio de 2018, otorgó a Andrés Manuel López Obrador (AMLO) un sólido mandato para atender la profunda crisis de seguridad y violencia que enfrenta México. Con una participación ciudadana de 63.42%, Morena y su candidato a la presidencia de la república lograron asegurar 53.19% de los votos emitidos. De esta forma, la coalición Juntos Haremos Historia, integrada por Morena, el Partido del Trabajo (PT) y Encuentro Social (PES), logró afianzar una amplia mayoría, tanto en la Cámara de Diputados, como en la Cámara de Senadores. Aunque por debajo del umbral de mayoría calificada para poder asegurar la aprobación de reformas a la Constitución, el resultado electoral y la mayoría asegurada por Morena en ambas cámaras del Poder Legislativo colocaron a la nueva administración en una posición relativamente cómoda para presentar y lograr la aprobación de iniciativas de ley relativas a la seguridad.¹ En efecto, el control de ambas cámaras dotó a la nueva administración de un recurso político clave para enfrentar la crisis de seguridad y violencia. Sin embargo, las experiencias de los gobiernos previos permiten aventurar que el éxito o fracaso de los esfuerzos del nuevo gobierno dependerán, en última instancia, de la eficacia de su estrategia de seguridad.

López Obrador asumió el poder en medio de una crisis descomunal de seguridad y de violencia. A lo largo de meses y años en campaña, Andrés Manuel debió advertir algunos de los síntomas más graves de la crisis de seguridad. De hecho, poco más de seis meses antes de la elección, en lugares como Chilapa, Guerrero, la violencia y las amenazas contra políticos locales habían impedido a

¹ INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, "Cómputos Distritales 2018", *Instituto Nacional Electoral*. Disponible en: <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>; INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, "Concluye ine integración del Congreso de la Unión", *Instituto Nacional Electoral*. Disponible en: <https://centralelectoral.ine.mx/2018/08/23/concluye-ine-la-integracion-del-congreso-de-la-union/>

López Obrador y a Morena confirmar candidatos a puestos de elección popular.² En el periodo de transición —entre el resultado de la elección y el inicio del nuevo gobierno, el primero de diciembre de 2018—, AMLO y su equipo no sólo pudieron identificar los desafíos que se perfilaban en el horizonte, sino también el tamaño de los obstáculos que se interpondrían a sus esfuerzos para restablecer la paz en el país.

Este ensayo intenta ubicar y explicar la estrategia de seguridad de Andrés Manuel López Obrador en el contexto más amplio de la crisis de seguridad que azota a México. El objetivo es analizar tanto la lógica que anima la agenda de seguridad de la nueva administración, como las limitaciones que se derivan del contexto de inseguridad y que amenazan con restringir el alcance de la nueva estrategia de seguridad. En la primera parte, considero de manera sucinta la agudización de la inseguridad y la violencia bajo el gobierno de Enrique Peña Nieto. A continuación, atiendo y analizo la evolución de la estrategia de seguridad de la administración de López Obrador. Las principales iniciativas de dicha estrategia y sus posibles efectos en las dinámicas de inseguridad y de violencia se discuten en esta sección. Intento mostrar cómo las piezas de la agenda de seguridad de AMLO se fueron acomodando y adaptando, de manera pragmática, a las condiciones de inseguridad.

2. La crisis de seguridad en el sexenio de Enrique Peña Nieto

Al tomar la presidencia en 2012, Enrique Peña Nieto anunció un cambio en las políticas de seguridad que, bajo la administración de su antecesor, Felipe Calderón, habían configurado un estado de guerra contra las organizaciones criminales y el narcotráfico. Además del cambio en el discurso de seguridad a favor de la dimensión social de la inseguridad y la prevención del delito, la administración Peña Nieto anunció una serie de iniciativas que buscarían dotar a su gobierno con los elementos necesarios para poder hacer frente a la inseguridad. En el entramado de propuestas que fueron perfilando la estrategia de seguridad de la administración Peña Nieto podemos identificar tres grandes iniciativas: la recentralización de las decisiones en materia de seguridad en la Secretaría de Gobernación; la consecuente desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública, y la decisión de crear una nueva fuerza pública: la gendarmería y la reorganización de las policías estatales y municipales bajo la figura de un mando único.

² OXFORD ANALYTICA, "Mexico murder rates set to rise pre-election", *Oxford Analytica Daily Brief*, 15 de enero, 2018.

Si estas fueron las tres piezas clave de la estrategia de Peña Nieto en materia de seguridad, al analizar la capacidad de éste para alcanzar tales objetivos, el éxito de su estrategia de seguridad queda en duda. De las tres iniciativas, sólo la recentralización de las decisiones y responsabilidades en la Secretaría de Gobernación se cumplió como estaba previsto. La propuesta de la gendarmería terminó reducida a una división de la Policía Federal. La iniciativa del mando único naufragó en medio de una verdadera anarquía policial, mientras que la fuga del Chapo Guzmán del penal del Altiplano puso seriamente en duda la lógica de la centralización de las decisiones y responsabilidades en la Secretaría de Gobernación.³

Al terminar la administración Peña Nieto, la Gendarmería no se había concretado. Además, la creación de la División de Gendarmería en la Policía Federal no se reflejó en un aumento importante del pie de fuerza total.⁴ En esos seis años, apenas se sumaron 400 elementos a la Policía Federal para conformar una fuerza de 37 331 policías.⁵ Con menos de 40 000 elementos, la Policía Federal permanece muy lejos de los 200 000 elementos que diversos expertos han estimado como mínimo para un territorio de 2 millones de kilómetros cuadrados.⁶

La imposibilidad de asegurar la mayoría calificada en el Senado para conseguir la aprobación de cambios a la Constitución —en especial al artículo 115 relativo al municipio libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados— empujó al gobierno de Peña Nieto a recurrir a diversos métodos. Entre ellos, se incluye la amenaza de retención de participaciones federales, para empujar de facto el modelo del mando único.

En algunos estados, como Guerrero, Morelos y Veracruz, los gobernadores buscaron impulsar el modelo del mando único. En Guerrero, para finales de 2017, 53 de un total de 81 municipios, incluido Acapulco, se habían sumado al

³ CARRASCO ARAIZAGA, JORGE y DÁVILA, PATRICIA, "Mando Único Policial: el modelo fracasado, *Proceso*, núm. 2146, 16 de diciembre, 2017. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/515386/mando-unico-policial-el-modelo-fracasado>

⁴ Al terminar el sexenio de Peña Nieto, la División de Gendarmería de la Policía Federal contaría con formación policial y con un complemento de formación militar, pero sólo contó con 5000 elementos civiles. VIZCAÍNO, ÁLVARO, "Alternativas a la Guardia Nacional", *Nexos*, 3 diciembre, 2018. Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1137>

⁵ PRESIDENCIA, "Sexto Informe de Gobierno 2017-2018", *Presidencia*. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/sextoinforme/>

⁶ Como bien señala Guillermo Valdés, con un territorio de 504 000 kilómetros cuadrados y dos policías nacionales, España cuenta con una fuerza de más de 150 000 elementos, por no mencionar el pie de fuerza de la Policía Nacional de Colombia que, entre 2009 y 2018, aumentó en 15% para cerrar el 2018 con 174 968 elementos (personal uniformado y no uniformado). VALDÉS CASTELLANOS, GUILLERMO, *Historia del Narcotráfico en México*, México, Aguilar, 2013, p. 377; REPÚBLICA DE COLOMBIA, "Policía Nacional, Informe de Gestión 2018", *República de Colombia*. Disponible en: <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/2018.pdf>

mando único. Mientras, en Morelos, el gobierno estatal logró firmar un convenio con 33 municipios, pero no así con el alcalde de Cuernavaca, Cuauhtémoc Blanco, con quien mantuvo relaciones complicadas. Entre tanto, en Michoacán, la intervención federal quizás allanó el camino a la instauración del mando único en 108 de los 111 municipios de la entidad, en mayo de 2014. En ese mismo año, el entonces gobernador de Veracruz, Javier Duarte, establecía la Fuerza Civil Veracruz.

Para finales de 2017, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública presumía que se había establecido el mando único en más de 70% de los municipios del país, es decir en 1773 de 2469 municipios. Además de subrayar el peso de figuras militares al frente de muchos de estos mandos, vale la pena aclarar el estado lamentable, por no decir catastrófico, en el que se mantuvieron las corporaciones policiales locales y estatales.

En 2018, al cerrar la administración de Peña Nieto, en el diagnóstico que entregó el entonces secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Álvaro Vizcaino Zamora, subrayó que más de la mitad de los municipios del país o no cuentan con policía o tienen policías de menos de diez elementos, y sólo 413 municipios tienen corporaciones con más de cincuenta elementos.⁷ En términos prácticos, la situación de las corporaciones estatales no es mejor. Al intentar perfilar un índice de desarrollo policial, Causa en Común se topó con un verdadero subdesarrollo.

En México, en 26 de las 32 entidades federativas no existen academias de policías; 20 instituciones estatales no cuentan con criterios públicamente establecidos para definir el perfil de cargos y mandos, y en por lo menos 13 estados las policías carecen de leyes que definan las prestaciones mínimas de sus elementos. Además, 31 corporaciones se encontraban en claro incumplimiento de los lineamientos de certificación, pues mantenían en sus filas a mandos y elementos que no contaban con controles de confianza vigentes.⁸ Por otra par-

⁷ Al cierre de la administración de Peña Nieto, 651 municipios del país no contaban con policía municipal, es decir en 26.4% de los municipios del país no existe policía, y en 661 municipios (25%) la policía local cuenta con menos de diez elementos. VIZCAINO, ÁLVARO, "Alternativas a la Guardia Nacional", *Nexos*, 3 diciembre, 2018. Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1137>

⁸ Como nos recuerda David Blanc, en 1995, gracias a la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la expedición de la Ley General que estableció las bases de su coordinación, fue por primera vez reconocida la responsabilidad de los tres órdenes de gobierno en materia de carrera policial. En ese entonces, el objetivo era limitado y se refería básicamente a homologar los procesos de ingreso, formación, permanencia, desarrollo, promoción y separación del servicio de todos los policías. Catorce años después, en 2009, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) estableció los lineamientos para un modelo policial homologado. Con base en esquemas de formación, promoción y profesionalización, certificación, régimen disciplinario, prestaciones, entre otros, se intentó establecer un piso común para el desarrollo policial. BLANC, DAVID, "Indepol: la medida del subdesarrollo policial

te, si la debilidad institucional de las policías municipales y estatales en México ha sido identificada como uno de los problemas fundamentales de la seguridad en México, la fuga de Joaquín Loera Guzmán del penal del Altiplano, en julio de 2015, fue la expresión más nítida de los límites de la centralización de las decisiones y responsabilidades de seguridad en la Secretaría de Gobernación.

No tiene sentido detenerse en los detalles de dicha recentralización, pero vale la pena reparar en otro dato más que se suma a la lista de fracasos heredados de la administración Peña Nieto. Si se miran las cifras de armas confiscadas en las últimas administraciones, encontramos que, bajo la administración de Fox (2000-2006) el total de armas de fuego confiscadas fue de 37 385. Esta cifra aumentó en 437% bajo Calderón, hasta alcanzar las 163 420 armas de fuego. En contraste, información de Sedena y del Quinto Informe de Gobierno de Peña Nieto deja ver un desplome en la cifra al caer a 46 494 armas confiscadas en el penúltimo año de su gobierno.⁹

El decomiso total de armas no sólo tiene importancia porque incide en la capacidad de fuego de las organizaciones criminales, sino porque influye de manera importante en las dinámicas violentas. Es sumamente revelador, por ejemplo, que en los años sesenta apenas 15% de los homicidios eran perpetrados con armas de fuego. La proporción de homicidios cometidos con armas de fuego aumentó a 39% en 2007 y casi se duplicó diez años después para alcanzar más de 67%.

Desde luego, la inseguridad en ascenso y una tasa acumulada de homicidios —que rebasa por mucho los umbrales de la guerra contra las drogas que instauró el expresidente Calderón— son las manifestaciones más trágicas del fracaso de la estrategia de seguridad de Peña Nieto.

En efecto, la encuesta más reciente sobre victimización y percepción de inseguridad del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Envipe con percepciones para el periodo marzo-abril de 2018) identifica al 2017 como el año en el que los ciudadanos mexicanos se sintieron más inseguros desde que el Inegi inició la consulta y publicación de estas encuestas. En ese año, más de 25 millones de personas a partir de 18 años reportaron haber sido víctimas de por lo menos un delito. La misma encuesta sugiere que en 30% de los delitos que ocurrieron donde la víctima estuvo presente, en 2016, involucraron armas de fuego. Las 125 395 carpetas de investigación iniciadas por el delito de homicidio durante la administración de Peña Nieto rebasan las 102 327 carpetas acumuladas durante

en México", *Nexos*, 20 de noviembre, 2017. Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=293#ftn3>

⁹ OXFORD ANALYTICA, "Cartel capabilities will increase in Mexico", *Oxford Analytica Daily Brief*, 15 de septiembre, 2016; LÓPEZ, RAFAEL, "En tres sexenios decomisan 247,299 armas al narco", *Milenio*, 24 de enero, 2018.

la administración Calderón. Sin embargo, las continuidades entre los dos sexenios son lo bastante evidentes para apuntar a un factor común: Estados Unidos.

Sin duda, en la trayectoria de la inseguridad y la violencia bajo Calderón y Peña Nieto, algo influyó la vecindad con Estados Unidos. No hace falta entrar en muchos detalles, pero me interesa subrayar al menos tres dimensiones que han influido de manera directa en los umbrales de inseguridad y violencia en México por dicha vecindad. La primera se refiere a las constantes prioridades de Washington en materia de antinarcóticos, lo cual encuentra expresión en los últimos años en largas listas de delincuentes y narcotraficantes mexicanos demandados en extradición. La segunda tiene que ver con la ilimitada disponibilidad de armas en Estados Unidos. La tercera nos remite a la proximidad con el mercado más lucrativo de consumo de drogas y con un momento crítico en el cual confluyen tres olas de consumo de opiáceos.

En más de un siglo de relaciones entre México y Estados Unidos, el tema del narcotráfico y de las prioridades de Washington en materia de drogas tiene un peso indiscutible. Es cierto que, a lo largo del tiempo, la manifestación de las prioridades de Washington ha variado. Sin embargo, detrás de estas variaciones, la lógica del control de la oferta ha permanecido inmutable. De ahí que en la clave habitual de la relación México-Estados Unidos en materia de drogas nos topemos por igual con exigencias de erradicación, demandas de confiscación de drogas, comisiones bilaterales de alto nivel, misiones conjuntas, amenazas de certificación y, en años más recientes, inagotables listas de reclamaciones de extradición.

Acaso lo más significativo de estas reclamaciones tenga que ver con su impacto en las listas de blancos “prioritarios” de los gobiernos de Calderón y Peña Nieto. Y, como ha ocurrido con la decapitación de organizaciones terroristas, el descabezamiento de organizaciones criminales y del narcotráfico, en lugar de contener, ha tendido a exacerbar la violencia y hacerla más indiscriminada y predatoria.¹⁰

En septiembre de 2018, en su sexto y último informe de gobierno, el expresidente Enrique Peña Nieto anunció una victoria parcial sobre la captura y neutralización de 110 de los 122 objetivos prioritarios que identificó su gobierno como los delincuentes de mayor peligro para México. Sin embargo, esto no se tradujo en una mejoría tangible en las dinámicas violentas y de inseguridad que marcaron a su gobierno.

¹⁰ PHILLIPS, BRIAN, “How Does Leadership Decapitation Affect Violence? The Case of Drug Trafficking Organizations in Mexico”, *The Journal of Politics*, vol. 77, núm. 2.

La vastísima disponibilidad de armas en el mercado estadounidense es, acaso, uno de los factores que más ha influido en la inseguridad y la violencia que ha vivido México en años recientes. Seguramente, no hace falta decir que la cultura permisiva que impera en Estados Unidos en relación con las armas de fuego ha traído aparejados considerables riesgos y amenazas para sus vecinos. Si se toma como término de referencia la disponibilidad de armas, veríamos cómo entre 2006 y 2016 el total de armas manufacturadas e importadas en Estados Unidos aumentó de poco más de seis millones de armas a 16 600 000 armas de fuego.¹¹

Ahora bien, para explicar este aumento en la disponibilidad de armas de fuego en Estados Unidos, los expertos han destacado el papel del *lobby* de armas. Éste, encabezado por la National Rifle Association (NRA), ha influido en el diseño de leyes y políticas para el mercado de armas en Estados Unidos, especialmente desde la década de los noventa del siglo pasado. Así, dos piezas clave de las campañas del lobby de armas¹² fueron, en 2004, la decisión de dejar expirar la legislación que durante una década había mantenido la prohibición de las armas de asalto (AWB, por sus siglas en inglés) y, en octubre del 2005, la promulgación del acta para la protección del comercio legal de armas (Protection of Lawful Commerce in Arms Act, PLCAA).

Es fácil entender el impacto de estas políticas al otro lado de la frontera de Estados Unidos con México, aunque la mayor disponibilidad de armas no explica por sí misma la aparición y auge de organizaciones criminales violentas en México. Por tanto, no es fácil entender la intensificación de la competencia violenta criminal sin tomar en cuenta los cambios que han tenido lugar en el mercado de armas de Estados Unidos. De hecho, desde 2007, los Gobiernos de México y Estados Unidos reconocieron conjuntamente que las armas de fuego, muchas de ellas de origen estadounidense, habían azuzado la violencia del narcotráfico en México.¹³

Por su parte, en la historia de la relación bilateral, el repentino aumento del consumo de drogas en Estados Unidos ha tenido un papel especial en los sucesivos episodios de tensión por asuntos de narcotráfico entre este país y México. Pero la gravedad de la crisis de opiáceos que hoy afecta a Estados

¹¹ WEIGEND, EUGENIO y PÉREZ ESPARZA, DAVID, "Should Mexico adopt permissive gun policies: lessons from the US" *Mexican Law Review*, vol. 11, núm. 2.

¹² COPEL, DAVID, "The Protection of Lawful Commerce in Arms Act: Facts and policy", *The Washington Post*, 24 de mayo, 2016. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/news/volokh-conspiracy/wp/2016/05/24/the-protection-of-lawful-commerce-in-arms-act-facts-and-policy/?noredirect=on&utm_term=.575bd4140c2b

¹³ OXFORD ANALYTICA, "Cartel capabilities will increase in Mexico", *Oxford Analytica Daily Brief*, 15 de septiembre, 2016.

Unidos representa una amenaza sin precedentes. Para empezar, es indispensable reconocer la diferencia que existe entre esta crisis e incidencias previas, incluida la epidemia de consumo de cocaína que cundió en Estados Unidos en los primeros años ochenta del siglo pasado.

Aunque la evolución de estas epidemias obedeció a circunstancias distintas, lo que me interesa destacar es la enorme vulnerabilidad de México a esta dinámica externa. Renato Sales, excoordinador de Seguridad Nacional, se refirió a esta vulnerabilidad en términos llanos: “la prohibición de la venta de opiáceos sin receta en Estados Unidos” había contribuido a “desatar una guerra por la producción y tráfico de heroína y opioides sintéticos desde México. De ahí que, en su opinión, este fuese un “tema vinculado con la situación sociológica, económica, política, geopolítica”.¹⁴

3. De la pacificación a la militarización: la estrategia de seguridad de López Obrador

El pleno reconocimiento de la nueva administración de la crisis de violencia e inseguridad que cimbra a México nos permite ordenar y encontrar sentido en las diferentes piezas que dan forma a su estrategia de seguridad. A nadie debe escapar el cambio que ello representa con respecto a la administración previa. Sin embargo, con el país que el gobierno de Peña Nieto había heredado, al borde del precipicio, y una crisis de opiáceos en pleno curso, en Estados Unidos, las propuestas de López Obrador a favor de un cambio radical en la estrategia de seguridad no parecían despertar gran optimismo.

Antes de lo esperado, Alfonso Durazo, el candidato de Morena a secretario de Seguridad, se vio obligado a ajustar muchas de las promesas que había lanzado durante los meses de campaña. Si en un primer momento había afirmado que los homicidios se reducirían entre 30 y 50% en un lapso de tres años, después, se vio obligado a reconocer que la violencia no se había extendido de un día para otro, por lo cual no podría ser resuelta de inmediato.¹⁵ Al terminar el mes de agosto, la contribución de los militares a la seguridad interna también

¹⁴ “La violencia en México, entre la guerra de cárteles y la ‘paradoja de las drogas’”, *El Clarín*, 19 de enero, 2018. Disponible en: https://www.clarin.com/mundo/mexico-envuelta-peor-espiral-violencia-ultimos-20-anos_0_B1itjqJHf.html; ALZAGA, IGNACIO, “Aumento de delitos en México, por tormenta perfecta, afirma Sales”, *Milenio*, 25 de abril, 2018; GARCÍA, DENNIS, “Sales: record de homicidios, por factores internos y externos”, *La Jornada*, 27 de agosto, 2018.

¹⁵ LÓPEZ, JANNET, “Durazo insiste: en 3 años bajarán homicidios 50%”, *Milenio*, 12 de agosto, 2018; “Crearán una universidad en seguridad”, *Excélsior*, 10 de julio, 2018; “Ejército saldrá de las calles en 2024: Durazo; anuncian capacitación de policías”, *Excélsior*, 30 de agosto, 2018; CARRASCO ARAIZAGA, JORGE y DÁVILA, PATRICIA, “Alfonso Durazo: en materia de seguridad se anticipa un escenario de catástrofe”, *Proceso*, núm. 2181.

había sido reconsiderada. Para entonces, Alfonso Durazo informaba al Senado que los militares regresarían a los cuarteles, una vez que los planes de la nueva administración para profesionalizar a las policías y pacificar al país fructificaran, en 2024.¹⁶

Durante el periodo de transición, López Obrador y su equipo mantuvieron su compromiso con una nueva estrategia de pacificación. Además de incluir un paquete de políticas sociales enfocado especialmente a los jóvenes, dicha estrategia contemplaba cambios en las políticas de regulación de las drogas, así como una batería de penas alternativas y amnistías. Aunque muchas de estas propuestas fueron bien recibidas por la opinión pública, no era fácil saber si serían compatibles con las prioridades de seguridad de Washington y menos anticipar su viabilidad en el contexto de la inseguridad y la violencia que envolvían al país.

De julio a principios de noviembre, la magnitud de los desafíos que se perfilaban, así como las diferentes perspectivas que confluyeron en el equipo de seguridad, impidieron a la administración de Andrés Manuel esbozar una estrategia coherente de seguridad. Las principales piezas de lo que se perfilaba como estrategia de pacificación se habían anunciado en el curso del proceso electoral. La reorganización institucional apuntaba a una reconcentración de poder político y policial, a partir de la restauración de la Secretaría de Seguridad. Este programa social de gran calado orientado a los jóvenes, tiene el objetivo declarado de poner un alto al reclutamiento a manos de organizaciones criminales. Asimismo, es un ambicioso plan de pacificación que ha de ser acordado con base en los insumos recabados en la cadena de foros de paz que se celebrarían a lo ancho y largo del país.

4. La reorganización institucional

En el centro del reacomodo institucional propuesto por la administración de Andrés Manuel López Obrador, se ubica la ahora denominada Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana. Este reacomodo supuso la transferencia de las unidades administrativas que en el sexenio anterior habían integrado a la Comisión Nacional de Seguridad, incluida la Policía Federal, las instancias de prevención del delito, el servicio de protección federal, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) (hoy, Centro Nacional de Inteligencia) a la nueva Secretaría de Seguridad.

¹⁶ "Ejército saldrá de las calles en 2024: Durazo; anuncian capacitación de policías", *Excélsior*, 30 de agosto, 2018.

Si en el sexenio de Peña Nieto la Secretaría de Gobernación concentró el grueso de las responsabilidades de seguridad y, por consiguiente, una enorme tajada de poder, la reubicación de muchas de estas funciones en la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana redujo el ámbito de acción de Gobernación a la gobernabilidad democrática, la coordinación de la política interna (incluidas las relaciones con iglesias y ministros de culto) y migración.

Aunque en los meses de campañas diversos miembros del equipo de Morena aludieron a la urgente necesidad de fortalecer el Poder Judicial, en el horizonte de los cambios institucionales, el tema de la administración de justicia apenas se perfiló.¹⁷ Es cierto que la ahora secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, criticó abiertamente lo que consideró una implementación apresurada del sistema penal acusatorio y aludió a la necesidad de restablecer el Secretariado Técnico para asegurar el entrenamiento indispensable para policías y funcionarios del poder judicial. Pero los límites del compromiso de la nueva administración frente al tema de la justicia quedaron de manifiesto al momento de designar al titular de la Fiscalía General de la República. Por un lado, la legislación que llevó a la eliminación del “pase automático” del procurador general a fiscal general de la república, en diciembre de 2018, no abarcó los cambios esperados en materia de mecanismos democráticos de designación y remoción del fiscal o de participación ciudadana, como la integración de un órgano ciudadano que pudiera servir de contrapeso. Por otra parte, el procedimiento acordado para nombrar al nuevo fiscal, mediante la nominación de tres candidatos al Senado, permitió al Poder Ejecutivo mantener su ascendencia frente a dicha autoridad. De este modo, se vieron relegadas las especulaciones de expertos y organizaciones de la sociedad civil en torno a una fiscalía verdaderamente autónoma, que pudiera atajar la impunidad y la corrupción y restaurar la confianza en la procuración de justicia. Esto debido al nombramiento de Alejandro Gertz Manero como nuevo fiscal general de la república.

5. La Guardia Nacional

Sería imposible explicar la decisión de Andrés Manuel López Obrador de crear una guardia nacional sin considerar las capacidades de fuerza heredadas de la administración Peña Nieto, en especial el escuálido pie de fuerza de la Policía Federal. Como se mencionó antes, con sólo 37 331 elementos, apenas unos más

¹⁷ MONREAL, RICARDO, “El poder judicial y la cuarta transformación”, *Milenio*, 16 de octubre, 2018.

que los que tenía con Felipe Calderón, la Policía Federal se encuentra muy lejos de los 200 o 300 000 elementos que una fuerza nacional requiere para el país.

En enero de 2017, la administración Peña Nieto estimó un promedio de 0.8 policías por cada mil habitantes en las entidades federativas (incluyendo la depuración de elementos que no habían aprobado controles de confianza). Aunque sabemos que no hay un estándar universal para estimar con precisión el tamaño de la policía que un país necesita, este promedio contrasta con el internacional. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) reportó en 2006 un promedio de 2.8 policías por cada mil habitantes. Así, el promedio de la administración de Peña Nieto se sitúa muy por debajo de los 1.8 policías por cada 100 000 habitantes que había calculado como estándar mínimo.¹⁸

En el pie de fuerza del ejército y de la armada tampoco encontramos grandes cambios. En el periodo entre 2012 y 2018, la capacidad de las Fuerzas Armadas apenas aumentó en 2.1% (5556 elementos). En 2018, el pie de fuerza del ejército fue estimado en 269 738 elementos, incluyendo 214 157 soldados y 55 581 marinos, de los cuales 16 701 son personal femenino.¹⁹

López Obrador mencionó la idea de la Guardia Nacional en diferentes momentos de la campaña. En ocasiones, subrayó la necesidad de modificar de manera radical la orientación estratégica de las fuerzas armadas hacia misiones de carácter defensivo. En otras, vinculó la noción de la Guardia Nacional con un uso más eficiente de los recursos, incluida la fuerza de aproximadamente siete mil hombres que habían sido reclutados por las Guardias Presidenciales.²⁰

De una u otra manera, el entonces candidato a la presidencia se comprometió a dar prioridad a las tareas de inteligencia, a la coordinación y a la incautación de los recursos financieros de las organizaciones criminales, sobre el uso ofensivo de la fuerza. Seis semanas después de la victoria electoral, a mediados de agosto de 2018, Alfonso Durazo —a quien López Obrador había nominado como futuro secretario de Seguridad— anunció públicamente la decisión de aplazar la creación de la Guardia Nacional.²¹

Ante las presiones de seguridad que la nueva administración ya enfrentaba y la necesidad de echar a andar cambios legales y constitucionales de mayor calado, el proyecto de la Guardia Nacional se pospuso. Sin embargo, al poco

¹⁸ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, "Modelo Óptimo de la Función Policial. Diagnóstico Nacional sobre las Policías Preventivas de las Entidades Federativas", *Secretaría de Gobernación*, 30 de abril, 2018. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/actualizacion-del-modelo-optimo-de-la-funcion-policial?idiom=es>

¹⁹ PRESIDENCIA, "Sexto Informe de Gobierno 2017-2018", *Presidencia*. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/sextoinforme/>

²⁰ "Ejército saldrá de las calles en 2024: Durazo; anuncian capacitación de policías" *Excélsior*, 30 de agosto, 2018.

²¹ GUERRERO, CLAUDIA, "Descarta Durazo proyecto de Guardia Nacional", *Reforma*, 16 de agosto, 2018.

tiempo, Andrés Manuel resucitó la idea de la Guardia Nacional como una fuerza de paz, alimentada por un ejército de jóvenes que se sumarían a dicha fuerza. En términos prácticos, la Guardia Nacional congregaría diferentes contingentes de las fuerzas armadas, incluidas las Guardias Presidenciales, así como 50 000 jóvenes, en un esfuerzo conjunto para afianzar una fuerza de tipo policial y no ofensiva.²²

Sin duda, algo influyó el diagnóstico sobre la inseguridad y la violencia en la decisión de crear la Guardia Nacional y mantener las fuerzas armadas desplegadas; desde luego, también la carencia de un cuerpo de policía nacional con la capacidad real para hacer frente a estos desafíos. Con el respaldo de sus sólidas mayorías morenistas en ambas cámaras, López Obrador hizo pública su intención de reorientar las funciones de las fuerzas armadas hacia tareas de seguridad interna y de consolidar una guardia nacional en un plazo de tres años.

Con la decisión de la Suprema Corte de Justicia sobre la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior en ciernes, la propuesta de la Guardia Nacional fue entonces retomada en el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2014 anunciado por AMLO, el 14 de noviembre de 2018. Acaso lo más significativo de la decisión de entre gar la seguridad pública a los militares fue la explicación que ofreció para justificarla: “la política es optar entre inconvenientes”, dijo.²³ Al día siguiente, con diferentes argumentos y nueve votos a favor (y uno no emitido por ausencia) los ministros de la Corte decretaron la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior de la administración Peña Nieto.²⁴

La propuesta de la Guardia Nacional es la pieza central del último eje del Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024. El fundamento de la propuesta, esbozada bajo el rubro plan de seguridad pública, es repensar la seguridad nacional y reorientar a las Fuerzas Armadas y creación de Guardia Nacional. Esto es un diagnóstico crítico, por no decir catastrófico, del estado de la Policía Federal, así como de los agentes ministeriales estatales y una lectura sumamente grave de la situación de inseguridad, percibida ya como una verdadera emergencia nacional. Aunque, como con otras iniciativas, Andrés Manuel ofreció someter a consulta su propuesta para una guardia nacional, a nadie se le escapó que la decisión estaba ya tomada.

²² ZAVALA, MISAEL, “Abren puerta a la Guardia Nacional”, *El Universal*, 6 de septiembre, 2018.

²³ FERRI, PABLO, “López Obrador profundiza la militarización en México para frenar la violencia” *El País*, 15 de noviembre, 2018.

²⁴ En términos generales, los ministros resolvieron que el Congreso de la Unión no tiene facultades para legislar en materia de seguridad interior y que sólo el Ejecutivo está facultado para disponer de las fuerzas armadas para la seguridad interior y la defensa exterior. ESPINO, MANUEL, “SCJN invalida en su totalidad la Ley de Seguridad Interior”, *El Universal*, 15 de noviembre, 2018.

Como en las versiones que circularon antes, la clave de la propuesta presentada a finales de 2018 es congrega una fuerza de 150 000 hombres en un plazo de tres años, con base en las aportaciones de unos treinta mil elementos de la policía militar; entre ocho y diez mil marinos de la Policía Naval; un contingente de aproximadamente veinte mil hombres de la Policía Federal y las contribuciones de un programa ambicioso de reclutamiento de nuevos elementos. Sin duda, la propuesta de la Guardia Nacional representa una apuesta claramente pragmática, en un contexto profundamente adverso. Sin embargo, se pueden discernir las consecuencias de esta decisión para la apuesta largamente ambicionada de construir instituciones civiles de seguridad pública confiables, tanto a nivel local como estatal.

En efecto, es interesante anotar que, en la discusión del Plan Nacional de Paz y Seguridad o de la Guardia Nacional, la propuesta de un proyecto nacional de policía ha tendido a desdibujarse, e incluso a desaparecer. Pero el principal riesgo que ha representado la propuesta de la Guardia Nacional se refiere a los equilibrios más amplios entre civiles y militares.

Al subrayar que la Guardia Nacional tendrá un entrenamiento de cuerpo civil con perspectiva de derechos humanos, la secretaria de Gobernación y exministra, Olga Sánchez Cordero, ha buscado apaciguar las preocupaciones de expertos y defensores de estos derechos. No obstante, la idea de militares entrenados como policías militares no consiguió acallar las voces críticas.²⁵ Desde luego, la presencia de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública no es una novedad, pero la propuesta de la Guardia Nacional tiene importancia no sólo porque amenaza con alterar los equilibrios entre las instituciones civiles y militares, sino también la correlación entre los diferentes servicios de las fuerzas armadas.

A mediados de diciembre de 2018, la Cámara de Diputados aprobó la propuesta de cambios constitucionales para establecer la Guardia Nacional, lo cual parecía confirmar el giro autoritario en la estrategia de seguridad de López Obrador. Así, se habían frustrado los esfuerzos de expertos y organizaciones de derechos humanos para incluir una cláusula que reconociera sin cortapisas la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Además, el lenguaje enérgico que buscaba prohibir el ingreso de detenidos a instalaciones militares había sido reemplazado por una instrucción más vaga, que sólo conminaba a entregar a detenidos a autoridades civiles.²⁶

²⁵ PONCE, ANA, "Guardia Nacional con la mejor capacitación", *Milenio*, 18 de noviembre, 2018.

²⁶ SALAZAR, CLAUDIA, "Quitán candados a Guardia Nacional", *Reforma*, 16 de diciembre, 2018.

Por otra parte, las voces que llamaban a reforzar la Policía Federal y las corporaciones estatales fueron olímpicamente ignoradas. No es fácil saber en qué medida estos detalles de la militarización de la seguridad pasaron desapercibidos o fueron deliberados. Lo importante es destacar que no pasaron inadvertidos a los ojos de expertos en seguridad y derechos humanos. En efecto, éstas y muchas otras preocupaciones se debatieron acaloradamente en las apretadas semanas que precedieron a la aprobación del proyecto de la Guardia Nacional.

Dicho lo anterior, es posible imaginar las implicaciones que la creación de la Guardia Nacional podría tener en los equilibrios de poder entre los servicios de las fuerzas armadas. Seguramente, no hace falta subrayar que la posible transferencia de la Policía Naval a la Guardia Nacional, así como la posible reducción de cerca de 10% del presupuesto de la Armada podrían afectar la posición de este servicio frente a otras instancias armadas.²⁷ Todo lo anterior parecía sugerir que el Ejército y Sedena podrían beneficiarse de esta redistribución de elementos y presupuesto. Cualquiera que sea la definición concreta de estos cambios, es claro que está en juego una redistribución importante de poder, no sólo entre civiles y militares, sino entre uniformados.

Los detalles de la última etapa de negociaciones para la aprobación de la Guardia Nacional apuntan a una secuencia más complicada. En las audiencias que se llevaron a cabo en la Cámara de Diputados durante la segunda semana de enero de 2019, diversas voces de la sociedad civil y de organismos nacionales e internacionales de derechos humanos habían subrayado los riesgos que podía entrañar la creación de una guardia nacional. Marcela Villalobos representante de Amnistía Internacional, llamó la atención al hecho de que la capacitación en materia de derechos humanos para miles de soldados de Sedena no había “frenado que los militares cometan graves violaciones de derechos humanos”.

Miguel Concha, director del Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, recalcó la necesidad imperiosa de contar con corporaciones civiles.²⁸ Académicos de diversas instituciones no sólo alertaron sobre los enormes riesgos que entraña el despliegue de fuerzas militares entrenadas para enfrentar a un enemigo. También se refirieron a casos específicos de violaciones graves de derechos humanos a manos de soldados y marinos, documentados, acreditados y algunos incluso juzgados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

²⁷ Llama la atención que mientras el presupuesto de la Armada fue reducido en 9%, el presupuesto de Sedena aumentó, de 81 021, a 93 670 millones de pesos. LUNA, OSCAR, “Gana Sedena; podan a la PGR y a Marina”, *Reforma*, 16 de diciembre, 2018.

²⁸ CANCHOLA, ALEJANDRA y MOYA, RICARDO, “Concluyen audiencias sobre Guardia Nacional”, *El Universal*, 12 de enero, 2019.

En el Senado, el dictamen de la Guardia Nacional enfrentó un escenario más complicado. Tratándose de reformas a la Constitución, se requería de una mayoría calificada. Fue claro que Morena y sus aliados no contaban con los votos necesarios para aprobar el dictamen como había sido enviado por la cámara baja. En el proceso de discusión y consideración de la propuesta, se perfilaron diversas dinámicas que a su vez reflejaron diferentes intereses, percepciones y vulnerabilidades. Al menos diez gobernadores del PRI y los gobernadores de Morelos y Nuevo León dieron su aval a la propuesta de López Obrador sobre la Guardia Civil.²⁹

Alejandro Murat, gobernador de Oaxaca, habló de la necesidad de dar certeza a familias y soldados. Miguel Ángel Riquelme, gobernador de Coahuila, fue aún más lejos al dar su apoyo “sin chantajes ni regateos”. Reconoció que en su estado se logró en poco tiempo la pacificación gracias a la participación del Ejército, razón por la cual con la creación de la Guardia Nacional se podría “extender este modelo a todo el país”.³⁰ Los gobernadores de Guerrero y de Campeche también dieron su apoyo y reconocieron la necesidad de “recuperar territorios” y de una reforma “que nos dé viabilidad”, pero apuntaron ciertas condiciones. Por su parte, Héctor Astudillo, gobernador de Guerrero, subrayó la necesidad de un mando civil. El gobernador de Campeche, Alejandro Moreno Cárdenas, llamó a ajustar la Guardia Nacional al “ámbito de la competencia federal”.³¹ Con un poco más de distancia, los gobernadores panistas de Aguascalientes, Baja California y Chihuahua también manifestaron, en principio, su apoyo al proyecto de una guardia nacional. No obstante, dejaron claro su condicionamiento a su integración como cuerpo civil, subordinado a la autoridad civil y respetuoso de los derechos humanos.³²

Como los gobernadores panistas, las organizaciones empresariales también manifestaron su respaldo a la iniciativa de la Guardia Nacional. Para Gabriel Covarrubias, líder de la Canacindra (Cámara Nacional de la Industria de la

²⁹ Además de los diez gobernadores del PRI —Alejandro Murat, de Oaxaca; Héctor Astudillo, de Guerrero; Alejandro Moreno Cárdenas, de Campeche; Miguel Ángel Riquelme, de Coahuila; Alfredo del Mazo, del Estado de México; Juan Manuel Contreras, de San Luis Potosí; Quirino Ordaz, de Sinaloa; Omar Fayad, de Hidalgo; Marco Antonio Mena, de Tlaxcala; Alejandro Tello, de Zacatecas—, la propuesta de la Guardia Nacional contó con el apoyo del gobernador de Morelos, Cuauhtémoc Blanco, y del gobernador de Nuevo León, Jaime Rodríguez Calderón. BALLINAS, VÍCTOR y BECERRIL, ANDREA, “Gobernadores de Morena y PRI dan espaldarazo para crear la Guardia Nacional”, *La Jornada*, 15 de febrero, 2019.

³⁰ LÓPEZ, JANNET y BRITO, OMAR, “AMLO: gobierno y pueblo necesitan del Ejército para ‘serenar’ al país”, *Milenio*, 20 de febrero, 2019.

³¹ BALLINAS, VÍCTOR y BECERRIL, ANDREA, “Gobernadores de Morena y PRI dan espaldarazo para crear la Guardia Nacional”, *La Jornada*, 15 de febrero, 2019.

³² ALCÁNTARA, SUZZETTE y REYES, CÉSAR, “Gobernadores del PRI llaman a apoyar proyecto”, *El Universal*, 19 de febrero, 2019.

Transformación), la Guardia Nacional “es a favor de detener la ola de inseguridad” sería “bienvenida”, mientras, para el líder la Coparmex, Gustavo Hoyos Walther, la institución no sólo tendría que tener carácter civil, sino un mando civil.³³

Consciente de no contar con los votos necesarios para asegurar la aprobación del dictamen, con el apoyo de los gobernadores priistas, el gobierno de Andrés Manuel intentó entonces desplegar una campaña de persuasión y de presión. Tras una semana intensa de negociaciones, las bancadas de Morena y de la oposición en el Senado pudieron establecer un piso común. En el proceso, algunos senadores reconocieron la presión que habían ejercido los mandatarios de sus entidades a favor del proyecto de la Guardia Nacional.

Aunque se había perfilado un bloque contrario en el Senado, integrado por los coordinadores del PAN, PRD y PRI, ello no impidió el avance de las negociaciones. Entre el 17 y el 21 de febrero de 2018, ambas instancias intercambiaron propuestas y contrapropuestas y terminaron por votar de manera prácticamente unánime (un voto menos por ausencia) la aprobación del dictamen para la creación de la Guardia Nacional. En términos generales, mediante una instancia de coordinación operativa, el acuerdo contempló un mando civil para la nueva corporación y un plazo de cinco años para integrar la Guardia Nacional y regresar a los soldados a los cuarteles.

Además, se acordaron plazos para la promulgación de tres leyes secundarias: la ley orgánica de la Guardia Nacional, la ley para el registro de detenidos y una ley sobre el uso legítimo de la fuerza. Los acuerdos contemplaron también compromisos paralelos, encaminados a asegurar que los estados y los gobernadores desarrollen y apuntalen sus capacidades de policía.

En una sesión denominada como histórica, 127 de 128 senadores votaron a favor de las reformas y otorgaron al presidente la facultad para emplear a las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, pero sujeto a los criterios de control civil y democrático establecidos por la teoría constitucional moderna y organismos internacionales de derechos humanos.³⁴ El saldo final de las negociaciones sienta las bases para creación de una institución policial de naturaleza civil, adscrita a una instancia civil, la recién establecida Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana. Así, se autoriza el despliegue, sujeto a criterios de regulación, fiscalización y subordinación, de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública durante un periodo máximo de cinco años.

³³ “Gobernadores e IP se suman a plan AMLO”, *Milenio*, 20 de febrero, 2019.

³⁴ BECERRIL, ANDREA y BALLINAS, VÍCTOR, “Dan luz verde a la Guardia Nacional con mando civil”, *La Jornada*, 22 de febrero, 2019.

En términos prácticos, la aprobación del dictamen de la Guardia Nacional representó un compromiso cargado de ambigüedades.³⁵ Para la oposición, ésta parecía ofrecer una ruta clara hacia la creación de una institución policial de naturaleza civil y, por consiguiente, a la desmilitarización. Para el gobierno de López Obrador, aunque apresurada, la integración de este cuerpo con personal y disciplina militar brindaría ventajas para la consolidación de la institución de seguridad que el país demanda.

Andrés Manuel de inmediato vio en la instancia de coordinación una puerta a un comando conjunto y, mientras la oposición ha insistido en un mando civil, él y su secretario de Seguridad han reiterado que, si la ley secundaria no lo acota, el presidente podría designar por igual a un mando civil o militar.³⁶

Es verdad que, ante las guerras de Calderón y Peña Nieto, López Obrador prometió reiteradamente replegar al Ejército. “El Ejército no está preparado para esta función, es otro su encargo, es defender la soberanía nacional y no debe seguirse exponiendo al Ejército, es una institución que debemos cuidar, todos, no socavar” dijo con diferentes palabras y en diferentes ocasiones. Así, se comprometió a “ir regresando al Ejército en la medida que se va profesionalizando la Policía”. Añadió: “Ese es mi plan, creo que nos va a llevar seis meses ir regresando al Ejército para que sea la nueva Policía Federal la que se haga cargo de garantizar la tranquilidad y la seguridad pública”.³⁷

Al iniciar su gobierno, no sólo lanzó su propuesta de Guardia Nacional encomendada al Ejército y a la Secretaría de la Defensa, sino que declaró la guerra contra el combustible, recurriendo a las fuerzas armadas. En el tercer mes de su gobierno, al ver que la votación para la aprobación en el Senado se complicaba, aludió a la situación crítica del país: “más de 230 000 asesinatos en 10 años, más de un millón de víctimas de la violencia, cuarenta mil desaparecidos”, y a la necesidad de apoyarse en el Ejército y las Fuerzas Armadas “para serenar al país, para que haya paz y tranquilidad en México”.³⁸ Además, insistió en la urgencia de contar con un cuerpo de seguridad con “mística y formación”, para enfrentar la violencia y la inseguridad de casos como el de “las fosas clandestinas en Coahuila y para reducir los homicidios en estados que son foco rojo”. Señaló como

³⁵ “Senado saca Guardia por consenso, pero no la que pidió AMLO”, *Milenio*, 22 de febrero, 2019.

³⁶ La figura de coordinación supone que, aún con un mando civil, habrá que coordinarse con los mandos militares y navales en función de las necesidades operativas. LÓPEZ, MAYOLO, “Exigen senadores de PRI y PAN mando civil”, *Reforma*, 23 de febrero, 2019.

³⁷ Diego Petersen Farah “El Ejército mexicano: comer de la mano del presidente” *El País*, 18 de febrero de 2019.

³⁸ LÓPEZ, JANNET, “‘Puras trabas’ de las ONG a la Guardia: AMLO”, *Milenio*, 14 de febrero, 2019.

ilógico que “habiendo 230 000 elementos del ejército, el gobierno no pueda hacer uso de ellos para garantizar la paz porque no lo permite la ley”.³⁹

Sin duda, en la propuesta y el diseño de la Guardia Nacional algo influyó el peso de las restricciones presupuestales. Como Andrés Manuel, el secretario de Seguridad, Alfonso Durazo, explicó de manera llana que una de las razones por las cuales se contempló tener personal “comisionado” del ejército y de la marina en la Guardia Nacional es que “no hay presupuesto suficiente para crear una policía exclusivamente civil desde sus orígenes”.⁴⁰ Vale la pena reparar también en la intención largamente anunciada de hacer del Ejército un ejército de paz y de la Guardia Nacional, fuerzas de paz “equivalente a las fuerzas de paz de la ONU”.⁴¹

En los umbrales de violencia e inseguridad que hoy imperan, es prácticamente imposible saber si estas fuerzas de paz podrán serenar al país.

6. Referencias

- ALCÁNTARA, SUZZETTE y REYES, CÉSAR, “Gobernadores del PRI llaman a senadores a apoyar proyecto”, *El Universal*, 19 de febrero, 2019.
- ALZAGA, IGNACIO, “Aumento de delitos en México, por tormenta perfecta, afirma Sales”, *Milenio*, 25 de abril, 2018.
- BALLINAS, VÍCTOR y BECERRIL, ANDREA, “Gobernadores de Morena y PRI dan espaldarazo para crear la Guardia Nacional”, *La Jornada*, 15 de febrero, 2019.
- BECERRIL, ANDREA y BALLINAS, VÍCTOR, “Dan luz verde a la Guardia Nacional con mando civil”, *La Jornada*, 22 de febrero, 2019.
- BLANC, DAVID, “Indepol: la medida del subdesarrollo policial en México”, *Nexos*, 20 de noviembre, 2017. Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=293#ftn3>
- CANCHOLA, ALEJANDRA y MOYA, RICARDO, “Concluyen audiencias sobre Guardia Nacional”, *El Universal*, 12 de enero, 2019.
- CARRASCO ARAIZAGA, JORGE y DÁVILA, PATRICIA, “Alfonso Durazo: en materia de seguridad se anticipa un escenario de catástrofe”, *Proceso*, núm. 2181.
- CARRASCO ARAIZAGA, JORGE y DÁVILA, PATRICIA, “Mando Único Policial: el modelo fracasado”, *Proceso*, núm. 2146, 16 de diciembre, 2017. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/515386/mando-unico-policial-el-modelo-fracasado>
- COPEL, DAVID, “The Protection of Lawful Commerce in Arms Act: Facts and policy”, *The Washington Post*, 24 de mayo, 2016. Disponible en: <https://www>.

³⁹ LÓPEZ, JANNET, “‘Puras trabas’ de las ONG a la Guardia: AMLO”, *Milenio*, 14 de febrero, 2019.

⁴⁰ “En 6 meses debe verse un cambio en tendencias de inseguridad. Entrevista con Alfonso Durazo” *El Financiero*, 25 de febrero, 2019.

⁴¹ MORALES, ALBERTO y ZAVALA, MISAEL, “Corporación será como Cascos Azules: AMLO”, *El Universal*, 21 de febrero, 2019.

washingtonpost.com/news/volokh-conspiracy/wp/2016/05/24/the-protection-of-lawful-commerce-in-arms-act-facts-and-policy/?noredirect=on&utm_term=.575bd4140c2b

- “En 6 meses debe verse un cambio en tendencias de inseguridad. Entrevista con Alfonso Durazo” *El Financiero*, 25 de febrero, 2019.
- “Ejército saldrá de las calles en 2024: Durazo; anuncian capacitación de policías”, *Ex-célsior*, 30 de agosto, 2018.
- ESPINO, MANUEL, “SCJN invalida en su totalidad la Ley de Seguridad Interior”, *El Universal*, 15 de noviembre, 2018.
- FERRI, PABLO, “López Obrador profundiza la militarización en México para frenar la violencia”, *El País*, 15 de noviembre, 2018.
- GARCÍA, DENNIS, “Sales: record de homicidios, por factores internos y externos”, *La Jornada*, 27 de agosto, 2018.
- “Gobernadores e IP se suman a plan AMLO”, *Milenio*, 20 de febrero, 2019.
- GUERRERO, CLAUDIA, “Descarta Durazo proyecto de Guardia Nacional”, *Reforma*, 16 de agosto, 2018.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, “Cómputos Distritales 2018”, *Instituto Nacional Electoral*. Disponible en: <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, “Concluye INE integración del Congreso de la Unión”, *Instituto Nacional Electoral*. Disponible en: <https://centralector.ine.mx/2018/08/23/concluye-ine-la-integracion-del-congreso-de-la-union/>
- “La violencia en México, entre la guerra de cárteles y la ‘paradoja de las drogas’”, *El Clarín*, 19 de enero, 2018. Disponible en: https://www.clarin.com/mundo/mexico-envuelta-peor-espiral-violencia-ultimos-20-anos_0_B1itqJHf.html
- LÓPEZ, JANNET, “Durazo insiste: en 3 años bajarán homicidios 50%”, *Milenio*, 12 de agosto, 2018.
- LÓPEZ, JANNET, “‘Puras trabas’ de las ONG a la Guardia: AMLO”, *Milenio*, 14 de febrero, 2019.
- LÓPEZ, JANNET y BRITO, OMAR, “AMLO: gobierno y pueblo necesitan del Ejército para ‘serenar’ al país”, *Milenio*, 20 de febrero, 2019.
- LÓPEZ, MAYOLO, “Exigen senadores de PRI y PAN mando civil”, *Reforma*, 23 de febrero, 2019.
- LÓPEZ, RAFAEL, “En tres sexenios decomisan 247,299 armas al narco”, *Milenio*, 24 de enero, 2018.
- LUNA, OSCAR, “Gana Sedena; podan a la PGR y a Marina”, *Reforma*, 16 de diciembre, 2018.
- MONREAL, RICARDO, “El poder judicial y la cuarta transformación”, *Milenio*, 16 de octubre, 2018.
- MORALES, ALBERTO y ZAVALA, MISAEL, “Corporación será como Cascos Azules: amlo”, *El Universal*, 21 de febrero, 2019.
- OXFORD ANALYTICA, “Cartel capabilities will increase in Mexico”, *Oxford Analytica Daily Brief*, 15 de septiembre, 2016.
- OXFORD ANALYTICA, “Mexico murder rates set to rise pre-election”, *Oxford Analytica Daily Brief*, 15 de enero, 2018.

- PHILLIPS, BRIAN, “How Does Leadership Decapitation Affect Violence? The Case of Drug Trafficking Organizations in Mexico”, *The Journal of Politics*, vol. 77, núm. 2.
- PONCE, ANA, “Guardia Nacional con la mejor capacitación”, *Milenio*, 18 de noviembre, 2018.
- PRESIDENCIA, “Sexto Informe de Gobierno 2017-2018”, *Presidencia*. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/sextoinforme/>
- REPÚBLICA DE COLOMBIA, “Policía Nacional, Informe de Gestión 2018”, *República de Colombia*. Disponible en: <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/2018.pdf>
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Modelo Óptimo de la Función Policial. Diagnóstico Nacional sobre las Policías Preventivas de las Entidades Federativas”, *Secretaría de Gobernación*, 30 de abril, 2018. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/actualizacion-del-modelo-optimo-de-la-funcion-policia?idiom=es>
- “Senado saca Guardia por consenso, pero no la que pidió AMLO”, *Milenio*, 22 de febrero, 2019.
- VALDÉS CASTELLANOS, GUILLERMO, *Historia del Narcotráfico en México*, México, Aguilar, 2013.
- VIZCAÍNO, ÁLVARO, “Alternativas a la Guardia Nacional”, *Nexos*, 3 diciembre, 2018. Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1137>
- ZAVALA, MISAEL, “Abren puerta a la Guardia Nacional”, *El Universal*, 6 de septiembre, 2018.
- WEIGEND, EUGENIO y PÉREZ ESPARZA, DAVID, “Should Mexico adopt permissive gun policies: lessons from the US” *Mexican Law Review*, vol. 11, núm. 2.