



México Evalúa

Análisis del Programa de Seguridad de México Evalúa sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional

Planteamiento

La iniciativa parte del objeto de “fortalecer las capacidades institucionales del Estado mexicano para garantizar la seguridad ciudadana, el orden público y la vigencia del Estado de derecho, así como el goce efectivo de los derechos humanos en su territorio.”

Adicionalmente, el texto reconoce el “debilitamiento de las policías estatales y municipales,” junto con las “relaciones de complicidad” que las fuerzas de seguridad pública han tenido con algunos cárteles de la droga.

Propuesta

La propuesta, en esencia, radica en reconocer a la Guardia Nacional (GN) “como una fuerza armada con la función esencial de apoyo a la seguridad pública, de carácter permanente, de origen y formación castrense, adscrita a la Secretaría de la Defensa Nacional.” En consecuencia, se propone que la Guardia Nacional esté sujeta al fuero militar en caso de faltas en tal ámbito. Se considera además que la Guardia Nacional tenga coadyuvancia en la investigación de delitos y se le reconozcan los mismos derechos y goce de prestaciones que los de las Fuerzas Armadas.

Para ello se propone reformar los artículos 221, 13, 32, 55, 73, 78, 82, 89, 123 y 129.

Diagnóstico general

Los planteamientos de los que parte la iniciativa para su justificación son incorrectos.

- La narrativa de la propuesta justifica la iniciativa de reconocer a la Guardia Nacional (GN) como una fuerza armada argumentando la confianza y aceptación que generan la Armada, el Ejército y la Guardia Nacional, según los datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe). Sin embargo, [una revisión de la Envipe desde su primer levantamiento \(2011\) a la fecha](#) revela que, si bien el personal militar sigue gozando de un lugar muy privilegiado en la opinión pública mexicana, se comienza a mostrar un proceso de desgaste, particularmente en las categorías de ‘mucho’ confianza y ‘muy’ efectivo, en las cuales se solía cosechar un apoyo mayoritario. El porcentaje de personas que expresan ‘mucho’ confianza en el



México Evalúa

Ejército y la Marina ha ido a la baja. Y si bien la serie para el caso de la Guardia Nacional es más corta, igualmente se revela una ligera disminución del porcentaje de quienes confían ‘mucho’ en esta fuerza del orden: de 33.9% en 2020 a 30% en 2023. Estas tendencias van de la mano de reducciones en la percepción de un desempeño ‘muy’ efectivo. En realidad, desde hace una década, las Fuerzas Armadas no han logrado posicionarse como instituciones ‘muy’ efectivas entre la mayoría de la población mexicana, y eso tampoco sucede con la Guardia Nacional, institución relativamente nueva que se debate entre un ‘alma’ militar y civil y que aún no se destaca por un desempeño ‘muy’ efectivo, dado que sólo el 28% de la población así la percibe.

- La presentación de la propuesta también señala que la Guardia Nacional sí obedece a “una disciplina que, en cuanto a su formación, es militar, pero en cuanto a su acción, es policial.” No obstante, resulta muy difícil disociar una formación militar de su acción. Como lo han referido múltiples estudios académicos sobre las relaciones cívico-militares y el control civil, las prácticas militares suelen chocar con las libertades individuales y las libertades civiles, valores fundamentales para las democracias. Un ejemplo de cómo no se ha podido disociar una formación militar de su acción es que de acuerdo con el [programa sectorial de la defensa nacional 2020-2024](#), “las fuerzas armadas tiene por misiones: defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; garantizar la seguridad interior; auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y en caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas”. En ningún momento, este programa establece como misión prioritaria defender los derechos humanos de las personas, elementos fundamentales para la seguridad ciudadana. Más aún, las instituciones militares están diseñadas para la violencia y la coerción y han desarrollado la estructura organizacional, los procedimientos operativos y los valores individuales necesarios para tener éxito en la guerra. La autoridad en el ejército enfatiza la jerarquía para que los individuos y las unidades actúen de acuerdo con las intenciones de los comandantes.

La iniciativa apuesta por el fortalecimiento de la Guardia Nacional en distintos ámbitos, en detrimento de las policías subnacionales, al mismo tiempo que amplía el espacio para la impunidad.

- A pesar del reconocimiento del debilitamiento de las policías subnacionales, esta iniciativa profundiza tal debilidad por distintas vías. Primero, es discordante que, ante la realidad de las policías estatales y municipales, la apuesta del



México Evalúa

gobierno federal sea el mayor fortalecimiento de la Guardia Nacional, en lugar de apostar por mecanismos, procesos y financiamiento que permita la recuperación de capacidades de las policías locales. Más aún, segundo, la reforma a la fracción XIII del apartado B del artículo 123, implica que la Guardia Nacional tendrá los mismos derechos y goce de prestaciones a los de las Fuerzas Armadas a las que pertenece y se regirán por sus propias leyes en materia laboral. Esto contrasta con las precarias condiciones laborales de las policías municipales. El último Censo Nacional de Gobiernos Municipales del INEGI revela, por ejemplo, que la mayoría de las y los policías (50% o más a nivel nacional) reciben solo cuatro prestaciones: aguinaldo, vacaciones, prima vacacional y seguro de vida. El resto de los beneficios –particularmente los relacionados con la seguridad social– son escasos a nivel nacional (apenas un 20%). Además, menos del 10% tiene acceso a beneficios patrimoniales como préstamos para vivienda, crédito automotriz o comercial, y pensiones o jubilación. Esta realidad implica que las y los policías municipales pueden enfrentar condiciones de pobreza, sin activos ni patrimonio. A lo que deberíamos apostar es al fortalecimiento de capacidades, condiciones y profesionalización de las policías locales.

- En relación con el punto anterior, destaca que el sexto transitorio de la iniciativa, que señala que se transferirán “a la Secretaría de la Defensa Nacional, los recursos presupuestarios y financieros que correspondan para cubrir las erogaciones por concepto de servicios personales de la última plantilla general de plazas aprobada a la extinta Policía Federal y de confianza, así como los gastos de operación de la Guardia Nacional y los recursos materiales destinados a su operación, con excepción de aquellos requeridos para el personal que continuará.” De esta manera, con la formalización de la Guardia Nacional como fuerza armada, adscrita a Sedena, [seguirá en aumento el presupuesto para las fuerzas militares](#), en detrimento del financiamiento que las fuerzas policiales subnacionales requieren para su sostenimiento y profesionalización.
- El marco de la propuesta reconoce las relaciones de complicidad que se han gestado entre las fuerzas del orden y grupos del crimen organizado. Sin embargo, la iniciativa postula que la Guardia Nacional estará sujeta al fuero militar, mismo que ha abonado a la impunidad en materia de violaciones de derechos humanos en el pasado. Así, en lugar de considerar opciones para el desmantelamiento de las redes de protección que han operado desde las fuerzas del orden para encubrir a grupos criminales, con esta iniciativa de otorgar fuero militar a la Guardia Nacional, se abren más caminos para la colaboración entre las fuerzas del orden federal y el crimen organizado.



México Evalúa

La reforma propuesta argumenta tener “por objeto fortalecer las capacidades institucionales del Estado mexicano para garantizar la seguridad ciudadana, el orden público y la vigencia del Estado de derecho, así como el goce efectivo de los derechos humanos en su territorio.” Sin embargo, como lo notan los puntos anteriores, nada está más lejos de esta realidad.

- Con el robustecimiento de las fuerzas del orden federal, sin mecanismos para el fortalecimiento de las fuerzas subnacionales, las capacidades del Estado mexicano siguen mermadas.
- Con un fuero militar para la Guardia Nacional, los valores de seguridad ciudadana –libertades y derechos fundamentales– quedan en riesgo y la impunidad tiene nuevos caminos para su expansión.