

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad



Amenazas híbridas

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Diciembre 2019 - No. 25

URVIO está incluida en los siguientes índices, bases de datos y catálogos:

- Emerging Sources Citation Index (ESCI). Índice del Master Journal List de Thomson Reuters.
- SciELO Ecuador. Biblioteca electrónica.
- Redalyc. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal.
- ERIH PLUS, European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences. Índice de referencias.
- JournalTOCS. Base de datos.
- Directory of Research Journals Indexing (DRJI). Directorio.
- Actualidad Iberoamericana. Índice internacional de revistas.
- CLASE, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. Base de datos bibliográfica.
- Directorio LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
- DIALNET, Universidad de La Rioja. Plataforma de recursos y servicios documentales.
- EBSCO. Base de datos de investigación.
- FLACSO-ANDES, Centro digital de vanguardia para la investigación en ciencias sociales - Región Andina y América Latina - FLACSO, Ecuador. Plataforma y repositorio.
- REDIB, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. Plataforma.
- MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas). Base de datos.
- LatAm Studies. Estudios Latinoamericanos. Base de datos.
- Google académico. Buscador especializado en documentación académica y científica.



FLACSO
ECUADOR



RELASEDOR
Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad
y Delincuencia Organizada

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad
Número 25, diciembre de 2019
Quito - Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, es una publicación electrónica semestral de FLACSO, sede Ecuador, fundada en el año 2007. La revista constituye un espacio para la reflexión crítica, el debate, la actualización de conocimientos, la investigación y la consulta sobre temas vinculados con la seguridad, el delito organizado, la inteligencia y las políticas públicas sobre seguridad en la región.

Disponible en:

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/index.php/URVIO>

<http://www.flacsoandes.org/urvio/principal.php?idtipocontenido=13>

Información estadística sobre tasas de aceptación e internacionalización en Urvio #25

- Número de trabajos recibidos: 11 manuscritos.
- Número de trabajos aceptados publicados: 7.
- Índice de aceptación de manuscritos: 63,63%
- Índice de rechazo de manuscritos: 36,36%.
- Número de revisores internacionales: 22
- Número de revisores nacionales: 2
- Número total de revisores por países: 6 (Argentina, Colombia, México, Chile, España y Ecuador).
- Internacionalización de autores: 4 países (Argentina, España, Costa Rica y México).

Redes sociales

 @revistaurvio

 @revista_URVIO

 Blog: <https://revistaurvio.wordpress.com/>

 Academia.edu: <https://flacso.academia.edu/RevistaUrvio>



FLACSO
ECUADOR



RELASEDOR
*Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad
y Delincuencia Organizada*

El Comité Editorial de URVIO decidirá la publicación o no de los trabajos recibidos, sobre los cuales no se comprometerá a mantener correspondencia. Los artículos serán sometidos a la evaluación de expertos mediante el sistema de doble ciego. Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de sus autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

Editor Jefe (Editor in Chief)

Doctor Fredy Rivera Vélez, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador

Editor Asociado (Associate Editor)

- Dra. Grace Jaramillo, University of British Columbia, Canadá.
- Mg. Liosday Landaburo Sánchez, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador.

Asistente Editorial

Mg. Martin Scarpacci, Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil

**Consejo Científico Internacional
(International Scientific Council)**

- Dra. Adele Norris, University of Waikato, Nueva Zelanda.
- Dr. Alejandra Otamendi, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Gustavo Díaz Matey, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Dra. Sara Makowski Muchnik, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.
- Dr. Marco Cepik, Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil.
- Dra. Julia Pulido Gragera, Universidad Europea de Madrid, España.
- Dr. Markus Gottsbacher, Universidad de Viena, Austria.
- Dr. Andrés de Castro García, University of Kurdistan Hewler, Iraq.
- Dr. Daniel Pontón, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador.
- Dr. Haluk Karadag, Universidad de Baskent, Turquía.

**Consejo Internacional de Revisores
(International Review Board)**

- Dr. Geoffrey Pleyers, Universidad de Lovaina, Bélgica.
- Dr. Marco Méndez, Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica.
- Dra. Karina Mouzo, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Cristián Doña-Reveco, University of Nebraska at Omaha, Estados Unidos.
- Dra. Ana J. Bengoa, Universidad de Valparaíso, Chile.
- Dra. Gracia M. Imberton, Universidad Autónoma de Chiapas, México.
- Dr. Guillem Colom, Universidad Pablo de Olavide, España.
- Dr. Carlos Brito, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Mg. Nicolás Alvarez, Center for Higher National Studies, Ministry of Defense, Uruguay.
- Dr. Lester Cabrera, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Ecuador.
- Dr. Iván Poczynok, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

- Dra. Carolina Sancho, Universidad Autónoma de Chile, Chile.
- Dra. Ainhoa Vázquez, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra.(c) Nelly E. Reséndiz, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr.(c) Daniel Sansó-Rubert, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- Dra. Laura Loeza, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra. María Eva Muzzopappa, Universidad Nacional de Río Negro, Argentina.
- Dra. Rut Diamint, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.
- Dra.(c) Liudmila Morales Alfonso, Universidad de Salamanca, España.
- Dr. Juan Antonio Rodríguez, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Dra.(c). Viviana García Pinzón, Universidad de Marburg, Alemania.
- Dra. Jenny Torres Olmedo, Escuela Politécnica Nacional, Ecuador.
- Dra. Tania Rodríguez Morales, Universidad de Santo Tomás, Colombia.
- Dra. Alma Trejo Peña, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr. Juan Carlos Sandoval, Universidad de Alicante, España.
- Dra. Alice Martini, Scuola Superiore Sant'Anna, Italia.
- Dra. Evelyn Louyse Godoy Postigo, Universidade Federal de São Carlos, Brasil.
- Dr. Pedro Díaz Polanco, Universidad Austral, Chile.
- Dr. Freddy Crespo, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Dra. Rita Gradañlle Pernas, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- Mg. Alejandro Romero Miranda, Universidad La República, Chile.
- Dr. Sergio Gabriel Eissa, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Luis Ignacio García Sigman, Universidad de Belgrano, Argentina.
- Dr(c). Luiz Coimbra, Organización de Estados Americanos (OEA), Estados Unidos.
- Dra. Beverly Estela Castillo Herrera, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.
- Dr. Sergio Salazar Araya, Universidad de Costa Rica.
- Dra. Mariana Albuquerque Dantas, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Brasil.
- Dr. Johan Avendaño Arias, Universidad Nacional de Colombia.
- Dra. Roberta Camineiro Baggio, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.
- Dra. María Eugenia Suárez de Garay, Universidade de Guadalajara, México.

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELA SEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Diciembre 2019 - No. 25

Tema central

- Amenazas y conflictos híbridos: características distintivas,
evolución en el tiempo y manifestaciones preponderantes. 8-23
Mariano Bartolomé
- Hechos ciberfísicos: una propuesta de análisis para ciberamenazas
en las Estrategias Nacionales de Ciberseguridad 24-40
Juan-Manuel Aguilar-Antonio
- Reconceptualizando la relación entre tecnología, instituciones y guerra 41-56
Alfredo-Leandro Ocón y Aureliano da Ponte
- El componente social de la amenaza híbrida y
su detección con modelos bayesianos 57-69
Ana-María Ruiz-Ruano, Jorge López-Puga y Juan-José Delgado-Morán

Misceláneo

- Narcomenudeo y control territorial en América Latina. 71-86
Sebastián Saborío
- La Guardia Nacional y la militarización de la seguridad pública en México 87-106
Gerardo Hernández y Carlos-Alfonso Romero-Arias

Estudios Globales

- El tratamiento informativo de la guerra híbrida de Rusia 108-121
Javier Miguel-Gil
- Política editorial. 122-140

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELA SEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Diciembre 2019 - No. 25

Central topic

- Hybrid Conflicts and Threats: Main Features, its Evolution
across Time and Preponderant Forms 8-23
Mariano Bartolomé
- Cyber-physical Facts: A Proposed Analysis for Cyber Threats
in the National Cybersecurity Strategies 24-40
Juan-Manuel Aguilar-Antonio
- Reconceptualizing the Relationship between Technology, Institutions and War 41-56
Alfredo-Leandro Ocón y Aureliano da Ponte
- The Social Component of the Hybrid Threat and its
Detection with Bayesian Models 57-69
Ana-María Ruiz-Ruano, Jorge López-Puga y Juan-José Delgado-Morán

Miscellaneous

- Small Scale Drug Trafficking and Territorial Control in Latin America 71-86
Sebastián Saborío
- The National Guard and the militarization of public security in Mexico 87-106
Gerardo Hernández y Carlos-Alfonso Romero-Arias

Global Studies

- The Informative Treatment of the Russian Hybrid War 108-121
Javier Miguel-Gil
- Política editorial 122-140

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELA SEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Diciembre 2019 - No. 25

Tema central

- Ameaças e conflitos híbridos: características distintivas, evolução
ao longo do tempo e manifestações predominantes. 8-23
Mariano Bartolomé
- Fatos ciber-físicos: uma proposta de análise para ameaças cibernéticas
nas Estratégias Nacionais de Segurança Cibernética 24-40
Juan-Manuel Aguilar-Antonio
- Reconceituando a relação entre tecnologia, instituições e guerra 41-56
Alfredo-Leandro Ocón y Aureliano da Ponte
- O componente social da ameaça híbrida e sua detecção com modelos bayesianos 57-69
Ana-María Ruiz-Ruano, Jorge López-Puga y Juan-José Delgado-Morán

Diversos

- Varejo de drogas e controle territorial na América Latina 71-86
Sebastián Saborío
- A Guarda Nacional e a militarização da segurança pública no México 87-106
Gerardo Hernández y Carlos-Alfonso Romero-Arias

Estudos Globais

- O tratamento informativo da Guerra híbrida russa 108-121
Javier Miguel-Gil
- Política editorial. 122-140

La Guardia Nacional y la militarización de la seguridad pública en México

The National Guard and the militarization of public security in Mexico

Gerardo Hernández¹ y Carlos-Alfonso Romero-Arias²

Recibido: 1 de junio de 2019

Aceptado: 13 de octubre de 2019

Publicado: 2 de diciembre de 2019


Resumen


La amenaza que representa la inseguridad pública en América Latina ha conllevado que muchos de los gobiernos asolados por ella recurran a las políticas de militarización. En el caso de México, el gobierno creó la Guardia Nacional para pacificar el país. El objetivo del artículo es responder la pregunta ¿por qué, pese a los argumentos y posturas de diferentes actores nacionales e internacionales, la Administración Federal en México (2018-2024) decidió crear una Guardia Nacional para combatir y reducir los índices de violencia? El estudio emplea un método explicativo y utiliza información del Banco Mundial, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Fórum Brasileño de Seguridad Pública, *World Prison Brief*, el Índice de Paz Global, y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). La teoría de las políticas públicas en democracia permite explicar la importancia del desarrollo de esta última para comprender el diseño y los resultados de las primeras. Se toman como referencia los casos de Brasil y Colombia, países que han recurrido a estrategias de militarización (pero con resultados distintos), donde la variable ha sido el gasto militar. En ese ámbito, México está muy por debajo de los dos países aludidos.

Palabras clave: democracia; Guardia Nacional; militarización; política pública; seguridad pública

Abstract

The threat posed by public insecurity in Latin America has led many of the governments affected by this problem to resort to militarization policies. In the case of Mexico, the government created the National Guard to pacify the country. The purpose of this article is to answer the question why, despite the arguments and positions of different national and international actors, the Federal Administration in Mexico (2018-2024) decided to create a National Guard to combat and reduce the rates of violence? The study uses an explanatory method and bases on information from the World Bank, the National Institute of Statistics and Geography (INEGI), the Brazilian Public Security Forum, the World Prison Brief, the Global Peace Index, and

1 Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Autónoma de Baja California, México, gherandez48@uabc.edu.mx,  orcid.org/0000-0003-2803-6905

2 Universidad Autónoma de Baja California, México, carlos.romero.arias@uabc.edu.mx, orcid.  org/0000-0002-2292-3143



the Executive Secretariat of the National Public Security System (SESNP). The theory of public policies in democracy allows to explain the importance of the development of the latter to understand the design and results of the former. The cases of Brazil and Colombia, countries that have resorted to militarization strategies (but with different results), where the variable has been military spending, are taken as reference. In that area, Mexico is well below the two countries mentioned.

Key words: democracy; militarization; National Guard; public policy; public security

Introducción

El incremento de la violencia e inseguridad en los países de América Latina es uno de los grandes problemas que enfrentan los gobiernos de la región, no solo por el nivel cualitativo de violencia al que recurren los agentes criminales, sino también por la disputa abierta de estos hacia el control territorial e institucional de los Estados. En 2012, la tasa de homicidios en América Latina (21,5 por cada 100 000 habitantes) rebasaba la tasa global (siete por cada 100 000). En 2017, 17 de los 20 países con mayor tasa de homicidios en el mundo fueron latinoamericanos (Muggah y Aguirre 2018, 3-4). Lo anterior ha tenido necesariamente un impacto negativo para el desarrollo de la región. En 2014, el costo del crimen fue de 3,5% del PIB (Jaitman et al 2017, 21-32). Dentro de ese panorama destacan Honduras, El Salvador, Guatemala, Colombia, Brasil y México.

Asimismo, el grado de urgencia del incremento de los índices de criminalidad en la región ha generado que, en las agendas públicas de los gobiernos, las estrategias de seguridad estén cada vez inclinadas a implementar medidas extraordinarias como el uso de la

fuerza militar. En el caso de México, el contexto de inseguridad vivido durante las dos recientes administraciones federales (2006-2012 y 2012-2018) ha tenido como resultado el incremento generalizado de la violencia e inseguridad. En 12 años se registraron 212 016 homicidios dolosos, en gran medida por el enfrentamiento del Estado contra las organizaciones del crimen organizado (SESNP 2019). Lo anterior ha llevado a señalar que las políticas de seguridad implementadas han fallado en conseguir sus objetivos de pacificar al país. Por tal motivo, con su arribo a la presidencia de la República del Ejecutivo Federal (2018-2024), Andrés Manuel López Obrador se planteó dar un viraje a las estrategias de inseguridad, mediante la creación de una Guardia Nacional. De manera específica: “La nueva corporación será el instrumento primordial del Ejecutivo Federal en la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el combate a la delincuencia en todo el país” (PND 2019, 24).

La medida fue rechazada desde el inicio por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y más de 500 organizaciones de la sociedad civil. Dentro de los argumentos que se plantearon estuvo que la Guardia Nacional es una falsa salida a la crisis de inseguridad por la que atraviesa el país, y que se contradecía con la propuesta de campaña de desmilitarizar al país. En ese mismo sentido, los opositores propusieron construir una Policía Nacional, mejorar a las corporaciones policíacas del país y fortalecer al Sistema Nacional de Seguridad Pública (Roldán 2018). No obstante, el gobierno federal mantuvo la postura de crear una Guardia Nacional.

Considerando lo anterior, el presente estudio busca responder ¿por qué, pese a los ar-

gumentos y posturas de diferentes actores nacionales e internacionales, la Administración Federal en México (2018-2024) decidió crear una Guardia Nacional para combatir y reducir los índices de violencia? Como hipótesis se plantea que, para el Gobierno Federal, la Guardia Nacional es el último recurso en materia de seguridad pública del Estado, para centralizar y recuperar el control territorial en zonas capturadas por el crimen organizado, ante la insatisfacción con las políticas de seguridad de las dos pasadas administraciones. Esto refleja al menos dos problemas institucionales. El primero: no se fortalece la coordinación entre órdenes de gobierno, así como tampoco el desarrollo y consolidación de las policías estatales y municipales. El segundo: se evidencian los retrocesos y claroscuros de la democracia en México para brindar un adecuado estado de derecho, lo cual ha ocasionado la legitimación social de medidas extraordinarias.

El artículo tiene una estructura deductiva y se divide en cuatro apartados. En el primero, a partir de una discusión teórica sobre las políticas públicas en democracia, se explica la importancia de considerar el desarrollo de esta última para comprender el diseño y los resultados de las primeras. Esto quiere decir que, cuando existe desafecto con la democracia, y ante problemas extraordinarios como la inseguridad y la violencia, se proponen estrategias de alto impacto sin considerar las consecuencias a largo plazo. En el segundo apartado se analizan los casos de Brasil, Colombia, y México, para explicar que las políticas de seguridad enfocadas en el uso de la fuerza se deben a la desafección con los resultados de la democracia. En el tercer apartado se estudia la conformación de la Guardia Nacional en México. Se hace un análisis normativo de la política y se exponen las facultades otorgadas al presidente

para hacer uso discrecional de la Guardia Nacional en todo el país. Además, se explica por qué se decidió centralizar la política de seguridad, en lugar de apostar por la corresponsabilidad entre órdenes de gobierno. En la última sección se presentan las conclusiones.

El estudio emplea un método explicativo y utiliza información del Banco Mundial, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), del Fórum Brasileño de Seguridad Pública, del *World Prison Brief*, del Índice de Paz Global, y del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

La democracia como variable para entender el diseño y resultados de las políticas públicas

En sus aportes teóricos de las políticas públicas, Parsons plantea que estas no solo tienen lugar en los sistemas políticos nacionales, sino también en un sistema mundial. Por ejemplo, la influencia y el poder que llegan a ejercer las corporaciones transnacionales representan una restricción adicional para los formuladores de las políticas nacionales. Traen como consecuencia que el contexto en el que se instrumentan las políticas tenga las siguientes características: complejidad y diversidad; intenso patrón de interacción; permeabilidad del Estado-nación; cambios rápidos y en cascada y fragilidad del orden y la gobernanza (Parsons 2007, 263-265). La complejidad del contexto y la cantidad de agentes que intervienen en la implementación de políticas ha ocasionado que el Estado, como referente de poder político, vea minimizada su soberanía (Attili 2004, 189).

Por su parte, Beck (1997), Sassen (2007) y Barceló (2007) mencionan que ese contex-

to se debe a la globalización de los Estados-nación, caracterizada principalmente por los flujos financieros, de los bienes y servicios, sin importar las fronteras entre Estados. Si el Estado-nacional basa su poder y jerarquía en el control territorial, con la globalización ha tenido que compartir el poder con actores que tienen alcance transnacional. Por ejemplo, asociaciones internacionales, empresas, grupos financieros y organizaciones criminales, las cuales terminan actuando de mutuo acuerdo con el Estado o como poderes paralelos a este. El poder de esos nuevos actores por lo general ha determinado la agenda política de los Estados.

La complejidad aludida anteriormente se ha incrementado en el transcurso de la historia reciente, a medida que los gobiernos democráticos-liberales empezaron a requerir información para solucionar problemas públicos (Parsons 2007, 54). En este punto es pertinente señalar que no puede verse la creación e implementación de las políticas públicas por separado del contexto democrático o del tipo o calidad de la democracia del Estado donde se buscan resolver los problemas. En otras palabras, la democracia es un criterio fundamental para entender por qué se crea cierto tipo de políticas públicas y su resultado. Sobre la misma tesis, Ingram, De León y Schneider (2016, 175-196) exponen que la democracia es esencial para la gobernanza y la resolución de problemas en muchos países, pero advierten que los expertos en políticas públicas no la han considerado una variable determinante. El argumento de los autores se basa en la crítica al proceso democrático de varios países, en el cual se asume que tener un sistema bipartidista (o pluralista) competitivo, con sufragio universal y separación de poderes producirá automáticamente políticas públicas que sirvan a la democracia.

Si se partiera de lo anterior, ¿cómo explicar el hecho de que las políticas públicas generalmente no logran resolver las demandas en sociedades democráticas? Las políticas públicas son el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, dirigido a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos. Esto significa que la participación ciudadana es importante en ese proceso, debido a que estas surgen por una demanda de la sociedad o la anticipación de las autoridades gubernamentales que, junto al gobierno, deben definir los instrumentos y las acciones de la implementación (Pérez 2005, 52; Franco 2013, 86-87; Pasquino 2011, 270). No obstante, Ingram, De León y Schneider (2016, 176-177) apuntan que los fundamentos teóricos de las políticas públicas no se están logrando en las democracias, incluso en las naciones industrializadas occidentales como Estados Unidos, donde se supone que la democracia está más profundamente arraigada.

En ese mismo sentido, y siguiendo la interrogante del párrafo anterior, la satisfacción o no con las políticas llevadas a cabo en la democracia también tiene sus consecuencias en el colectivo social. De acuerdo con lo que señala Connolly (1991, 199), cuando los resultados de las acciones de gobierno son evidentes en la sociedad, las relaciones entre la identidad personal y colectiva en una democracia proporcionan una base de ese vínculo honorable de identificación entre el individuo y el Estado. Esto quiere decir que, cuando las circunstancias son favorables, la relación del individuo con el Estado es de patriotismo, pero cuando son desfavorables, degenera en desafección con el Estado o con un nacionalismo en el que las tribulaciones de la época se atribuyen a un mal que debe ser neutralizado.

Peters (2010, 4) y Weimer y Vining (1992, 187) señalan que la complejidad que se presenta en la democracia se debe a que el gobierno central tiene que delegar autoridad a diversos actores sociales –incluidos gobiernos subnacionales, burocracia y agencias reguladoras– y redes que intervienen en las políticas públicas. No obstante, cuando los objetivos de estas se desvían, el Estado debería tener la jerarquía para retomar el control y la centralización de su implementación. Sin embargo, los autores advierten que, en los sistemas federales, el proceso de mantener la jerarquía del Estado se complejiza debido a que los gobiernos subnacionales apelan a la autonomía. En otras palabras, la descentralización del poder político que se ha presentado con la democracia ha tenido como consecuencia obstaculizar la aplicación de las políticas. Si bien la descentralización es deseable, no es una característica esencial estructural del gobierno, debido a que a veces limita la eficacia de las políticas públicas.

Asimismo, el Estado ya no emerge como un consumado agente de eficacia, aunque sigue siendo el centro oficial de la acción colectiva y la institución de último y de mayor recurso. Se ha abierto una grieta en la unidad misma del poder del Estado y, ante la complejidad aludida, los obstáculos para su eficacia se multiplican. De ahí que el Estado, cada vez más, sostenga su legitimidad e identidad a través de demostraciones teatrales de castigo y de la venganza contra aquellos elementos que amenazan con arrebatarse el control institucional y territorial. Por tal motivo es que se lanzan dramáticas cruzadas contra delincuentes de bajo nivel –o el crimen organizado–, enemigos extranjeros y terroristas (Connolly 1991, 198-222). En la actualidad, esos enemigos y amenazas se encuentran en las zonas ur-

banas, representados por la violencia homicida, las pandillas y el crimen organizado. Así se da paso a la demostración del Estado de usar la fuerza para evidenciar que tiene respuestas a la demanda social de seguridad y estado de derecho.

No obstante, ese panorama generalmente muestra contradicciones, debido a las posturas que están a favor o en contra del uso de políticas de mano dura contra la violencia y la delincuencia. En el caso de la Guardia Nacional de México, por un lado se encuentran quienes señalan que el Estado está

en una situación de emergencia, de violencia y se necesitan respuestas proporcionales por parte del Estado mexicano (...) Militarizar significa llevar las prácticas de los cuarteles a la vida cotidiana de la sociedad (...) Las policías en las democracias son organizaciones paramilitares, tienen uniforme, jerarquías, axiologías, armamento, cuarteles, doctrinas... así funcionan (Melgoza 2019).

Por otro lado están quienes plantean que una fuerza policial de corte militar o la presencia del ejército en las calles, a cargo de las funciones de seguridad pública, atentan contra los derechos humanos (Nerio 2011, 19).

Lo que no se puede dejar de lado es lo que Jaitman et al (2017, 2-10) consideran costos indirectos o intangibles del crimen y de la violencia, debido a que afectan directamente a grupos de población más vulnerable, exacerbando sus condiciones de pobreza y marginación social. Es necesaria una respuesta del Estado ante el peligro que representa el incremento de la violencia en sus diferentes manifestaciones. En ese mismo sentido, Abt. Thomas (2019) y Kleiman (2005) señalan que, ante escenarios de violencia, es necesario atacarla de manera directa. El

primero argumenta que se requiere disuasión focalizada, dirigida a grupos, mayor presencia policial en puntos estratégicos para enviar el mensaje de que el Estado posee el control territorial y, a partir de ahí, hacer partícipe a la sociedad. El segundo sostiene que mantener un alto nivel de castigo sobre ciertos delitos dentro de áreas de concentración tenderá a reducir su tasa, y dará la oportunidad de mover la estrategia a otros sitios.

Empero, desde la perspectiva teórica, la instrumentación y el éxito de una política pública también reflejan el grado de control que tiene un gobernante en el aparato estatal y en la sociedad. Para esto se debe determinar un grado de intensidad del control de los recursos externos e internos, y debe existir la coerción para hacer llegar sus políticas públicas en el aparato gubernamental y de ahí que se traspasen a la sociedad. Hay diferencias entre los procesos estructurales de las políticas públicas sólidas y regidas con formalidad y las débiles, regidas por la informalidad. Las diferencias son: el control territorial y la institucionalización del orden de cada estructura. El primero se refiere a los mecanismos por medio de los cuales el Estado resguarda la nación y al territorio. La segunda se entiende como el proceso mediante el cual los principios y valores que dan fundamento a las instituciones son conocidos, aceptados y practicados regularmente, al menos por aquellos a quienes esas mismas pautas definen como participantes o no del proceso. Ambos fundamentos del orden adquieren mayor relevancia cuando se está ante problemas de estabilidad o inestabilidad del Estado, como la violencia e inseguridad generada por el crimen organizado (Medellín 2004, 8-21). Este contexto ayuda a comprender por qué el desarrollo de la democracia en un país es fundamental para comprender

el diseño y los resultados de las políticas públicas. Sobre todo, cuando las circunstancias para los individuos no son favorables y existe un desafecto con el Estado y la democracia misma, como sistema de gobierno.

La militarización de la seguridad pública en las democracias de América Latina

De acuerdo con Latinobarómetro (2018, 3-4) en 2018 el apoyo a la democracia en la región fue de 48 %. Esto tiene que ver con lo limitado del progreso con las políticas públicas. Con excepción de Bolivia, Chile y República Dominicana, en los otros países la percepción de progreso es menos de un tercio de la población. Cabe señalar que hay países como Venezuela (6 %), Brasil (6 %) y El Salvador (9 %) donde la percepción no alcanza el 10 %.

Como consecuencia, el saldo de la trayectoria democrática en el colectivo social ha sido el incremento de la desconfianza, no solo por lo intangible de los avances, sino por lo costoso que ha resultado vivir en democracia. Tan solo en México el proceso electoral federal de 2018 tuvo un presupuesto de 28 000 022,5 millones de pesos (Integralia 2018). De ahí que solo el 16 % de los mexicanos crea en la democracia (Latinobarómetro 2018, 35). La falta de confianza y de resultados ha ocasionado que a los ciudadanos no les importe el tipo de régimen político que les resuelva sus demandas. Por ejemplo, en México—detrás de El Salvador, Honduras y Brasil— a los ciudadanos les da igual tener un régimen democrático o no democrático que les resuelva los principales problemas que afligen al país: la delincuencia, la corrupción y la compleja situación política (Latinobarómetro 2018, 7; ENSU 2018).

Las diferentes plataformas políticas que se han presentado en la región buscan rescatar, fortalecer y proteger la democracia, teniendo presente que, ante el descontento ciudadano y la necesidad de respuestas a las demandas, se requieren resultados a corto plazo y con una efectividad tangible. En México, el presidente Andrés Manuel López Obrador declaró al tomar el cargo: “El nuevo proyecto de nación buscará una auténtica democracia y no una dictadura abierta ni encubierta. Los cambios serán profundos pero con apego al orden legal” (Nájar 2018). En Brasil, al jurar el cargo, el presidente (2019-2023) Jair Bolsonaro pronunció: “Trabajaré incansablemente para que Brasil alcance su destino (...) mi promesa es fortalecer la democracia de Brasil” (Reuters 2019). En el caso de Colombia, con el arribo del presidente Iván Duque (2018-2022), uno de sus objetivos fue combatir el narcotráfico, fortalecer la seguridad y proteger la democracia (Redacción 2018; Galindo 2018).

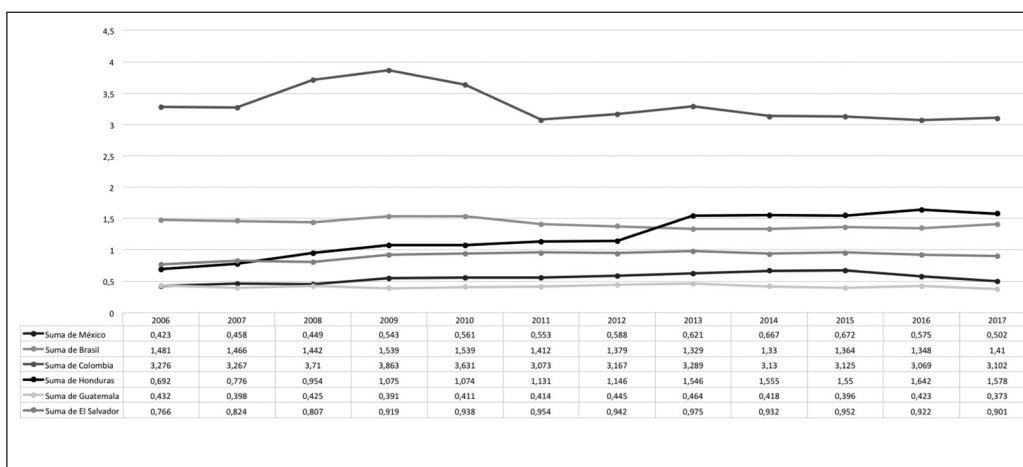
De lo anterior se desprenden dos puntos. El primero es la aceptación tácita de que existe una desafección del colectivo social con la democracia, debido a que esta no ha logrado otorgar políticas públicas que brinden progreso, pleno empleo, reduzcan la desigualdad social y sobre todo, brinden seguridad pública. Ese complejo panorama, en el cual los gobiernos centrales tienen que hacer frente a diferentes agentes criminales que no buscan apropiarse del Estado, pero sí hacer rentable las fragilidades institucionales y territoriales, es lo que ha generado en gran medida una atomización de la inseguridad. La cuantificación de la crisis se corrobora con el informe del Índice de Paz Global 2018, el cual expone que, de los 163 países y territorios independientes evaluados, los de la región de América del Sur registraron el mayor deterioro, principalmente

Brasil (lugar 106), México (lugar 140), Venezuela (lugar 143) y Colombia (lugar 145). Asimismo, en la región de Centroamérica destacan Guatemala (lugar 111) y El Salvador (lugar 116) (GPI 2018, 5-19).

El segundo punto se refiere a que, ante la demanda de respuestas y soluciones a la violencia, la inseguridad y el crimen organizado, el uso de la fuerza militar ha sido la salida de políticas públicas para los gobiernos de la región. En el caso brasileño, en 2003, cuando iniciaron los gobiernos de la izquierda encabezada por Luiz Inácio Lula Da Silva (período 2003-2011) los homicidios intencionales comenzaron una tendencia a la baja de 25,6 por cada 100 000 habitantes durante sus dos mandatos presidenciales. No obstante, cuando el modelo político empezó a mostrar signos de desgaste (sobre todo por las acusaciones probadas de corrupción), con el inicio del mandato de Dilma Rousseff (2011-2016) las cifras de homicidios se empezaron a incrementar hasta llegar a 29,5 por cada 100 000 habitantes en el año 2016 (Banco Mundial 2019). En 2018 se registraron 63 895 muertes violentas, es decir, 175 muertos por día, con una tasa de 30,8 muertos por cada 100 000 habitantes (Fórum Brasileño de Seguridad Pública 2018, 10-89).

Ante esa situación, el presidente (2016-2018) Michel Temer decretó que el ejército se hiciera cargo de la seguridad en el país: “El crimen organizado casi ha tomado control del estado de Río de Janeiro. Es una metástasis que se esparce por el país (...) juntas, la policía y las fuerzas armadas combatirán y confrontarán a aquellos que tienen secuestradas a nuestras ciudades” (Londoño y Darlington 2018). Esas medidas se radicalizaron con la victoria de Jair Bolsonaro (presidente para el período 2019-2023), quien declaró –considerando el respaldo ciudadano a la intervención

Gráfico 1. Gasto Militar (% del PIB) en México, Colombia, Brasil, Honduras, Guatemala y El Salvador: 2006-2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial y el Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI 2019).

militar— un combate frontal a los criminales y las pandillas (Londoño y Andreoni 2018).

En Colombia se registraron en 1996 71,7 homicidios por cada 100 000 habitantes. La tendencia ha venido a la baja y en 2017 se registraron 24 muertes violentas por cada 100 000 habitantes (Banco Mundial 2019; Colpena 2018). Los resultados han tenido como punto de partida una política de confrontación del Estado hacia el crimen organizado y grupos paramilitares, apoyados en su momento por el Plan Colombia, durante el mandato del presidente Álvaro Uribe (2002-2010). No obstante, durante la presidencia de Juan Manuel Santos (2010-2018) se buscó un proceso de paz entre el Estado y grupos paramilitares (Alonso y Robbins 2019). Ese equilibrio se vio alterado con la llegada de Iván Duque a la presidencia del país, debido a que el nuevo mandatario declaró que no se negociarían ceses bilaterales al fuego y que las fuerzas de seguridad buscarían desarticular los Grupos Armados Organizados (GAO) —Ejército de Liberación Nacional y exparamilitares—. La

nueva política de seguridad se lograría recuperando el control institucional del territorio, lo cual inicialmente se conseguiría con la intervención de fuerzas militares y policía nacional (PDS 2018, 37).

De lo expuesto, es importante destacar los riesgos de apostar por lo rentable, lo cual ha resultado electoralmente en la retórica del uso de la militarización para pacificar sociedades asoladas por la delincuencia y el crimen organizado. Para algunos gobiernos como los mencionados es una estrategia deseable recurrir a la fuerza militar para contener la inseguridad en un primer momento —máxime si los cuerpos policiales están rebasados en sus capacidades operativas e institucionales. Sin embargo, también es cierto que ese tipo de políticas requiere mantener un presupuesto constante para lograr los objetivos de contener y controlar la violencia e inseguridad (gráfico 1).

Como se explicó en el caso de Colombia, para que los índices de homicidios intencionales descendieran a su nivel más bajo en las dos recientes décadas, el gasto militar con res-

pecto al PIB ha sido fundamental. En esto se diferencian los otros Estados representados en el gráfico 1, que no han podido salir del espiral de violencia.

El caso colombiano no puede considerarse del todo exitoso debido a que, con el cese de las negociaciones de paz entre grupos guerrilleros y el gobierno de Iván Duque, los primeros han buscado reagruparse. A ellos se suma la violencia creciente en la frontera con Venezuela. Sin embargo, el gasto para el uso de la fuerza militar es una constante en el país para mantener los niveles de estabilidad (Dalby y Carranza 2019).

En contraparte, los Estados que han apostado por la militarización de la seguridad pública, pero sin tener una inversión proporcional en gasto militar a la retórica política utilizada, se encuentran inmersos en un espiral de violencia que no solo se evidencia en los homicidios por cada 100 000 habitantes –El Salvador (51); Honduras (40) y Guatemala (23)– sino también en las violaciones a los derechos humanos y el colapso de su sistema penitenciario.³ En el caso de Brasil, con las políticas de militarización de la seguridad, la población carcelaria se ha incrementado de manera considerable, al pasar de 232 000 personas en 2000 a 726 000 en 2018 (ICPR 2019).

3 La violencia en estos tres países está relacionada con el tráfico de drogas, el crimen organizado y las pandillas. En el último caso, los gobiernos de El Salvador, Honduras y Guatemala consideran la existencia y la expansión de las maras como un serio problema de seguridad nacional. En 2003 en Honduras se promulgó una legislación “antimarera”, que facilita la formación de comandos especiales de fuerzas policíacas y militares (Operación Libertad). En 2013 las autoridades crearon la Policía Militar de Orden Público (PMOP), con la finalidad de contar con una unidad especializada en el combate frontal al crimen organizado y crimen común (DOFRH 2013, 2-6). Un plan similar se instrumentó ese mismo año en El Salvador, denominado “Plan Mano Dura”; en 2005 se modificó y se renombró “Plan Mano Súper Dura” (Alba Vega y Kruijt 2007, 492).

Los resultados en México, Brasil y Colombia muestran que, ante el panorama de violencia, inseguridad y crimen organizado, los ejecutivos federales han buscado robustecer el gobierno central dentro de sus límites territoriales, debido a que existe una complejidad muy marcada al momento de atender la violencia, la inseguridad y el crimen organizado, como se señala en el apartado teórico. Dado lo costoso y lento de la construcción y consolidación de instituciones, la doctrina militar, o en su caso la militarización de la seguridad pública, es una salida rápida en los gobiernos de la región. En el siguiente apartado se explica el caso de México y la creación de la Guardia Nacional.

La Guardia Nacional y la centralización de la seguridad pública en México

Los temas que ocuparon la agenda política durante la campaña electoral 2017-2018 fueron la inseguridad, la violencia generalizada y la poca satisfacción con la democracia en México, en específico, con el funcionamiento de las instituciones policíacas, sindicatos, senadores, presidencia, diputados y partidos políticos (Consulta Mitofsky 2018). En ese contexto de fragilidad institucional y de cuestionamiento al poder de coerción del Estado, instituciones como el ejército son las que fueron mejor evaluadas y que poseen mayor confianza por parte de la ciudadanía. Por tal motivo, una vez en el poder político presidencial, los agentes responsables de llevar a cabo la nueva estrategia de seguridad plantearon que la Guardia Nacional sería la manera en la que se pacificaría el país. Sobre todo, y de acuerdo con el *Plan Nacional de Paz y Seguri-*

dad 2018-2024 (2018, 13-15), por la crisis de inseguridad delictiva en el país y las ineficacias que han presentado las instituciones en materia de seguridad pública. Lo anterior pareció corroborarse con lo señalado por la secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero:

Se platicó mucho, se trabajaron muchas horas, el presidente electo caminó la República varias veces y en todos lados le dijeron: no nos retire a los militares porque es nuestra seguridad personal... ¿entonces cuál fue la institución que pensamos que no daría la imagen de militarización?, una Guardia Nacional, porque ahí van a estar no los militares, porque los militares van a ser para la soberanía nacional, ahí va a estar la policía que ya trae otra formación, la policía militar, policía naval, policía federal y todo esto va a ser un conjunto de Guardia Nacional, o se el término es policía, no es soldados... Hay veces en que hay que decidir entre dos situaciones, no necesariamente las mejores pero fue lo mejor que encontramos y fue de consenso (Senado de la República 2018).

Lo declarado por la secretaria de Gobernación tuvo como respaldo la crisis de seguridad que se presentó a finales de la administración federal 2012-2018 e inicios del gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador. De acuerdo con el registro oficial, del 1 de diciembre de 2018 al 31 de marzo de 2019 se contabilizaron 9686 homicidios dolosos, una diferencia de 2786 homicidios dolosos más comparando con el mismo periodo de la administración federal antecesora (SESNSP 2019). De ahí que la estrategia de crear una Guardia Nacional tuviera como objetivo salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como para contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social. Asimismo, sería

fundamental la coordinación y colaboración con las entidades federativas y municipios (DOF 2019).

No obstante, y sumado a la postura en contra de las organizaciones de la sociedad civil en México, la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) y Amnistía Internacional plantearon los riesgos de llevar la estrategia de seguridad de México a través de las Fuerzas Armadas. Señalaron que la Guardia Nacional es la misma estrategia de las administraciones antecesoras, además del riesgo que representa para la protección de los derechos humanos. En ese mismo sentido, se señaló que profundiza la militarización y propicia una débil rendición de cuentas, además de no existir certeza de que resuelva los problemas de violencia, inseguridad e impunidad (Amnistía Internacional 2018, 3-7; WOLA 2019). Aun con esto, la reforma a la Constitución en materia de Guardia Nacional modificó 10 artículos. El 21 dio origen a la Guardia Nacional (tabla 1).

Puede observarse una ambigüedad en la creación de la Guardia Nacional, tanto por el carácter civil que se le buscó imprimir como por el papel secundario del fortalecimiento de los cuerpos policiacos en el país y la coordinación entre órdenes de gobierno. Sin embargo, es en los artículos transitorios donde se observa la centralización de toma de decisiones desde el poder ejecutivo federal (tabla 2).⁴

Es importante señalar que, al aprobar la creación de la Guardia Nacional, también fue necesario dar origen a cuatro leyes secundarias: la Ley Orgánica de la Guardia Nacional, la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, la

⁴ El 11 de abril de 2019, el presidente Andrés López Obrador nombró comandante de la Guardia Nacional al general de brigada de estado mayor Luis Rodríguez Bucio, quien se encuentra en proceso de retiro.

Tabla 1. Reforma al artículo 21, que dio origen a la Guardia Nacional en México

Artículo	Texto acordado por los grupos parlamentarios el 20 de febrero de 2019
Artículo 21	<p>Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional.</p> <p>La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.</p> <p>El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno (...) conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:</p> <p>b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley (...) Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.</p> <p>La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad Pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.</p>

Fuente: elaboración propia con datos del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional (2019).

Ley Nacional del Registro de Detenciones, y la reforma a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (aprobadas el 21 de mayo de 2019). No obstante, la violencia generalizada en el país, en especial la generada por el robo de combustible, ocasionó la primera coyuntura de la agenda de seguridad del Gobierno Federal. Lo anterior, debido a que en el periodo 2016-2018 las pérdidas económicas por este delito ascendieron a 147 000 millones de pesos (Presidencia de la República 2018). Ante ello, el 21 de diciembre de 2018, el Gobierno Federal dispuso de las Fuerzas Armadas para contener el robo de hidrocarburos. Eso dio como resultado que se pasara de 81 000 barriles en promedio robados durante el mes de noviembre de 2018 a 4000 barriles

diarios robados al finalizar el mes de abril de 2019 (Gobierno de México 2019).

En la misma tesitura –y después del asesinato de un grupo de personas en Minatitlán, Veracruz– el 26 de abril de 2019, la Guardia Nacional empezó sus operaciones en los municipios de Aguadulce, Las Choapas, Coatzacoalcos y Moloacán, en el estado de Veracruz (Miranda 2019). El inicio de operaciones sin tener las leyes secundarias antes señaladas se llevó a cabo con base en el artículo segundo transitorio, el cual señala que en el periodo en el cual no estuvieran aprobadas las leyes reglamentarias, la Guardia Nacional asumiría los objetivos, atribuciones y obligaciones previstas en los artículos 2 y 8 de la Ley de la Policía Federal.

Tabla 2. Principales artículos transitorios en materia de Guardia Nacional

Segundo	<p>La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el Presidente de la República.</p> <p>En tanto se expide la ley respectiva, la Guardia Nacional asumirá los objetivos, atribuciones y obligaciones previstas en los artículos 2 y 8 de la Ley de la Policía Federal (...)</p> <p>El Ejecutivo Federal dispondrá lo necesario para la incorporación de los elementos de los policías Militar y Naval a la Guardia Nacional y designará al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las secretarías del ramo de Seguridad de la Defensa Nacional y de Marina.</p>
Quinto	<p>Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.</p>
Séptimo	<p>Los Ejecutivos de las entidades federativas presentarán ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en un plazo que no podrá exceder de 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el diagnóstico y el programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de sus respectivos cuerpos policiales estatales y municipales.</p> <p>Un año después de haberse emitido el programa referido, el Ejecutivo local enviará anualmente a la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y al Consejo Nacional de Seguridad Pública, la evaluación integral del mismo con el informe sobre los avances en los objetivos señalados y su cumplimiento en un horizonte de seis años. Los resultados de la evaluación serán considerados para el ajuste del programa y su calendario de ejecución, por los órganos correspondientes.</p>

Fuente: elaboración propia con datos del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional (2019).

No obstante, los artículos transitorios también reflejan la centralización y las facultades extraordinarias que tiene el presidente de la República sobre la Guardia Nacional y la política de seguridad pública del país. Esto debido a que podrá disponer de las Fuerzas Armadas de manera extraordinaria para preservar la seguridad pública en el territorio nacional. Cabe señalar que estas facultades van más allá de la coordinación y cooperación con los gobiernos subnacionales, la cual parece dejarse en segundo plano, al dar prioridad a las Fuerzas

Armadas a través de la Guardia Nacional. Esto se aprecia en la disminución del presupuesto en funciones de seguridad pública de 2019, comparado con el año anterior (tabla 3).

Todos los rubros en materia de seguridad redujeron su presupuesto y, en contraparte, la defensa nacional fue el único ramo presupuestario que tuvo una variación positiva. Los cambios presupuestales en el ramo de gobernanación (tabla 4) tuvieron dos consecuencias. La primera fue que se dejaron de integrar el Programa Nacional de Prevención del Delito.

Tabla 3. Gasto programable en las funciones de seguridad pública (2018-2019)
(millones de pesos corrientes y porcentajes)

Concepto/ramo presupuestario	PEF-2018		PEF-2019		
	Monto	Distribución%	Monto	Distribución%	Variación Porcentual real
Gasto programable neto en las funciones de seguridad pública	159 075,50	100	144 809,70	100	-12,4
Justicia	113 328,60	71,2	103 135,20	71,2	-12,4
Gobernación	18 444,70	11,6	17 955,00	12,4	-6,3
Defensa nacional	851,50	0,5	893,20	0,6	1
Asuntos de orden público y de seguridad interior	45 746,90	28,8	41 674,50	28,8	-12,3
Gobernación	35 345,80	22,2	32 464,50	22,4	-11,6
Defensa nacional	0	0	2000	1,4	n.a
Provisiones salariales y económicas	3401,10	2,1	0,00	0	-100
Aportaciones federales para entidades federativas y municipios	7000,00	4,4	7210,00	5	-0,8

Fuente: elaboración propia con datos de Senado de la República (2019).

La segunda, que se redujeran las asignaciones presupuestales a programas como subsidios en materia de seguridad pública (-22,8), administración del Sistema Federal Penitenciario (-7), así como a la implementación de las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la nación y sus habitantes (-23,6%) y la coordinación con las instancias que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública (-24,1%) (Senado de la República 2019). Este último es el más significativo políticamente debido a que es donde se sientan las bases de coordinación y competencias en materia de seguridad pública entre Federación, estados y municipios.

Si bien lo expuesto refleja la prioridad del Ejecutivo Federal de centralizar todas las funciones en materia de seguridad, otro

de los puntos a analizar es la concentración de poder político en ese ámbito, así como la formalización del uso de las Fuerzas Armadas para pacificar el país. La complejidad de implementar políticas públicas en democracia permite una explicación. Delegar responsabilidades en la toma de decisiones a otros agentes no necesariamente hace más eficiente la implementación de una política pública, sobre todo cuando se tienen problemas de fragilidad institucional y de pérdida de control territorial ante problemas como el crimen organizado.

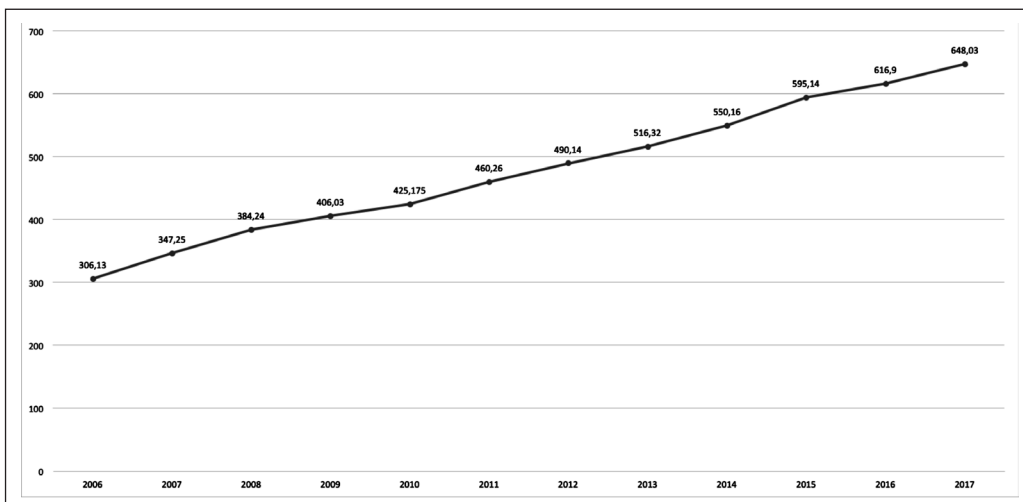
En las Administraciones Federales 2006-2012 y 2012-2018 las estrategias de seguridad tuvieron como punto de partida la coordinación entre fuerzas federales, poderes legislativos y gobiernos subnacionales (Presidencia de la República 2013). No obstante, la falta de

Tabla 4. Ramo 4: gobernación. Gasto programable por programa presupuestario (2018-2019) (millones de pesos corrientes y porcentajes)

Programa presupuestario	PEF 2018	PPEF 2019	PEF 2019	Variación		Variación		Variación	
				PPEF 2019	PEF 2018	PEF 2019	PPEF 2019	PEF 2019	PEF 2018
				Absoluta	Real%	Absoluta	Real%	Absoluta	Real%
Subsidios: sectores social y privado o entidades federativas y municipios	5300,00	4216,70	4216,70	-1083,30	-23,4	0	0	-1083,30	-23,4
Programa Nacional de Prevención del Delito	300			-300	-100			-300	-100
Subsidios en materia de seguridad pública	5000	4009,10	4009,10	-990,9	-22,8	0	0	-990,9	-22,8
Desempeño de las funciones	56 259,20	54 538,90	54 624,70	-1720,30	-6,7	85,8	0,2	-1634,50	-6,5
Servicios de inteligencia para la seguridad nacional	2888,40	2490,70	2490,70	-397,7	-17	0	0	-397,7	-17
Administración del Sistema Federal Penitenciario	17 235,30	16 641,70	16 641,70	-593,6	-7	0	0	-593,6	-7
Coordinación con las instancias que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública	399,5	314,9	314,9	-84,6	-24,1	0	0	-84,6	-24,1
Participación social para la reconstrucción del tejido social en México	218,2	184,8	184,8	-33,5	-18,5	0	0	-33,5	-18,5
Implementar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la nación y sus habitantes	520,8	413,1	413,1	-107,7	-23,6	0	0	-107,7	-23,6
Promover la protección de los derechos humanos y prevenir la discriminación	151,6	148,9	158,6	-2,7	-5,4	9,6	6,5	7	0,7

Fuente: elaboración propia con datos de Senado de la República (2019).

Gráfico 2. Aportaciones federales del ramo general 33 (2006-2017)



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

resultados, de acuerdo con los responsables, se debió a las fallas en la coordinación entre agentes encargados de implementar las políticas de seguridad (Hernández 2015, 159-187). Esto, a pesar de que los recursos en el ramo 33 –mecanismo presupuestario en el que se encuentran los recursos para el fortalecimiento financiero y la seguridad pública– se incrementaron durante el periodo 2006-2017 (gráfico 2).

El incremento no significó que se hiciera un buen uso de los recursos públicos por parte de los gobernadores. Durante el periodo 2012-2018 fueron procesados al menos 11 exgobernadores⁵ por los delitos de corrupción, lavado de dinero, fraude, asociación delictuosa, delincuencia organizada, defraudación fiscal, delitos contra la salud, peculado agravado, entre otros (García 2018). Asimismo, el *Diag-*

5 César Duarte (Chihuahua), Jesús Reyna (Michoacán), Guillermo Padrés (Sonora), Andrés Granier Melo (Tabasco), Javier Duarte de Ochoa (Veracruz), Eugenio Hernández Flores (Tamaulipas), Tomás Yarrington (Tamaulipas), Roberto Borge Angulo (Quintana Roo), Luis Armando Reynoso Femat (Aguascalientes), Flavino Ríos (Veracruz), y Rodrigo Medina (Nuevo León).

nóstico Nacional sobre las Policías Preventivas de las entidades federativas mostró que el 1 de noviembre de 2018 se requerían 95 989 agentes para alcanzar el mínimo de 1,8 por cada 1000 habitantes (Muedano 2018). Ese contexto y la evidente falta de compromiso con la seguridad por parte de los gobiernos subnacionales podrían ayudar a comprender por qué el Gobierno Federal 2018-2024 apostó por la centralización de la seguridad en México.

Ante la falta de corresponsabilidad, los costos y riesgos parecen ser mayores para la democracia, debido a que es inevitable cuestionar cuánta violencia, inseguridad y crimen organizado puede soportar. Sobre todo porque la Guardia Nacional basa su estrategia en una ocupación territorial, así como en sustituir y no complementar a las policías estatales y municipales. Eso va en detrimento de la cooperación que los gobiernos estatales y municipales deberían tener con el desarrollo institucional de sus corporaciones policiacas, situación que cuestiona no solo la democracia, sino también

el federalismo en México, que queda por fuera del alcance del presente artículo. En otras palabras, la normativa de la Guardia Nacional rentabiliza el hecho de que los gobiernos subnacionales costeen presupuestalmente el uso de la Guardia Nacional en sus territorios para hacerse cargo de la seguridad pública.

Artículo 5. El objetivo de la Guardia Nacional es realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y, en su caso, conforme a los convenios que para tal efecto se celebren, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o municipios.

Artículo 16. El comandante ejercerá su autoridad a través de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y de Unidad, sin perjuicio de ejercerla directamente. Asimismo, dispondrá de una Jefatura General de Coordinación Policial y de los organismos necesarios para el desarrollo de sus funciones.

Artículo 92. Los recursos humanos, económicos y materiales necesarios para la operación de la Guardia Nacional estarán a cargo de la Federación. Excepcionalmente, los convenios de colaboración que se suscriban entre la Secretaría y las entidades federativas o municipios contendrán las aportaciones que, en su caso deberán hacer éstos cuando la Guardia Nacional realice tareas de seguridad pública de competencia local (DOF 2019, 1-21).

Al tener una prioridad de recuperación y control territorial, la Guardia Nacional no apuesta por el fortalecimiento institucional ni mucho menos por el control o contrapeso que genere una clara rendición de cuentas. Es ambiguo asumir que el nuevo cuerpo policial, una estrategia reactiva, podrá cumplir todos los objetivos que se plantean, como la prevención del delito. Para que la política de militarización del Estado mexicano tenga la capacidad

de contener y desarticular las organizaciones criminales, y posteriormente incidir en una reconstrucción y fortalecimiento institucional, se requiere destinar mucho mayor presupuesto a la fuerza militar, panorama en el cual está muy por debajo de Colombia y Brasil.

Conclusiones

En el artículo se analizó la creación de la Guardia Nacional en México, como apuesta fundamental del gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador para pacificar el país, inmerso en un espiral de violencia desde hace más de una década. El diagnóstico del cual partió la creación del nuevo cuerpo de seguridad fueron los pocos resultados de las estrategias llevadas a cabo por los expresidentes Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, sobre todo en lo que se refiere a conformar cuerpos policíacos estatales y municipales con capacidad de hacer frente a la violencia. A esto se le sumaron las fallas en la coordinación entre órdenes de gobierno para implementar de manera adecuada las políticas de seguridad.

En ese tenor, la discusión partió de los referentes teóricos de las políticas públicas y sus dificultades para instrumentarse en países en vías de desarrollo o que han transitado de manera reciente a la democracia. Así se explica que, ante la desafección colectiva con la democracia liberal y representativa –aquella que supone implementar un conjunto de derechos civiles, políticos y sociales– los ciudadanos han buscado soluciones inmediatas. Es entonces cuando las políticas de mano dura y de militarización han resultado rentables. Los casos de Colombia y Brasil ayudan a entender la situación de América del Sur; pero también la ola de violencia que vive Centroamérica

termina por demostrar un panorama de violencia e inseguridad en contextos democráticos. De ahí que el caso de México y su viraje hacia la Guardia Nacional indiquen que, dado el fracaso en la construcción de instituciones civiles de seguridad, el último recurso ha sido la militarización de la seguridad pública. Máxime por la pérdida de control territorial que ha tenido el Estado frente a las organizaciones criminales que sofistican sus modos de operación y de infiltración.

No obstante, las respuestas extraordinarias a problemas extraordinarios traen aparejadas consecuencias a corto y largo plazo. El diseño normativo dota de facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para conducir de manera discrecional durante su administración a la Guardia Nacional en el territorio nacional. No obstante, centralizar la seguridad para recuperar control territorial no significa construir y consolidar instituciones, sobre todo cuando la nueva política de seguridad no apuesta por el fortalecimiento de policías estatales y municipales. Por tal motivo, los riesgos de militarizar la seguridad pública en México son muchos. No solo se trata del respeto a los derechos humanos y la discrecionalidad en la toma de decisiones, sino también de claroscuros en cuanto a los resultados. Por un lado, delitos como el robo de hidrocarburos y los asaltos a camiones de carga pueden disminuir con la sola presencia militar, pero por otro, el número de decesos en enfrentamientos tiene una probabilidad de aumentar, debido a la letalidad de los militares que conforman la Guardia Nacional.

Por último, es imperativo señalar que la transición a la democracia en México, hace 19 años, trajo consigo una serie de cambios positivos, pero no ha resuelto grandes problemas como tener un adecuado estado de derecho

y paliar la desigualdad económica a través de políticas públicas. Asimismo, la fragmentación y la distribución del poder político hacia los gobiernos subnacionales tampoco significaron una mejor coordinación entre órdenes de gobierno. De ahí que exista descontento con el sistema político, porque los ciudadanos no se ven representados ni mucho menos aprecian resultados tangibles. Esto ha dejado espacio para las posturas que buscan solucionar de tajo problemas tan complejos como la inseguridad y el crimen organizado.

Bibliografía

- Alba Vega, Carlos, y Dirk Kruijt. 2007. "Viejos y nuevos actores violentos en América Latina: temas y problemas". *Foro Internacional* 3 (189): 485-516.
- Attili Cardamone, Antonella. 2004. "Summa potestas. Status moderno y crisis del poder político". *Polis 03 Investigación y Análisis sociopolítico y psicosocial* (2): 173-193.
- Amnistía Internacional. 2018. "La Guardia Nacional del presidente López Obrador: cinco realidades que hay que saber", <http://bit.ly/33sNZrD>
- Abt. Thomas. 2019. *Bleeding Out: The Devastating Consequences Of Urban Violence and a Bold New Plan for Peace in the Streets*. Nueva York: Hachette Book Group.
- Alonso, Laura y Robbins, Seth. 2019. "Ecos del pasado: el plan de seguridad de Duque para Colombia". *InSight Crime*, <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/ecos-del-pasado-el-plan-de-seguridad-de-duque-para-colombia/>
- Banco Mundial. 2019. "Homicidios intencionales (por cada 100,000 habitantes)", <http://bit.ly/34qOBPH>

- Barceló Vila, Luis Vicente. 2007. *Gobierno de globalización, del Pentágono al Hexágono*. Valencia: Editorial Universidad Politécnica de Valencia.
- Beck, Ulrich. 1997. ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo respuestas a la globalización. España: Paidós.
- Colprensa. 2018. “El 2017 tuvo la tasa de homicidios más baja en 42 años: Santos”. *El País*, 9 de enero. <https://www.elpais.com.co/colombia/el-2017-tuvo-la-tasa-de-homicidios-mas-baja-en-42-anos-santos.html>
- Connolly, William. 1991. *Identity/Difference: Democratic Negotiations of Political Paradox*. Londres: University of Minnesota Press.
- Consulta Mitofsky. 2018. “México: Confianza en Instituciones 2018”, <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/1084-confianza-instituciones-mx-2018>
- Dalby Chris, y Carranza Camilo. 2019. “Balance de InSight Crime sobre los homicidios en 2018”. *InSight Crime*, <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/ecos-del-pasado-el-plan-de-seguridad-de-duque-para-colombia/>
- DOF (Diario Oficial de la Federación). 2019. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional (26 de marzo).
- DOFRH. 2013. 168/2013, 22 de agosto, Ley de la Policía Militar del Orden Público (22 de agosto).
- ENSU. 2018. *Encuesta nacional de seguridad urbana*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/>
- Franco Corzo, Julio. 2013. *Diseño de políticas públicas*. México: IEXE.
- Fórum Brasileño de Seguridad Pública. 2018. “Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018”, <http://www.forumseguranca.org.br/atividades/anuario/>
- García, Dennis. 2018. “Borge, uno más a la lista de exgobernadores procesados”. *El Universal*, 3 de enero. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/borge-uno-mas-la-lista-de-ex-gobernadores-procesados>.
- Galindo, Jorge. 2018. “El reto de Iván Duque: cuidar la democracia. El asesinato sistemático de líderes sociales supone una primera prueba para el presidente electo de Colombia”. *El País*, 8 de julio. https://elpais.com/internacional/2018/07/08/colombia/1531027199_096720.html
- Gobierno de México. 2019. “Informe de Seguridad”. Informe. <http://www.informese-guridad.cns.gob.mx/>
- PDS. 2019. *Política de Defensa y Seguridad (PDS): para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. Bogotá: Gobierno de Colombia Ministerio de Defensa Nacional.
- GPI (Global Peace Index). 2018. “Global Peace Index 2018: Measuring Peace in a Complex World, Sydney”, <http://vision-offhumanity.org/app/uploads/2018/06/Global-Peace-Index-2018-2.pdf>
- Hernández, Gerardo. 2015. “Análisis de la política de seguridad en México: 2006-2012”. *Política y Cultura* 44: 159-187.
- ICPR. 2019. “World Prison Brief Data/Brazil”. *World Prison Brief*, <http://www.prisonstudies.org/country/brazil>
- Integralia. 2018. “Primer reporte electoral Integralia 2018”, <https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2019/08/Cuarto-Reporte-Electoral-Integralia-2018.pdf>

- Ingram, Helen, Peter De León, y Anne Schneider. 2016. "Conclusion: Public Policy Theory and Democracy: The Elephant in the Corner". En *Contemporary Approaches to public policy: Theories, controversies and perspectives*, editado por B. Guy Peters y Philippe Zittoun, 175-200. Estados Unidos: International Series on Public Policy.
- Jaitman, Laura, Dino Capriolo, Rogelio Granguillhome Ochoa, Philip Keefer, Ted Leggett, James Andrew Lewis, José Antonio Mejía-Guerra, Heather Sutton, e Iván Torre. 2017. *Los costos del crimen y de la violencia: nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano para el Desarrollo.
- Kleiman, Mark. 2005. *When Brute Force Fails: Strategic Thinking for Crime Control*. EEUU: U.S Department of Justice.
- Latinobarómetro. 2018. *Informe 2018*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Londoño, Ernesto, y Manuela Andreoni. 2018. "Cavaremos las tumbas: Brasil se alista para política de seguridad de Bolsonaro". *New York Times*, 1 de noviembre. <https://www.nytimes.com/es/2018/11/01/brasil-bolsonaro-seguridad-policia/>
- Londoño, Ernesto y Shasta Darlington. 2018. "Brasil pone al ejército al mando de la seguridad en Río de Janeiro ante la ola de violencia". *New York Times*, 16 de febrero. <https://www.nytimes.com/es/2018/02/16/brasil-rio-janeiro-ejercito-seguridad/>
- Medellín, Pedro. 2004. "La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países con frágil institucionalidad". *Serie Políticas Sociales*, julio. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6082/1/S047566_es.pdf
- Miranda, Fanny. 2019. "Guardia Nacional ya opera en Minatitlán". *Milenio*. 26 de abril. <https://www.milenio.com/politica/guardia-nacional-de-amlo-ya-opera-en-minatitlan>
- Muggah, Robert, y Katherine Aguirre. 2018. "Citizen Security in Latin America: Facts and Figures". *Strategic Paper 2X*. <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Citizen-Security-in-Latin-America-Facts-and-Figures.pdf>
- Muedano, Marcos. 2018. "Sexenio inicia con déficit de 96 mil policías; hay pendientes de capacitación". *Excelsior*, 12 de noviembre. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/sexenio-inicia-con-deficit-de-96-mil-policias-hay-pendientes-en-capitacion/1277772>
- Melgoza, Rocío. 2019. "Expertos a favor y en contra de la Guardia Nacional coinciden: el mando mixto es una mala idea". *Economía Hoy*, 16 de enero. <http://bit.ly/2rzaNZE>
- Nájjar, Alberto. 2018. "López Obrador gana en México: ¿por qué es histórico el triunfo de AMLO en la elección presidencial mexicana?". *BBC News Mundo*, 2 de julio. <https://bbc.in/37RkwuI>
- Nerio Monroy, Ana Luisa. 2011. "La militarización de la seguridad pública y su impacto en los derechos humanos de la población en situación de vulnerabilidad". *Dfensor Revista de Derechos Humanos* 8: 19-22.
- WOLA. 2019. "Propuesta de Guardia Nacional concretizaría la militarización de la seguridad pública en México: el fortalecimiento del papel de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública pone en riesgo los derechos humanos". 10 de enero. <https://www.wola.org/wp-content/>

- uploads/2019/01/1.10.19-Guardia-Nacional-SPN.pdf
- Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024. 2018. “Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024”, https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Nacional-de-Paz-y-seguridad_.pdf
- Pasquino, Gianfranco. 2011. *Nuevo curso de ciencia política*. México: FCE.
- Parsons, Wayne. 2007. *Políticas públicas*. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México D.F.: Flacso México/ Miño y Dávila Editores.
- Pérez Sánchez, Margarita. 2005. “El estudio de las políticas públicas”. En *Análisis de políticas públicas*, editado por Margarita Pérez Sánchez, 51-75. España: Universidad de Granada.
- Peters, Guy. 2010. “Governing in the Shadows”. *SFB Governance Lecture Series* 3: 4-17.
- Presidencia de la Republica. 2018. “Conferencia de prensa matutina del Presidente Andrés Manuel López Obrador”, <https://www.youtube.com/watch?v=ul4DaFqeXqw>
- Presidencia de la República. 2013. “Discurso por el 85 Aniversario y Día del Policía Federal”, www.presidencia.gob.mx
- PND (Plan Nacional de Desarrollo). 2019. “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- Redacción. 2018. “EE.UU. expresa admiración y saluda “sólida democracia”. *Voz de América Latina*, 18 de junio. <https://www.voanoticias.com/a/eeuu-expresa-admiraci%C3%B3n-saluda-solida-democracia-colombia/4444047.html>
- Reuters. 2019. “Nuevo presidente de Brasil llama al Congreso a combatir la corrupción y promete fortalecer la democracia”. 1 de enero. <https://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/nuevo-presidente-de-brasil-llama-al-congreso-combatir-la-corrupcion-y>
- Roldán Mariluz. 2018. “Más de 500 organizaciones manifiestan su rechazo a la Guardia Nacional”. *El Universal*, 20 de noviembre. <http://bit.ly/2qVw0Nl>
- Saskia Sassen. 2007. *Una sociología de la globalización*. Madrid: Katz Editores.
- Senado de la República. 2019. “Recursos Destinados a Seguridad Pública en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019”, <http://bit.ly/34Cr7Yh>
- Senado de la República. 2018. “Conferencia de la senadora Olga Sánchez Cordero”, <https://www.youtube.com/watch?v=SZbE3ouK06I>
- SESNSP (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública). 2019. “Informe de incidencia delictiva fuero común”, <https://www.gob.mx/sesnsp>
- SIPRI. 2019. “Gasto militar (% del PIB) México, Chile, Brasil y España 2006-2017”, <https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS>
- Weimer, David L., y Aidan Vining. 1992. *Policy Analysis Concepts and Practice*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.