



**Serie Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y
la Democracia A.C. (Insyde)**

Número 13

Militarización de la seguridad pública en México

Mesa debate con

**Gral. EM (r) Luis Garfias
Erubiel Tirado
Pablo Moloeznik**

27 de abril del 2006, Ciudad de México

Redacción: Héctor Iván Sáenz Meza

Nota: si usted recibió este documento en versión impresa y desea que le sean enviados los demás textos de la misma serie, favor de solicitarlo al teléfono 91 16 53 05, o al correo electrónico info@insyde.org.mx

PRESENTACIÓN

En el marco del Programa de Insyde denominado *Construcción de Capacidades en la Sociedad Civil*, presentamos el décimo tercero número de la serie *Cuadernos de Trabajo de Insyde*.

En esta ocasión se relatan los distintos puntos de vista expuestos en la mesa de trabajo número 13: **Militarización de la seguridad pública en México**. Esta mesa se celebró el 27 de abril de 2006 en la Ciudad de México y contó con reconocidos expositores, expertos en materia de seguridad nacional, fuerzas armadas y política criminal; un grupo multidisciplinario de observadores, representantes de organizaciones civiles, académicos y autoridades inmersas en iniciativas vinculadas a seguridad pública y reforma policial. La reunión fue posible gracias a la convocatoria del Insyde.

En el evento participaron Erubiel Tirado, maestro en derecho por la London School of Economics y actual colaborador del periódico *Excélsior*; el Gral. EM(r) Luis Garfias, ex agregado militar en EEUU, diputado federal en la LII y LVI legislaturas y ex embajador de México en Paraguay; y Marcos Pablo Moloeznik, doctor en derecho por la Universidad de Alcalá de Menares, España y profesor investigador de la Universidad de Guadalajara. La reunión fue presidida por Manuel Piqueras, Director de la Oficina de Servicio Técnico a la Sociedad Civil de Insyde.

La intención central de esta mesa fue analizar y debatir el proceso de militarización de la seguridad pública en México, en especial su génesis, desarrollo y tendencias a futuro. Insyde busca contribuir a la discusión, difusión y análisis de este tema, para posibilitar la colaboración de la sociedad civil organizada en la construcción de propuestas técnicamente fundamentadas y preparar el terreno para posibles reformas en materia de defensa y seguridad pública.

Las opiniones expresadas por los participantes en la mesa relatada en este cuaderno no necesariamente representan la posición de Insyde, sin embargo, este Instituto las considera fundamentales para la construcción de los debates necesarios hacia sistemas de Seguridad Pública y Justicia Penal democráticos.

Militarización de la seguridad pública en México

1. Introducción: Manuel Piqueras

En América Latina se ha avanzado en la separación de las Fuerzas Armadas y los órganos de seguridad pública. Cada vez existe un mayor consenso sobre el tema: se debe separar la agenda de la defensa nacional de la seguridad interna, pues pertenecen a ámbitos separados y obedecen a lógicas distintas. Las Fuerzas Armadas se rigen por una lógica de guerra. Su función implica un fuerte uso de la fuerza que es difícil de limitar y que, por tanto, es inadecuado para lidiar con conflictos internos. En contraste, los organismos encargados de la seguridad pública se avocan a la prevención y persecución del delito, por lo que requieren un modo de actuación de distinta naturaleza, respetuoso de las garantías individuales.

En México, ante la creciente demanda de seguridad y la incipiente reforma a los cuerpos policiales, el tema de la militarización de la seguridad pública es estratégico. La necesidad de mantener estos ámbitos separados encuentra cada vez más eco a nivel nacional e internacional, en organismos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Éste no es un tema puramente académico, sino que obedece a la necesidad de trazar un rumbo adecuado para el desarrollo de los cuerpos encargados de garantizar la seguridad de la ciudadanía con respeto a los derechos humanos.



De izquierda a derecha Pablo Moloeznik, Gral. EM(r) Luis Garfias, Manuel Piqueras y Erubiel Tirado

2. Militarización de la seguridad pública en México: Pablo Moloeznik

La militarización de la seguridad pública no es una novedad, sino una constante histórica en toda América Latina. Por esta razón, los procesos de reforma militar en nuestro continente abordan el problema mediante una clara diferenciación entre seguridad externa, en manos del Ejército, e interna, encargada a las llamadas “fuerzas intermedias” y a los cuerpos policiales. Se reconoce, entonces, que las Fuerzas Armadas tienen una

función distinta de la seguridad pública. Desafortunadamente, el proceso que se observa en México es de sentido inverso.

2.1 Marco analítico

El presente enfoque fue desarrollado por Jaime García Covarrubias. Permite analizar cualquier cuerpo depositario de la fuerza estatal, examinando la razón por la que fue constituido, su marco normativo y sus capacidades para responder a las misiones que les encomienda el poder público.

Existen **cuatro misiones** de las **Fuerzas Armadas**:

1. **Convencionales**: entendidas como la resolución de las amenazas tradicionales o un eventual ataque militar. Se derivan del derecho a la legítima defensa, consagrado en la carta de la ONU.
2. **No convencionales**: incluyen las denominadas nuevas amenazas, como el terrorismo y el narcotráfico.
3. **Compromisos estratégicos**: se corresponden con los compromisos que asume el país, tanto con sus aliados, como con la comunidad internacional. Su significado es la necesaria vinculación o nexo entre la política exterior y la política de defensa. Un ejemplo es la participación con cascos azules.
4. **De desarrollo nacional**: responden al papel subsidiario del Estado, tratándose del dominio de la política económica basada en el mercado.

El Estado, de acuerdo con la concepción del sociólogo alemán Max Weber, posee el monopolio del uso de la fuerza legítima. En este orden de ideas, cada país jerarquiza estas misiones en un ejercicio de soberanía y de acuerdo con su particular situación y amenazas. Algunos, que tienen que enfrentar amenazas externas, concentran sus recursos en las misiones convencionales; mientras que países que viven en paz pueden dedicar sus Fuerzas Armadas al desarrollo social.

2.2 El caso de los cuerpos de seguridad en México

La Constitución Mexicana define tres categorías de seguridad. A cada una de éstas le corresponde un tipo particular de uso de la fuerza, encarnado en su instrumento coercitivo correspondiente:

Categoría de seguridad	Instrumento coercitivo asociado
1. Seguridad Nacional	Fuerzas Armadas: Ejército, Fuerza Aérea y Armada.
2. Seguridad Interior	Fuerzas de Seguridad: policía militarizada.
3. Seguridad Pública	Fuerzas Policiales: policía preventiva y judicial.

2.2.1 La seguridad pública: cuerpos policiales

Tabla 1. Personal policial en la República Mexicana

Federales	Policía Federal Preventiva 15,261	Agencia Federal de Investigaciones 6,289
Estatales	Preventivos 168,423	Judiciales 26.000
Municipales	133,625	
Total	385,588	

Existen más de 385 mil elementos en los cuerpos policiales en México, concentrados en las policías estatales y municipales. Como se puede ver, las policías federales representan un porcentaje mínimo. Sin embargo, el problema con la policía no es de cantidad, sino de calidad. La siguiente tabla muestra que el número de policías por habitantes es mayor que el de países desarrollados y de los países con los modelos policiales más exitosos.

Tabla 2. Policías por cada 100 mil habitantes

<i>País</i>	<i>Policías</i>
México	315
España	312
Alemania	262
Chile	240
Estados Unidos	238
Argentina	208
Canadá	188
Italia	169

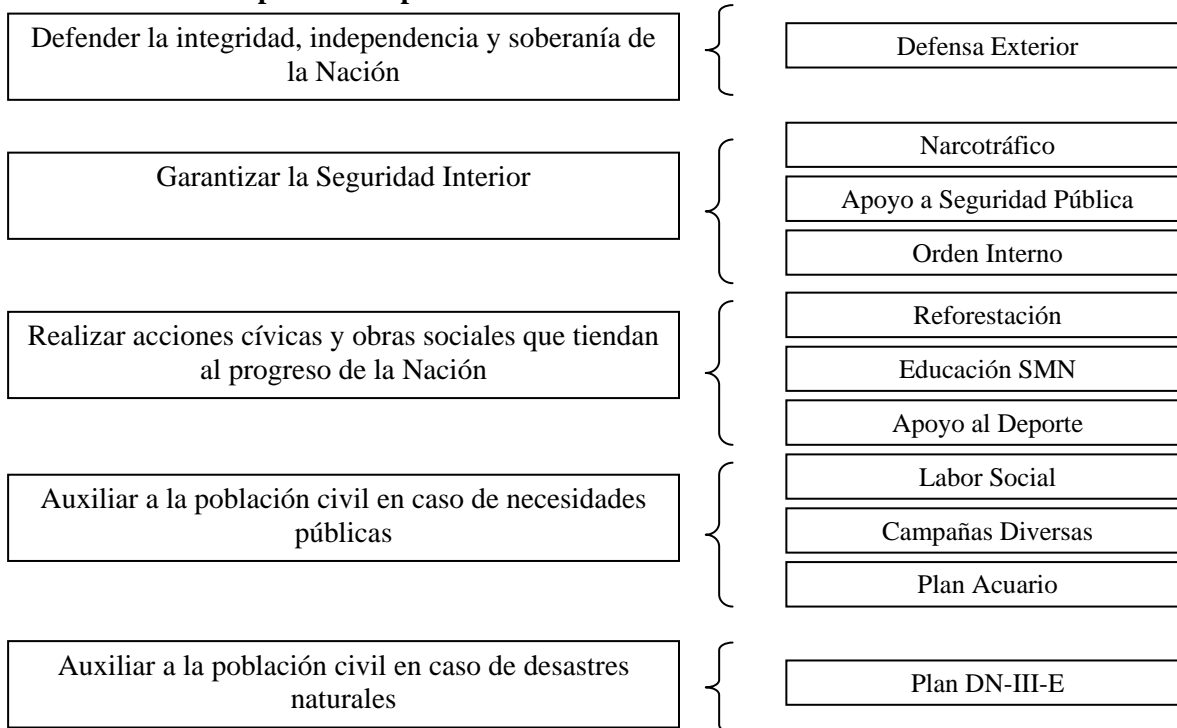
2.2.2 La seguridad nacional: las Fuerzas Armadas

A las Fuerzas Armadas en México, como se expresa en el Programa Sectorial de la Defensa, se le encomiendan una multiplicidad de misiones,¹ que van desde garantizar la seguridad nacional hasta la lucha contra el narcotráfico y la realización de obras sociales. En la página de la Secretaría de la Defensa Nacional se establece que:

¹ Se puede encontrar esta información en la página de la Secretaría de la Defensa Nacional.

“Las Fuerzas Armadas, dentro del estricto cumplimiento de sus misiones generales, contribuyen con las autoridades civiles responsables, en la atención de las grandes tareas nacionales para enfrentar con oportunidad y eficiencia al narcotráfico, al crimen organizado, a los desastres naturales, el deterioro ambiental, así como apoyar a las fuerzas de seguridad pública y aportar su contingente para garantizar los sistemas estratégicos del país y en obras sociales para mejorar las condiciones de las poblaciones marginadas.”

Cuadro 1. Misiones planteadas por la SEDENA



De acuerdo con las misiones delineadas en nuestro marco analítico, la primera misión planteada por la Secretaría de la Defensa corresponde a la protección de la Seguridad Nacional y a las misiones convencionales. La segunda, identificada como Seguridad Interior, coincide con las misiones no convencionales, pero incluye, también, el apoyo a la Seguridad Pública. Las misiones restantes son identificables con las de desarrollo nacional.

Es importante mencionar que existe una importante laguna jurídica: no está definido qué es la Seguridad Interior. Existen leyes que definen la Seguridad Nacional (la Ley de Seguridad Nacional), y la Seguridad Pública (el artículo tercero de la Ley General que establece las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública).

Jerarquía de misiones

En cuanto al establecimiento de prioridades, que muestra el análisis del discurso y las comunicaciones oficiales, el **combate al narcotráfico y a la delincuencia organizada**

en general **se ubica en primer término**. Hay que señalar que la autoridad que constitucionalmente debería ser responsable de la persecución de los delitos contra la salud tendría que ser la Procuraduría General de la República, pero el peso del combate recae en la Secretaría de la Defensa Nacional.

En **segundo lugar**, destacan como misiones el apoyo a la **seguridad interior y pública**, incluyendo el mantenimiento del orden interno. Esta misión sale, también, de su ámbito correcto de acción.

La **tercera posición** jerárquica de las misiones es compartida por la realización de **acciones cívicas y obras sociales** que tiendan al progreso de la Nación, el **auxilio a la población civil** en caso de necesidades públicas, así como a la población civil en caso de desastres naturales.

Por **último**, se ubica la misión tradicional de **defensa de la integridad, independencia y soberanía de la Nación**, la defensa exterior de la Federación. Como establece el presente secretario de la Defensa: "...actualmente el Estado mexicano no advierte riesgos a su soberanía como resultado de amenazas externas de tipo tradicional".

No queda más que concluir que si el Ejército y la Fuerza Aérea no son una máquina de guerra, entonces **no se encuentran en condiciones** de enfrentar una agresión militar y, por tanto, **de cumplir su misión convencional**; y, por otro lado, concentran sus recursos en **actividades que salen de su ámbito natural de acción**. Esta situación es indeseable.

2.3 La militarización de la seguridad pública

Al referirnos al proceso de militarización de la seguridad pública hablamos de la creciente participación directa de los militares en operaciones de naturaleza policial o parapolicial. Ésta no es una situación nueva, pero la tendencia se ha acentuado de manera alarmante en México durante los últimos años. Existen varios factores que apuntan en este sentido:

1. **La Policía Federal Preventiva.** Fue concebida como una fuerza de reacción rápida, dedicada a mantener el orden interno y la paz social. Esta fuerza federal de apoyo está dirigida y conformada completamente por elementos de la tercera brigada de policía militar, miembros de las Fuerzas Armadas prestados a la Secretaría de Seguridad Pública mediante un convenio. Son militares uniformados como policías.
2. **El Consejo Nacional de Seguridad Pública.** La Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina son miembros del Consejo Nacional de Seguridad Pública, la máxima instancia de decisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública, responsable de coordinar

Durante el sexenio de **Vicente Fox** se han multiplicado y extendido por el país las **"bases de operación mixtas"**, retenes fijos y móviles que combinan la participación de **policías y militares**.

los esfuerzos en la materia.

3. **Las cinco tesis.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en particular su presidente, Mariano Azuela, ha emitido cinco tesis que permiten que los militares participen en acciones de naturaleza policial, “en acciones civiles a favor de la seguridad pública, en auxilio de las autoridades civiles”.² En México, cinco tesis emitidas en el mismo sentido crean jurisprudencia, lo que equivale a una virtual legalización de la participación de militares en actividades que no les competen.
4. **El Gabinete de Seguridad Pública.** En virtud de un acuerdo del Poder Ejecutivo se crea el gabinete. Una de sus funciones es establecer, diseñar y supervisar la ejecución de una **política criminal del Estado mexicano**.³ El gabinete incluye a la Secretaría de Marina y de la Defensa. Habría que preguntar: ¿participarán en la creación de la política criminal del Estado mexicano?
5. **Aumento de los militares en puestos claves.** *El proceso de militarización de la seguridad pública* es una investigación que muestra la ‘invasión’ de los militares en las direcciones generales de seguridad pública. Un alto porcentaje de los titulares de dichas direcciones en las entidades federativas y los municipios, incluso en las instituciones encargadas de la selección y formación de policías, son militares. El proceso de militarización, entonces, se observa desde la misma formación de cuadros.
6. **Sistema Nacional de Protección Civil.** Las Fuerzas Armadas de México, en particular la SEDENA, coordinan el sistema de protección civil. En otros países, como Uruguay y Argentina, hay resistencia a integrar militares en estas tareas.

2.4 La primera encuesta integral sobre el Ejército

Ésta fue una encuesta diseñada por Erubiel Tirado. Una de las preguntas establece, desde el imaginario colectivo, cuál debe ser la primera misión de los militares. Para la población mexicana, el Ejército debe participar en la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia, lo cual puede derivarse de los bajos niveles de profesionalización de los policías en México y ha dado pobres resultados en materia de seguridad pública. Esto ha obligado al Estado mexicano a emplear a las Fuerzas Armadas y motivado a la población a aceptar una mayor militarización de la seguridad pública.

¿Cuál debe ser la primera prioridad del Ejército?

- | | |
|---|------------|
| • Combate a la delincuencia: | 39% |
| • Combate al narcotráfico: | 19% |
| • Defensa del país frente a amenazas externas: | 18% |
| • Ayuda en situaciones de desastres naturales | 13% |
| • Ayuda en proyectos sociales: | 6% |
| • Lucha contra el terrorismo: | 4% |
| • Lucha contra la guerrilla: | 1% |

² Publicadas en la Gaceta de la Federación en marzo de 1996.

³ El acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 2005.

2.5 Misiones atípicas de los militares en México

1. **Estado Mayor Presidencial.** Es un caso único en el mundo. En ningún país se emplea a los militares para garantizar la integridad y vida de los mandatarios. Aunque se ha reducido su número de elementos, hoy participan aún catorce generales, que funcionan como guardaespaldas de figuras importantes, como la primera dama.
2. **La seguridad de instalaciones estratégicas.** Se trata de la protección de las instalaciones estratégicas para la seguridad y la economía nacional, tales como instalaciones de Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Nacional del Agua, Comisión Federal de Electricidad, entre otras. Estas tareas son, en otros países, responsabilidad de la policía o de fuerzas intermedias.
3. **Abandono de las misiones convencionales.** Desde el año 2004, se ha observado un crecimiento de efectivos de la Secretaría de la Defensa Nacional, así como una disminución de los de la Secretaría de Marina, cuyas atribuciones sí se corresponden con las misiones de las Fuerzas Armadas. La Secretaría de Marina no cuenta con recursos suficientes para cumplir su función. De este modo, no es capaz de proteger, por ejemplo, la explotación de los recursos de la Zona Económica Exclusiva, reconocida por el derecho internacional. Esta tendencia parece señalar que el crecimiento de las Fuerzas Armadas obedece al incremento y proliferación de misiones inadecuadas.

2.4 Conclusiones

Este complejo panorama signado por amplias misiones de las Fuerzas Armadas y, en general, insuficientes capacidades para enfrentarlas, obligan a **abrir el debate** sobre el papel del **instrumento militar en democracia**. El problema de seguridad pública no parece ser una cuestión de número de efectivos, sino de calidad y preparación; pero **la respuesta no es la militarización de la policía**. El involucrar cada vez más a las Fuerzas Armadas en materias de seguridad pública e interior impide que éstas puedan cumplir **las misiones para las que han sido creadas**. En este sentido, es necesario, como parte de la gran agenda de la **reforma del Estado**, dar a la **reforma militar** la importancia que merece y no posponerla.

3. Seguridad, policía y Fuerzas Armadas: *Gral. EM(r) Luis Garfias*

3.1 Introducción

La discusión sobre el papel de los militares en México, a pesar de su importancia, no se ha atendido debidamente. Es un tema del que pocos conocen. Los investigadores, los políticos y los civiles en general no están suficientemente familiarizados con las Fuerzas Armadas. De esto deriva que estén tan **desatendidas, mal equipadas e incompletas**. Por ejemplo, en México no hay Fuerza Aérea, sino solamente una aviación del Ejército.

Tampoco contamos con un **mando unificado** para las Fuerzas Armadas. Existe un secretario de Marina y otro de Defensa, lo que deriva en diversos problemas de mando, **falta de coordinación y mal aprovechamiento de los recursos**. En este y otros sentidos, nuestro país se encuentra rezagado, pero no existe voluntad política para enfrentar el problema.

Mientras tanto, nuestro país se sume cada día más en la **inseguridad**. Los crímenes se han vuelto un problema profundo difundido, y en el sistema de justicia domina la **impunidad**. Esta situación cobra muchas vidas, por lo que podría equipararse a un **estado de guerra** que debe enfrentarse con convicción y verdadera voluntad política.

3.2 Los problemas de la policía en México

La **seguridad pública** es un componente de la **seguridad nacional**, como la seguridad exterior y la seguridad interior. El ámbito de la seguridad pública debería estar circunscrito a la policía civil, que es el tipo de órgano natural para encarar esta responsabilidad. Pero la flagrante **ineficacia de las policías**, sumidas en la corrupción y la falta de profesionalismo y limitadas por la carencia de incentivos y salarios suficientes, ha llevado a una **militarización inadecuada**. Se han gastado **grandes sumas de dinero** para abordar el problema, pero con muy **pocos resultados**.

3.2.1 Excesiva división de funciones

Es sabido que la subdivisión de funciones acarrea **problemas de mando y eficiencia**. En la Ciudad de México contamos con **tres cuerpos de policía**: la preventiva, la bancaria y la auxiliar. En este contexto está justificado preguntar por el sentido de esta división. El hecho es que detrás de cada cuerpo policiaco hay enormes **intereses y negocios**. Un ejemplo de esto es la policía bancaria e industrial, que abiertamente cobra a particulares por un servicio que debería ser público.

Dada la **estructura federal** de nuestro país, hay una **atomización** de los cuerpos policiales en estados y municipios. Existen más de trescientos mil policías, pero no queda claro qué hacen y dónde están. En este contexto, la situación de la seguridad pública parece requerir la creación de una **policía nacional**, que permita la **centralización de recursos y mandos** y, por tanto, logre **mayor eficiencia**. Se podría reducir considerablemente el número de efectivos, lo que implicaría, también, **menores costos**. Ejemplos de la efectividad de las policías centrales hay varios: la Guardia Civil española, los carabineros de Chile y Argentina, la Guardia Civil venezolana. Pero la centralización no es sencilla. Para lograr esto sería necesario convencer a los estados, que son libres y soberanos, de la necesidad de entregar el control de las policías y modificar la constitución.

3.2.2 Inadecuación para cumplir su función

Otro problema es la **falta de preparación** y la **franca inadecuación** de muchos de los elementos de los cuerpos policiales para ejecutar su función. Ser policía en México no es una vocación. Los policías no tienen el **entrenamiento** y el **equipo** que requieren para actuar eficazmente ante una eventualidad. Muchos de los policías son jóvenes y señoritas que, a pesar de portar **armas de fuego**, no están preparados para usarlas adecuadamente y asumir las consecuencias de su uso. ¿Qué sentido tiene, entonces, que porten armas de fuego? ¿No implica esto el riesgo de que estas armas sean usadas inadecuadamente o, incluso, robadas? Esta situación genera **riesgos innecesarios** y concretos que pueden ser evitados.

3.3 El problema de la seguridad y la militarización

Una posible solución a estos problemas es una militarización bien entendida. La carrera militar exige una **vocación**. Quienes deciden seguirla aceptan **códigos estrictos** de honor y disciplina. Sus integrantes reciben **entrenamiento intenso** y sus acciones quedan sujetas a la **Ley Militar**, mucho más rigurosa. Existe, además, un **control estricto de las armas y municiones**. Se sabe dónde están, pues se lleva un registro y protocolos para su almacenamiento y disposición. En las policías, cada quien hace lo que quiere con las armas. De este modo, el policía militarizado responde con eficiencia y efectividad a su mandato, sin incurrir en los riesgos asociados a una policía poco ordenada, poco profesional y mal organizada.

No debemos ver la militarización de las fuerzas a las que se les encomienda la seguridad pública como un proceso necesariamente negativo. Una **militarización bien realizada** puede ser muy útil para resolver problemas de inseguridad. En todo el mundo se han utilizado **unidades paramilitares** para abordar estos problemas. Un ejemplo es la benemérita **Guardia Civil Española**, una institución centenaria que dispone de fuerzas de mar y tierra y se encuentra en manos de los civiles. Este cuerpo cuenta con altos niveles de preparación de sus elementos y aprobación popular, lo que le permite **complementar** de manera armónica y eficiente la función de la policía.

Si queremos lograr un proceso exitoso es preciso aprender de las **experiencias de otros países**, sin caer en la implementación ciega de esquemas importados, que no toman en cuenta las especificidades y carencias de nuestro país. Por ejemplo, es notorio el caso de **Paraguay**. Las policías preventivas de las ciudades están integradas por **conscriptos**, que prestan su servicio como policías de manera gratuita. Si este esquema se aplicara, se multiplicaría la cantidad de efectivos disponibles para combatir la inseguridad y se contaría con un **batallón de emergencia**, listo para resolver crisis.

3.4 Malos usos de las Fuerzas Armadas

La ineficacia de las policías ha llevado, también, al **uso indebido de las Fuerzas Armadas**. Es importante distinguir entre la utilización del Ejército en tareas que no le corresponden y la militarización adecuada de algunos cuerpos policiales.

Un ejemplo es la participación de las Fuerzas Armadas en la **lucha contra el narcotráfico**. La participación directa del Ejército en la persecución de delitos contra la salud es **cara, poco efectiva** y tiende a la **corrupción** de los mandos del Ejército. Este tipo de tareas debería recaer sobre los **cuerpos policiales**, aunque algunos de éstos requieran disciplina, entrenamiento y control de corte militar para cumplir su cometido.

Otro ejemplo de mal uso de las Fuerzas Armadas es el del **Estado Mayor Presidencial**, un cuerpo creado a finales del siglo XIX, integrado por ingenieros formados en el Colegio Militar. En un principio, estaba constituido por no más de veinte elementos. Hoy en día, tan sólo el cuerpo de Guardias Presidenciales, dedicado a la tarea de velar por la seguridad del presidente, está conformado por más de **cinco mil hombres**. Se dedican a cuidar a la familia de funcionarios públicos de alto nivel, pero también cumplen funciones de escoltas, criados, guardaespaldas y mensajeros. Esto es una utilización **indigna e ineficiente** de elementos de las Fuerzas Armadas.

3.5 Conclusiones

El crecimiento de la inseguridad pública no parece tener freno. Ante este problema, una solución es la **militarización parcial de los cuerpos policiales**. Un proceso exitoso de militarización no es sencillo de realizar. En nuestras sociedades se enfatiza cada vez más la importancia de los **derechos humanos**, lo que requiere un uso cuidadoso de la fuerza. Pero esto no debe entenderse como una abdicación del **derecho y la obligación** del Estado para **usar la fuerza** cuando es requerida. La provocación flagrante y violenta deriva en el uso necesario de aparatos represivos. Un ejemplo reciente y desafortunado es el de los mineros en Michoacán. Una huelga declarada ilegal se convierte en movilización violenta. Las fuerzas públicas reaccionan, como es su deber; pero la provocación y la violencia escalan y el resultado es funesto. La ciudadanía debe entender que **la provocación aceptable tiene límites**, los cuales no pueden ser franqueados sin consecuencias.



3. Reflexiones sobre militarización de la seguridad pública: Erubiel Tirado

3.1 Introducción

En nuestro país, la amplitud del **problema de la seguridad pública** y sus implicaciones prácticas ha extendido su discusión mucho más allá del ámbito meramente criminológico y de derecho administrativo. La discusión sobre la **militarización de la policía** es un ejemplo en este sentido.

La presente exposición busca **cuestionar la utilización del Ejército** en tareas que no le corresponden y explorar el contexto en que esto sucede; en particular, el **consenso social sobre el valor del Ejército**, que ha permitido a quienes toman las decisiones avanzar con la militarización de forma acrítica, sin contrapesos institucionales o de opinión pública.

3.2 Análisis y descripción del problema

La militarización de la policía en nuestro país **no es un fenómeno nuevo**. La participación militar en tareas de seguridad pública durante las últimas dos décadas se encuentra debidamente documentada. Sin embargo, existe un consenso entre los expertos sobre el tema: a partir de 1997 la tendencia hacia la **militarización** se ha ido **incrementando**.

3.2.1 Militarización y la política nacional de seguridad pública

Durante la gestión de **Ernesto Zedillo** se comenzó a estructurar la **política general de seguridad pública**, de alcance nacional y con un importante **componente militar** como su base operativa. Como principal expresión de esta respuesta programática, en 1999 el

gobierno de Ernesto Zedillo creó la **Policía Federal Preventiva**, un cuerpo policial de corte militar, y, poco después, la **Secretaría de Seguridad Pública federal**. Como responsable del diseño e implementación de acciones coordinadas en la materia en todo el país, la nueva secretaría ha contado desde entonces con **abundantes recursos**, algunos de los cuales son destinados a las entidades federativas, a fin de que sus organismos de seguridad acompañen a su contraparte federal en la aplicación de **políticas homogéneas** en la materia. Esto es un modo de tomar decisiones centralizadas, neutralizar el federalismo y pasar por encima de la soberanía de los estados mediante “convenios de colaboración”, que implican ajustar las políticas locales de seguridad pública de acuerdo con lineamientos federales a cambio de recursos.

Durante el presente régimen hemos presenciado un esquema de **continuidad acrítica** en la formulación de la política de seguridad pública. Sigue teniendo, a pesar de una tímida intención de matizar la militarización de la PFP al inicio de la gestión foxista, un componente castrense exacerbado que, con la **aplicación generalizada del modelo** en los gobiernos estatales, podría representar un riesgo a la gobernabilidad del país. La reciente y sangrienta **represión a los mineros** en Michoacán puede interpretarse en este sentido.

Si bien es cierto que los incidentes represivos protagonizados por fuerzas especiales de **organismos de seguridad pública estatal**, en principio no tienen un componente militarizado en lo que a sus elementos y mandos se refiere, se puede observar un comportamiento influido por **prácticas y entrenamiento militar**. Esta situación se encuentra entremezclada y agravada con la evidente falta de profesionalismo de los agentes de seguridad y la impronta natural de una práctica represiva. Mención aparte merece la intervención omisa de otras instituciones de seguridad, como la propia PFP, y la **presencia a distancia** de las Fuerzas Armadas en el contexto de un conflicto social-laboral.

3.2.2 La militarización y sus riesgos

La militarización policial en México ha sido la respuesta del Estado ante la incapacidad de satisfacer las necesidades de seguridad pública. Se debe a un entramado estatal en el que, de forma deliberada, se da **cauce institucional y legal** a la participación del Ejército en la materia. En este sentido se puede explicar la decisión de la **Suprema Corte de Justicia**, justo antes de la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la PFP, que establece que el uso de Fuerzas Armadas en tareas que no les son connaturales no viola la Constitución. Como suele ocurrir con las simplificaciones legales, las soluciones que parten de decisiones como las de la Suprema Corte, aplicadas a realidades complejas, suelen ser insuficientes y nacen condenadas.

El principal rezago de la militarización es la **ingobernabilidad** que genera. Atendiendo la advertencia de los estudiosos, podemos tomar como punto nodal la **confianza ciudadana** en las instituciones que, en el caso de México, muestra un preocupante déficit, especialmente en lo que a seguridad pública se refiere. Al respecto, se puede observar cierta contradicción. Por un lado, se puede observar un importante descrédito de las instituciones policiales; por el otro, un **aprecio**, definido casi en términos históricos,

hacia las **Fuerzas Armadas**. Pero el resultado de la militarización, a la luz de las observaciones de los criminólogos, no ha sido positivo. La **inseguridad** sigue siendo un problema y se multiplican los casos de escalamiento de la violencia y abusos de autoridad.

Hay que recordar que los militares están formados en torno de **misiones específicas** que son **diferentes** de las de los policías. En una democracia, la **capacidad de mediación** es fundamental y debe ser connatural a las instituciones policíacas. Esto no se observa en las actividades de las corporaciones de seguridad pública militarizadas o de formación profesional eminentemente castrense. Sin embargo, la **opinión de la ciudadanía** sobre la posibilidad de involucrar en mayor medida a las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública sigue siendo positiva.

Frente a esta **contradicción** en la opinión pública, la **participación ciudadana** real en el ámbito de la seguridad sigue siendo un tema pendiente. Cuando se analiza el diseño institucional y legal del Sistema Nacional de Seguridad Pública y sus equivalentes locales, es común encontrar componentes que pretenden satisfacer las inquietudes de la sociedad civil. Pero se le da un **enfoque corporativo** a la participación, que se ve limitada a representantes de grupos de interés, nacionales y locales. Es preciso apartarnos del **esquema clientelar** y de **legitimación gubernamental** disfrazada como una incorporación de intereses de los ciudadanos en materia de seguridad.

3.3 La legitimidad social del Ejército y la militarización

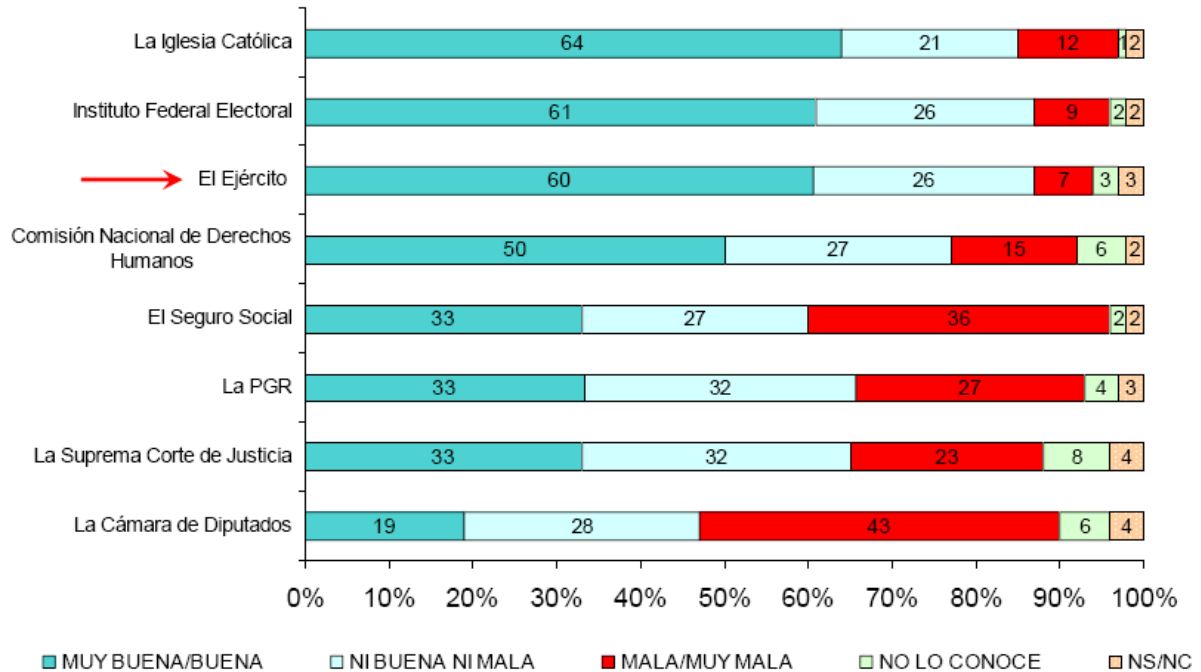
¿Qué es lo que permite que la militarización suceda? El alto nivel de **apoyo popular** a la institución del Ejército es una posible explicación. En este sentido, el análisis de los resultados de la **primera encuesta nacional**, que se ha centrado específicamente en la imagen que la población tiene del Ejército, permite entender el sitio que esta institución ocupa en la opinión pública.⁴ Algunos puntos por resaltar son:

1. **Comparativamente bien evaluado.** El Ejército se encuentra particularmente bien situado al compararlo con otras instituciones. La encuesta muestra que, entre las opciones ofrecidas a los encuestados, ocupa el **tercer lugar** en aprecio popular, abajo solamente de la Iglesia católica y el Instituto Federal Electoral.⁵

Gráfica 1. Evaluación comparativa de instituciones

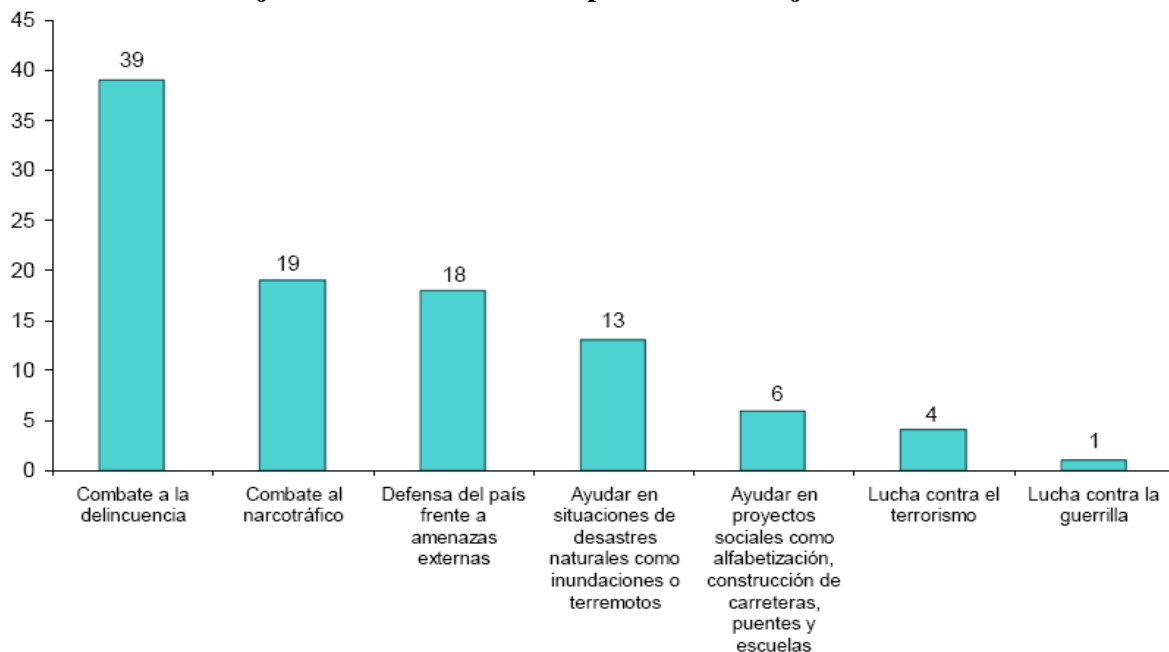
⁴ La encuesta fue realizada por Ipsos y Bimsa en agosto de 2004. Se seleccionaron 83 secciones electorales de todo el país, con probabilidad proporcional al tamaño. Se realizaron mil entrevistas a hombres y mujeres mayores de dieciocho años seleccionados de manera aleatoria. El margen de error aproximado es de +/- 3.5%, y el intervalo de confianza, de 95%.

⁵ Las instituciones incluidas en el cuestionario, jerarquizadas de acuerdo con su aprecio popular, fueron: La Iglesia católica, el IFE, el Ejército, la CNDH, el Seguro Social, la PGR, la Suprema Corte de Justicia y la Cámara de Diputados.



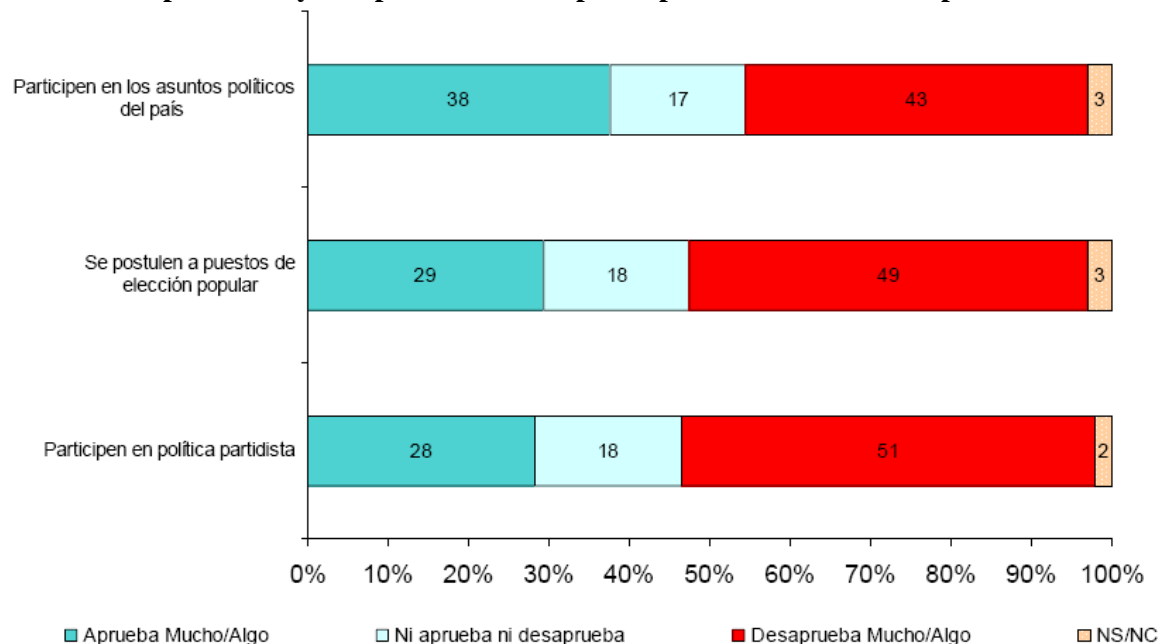
- Evaluación independiente a otras variables.** La buena evaluación al Ejército permanece relativamente constante a lo largo de ejes partidistas, edades y niveles educativos. Se podría pensar que la izquierda partidista o la juventud es claramente más crítica frente al Ejército, pero esto no parece ser así.
- Avocado a la lucha contra el crimen.** Al analizar las respuestas a la pregunta de cuál debería ser la prioridad del Ejército, podemos ver que hay una importante percepción de que el Ejército **debe participar** en el combate a la delincuencia. En un contexto social de preocupación por la seguridad pública, la mayoría de los encuestados parecen creer que ésta debe ser la prioridad del Ejército. La defensa del país ante amenazas externas queda relegada a un tercer término, debajo de la lucha contra el narcotráfico.

Gráfica 2. Porcentajes asociados a cada tarea prioritaria del Ejército



4. **Atributos positivos y autoritarismo.** La encuesta muestra que la población tiende a identificar al Ejército con valores y atributos positivos, especialmente **disciplina, solidaridad y orden**, pero también con una postura autoritaria. Esto cobra significado si se piensa que, a pesar de que el 73% de los encuestados asocia el **autoritarismo** con el Ejército, la aprobación que obtiene como institución sigue siendo muy alta. El 68% de los encuestados también asocia a la institución con el respeto a los derechos humanos.
5. **Matices al aprecio social.** En comparación con otras profesiones, pocos de los encuestados recomendarían la carrera de las armas para sus familiares. Sólo un 40% recomendaría el Ejército como vocación, mientras que, por ejemplo, 80% recomendaría el magisterio.
6. **Una secretaría relativamente poco poderosa.** En lo que a poder se refiere, los encuestados colocan a la Secretaría de la Defensa Nacional en penúltimo lugar entre las opciones ofrecidas, debajo de la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Hacienda, aunque detenta parte importante del monopolio de la violencia.
7. **Lo militar en manos de militares.** La encuesta muestra que el 70% de los entrevistados cree que debe haber un militar a la cabeza de la Secretaría de la Defensa Nacional. Se puede entender que la población cree que los asuntos militares deben estar en manos de militares y que existe una cierta **diferencia** con el ámbito civil.
8. **La política en manos civiles.** Se observa cierta tendencia a reprobar la participación militar en **política en general** (43%), **política partidista** (49%) y la postulación de militares para **cargos de elección popular** (51%). Esto puede estar influido por la experiencia histórica con el militarismo que tenemos en nuestro país.

Gráfica 3. Aprobación y desaprobación de la participación de militares en política



9. **No inspiran temor.** A pesar de la asociación con la violencia y el autoritarismo, el 78% de los encuestados expresan que los militares no les causan temor alguno. Se puede encontrar una ligera tendencia al temor al Ejército entre más joven y educado es el individuo.
10. **Tensión con la figura presidencial.** La mayoría de los encuestados creen que existe una buena relación del presidente Fox con el Ejército, que se encuentra bajo control. Hay que señalar que sólo el 10% cree que la relación es mala, aunque el 31% considera que el Presidente no tiene al Ejército debidamente bajo control.

3.4 Conclusiones

A casi una década de la definición de una **política pública** apuntalada hacia la **dureza** y la **represión** y alejada del respeto a garantías ciudadanas, resulta obligado para los tomadores de decisión hacer un alto en el camino y recapitular sobre los errores y aciertos de estas acciones a lo largo y ancho del país y evitar la tendencia a la simulación observable en la administración del presidente Vicente Fox.

Lo que muestran los resultados de la encuesta, en términos generales, es que existe un **aprecio al Ejército** y una **percepción de inseguridad** que hace socialmente plausible la militarización de los cuerpos policíacos. El proceso de militarización de la policía, entonces, se enmarca en la idea de que **no hay otra posibilidad** ante la ineficiencia y corrupción asociadas al combate contra la inseguridad. Se entiende que las Fuerzas Armadas son el último bastión del uso legítimo de la fuerza y se dice que la **militarización es temporal**, pero la experiencia histórica nos dice que **no suele ser así**. No ha sido así. Las instituciones demuestran, comúnmente, resistencia al cambio. Deberíamos preguntarnos, entonces ¿por qué insistir en un sistema que ya ha mostrado su agotamiento y sus riesgos?



4. Comentarios, preguntas y respuestas

1. Ramiro Ramos. ¿Es creciente la militarización en nuestro país? A la luz de la propuesta de los candidatos a la presidencia de dar más facultades al Ejército para actividades policiales, ¿qué influencia puede haber de las Fuerzas Armadas en seguridad pública sin ser nociva?

Erubiel Tirado. La militarización en nuestro país **existe**, es **creciente** y no está dando resultados. Su actuación es **disfrazada** y no permite la rendición de cuentas, la fiscalización de gastos. No queda claro qué tantas más facultades se le pueden dar al Ejército.

Gral. EM(r) Luis Garfias. No hay una militarización de la policía. Hay algunos militares en algunas dependencias policíacas, integrados con el afán de dar cierta estructura militar a las fuerzas del orden público, como la Policía Federal Preventiva; pero estos militares se subordinan a una autoridad civil, no al revés. Los policías no están sujetos a la ley militar. Por esta razón, en sentido estricto **no existe la militarización**. Al contrario. Está expresamente prohibido, por el artículo 28 del Reglamento de Deberes Militares, que un militar funja como policía. Por otro lado, el artículo 174 de la Ley Orgánica faculta al Presidente para conceder licencia especial a militares que van a comisiones civiles, sin goce de haberes.

La idea de militarizar las policías, como se ha hecho en Chile, España y Brasil, es evitar problemas de **disciplina**, lo que implica **reducir los riesgos** y aumentar la **efectividad**. Hoy en día, los ciudadanos tienen miedo a la policía. Una militarización en forma aseguraría que no haya extorsión y, por ende, generaría mayor **confianza**, una confianza similar a la que se tiene hoy en las Fuerzas Armadas. En el Ejército hay mucha **menos corrupción** que en la vida civil. Además, la formación castrense no está peleada con conciliación. Tampoco habría un problema de derechos humanos. Incluso se podría decir que una mayor disciplina, como la que es propia del militar, no permite que las cosas se salgan de las manos y se produzcan excesos, como los vistos en Michoacán.

Pablo Moloeznik. El proceso de militarización **existe y se ha incrementado**, especialmente en el actual sexenio. El Ejército ha penetrado en la Procuraduría General de la República, a través del nombramiento del general Macedo de la Concha. El colocar gente de las Fuerzas Armadas en puestos claves, naturalmente puebla de militares los mandos medios y eso es lo que ha sucedido.

Hay que señalar que las instituciones policiales y lo militar tienen puntos de contacto. Para empezar, ambos son depositarios del monopolio del uso de la fuerza legítima. Pero existe una diferencia en la **intensidad** y los **métodos** de este uso. Los cuerpos militares y de seguridad pública se basan en la jerarquía, la disciplina y la obediencia. Pero la profesión policial y la profesión militar son diferentes. La milicia tiene un perfil particular, un **funcionamiento** y una **lógica distinta** y acorde con su función. Los

militares están formados para la guerra, para combatir a un enemigo. Éste no es el caso de la policía. De esto deriva una **tensión permanente** entre la formación de los militares y las funciones de carácter policial que se ven forzados a asumir. Por esta razón, el argumento final, el último recurso del Estado, es militar.

En todo caso, se puede pensar en **procesos de militarización** bien llevados, mediante la creación de cuerpos como la Guardia Civil Española y los carabineros de Chile, entendidos como herramientas para restablecer el orden público y la paz social. Un ejemplo es la **Policía Federal Preventiva**, que es, desde su formación, una policía militarizada. Pero el nombre de la institución es algo confuso. No es una policía preventiva, sino **disuasiva y reactiva**.

No hay, además, una línea clara o un modelo policial en México, sin **doctrina policial propia**, con cuerpos que se dedican a la seguridad interior más que a la pública. Se adoptan modelos de otras realidades, acriticamente. Tampoco hay modelos de prevención y los Consejos Ciudadanos son sólo consejos de notables.

Es fundamental generar una doctrina y un modelo policial propios. Hay que respetar, también, la especificidad de cada ámbito de actuación de la policía. Por ejemplo, la **policía municipal** debería ser de **proximidad**, estar orientada a la **prevención** y no portar armas letales. En más del 90% de los casos, la acción del policía no es perseguir delincuentes, por lo que no se necesitan **armas letales**. Pero el desordenado proceso de militarización de los cuerpos de seguridad pública ha fomentado el uso de armas propias del Ejército, **fusiles de asalto** y municiones de guerra, por ejemplo, no aptas para la policía e inconcordantes con su función.

2. José Luis Arce, Naucalpan. La seguridad pública se usa como bandera política, especialmente a nivel local. ¿Es posible controlar esta tendencia? ¿De dónde debe partir el cambio de paradigma en materia de seguridad pública: de la academia, de la sociedad civil organizada, de los gobiernos, de los policías o de un movimiento social?

Erubiel Tirado. No existe una ruta preestablecida para lograr un cambio de paradigma en materia de seguridad. Lo que sí queda claro es que la **sociedad civil** debe alejarse de la retórica electoral. No hay resultados mágicos o inmediatos. Otra guía es dar verdadero valor al ingrediente comunitario de la seguridad y establecer políticas basadas en las necesidades concretas de la comunidad. Se tiende a jugar con el **miedo** ciudadano y capitalizarlo políticamente. La creciente demanda por seguridad pública, entonces, se convierte en un chantaje. La población está cada vez más dispuesta a hacer lo que sea, aunque implique una **pérdida de libertad**, que, aunque se dice que es momentánea, no suele serlo. Por esta razón, es muy peligroso usar la seguridad pública como herramienta política.

Pablo Moloeznik. El inminente proceso de militarización ha cobrado fuerza debido al miedo a la criminalidad que existe en la sociedad. El discurso de “mano dura” es muy popular, por lo que resulta **redituable electoralmente**. Por esta razón, hay que ser prudentes en aproximación a la opinión pública. El **sentimiento de indefensión** tiende a

que se acepten medidas duras, espectaculares y sin el debido análisis. El manejo del tema de la seguridad pública en las actuales plataformas electorales de los candidatos a la presidencia es, en este sentido, lamentable. Por ejemplo, en el caso de López Obrador se observa un retroceso con respecto a la campaña del PRD para las elecciones del 2000, que proponía una reforma integral militar. La propuesta actual mantiene a los militares en funciones policiales. Esto pasa en todos los demás partidos políticos.

Entendemos que las actuales políticas públicas en materia de seguridad han fracasado y que es necesario un cambio, que sólo puede surgir mediante la articulación de **distintos actores sociales**. Es preciso un mayor trabajo por parte de **expertos**, capaces de abordar los problemas técnicos, la presión de la **sociedad civil** organizada, y firme voluntad política. Hay que entender a las policías como el “brazo armado” del sistema de justicia. Si se quiere que funcionen bien y termine la impunidad, es preciso abordar el sistema entero, desde los jueces y el Ministerio Público.

3. Eduardo Reyes, Centro Miguel Agustín Pro. ¿La tendencia a la militarización de las policías está relacionada con los movimientos armados desde 1990? ¿Sería adecuado pensar en la posibilidad de suprimir la jurisdicción militar?

Erubiel Tirado. El Estado mexicano se ha negado a seguir la **tendencia mundial** en términos de desmilitarización. Se tiende a creer que somos un país *sui generis*, por lo que no hay un verdadero problema con los militares. La ley y el fuero **militar** es un ejemplo de esto, pues permite el comportamiento autónomo de las Fuerzas Armadas. Por otro lado, sería interesante plantear una relación causal entre militarización y guerrilla. Podría ser que ambos fenómenos tengan como causa un tercer elemento: la **falta de satisfacción social, económica y política**.

Gral. EM(r) Luis Garfias. Hay que aclarar que el **fuero militar** sólo implica que los militares que cometen un delito militar no deben ser juzgados por tribunales civiles. No existe excepción de obligaciones o ventaja alguna. En todo caso, la ley a la que se sujetan los miembros de las Fuerzas Armadas es mucho más **efectiva y estricta**. Los delitos militares se castigan con mucha más severidad. Por esta razón, la ley genera disciplina y, por tanto, no es prudente anularla. Incluso, se podría decir que eso es lo que hace falta en cuerpos de seguridad: mayor **disciplina**.

Se debe señalar que, muy a menudo, se utiliza al Ejército para violar las **garantías individuales** de la población: se establecen retenes, se allanan casas y se priva a individuos de su libertad. Un soldado debe obedecer órdenes, especialmente las que vienen del Presidente, que es el jefe de las Fuerzas Armadas. Pero se responsabiliza y se usa al Ejército como **chivo expiatorio**. El artículo 29 de la Constitución provee la posibilidad de suspender las garantías individuales, pero nunca se ha utilizado. Las órdenes, más allá de su justificación, son violar las garantías, pero hacerlo **ilegalmente**, por debajo del agua. Ocurre de hecho, pero no se hace de derecho.

Nelia Tello, estudios de participación social de la UNAM. Los resultados de la encuesta deben evaluarse a la luz de que no existe un concepto claro de lo que es en

verdad un militar y lo que implica su presencia. Por ejemplo, en Iztapalapa el gobierno perredista pidió la entrada a los militares. Se realizó una encuesta para valorar los efectos de esta intervención. Más del 80% de los encuestados en la localidad quería que los militares se quedaran. Esto sucede porque el Ejército es usado para labor social, lo que impulsa una imagen de servicio que podría explicar los resultados de la encuesta nacional sobre la imagen del Ejército.

Erubiel Tirado. El trabajo social del Ejército en zonas marginadas es, por un lado, un intento deliberado de incrementar la **mística positiva** del Ejército y aumentar la legitimidad de la institución. Pero es también un trabajo de **inteligencia militar**. La gente tiende a percibir sólo los aspectos positivos, pero hay una dualidad que la sociedad civil no debe perder de vista.

4. ¿Es deseable un modelo de policía comunitaria que se entiende como la incorporación de la ciudadanía a funciones policiales?

Pablo Moloeznik. En mi opinión eso sería **vigilantismo**, y no estoy de acuerdo en que sea una solución. Un esquema de policía comunitaria debe entenderse como un modo de acercar la policía a la sociedad a nivel local. Implica la creación de **consejos ciudadanos** de seguridad, proliferación **de policía a pie**, proximidad y convivencia con la comunidad, énfasis en la prevención y uso de armas no letales. Es preciso dar énfasis a los **factores cualitativos** no materiales, al uso de recursos humanos e inteligencia policial, más que de recursos materiales, como armas y patrullas. Hay que terminar con el divorcio entre los cuerpos de seguridad pública y la sociedad a la que se deben, pero nunca delegar en los ciudadanos la provisión de seguridad.

En el mismo sentido opino sobre la **privatización** de la seguridad pública, que se ha convertido en un inmenso negocio y ha impactado, incluso, el desarrollo urbano, al establecer fraccionamientos, que funcionan como pequeños guetos con guardias privados. Todo esto es **ilegal**. La constitución establece que la seguridad es responsabilidad y atribución únicamente del Estado. No se puede concesionar, como la provisión de otros servicios, sin poner en riesgo el monopolio de la fuerza legítima. Hay que pensar en crear cuerpos policiales de calidad, capaces de proveer la seguridad que la sociedad demanda.

5. Conclusión: Manuel Piqueras

La militarización es un tema que es indispensable discutir. Hay que colocar correctamente el **caso de México** en el contexto internacional. Es un caso distinto de muchos de los vistos en Latinoamérica. No se enfrenta a algo como Sendero Luminoso, ni a niveles de violencia estatal como los de Argentina. Pero, en todo caso, hay consensos en los que no conviene retroceder: es necesario **separar la defensa de la seguridad pública**, separar la estrategia de disuasión de la de confrontación. El Ejército se maneja con una lógica de guerra que parece inadecuada para la función policial. Otro consenso existe alrededor del respeto a los **derechos humanos**, del que se deriva la restricción y reducción del uso de la fuerza.

Es necesario promover y lanzar **reformas constitucionales** en ambos campos: defensa y seguridad pública. Desgraciadamente, esto no figura en la agenda política. Ése es el reto de la sociedad civil organizada: llevar estos debates a la agenda pública. Al hacerlo, es preciso no caer en el uso desmesurado de modelos, que tiende a homogeneizar los contextos, los análisis y las soluciones a los problemas.