Fuerzas Armadas, Guardia Nacional y violencia en México

RAÚL BENÍTEZ MANAUT Y ELISA GÓMEZ SÁNCHEZ (EDITORES)

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

CASEDE
Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia

Fuerzas Armadas, Guardia Nacional y violencia en México

RAÚL BENÍTEZ MANAUT Y ELISA GÓMEZ SÁNCHEZ (EDITORES)

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

CASEDE
Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia

Fuerzas Armadas, Guardia Nacional y violencia en México
Editores: Raúl Benítez Manaut y Elisa Gómez Sánchez

Autores: Raúl Benítez Manaut, Alejandro Pocoroba García,
Lisa María Sánchez Ortega y Raúl Zepeda Gil

Diseño: Buró Público

Foto de portada: "En descanso.. ¡ya!" by júbilo haku is licensed with CC BY-NC-ND 2.0.
To view a copy of this license, visit https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/
Derechos reservados

© 2021, Friedrich-Ebert-Stiftung
Representación en México

Yautepec 55, Colonia Condesa, Alcaldía Cuauhtémoc,
06140, Ciudad de México.
https://mexico.fes.de/

FESMEX
FESMEX

Primera edición: julio de 2021
ISBN: 978-607-8642-84-7

© 2021, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C.

Héroes de Padierna 166, Colonia San Jerónimo Lídice, Alcaldía Magdalena Contreras,
10200, Ciudad de México.
www.casede.org

casede_org
CASEDE

Primera edición: julio de 2021
ISBN: 978-607-95380-7-1

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) y el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE) está prohibido. La reproducción parcial o total del libro requiere autorización por escrito de ambas organizaciones. Las opiniones expresadas en esta publicación no necesariamente reflejan las de la FES y el CASEDE.

Hecho en México
Printed in Mexico

Índice

Presentación 5

Militarización con respaldo popular.
La transición militar en México 2000-2020 9
Raúl Benítez Manaut

(Re)activación de la Guardia Nacional en México 29
Alejandro Pocoroba García

La militarización de la seguridad pública en México
y sus fundamentos legales 41
Lisa María Sánchez Ortega

Fin a la guerra: Una agenda para la paz, la justicia
y los derechos humanos en México 61
Raúl Zepeda Gil

Sobre los autores 87

Presentación

El Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (Casede) y la Fundación Friedrich Ebert (FES) en México presentan la obra *Fuerzas Armadas, Guardia Nacional y violencia en México* con el ánimo de contribuir al análisis y a la reflexión sobre los riesgos que para la democracia representan fenómenos como la militarización y la creciente violencia en el país. Así, el libro se integra por cuatro colaboraciones escritas durante el año 2020 sobre distintos aspectos de la militarización en México y la dinámica que ha adquirido la violencia y la crisis de derechos humanos en los últimos años.

Sobre el tema de la militarización, el primer ensayo escrito por Raúl Benítez Manaut trata la problemática de las Fuerzas Armadas mexicanas desde un punto de vista histórico. Para el autor, la elevada influencia de los militares en México es un fenómeno que acompañó el origen de la nación y del Estado. En el siglo XIX los militares fueron quienes encabezaron la vida política del país. Hombres fuertes como Antonio López de Santa Anna y Porfirio Díaz fueron clave para la historia, y contrasta con el presidente Benito Juárez, sin duda uno de los civiles más prominentes en la vida mexicana. La Revolución llevó a un recambio en las Fuerzas Armadas y se desprendió un Ejército popular que se fue profesionalizando a medida que el país se estabilizaba. El Ejército fundó el partido de la Revolución Institucional (PRI) que gobernó de 1929 al año 2000. Entregaron el poder presidencial en 1946 y la relación entre civiles y militares se definió como de *autonomía funcional*. Esta relación que le otorgó una posición de privilegio a las Fuerzas Armadas en el seno del sistema político no se modificó con la transición a la democracia, como sucedió en el resto de los países de América Latina. Con la naciente democracia apareció *el cáncer* y se aprovechó de las múltiples debilidades del Estado: el crimen organizado y su máxima expresión, el narcotráfico. Para hacerle frente, se recurrió intensamente a las Fuerzas Armadas, lo que llevó a reentrenarlas e incluso a encabezar la lucha que el jefe del Estado entre 2006 y 2012, Felipe Calderón, denominó la *guerra contra el narcotráfico*. Toda guerra debe estar encabezada por el segmento del Estado que está obligado a combatirla y ello llevó a una nueva militarización. Como toda guerra, según dice Karl von Clausewitz, su tendencia es hacia los extremos si ninguna de las partes logra derrotar a la otra, o si no se da un armisticio. Se vive en la fase de ascenso a los extremos. La particularidad del actual gobierno es que amplía esta presencia militar incluso al área de gestión estatal del impulso a proyectos de infraestructura. Los militares están sustituyendo incluso a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a través de la construcción de aeropuertos y vías férreas.

La segunda contribución, de Alejandro Pocoroba García, analiza a detalle la Guardia Nacional desde sus orígenes en el siglo XIX. Esta institución fue uno de los pivotes de la estructura de defensa del país en su periodo fundacional. En la gran mayoría de los países latinoamericanos, la existencia de la Guardia Nacional se debe a la necesidad de recurrir a la parte armada del Estado para la seguridad interna. En México, cuando se dio el cambio de régimen con la Revolución, la Constitución de 1917 la incluyó en su texto en gran cantidad de artículos, como en el 21, 31, 35, 38, 73, 76, 79, 89 y 118, incluso en la Ley del Servicio Militar. En el siglo XX a la Guardia Nacional no se le activó como fuerza armada, en parte por la necesidad de centralizar en el gobierno federal las actividades militares, ya que en el siglo XIX su gestión se otorgó a los gobernadores y les dio poder

político. La Secretaría de Defensa Nacional (Sedena) nunca le vio utilidad durante el régimen revolucionario. La reactivación de la Guardia Nacional, tras varios intentos fallidos, por el presidente Andrés Manuel López Obrador se analiza en el capítulo del libro. Se puede comparar el proceso con la separación de la Armada de México en 1939 de la Sedena, con lo que se creó la Secretaría de Marina y se aceleró su profesionalización como fuerza armada especializada. Esta sería la segunda división, reconociendo que las Fuerzas Armadas tienen una dedicación casi exclusiva a la *seguridad interna* del país, y que los recursos estimados por la Sedena para este propósito se deben canalizar a una institución que por ley se dedique a la seguridad interior. En el artículo se sostiene que la actual Guardia Nacional es *de jure* civil, pero *de facto* militar. Se vincula a la nueva Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), creada en diciembre de 2018 por el presidente López Obrador, tras una polémica desaparición de la Policía Federal (en la que parte de sus integrantes pasaron a la SSPC y a la Guardia Nacional). El autor analiza a detalle cómo reacciona la población ante la recién creada Guardia Nacional y la opinión de numerosas agrupaciones de la sociedad civil y especialistas. Queda abierta la pregunta en el artículo: ¿se logrará consolidar la Guardia Nacional como una tercera fuerza armada, responsable de la seguridad ciudadana, pública e interior del país hacia el año 2024?

En el tercer ensayo, escrito por Lisa María Sánchez Ortega, se analiza el tema de la militarización de la seguridad pública desde el punto de vista legal. México, como muchos países del llamado "mundo en desarrollo", no logra consolidar muchas de las instituciones del Estado y se superponen las consideradas más fuertes sobre las más débiles. En este caso, las Fuerzas Armadas siempre se han visto como el brazo fuerte y profesional del Estado y las policías de distinta naturaleza, las de prevención del delito e investigación, municipales, estatales o federales, se consideran débiles. El diagnóstico ha sido contundente: la mayoría de las policías no son profesionales —a pesar de que algunas sí lo son—; las municipales, sostenidas en términos legales en el artículo 115 constitucional, no tienen presupuesto suficiente y sus integrantes no tienen salarios dignos y estabilidad en el empleo. Además, en muchas ocasiones, responden al presidente municipal en turno e incluso, en los últimos años, también en muchas partes del país trabajan para organizaciones criminales que las penetran o cooptan con facilidad. De igual modo, la Policía Federal, que existió entre 1999 y 2019, no logró su propósito de edificar en el nivel nacional un cuerpo que lograra hacer posible que las Fuerzas Armadas se desprendieran de la misión de seguridad pública o interna. La respuesta del presidente López Obrador fue contundente: la profundización de la militarización de la seguridad pública a través de la Guardia Nacional. Este no fue un proceso inmediato en materia legal. Se vive desde fines del siglo xx, y dado que no se ha logrado separar a los militares de la seguridad pública, hay que *hacer legal* lo real. Lo anterior ha derivado en que los militares están, en ocasiones, *sobre* el Estado de derecho, sobre todo en materia de aplicación de los derechos humanos a nivel operativo o táctico. La autora señala que esta militarización impide pacificar y ordenar institucionalmente al país. Se alerta que dicho proceso se ha dado de forma gradual en los últimos cuarenta años y que el peligro es que se puede dar un punto de no retorno. La militarización está haciendo normal y legal lo que debería de ser momentáneo y circunstancial, como es la presencia militar en las calles combatiendo al crimen, común u organizado. Se sostiene en este ensayo que una de las grandes debilidades del marco legal mexicano es la falta de supervisión, control y vigilancia *real* del desempeño de los militares. Esta evolución legal que sostiene a la militarización no es un fenómeno del actual gobierno del presidente López Obrador, es una herencia de los anteriores gobiernos y se está volviendo un fenómeno sistémico que altera el proceso de construcción democrática en el país.

Finalmente, la contribución de Raúl Zepeda Gil sobre la violencia y los vacíos de la justicia, aborda la evolución de los distintos fenómenos violentos que suceden en el país desde sus múltiples manifestaciones. Inicia con una frase contundente: en México está desconectada la agenda de seguridad y derechos humanos de un estudio sistemático y real de las causas de la violencia, su crecimiento y las políticas públicas implementadas por el gobierno. El resultado de ello es la falta de una estrategia para resolver en favor de la población y la pacificación del país. En otras palabras, las múltiples reformas que ha tenido el sistema de seguridad no han desembocado en la reducción de la violencia, afectando directamente a la población. El autor parte del análisis de la tasa de homicidios en el país, que pasó del rango que va de 10,000 a 15,000 anuales entre 1998 y 2018; al rango entre 20,000 y 36,000 en el periodo de 2009 a 2018. En este periodo creció en seis veces el número de personas desaparecidas en el país. Todo esto conduce a fenómenos mucho más graves, como es el incremento de la violencia contra las mujeres, el tráfico de menores con fines sexuales, la trata de personas y la violencia contra los migrantes. A su vez, el *modus operandi* del crimen organizado se observa con las muertes con arma de fuego en casi todos los casos. Derivado de

lo anterior, la incapacidad del Estado es evidente para poder evitar esta violencia y lograr trasladar a los responsables ante la justicia. También se han incrementado las desapariciones de personas, los desplazamientos forzados –incluso de poblaciones rurales casi en la totalidad de su población por temor–, las torturas y las ejecuciones extrajudiciales. En otras palabras, las incapacidades gubernamentales llevan a la impunidad. Casos específicos de alta sensibilidad dan cuenta de lo anterior, por ejemplo, las muertes y amenazas a periodistas y comunicadores, y los asesinatos de políticos en periodos de campaña electoral. El crimen organizado sentencia con su acción, y el Estado no logra en casi ningún caso, encontrar a los responsables. Esto afecta directamente y degrada la calidad de la democracia en el país. El autor concluye con cinco ejes transversales que deben impulsarse para iniciar la reversión de este proceso; menciona la pacificación, entendida como la búsqueda de mecanismos no violentos de resolución de conflictos, sobre todo a nivel local; la redistribución del derecho a la justicia; la reducción de la impunidad; el control de la letalidad; y la erradicación de la discriminación. En otras palabras, una verdadera política para dar salida a la militarización debe integrar acciones coordinadas interinstitucionales que corresponden a múltiples agencias del gobierno.

Como comparten los cuatro autores, la militarización es un fenómeno histórico, no coyuntural, y responde a distintas variables. La población, al ser afectada, ve en la fuerza militar la única que le puede ayudar; por ello se da una *militarización con respaldo popular*. Las encuestas de opinión en los últimos veinte años señalan que los militares ostentan un amplio respaldo entre la población, en contraste con las policías, los políticos y otras instituciones. Esto no debe ser un impedimento para construir y fortalecer el gobierno civil, y encontrar fórmulas de salida a la militarización y la violencia.

La crisis en curso desde febrero del año 2020 debido a la aparición de la epidemia del virus SARS-COV-2, conocido como COVID-19, llevó a México a fines de ese año a ubicarse entre los tres primeros lugares en el mundo por el número de decesos, después de Estados Unidos y Brasil. Las Fuerzas Armadas incrementaron gradualmente la disposición de sus efectivos para colaborar en el esfuerzo gubernamental contra la epidemia. Se estima que 50,000 efectivos de la Secretaría de Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y la Guardia Nacional se redirigieron para esta nueva misión, aproximadamente 30% de sus efectivos operativos hacia fines del año. En muchos países del mundo los militares son una fuerza auxiliar del gobierno ante la pandemia, en México son la fuerza principal. Esto habla de la dependencia del gobierno de las Fuerzas Armadas ante un fenómeno *no militar*, pero sí vital.

El gobierno civil no estuvo preparado por la rapidez del requerimiento de urgencia que las Fuerzas Armadas y sus capacidades logísticas proporcionan. Este, por desgracia, es un fenómeno propio de un país subdesarrollado y da constancia de un Estado desbalanceado entre las capacidades civiles (débiles) y las militares (fuertes). Como es de esperarse, la población aprueba lo anterior y se ha elevado la imagen de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, reorientar a las fuerzas militares a sus labores profesionales es un imperativo democrático básico, pues la crisis causada por la epidemia se superará y el regreso a la normalidad deberá reformular los despliegues militares.

Si se reconoce que contra el crimen organizado se enfrenta *una guerra* (muchos analistas critican esta afirmación con mucha razón) y que ésta no ha logrado encontrar una estrategia de salida, entonces hay una *guerra prolongada* que se eleva en intensidad en favor de una de las partes, la criminal. Buscar opciones estratégicas es obligación de civiles y militares, tanto en el seno del gobierno como entre la sociedad civil. Por el momento, el Estado solo ha respondido con una fórmula *anti-natura* en el sentido democrático del concepto: más militarización, ahora de responsabilidades que deben ser civiles. El devenir democrático de México dependerá de las alternativas que el Estado y la sociedad mexicana sean capaces de construir en favor de la pacificación y el fortalecimiento del Estado de derecho democrático.

Ciudad de México, junio del 2021

Elisa Gómez Sánchez
Coordinadora de Diálogo Político
Fundación Friedrich Ebert en México

Raúl Benítez Manaut
Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM y presidente del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia

Militarización con respaldo popular. La transición militar en México 2000-2020[1]

RAÚL BENÍTEZ MANAUT

Introducción

En México, la llegada de la democracia y la globalización no modificaron la relación civil-militar. Por ello, no se dio ninguna reforma similar a las observadas en la gran mayoría de los países de América Latina en favor del cambio de los parámetros legales y políticos para sustituir la autonomía militar construida durante todo el siglo XX. La democratización que se vivió a fines de ese siglo, y que llevó a sustituir el largo gobierno autoritario vigente entre 1929 y el año 2000, no logró reducir la autonomía de las Fuerzas Armadas. La transición no afectó sus fueros y privilegios. A diferencia de la mayoría de las transiciones a la democracia en la región, en México se abrieron las puertas del sistema político a la oposición, pero los militares continuaron con sus instituciones prácticamente intocables. Ello debido a que ninguna fuerza política incluyó en su agenda legislativa la defensa y su organización institucional. En este ensayo se analiza la relación entre civiles y militares en el siglo XXI, en particular la relación con los liderazgos políticos que han gobernado el país desde el año 2000.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI), que gobernó México entre 1929 y 2000, estableció una relación vertical civil-militar de autonomía de las Fuerzas Armadas, que incluye numerosos fueros legales y de facto (García Diego, 2014; Semar, 2016). El Partido Acción Nacional (PAN), en el poder de 2000 a 2012, sostuvo una relación armónica civil-militar de continuidad de la anterior, pero emprendió una importante transformación del sistema militar al impulsarlo a combatir el narcotráfico desde 2007, estrechando así las relaciones con Estados Unidos (Sedena, 2012). Entre 2012 y 2018 el PRI regresó al gobierno aunque sin modificar la autonomía militar. El Partido de la Revolución Democrática (PRD), y desde 2014 el Movimiento Regeneración Nacional (Morena), en la relación con los militares tuvo dos fases: la primera determinada por un gran conflicto discursivo en los mensajes de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) hacia los militares en las campañas presidenciales de 2006, 2012 y 2018; y la segunda etapa, de reconciliación, al triunfar en las elecciones el 1 de julio de 2018 y luego al tomar el poder el 1 de diciembre del mismo año.

En el periodo de gobierno de AMLO a partir del 1 de diciembre de 2018, las dos partes, el presidente y las Fuerzas Armadas emprenden una comunicación intensa de construcción de confianza mutua. Por el lado castrense, se aplica el pragmatismo doctrinario sostenido en el discurso de la lealtad, en el que se definen como apolíticas; y por parte del nuevo presidente, el pragmatismo político se sostuvo en la percepción de que las necesita para gobernar e implementar su proyecto de transformación conocido como Cuarta Transformación (4-T). Este proyecto incluye edificar la Guardia Nacional (GN) sobre las estructuras de la anterior Policía Federal (que vivió de 1999 a 2019) y las transferencias hacia ella de recursos y personal de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y de la Secretaría de Marina (Semar). Esta reconciliación se decidió por ambas partes porque ostentan el más ele-

1. Artículo originalmente elaborado para la Fundación Friedrich Ebert. Se publica en: Wolf Grabendorff (Editor), Militares y Gobernabilidad. ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?, Fundación Friedrich Ebert, Bogotá, 2021.

vado respaldo popular en encuestas de opinión pública, lo que los obliga a "negociar" en vez de enfrentarse. O sea, el gobierno de AMLO necesita el respaldo de las Fuerzas Armadas, y viceversa.

Las Fuerzas Armadas en la transición a la democracia: de Carlos Salinas de Gortari a Enrique Peña Nieto

En la elección presidencial de 1988 ganó Carlos Salinas de Gortari con 50.3% de los votos. Fue una elección muy cuestionada y no competitiva, con amplias acusaciones documentadas de fraude electoral (Castro Sánchez, 2018); su sucesor, Ernesto Zedillo, obtuvo 48.69% en 1994 (IFE, 1994); Vicente Fox ganó con 42.52% (IFE, 2000); Felipe Calderón con 36.69% (IFE, 2006); y Enrique Peña Nieto con 38.21% (Zepeda y Notimex, 2018). AMLO, al obtener 53.17% de los votos, en condiciones económicas, políticas y mediáticas muy desfavorables hacia él y su partido político, se vuelve "competitivo", y esto lo reconocen las Fuerzas Armadas, pues ellas están junto con el presidente en la cima de la pirámide de la opinión favorable de la población. Por este motivo procedieron a una negociación rápida —y a necesitarse mutuamente—.

Se puede considerar una diferencia importante en estos respaldos de la población: para las Fuerzas Armadas es hacia las instituciones castrenses como tales; para AMLO es hacia su persona, por haber construido un liderazgo alternativo a lo largo de veinticinco años de historia de acción política. Los militares no podían desconocer al nuevo presidente y se veían obligados a brindarle su apoyo y, en correspondencia, el nuevo líder buscó el acercamiento con las instituciones estatales más reconocidas por la población. Lo anterior a pesar de las animadversiones, desconfianzas mutuas, acusaciones y descalificaciones de una parte hacia la otra durante largos años. Este fenómeno solo se había visto en la historia de México en el gobierno de Lázaro Cárdenas entre 1934 y 1940, cuando la institución militar y el presidente se centraban en la misma persona y apenas nacían las instituciones políticas civiles en el país.

Desde 1988, cuando Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) accede a la presidencia e inicia la apertura económica del país en vista de la firma de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, las Fuerzas Armadas poco a poco se ven obligadas a modificar sus misiones. El fin de los conflictos en América Central por la vía de la negociación política y con la mediación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA) fue modificando de modo progresivo el nacionalismo militar de la Revolución mexicana. El último conflicto típico de la Guerra Fría, el alzamiento zapatista de enero de 1994, a la par del inicio de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) cambiaron de manera radical la estrategia militar de contención de grupos armados internos. Salinas optó por la negociación con los alzados y así fue la guerra de contrainsurgencia más corta que ha tenido un país latinoamericano. Los elementos que determinaron este cambio de estrategia fueron la gran presión de la sociedad civil mexicana en favor de no reprimir al Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y reconocer sus demandas, el proceso electoral presidencial de 1994 en el que un conflicto armado podría perjudicar al partido en el gobierno (PRI) y el temor a que el empleo de las Fuerzas Armadas pudiera afectar las nuevas relaciones con Estados Unidos y la entrada en vigor del TLCAN (Arnson *et al.*, 2006).

El gobierno del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) siguió la misma dirección: entabló una "negociación prolongada" con el EZLN —que se sostiene durante veintiséis años—, en la que este, en el discurso, sigue "en pie de guerra", pero sin ninguna acción armada, como una especie de movimiento de resistencia social indígena (Benítez Manaut, 2002, pp. 55-60). El cambio de gobierno en México en el año 2000 significó el desplazamiento (temporal) del PRI como partido oficial de ideología nacionalista, por el PAN (de orientación de derecha), aunque no modificó la relación civil-militar.

El nuevo presidente, Vicente Fox (2006-2012), sostuvo que la crisis de Chiapas la podía resolver en quince minutos y mantuvo la estrategia gubernamental sin acción militar directa hacia los rebeldes de Chiapas, pero sin solución política real, con lo que las relaciones civiles-militares se adaptaron con rapidez a las nuevas condiciones de llegada de la democracia y globalización (Fox, 2000). Las Fuerzas Armadas cambiaron su doctrina rápidamente; la lealtad se consolidaba como "institucional" en sustitución de la lealtad a los liderazgos de la Revolución mexicana que les habían dado forma legal y política. El "nacionalismo" poco a poco deja de ser el eje real de la relación civil-militar e inicia un reconocimiento de que la democracia y las relaciones con Estados Unidos son los condicionantes del siglo XXI. La cooperación en materia de seguridad con aquel país se aceleró debido a los atentados terroristas de septiembre de 2001. En la parte militar, los atentados provocaron la total reforma de los comandos de defensa de la Unión Americana y se conformó el Comando Norte, en cuyo concepto estratégico se incluye la participación de México (Deare, 2017, p. 210).

Para lo anterior se reforzó el control de las fronteras, se modernizó la Armada de México y se aceleraron los intercambios con todas las estructuras militares de Estados Unidos y muchos países del mundo para adaptar las dos instituciones militares a la globalización. Sin embargo, no se edificó una Secretaría de Estado del sector Defensa con mando civil, no se integraron las Fuerzas Armadas en un Estado Mayor conjunto, y siguieron divididas en dos como sucedió desde 1940: Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), que incluye a la Fuerza Aérea, y la Secretaría de Marina (Semar).

La autonomía militar permitió a las Fuerzas Armadas negarse a participar en misiones externas como son las operaciones de paz de la ONU, según sostenían sectores del sistema político como el servicio exterior y la opinión pública especializada. Esto a pesar de que el presidente Peña Nieto (2012- 2018) anunció en 2014 la participación de México en operaciones de la ONU, misma que se redujo a un pequeño grupo de observadores militares (SRE, 2016).

Las Fuerzas Armadas poco a poco construyeron una "nueva funcionalidad" política con los liderazgos civiles; siguieron desarrollando gran cantidad de misiones no militares; se incrementó su participación en respaldo de la seguridad pública en detrimento de las policías del país; inició una extendida labor contra el crimen organizado, principalmente el narcotráfico; labor respaldada por Estados Unidos, sobre todo con la llegada al poder del presidente Felipe Calderón (2006-2012), quien firma la Iniciativa Mérida en 2007 y comienza su implementación en 2008. En esta estrategia, denominada "guerra al narcotráfico" por el presidente Calderón, las Fuerzas Armadas se volvieron a empoderar en el seno de las instituciones del gobierno federal (Rodríguez Bucio, 2016, p. 102). El balance de los seis años de guerra bajo el gobierno de Calderón muestra que fracasó en el intento de destruir y contener a los grupos criminales y, por el contrario, estos se fortalecieron (Kenny y Serrano, 2012, p. 46).

En 2012, con la transición de gobierno que produjo el triunfo de Enrique Peña Nieto, candidato del PRI, a pesar del anuncio de un cambio de estrategia hacia la "prevención" del delito y no su "contención", las Fuerzas Armadas se volvieron a empoderar y en la realidad se continuó con su fortalecimiento. En esta ocasión triunfó por un tiempo el proyecto militar de que el Congreso aprobara una ley de seguridad interior el 21 de diciembre de 2017. Esta ley fue promovida por la Sedena para dar fuero a los miembros de las Fuerzas Armadas (*DOF*, 2017). En el lenguaje de la propia ley, la Cámara de Diputados la redactó para dar "certidumbre legal" a los militares para enfrentar al crimen organizado y participar en la seguridad pública del país. Sin embargo, en noviembre de 2018 la Suprema Corte de Justicia señaló que la ley era anticonstitucional.

La guerra al narcotráfico: 2007-2020

Con la Iniciativa Mérida, diseñada en 2007 e implementada desde 2008, la doctrina nacionalista de resolver los conflictos con recursos propios sufrió una gran modificación, para recibir la asistencia de Estados Unidos desde 2008. Por lo anterior, se consolidó la transición de un modelo de *seguridad nacionalista* en México a uno nuevo de *seguridad interdependiente* entre México y Estados Unidos, que inició con acercamientos militares desde 1996 (Deare, 2017, p. xvi). Con un monto total de asistencia de 3.035 millones de dólares entre 2008 y 2020, se transfirió gran cantidad de equipo militar; se edificó un nuevo sistema de inteligencia en la Secretaría de Marina, la Unidad de Inteligencia Naval (fundada el 1 de febrero de 2008), para dar seguimiento a los líderes criminales como Joaquín "el Chapo" Guzmán (Semar, 2018); se fortalecieron las fuerzas especiales en las dos estructuras militares y enviaron a sus integrantes a escuelas militares del extranjero para entrenamiento —tanto a Estados Unidos como a países como Colombia, Guatemala, Perú y otros—. En el Ejército se consolidó el Cuerpo de Fuerzas Especiales, compuesto de un Cuartel General, once batallones, cinco grupos anfibios y una Fuerza de Intervención Rápida, encuadrados en tres brigadas, además de un grupo dependiente de manera directa del Alto Mando de la Sedena (2018). En la Semar se fortaleció la Infantería de Marina y sus grupos de intervención basados en el concepto de rápido despliegue (Semar, 2012). De igual manera, se intensificaron los programas de cooperación entre los sistemas de justicia para que el combate a los grupos criminales tuviera sustento legal y se estrecharon lazos entre las instituciones de inteligencia de ambos países (Seelke, 2020).

El combate directo a los grupos criminales y los conflictos entre estas agrupaciones elevaron la tasa de homicidios en el país. Al enfrentarlos de forma directa se dio una tendencia "de ascenso" de los combates entre parte y parte, lo que llevó a las organizaciones criminales a darle prioridad a construir sus brazos armados de sicarios. Entre las condiciones "no deseadas" de esta estrategia militar está el incremento acelerado de los homicidios en el país desde 2008 y se triplicó su tasa de incidencia de 8 por 100,000 habitantes en 2007 a 23 por 100,000 habitantes en 2020. En el inicio de la guerra (2007-2010) la población civil (no combatiente) fue afectada de modo

notorio en los estados del norte del país, como Baja California, Chihuahua, Tamaulipas, Coahuila y Nuevo León.

Ciudades como Tijuana y Juárez fueron "teatros de guerra" donde se dieron tres modalidades de combate o "tres guerras": la primera, la que se desató entre grupos criminales rivales; la segunda entre las fuerzas del Estado, principalmente militares, y los grupos criminales; y la tercera entre agrupaciones criminales contra la población civil. En los combates hubo violaciones a derechos humanos de población civil que el Estado ha intentado minimizar (Suárez-Enríquez y Meyer, 2017, p. 21). Desde 2010, "la guerra" se trasladó a estados del Pacífico sur como Sinaloa, Michoacán y Guerrero, y en toda la rivera del golfo de México, sobre todo en Veracruz y Tabasco. Desde este periodo los grupos criminales expandieron su "cartera de negocios" a actividades diferentes al narcotráfico, como trata de personas y tráfico de migrantes, secuestro, extorsión y robo de combustible; todo ello afectó de modo notable a la población civil, mexicana y extranjera.

Durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) se dio la expansión a otros estados del país que tenían muy bajos índices de actividad criminal y cuentan con importantes actividades económicas industriales, como Morelos, Estado de México, Nayarit, Baja California Sur, Puebla y Guanajuato, y allí se presentó una epidemia de violencia y homicidios. En todos estos estados afectados de forma intensa por la guerra al narcotráfico las relaciones de poder entre las Fuerzas Armadas y las autoridades civiles se deterioraron y provocaron un aumento de la influencia militar. Gobernadores y autoridades municipales tienen a las Fuerzas Armadas como el interlocutor más importante en materia política. De facto, poco a poco se traslada el poder a las autoridades militares en materia de seguridad pública. Este proceso es el que se denomina "militarización" y se da de forma ascendente desde 2006. Solo algunos estados del país quedan al margen de este proceso, sobre todo en la Ciudad de México y el sur.

Las organizaciones criminales del narcotráfico construyen poderes paralelos que logran penetrar estructuras de gobiernos locales y estatales. En ocasiones han llegado a penetrar estructuras del gobierno federal. Autoridades judiciales de la Corte del Distrito Este de Nueva York, por ejemplo, encabezan el juicio contra el exsecretario de Seguridad Pública de Felipe Calderón, Genaro García Luna, desde mediados de 2019. Es la autoridad federal más importante encarcelada por vínculos con organizaciones criminales, ya que García Luna fue uno de los principales secretarios de Estado de Felipe Calderón (*El Universal*, 2020). En el ámbito estatal, a su vez, tres gobernadores del estado de Tamaulipas, frontera con Texas, están acusados de vínculos con el cartel del Golfo y los Zetas (Flores, 2013).

Desde el anuncio de la "guerra al narcotráfico" en 2007 los homicidios se triplicaron en el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012); aumentaron 25% en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), y solo en 2019, primer año del gobierno de López Obrador, aumentaron en 10% respecto del año anterior (ver Tabla 1). Esto significa que el "cambio de estrategia", basado en el desmantelamiento de la Policía Federal y la creación de la Guardia Nacional desde 2019, no se refleja en la disminución de la violencia criminal. Otro dato que describe la gravedad del problema es que en 2007 solo 57% de los homicidios se cometieron con arma de fuego, mientras que en 2019 el porcentaje subió a 70%, lo que indica que la gran mayoría los perpetran agrupaciones criminales. La cantidad de homicidios en los primeros meses de 2020 se incrementó a pesar del encierro de la población desde el mes de abril. En julio se registraron 2,980, con promedios mensuales muy similares a los de 2019 (*Forbes*, 2020). Así, entre el 1 de diciembre de 2018 y el 6 de julio de 2020 el gobierno de AMLO acumula 54,727 homicidios dolosos, con un promedio mensual de 3,219 (TResearch, 2020). Esto contrasta con los 738 homicidios mensuales en 2007, al iniciar la "guerra al narcotráfico" (Casede, 2009, p. 321).

Tabla 1. Homicidios en México, 2007-2019

	Homicidios	Tasa por 100 mil habitantes
2007	8,867	8.08
2012	25,757	22.18
2014	20,010	16.7
2018	33,341	28.3
2019	35,588	32.2

Fuente: Inegi (2019), Defunciones por homicidio. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est

Los análisis de la guerra al narcotráfico sostienen que es una guerra prolongada sin posibilidades de éxito para el Estado mexicano por diversos factores, entre ellos el concepto de fronteras porosas que existe entre Colombia, América Central, el Caribe, México y Estados Unidos, que facilita el tránsito de drogas, personas, armas y dinero. La violencia y victimización que produce esta guerra en México se debe al libre tránsito de armas de Estados Unidos hacia México, producto de su venta libre en aquel país. Esta legislación liberal acerca de la posesión y venta de armas en la Unión Americana explica el incremento de los homicidios en México con armas de fuego (Payan *et al.,* 2013, p. 21).

La evolución de las organizaciones criminales del narcotráfico se da mediante una ampliación de su "cartera de negocios"; en muchas ocasiones se organizan como corporativos empresariales y se vinculan a empresas "legales" para consolidar su poder financiero y político. Esto sucede, por ejemplo, con el caso de los Zetas y sus vínculos en el sector del tráfico de energéticos, tráfico de personas y secuestro, entre otras actividades (Correa-Cabrera, 2017, p. 56); los Caballeros Templarios en la exportación de mineral de hierro e importación de químicos, y gran cantidad de empresas comerciales y restaurantes; y empresas agrícolas por parte del cartel de Sinaloa. Para enfrentar estas actividades, el empleo de las Fuerzas Armadas no es útil. Deben coordinarse con otras agencias civiles por medio de estrategias integrales.

En México, debido al poder alcanzado por los grandes grupos criminales, la guerra al narcotráfico ha generado una *reconfiguración cooptada del Estado*, en la que partes de él transforman su acción para responder a las redes ilícitas de poder construidas para hacer viable el negocio paralelo (Garay *et al.,* 2010, p. 62).

La contradictoria relación AMLO-Fuerzas Armadas: del conflicto a la necesidad mutua

En México muy pocos políticos han entrado en conflictos con las Fuerzas Armadas. Esto se explica porque estas no tienen historial golpista y la autonomía que ostentan es simétrica a la que gozan líderes políticos civiles que tienen cargos de administración pública. AMLO ha sido una excepción. Durante su carrera política cuestionó duramente a las Fuerzas Armadas en las campañas electorales para la presidencia en 2006, 2012 y 2018. Sin embargo, a los momentos de conflicto le han seguido momentos de acercamiento buscado por ambas partes. Esto sucede desde que ganó las elecciones el 1 de julio de 2018. Al día siguiente de su triunfo inició una gradual construcción de confianza y acercamiento. De hecho, se está edificando una nueva relación civil-militar, se amplían las misiones castrenses y se construye una nueva fuerza armada: la Guardia Nacional.

El origen de la vida política del dirigente de Tabasco está en la toma de instalaciones petroleras en su estado durante los años noventa cuando el Ejército tuvo que desalojar a los seguidores del político. Durante su gestión como jefe de gobierno del Distrito Federal, entre 2000 y 2005, su relación con los militares fue de frialdad y ausencia de comunicación. El 2 de julio de 2006, AMLO encabezó una coalición de izquierda bajo la bandera del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y perdió las elecciones frente al triunfador Felipe Calderón del PAN con un margen muy estrecho de 233,831 votos. Calderón obtuvo 36,69% de los votos con 14'916,927, y AMLO, 36,11% con 14'683,096 votos (IFE, 2006). López Obrador no aceptó el resultado y encabezó un bloqueo de Paseo de la Reforma, una de las principales avenidas de la Ciudad de México, del 30 de julio hasta el 15 de septiembre. La relación con las Fuerzas Armadas se tensó. La capital del país experimentó un gran caos por casi tres meses y las Fuerzas Armadas se preocuparon ante la posible cancelación del desfile militar de celebración de la fiesta de Independencia del 16 de septiembre de 2006 o el posible desalojo por medios violentos. Este desfile es el más importante de la historia de México y nunca se ha interrumpido. Ambas partes tuvieron que proceder a una negociación. Por parte de AMLO el negociador fue Alejandro Encinas, jefe de gobierno de la ciudad, y por el gobierno federal el general Gerardo Clemente Vega, secretario de la Defensa. El plantón se levantó y se pudo celebrar la parada militar. Fue una negociación muy dura. A los militares les quedó un sabor de boca negativo de AMLO (Pedraza, 2007, pp. 282-292). A la par, AMLO se proclamó "presidente legítimo", frente al "presidente usurpador" Felipe Calderón.

Posterior a 2006, AMLO se centró en construir su partido Morena sobre los cimientos del PRD. Poco se refirió a las Fuerzas Armadas hasta la campaña presidencial de 2012. Enmarcó a los militares como parte de "la mafia en el poder" y como fuerzas represivas del "Estado neoliberal" que han violado derechos humanos. En esta segunda campaña por la presidencia fue un duro crítico de la "guerra al narcotráfico" impulsada por el presidente Felipe Calderón, y para evitar que los militares violen derechos humanos insistió en que la solución era regresarlos a sus cuarteles y construir una policía profesional (*Animal Político*, 2012). Esto ha llevado a una larga percepción negativa hacia las Fuerzas Arma-

das dentro de la izquierda. Lo cual contrasta con el liderazgo de Cuauhtémoc Cárdenas como máximo líder de izquierda, quien tenía una muy buena relación con los militares por su ascendente familiar. Por lo anterior, en la izquierda mexicana se distingue la fracción cardenista, de mucha convivencia y respeto hacia las Fuerzas Armadas, y la encabezada por AMLO, más cercana a la izquierda radical que había sufrido la represión en 1968 y la contrainsurgencia de los años setenta en el estado de Guerrero. Esta izquierda es muy crítica de las Fuerzas Armadas y constantemente las descalifican.

Al fundarse el partido Morena, el 9 de julio de 2014, la izquierda quedó escindida en dos y el PRD con frecuencia vio disminuir su militancia, que se trasladaba al nuevo partido político. En la figura de AMLO se construye un liderazgo en extremo carismático, con un discurso para ganar simpatizantes, similar al de los líderes políticos de América Latina considerados "populistas", y aprovechando en su favor el desgaste del PRI y del PAN en los tres gobiernos entre 2000 y 2018. El eje de su discurso fue la "anticorrupción", con lo cual obtuvo 53,17% de los votos: 30'047,381 (Zepeda y Notimex, 2018). Esta cantidad no la ha obtenido ningún candidato a la presidencia en el periodo de democratización del país desde 1988, lo que le otorga gran legitimidad y fuerza política.

La mala imagen de AMLO entre los militares se vio reflejada durante la campaña electoral que lo llevó al poder. Desde fines de 2017 y durante 2018 hubo diversas fricciones verbales entre el secretario de la Defensa, Salvador Cienfuegos, y López Obrador. El político tabasqueño y el partido Morena en el Congreso se opusieron rotundamente a la Ley de Seguridad Interior, que impulsó el secretario de Defensa. El general Cienfuegos señaló:

> Los militares no se entrenaron para perseguir delincuentes, y si se los pedía el mando civil, se le debían dar garantías judiciales [...] muchas veces hemos actuado como semipolicías. Una cosa rara que no tiene ningún respaldo y que tenemos que estar cumpliendo. Es más, hoy el nuevo Código de Procedimientos Penales, que es un gran avance, nos impide hacer lo que hacíamos antes. (Cienfuegos, 2017)

AMLO y Morena sostuvieron que dicha ley militarizaba al país, era violatoria de los derechos humanos y otorgaba mucho poder al Ejército. Desde entonces hubo una campaña muy agresiva de descalificación por redes sociales de un grupo importante de generales retirados contra López Obrador, identificándolo como el "Hugo Chávez mexicano", "bolivariano", diciendo que sería "el gran fracaso para México" y que el país se iría a la deriva. Todo mundo que conoce el tema sabía que el general Salvador Cienfuegos y la gran mayoría de los generales (y almirantes) de alto rango se ubicaban detrás de esta campaña de desprestigio. Los almirantes y oficiales de alto rango de la Secretaría de Marina, si bien tienen percepciones similares de AMLO, fueron menos activos en participar en estas campañas de desprestigio durante la campaña electoral. Una de las declaraciones de AMLO que más indignaron a las Fuerzas Armadas fue en una visita a la OEA en Washington, el 15 de marzo de 2017 (López Obrador, 2017), donde acusó al Ejército de participar en la desaparición de los 43 estudiantes en 2014, masacre conocida como Ayotzinapa. La Dirección de Comunicación Social del Ejército, refiriéndose a las declaraciones de AMLO en un comunicado señaló:

> La Secretaría de la Defensa Nacional pide pruebas a los actores sociales que han denunciado a elementos del Ejército. Recientemente han afirmado y publicado señalamientos de que integrantes de las fuerzas armadas violentan indistintamente los derechos humanos, lo cual genera una percepción equívoca de la realidad, si alguien considera que tiene pruebas que sustenten sus acusaciones contra las fuerzas castrenses, las presente ante la autoridad competente para que esta proceda conforme a derecho. (Sedena, 2017)

Este caso fue el más relevante en cuanto a violación de derechos humanos. Múltiples investigaciones señalan que los militares participan directa o indirectamente —por omisión—, muchas veces en acuerdo con otras instituciones del gobierno federal (CNDH, 2018). La construcción de la nueva relación civil-militar inicia desde el triunfo electoral del 1 de julio de 2018. El planteamiento original de AMLO se sostuvo en reconsiderar sus opiniones acerca de que el Ejército violaba derechos humanos y pertenecía a la "mafia en el poder neoliberal". El nuevo discurso señala que las Fuerzas Armadas son una institución del Estado, honestas, leales y eficaces. No obstante, dos elementos tensaron el arranque del nuevo gobierno y los institutos castrenses: la reiterada afirmación en campaña de que se elaboraría una nueva estrategia "de la guerra a la paz", que se daría una amnistía —sin precisar a quién—, y se construiría la Guardia Nacional. Pasar de "la guerra a la paz" con base en esos dos preceptos generó gran cantidad de críticas. Desde la sociedad civil y los defensores de víctimas se criticó con dureza la propuesta de la amnistía, pues esta podría sustituir a la realización de investigaciones sobre masacres y desapariciones y dejar de lado la justicia.

Edificar la Guardia Nacional implicaba dos grandes reformas institucionales: desmantelar la Policía Federal y reducir el número de efectivos de los institutos militares para transferirlos a la Guardia Nacional.

El pensamiento del presidente López Obrador hacia las fuerzas militares es negativo. Ya como presidente, en una entrevista ofrecida a mediados de 2019, sostuvo que México no necesita fuerzas militares y que los problemas de seguridad del país los podía resolver la Guardia Nacional:

> Si por mí fuera, yo desaparecía al Ejército y lo convertía en Guardia Nacional. Es decir, declararía que México es un país pacifista que no necesita Ejército y que la defensa de la nación en el caso de que fuese necesario la haríamos todos los mexicanos. […] el Ejército y la Marina se convertirían en Guardia Nacional para garantizar a los mexicanos su seguridad. No lo puedo hacer porque hay resistencias, una cosa es lo deseable y otra cosa es lo posible, pero ya el paso que dimos fue importante. La creación de la Guardia Nacional lleva a cabo una reconversión, como hacer posible que se respeten derechos humanos, que haya un comportamiento distinto en la Guardia Nacional formada por militares y por marinos. (González, Roberto, 2019)

Las misiones y la nueva relación civil-militar: la construcción de la Guardia Nacional

La ampliación de misiones no militares es una constante desde 2007, pero se incrementó de manera notable en 2019 y 2020. A inicios de 2018, la Sedena reportó 52,000 efectivos:

> Realizamos acciones permanentes contra la delincuencia organizada y el narcotráfico, así como seguridad a instalaciones estratégicas. Para esto, se mantienen diariamente desplegados más de 52 mil elementos y un número importante de aeronaves para su apoyo, distribuidos en todo el territorio nacional. (Cienfuegos, 2018)

Como se observa en la Tabla 2, una vez conformada la Guardia Nacional la suma de integrantes de las Fuerzas Armadas a mediados de 2020 es de 319,883. De estos, son fuerza operativa 191.712. La Sedena y la Guardia Nacional suman como fuerza operativa 148.353 efectivos. En la información proporcionada por el presidente el 19 de junio de 2020, la principal misión son las "Operaciones de construcción de paz", a las que se destinan 81,694 efectivos (ver Tabla 3). O sea, más de 60% de la fuerza operativa militar se dedica a la guerra al narcotráfico y el respaldo a la seguridad pública. De las trece misiones enumeradas, además del apoyo a la población en casos de desastres naturales (Plan DN3, Plan Marina y Plan Guardia Nacional), que se consideran humanitarias y de las cuales obtienen los militares su elevada imagen ante la población, solo cuatro de ellas son de "defensa" y las desarrolla la Armada de México: "Estado de Derecho en La Mar", "Protección Marítima y Portuaria", "Operaciones en el Golfo y Pacífico" y "Operaciones de Búsqueda y Rescate" (López Obrador, 2020). Estas acciones emprendidas por la Armada son en realidad, por su alcance geográfico inmediato, propias de una "Guardia Costera". En el caso de la Fuerza Aérea, está dedicada a la guerra al narcotráfico (su principal equipo corresponde a helicópteros de "combate" para apoyar al Ejército) y tampoco tiene proyección como fuerza de defensa.

Tabla 2. Fuerzas armadas mexicanas: efectivos totales y fuerza operativa. Despliegue al 19 de junio de 2020

	1. Efectivos totales de las Fuerzas Armadas mexicanas		2. Fuerza Operativa	
Sedena	165,454		83,445	
Semar	51,333		18,176	
Guardia Nacional	103,096		90,091	
Total	319,883		191,712	
	Efectivos desplegados		Actividades diversas en apoyo a las operaciones	
Sedena	71,822	(86%)	11,623	(14%)
Semar	15,450	(85%)	2,726	(15%)
Guardia Nacional	76,531	(85%)	13,560	(15%)
Total	163,803	(85%)	27,909	(15%)

	Equipo
F.A.M.	78 Aeronaves
MARINA:	215 Buques y embarcaciones
Guardia Nacional	35 aeronaves

Fuente: Elaboración propia con información de López Obrador. (2020, 19 de junio) Conferencia matutina de AMLO. *Milenio*. Recuperada de: https://www.youtube.com/watch?v=0dSLoZBKVh4

Desde inicios de 2019 el presidente López Obrador agregó a las misiones militares la protección de red de ductos y combate al robo de gasolina, dedicando para ello a casi 20,000 efectivos los cuatro primeros meses de 2019 (en 2020 se redujeron a 5,800); la contención de migrantes (Redacción sin Fronteras, 2020), derivando 8,146 elementos (conocido como Plan migrante Frontera Norte y Sur) (ver Tabla 3); y la construcción de infraestructura estratégica (el aeropuerto Felipe Ángeles por la Sedena) (Sedena, 2020a). En esta obra se ocupa a 1,000 efectivos militares y la Sedena contrata directamente a cerca de 20,000 trabajadores civiles (*Reforma*, 2020). En 2020 se agregaron 36,655 efectivos a respaldar el esfuerzo de control de la pandemia por COVID-19 y por parte de la Semar al control de puertos y aduanas (ver Tabla 3).

Tabla 3. Misiones y efectivos desplegados en cada una de ellas.

	Misión	Efectivos desplegados
1	Operaciones de construcción de paz:	81,694
	· Estrategia de protección ciudadana en Nuevo León, Tamaulipas, Jalisco, Guanajuato Michoacán, Oaxaca, Coahuila, Durango y Guerrero · Operaciones de intercepción terrestre (Puestos Militares de Seguridad Estratégica) · Operaciones de intercepción aérea y marina · Aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Control de Explosivos · Participación en las coordinaciones nacionales, estatales y regionales · Acciones para disminuir los incidentes de violencia y garantizar el desarrollo económico y social del país · Mantener la paz, tranquilidad y seguridad de la población	
2	Atención a emergencia COVID-19:	36,655
	· Despliegue de instalaciones hospitalarias militares y navales · Acondicionamiento de hospitales del INSABI · Reconversión de unidades operativas · Seguridad a instalaciones hospitalarias · Seguridad a almacenes e instalaciones estratégicas del IMSS · Seguridad y aplicación de medidas sanitarias en aeropuertos · Adquisiciones de equipo y material médico · Reacondicionamiento de hospitales militares y navales a hospitales COVID-19 · Capacitación de profesionales de la salud para la atención de la contingencia · Transporte aéreo, terrestre y marítimo de insumos médicos, y apoyo al INSABI e IMSS en toda la República · Fabricación de insumos para atención de la emergencia en FAVE Sedena y FAVE Semar · Transporte aéreo humanitario · Establecimiento de 1 centro nacional y 32 Centros Estatales para la coordinación de la contingencia · Contratación de profesionales de la salud · Implementación de Centros de Aislamiento voluntario · Designación como estaciones médicas de los corredores logísticos en ambos litorales	

	Misión	Efectivos desplegados
3	Atención a fenómenos naturales:	4,496
	· Apoyo a la distribución de despensas · Seguridad y vigilancia en áreas afectadas · Vigilancia en áreas afectadas resguardando bienes de la población · Administración de albergues · Desazolve de calles, alcantarillado y remoción de escombro · Establecimiento de células de intendencia y cocinas comunitarias · Auxilio durante accidentes aéreos y terrestres · Combate, sofocación y extinción de incendios forestales y urbanos	
4	Plan migrante Frontera Norte y Sur:	8,146
	· Operaciones de rescate humanitario · Puntos de control migratorio · Puestos militares de seguridad con equipos de inspección no intrusivo · Establecimiento de cocinas comunitarias y móviles · Atención médica de urgencia · Control fronterizo fluvial y marítimo	
5	Seguridad y erradicación:	6,923
	· Operaciones de erradicación de enervantes · Reconocimientos aéreos · Reconocimientos terrestres · Localización y judicialización de laboratorios de droga sintética · Fumigación aérea de plantíos de enervantes · Puestos de vigilancia en aeropuertos · Destrucción de pistas de aterrizaje clandestinas · Puestos de control y seguridad	
6	Seguridad instalaciones estratégicas:	7,846
	· Vigilancia de accesos y salidas · Actuar como fuerza de reacción para responder a una contingencia · Resguardar áreas sensibles de la instalación · Establecimiento de puestos militares de seguridad a inmediaciones de la instalación · Mantenimiento del Estado de Derecho de la Mar · Patrullajes diurnos y nocturnos · Resguardar las terminales de abastecimiento y despacho · Capacitación constante para reaccionar a una eventualidad	
7	Protección a la red de ductos:	5,800
	(Operaciones para el combate al mercado ilícito de combustibles) · Reforzamientos de instalaciones para la vigilancia de accesos, cuartos de control, y tanques verticales · Seguridad a ductos prioritarios de Pemex · Vigilancia con aeronaves no tripuladas · Establecimiento de bases de operaciones cada 20 kilómetros · Establecimiento de seguridad periférica en tomas clandestinas con fugas de gas o hidrocarburo · Establecimiento de bases de operaciones en la red de ductos estratégicos para evitar la extracción ilegal de hidrocarburo · Reconocimientos terrestres a pie y motorizados para disuadir el robo de hidrocarburo, localización y atender tomas clandestinas y las alertas por baja presión. · Coordinación con el sector ductos de Pemex para la inhabilitación de tomas clandestinas	

	Misión	Efectivos desplegados
8	Estado de Derecho en la Mar:	4,711
	(Operaciones navales para la aplicación de la ley) · Operación Sonda: – Garantizar seguridad y operación en las instalaciones estratégicas de Pemex – Llevar a cabo operaciones contra el mercado ilícito de combustibles – Prevenir y controlar contaminación del mar por vertimiento de desechos – Vigilancia permanente, aérea y de superficie, a fin de evitar robos a buques y artefactos navales nacionales y extranjeros · Operación Camarón: – Patrullaje aéreo y marítimo con el fin de evitar robos a embarcaciones pesqueras – Presencia física aleatoria de personal de Marina en buques camaroneros – Salvaguardar la vida humana en la Mar · Interdicción Marítima: – Ejecutar operaciones de Guardia costera para la vigilancia de las zonas marinas mexicanas – Intercepción de embarcaciones traficantes de estupefacientes · Vaquita Marina: – Programa de atención integral al Alto Golfo de California – Presencia de buques y aeronaves, controles carreteros, coadyuvancia con autoridades civiles	
9	Protección Marítima y Portuaria:	878
	· Ejercer vigilancia, inspección y control en el interior de los recintos portuarios. · Coadyuvar con las autoridades fiscales y aduanales en la prevención del tránsito ilegal de mercancías por medio de revisiones conjuntas que se realizan cuando se determina que la carga representa un riesgo a la seguridad nacional. · Neutralizar las acciones cuando la delincuencia organizada intente utilizar este medio para transportar mercancías ilegales.	
10	Operaciones en el Golfo y Pacífico:	6,179
11	Operaciones búsqueda y rescate:	475
	· (Salvaguardar la vida humana en la mar) · Responder de manera inmediata y efectiva a toda llamada de auxilio generada en aguas nacionales, inclusive en condiciones meteorológicas adversas · Ejercer el mando y control de las operaciones de búsqueda y rescate a través de un Centro Coordinador Nacional y 33 Estaciones Navales en ambos litorales del país	
12	Construcción de infraestructura estratégica:	
	· Aeropuerto Felipe Ángeles: 700 militares, entre ingenieros, oficiales y personal de tropa y 12,627. Contratación de 34,620 mil civiles para la obra. Dirección militar de la Sedena.	
13	Sustitución de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por parte de la Semar en el control de las Capitanías de Puerto.	

Fuente: Elaboración propia con información de: López Obrador (2020, 19 de junio). Conferencia Matutina. Recuperada de: https://www.youtube.com/watch?v=0dSLoZBKVh4; y Conferencia Matutina 3 de agosto 2020: https://www.youtube.com/watch?v=31VgrthB-oM). Minuto 9 a 22.

Con lo anterior, se emplea al máximo la capacidad operativa militar con misiones que no son propias de la defensa. Cabe señalar que a pesar de los enunciados de que México contribuirá a la paz internacional para fortalecer a la ONU, hasta 2018 solo se habían enviado cuarenta militares como observadores, diecinueve de ellos a Colombia (Cienfuegos, 2018). En enero de 2020, con el objetivo de entrenar personal para misiones de paz, se creó el Centro de Entrenamiento Conjunto de Operaciones de Paz en México (Cecopam) (Sedena, 2020).

El día anterior al inicio de su gobierno, AMLO pronunció un gran discurso de alabanza de los militares (Espino, 2018). A la par se anunció la gran reforma del sistema de seguridad, inteligencia y defensa (*Animal Político*, 2018). El 1 de diciembre de 2018 se creó una nueva Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana

(SPSC); se le cambiaron el nombre y las funciones al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), principal órgano de inteligencia civil que estaba bajo la estructura de la Secretaría de Gobernación; ahora se le denomina Centro Nacional de Inteligencia (CNI) y se traslada a la Secretaría de Prevención y Participación Ciudadana (SPPC) (CNI, 2020), y se nombra al general retirado Audomaro Martínez como su director (militarizando su conducción). Los recursos materiales y humanos de los dos institutos castrenses se van trasladando paulatinamente a la nueva Guardia Nacional, y se nombra como su jefe al general Luis Rodríguez Bucio. Durante 2019 la Guardia Nacional se legaliza y se construye con base en tres fuentes: los elementos (y recursos presupuestales y materiales) de la Policía Federal, transferencias de la Sedena y de la Semar (López Portillo y Storr, 2020). De igual manera, se disolvió el Estado Mayor Presidencial, una de las instituciones más relevantes para establecer la relación civil-militar en México desde hace más de cien años, institución que resguardó la seguridad del presidente, su familia y altos funcionarios (Castillo Cabrera, 2012, p. 15). Una vez desmantelado, la mayor parte de sus efectivos fueron integrados a las secretarías de Defensa y Marina. Con estas reformas a las instituciones civiles y militares que integran el sistema de defensa, seguridad nacional y pública de México se transforman en favor de los militares muchas actividades que habían sido conducidas por civiles entre 1980 y 2020, con lo que se profundiza la nueva militarización (Mendoza-Cortés, 2020, p. 47).

En 2019, en los meses de enero a abril, más de 20,000 militares se involucraron en el combate al robo de gasolina. Inmediatamente después, en junio, por presiones de Estados Unidos, el Ejército, la Marina y la Guardia Nacional colaboraron con cuerpos policiacos estatales y municipales del sur del país para detener a los migrantes provenientes de América Central. El presidente otorgó al Ejército las concesiones para construir grandes obras de infraestructura, como la ya mencionada del nuevo aeropuerto Felipe Ángeles, tramos del Tren Maya y los cuarteles de la Guardia Nacional; la edificación de las instalaciones de más de 2,700 sucursales del Banco del Bienestar; vigilar la entrega de recursos de programas sociales, sobre todo en zonas rurales, y ayudar a la distribución de granos y fertilizantes. En 2020, como se observa en la Tabla 3, además de respaldar el esfuerzo médico de apoyo al combate a la COVID-19, que incluye reparar y terminar la construcción de hospitales. También el 1 de julio de 2020 se le otorgó a la Secretaría de Marina el control de aduanas y puertos (DOF, 2020).

Muchas de estas funciones –construcción de aeropuertos y vigilancia de puertos y aduanas– eran obligaciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Con lo anterior, se continúa la línea en ascenso del proceso de militarización iniciado en 2007. La justificación para emplear a las Fuerzas Armadas es que ellas en teoría, según el presidente, no son proclives a la corrupción y son más eficientes (López Obrador, 2020).

Los primeros seis meses del gobierno (diciembre de 2018-marzo de 2019) fueron de mucha tensión entre civiles y militares porque se venía la reforma militar para crear la Guardia Nacional. Los miembros del Ejército temían que el presidente estuviera dividiéndolo en dos: una parte para el instituto armado y otra para cuidar la seguridad interna del país. Lo que de hecho fue así. Esta decisión de López Obrador fue parecida a la del general Lázaro Cárdenas en 1939, cuando separó a la Marina del Ejército, segmentando a la fuerza militar al crear dos secretarías de Estado. Ahora de facto se está creando una fuerza separada, por lo que hay tres instituciones castrenses: Ejército, Marina y Guardia Nacional. A partir de diciembre de 2018, las misiones no militares predominan y su proyecto real es la Guardia Nacional, por considerar que México no enfrenta enemigos externos en el horizonte.

Los momentos más tensos en la relación civil-militar fueron dos en 2019: la conferencia del periódico *La Jornada* (López Obrador, 2019a) y la captura del hijo de "el Chapo" Guzmán, Ovidio Guzmán, el día 17 de octubre de 2019 en Culiacán, Sinaloa, por requerimiento judicial de Estados Unidos para su extradición. Este operativo se considera fallido para la Sedena, y el presidente reconoció que él ordenó la liberación de Ovidio. Esto a su vez causó gran molestia en Estados Unidos (*La Jornada*, 2019).

Por otro lado, los oficiales retirados son muy disciplinados a las autoridades militares y están en armonía con los secretarios de Defensa y Marina. Los retirados son la voz de los militares en activo, que por doctrina deben ser apolíticos y nunca expresar opiniones negativas de las autoridades, sobre todo acerca del presidente. En un desayuno que encabezó el 22 de octubre de 2019 el secretario de la Defensa Nacional, Luis Cresencio Sandoval, el general retirado Carlos Gaytán Ochoa emitió opiniones negativas "del mando civil". AMLO reaccionó señalando que ese discurso era imprudente y que no representaba el sentir de los militares hacia su gobierno (La Jornada, 2019). El general Gaytán, refiriéndose al presidente, señaló que hay:

> Decisiones estratégicas que no han convencido a todos, para decirlo con suavidad. […] Nos sentimos agraviados

> como mexicanos y ofendidos como soldados. […] Actualmente vivimos en una sociedad polarizada políticamente, porque la ideología dominante, que no mayoritaria, se sustenta en corrientes pretendidamente de izquierda, que acumularon durante años un gran resentimiento. (Gaytán Ochoa, 2019)

En los últimos veinte años las principales debilidades de la acción militar mexicana son dos: derechos humanos y corrupción. En el caso de los derechos humanos no ha sido posible hacer compatibles las normas de respeto a los mismos –incorporadas en la Constitución de México en su artículo primero desde 2011–, con las tácticas militares empleadas en los combates contra los grupos criminales, donde además han sido víctimas inocentes gran cantidad de población civil (Acosta, 2017, p. 67). Debemos señalar que esta no es solo una práctica militar, sino que corresponde a un comportamiento similar a los policiacos y de autoridades judiciales, lo que corresponde a un patrón generalizado de impunidad en las acciones del Estado mexicano:

> Las cifras de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y muchos otros casos que han sido documentados por organizaciones de la sociedad civil sugieren que se trata de prácticas generalizadas, que incluyen el uso rutinario de torturas y malos tratos por parte de la policía, las fuerzas armadas y los fiscales a fin de obtener confesiones y testimonios bajo coerción que ellos mismos y muchos jueces mexicanos aceptan como evidencia. (Open Society Justice Initiative, 2016, p. 13)

Por ello, las últimas cifras del Índice Global de Impunidad sobre México señalan que se ha deteriorado, pasando al lugar 60 de 69 países estudiados (LeClerq y Rodríguez, 2020, p. 13). La impunidad traspasa a todas las instituciones de la seguridad en México, militares y civiles, y es un comportamiento histórico que hace muy difícil una verdadera reforma democrática del sector defensa, pues se carece de profesionalidad de las políticas públicas, un gobierno con capacidad de respuesta al fenómeno del crimen y herramientas efectivas civiles, policiacas y militares (Bailey, 2014, p. 193).

Respecto de la corrupción, de forma similar a la impunidad, las Fuerzas Armadas no se libran de este fenómeno, que se corresponde con un patrón histórico de las instituciones del Estado mexicano basado en la falta de transparencia y en la politización de las estructuras de control del gasto público del conjunto del Estado en sus niveles federal, estatal y municipal. El índice de riesgos de corrupción se incrementa por la modalidad de contrataciones de obra pública y servicios, donde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público detecta empresas "fantasma" para la simulación de contratos y servicios (Imco, 2018). En este caso las Fuerzas Armadas han actuado de modo similar a las instituciones gubernamentales civiles. Por ejemplo, investigaciones señalan que en la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, en Texcoco –obra abandonada–, se otorgó el contrato al Ejército para construir la barda perimetral y que hubo irregularidades en la edificación de la misma (Aristegui Noticias, 2018). Últimamente se ha conocido información de corrupción en el Ejército por 156 millones de dólares entre 2013 y 2019:

> La Sedena también usó empresas fantasma en trabajos de mejoras en carreteras o caminos rurales que conectan a sus cuarteles y en obras de mantenimiento o adecuación de sus bases aéreas, prisiones, juzgados, centros de justicia, unidades habitacionales, cafeterías, centros deportivos, estacionamientos, gimnasios, museos, centros de desarrollo infantil y en 15 hospitales militares. (El País, 2020)

Las difíciles relaciones militares-sociedad civil

Violar derechos humanos y caer en prácticas de corrupción en los procesos de compras no es exclusivo de las Fuerzas Armadas. Estos comportamientos responden a un histórico acumulado de la actuación de los altos funcionarios del gobierno a lo largo de los últimos cien años. Empero, al incrementarse paulatinamente la actividad de los institutos militares en reemplazo de instituciones civiles, sin un control real parlamentario y sin contar con sistemas de vigilancia social externos, es difícil erradicar las prácticas de corrupción y los problemas de derechos humanos solamente por el enunciado del presidente y los máximos jefes militares.

La encuesta de respaldo de la población hacia las Fuerzas Armadas elaborada por *Reforma,* sostiene que en mayo de 2020, 78% de los mexicanos estaban a favor de que el Ejército y la Marina acometieran las labores de seguridad pública para los próximos cinco años (Sin Embargo, 2020). Esto no debe ser justificante para militarizar al país, ni para sus políticas de seguridad. A pesar de este respaldo masivo, en México existe una sociedad civil conformada por organizaciones sociales, académicas, universitarias, prensa, víctimas, empresarios y otros sectores que se han opuesto a la militarización, a la mano dura y a la carencia de Estado de Derecho en

amplias regiones del país, sobre todo rurales. La principal demanda es que el Estado de Derecho esté vigente. Ello incluye que no se cometan violaciones a los derechos humanos por parte de los funcionarios gubernamentales, policías, del sistema de justicia y militares, y que se reconozcan sus actos cuando afecten a la población sin soporte legal.

Una de las principales preocupaciones de esta sociedad civil organizada es que los grupos criminales no sean los que gestionen la vida pública, como si fueran Estados paralelos regionales en amplias zonas del país, con lo que se da una especie de feudalismo criminal. Esto sucedió en los estados de Chiapas y Guerrero entre 1980 y el año 2000, donde las Fuerzas Armadas implementaron estrategias de contrainsurgencia (Cencos-Ciepac-Global Exchange, 2000, p. 137); en Michoacán por la ausencia del Estado y la presencia dominante de la Familia Michoacana y los Caballeros Templarios en la llamada región de Tierra Caliente (Zepeda, 2016); en Veracruz y Coahuila en los momentos del dominio de los Zetas y ahora sucede en zonas de Jalisco y Guanajuato por la acción del cartel Jalisco Nueva Generación.

El Estado federal mexicano en vez de intentar recuperar estos territorios mediante acciones integrales económicas, sociales y de impartición de justicia, desplegó a las Fuerzas Armadas. En términos de capacidades de investigación criminal, las carencias del Estado han impedido juzgar a los culpables y restaurar a las víctimas. Por ello también emergió un conglomerado de organizaciones civiles e investigaciones en las universidades, cuya demanda es construir un nuevo Estado de Derecho, debido a las incapacidades del vigente para que la guerra al narcotráfico sea efectiva sin violación de derechos humanos (Cossio *et al.*, 2019). Esta sociedad civil, más la presión de organismos internacionales como la ONU y la OEA, logró ser decisiva para que se llevaran a cabo las reformas legales en 2011, modificándose la Constitución y su Capítulo 1. Este nuevo capítulo sustituye el viejo de "garantías individuales" por uno nuevo de "derechos humanos". Esta sociedad civil define el problema como de impunidad e incapacidad del Estado:

> Víctimas, colectivos, organizaciones de derechos humanos, expertas, expertos e integrantes de la academia han insistido en el imperativo de que la búsqueda y consecución de la verdad, la justicia, la reparación y no repetición por los hechos ocurridos no pueden ser dejados de lado si es que se desea transitar a una paz basada en el apego a un auténtico Estado de Derecho. (Justicia Transicional Mx, 2019)

Para la visión de los militares, desde 2011 aparece una difícil dicotomía entre sus "tácticas" y los objetivos estratégicos del Estado, en los que predomina la vigencia de la Constitución y se puedan gestionar los estados de emergencia sin violar garantías de la población (artículo 29 de la Constitución). Los militares, como en toda América Latina, justifican sus despliegues como vitales por las incapacidades del Estado civil y eso les da una especie de percepción como "salvadores" del Estado y de la población en general en casos de crisis como la de la COVID-19 durante 2020. Esa percepción la percibe de igual manera el presidente AMLO al recurrir a ellos y con frecuencia, al igual que hicieron sus predecesores, considerarlos como el principal instrumento del Estado.

Conclusiones: militarizando con respaldo popular

El presidente Andrés Manuel López Obrador tiene dos discursos hacia las Fuerzas Armadas. Uno público, antagónico hacia ellas, durante su larga trayectoria para alcanzar la presidencia en los últimos veinticinco años. Y otro privado en favor de los militares, expresado durante su campaña electoral de 2006. En una reunión confidencial con el embajador de Estados Unidos, Anthony Garza, sucedida el 31 de enero de ese año, hecha pública por la desclasificación de documentos del Departamento de Estado conocida como Wikileaks, AMLO le afirmó al embajador de Estados Unidos que pensaba emprender:

> una importante reestructuración de la aplicación de la ley a fin de combatir más eficazmente los estupefacientes y la actividad terrorista. […] Quiere dar a los militares más poder y autoridad en las operaciones antinarcóticos porque es la menos corrupta de todas las agencias de México y puede ser la más eficaz. Señaló, sin embargo, que esto requeriría una enmienda constitucional, pero estaba convencido de que podría lograrlo. También explicó que dar más autoridad a los militares limitaría a la Procuraduría General de la República (PGR) de México, que AMLO consideraba demasiado corrupta para tener el liderazgo en la lucha contra el narcotráfico. (Garza, 2006)

Esta postura, desconocida para la opinión pública mexicana y los propios militares, explica que al triunfar en las elecciones, desde el 2 de julio de 2018, inicia una negociación por reconciliarse con las Fuerzas Armadas y así cicatrizar las heridas. Por su lado, el Ejército también buscaba transmitir al nuevo líder su doctrina de lealtad. Hubo un acercamiento con los secretarios de Defensa

y Marina del gobierno saliente entre julio y noviembre de 2018, en el periodo de transición. Ambos jefes militares intentaron crear un grupo afín y proponérselo a AMLO para designar a los futuros secretarios de Estado. López Obrador los escuchó, pero no nombró a ninguno de ese grupo. Decidió seleccionar por sí mismo mediante un proceso de consulta para encontrar jefes militares afines a su proyecto político. Lo mismo sucedió con la construcción de la Guardia Nacional.

En términos de respaldo popular e imagen pública, las Fuerzas Armadas han sostenido un amplio apoyo ante la población con un porcentaje de entre 60% y 80% en todas las encuestas de opinión pública en los últimos treinta años. Esto a pesar de las acusaciones y críticas por su actuar en la guerra al narcotráfico y el tema de los derechos humanos. Este apoyo no lo ha tenido ningún líder político civil desde que inició la transición a la democracia. El único presidente que se acerca a estas cifras es AMLO (Consulta Mitofsky, 2019).

La pandemia COVID-19 a partir de febrero de 2020, en México, ha servido para reafirmar esta *militarización con respaldo popular*. Las Fuerzas Armadas, al aplicar los planes de defensa DN-III, Plan Marina y Plan Guardia Nacional, como se ve con la expansión de las misiones en 2019-2020, transmiten a la población lo más respetado de sus acciones: atender emergencias ante catástrofes naturales. Al mostrar su faceta humanitaria, eficiente y transmitir el hecho de que la sanidad militar es de las de mejor calidad en el país —y ahora están las puertas de los hospitales y centros de salud militares abiertas para toda la población—, reafirman su vocación popular y humanitaria. Con ello el respaldo de la población hacia los tres institutos castrenses seguramente se ampliará. Esto no obsta para que la sociedad civil exprese sus preocupaciones por el posible impacto negativo en la democracia en el país.

De esta manera se construye una nueva relación civil-militar: pragmática, lo que consolida la orientación de la defensa hacia la seguridad interior y misiones humanitarias, ahora con tres fuerzas armadas y con esta relación como uno de los pilares de la nueva gobernabilidad de México. Si consideramos los últimos veinte años de relaciones civiles-militares, en México no se construyeron en el sistema político mecanismos horizontales de relaciones propias de una democracia: no se ha edificado un control parlamentario, hay una difícil relación entre las instituciones militares y la sociedad civil organizada y no existe un control civil de la política de defensa. Solo se da la relación vertical entre el presidente y las Fuerzas Armadas establecida en el periodo autoritario de gobierno en el siglo XX.

Entre 2018 y 2020, a pesar de los efectos de la pandemia COVID-19, aunque estuvieron muy enfrentadas ambas partes y se observaba gran desconfianza mutua, la relación entre las Fuerzas Armadas y el presidente López Obrador mutó debido al pragmatismo, porque son los dos actores más populares del país, en cuanto se refiere a respaldo medido en encuestas de opinión. Las dos partes obtienen un sólido apoyo de la población de más de 50% de los sondeos. Por ello es una *militarización con respaldo popular*. Ahora, este respaldo de la población no es suficiente, pues el gobierno y las Fuerzas Armadas también necesitan de la sociedad civil organizada en organizaciones no gubernamentales, las universidades, los académicos y la prensa para lograr una legitimidad y darle *viabilidad democrática* a la dupla militares-gobierno, como sucede en cualquier democracia moderna. Por eso, México sigue viviendo el dilema de su historia: *militarizar o civilizar* (Tagle, 2020). De no fortalecer los poderes civiles en el Estado, la relación de respaldo mutuo entre AMLO y las Fuerzas Armadas podría ser un esfuerzo de corto plazo, que deteriore los equilibrios y balances democráticos en el país.

Este proceso de militarización se vio opacado desde el 15 de octubre de 2020, por la detención en la ciudad de Los Ángeles, del exsecretario de la Defensa Nacional, general Salvador Cienfuegos, por la acusación de la Drug Enforcement Administration (DEA) de colaborar con una organización dedicada al narcotráfico en el estado de Nayarit. Esto ha provocado una discusión en México que se sintetiza en dos posiciones en el interior de la Sedena y el resto de los organismos de seguridad de México: en primer lugar está la opinión nacionalista, que señala que es una intromisión inadmisible y una violación de la soberanía y falta de respeto a las autoridades mexicanas, y; la segunda, más pragmática, con la duda de que sean ciertas las acusaciones, la captura del general podría generar un gran daño a las instituciones militares, su prestigio, y su imagen ante la población y el estamento político. También han aparecido voces en Estados Unidos en contra de la participación del Ejército en el combate al narcotráfico. Una opinión destacada es la que, según el embajador de Estados Unidos en 1990, John D. Negroponte, le transmitió su amigo, el entonces secretario de la Defensa de México, Antonio Riviello. Según el diplomático estadunidense, el secretario Riviello se oponía, afirmando que "si se metía al ejército a esas tareas vamos a corromper toda la institución militar y va a existir la tentación de utilizar todos los recursos, pistas aéreas, etcétera, para apoyar a los narcotraficantes". (Negroponte, 2020)

La opinión del presidente López Obrador sobre este incidente ha sido de sorpresa, pero ha defendido a la institución militar y que "hará investigaciones", pero que habría que esperar el resultado del juzgado de Nueva York. De forma inaudita para los procedimientos de la justicia de Estados Unidos, el general Cienfuegos fue enviado a México el 18 de noviembre de 2020 (Grant, 2020). Con esta liberación, se justificó por los dos gobiernos para no modificar el buen curso de la relación bilateral en materia de seguridad y defensa. En enero de 2019 se revivió el esquema de cooperación e intercambio militar de información conocido como GANSEG (Medellín, 2020), que sustituye en los hechos a la Iniciativa Mérida impulsada por los presidentes Calderón y Bush en 2007. En este acuerdo ratificado la Sedena y Semar cooperan con las siguientes instancias de seguridad, inteligencia y transferencia de tecnología:

- DEA (Drug Enforcement Administration)
- ATF (*Alcohol, Tobacco, Firearms*andExplosives)
- DHS (Department of Homeland Security)
- CBP (Customs Border Patrol)
- ODC (Office of Defense Coordination)
- FBI (Federal Bureau of Investigation)
- DoC (Department of Commerce)
- EXBS (Export Control and Related Border Security)
- INL (International Narcotics and Enforcement Affairs)

El compromiso con la entrega de Cienfuegos a las autoridades de México resuelve dos dilemas: estaba en peligro toda la cooperación binacional en defensa, pues la Sedena podría haber paralizado la cooperación, molesta por la "traición" de Estados Unidos al capturarlo; y mejora la relación civil-militar en México, pues los militares reconocen el esfuerzo del presidente en favor de uno de sus más importantes líderes. Así, el presidente, al conmemorar dos años de su llegada a la presidencia el 1 de diciembre de 2018, señaló sobre las relaciones que él tiene establecidas con los militares:

> Reconozco y agradezco el respaldo incondicional de los soldados y marinos de México que nos han apoyado en labores de seguridad pública, porque ahora lo permite la Constitución, nos han ayudado en la protección de instituciones estratégicas, en la noble aplicación de los planes Marina y DN-III en auxilio a la población afectada por sismos, inundaciones, ahora con la pandemia y otras calamidades; en nuestro gobierno los institutos armados están entregados, además, a la ejecución de obras en beneficio de nuestro pueblo: dragan ríos, limpian playas, construyen canales, aeropuertos y sucursales del Banco de Bienestar; administran puertos, vigilan aduanas y cultivan en viveros millones de árboles para sembrar parcelas comunales, ejidales y pequeñas propiedades; en fin, *las Fuerzas Armadas están inaugurando una etapa nueva en su función de servicio a México*. (El Universal, 2020b)

Referencias bibliográficas

Acosta, Mariclare. (2017). Proclamas y realidades de los derechos humanos en México. En CASEDE, Aguayo, Sergio y Raúl Benítez Manaut (editores). (2016). *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016*. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.

Animal Político. (2012, 6 de febrero). Promete AMLO regresar al Ejército a sus cuarteles en 6 meses. https://www.animalpolitico.com/2012/02/promete-amlo-regresar-al-ejercito-a-sus-cuarteles-en-6-meses/

Animal Político. (2018). Discurso íntegro de Andrés Manuel López Obrador en el Zócalo. https://www.animalpolitico.com/2018/12/discurso-amlo-zocalo/

Aristegui Noticias. (2018). Sedena encareció 89% barda de Nuevo Aeropuerto y utilizó empresas fantasma. Recuperado de: https://aristeguinoticias.com/2503/mexico/sedena-encarecio-89-barda-de-nuevo-aeropuerto-y-utilizo-empresas-fantasma/

Arnson, Cynthia J., Raúl Benítez-Manaut y Andrew Selee. (2006, invierno). Frozen Negotiations: The Peace Process in Chiapas. *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 22(1).

Bailey, John (2014) *Crimen e Impunidad. Las trampas de la seguridad de México*, Debate, México.

Benítez Manaut, Raúl (2002) "México: doctrinas de seguridad y defensa (del siglo XX al XXI)", en *Nuevos Temas de Seguridad en América Latina*, Fundación CIDOB, Barcelona.

Conocimiento militar. (2018). *¿Por qué los GAFEs son tan temidos? Fuerzas Especiales de México.* [Archivo de video]. https://www.youtube.com/watch?v=Mo2p0mI0mYs

CASEDE (2009) Benítez Manaut, Raúl, Armando Rodríguez y Abelardo Rodríguez (editores), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México.

CASEDE, Aguayo, Sergio y Raúl Benítez Manaut (Eds.). (2016). *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016*. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.

Castillo Cabrera, Jesús. (2012). *Una Institución al Servicio de México. Estado Mayor Presidencial, Presidencia de la República,* México.

Castro Sánchez, Aída. (2018). El día en que "se cayó el sistema" y ganó Salinas. *El Universal* https://www.eluniversal.com.mx/colaboracion/mochilazo-en-el-tiempo/nacion/sociedad/el-dia-en-que-se-cayo-el-sistema-y-gano-salinas

Cienfuegos, Salvador. (2017, 6 de diciembre). Citado en Fernández Menéndez, Jorge. (2017). El general Cienfuegos y la ley de Seguridad. *Excelsior*. Recuperado por: https://www.excelsior.com.mx/opinion/jorge-fernandez-menendez/2017/12/06/1205887

Cienfuegos, Salvador. (2018). Palabras pronunciadas por el c. General Salvador Cienfuegos Zepeda, Secretario de la Defensa Nacional, el día 10 de enero de 2018, durante el XXIX reunión de embajadores y cónsules. Recuperado de: https://channel1la.com/2018/01/12/palabras-pronunciadas-por-el-c-general-salvador-cienfuegos-zepeda-secretario-de-la-defensa-nacional-el-dia-10-ene-2018-durante-el-xxix-reunion-de-embajadores-y-consules-2018/

CENCOS-CIEPAC-Global Exchange. (2000). *Siempre cerca, siempre lejos: Las fuerzas armadas en México*. México: Global Exchange.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). (2018). *Recomendación No.15VG/2018 "Caso Iguala"*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Centro Nacional de Inteligencia. (CNI) (2020, 18 de febrero). ¿Qué es la Seguridad Nacional?, México. Recuperado de: https://www.gob.mx/cni/documentos/conoce-que-es-la-seguridad-nacional?idiom=es

Consulta Mitofski. (2019, 4 de noviembre). *77.1%* de los ciudadanos confía en el Ejército, según Consulta Mitofsky. Recuperado de: https://politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-gobierno-federal/771-de-los-ciudadanos-conf%C3%AD-en-el-ej%C3%A9rcito-seg%C3%BAn-consulta-mitofsky/

Cossio, José Ramón, Sales, Renato y Cruz, Taisia. (2019, 27 de agosto). ¿Sirve el andamiaje legal para enfrentar al crimen organizado?, Seminario de Violencia y Paz. El Colegio de México. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=oJ4ceu_v7LA&list=PLhIF5xewDHRwR9iB_rpZvjlNq-NzscgYj&index=51

Deare, Craig A. (2017) *A Tale of Two Eagles. The U.S.-Mexico Bilateral Defense Relationship Post Cold War*, Rowman / Littlefield, New York.

Diario Oficial de la Federación. DOF. (2017). Ley de Seguridad Interior. Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 2017. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt_300519.pdf

Diario Oficial de la Federación. DOF. (2020). LEY ADUANERA. Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1995. Última reforma publicada DOF 01-07-2020. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/12_010720.pdf

El País. (2020). El Ejército mexicano desvió 156 millones de dólares a empresas fantasma entre 2013 y 2019. https://elpais.com/mexico/2020-08-25/

El Universal. (2020). Presentan casi 60 mil documentos de pruebas en caso contra Genaro García Luna. https://www.eluniversal.com.mx/mundo/presentan-casi-60-mil-documentos-de-pruebas-en-caso-contra-genaro-garcia-luna

El Universal. (2020b). Palabra por palabra, este es el mensaje íntegro de López Obrador a 2 años de su gobierno. https://www.eluniversal.com.mx/nacion/informe-integro-del-presidente-lopez-obrador-dos-anos-de-su-gobierno

Espino, Luis Antonio. (2018, 28 de noviembre). El primer discurso de AMLO ante los militares. *Letras Libres*. https://www.letraslibres.com/mexico/politica/el-primer-discurso-amlo-ante-los-militares

Estado Mayor.mx. (2019, 4 de noviembre) AMLO reprueba discurso crítico de general del ejército; es imprudente. Estado Mayor. Blog de Información Militar y Ejército Mexicano. https://www.estadomayor.mx/94582

Flores, Carlos. (2013). *Historias de polvo y sangre. Génesis y evolución del tráfico de drogas en el estado de Tamaulipas.* México: La Casa Chata.

Fox, Vicente. (2000). Quince minutos para pacificar Chiapas. *El País.* https://elpais.com/diario/2000/07/15/internacional/963612013_850215.html

Forbes. (2020). Homicidios dolosos en México aumentan en julio tras detención de 'El Marro'. https://www.forbes.com.mx/noticias-homicidios-dolosos-violencia-mexico-julio-2020/

Garay, Luis Jorge y Salcedo Eduardo, Isaac De Leon. (2010). *Illicit Networks Reconfiguring States. Social Network Analysis of Colombian and Mexican Cases*. Bogotá: Método Foundation,

García Diego, Javier (Coord.). (2014). *El Ejército Mexicano. 100 años de Historia*. México: El Colegio de México.

Garza, Anthony. (2006, 31 de enero). Apocalypse Not: AMLO Assures Ambassador He Will Have a Strong, Sound Administration. 14.22, cable 06MEXICO505_a [Wikileaks].

Gaytán Ochoa, Carlos. (2019, 30 de octubre). Cuestiona general decisiones estratégicas del Ejecutivo que no han convencido a todos. *Aristegui Noticias*. https://aristeguinoticias.com/3010/mexico/cuestiona-general-decisiones-estrategicas-del-ejecutivo-que-no-han-convencido-a-todos/

González Amador, Roberto, et. al. (2019) "Texto íntegro de la entrevista de 'La Jornada' a López Obrador", *La Jornada*, 1 de julio de 2019. https://www.jornada.com.mx/2019/07/01/

Grant, Will. (2020, 21 de noviembre). Salvador Cienfuegos: las claves de la inesperada liberación y regreso a México del general y exministro al que EE.UU. acusaba de narcotráfico. https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-55027892

Instituto Federal Electoral (IFE). (1994) *Elecciones Federales 1994 Resultados Finales.* México. Recuperado de: http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/nuevo_1994/graficas/Dip_RP_94.pdf

IFE. (2000). *Sistema de consulta de la estadística de las elecciones presidenciales de 2000*. México. Recuperado de: portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Resultados_Electorales_2000/

IFE. (2006) *Elecciones Federales 2006. Encuestas y Resultados Electorales*. México. Recuperado de: ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2012/Julio/Le010712/Le010712.pdf

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (Imco). (2018). Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. https://imco.org.mx/indice-riesgos-corrupcion-sistema-mexicano-contrataciones-publicas/

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2019). Defunciones por homicidio. https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est

Kenny, Paul y Serrano, Mónica. (2012). The Mexican State and Organized Crime: an Unending Story", en Kenny, Paul & Monica Serrano. (Eds.). *Mexico's Security Failure. Collapse into Criminal Violence*. Nueva York: Rotledge.

La Jornada. (2019). Yo ordené liberar a Ovidio Guzmán durante operativo: López Obrador. https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/06/19/yo-ordene-liberar-a-ovidio-guzman-durante-operativo-lopez-obrador-3731.htmlLeClerq, Juan Antonio y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara. (2020). *Índice Global de Impunidad 2020. Escalas globales de impunidad.* Puebla: Universidad de Las Américas. Recuperado de: https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-UDLAP.pdf

López Obrador, Andrés Manuel. (2017). Presenta AMLO denuncia ante CIDH en Washington en contra de órdenes emitidas por Trump. AMLO. https://lopezobrador.org.mx/2017/03/15/actividades-amlo-en-washington-d-c/

López Obrador, Andrés Manuel. (2019a) "Texto íntegro de la entrevista de 'La Jornada' a López Obrador", *La Jornada*, 1 de julio de 2019. https://www.jornada.com.mx/2019/07/01/

López Obrador, Andrés Manuel. (2020, 14 y 19 de junio). Presidente López Obrador. Conferencia matutina. Milenio [Canal de Youtube]. https://www.youtube.com/watch?v=0dSLoZBKVh4

López Portillo, Ernesto y Samuel Storr. (2020). Militarización en la 4T (2018-2020). Universidad Iberoamericana. México. Recuperado de: https://seguridadviacivil.ibero.mx/pdf/informe.pdf

Medellín, Jorge (2020, 10 de enero) Crean México y EU nuevo Grupo de Alto Nivel de Seguridad. Recuperado de: www.estadomayor.mx/95664

Mendoza-Cortés, Paloma. (2020, enero-abril). Inteligencia y Contrainteligencia Militar frente a fallos y desafíos. El caso de Culiacán, México (2019). *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, *26*.

González Amador, Roberto, et. al. (2019a) "Texto íntegro de la entrevista de 'La Jornada' a López Obrador", *La Jornada*, 1 de julio de 2019. https://www.jornada.com.mx/2019/07/01/

Negroponte, John. (2020). México debe pensar si Ejército debe enfrentar al narcotráfico: ex embajador. *Milenio*. https://www.milenio.com/politica/mexico-pensar-ejercito-enfrentar-narco-embajador

Open Society Justice Initiative (2016). *Atrocidades Innegables. Confrontando Crímenes de Lesa Humanidad en México* (p. 13). Nueva York: Open Society Foundations. https://www.justiceinitiative.org/uploads/5d386d17-57aa-4b74-b896-43883af55574/undeniable-atrocities-esp-2nd-edition.pdf

Payan, Tony, Kathleen Staudt y Antony Kruszewsky (Eds.) (2013). *A War That Can't Be Won. Binational Perspectives on the War on Drugs*. Tucson: The Arizona University Press.

Pedraza Reyes, Héctor (2007, enero-junio). Evaluación del proceso electoral 2006: el testimonio de un consejero distrital del IFE. *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades.*

Redacción Sin Fronteras. (2020). El precio que pagó México para ayudar a Trump a contener éxodo migratorio. *La Jornada*. https://www.jornada.com.mx/sinfronteras/2020/09/08/el-precio-que-pago-mexico-para-ayudar-a-eu-a-contener-exodo-migratorio-137.html

Reforma. (2020, 9 de agosto). Toma Ejército rol de constructor con AMLO. www.reforma.com > toma-ejercito-rol-de-constructor-con-amlo.

Rodríguez Bucio, Luis. (2016). *Participación de las fuerzas armadas en la estrategia de combate al narcotráfico del presidente Calderón.* [Tesis de doctorado, Centro de Estudios Superiores Navales, México.]

Seelke, Clare R. (2020) "Mexico: Background and U.S. Relations", Congressional Research Service, Washington D.C., May 12, 2020. https://crsreports.congress.gov R42917

Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena). (2012). La Secretaría de la Defensa Nacional en el esfuerzo de México en contra del crimen organizado. Secretaría de la Defensa Nacional. México.

Sedena. (2017, 21 de marzo). Declaraciones del general José Carlos Beltrán, director de Derechos Humanos de la Sedena. Comunicado de prensa de la SEDENA. México.

Sedena. (2020a). Nuevo Aeropuerto Felipe Ángeles. https://www.gob.mx/nuevoaeropuertofelipeangeles

Sedena. (2020b). Centro de Entrenamiento Conjunto de Operaciones de Paz (CECOPAM). https://www.gob.mx/sedena/es/articulos/centro-de-entrenamiento-conjunto-de-operaciones-de-paz-cecopam?idiom=es

Secretaría de Marina (Semar). (2012). *Historia General de la Infantería de Marina Mexicana*. 2 Tomos. México: Secretaría de Marina.

Semar. (2016) *Lecturas Estratégicas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-2017.* México.

Semar. (2018) Manual de Organización de la Secretaría de Marina. Acuerdo secretarial número 018", Secretaría de Marina-Armada de México. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de febrero de 2018.

Sin Embargo. (2020). El 78% avala que Ejército y Marina realicen tareas de seguridad pública en los próximos 5 años: Reforma. https://www.sinembargo.mx/17-05-2020/3787875

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). (2016). México despliega observadores en la Misión Política Especial de la ONU en Colombia en apoyo al proceso de paz en ese país", https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-despliega-observadores-en-la-mision-politica-especial-de-la-onu-en-colombia-en-apoyo-al-proceso-de-paz-en-ese-pais?idiom=es

Suárez-Enríquez, Ximena, y Meyer, Maureen (2017, noviembre). Justicia olvidada. La impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México. Washington Office on Latin America. https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/11/WOLA_MILITARY-CRIMES_RPT_SPANISH.pdf

Tagle, Martha. (2020, 11 de agosto). Militarizar o civilizar. *El Sol de México*. www.elsoldemexico.com.mx > analisis > militarizar-o-civilizar-5609369

TResearch. (2020, 6 de julio). MX: La Guerra en Números. www.TResearch.mx.

Zepeda, Aurora y Notimex. (2018). INE termina resultados finales de conteo para presidente. *Excelsior.* https://www.excelsior.com.mx/nacional/ine-termina-resultados-finales-de-conteo-para-presidente/1250540

Zepeda, Raúl. (2016). *Violencia en Tierra Caliente: Guerra Criminal e Intervenciones Federales de 2000 a 2014*. [Tesis de maestría, El Colegio de México A.C.]

(Re)activación de la Guardia Nacional en México[1]

ALEJANDRO POCOROBA GARCÍA

Introducción

El presente ensayo es un análisis sobre el uso que se le ha dado a la Guardia Nacional (en adelante GN) en México, no solo como instrumento de fuerza pública, sino también en su relación con las Fuerzas Armadas (en adelante FFAA). Para ello, el texto se divide en cuatro partes: la primera es un recorrido breve por la historia de la GN, que data de 1846, época en la que la institución materializaba los valores republicanos y tuvo un papel protagónico en la defensa del sistema federalista ante las intervenciones externas e internas. Esta participación disminuyó junto con las coyunturas por las que atravesó el país. Posteriormente aparece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917; luego, la institución es nombrada por Lázaro Cárdenas en 1936; figura en la Ley del Servicio Militar en 1940 y, después de 1990 se retoma para intentar reactivarla. Sin embargo, no se concreta ningún proyecto de acción.

Hasta la administración de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) cobra relevancia el tema de la GN por la función que se le ha dado a la Secretaría de la Defensa (Sedena) y a la Marina (Semar) —sobre todo la primera— en la construcción y formación de esta nueva corporación, la cual es *de jure* civil y *de facto* militar. Esto se plasma, por un lado, en las reformas a la Constitución y en la Ley de la Guardia Nacional; ambos documentos la mencionan como una institución civil encargada de la seguridad pública. Por el otro, titular y los altos mandos regionales proceden de las FFAA. Este perfil se reproduce de manera mayoritaria entre los elementos de la GN de rangos inferiores. De acuerdo con la actual administración, los militares serán sustituidos por los elementos de la GN en su totalidad en el 2024. Por el momento, ambas fuerzas federales llevan a cabo, en paralelo, funciones de seguridad pública. En este sentido, se citan los principales documentos institucionales y también se recurre a fuentes periodísticas para ilustrar las actividades que ha realizado la GN en 2019.

La tercera sección describe los posicionamientos y comunicados vertidos por los grupos que se opusieron a la GN. Mientras tanto, la sección cuatro busca visibilizar las relaciones entre la GN y las FFAA a través del uso que se le ha dado a la "nueva" corporación en términos tácticos y operativos, con base en los hechos citados a lo largo del texto. Por último, se mencionan las reflexiones finales que giran en torno a y son producto de los apartados anteriores.

Breve historia de la Guardia Nacional en México

En 1846, México se encontraba en estado de guerra contra Estados Unidos de América. El conflicto comenzó por las intenciones expansionistas estadounidenses que iniciaron con la independencia de Texas entre 1835 y 1836. El entonces presidente interino (de agosto a diciembre de 1846) y comandante del Ejército Libertador

1. Agradezco al equipo de Seguridad Democrática y Violencia Institucional de El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) en Argentina, en particular a Victoria Darraidou y Juliana Miranda. Durante mi estancia en el 2019, una de mis actividades fue monitorear la prensa sobre la GN. De ahí surgió el interés de escribir el presente ensayo.

Republicano, José Mariano Salas, propuso la creación de la GN como fuerza auxiliar de la milicia federal[2]. El decreto se promulgó el 11 de septiembre de 1846 para que la corporación existiera en los estados del país y se concibió como el instrumento de la fuerza pública para defender el sistema federal (Hernández, 2012). En el documento el general Salas cambió el término *Estado* por *Nación*; esta diferencia estableció la relación de la milicia con la obligación ciudadana de defender al país y, sobre todo, concebirla como una institución de reclutamiento en masa[3]. Según los liberales, influidos por las ideas francesas, la idea de involucrar y organizar a la ciudadanía bajo un modelo de milicia iba a salvar al país (Solano, 2012).

La GN estaba integrada por ciudadanos armados con los valores cívicos de defender la soberanía del país y, dentro de su organización, esta tenía procesos democráticos de elección. El perfil para formar parte de la institución era: a) ser ciudadano de entre 16 y 50 años; b) tener un ingreso económico; c) saber leer y escribir; d) no formar parte del Ejército federal. Mientras que la designación de los cargos fue por medio de voto directo y secreto. Por ejemplo, la tropa elegía a sus cabos, sargentos y oficiales; los jefes eran designados por los oficiales y sargentos; el Comandante y el Inspector General eran nombrados por el gobernador, su duración era de dos años y los antiguos comandantes podían ser reelectos. La inscripción a la GN en principio era voluntaria, después fue obligatoria por una sola vez (Solano, 2012; Hernández, 2012).

Cada gobierno estatal tenía bajo su mando la administración y organización de la GN como instrumento para proteger la soberanía del territorio nacional. Para ello, se dividió en dos: la móvil, que se desplazaba a otros lugares, y la sedentaria, que permanecía en la entidad. Era responsabilidad de los gobernadores costear el entrenamiento, la disciplina, la movilización (cuando este lo solicitara) y el armamento, el cual era del mismo calibre del Ejército. Dichos datos tenían que ser reportados cada mes a la Federación (Solano, 2012). En caso de que la GN fuera requerida por la Secretaría de Guerra, los costos los asumía el gobierno federal (Hernández, 2012). En 1847, durante la invasión de las tropas estadounidenses, los gobernadores utilizaron a la institución no solo para proteger la soberanía, sino también para reagrupar las fuerzas e imponer y proteger sus ideologías e intereses.

De acuerdo con Hernández (2012), distintos grupos armados reclamaron tierras y derechos políticos, lo cual condujo a revueltas y fracturó las relaciones entre el gobierno federal y las élites políticas. Al mismo tiempo, la GN fue cooptada por las fuerzas políticas (ultraderechistas, con federalistas heterodoxos y conservadores) de cada entidad a fin de usarla como instrumento de negociación. Después de la rebelión de la GN en marzo de 1847, la fracción federalista liberal negoció la amnistía para los miembros de la guardia a cambio de restablecer la Constitución de 1824 y, con ello, posicionaba a la GN como la protectora de la soberanía de los sistemas federales.

En otras palabras, la viabilidad política de mantener a la GN era alta. El costo político de no procesar a sus integrantes por traición a la patria fue intercambiado por el restablecimiento de una constitución pasada; los liberales veían en la GN la materialización de los valores republicanos y, en específico, que el valor de la institución —como señaló el diputado constituyente Mariano Otero (1847)— "no está sujeta a los gobernadores, sino a defender a la nación" (Otero como se cita en Hernández, 2012, p. 37). Asimismo, Otero buscó darle un papel relevante a la GN en la práctica mediante una regulación óptima que permitiera su desempeño y participación en los problemas y en la construcción del país (Solano, 2012). El Poder Ejecutivo emprendió acciones legislativas para federalizar la GN y, a su vez, acotar los poderes locales y fortalecer el central, según Hernández (2012).

Ese mismo año (1847), en la GN se reclutaron amplios sectores sociales de la población, la finalidad: contar con recursos humanos para proteger el territorio nacional. Todos los mexicanos de entre 18 y 50 años debían registrarse en la GN para combatir al enemigo y poder mantener los derechos políticos que se les otorgaban al ingresar a la institución. En algunos casos se prometieron tierras (Hernández, 2012); por lo tanto, cada integrante de la GN era un ciudadano que representaba un voto. Es decir, el reclutamiento masivo continuó, se hizo obligatorio, se amplió el perfil de reclutamiento y se les otorgaron beneficios políticos a quienes se en-

2. La Guardia Nacional en México tiene como antecesor la milicia cívica de 1822. De acuerdo con Solano (2012), en el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano se menciona a las milicias cívicas como encargadas de la defensa nacional. Ver: "1846 El General en Jefe del Ejército Libertador Republicano, en ejercicio del supremo poder ejecutivo, a la Nación. José Mariano de Salas. México, 6 de agosto de 1846.", disponible en: https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/2ImpDictadura/1846-GELM-MS.html

3. La idea del reclutamiento en masa (*levée en masse*) sucedió en Francia en 1793, en donde el Ejército popular de la Revolución francesa (1789-1799) salvó la república (Solano, 2012).

listaran. Por ejemplo, siguiendo a Hernández (2012), la GN de Saltillo en 1855 se conformó por tres grupos: el primero estaba formado por comerciantes, labradores y empresarios, los cuales ocuparon cargos de oficiales; el segundo se componía por alcalde, escribiente, correo, cartero, cochero, guardia, policía, maestro, abogado, médico, empleado, barbero y sirviente; mientras que en el tercero había distintas profesiones: sastre, zapatero, obrero, jornalero, platero, entre otras[4].

En ese sentido, las personas que no pudieran formar parte de la GN, previa justificación, eran exceptuadas y tenían que contribuir en el financiamiento que, además, se generaba a partir del municipio y su ayuntamiento. De acuerdo con Hernández (2012), el involucramiento de distintos grupos sociales tuvo un impacto de carácter interclasista, ya que permitió la interacción entre distintos actores sin importar su posición socioeconómica y también los procesos electorales dentro de la institución permitieron la movilidad social de los miembros. Dicho de otro modo, la proximidad entre las personas de oficio y los profesionistas, junto con la designación de los cargos a través del sufragio y el desplazamiento territorial, permitió que se establecieran lazos y compromisos de reciprocidad entre líderes, pueblos y regiones.

Después de 1847 y del Tratado de Guadalupe Hidalgo en 1848, la GN tuvo tres momentos protagónicos: en 1855 participa en la defensa, a nivel territorio, de las reformas; entre 1861 y 1862 defiende la república de la intervención francesa[5]; y, por último, durante 1876 apoyó el Plan de Tuxtepec. Mientras tanto, en 1880 los guardias nacionales son transferidos como primera reserva del Ejército federal (Hernández, 2012). Después, el tema de la GN se menciona en la Constitución de 1917 en los artículos 31, 35 y 36, los cuales instituyen —a grandes rasgos— que es obligación de los ciudadanos del país alistarse y servir en la GN para defender la soberanía de la patria y sus instituciones, así como también la tranquilidad y el orden interno. Para 1934, el presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) en su Plan Sexenal de Gobierno destaca el papel legal de la GN como complemento del Ejército, idea que quedó solo en el discurso (Solano, 2012). Seis años después se publica, el 11 de diciembre de 1940, en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley del Servicio Militar que establece el servicio de las armas para los mexicanos de más de 45 años en la GN (artículo 5) y, en caso de guerra internacional pueden ser llamados para participar (artículo 6). En otras palabras, el papel de la GN, disminuyó y se le incorporó a los cuadros permanentes de las FFAA regulares.

La tendencia de mencionar a la GN y no materializar su acción se repitió en los años subsecuentes en los intentos por reactivarla (Solano, 2012): en 1997, Ignacio Morales Lechuga —quien fue titular de la Procuraduría General de la República de 1991 a 1993— la mencionó para combatir a la delincuencia; en 1998, Alberto López Rosas, diputado federal por Guerrero (1997-2000), la propuso para que atendiera los desastres naturales; en 2002 fue desechada; en 2009, Roberto Badilla Martínez, militar retirado y diputado federal por Veracruz (2006-2009), proponía reactivar la GN y conformarla de militares —en sustitución de los policías corruptos— para combatir al crimen organizado y al narcotráfico (*El Informador*, 2009).

En noviembre de 2018, Andrés Manuel López Obrador (en adelante AMLO) presentó, como presidente electo, su Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024 en el que se menciona a la GN como el principal instrumento en materia seguridad en México. El planteamiento de la GN de AMLO surge —a diferencia de la propuesta de los liberales a causa de la intervención extranjera y de la desconfianza en el Ejército federal para proteger la soberanía— ante la crisis de inseguridad y, a su vez, como alternativa al modelo de recurrir a las FFAA para llevar a cabo las tareas de seguridad pública.

La Guardia Nacional de AMLO

AMLO presentó el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024 el 15 de noviembre del 2018, un día después de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) declaró anticonstitucional la Ley de Seguridad Interior propuesta por el expresidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), que reglamentaba la participación de los militares en tareas de seguridad pública (SCJN, 2018). En dicho Plan se menciona, en su capítulo ocho "Plan de Seguridad Pública", que las FFAA por órdenes civiles han cumplido durante doce años con

4. Las profesiones restantes eran: artesano, albañil, herrero, curtidor, talabartero, sillero, alfarero, huesero, tocinero, talador, vaquero, pintor, montero (guardia de montaña), viajero (portador de mensajes, por lo general a caballo), cigarrero, vivandero (persona que lleva los alimentos o viandas para el ejército en campaña), velero (quien hace velas), panadero, brasero (quien se ocupa del fuego del brasero), tapador y sombrerero.

5. El general Ignacio Zaragoza pertenecía a la Guardia Nacional y no al Ejército. Benito Juárez le reconoció el cargo cuando terminó la Intervención francesa, de acuerdo con Martín Barrón del Instituto Nacional de Ciencias Penales (*El Informador*, 2009).

funciones que no les corresponden; pero ante la carencia de policías y ministerios públicos profesionales es necesario continuar con la intervención castrense en las tareas de seguridad pública y, sobre todo, que participen en la creación y la formación de la GN.

De acuerdo con el Plan Nacional, la GN asumirá de manera gradual las actividades de los militares y para ello se reformará la Constitución. Los primeros miembros serán de la policía militar y naval, así como también de la Policía Federal, la tropa del Ejército y, posteriormente, se convocará a 50 mil reclutas para que reciban formación y adiestramiento en planteles militares (PNPS, 2018); tendrán como objetivo prevenir y combatir el delito en el país, en las 266 regiones en las que se dividió el territorio nacional por incidencia delictiva para el despliegue de la GN[6].

La propuesta de crear la nueva corporación se basa en que, de acuerdo con AMLO, las policías en el país eran deficientes; en específico, la Policía Federal (en adelante PF) se había deteriorado, atravesaba una situación hostil, había casos de corrupción y de los 40 mil elementos, solo se podía contar con menos de la mitad (Gutiérrez, 2019). Incluso, cuando los policías federales emprendieron paros de labores y movilizaciones para que se les respetaran sus derechos laborales al ser transferidos a la GN, AMLO mencionó que había "mano negra", que no había motivos o razones ni causa justa y que los dirigentes pertenecían a otro tipo de organizaciones (Castillos y Arellano, 2019; Ferri, 2019). De tal forma que al publicarse la Ley de la Guardia Nacional se decretaría la extinción de la PF y se contaría con un lapso de 18 meses para finalizar la transición a la GN.

El 20 de noviembre del 2019 la iniciativa fue propuesta por el Grupo Parlamentario del Movimiento Regeneración Nacional (Morena) ante el Pleno de la Cámara de Diputados y turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales para su dictaminación. Se organizaron audiencias públicas entre el 11 y el 13 de diciembre de ese año para analizar las opiniones y recomendaciones de distintos grupos (académicos, especialistas, activistas, miembros de organizaciones nacionales e internacionales) respecto a la GN. Por su parte, durante su discurso de toma de posesión como presidente[7], AMLO habló sobre la relación entre la GN y las FFAA. Por un lado, señaló que la nueva corporación se encargaría de afrontar el problema de inseguridad y la actuación de los miembros (principalmente militares) que serían transferidos se daría conforme al apego de los derechos humanos; por el otro, mencionó que es necesario replantear el papel de las instituciones castrenses ante la falta de profesionalismo de las corporaciones policiales. Al día siguiente los titulares del Ejército, la fuerza aérea y de la armada manifestaron su respaldo en la creación de la GN (Jiménez y Méndez, 2018).

El entonces secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo Montaño, aseguró que la GN sería un instrumento militar permanente dependiente del Ejército y que en términos operativos dependería del presidente (SSPC, 2018). Por su parte, AMLO convocaba a jóvenes mexicanos para integrar la GN y comentó que las convocatorias se ajustarían a los plazos de la Sedena y de la Semar. Semanas después, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados convocaba, de nuevo, a las audiencias públicas entre el 8 y el 13 de enero del 2019[8]. En dichas audiencias Alfonso Durazo dijo que se replanteó el diseño de la GN: tendría mando civil y sería dependiente de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC, 2019a). Los posicionamientos en contra de la GN continuaron por considerarla como una medida para militarizar al país.

AMLO defendió su propuesta y habló respecto a la actitud de los senadores del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido Revolucionario Institucional (PRI), la cual calificó de simulación y dijo que no ayudaba para resolver el tema de la inseguridad y de la violencia en el país (Monroy, 2019a). A pesar de ello y para aprobar la reforma, Morena cedió a la presión de la oposición y se rebajó la participación de los militares en la GN (Ferri, 2019). El 21 de febrero del 2019 el Senado de la República aprobó por unanimidad (127 de 128, un voto ausente) la GN. Enseguida se envió a los Congresos locales para que aprobaran la iniciativa y un mes después (26 de marzo), en el *Diario Oficial de la Federación* (*DOF*) se publicó el decreto por el que se reforman, adicionan

6. El medio *Animal Político* publicó el 7 de enero del 2019 un mapa interactivo de las 266 regiones enlistadas en el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024 por incidencia delictiva, disponible en https://www.animalpolitico.com/2019/01/regiones-plan-seguridad-amlo/ [consultado el 31 de enero de 2021].

7. El medio Expansión, en Alianza con CNN, difundió el discurso de forma textual, disponible en https://expansion.mx/nacional/2018/12/01/discurso-integro-de-lopez-obrador-como-presidente [consultado el 31 de enero de 2021].

8. El colectivo #SeguridadSinGuerra en su documento *Informe ciudadano sobre el proceso legislativo de la Guardia Nacional,* disponible en su portal: https://www.seguridadsinguerra.org/#block-11694 [consultado el 31 de enero de 2021] efectuó relatorías de las intervenciones en las audiencias públicas de enero del 2020.

y derogan diversas disposiciones de la Constitución en materia de Guardia Nacional. Se reformaron nueve artículos: 10, 16, 21, 31, 35, 36, 73, 76 y 89; se adicionaron tres párrafos en el artículo 21: décimo primero, segundo y tercero; y se derogaron las fracciones XV y I de los artículos 73 y 78, respectivamente.

Un día después de la aprobación del decreto en materia de GN el titular de la Sedena, Luis Crescencio Sandoval, presentó los uniformes de la GN[9]. Tanto el vestuario como el arma (fusil FX-05, "serpiente de fuego", calibre 5.56 milímetros) que usará la GN se fabricarán en los talleres del Ejército. Los mandos operativos también proceden (en situación de retiro)[10] de las FFAA: el comandante de la GN es el general Luis Rodríguez Bucio, mientras que la Coordinación Operativa Interinstitucional está conformada por el general de brigada Xicoténcalt de Azolohua Núñez Márquez; el contralmirante de infantería de marina, Gabriel García Chávez y la comisaria general Patricia Rosalinda Trujillo.

El 26 de abril inició la primera coordinación de la GN en Veracruz (ubicada en la costa del Golfo de México). La movilización se dio como respuesta tras el asesinato de 14 personas por parte de grupos de la delincuencia organizada en Minatitlán. De acuerdo con el secretario de la Sedena, 1,059 elementos de la GN se encontraban en ese municipio, así como también en Cosoleacaque y Coatzacoalcos (Infobae, 2019). Alfonso Durazo, el 28 de abril, justificó el operativo con un comunicado en una red social[11]. Con el segundo transitorio del Decreto de Reforma Constitucional que crea la Guardia Nacional: establece que la GN asume las funciones (en los artículos 2 y 8) de la Ley de la Policía Federal, ya que las leyes secundarias de la GN aún no estaban aprobadas. Es hasta el 28 de mayo del 2019 que se aprueban: el boletín del Senado de la República informó la publicación de la Ley de la Guardia Nacional, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, la Ley Nacional de Registro de Detenciones y las reformas al Sistema Nacional de Seguridad Pública (Senado de la República, 2019).

En la Ley de la Guardia Nacional se le menciona como institución de seguridad pública, de carácter civil, adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (artículo 4). Su objetivo es que efectúe funciones de seguridad pública a cargo de la Federación (artículo 5); los fines de esta es salvaguardar la vida, preservar libertades, los bienes y los recursos de la nación, así como también contribuir en la preservación del orden público y coadyuvar en acciones con entidades locales (artículo 6). En ese sentido, las atribuciones y las obligaciones de la GN (artículo 9) es prevenir la comisión de los delitos en las zonas fronterizas; actuar en las aduanas; en todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, por mencionar algunas.

El 11 de julio del 2019 la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana publicó la convocatoria de la GN que tituló "Y tú ¿por qué luchas? Únete a la Guardia Nacional" (SSPC, 2019c). Los requisitos son a) ser mexicano por nacimiento, b) edad entre 18 a 30, c) no haber pertenecido a las FFAA o a corporaciones policiales y d) presentar carta de antecedentes no penales, entre otras. Los centros de reclutamiento son los campos militares y el sueldo mensual que ofrece, de acuerdo con Alfonso Durazo, será de 18 mil 800 pesos y tendrá un incremento dentro de los primeros tres años a 21 mil pesos (Álvarez, 2019), además de contar con las prestaciones y beneficios sociales, profesionales y familiares.

Según el primer Informe de Gobierno 2018-2019 de la Presidencia de la República, la primera fase operacional de la GN —que inició el 30 de junio del 2019— fue para atender 150 regiones del país con 58,602 elementos y se encuentran en proceso de incorporación 14,606 jóvenes al 13 de agosto, de los 21,170 que se esperaba incorporar durante el 2019. Los elementos serán movilizados en las 32 coordinaciones estatales y 266 regionales, las cuales se integran con las distintas autoridades. Así como también buscan articular con las organizaciones ciudadanas y de la sociedad civil para elaborar estudios de percepción, mapas de victimización y de denuncia. Además, la GN emprendió tres acciones de seguridad en instalaciones estratégicas y red de ductos de Petróleos Mexicanos; se otorgaron 21

9. Para consultar los uniformes de la Guardia Nacional tanto de campo como de proximidad, ver: https://www.eleconomista.com.mx/politica/Uniformes-de-la-Guardia-Nacional-20190327-0051.html [consultado el 31 de enero de 2021].

10. El comandante de la Guardia Nacional, general Luis Rodríguez Bucio, se convirtió en elemento retirado de la Sedena el 31 de agosto (SSPC, 2019b). De los militares en la Coordinación Operativa Institucional: el general Xicoténcalt de Azolohua Núñez Márquez causó baja de retiro del ejército el 01 de septiembre (Murillo, 2019), mientras que el contralmirante Gabriel García Chávez se retiró el 1 de noviembre (Vicenteño, 2019).

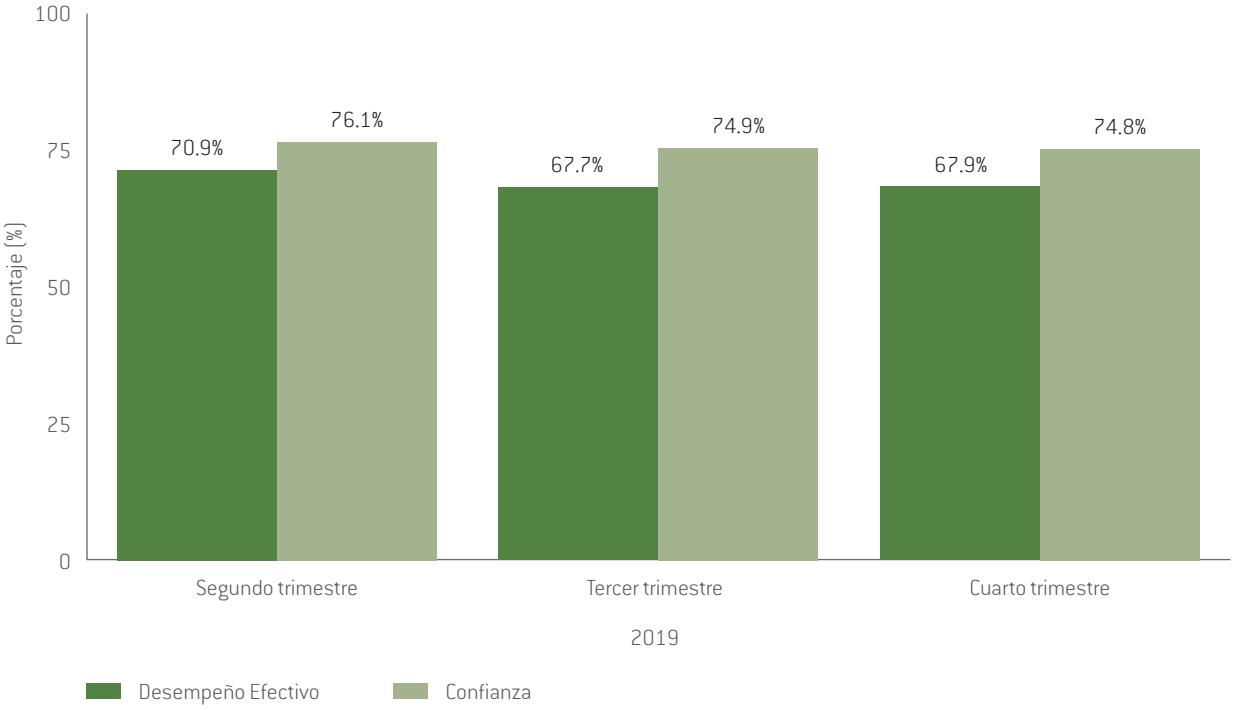
11. El comunicado se publicó en la cuenta personal y oficial de Twitter del titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo, el 28 de abril de 2019, el cual se puede consultar en https://twitter.com/AlfonsoDurazo/status/1122521943872135171 [recuperado el 31 de enero de 2021].

apoyos en seguridad periférica para cateos y cinco para complementar órdenes de aprehensión, y en la frontera se desplegaron 10,500 de sus elementos: 2,000 en la franja de contención del Istmo; 6,500 en las rutas de internamiento (costa, centro y golfo) y 2,000 en la franja fronteriza; así como 19 embarcaciones en las rutas marítimas y fluviales (Golfo, Caribe y Pacífico).

Por lo tanto, de conformidad con dicho informe, las actividades desarrolladas por los elementos de la GN, del 30 de junio al 13 de agosto del 2019, han sido: poner a disposición de las autoridades competentes a 349 personas presuntas responsables delictivas y a 100 por faltas administrativas; aseguraron 51 vehículos vinculados con algún tipo de delito, 86 armas, 3,094 cartuchos de diferente calibre y 20 inmuebles; decomisaron casi 1.5 toneladas de marihuana, 140.4 kilogramos de cristal, 70 kilogramos de anfetaminas, 15 kilogramos de metanfetaminas y 64 kilogramos de cocaína; participaron en la liberación de dos personas víctimas de secuestro y se rescató a 381 migrantes (SSPC, 2019d).

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) publicó los resultados trimestrales 2019 de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) en la que se evalúa la proporción de la percepción sobre la GN. Según los resultados del segundo trimestre, 70.9% de la población de 18 años o más consideró su desempeño efectivo, mientras que 76.1% la valoró como confiable. Cifras que se mantuvieron para el tercer y cuarto trimestre (ver Figura 1). Estos datos fueron utilizados por Alfonso Durazo para asegurar que no hay otra institución pública con esos niveles de aceptación (López, 2019). También el gobierno de Estados Unidos de América reconoció los 25,000 elementos de la GN en las fronteras y su impacto en la disminución de la llegada de personas centroamericanas a su frontera sur (García, 2019).

Figura 1. Evolución de la percepción pública sobre la Guardia Nacional



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENSU del Inegi.

En octubre, el comandante de la GN, Luis Rodríguez Bucio, entregó el nombramiento a los 31 titulares de las Coordinaciones Estatales en la Guardia Nacional, todos proceden de las FFAA; perfil que se reproduce entre los elementos de la GN. De acuerdo con la SSPC (2019e), al 4 de noviembre del 2019: 35,232 provienen de la policía militar; 6,871 de la naval; 14,738 de la expolicía federal; y apoyan en la institución de seguridad pública: 14,464 elementos del Ejército y 615 de la armada (Espino, 2019). Para el 2020 se presupuestaron 56,000 millones de pesos para la GN, según informó el secretario de Hacienda y Crédito Público, Arturo Herrera. Esta cantidad se encuentra distribuida entre una secretaría civil y dos militares: SSPC, Sedena y

Semar (Infobae, 2019b). Por ejemplo, la Sedena tiene un presupuesto de 1,040 millones de pesos para la contratación de personal para que capacite y forme a los elementos de la GN (Monroy, 2019b), solo otras dos instituciones (Secretaría de Trabajo y de Medio Ambiente) de la administración federal fueron autorizadas por la Cámara de Diputados para la creación de nuevas plazas.

La oposición a la Guardia Nacional

El 11 de diciembre del 2018 la diputada federal Tatiana Clouthier Carrillo, del partido que promovió la GN: Morena, criticó a la propia GN durante una reunión con el secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo, por tener componentes castrenses como el mando militar[12]; contrario a un país democrático donde, en todo caso, el mando debería ser mixto. Además, se refirió al artículo 129 para mencionar que en tiempos de paz las FFAA no pueden ocuparse de la seguridad. El PAN y el PRI fueron, entre otros, los partidos que en un principio rechazaron a la GN. Sin embargo, la propuesta fue aprobada en Cámara de Diputados (con 463 votos a favor y uno en contra) y por el Senado de la República (con 127 votos y ninguno en contra).

Los organismos internacionales, por su parte, manifestaron sus posiciones y análisis de la GN. Por ejemplo, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) emitió su posicionamiento respecto a la nueva corporación por medio de una carta y un análisis dirigidos a la Cámara de Diputados (ONU-DH, 2018a; 2018b). En los documentos se menciona que la conformación de la GN con cuerpos militares es contraria a lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos: la seguridad ciudadana debe estar a cargo de elementos policiales civiles.

Además, se menciona que continuar con las FFAA en las calles deteriora los derechos humanos y posterga la consolidación de los modelos civiles; por ello, la ONU-DH solicita al Estado mexicano retirar a las instituciones castrenses de los temas de seguridad pública. A pesar de que el 9 de enero del 2019 la Secretaría de Relaciones Exteriores envió una solicitud de apoyo a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para capacitar a los miembros de la GN y se firmó el acuerdo para asesorarlos en derechos humanos el 9 de abril de ese mismo año (Muñoz y Urrutia, 2019), meses después (noviembre de 2019) la ONU exhortaba a México a desmilitarizar a la GN (Langer, 2019).

Amnistía Internacional (AI) publicó en diciembre del 2018 "La Guardia Nacional del Presidente López Obrador: cinco realidades que hay que saber". En ese documento la organización internacional describe que el modelo de la nueva corporación reproduce la estrategia de seguridad de los gobiernos pasados (Felipe Calderón 2006-2012 y Enrique Peña Nieto 2012-2018). La transferencia de policías militares y navales, quienes están adiestrados bajo la misma lógica que el resto del Ejército y la armada, significa reproducir el modelo de utilizar personal no capacitado para cumplir con tareas de seguridad pública. De acuerdo con AI (2018), el despliegue en tareas policiales está acompañado con un aumento de violaciones a los derechos humanos que, a pesar de la gran cantidad de cursos de capacitación sobre el tema, los militares trasgreden los derechos de las personas.

Por otro lado, *Human Rights Watch* calificó al Plan Nacional de Seguridad de AMLO como amenaza a los derechos humanos. Según la organización internacional, crear a la GN bajo el mando de las FFAA es una estrategia equivocada para hacer frente al problema de la inseguridad, ya que el uso de los militares para enfrentar a la delincuencia organizada ha provocado abusos generalizados: ejecuciones, desapariciones forzadas y tortura (HRW, 2018). Por el otro, la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés) emitió un comunicado expresando que la GN agudiza la militarización de la seguridad en México (Meyer, 2019). Asimismo, menciona que la participación de las FFAA ha traído como consecuencia el aumento de las violaciones a los derechos humanos, crímenes que permanecen prácticamente en absoluta impunidad (Suárez-Enríquez, 2017).

Estos posicionamientos de inconformidad y de rechazo fueron compartidos por instituciones nacionales y organizaciones de la sociedad civil e incluso por elementos de la PF. Los policías federales se manifestaron en contra de la GN, rechazaron su incorporación, ser evaluados por militares y vivir en sus cuarteles, así como también exigieron el respeto de sus derechos laborales (Castillo y Arellano, 2019). Mientras tanto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) mencionó que la GN no garantizaba justicia, más bien es una corporación cuya acción tiene efectos limitados

12. La información fue obtenida del video del día 11 de diciembre del 2018 titulado "11/12/2018 Dip. Tatiana Clouthier Carrillo, cargado por el canal Diputados Morena en YouTube. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=_gHs1EkGBTY&feature=emb_title [consultado el 31 de enero de 2021].

y de corto plazo. Además, cuestionó el protagonismo de las FFAA sobre las instituciones civiles. Tras la publicación de las leyes secundarias de la GN la posición de la CNDH fue promover acciones inconstitucionales ante la SCJN porque su contenido era violatorio de los derechos humanos (CNDH, 2019).

Las asociaciones civiles —como México Unido Contra la Delincuencia, Causa en Común y el Observatorio Nacional Ciudadano, entre otras—, cuestionaron la estrategia de seguridad y mencionaron que la militarización de la GN no es la solución para combatir la crisis de violencia en el país. De hecho, el Colectivo Seguridad Sin Guerra (#SeguridadSinGuerra)[13], al cual pertenecen las organizaciones mencionadas y además de otras 300, presentó diferentes comunicados sobre la GN; por ejemplo, "Guardia Nacional y Mando Civil: militarización y simulación" e "Informe Ciudadano. Sobre el proceso legislativo sobre la Guardia Nacional". En este último documento se refleja el posicionamiento en contra de la nueva corporación porque implica la continuación de una política de seguridad que ha generado más violencia y establece un modelo que militariza la seguridad pública (Seguridad Sin Guerra, 2019).

Del mismo modo, ofrece un análisis jurídico de los dictámenes de la GN y recauda las intervenciones de los participantes durante las audiencias públicas que se llevaron a cabo entre el 8 y el 13 de enero del 2019. Destaca la participación de Alejandro Madrazo Lajous, profesor-investigador del Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE):

> [E]l dictamen que crea la Guardia Nacional socava el régimen constitucional y el federalismo. Afirmó que la guardia no funcionará para traer seguridad, pues la evidencia es que la militarización exacerba la violencia. "Está visto que ante mayores delitos, más se justifica la reducción de los derechos humanos, y los datos indican que la tasa de homicidios se disparó luego de llamada guerra contra el narco". La letalidad de las fuerzas armadas es grande y existe una práctica extendida por todo el país. También ha crecido la tortura y el maltrato; por ello, dijo, se tienen que exigir cuentas al Ejército y la Marina sobre su actuar en los últimos 12 años. "Se les exime de entregar sus índices de resultados y no informan sobre los civiles muertos desde 2014" (Seguridad Sin Guerra, 2019).

En síntesis, existen una inconformidad y un rechazo hacia la GN tanto de parte de organizaciones internacionales como de asociaciones civiles nacionales por su carácter militar. A esto se agrega la opinión negativa por parte de los elementos de la PF para ser transferidos a la nueva corporación. Los argumentos por parte de la oposición giran en torno a las FFAA, ya sea porque no están capacitadas para efectuar tareas de seguridad pública, porque contribuyen al alza de los índices de violencia y, durante sus tareas policiales, en los últimos años cometieron violaciones a los derechos humanos. En otras palabras, la crítica de la oposición es respecto a continuar con el modelo de los sexenios pasados de involucrar a los militares en los temas de seguridad pública. Se argumenta que esta estrategia de la actual administración repite los errores del pasado, pero con uniformes distintos a los del Ejército y de la armada: los de la GN.

Guardia Militar Nacional

En el siglo XIX la GN se creó y se utilizó, a raíz de las coyunturas, como un instrumento cívico de fuerza militar para auxiliar al Ejército central y, a su vez, mantener la soberanía de los sistemas federales en los niveles locales. A pesar de que la GN fue amenazada por los intereses de los gobernadores, los liberales republicanos continuaron priorizando esa fuerza. Según ellos era una institución de estilo democrático que, por un lado, tuvo un reclutamiento en masa y proporcionaba a los integrantes derechos políticos-sociales y, por el otro, impactó en la movilización social de los integrantes al permitir establecer conexiones entre ellos.

Posteriormente, la GN figura en la Constitución de 1917 en los artículos 31, 35 y 36, así como también en la Ley del Servicio Militar Nacional, promulgándose su ley y reglamento el 19 de agosto de 1940. En los años de la Segunda Guerra Mundial no se requirió movilizar a la GN. Es hasta el 2019 que AMLO la propone como nueva corporación para combatir a la delincuencia organizada y prevenir el delito. De hecho, la propuesta de GN hecha por Roberto Badilla Martínez, exdiputado federal del PRI y militar retirado, en 2009 —a dos años de la estrategia de movilizar al Ejército para cumplir con tareas de seguridad pública— es similar a la presentada por AMLO: conformada por militares para combatir al crimen organizado, en sustitución de los policías.

En este sentido, AMLO sí lo logró. A partir de la crisis de inseguridad y de violencia recurrió a la GN que, bajo ese nombre, la formó como una corporación civil conformada por militares que no solo participarían contra la

13. Para consultar la página del Colectivo ver: https://www.seguridadsinguerra.org/ [consultada el 31 de enero de 2021].

comisión de delitos, también se amplío sus facultades para que pudieran intervenir en situaciones que van desde enfrentar a grupos de la delincuencia organizada hasta revisiones de mochilas en el metro de Ciudad México, pasando por interceptar y detener a migrantes en tránsito en las fronteras norte y sur del país. En efecto, la GN de AMLO está concebida *de jure* civil y *de facto* militar: en su ley se presenta como institución civil, pero en la práctica reproduce la estructura, la organización y el adiestramiento militar. Los mandos operativos y los primeros elementos provienen de las instituciones castrenses en las que el proceso de retiro —en el caso de los titulares– no significa que la formación de años se desvanezca. Es decir, la GN institucionaliza la militarización de la seguridad pública (Romero, 2019).

Además, con la reforma constitucional en materia de GN también se incluyó el artículo transitorio (quinto) que faculta al presidente a disponer de las FFAA para las tareas de seguridad pública durante los próximos años. Así pues, los elementos de la GN formados y adiestrados desde la lógica castrense se encuentran cumpliendo con funciones de seguridad pública y, al mismo tiempo, el personal militar también las desarrolla. Lo anterior representa, de acuerdo con Gálvez (2019), policializar a los militares, esto es, normalizar que las funciones de los policías sean desarrolladas por los elementos del Ejército. Sobre todo, significa dejar de lado las corporaciones civiles y reconocer la incapacidad que tienen para los temas de seguridad pública (Gálvez, 2019).

Reflexiones finales

Redefinir el papel de los militares, como menciona AMLO, fue entregarles una corporación en teoría civil para que continuaran influyendo y operando en los temas de seguridad pública del país. La GN es el instrumento de las FFAA para mantener la presencia que en los últimos doce años han conseguido. En los últimos tres lustros los militares, de acuerdo con Pedro Salazar (2019), han ganado poder territorial, político y presupuestal, lo que ha potencializado sus capacidades de incidencia y difícilmente renunciarán a las potestades que han ido adquiriendo. Es decir, las instituciones castrenses seguirán influyendo y participando en la vida pública de México por conducto de la GN. La GN del 2019 —a diferencia de la de 1834— no busca distanciarse del Ejército, sino que se convierte en una extremidad de la Sedena. Incluso, en los próximos años los elementos militares y de la GN trabajarán, en paralelo, en tareas de seguridad pública.

Según AMLO, se ha recurrido a las FFAA en tareas de seguridad pública y en la formación de la GN por la falta de profesionalismo de las policías y porque estas son tildadas de corruptas. No obstante, no hay reforma policial que busque mejorar las policías estatales ni locales; al contrario: se sigue priorizando la participación de los militares. De hecho, los elementos de la GN pueden intervenir en todos los problemas de seguridad (Gálvez, 2019); de manera que esta corporación desarrolla funciones de policía bajo un adiestramiento militar. Por otra parte, la oportunidad laboral que ofrece la GN es atractiva porque el salario es mayor al promedio que reciben las personas con el perfil requerido. El incentivo económico es uno de los motivos, de acuerdo con Rea y Ferri (2019), por el cual los miembros de la tropa se enlistaron en el Ejército. En ese sentido, la GN al construir su cultura institucional con base en las FFAA, no solo comparte las reglas formales, sino que también tiende a reproducir las informales.

Si bien el presente ensayo se centra en el primer año de la GN (2019), resulta importante mencionar que para el 2020 la corporación ha pasado de tener 74,437 elementos de fuerza operativa en enero a 98,282 en diciembre, hay 200 coordinaciones regionales y 120 cuarteles construidos y se han desplegado en el territorio nacional 83,540 efectivos (Gobierno de México, 2020). Es decir, el proyecto de la GN continúa en expansión. En octubre del 2020 —mes en que Alfonso Durazo anunció que dejaría su puesto de secretario de la SSPC (Camhaji, 2020)—, la Sedena asumió el control operativo de la GN a través de los comandantes de Regiones Militares (Expansión Política, 2020). Así pues, en México las FFAA se conforman por cuatro instituciones: el Ejército, la fuerza aérea, la marina y, la más reciente: la Guardia Nacional.

Referencias bibliográficas

Álvarez, Dulce. (2019, 9 de julio). Salarios de la Guardia Nacional ¿cuánto ganarán efectivos y mandos. *Político.mx.* Recuperado el 31 de enero del 2021 de https://www.politico.mx/analisis/gobierno-federal/salarios-de-la-guardia-nacional-cu%C3%A1nto-ganar%C3%A1n-efectivos-y-mandos/

Amnistía Internacional (AI). (2018, 14 de diciembre). *México: la Guardia Nacional del presidente López Obrador: cinco realidades que hay que saber.* https://www.amnesty.org/es/documents/amr41/9578/2018/es/

Camhaji, Elías. (2020, 21 de octubre). "Alfonso Durazo abandona la Secretaría de Seguridad en plena crisis de violencia para ser candidato. *El País*. https://elpais.com/mexico/2020-10-21/alfonso-durazo-abandona-la-secretaria-de-seguridad-en-plena-crisis-de-violencia-para-convertirse-en-candidato.html

Castillo, Gustavo y Arellano, César. (2019, 4 de julio). Agentes de la Policía Federal protestan por traslado a la Guardia Nacional. *La Jornada*. https://www.jornada.com.mx/2019/07/04/politica/003n1pol

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH. (2019, 6 de julio). *Promovió CNDH ante la SCJN cuatro acciones de inconstitucionalidad respecto de igual número de leyes, para coadyuvar a consolidar el marco jurídico de la Guardia Nacional*. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-07/Com_2019_255.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF). (2019). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 20 de diciembre del 2019. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF). (2017). Ley del Servicio Militar. 22 de junio de. 2017. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/97_220617.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF). (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 5 de febrero de 1917. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf

*El Informador. (*2009, 9 de marzo). "El Inacipe considera inviable reactivar la Guardia Nacional" en *El Informador*. https://www.informador.mx/Mexico/El-Inacipe-considera-inviable-reactivar-la-Guardia-Nacional-20090309-0225.html

Espino, Manuel. (2019, 4 de abril). Olvidan mandos civiles en la Guardia Nacional; todos son militares. *El Universal*. https://www.eluniversal.com.mx/nacion/olvidan-mandos-civiles-en-la-guardia-nacional-todos-son-militares

Expansión Política. (2019, 16 de octubre). La Guardia Nacional formaliza su incorporación a la Sedena. *Expansión Política.* https://politica.expansion.mx/mexico/2020/10/16/la-guardia-nacional-formaliza-su-incorporacion-a-la-sedena

Ferri, Pablo. (2019ª, 5 de julio). Las protestas de la Policía Federal golpean la estrategia de seguridad de México. *El País*. Las protestas de la Policía Federal golpean la estrategia de seguridad de México | Internacional | EL PAÍS (elpais.com)

Ferri, Pablo. (2019b, 21 de febrero). Morena cede ante la oposición para crear la Guardia Nacional. *El País*. https://elpais.com/internacional/2019/02/21/mexico/1550778798_311422.html?rel=mas

Gálvez, Yadira. (2019). La Guardia Nacional: los retos de las Fuerzas Armadas a la seguridad pública de México. En *Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú,* Análisis. https://ceeep.mil.pe/2019/09/11/la-guardia-nacional-de-mexico-perspectivas-y-retos-en-la-creacion-de-una-fuerza-intermedia-civico-militar/

García, Ariadna. (2019, 15 de octubre). EU destaca y celebra los 25 mil elementos de la Guardia Nacional desplegados en fronteras mexicanas. *El Universal.* https://www.eluniversal.com.mx/nacion/eu-destaca-y-celebra-los-25-mil-elementos-de-la-guardia-nacional-desplegados-en-fronteras

Gobierno de México. (2020). *Informe de seguridad 2020*.

Gutiérrez, Héctor. (2019, 4 de julio). Policía Federal vs. AMLO: crónica de un conflicto anunciado. *Expansión Política*. Policía Federal vs. AMLO: crónica de un conflicto anunciado (expansion.mx)

Hernández, Alicia. (2012). *Las Fuerzas Armadas Mexicanas. Su función en el montaje de la República*. El Colegio de México.

Human Rights Watch. (2018, 16 de noviembre). *México: Plan Nacional de Seguridad amenaza los derechos humanos*. https://www.hrw.org/es/news/2018/11/16/mexico-plan-nacional-de-seguridad-amenaza-los-derechos-humanos#

Infobae. (2019, 26 de abril). La Guardia Nacional comenzó en Minatitlán, donde AMLO prometió justicia por asesinato de 14 personas. *Infobae México*. https://www.infobae.com/america/mexico/2019/04/26/la-guardia-nacional-comenzo-en-minatitlan-donde-amlo-prometio-justicia-por-el-asesinato-de-14-personas/

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2019). Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana Principales Resultados Cuarto Trimestre 2019.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2019). Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana Principales Resultados Tercer Trimestre 2019.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2019). Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana Principales Resultados Segundo Trimestre 2019.

Jiménez, Néstor y Méndez, Enrique. (2018, 2 de diciembre). Fuerzas Armadas respaldan creación de la Guardia Nacional. *La Jornada*. https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2018/12/02/fuerzas-armadas-respaldan-creacion-de-la-guardia-nacional-7810.html

Langer, Ana. (2019, 8 de noviembre). Exhorta la ONU a México a desmilitarizar la Guardia Nacional y resolver caso Ayotzinapa. *La Jornada*. https://www.jornada.com.mx/2019/11/08/politica/005n2pol

López, Jannet. (2019, 14 de octubre). Guardia Nacional tiene una aceptación del 70.9%, dice Durazo. *Milenio*. https://www.milenio.com/politica/guardia-nacional-aceptacion-70-9-alfonso-durazo

Meyer, Maureen. (2019). *Propuesta de Guardia Nacional concretizaría la militarización de la seguridad pública en México*. Washington Office on Latin America. https://www.wola.org/es/analisis/guardia-nacional-mexico-abusos-militares/

Monroy, Jorge. (2019a, 19 de febrero). No acepto cambios a la Guardia Nacional, porque sería simulación: AMLO. *El Economista*. https://www.eleconomista.com.mx/politica/No-acepto-cambios-a-la-Guardia-Nacional-porque-seria-simulacion-AMLO-20190219-0043.html

Monroy, Jorge. (2019b, 8 de diciembre). Para la Guardia Nacional, hasta 1,040 mdp en 2020. *El Economista*. https://www.eleconomista.com.mx/politica/Para-la-Guardia-Nacional-hasta-1040-mdp-en-2020-20191208-0073.html

Muñoz, Alma y Urrutia, Alonso. (2019, 10 de abril). Asesorará la ONU a la Guardia Nacional. *La Jornada*. https://www.jornada.com.mx/2019/04/10/politica/003n2pol

Murillo, Eduardo. (2019, 2 de septiembre). Enlace de Sedena con GN pasa a retiro, pero sigue en el cargo. *La Jornada*. https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2019/09/02/enlace-de-sedena-con-gn-continuara-al-frente-aunque-paso-a-retiro-5735.html

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH). (2018). *Carta Guardia Nacional.* ONU_DH_Carta_Guardia_Nacional.pdf (mailchimp.com)

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH). (2018). *Análisis preliminar de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) sobre el Proyecto de Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados sobre la iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 13; 16; 21; 31; 32; 36; 55; 73; 76; 78; 82; 89 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional*. https://gallery.mailchimp.com/54ff874b5ab8ff86ab68f4f15/files/c52fb671-ca72-441b-9ed9-269a929acb99/ONU_DH_DocumentoT%C3%A9cnico_Guardia_Nacional.pdf

Presidencia de la República. (2019). Primer informe de Gobierno 2018-2019. Presidencia de la República. 1 de septiembre del 2019. https://presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2019/09/PRIMER-INFORME-DE-GOBIERNO-2018-2019.pdf

Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, PNPS. (2018). Andrés Manuel López Obrador, presidente electo de México 2018-2024 & Transición México 2018-2024.

Romero, Jorge. (2019, 4 de julio). La Guardia Nacional a contramarcha. *Sin embargo.* https://www.sinembargo.mx/04-07-2019/3607181

Rea, Daniela y Ferri, Pablo. (2019). *La Tropa: por qué mata un soldado*. Aguilar.

Salazar, Pedro. (2109, 15 de enero). ¿El mando militar le conviene a la Guardia Nacional?". *El Financiero Bloomberg*. https://www.youtube.com/watch?v=hxuvDrWVdfM

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, SSPC. (2018). La Guardia Nacional será un instrumento operativo que se definirá en el ámbito civil: Durazo Montaño. En Prensa/Comunicado. Boletín no. 31/18. 18 de diciembre de 2018. https://www.gob.mx/sspc/prensa/la-guardia-nacional-sera-un-instrumento-operativo-que-se-definira-en-el-ambito-civil-durazo-montano-185431

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, SSPC. (2019a). SSPC propone que se realicen modificaciones para que la Guardia Nacional tenga un mando civil. En Prensa/Comunicado. Boletín 026/19. 11 de enero de 2019. https://www.gob.mx/sspc/prensa/sspc-propone-que-se-realicen-modificaciones-para-que-la-guardia-nacional-tenga-un-mando-civil

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, SSPC. (2019b). El comandante de la Guardia Nacional, General Luis Rodríguez Bucio, pasa de elemento activo a retirado en la SEDENA. En *Prensa/Comunicado*. Comunicado de prensa 011. 3 de septiembre de 2019. https://www.gob.mx/sspc/prensa/el-comandan

te-de-la-guardia-nacional-general-luis-rodriguez-bucio-pasa-de-elemento-activo-a-retirado-en-la-sedena
Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, SSPC. (2019c). "Y tú ¿por qué luchas? Únete a la Guardia Nacional. En Blog. Boletín 493/19. 11 de julio del 2019. https://www.gob.mx/sspc/articulos/y-tu-por-que-luchas-unete-a-la-guardia-nacional
Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, SSPC. (2019d). En operativo coordinado Guardia Nacional, INM y PF rescatan a 791 migrantes que viajaban en condiciones de hacinamiento en Veracruz. En *Prensa/Comunicado.* Boletín 493/19. 15 de junio de 2019. https://www.gob.mx/sspc/prensa/en-operativo-coordinado-guardia-nacional-inm-y-pf-rescatan-a-791-migrantes-que-viajaban-en-condiciones-de-hacinamiento-en-veracruz
Seguridad sin Guerra. (2019). *Informe ciudadano sobre el proceso legislativo de la Guardia Nacional*. mucd.org.mx/wp-content/uploads/2019/01/InformeCiudadanoGuardiaNacional.pdf
Senado de la República. (2019). Publican leyes secundarias de la Guardia Nacional en el Diario Oficial de la Federación. En *Coordinación de comunicación social – Senado de la República*. Boletín número-1903. 28 de mayo. http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/44970-publican-leyes-secundarias-de-la-guardia-nacional-en-el-diario-oficial-de-la-federacion.html
Solano, Jesús. (2012). La Guardia Nacional. *Biblioteca Judicial Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/opera-prima-derecho-admin/article/viewFile/1502/1402
Suprema Corte de Justicia de la Nación, SCJN. (2018). La Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó la Ley de Seguridad Interior en su totalidad. En *Comunicados de Prensa*. 15 de noviembre de 2018. Listado de Comunicados (scjn.gob.mx)
Suárez-Enríquez, Ximena. (2017). *Justicia Olvidada. La impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México.* Washington Office on Latin America. https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/11/WOLA_MILITARY-CRIMES_RPT_SPN_RESUMEN.pdf
Vicenteño, David. (2019, 11 de abril). Perfil: Contralmirante Gabriel García Chávez. *Excelsior*, https://www.excelsior.com.mx/nacional/perfil-contralmirante-gabriel-garcia-chavez/1307199

La militarización de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales[1]

LISA MARÍA SÁNCHEZ ORTEGA

Introducción

La militarización de la seguridad pública en México es un fenómeno de larga data que en los últimos años se ha profundizado e institucionalizado al punto de incluirse en el orden constitucional. En un inicio limitada a ciertas acciones antidrogas, esta transferencia voluntaria de competencias a las Fuerzas Armadas trasciende hoy el ámbito de la seguridad y se extiende a otros, cada vez más redituables, como la distribución de bienes y servicios y la administración del comercio exterior. A ella se suma también una creciente presencia y exposición de los militares en el debate público que normaliza su presencia, incluso en áreas o momentos donde debería estar proscrita. Por desgracia, anclada como está al cálculo político y a un entramado legal de cuestionado rigor, la militarización en curso lejos de corregirse, tenderá a agravarse.

¿Qué explica este fenómeno? ¿Cuál es su fundamento y qué implicaciones tiene para la seguridad y la vigencia del Estado de derecho? Estas son algunos de los interrogantes que el presente texto busca responder. Para ello, llevaré a cabo una breve descripción del concepto *militarización de la seguridad pública* con el objetivo de delimitarlo. Luego haré un recorrido histórico sobre su desarrollo, entendiendo que el fenómeno que interesa es aquel que autorizan los gobiernos civiles y que encuentra en la lucha contra las drogas y la delincuencia organizada su justificación. Dentro de esta descripción repararé también en los cambios jurídicos que le dieron sustento e intentaré brindar sobre ellos una lectura crítica. Por último, aunque de manera transversal a la narración, abordaré los distintos impactos que esta militarización y el regreso de los militares a la política han tenido sobre la violencia, los Derechos Humanos (DDHH) y el funcionamiento mismo del Estado mexicano. Esto para demostrar que si bien la complejidad del mundo criminal requiere de la participación extraordinaria de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad, hacerlo en ausencia de controles, sustento y evaluación resulta perjudicial e impide, en los hechos, la construcción de un México más seguro, más justo y en paz.

Breve acercamiento al concepto *militarización*

El concepto *militarización* es polisémico e históricamente se ha estudiado tanto de manera autónoma como en relación con otros conceptos como el *militarismo* y el *pretorianismo* (cf. Barrón, 2018; López-Portillo, 2018; Moloeznik y Suárez de Garay, 2012). Como fenómeno, la militarización se ha estudiado también en sus dimensiones nacionales e internacionales, así como en los ámbitos que afecta, los más representativos de ellos son la seguridad pública y la política (cf. Barrón, 2018; Ramalho, Diamint y Sánchez, 2020; Alda y Sampó, 2019).

En términos de seguridad pública, el consenso académico describe la militarización como la ocurrencia de un aumento progresivo de la presencia, el poder y las facultades de las Fuerzas Armadas (en adelante FFAA) en funciones propias de la autoridad civil, que puede incluir uno o varios de los siguientes elementos: el llamado a la participación e injerencia del Ejército en tareas policiales (ya sea en apoyo a las corporaciones civiles o de manera

1. Artículo originalmente publicado por la Fundación Friedrich Ebert, Bogotá, 2020.

autónoma); la subordinación de las fuerzas policiales a la autoridad militar; el nombramiento de oficiales militares en puestos clave de la conducción de la seguridad pública; y la incorporación de características militares a la estructura, organización y cultura de las agencias de seguridad pública (Cano, 2019).

Construyendo sobre esta definición es importante precisar que el fenómeno que hoy nos ocupa se distingue por ser autoinfringido e independiente de las reivindicaciones ideológicas de los gobiernos que lo impulsan. Es decir, se trata de una decisión política por la que los propios gobiernos civiles, tanto de izquierda como de derecha, llaman a los militares a intervenir en asuntos que les son ajenos y quienes amplían de manera gradual su esfera de influencia a pesar de las consecuencias (cf. Cano, 2019; Ramalho, Diamint y Sánchez, 2020).

Como decisión, esta forma actual de militarización de la seguridad pública ha sido justificada, en la narrativa, de muchas maneras. En algunos casos se ha vendido como una forma de eficientar el gasto público bajo la premisa de que, en ausencia de conflicto exterior, el mantenimiento de las FFAA se encarece si sus capacidades no son utilizadas para la atención de otras amenazas de carácter interno. En otros, se ha dicho que es necesaria en sentido táctico para nivelar las condiciones en las que el Estado participa de la lucha contra el crimen organizado y en otros tantos, que es una evolución lógica de la política de seguridad dada la complejidad de los fenómenos y el carácter multidimensional de las amenazas. Finalmente, se ha dicho que la militarización es instrumental en la recuperación del control territorial en áreas donde el Estado está perdiendo soberanía frente a actores criminales y que, para hacer frente a los retos cada vez más complejos de la realidad, las FFAA son las mejor posicionadas debido a su confiabilidad, incorruptibilidad y gran aceptación social (Bobea, 2002, pp. 29-30, como se citó en Barrón, 2018; Cano, 2019).

Sin embargo, más allá de la razón manifiesta resulta importante reconocer que la militarización de la seguridad pública responde a otros imperativos (políticos, electorales, sectoriales) y, dependiendo de su ímpetu y duración, puede generar consecuencias negativas allende la seguridad, con lo que se distorsionan los marcos jurídicos nacionales o la división de poderes.

Antecedentes de la militarización de la seguridad pública (1940-1994)

Al hacer un breve recuento histórico es posible ubicar los primeros ejemplos de la utilización del Ejército y la Marina en tareas de seguridad pública en la década de 1940, cuando la lucha antidrogas se trasladó de la Secretaría de Salubridad a la Procuraduría General de la República (PGR) y las FFAA empezaron a ayudar a los civiles haciéndose cargo de la erradicación manual de cultivos declarados ilícitos. Es también en aquel pasado lejano que podemos encontrar los primeros ejemplos de nombramientos de militares a la cabeza de autoridades civiles, como ilustra el caso de la creación de la Dirección Federal de Seguridad en 1947, cuando un coronel fue asignado como titular de una agencia de inteligencia civil, dependiente de la Secretaría de Gobernación (Borjón, 2009; Sierra, 2003).

A partir de entonces la participación del Ejército en los esfuerzos de control de drogas fue aumentando en forma progresiva hasta que la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) asumió un papel cada vez más importante en la erradicación de cultivos, ya no solo por la vía manual sino también por la aérea, a través del uso del Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFE). Pese a que el resto de las actividades de interdicción se mantenían en manos de civiles, coordinados por la PGR, la injerencia militar en esta materia se acrecentó y ya en la década de 1960 su despliegue se justificaba tanto por la vía de la lucha contra el narcotráfico como por la del control de las guerrillas y los movimientos subversivos (Barrón, 2018, p. 2).

Con el cambio de narrativa global sobre el fenómeno de las drogas, y en gran medida debido a la creciente presión de los Estados Unidos, las campañas antinarcóticos en territorio mexicano se intensificaron y llamaron a una participación más activa de los militares. Tras varias operaciones denominadas de "interceptación" y "cooperación", que causaron rispidez entre los dos gobiernos, en 1975 la PGR anunció la puesta en marcha de un redoblado esfuerzo de erradicación en el que se incorporó públicamente al Ejército en varios niveles (*Nexos*, 1978). La Operación Cóndor, como se le denominó a este esfuerzo, significó tanto un despliegue sin precedentes de elementos castrenses sobre el territorio nacional como la subordinación de la autoridad civil al mando militar: en sentido operativo, el mando recayó en un general mientras que, estratégica y comunicativamente, quedó en manos del secretario de la Defensa Nacional. ¿Su saldo? Cifras récord de erradicaciones, incautaciones y detenciones que, pese a no acabar con las drogas, sí permitieron la comisión de importantes violaciones a los DDHH y el establecimiento de un precedente táctico y conceptual que habría de intensificar la militarización de la seguridad en las décadas por venir.

El inicio de la militarización en curso y sus fundamentos legales (1994-2006)

Aunque los primeros presidentes mexicanos en declarar el narcotráfico como asunto de seguridad nacional fueron Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) y Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el incremento de la presencia y el poder militar sobre la conducción de asuntos civiles no fue de verdad significativo sino hasta las gestiones de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) y Vicente Fox Quesada (2000-2006).

Haciendo una deliberada abstracción del alzamiento zapatista —que de suyo significó la ampliación del poder y el presupuesto de las instituciones castrenses—, durante el gobierno de Ernesto Zedillo la militarización de la seguridad pública se vio reflejada en el aumento del número de efectivos en labores de interdicción de drogas y en la ejecución de las primeras operaciones de captura de capos enteramente dirigidas por el Ejército. Además, se constató en el nombramiento de militares como subprocuradores y delegados de la PGR en los estados y en la creación de una Policía Federal Preventiva (PFP) que en un inicio fue dirigida por un almirante y poblada con más de 5,000 policías militares que se integraron a la misma entre 1999 y 2007 (Borjón, 2009, p. 25; Pérez Verónica, 2019). Finalmente, se vio también en la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), un órgano directivo y de coordinación en el que se incluyó, por primera vez, la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y Marina.

Este hecho, como veremos a continuación, fue fundamental para provocar las primeras interpretaciones constitucionales cuestionables sobre los límites de la acción militar en asuntos civiles y para sentar las bases legales de su utilización.

La Acción de Inconstitucionalidad 1/96 (AI 1/96) y las tesis jurisprudenciales sobre la actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública

El 31 de diciembre de 1994, el Ejecutivo federal publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (*DOF*) un decreto mediante el cual se declararon reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), entre ellos, el Artículo 21. En él se estableció que "la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal (*sic*), los Estados y los Municipios [y que éstos] se coordinarán [...] para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública" (*DOF*, 1994). Dicho decreto entró en vigor el 1 de enero de 1995 y once meses después el Congreso de la Unión aprobó su reglamentación. En la "Ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública" se creó la figura del CNSP y en su composición se incluyó a los secretarios de la Defensa Nacional y de la Marina (SNSP, 1995).

Pese a que la ley fue aprobada por mayoría en ambas cámaras, durante el proceso legislativo se expresó un airado desacuerdo por parte de un grupo de legisladores que alertaron sobre los riesgos de incluir a los jefes del Ejército y la Marina en un órgano colegiado de coordinación y toma de decisión de seguridad pública. Ignorada en su reclamo, dicha minoría promovió una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y en ella impugnó las fracciones III y IV del Artículo 12 de la citada ley.

En términos generales, los promoventes pidieron a la Corte determinar la inconstitucionalidad de la norma amparados en la letra de dos artículos constitucionales que definían a la seguridad pública como un tema de civiles (Artículo 21) y prohibían que, en tiempos de paz, la participación de las FFAA excediera las labores propias de la disciplina militar (Artículo 129). Por su parte, y en defensa de la reglamentación promulgada, tanto la mayoría legislativa como algunas dependencias del Ejecutivo federal argumentaron que la norma era constitucional debido a que el CNSP era un ente de naturaleza programática, no ejecutiva; la invitación de los secretarios de Defesa y Marina se hacía en su carácter de funcionarios de la administración pública federal y no de mandos de sus respectivas corporaciones; y su participación no implicaba la movilización de tropas ni el despliegue de fuerza militar alguna (SCJN, 1996; Camarena, 2018).

Tras revisar el caso, el 5 de marzo de 1996 el Pleno de la Corte declaró procedente la acción de inconstitucionalidad, pero infundados los conceptos de invalidez por considerar que:

1. La seguridad pública es una función y responsabilidad del Estado mexicano en su conjunto y la intensión detrás de la creación del SNSP era articular a todas las autoridades de los tres niveles de gobierno que tuvieran dentro de sus atribuciones coadyuvar a dicho propósito. En este sentido, la Corte determinó que el Artículo 21 constitucional debía interpretarse como no restrictivo de la participación de la Sedena y la Secretaría de Marina (Semar) en tanto no contiene una prohibición explícita que les excluya.
2. El Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea no pueden identificarse con las secretarías de la Defensa Nacional y la Marina pues estas tienen, además, otras funciones que responden a su carácter de miembros de la administración pública federal.
3. Si bien en tiempos de paz el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea no pueden actuar *de sí y para sí* en materias ajenas a la disciplina militar, es posible que lo hagan cuando la autoridad civil invoque el auxilio de su fuerza de manera expresa, fundada y motivada, y su acción se ejecute con respeto a las garantías individuales (*sic*), la Constitución, los tratados internacionales y la estricta división de competencias (Artículo 16).
4. La autoridad legítima para solicitar la actuación de las FFAA es el presidente de la República de acuerdo con las facultades otorgadas por el Artículo 89 constitucional fracción VI, que de manera específica lo autoriza a disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación (Camarena, 2018; Serrano, 2019, p. 4).

Este fallo, que en principio dio lugar únicamente a tesis aisladas, pronto derivó en jurisprudencia debido a la publicación de un acuerdo –de la Corte– que cambió los efectos de las resoluciones aprobadas por el Pleno cuando se registraran al menos ocho votos de once. Así, para el año 2000 las tesis jurisprudenciales aceptadas y derivadas de la AI 1/96 establecían que:

1. Determinar las funciones de Ejército, Fuerza Aérea y Armada exige el estudio sistemático de la Constitución y, por lo mismo, la observancia de las garantías individuales (*sic*) y las atribuciones marcadas en la ley. (SCJN, 2000, como se citó en Serrano, 2019, p. 4).
2. El presidente puede disponer de Ejército, Fuerza Aérea y Armada para preservar la seguridad interior cuando, sin llegarse a situaciones que requieran la suspensión de garantías, hagan temer, fundadamente, que de no enfrentarse de inmediato sería inminente caer en condiciones graves que obligarían a decretarla (SCJN, 2000, como se citó en Serrano, 2019, p. 5).
3. Ejército, Fuerza Aérea y Armada pueden participar en acciones en favor de la seguridad pública sin suspender las garantías solo a solicitud expresa de las autoridades civiles, a las que deberán estar sujetos, y en estricto apego a la Constitución, las leyes y los tratados internacionales (SCJN, 2000, como se citó en Serrano, 2019, p. 5).
4. La participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el CNSP no viola el Artículo 21 constitucional al tratarse de una instancia consultiva y de coordinación (SCJN, 2000, como se citó en Serrano, 2019, p. 5).
5. La realización de la seguridad pública presupone el respeto al derecho y en especial de las garantías individuales (*sic*) (SCJN, 2000, como se citó en Serrano, 2019, p. 6).

Aunque en su momento la decisión de la Corte zanjó la discusión sobre la composición del CNSP, distintos juristas la criticaron señalando que los argumentos utilizados por el máximo tribunal "carecieron de la precisión y el rigor necesarios para permitir la actuación de las FFAA en seguridad pública y abrieron la posibilidad de su uso para tareas propias de las autoridades civiles" (Serrano, 2019, p. 1).

De manera más específica, la crítica giró en torno a cuatro argumentos:

1. La amplia interpretación sobre las facultades del Ejército y la Marina, el doble papel de las secretarías y el concepto *seguridad pública* derivó en un salto lógico que permitió la participación de militares en el CNSP. Dicho salto consistió en inferir que si la Sedena

y Semar tenían atribuciones puntuales en cuestiones de seguridad pública –como el control de armas de fuego y la vigilancia de las costas–, entonces formaban parte del genérico "autoridades con atribuciones de seguridad pública" y, por lo tanto, podían participar y coordinarse dentro del CNSP. La lógica se refuerza si se considera que las secretarías son también entes administrativos, no solo militares, y que la seguridad pública es una función y responsabilidad del Estado en su conjunto, no solo de policías.

2. La aceptación de las secretarías de la Defensa Nacional y Marina en el CNSP supuso la aceptación de que las FFAA también podían participar de él. Lo anterior debido a que nunca dejó de reconocerse que la función militar está íntimamente relacionada con la función administrativa de las secretarías de la Defensa Nacional y Marina.
3. La interpretación histórica y teleológica de las restricciones constitucionales a la participación de las FFAA en asuntos civiles en tiempos de paz permitió concluir que los militares pueden actuar en auxilio de la autoridad civil a solicitud expresa, en tanto su prohibición fue concebida en los tiempos revolucionarios y se escribió pensando en obligar a los militares a reconocer el civilismo, no en mantenerlos ajenos de intervenir en caso de desorden.
4. La no definición de los conceptos de "en tiempos de paz", "seguridad interior" y "seguridad pública" provocó que estos fueran erróneamente tomados como sinónimos llevando a la Corte a concluir que: i) dado que las FFAA ya tienen ciertas facultades de seguridad pública pueden participar en la misma; ii) que dado que ciertos fenómenos delincuenciales suponen amenazas a la seguridad interior y exterior del Estado, las FFAA pueden coadyuvar en su lucha siempre que así lo disponga el presidente; y iii) que este puede considerar como "seguridad interior" a toda aquella circunstancia en la que no sea necesario suspender las garantías individuales pero que, por su gravedad, requiera el apoyo de las FFAA para hacerle frente (Serrano, 2019, p. 11).

Respecto a este último punto, Santiago Corcuera argumenta que al no recurrir al estudio de otros ordenamientos legales vigentes, como el Código de Justicia Militar (CJM) y el Código Penal Federal (CPF), para circunscribir el concepto *seguridad interior* a lo ahí estipulado –a saber, que en tiempos de paz solo los delitos de rebelión y sedición pueden ser combatidos por las FFAA–, la Corte permitió que los militares participaran en tareas reservadas a las autoridades civiles arguyendo la facultad presidencial para disponer de ellas (Borjón, 2009, p. 38; Serrano, 2019, p. 2). Además, remata Corcuera, si la Corte hubiera distinguido entre seguridad pública y seguridad interior no habría tenido que interpretar armónicamente el uso del Ejército en tiempos de paz con las facultades del presidente y, por lo tanto, no se habría autorizado su despliegue en ausencia de suspensión de garantías (Borjón, 2009, p. 36).

Estos puntos resultarán fundamentales en la discusión pública de las próximas dos décadas debido a que la supuesta facultad presidencial y el no requisito de suspensión de garantías justificarán el despliegue militar, temporal y permanente, en ausencia de controles legislativos y judiciales.

Durante el sexenio del presidente Vicente Fox la tendencia de militarizar la seguridad pública continuó, aunque de manera gradual. Así pues, al inicio de su administración nombró a un general como titular de la PGR (López, 2008, como se citó en Borjón, 2009, p. 30) y aumentó el volumen de acciones antidrogas llevadas a cabo por soldados y marinos (que pasaron de controlar 40% de las mismas a finales del gobierno de Zedillo a más de 80% en los primeros años del foxismo) (Borjón, 2009, p. 25). Sin embargo, para el final de su gobierno sentaría dos precedentes peligrosos: el lanzamiento del operativo México Seguro y la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional (LSN).

El operativo México Seguro, iniciado en junio del 2005 en Nuevo Laredo, Tamaulipas, consistió en un despliegue masivo de elementos castrenses que tenían por objetivo combatir al narcotráfico, el narcomenudeo, el contrabando, el tráfico de personas indocumentadas, el robo de vehículos y la portación de armas prohibidas en el territorio, además de remover a 700 policías locales acusados de colaborar con el crimen organizado (Benítez, 2009). Como tal, consistió en un evento que si bien

fue temporal, trazó el camino para que otros presidentes usaran a los militares para una multiplicidad de tareas de seguridad pública y sustituyeran, sin consecuencias, a la autoridad local.

Por su parte, la LSN tuvo por objetivo sentar las bases legales que legitimaran la acción del Estado en su defensa y la de la nación, ampliando para ello la esfera de facultades de los militares para intervenir en asuntos civiles en tiempos de paz. Tanto el uno como el otro trastocarían definitivamente la manera de concebir la seguridad pública.

La Ley de Seguridad Nacional

Luego de que en abril del 2004 fuera publicada una reforma constitucional por la que se facultó al presidente para preservar la seguridad nacional y al Congreso para expedir leyes en la materia (López J. , 2005), el 31 de enero del 2005 el Ejecutivo federal publicó en el *DOF* un decreto por el cual se creó la Ley de Seguridad Nacional. De acuerdo con la exposición de motivos, dicho ordenamiento tenía el triple propósito de resolver la ambigüedad conceptual prevaleciente entre los términos de *seguridad nacional* y *seguridad interior*; paliar la ausencia de reglas claras que permitieran distinguir entre el actuar legal e ilegal del Estado en el ejercicio de sus poderes; y proveer un marco regulatorio que diera legitimidad a esa acción manteniendo la posibilidad de que el Poder Ejecutivo pudiese implementarla con agilidad (López J., 2005; Madrazo, 2014, p. 40).

En este contexto, la ley definió la seguridad nacional como "las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano" (*DOF*, 2005) y como amenazas a la seguridad nacional, a una serie de actos entre los que destacan aquellos "que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada" y los "tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada" (*DOF*, 2005).

Según Alejandro Madrazo, tanto estas definiciones como la intersección entre seguridad nacional y delincuencia organizada revisten particular importancia para la subsecuente ampliación de facultades de las FFAA en cuestiones de seguridad pública y en particular en la lucha contra el tráfico de drogas. Esto debido a que la ley estableció un sistema de distribución de competencias implícitas en las que incluso si solo identificaba expresamente como instancias de seguridad nacional al Consejo Nacional de Seguridad (CNS) y al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), Ejército y Marina lograron guardar para sí la posibilidad de intervenir en áreas como el combate al narcotráfico por ser los delitos contra la salud parte del marco legal vigente en materia de delincuencia organizada (Madrazo, 2014, p. 39). Es decir, si la obstaculización de operaciones militares y navales contra la delincuencia organizada es una amenaza a la seguridad nacional y los delitos contra la salud son delincuencia organizada, la participación de las FFAA en acciones antidrogas queda autorizada aun si la competencia es, en sentido estricto, civil.

Otro frente que dejó abierto la publicación de esta ley fue la posibilidad de que la Federación ampliara sus facultades en términos de intervención en estados y municipios. Esto debido a que, según lo establecido en su Artículo 25, la Federación quedó autorizada para suscribir con ellos acuerdos de colaboración por motivos de seguridad nacional en los que sus facultades podían exceder a las permitidas por ley. Siguiendo a Madrazo, esto implicó, por extensión, una ampliación del ámbito de competencia de las fuerzas federales para intervenir en estados y municipios, gracias a la popularización de operativos permanentes en los que después participaron miles de efectivos militares (Madrazo, 2014, p. 43).

Así pues, la LSN sentó precedentes para la participación de militares en tareas civiles, como la persecución de la delincuencia organizada, y facilitó la acción de fuerzas federales en el ámbito local. Además, pavimentó el camino para la aprobación de otras reformas legislativas —dado su fracaso para definir los límites entre seguridad pública, seguridad interior y seguridad nacional— y contribuyó a la popularización de esquemas de colaboración opacos como los convenios de colaboración.

La militarización, su legalización e institucionalización (2006-2018)

Con una interpretación amplia de las tesis jurisprudenciales y la LSN, Felipe Calderón lanzó una estrategia de combate frontal al crimen organizado que recurrió a los operativos militarizados con cada vez mayor frecuencia. Según el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República,

> los datos oficiales indican que entre 2006 y 2007 ocurrió un parteaguas en la manera de concebir, administrar y atender el problema de la criminalidad en México [que] coincide con el arranque de una política nacional de combate frontal al narcotráfico basada principalmente en el despliegue de las FFAA en operativos de carácter permanente (Galindo, Gómez, Zepeda y Castellanos, 2017, p. 1).

De manera oficial, dicha política quedó plasmada tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2021 –en el que se estableció el "combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado" como medio para recuperar la seguridad y fortaleza del Estado y se anunció la implementación de operativos permanentes– (Presidencia de la República, 2007, p. 59) como en el Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012 –en el que la Sedena se comprometió tanto a apoyar las políticas en materia de seguridad interior como a participar activamente en el SNSP, y definió como acciones de su competencia a "[la actuación] en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública […] para efectos de restauración del orden público, así como para enfrentar el crimen organizado o los actos ejecutados contra la seguridad interior de la nación […]" (*DOF*, 2008)–.

En los hechos, esta revigorizada militarización de la seguridad pública se pudo constatar en varios frentes. Según fuentes oficiales, durante el sexenio de Felipe Calderón no solo se transfirieron alrededor de 7,500 elementos del Ejército y 2,500 de la Armada a la PFP (luego Policía Federal) (*DOF*, 2009; Pérez Verónica, 2019) sino que los operativos contra la delincuencia organizada se extendieron de estados como Michoacán a entidades como Baja California, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guerrero, Nuevo León, Sinaloa, Oaxaca y Tamaulipas, sin que la decisión descansara en un diagnóstico certero. Salvo en dos casos (Michoacán y Guerrero), los niveles de violencia en los estados donde se autorizaron estos operativos no habían aumentado y, por el contrario, en todos ellos (excepto Michoacán) se registró una explosión de la violencia homicida luego de la intervención militar (Galindo, Gómez, Zepeda y Castellanos, 2017, p. 4).

Las estimaciones más conservadoras sugieren que durante el periodo 2006-2012 entre 60,000 y 100,000 personas murieron en episodios de violencia relacionados con el combate al narcotráfico. No obstante, la cifra oficial es aún mayor. Según información provista por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) 121,163 personas fueron asesinadas en México entre el 2007 y el 2012 (Hope, 2016). Otras cifras indican que cuando el presidente Calderón asumió el cargo, México vivía la menor violencia de su historia (8 homicidios por cada 100,000 habitantes) y que durante su gobierno la tasa de homicidios se triplicó para alcanzar niveles de 24 homicidios por cada 100,000 habitantes en el 2011 (Inegi, 2015).

Según el Programa de Política de Drogas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), la sola presencia militar genera incentivos perversos para el incremento de la violencia, ya sea porque detona enfrentamientos armados que de modo inevitable culminan con la muerte de efectivos, presuntos criminales y personas inocentes, o porque en ellos la fuerza pública ejerce niveles anormales de letalidad que rozan la definición de ejecuciones arbitrarias (Madrazo, Calzada y Romero, 2018).

La evidencia sobre el impacto negativo del despliegue militar sobre la violencia no impidió, sin embargo, que el número de operaciones contra el narcotráfico siguiera creciendo. De acuerdo con Catalina Pérez Correa, de 2006 a 2012 la participación de la Sedena pasó de 1 operativo en el 2006 a 98 en el 2009 y 71 en el 2011 (Pérez-Correa, 2015). Lo mismo sucedió con el número de efectivos castrenses desplegados en el territorio nacional. De manera cronológica, y de acuerdo con respuestas de la Sedena a solicitudes de información elaboradas por académicos y organizaciones de la sociedad civil, en el 2006 el número de soldados desplegados en todo el territorio nacional rondaba los 37,253 mientras que, tras el cambio de estrategia, este número creció a 45,000 en el 2007; 48,648 en el 2009; y 52,690 en el 2011. El sexenio cerró con 49,650 soldados desplegados en el 2012 (Camacho, 2018; Pérez-Correa, 2015).

En suma, durante el sexenio de Calderón las FFAA pudieron incrementar su participación en tareas de seguridad pública (operativos permanentes) gracias a la decisión de la Corte (de reconocerles competencias en la materia) y a la existencia de la LSN (que les dio facultades ampliadas para intervenir en la lucha contra la delincuencia organizada). Empero, dada la extensión de su participación en tareas ajenas a su objeto y disciplina,

dicho "fundamento legal" pronto resultó insuficiente y la discusión sobre su regulación volvería rápidamente al Congreso. Por desgracia, esto no sucedería con el objetivo de corregir los errores del pasado, sino para dar salida a la obcecación presidencial de dar certeza jurídica a las FFAA y protegerlas de la creciente crítica generada por su letalidad, opacidad y responsabilidad en la comisión de violaciones y violaciones graves a los DDHH.

Intento de reforma a la Ley de Seguridad Nacional

El 23 de abril del 2009, mientras el país enfrentaba la fase más grave de la pandemia por influenza H1N1, el Ejecutivo federal envió al Congreso una serie de reformas en materia de seguridad que incluía reformas a la LSN, el Código de Justicia Militar, la Ley en Contra de la Delincuencia Organizada, los Códigos Penal Federal y Federal de Procedimientos Penales y la Ley de Armas de Fuego y Explosivos. Su objetivo: regular la participación de las FFAA en el combate al crimen organizado, ajustar el marco legal a los nuevos retos de seguridad y "blindar la protección de los DDHH" (Barría, 2009).

Al tratarse de la reforma más importante la referente a la LSN, esta fue la única que se dictaminó. En el proyecto resultante, el Legislativo proponía reordenar el entramado institucional de seguridad nacional e incluir en la ley un Título Séptimo en el que la participación de los militares en tareas de seguridad pública quedara autorizada a través de la figura de "declaración de afectaciones a la seguridad interior". Por si fuera poco, el proyecto incluía tanto la elaboración de importantes modificaciones a las atribuciones del CISEN (órgano de inteligencia) y la Comisión Bicameral (mecanismo de control legislativo) como la introducción de nuevos fundamentos legales para la investigación de contrainteligencia y la intervención de comunicaciones en el marco del combate a la delincuencia organizada.

Según Eliana García, la reforma propuesta otorgaba varias atribuciones inconstitucionales a las FFAA como la posibilidad de iniciar la investigación del delito (sin necesidad de recurrir al Ministerio Público) y la capacidad de suspender derechos de facto. Ambas resultaban no solo inaceptables para la preservación del orden constitucional, sino que representaban una afrenta directa al pujante movimiento de víctimas que veía en la reforma una garantía de impunidad para el Ejército (García, 2009).

Dado el enorme descontento generado por la propuesta, la iniciativa fue sustancialmente modificada en el Senado de la República, lo que resultó en el descontento de la cúpula militar, que rechazaba se quisiera controlar su actuar con nuevas disposiciones que prohibieran, por ejemplo, su participación en el control de movimientos sociales o civiles de corte disidente o limitaran el fuero militar cuando se hubiesen cometido delitos contra civiles —algo mandatado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla vs. México— (González de la Vega, 2011; García, 2009).

A pesar de que la minuta modificada fue enviada a la Cámara de Diputados el 28 de abril del 2010, la oposición de las FFAA la mantuvo sin dictaminarse por casi un año hasta que lograron que un grupo de legisladores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) la rescatara y propusiera otorgarles facultades incluso mayores a las planteadas en un principio por Felipe Calderón. Dada la inconstitucionalidad de su contenido y el amplio rechazo social que el nuevo documento generó, el propio grupo parlamentario del PRI lo desconoció y la Cámara de Diputados optó por convocar a una serie de audiencias públicas en las que se discutió el contenido de la minuta. Tras dichas deliberaciones, el 6 de julio del 2011 se presentó un proyecto alterno que, pese a ser votado en lo general, nunca prosperó debido a su incapacidad de superar los vicios de inconstitucionalidad generados por el incumplimiento de las obligaciones estipuladas por el Artículo 29 constitucional (en relación a la suspensión de garantías). Dichos elementos, valga recordar, debían ser por obligación atendidos de acuerdo con los nuevos estándares establecidos por la Reforma Constitucional de Derechos Humanos del 10 de junio de 2011 y la resolución "Varios 912/2010" de la SJCN en relación con los límites del fuero militar del 14 de julio de 2011 (SCJN, 2010; González de la Vega, 2011).

Pese a sus riesgos, el proyecto sirvió para revivir los cuestionamientos sobre la interpretación de la Corte respecto a los Artículos 21 y

129 constitucionales, y articular una coalición opositora que detuvo la reforma por el resto del sexenio (García, 2009). El Ejército tendría que esperar casi un lustro para que el Congreso se atreviera una vez más a intentar legalizar su participación en cuestiones civiles.

La llegada de Enrique Peña Nieto a la presidencia no significó un cambio de paradigma pese a su promesa de desmilitarizar la seguridad pública y recuperar la conducción civil de la estrategia a través de la Secretaría de Gobernación (Segob). Por el contrario, las FFAA permanecieron en las calles y, tras una breve renegociación de la cooperación bilateral con Estados Unidos, la administración peñista mantuvo militarizada la lucha antidrogas y anunció la creación de una nueva corporación "policial" a la que llamó Gendarmería Nacional.

En términos técnicos, la nueva Gendarmería sería un cuerpo civil conducido por el secretario de Gobernación que habría de integrarse con 40,000 efectivos de formación civil y entrenamiento militarizado cuyo objetivo sería constituirse en un cuerpo de control territorial capaz de confrontar al crimen organizado y ocuparse de las necesidades de las comunidades (Schwier, 2017).

En los hechos, sin embargo, la prometida corporación no sería más que un proyecto cuyos poquísimos elementos (5,000) mantendrían la lógica militarizada del combate frontal y los operativos permanentes contra la delincuencia organizada. Así pues, pese a que durante el primer año de su gobierno el despliegue militar se redujo de manera significativa, pasando de 49,650 en el 2012 a 34,529 en el 2013, en los años subsecuentes el número de soldados en las calles no haría sino aumentar: en 2014 la Sedena reportaría 35,635 elementos desplegados; en 2015, 37,142; en 2016, 51,994; en 2017, 52,807 y en 2018, 54,980 (Camacho, 2018; MUCD, 2020).

Como era de esperarse, muy pronto los resultados de esta estrategia se tornaron negativos. Según cifras oficiales, la tímida tendencia descendiente de los homicidios dolosos iniciada en el 2012 fue interrumpida de modo abrupto a partir del 2013 cuando la tasa de homicidios dolosos repuntó y creció sostenidamente hasta alcanzar el umbral de los 24 asesinatos por cada 100,000 habitantes. La nueva cifra superaría los niveles más altos de violencia de la administración anterior, registrados en el 2011 cuando la tasa de homicidios dolosos alcanzó los 21 por cada 100,000 habitantes (Inegi, 2015). Por si eso fuera poco, la acumulación de quejas contra militares, marinos y policías federales por violaciones y violaciones graves a los DDHH pusieron al gobierno federal contra las cuerdas haciéndolo optar por una posición defensiva, incluso antes de que la matanza de estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, en septiembre del 2014, le diera el tiro de gracia a la administración.

Dichas quejas, aunadas a la sospecha con la que la opinión pública recibió la negativa oficial de investigar a los militares por lo ocurrido a los estudiantes, generaron un visible descontento en el general secretario de la Defensa Nacional, Salvador Cienfuegos Zepeda, quien reiteradamente amenazó al gobierno federal con devolver a sus soldados a los cuarteles y solapar su inacción frente a la delincuencia con tal de no seguir siendo denunciados por violaciones a los DDHH. Al cabo de unos meses el descontento de la élite militar sería tal que el Ejecutivo federal comenzaría a presionar al Congreso para que aprobase el marco jurídico que las FFAA demandaban para legalizar su actuar en materia de seguridad pública. Es a partir de esta presión que, en el 2016, se presentaron al menos tres iniciativas de ley en materia de seguridad interior con las que se buscaría reconocer y ampliar las facultades de Ejército y Marina en tareas de seguridad pública.

Ley de Seguridad Interior

Publicada en el *DOF* el 21 de diciembre del 2017, la Ley de Seguridad Interior (en adelante LSI) tenía por objeto regular la función del Estado para preservar la seguridad interior, así como establecer las bases, los procedimientos y las modalidades de coordinación entre la Federación, los estados y los municipios en la materia.

Decidida a terminar con la discusión sobre la existencia –o no– de un fundamento legal que facultara a las FFAA a intervenir en tareas de seguridad pública, la ley optó por definir el concepto *seguridad interior* como

> la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional.

Además, estableció que esta

> comprende el conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados para dichos fines, respetando los DDHH en todo el territorio nacional, así como para prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los municipios, frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la seguridad nacional.

Anclado el fundamento a las facultades del presidente y no al Artículo 21 constitucional, la ley previó que para activar la participación de las distintas autoridades en la materia, entre ellas las FFAA, se debía ejecutar una "declaratoria de protección a la seguridad interior", misma que consistía en una especie de permiso para que la Federación y las FFAA pudieran intervenir en un municipio, entidad federativa o región de la República, siempre y cuando esta fuera solicitada por el presidente (actuando de manera autónoma o en respuesta a la demanda de las legislaturas locales o los Ejecutivos estatales). La activación de la declaratoria —cuya duración inicial sería de un año prorrogable al infinito—, exigía la existencia de una amenaza a la seguridad interior que comprometiera o superara las capacidades efectivas de las autoridades competentes para atenderla y sería expedida dentro de las 72 horas siguientes a la solicitud del presidente, previa consideración del CSN.

En términos operativos, la LSI funcionaría de la siguiente manera: luego de emitida la declaratoria, el CNS designaría un comandante de las FFAA al mando de cada operativo de forma que fuera este quien dirigiera la comunicación y coordinación de las autoridades militares y civiles participantes. Cada comandante tendría que mantener informado al presidente y exponer —*ex post*— las acciones emprendidas mediante un protocolo de actuación. Durante la vigencia de esta declaratoria entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales quedarían subordinadas al mando militar seleccionado y tendrían que hacerse cargo de un sinfín de responsabilidades como aportar información a la autoridad federal, prestar auxilio y colaboración a las fuerzas federales y presentar informes periódicos sobre el avance en el fortalecimiento de capacidades institucionales locales.

Por si esto no fuera suficiente, la LSI permitía también que en los casos en que las amenazas a la seguridad interior representaran un grave peligro a la integridad de las personas o el funcionamiento de las instituciones fundamentales de gobierno el presidente ordenara *acciones inmediatas* a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incluidas las Fuerzas Federales y las FFAA, exceptuándolas de cumplir con controles legislativos o judiciales *ex ante*. Tanto las acciones regulares como las inmediatas, desarrollados en el marco de esta ley, se considerarían de seguridad interior (no de seguridad pública) y, por tanto, serían constitucionales.

Aunadas con estas disposiciones la ley mantenía importantes ambigüedades que la hacían altamente arbitraria, como el hecho de que las amenazas a la seguridad interior podían ser reales o latentes y que la definición de estas no quedaría escrita en ley, sino que sería discrecional. La ley implicaba, además, serias violaciones a diversos preceptos constitucionales como la división de poderes y el federalismo, pues facultaba a la autoridad federal a ordenar tareas específicas a estados y municipios violando la Carta Magna y obviando la ausencia de facultades del Congreso para legislar en la materia. Asimismo, permitía la violación de DDHH como el acceso a la información y el derecho a la privacidad al facultar a las FFAA para clasificar la información sobre sus acciones y efectuar actividades de inteligencia haciendo uso de "cualquier método lícito de recolección de información".

Sobra decir que la LSI no satisfacía los criterios de excepcionalidad y temporalidad dispuestos por la SCJN y la CoIDH para el uso de militares como policías y que, por las características de su aplicación, implicaba subordinar las autoridades locales frente a las autoridades federales mediante las diversas obligaciones derivadas de la declaratoria. Por ello, y gracias a la extraordinaria movilización de la sociedad civil a través del colectivo #SeguridadSinGuerra, la LSI fue impugnada tanto por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) como por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a

la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el gobierno del estado de Chihuahua, la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), el municipio de Cholula, Puebla y la minoría parlamentaria del partido Movimiento Ciudadano. El caso llegó a la SCJN, quien votó su invalidez total el 15 de noviembre del 2018 y publicó su sentencia en el *DOF* el 30 de mayo de 2019 (SCJN, 2018).

La militarización actual (2018-2020)

La llegada de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia generó altas expectativas en materia de seguridad dada la reiterada condena que el tres veces candidato presidencial hizo contra la estrategia de combate frontal al narcotráfico implementada por sus antecesores. Si bien es cierto que en sus libros y discursos ya había esbozado la propuesta de crear una corporación de seguridad intermedia, de formación militar, el mensaje clave seguía siendo que su gobierno "no apagaría el fuego con más fuego" y que su estrategia priorizaría la atención de las causas estructurales de la violencia y la delincuencia para prevenirlas, no para repelerlas (*Animal Político*, 2018).

Lamentablemente, la posibilidad de cambio muy pronto quedó en retórica, pues aunque Andrés Manuel López Obrador no sería presidente sino hasta el 1 de diciembre del 2018, su equipo de transición ya había trabajado una iniciativa de reforma constitucional para crear una Guardia Nacional militarizada y esta llegó al Congreso tan solo un día después de que la Corte invalidara la LSI. Dado el momento histórico, la expectativa era que el equipo del presidente habría tomado nota de las deliberaciones y del fallo alcanzado en el máximo tribunal; que habrían reparado en el "fraude a la Constitución" que significaba disfrazar de seguridad interior o seguridad nacional la participación del Ejército en tareas de seguridad pública y que sabían lo problemático que había sido hacerlo en ausencia de controles o suspensión de garantías. Por desgracia, esto no ocurrió y la propuesta no solo ignoró todo aquello, sino que, aprendiendo del proceso, evitaría impugnaciones ante la SCJN al proponer una reforma constitucional.

Nadie podía creer que el presidente de la pacificación propusiera elevar a rango constitucional la militarización que desangraba al país, pero fue precisamente eso lo que se estableció en el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024 presentado aquel 14 de noviembre del 2018 y en el que se dejó ver, por primera vez, la ruta de institucionalización de la militarización y desmantelamiento de la autoridad civil que seguiría su gobierno. ¿La lógica? Si la delincuencia florece por la acción y omisión de autoridades corruptas y estas son civiles, combatirla requiere sustituirlas por otras de mayor honorabilidad. En este tenor, el documento afirmó que para hacer frente al panorama delincuencial el gobierno reformularía el concepto *seguridad nacional* para incluir en ella aspectos de seguridad pública y crearía una Guardia Nacional adscrita a la Sedena, misma que estaría bajo el mando operativo del general secretario de la Defensa y funcionaría con las normas y el adiestramiento propios de las FFAA (Sánchez, 2018).

Como era de esperarse, quienes a lo largo de la historia se habían opuesto a todo intento de militarización criticaron duramente la estrategia. Por desgracia, y dada la popularidad del presidente, la crítica se estrelló enseguida contra un deliberado esfuerzo de manipulación desde el que se deslegitimó a la sociedad civil y falsamente se afirmó que la GN no sería militar y que no se militarizaría al país.

El engaño fue tal que durante aquellas semanas de poquísima discusión pública, un sector importante de la izquierda abandonó la crítica y guardó un silencio ensordecedor. En esta ocasión, el colectivo #SeguridadSinGuerra, minado por el deseo de algunos de sus miembros de creer en el gobierno, debió oponer una doble resistencia que resultó particularmente difícil: por una parte, debía vencer el secretismo imperante en el procedimiento legislativo mientras elaboraba una propuesta alternativa viable, y por el otro, debía movilizar a una oposición diminuta que cargaba el descrédito y la responsabilidad de haber iniciado la militarización y promovido la LSI. Además, tanto el colectivo como los actores políticos y académicos que dieron seguimiento a este proceso debieron sopesar que, más allá de ser una afrenta al orden constitucional, la reforma propuesta constituía un proceso de centralización de la seguridad pública que demostraba que el presidente no confía en las autoridades estatales y municipales, no cree en la profesionalización policial ni en la evidencia y apuesta por la fórmula de gobernabilidad por control territorial, aun si esta no genera más seguridad ni menor impunidad en el largo plazo.

La reforma constitucional de la Guardia Nacional y sus leyes secundarias

Presentada en sesión del Pleno de la Cámara de Diputados el 20 de noviembre del 2018 y suscrita por los integrantes del Grupo Parlamentario de Morena, el "Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 13, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 76, 78, 82, 89 y 123 de la CPEUM" (Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2018), tenía por objeto "llenar los vacíos legales con los que operan las FFAA en la seguridad pública y satisfacer la carencia de una institución policial profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia".

En términos generales, el proyecto propuso la desaparición de la Policía Federal en favor de la creación de una nueva corporación de seguridad denominada Guardia Nacional (en adelante GN) cuyo mando, composición, adiestramiento y adscripción serían militares. En el articulado, la GN se definió como

> una institución del Estado que participará en la salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad y el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas, protegiendo su seguridad y sus bienes, así como en la preservación del orden, la paz pública y los bienes y recursos de la Nación (Artículo 21).

Asimismo, el proyecto establecía que la nueva corporación formaría parte "de la dependencia del ramo de la defensa nacional en lo que respecta a estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, profesionalización y capacitación" (Artículo 21) y que "las faltas a la disciplina militar a los que incurran los miembros de la GN serían conocidos por las autoridades militares correspondientes" (Artículo 13). Este último punto sería modificado.

En términos de facultades y competencias, la propuesta contempló que los elementos de la GN fungieran como auxiliares del Ministerio Público Federal y pudieran ejecutar órdenes de aprehensión y cateo, así como efectuar detenciones. Además, los exceptuó de la prohibición establecida en el Artículo 129 constitucional de intervenir en asuntos distintos a la disciplina militar en tiempos de paz y simuló la temporalidad de su participación como medida transitoria al establecer que esta será evaluada al cabo de tres años posteriores a la entrada en vigor de la reforma. Por si fuera poco, la reforma facultó al Ejecutivo federal para que las funciones de la Policía Federal se transfirieran a la GN (Segundo Transitorio) y permitió que los elementos castrenses asignados a la GN conserven sus rangos, prestaciones y nivel jerárquico en su institución armada de origen.

Como únicas restricciones al fuero militar, la reforma propuso que las faltas y los delitos cometidos por sus integrantes en el ejercicio de sus funciones fueran conocidos por una autoridad civil (Artículo 13), que las personas detenidas no puedan ser trasladadas ni resguardadas en instalaciones militares (Artículo 16) y que el Estado mexicano reconozca la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (Artículo 21). Para finalizar, permitió que la Fuerza Armada permanente continúe llevando a cabo tareas de seguridad pública por cinco años más (complementando a la GN) y ordenó que, para tal efecto, se emita una normatividad específica que acote dicha participación a los criterios de la CoIDH.

Como mencionamos antes, la propuesta fue criticada con dureza por el colectivo #SeguridadSinGuerra y generó, además, señalamientos importantes por parte de distintos mandatos de DDHH de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Grosso modo, ambos actores señalaban la existencia de peligrosos riesgos a la seguridad de las personas y al pleno desempeño de los DDHH debido a que la propuesta implicaba "constitucionalizar" la militarización y el mantenimiento de una estrategia fallida que atrofiaba la posibilidad de construir policías civiles profesionales. Como contrapropuesta, la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sugirió hacer al menos doce cambios al dictamen (ONU-DH, 2018) en lo relativo a fuero militar, detención de personas, uso de la fuerza, diseño institucional de la GN, competencia de la CPI, facultades del presidente, fundamentos constitucionales de la seguridad pública, temporalidad de la reforma y regulación de los transitorios.

Por su parte, el colectivo #SeguridadSinGuerra presentó un dictamen alterno en el que se devolvió el carácter civil a la GN –adscribiéndola a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana– y se priorizó la reglamentación de los artículos constitucionales 29 y 129 con el objetivo de definir los límites y alcances de la intervención militar en materia de seguridad pública. A esta propuesta se añadió también una ruta de reconstrucción del SNSP y profesionalización de las policías civiles con el objetivo de lograr el retiro gradual de las FFAA (Seguridad Sin Guerra [SSG], 2019).

Gracias a estos esfuerzos, la dictaminación de la reforma debió negociarse con un grupo de legisladores de oposición que, al menos en el Senado de la República, constituyeron un importante contrapeso al voluntarismo militarista del presidente y lograron importantes cambios para salvaguardar el orden constitucional. Al final de la discusión, que esta vez incluyó también un ejercicio simulado de Audiencias Públicas (cf. SSG, 2019), el logro más grande fue haber salvado la Constitución pese a haber perdido la seguridad pública: en el papel, la GN aprobada sería un cuerpo de naturaleza, entrenamiento y mando civil, permanecería adscrita a la Secretaría de Seguridad y Participación Ciudadana y quedaría conformada, evaluada y controlada por autoridades civiles. El fracaso lo constituiría un cambio de última hora en el que se incluía: a) la posibilidad de que la GN fuera dirigida por un militar en retiro; b) la oportunidad de que se conformara también por elementos castrenses separados "funcionalmente" de sus instituciones armadas de origen; y c) la introducción de un Artículo Quinto Transitorio por el que el presidente quedaba facultado para disponer de la Fuerza Armada permanente hasta el 27 de marzo del 2024.

Tras aprobarse en ambas cámaras y ser ratificada por unanimidad por los 32 congresos locales, la reforma fue publicada en el *DOF* el 26 de marzo del 2019 y entró en vigor al día siguiente (*DOF*, 2019). Por el contenido de sus transitorios, dicha entrada en vigor supuso la activación de plazos perentorios para generar la legislación secundaria necesaria y, con ellos, comenzó la discusión parlamentaria sobre las iniciativas de Ley de la Guardia Nacional, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Ley Nacional del Registro de Detenciones y Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

A continuación se exponen algunos de los puntos más problemáticos de dicha legislación:

1. La Ley de la Guardia Nacional (LGN), que debía contener la descripción detallada del tipo de corporación civil que se había creado, terminó siendo un documento inconstitucional e inconvencional que, en su lugar, regula el reclutamiento de tropas, con lo que se viola el carácter civil de la seguridad pública. Entre sus principales deficiencias se encuentran que: no prevé mecanismos de separación reales de los elementos militares que provengan de otras instituciones armadas; no faculta operativamente al secretario de Seguridad Pública para conducirla; establece criterios de elegibilidad para su titular que solo pueden cumplir los militares; contiene delitos y sanciones propios de la disciplina militar y vulnera el sistema de facultades concurrentes en materia de seguridad pública al intervenir en la fiscalización de los recursos de estados y municipios, vulnerar su autonomía presupuestal y reducir las ayudas federales en materia de seguridad pública.
2. La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a la que en apariencia se le hicieron solo modificaciones cosméticas, resultó inoperante para controlar el actuar de los militares en materia de seguridad pública en tanto el diseño institucional de la GN la posicionó como una institución federal que sustituye la prestación de servicios de seguridad pública local y no busca la coordinación con estados y municipios, sino su sumisión. Así pues, el SNSP queda incapacitado para controlar a la Guardia en tanto que esta funcionaría de manera independiente evadiendo la coordinación con el sector civil en cuestiones clave como el control de confianza, la carrera policial y los mecanismos de evaluación y certificación de sus elementos. Lo mismo sucederá con la obligación de colaborar con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas o municipios, pues

la GN cuenta con independencia para celebrar convenios de colaboración con ellos mediante los cuales se somete a los poderes locales a ciertas obligaciones para adquirir el control de la seguridad pública de la zona y se establecen las condiciones, obligaciones, derechos e incluso el financiamiento que le corresponderán de acuerdo con lo que ella establezca.

3. La Ley Nacional del Registro de Detenciones, que debía establecer claros límites a la autoridad para reducir su arbitrariedad al momento de detener a una persona y oficializar la existencia de un registro nacional obligatorio para el Estado mexicano desde el 2009, no establece ni los criterios para clasificar la información como reservada o confidencial, sino que posibilita a las autoridades a que, tratándose de delincuencia organizada, únicamente reporten en el sistema público de consulta la fecha de la detención y si la persona permanece o no detenida. Asimismo, estipula que cuando una persona sea liberada por la autoridad correspondiente, su información será borrada del sistema de consulta dentro de los cinco días siguientes a la puesta en libertad pese a que el incidente figurará en el registro de manera permanente. Estos elementos resultan particularmente problemáticos en el contexto de desapariciones que vive el país, mismas que por lo regular involucran un episodio de detención previo a la desaparición.
4. Por último, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza no define lo que constituye un uso indebido de la fuerza, no obliga a las FFAA a reportar información sobre su letalidad ni establece criterios claros para que el uso de la fuerza sea gradual y proporcional, al margen de que existan distintos niveles de uso y una clasificación taxativa de armas "letales" y "menos letales". Lo único que sí hace es volver a las FFAA sujetos obligados de la ley, detallar un régimen de responsabilidades por el uso indebido de la fuerza y forzar tanto el desarrollo de protocolos y capacitaciones relativas a la perspectiva de género y la protección de niños, niñas y adolescentes como la planeación de los operativos en los que se usará la fuerza.

En suma, la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador conducirá la seguridad pública haciendo uso de unas fuerzas federales totalmente militarizadas y con un marco legal que les atribuye funciones policiales y de investigación sin requerir su separación del Ejército y la Marina. A diferencia de los momentos anteriores, la situación actual es crítica y el pronóstico pesimista: no solo estamos frente a la imposibilidad de impugnar una reforma constitucional, sino que, incluso en lo que toca a la resolución de los recursos promovidos contra las leyes secundarias (interpuestos únicamente por la CNDH y cuatro OSC[2]), habremos de enfrentarnos a una Corte de composición distinta a la que invalidó la LSI; una en la que cuatro de los once ministros que la componen fueron nombrados por AMLO.

A este peligroso escenario debemos sumar otras agravantes: primero, las FFAA ya se adueñaron de los recursos humanos, materiales y financieros de la extinta Policía Federal; segundo, la GN es militar; y tercero, fuera de la Guardia el despliegue de efectivos militares sigue aumentando. Sobre estos puntos vale la pena recordar que, de acuerdo con datos provistos por el propio general secretario de la Defensa Nacional, Luis Crescencio Sandoval González, el estado de fuerza de la GN fue de 74,437 efectivos en el 2019 y de 98,646 hasta mayo del 2020 (MUCD, 2020). Sin embargo, información revelada por *Animal Político* concluyó que la GN como corporación tendría: a) cero elementos reclutados (pues los más de 29,000 nuevos elementos han sido contratados por Sedena y Semar); b) solo 26,736 plazas y no las más de 98,000 reportadas (pues las que hay corresponden a las de la extinta PF mientras que el resto pertenecen a Sedena y Semar); y c) solo 119 miembros evaluados en control de confianza y cero con Certificado Único Policial (CUP), pese a que contar con él es un requisito de ingreso a la corporación.

Por su parte, y sobre el número de soldados y marinos utilizados en tareas de seguridad pública al amparo del Artículo Quinto Transitorio de la reforma constitucional, cifras oficiales demuestran que en el 2018 la Sedena reportó haber utilizado a 54,980 soldados en tareas de seguridad pública, número que para 2020 ya se ubicaba en 61,252. Lo anterior sin contar a los efectivos de la GN que se registran de manera separada.

Otra agravante la constituye el acuerdo ejecutivo con el que pretendió regular el uso de la Fuerza Armada

2. México Unido Contra la Delincuencia, A. C., Equis Justicia para las Mujeres, A. C., Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C. y Semillas de Justicia A. C.

permanente en tareas de seguridad pública sin respetar los criterios establecidos por la SCJN y la CoIDH.

Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria

El 11 de mayo del 2020 el Ejecutivo federal publicó en el DOF el "Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria". Con él pretendió dar cumplimiento a la obligación de regular el actuar de las FFAA en tareas de seguridad pública, según lo establecido en el Artículo Quinto Transitorio del "Decreto por el que se expiden las Reformas Constitucionales para la creación de la Guardia Nacional".

En consonancia con el contenido de dicho documento, las FFAA, en su calidad de miembros del Ejército y la Armada, podrán participar en tareas de seguridad pública en el ámbito local y de forma adicional a la GN hasta el 27 de marzo del 2024. Esto mientras las instituciones policiales locales desarrollan su estructura, capacidades e implantación territorial y en adición a la permisión que establece la LGN sobre la incorporación de soldados y marinos en esta corporación.

De manera específica, el acuerdo contempla que las FFAA adquieran las atribuciones previstas en doce fracciones del Artículo 9 de la LGN, entre las que se incluyen la prevención del delito, la salvaguarda de la integridad de las personas, la realización de detenciones y el aseguramiento de bienes, la preservación del lugar de los hechos, tareas de vigilancia, operativos conjuntos y el procesamiento de información para la prevención del delito. En contraposición, no podrán llevar a cabo tareas de investigación del delito ni relacionadas con infracciones administrativas, inteligencia preventiva, intervención de comunicaciones y operaciones encubiertas.

Ahora bien, pese a que resulta positivo que se acoten las tareas que Ejército y Marina pueden desempeñar mientras son utilizados como policías, existen importantes riesgos y efectos negativos de aceptar este instrumento como sustituto de la reglamentación que la reforma constitucional ordenó emitir. De entrada, porque implicaría aceptar que el gobierno de México está dando cumplimiento a los criterios de la CoIDH sobre regulación de las FFAA solo por enunciarlos en el título del acuerdo sin definirlos ni traducirlos en reglas claras, ejecutables y fiscalizables. Segundo, porque permitiría ampliar todavía más la opacidad con la que operan las instituciones castrenses en tanto el acuerdo permite que las tareas que lleve a cabo la Fuerza Armada permanente se controlen y supervisen únicamente por el órgano interno de control de su propia dependencia. Tercero, porque al abdicar a la obligación de controlar a las FFAA se deja abierta la posibilidad de que su actuar siga siendo permanente, libre e independiente y sustitutivo de la autoridad civil.

Por otra parte, el acuerdo entraña otros problemas de carácter presupuestal (como el hecho de que las asignaciones presupuestales y erogaciones generadas por el uso de soldados como policías podrán hacerse indistintamente desde la Sedena, la SSPC o la GN), y operativo (como el hecho de que los mismos sujetos –soldados y marinos– tienen distintas atribuciones dependiendo de si actúan a nombre de sus corporaciones armadas o de la GN).

Por estos motivos, tanto la presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, Laura Rojas Hernández, como el gobierno del estado de Michoacán y los municipios de Colima, Colima y Pabellón de Arteaga, Aguascalientes impugnaron el acuerdo solicitando a la SCJN se pronuncie sobre su constitucionalidad y, en su caso, lo revoque para que el Legislativo cumpla con su obligación de regular el uso extraordinario de los militares según los criterios de la CoIDH. Se espera que la Corte los resuelva junto con las impugnaciones a las leyes secundarias de la reforma constitucional de la GN.

Reforma constitucional, leyes secundarias y acuerdo presidencial: todo aprobado en menos de dos años. Mientras tanto, soldados y marinos terminaron por hacerse de la seguridad pública y un poco más. Pues en dos años de gobierno, el presidente López Obrador ha entregado a las FFAA decenas de otras tareas según

informan varios medios como el diario *El Universal*. De conformidad con el cotidiano, a las funciones de seguridad pública que ya efectuaban se sumaron otras como el combate al robo de combustible, el resguardo y la custodia de ductos y pipas de distribución de Pemex, la distribución de gasolina, libros de texto gratuitos y fertilizantes, la recolección de sargazo en la costa caribeña, el resguardo de las fronteras norte y sur y la detención de migrantes en tránsito a los Estados Unidos.

Además, se les encomendó la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México "Felipe Ángeles", la ejecución de un desarrollo inmobiliario en la zona de Santa Fe, en la Ciudad de México, la edificación de las 2,700 sucursales del Banco del Bienestar, el trazado de dos tramos del Tren Maya, la construcción de todos los cuarteles de la GN, la remodelación de decenas de hospitales abandonados y, más recientemente, la construcción del nuevo aeropuerto de Tulum, en Quintana Roo.

De igual manera, se hacen cargo de vigilar la entrega de las ayudas económicas que otorga el gobierno federal y participan en al menos dos de sus programas insignia: "Sembrando vida" y "Jóvenes construyendo el futuro". Al respecto, la Sedena manifestó en su Plan Sectorial 2020-2024 que ayudará en la producción de árboles frutales y maderables en viveros forestales militares, adecuará sus instalaciones para la siembra de plantas y participará en la capacitación laboral de los jóvenes inscritos al segundo programa (Ortiz y Espino, 2020).

Por último, en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19, las FFAA participan de la reconversión hospitalaria de sus propias unidades, el tratamiento de pacientes civiles y, junto con sus elementos asignados a la GN, del resguardo de hospitales y la contención de posibles agresiones a usuarios y personal médico. Hasta el momento se tiene conocimiento de que para la atención de la pandemia se cuenta con el apoyo de 47,864 soldados y marinos, entre personal médico, administrativo y operativo (Ortiz y Espino, 2020).

Como era de esperarse, el aumento en las actividades que deben desempeñar se ha visto reflejado en un aumento de sus presupuestos. Tan solo por poner un ejemplo, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 (PEF) la Sedena logró para sí una asignación de 94,000 millones de pesos mientras que la Semar alcanzó un presupuesto de 33,000 millones de pesos (un aumento de más de 16% y 6% con respecto al 2018, respectivamente). De acuerdo con un análisis preliminar del PEF 2021, elaborado por la organización Causa en Común, el aumento proyectado para la Sedena sería de 15.7% (superando los 112,000 millones de pesos) y para la SEMAR de 2.1% (rebasando los 35,000 millones de pesos). Además, la GN tiene asignados casi 36,000 millones de pesos en lo que constituye un aumento de 17.7% con respecto al 2020 (Ortiz & Espino, 2020).

Pero como si estas funciones no fueran suficientes, la actual administración transfirió a la Semar la facultad de administrar tanto los puertos como las comunicaciones marítimas en adición a la potestad que ya tenían de proveer seguridad a dichas instalaciones por medio del control de las capitanías de puerto.

Proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y de la Ley de Puertos

El proyecto de decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y la Ley de Puertos (Poder Legislativo, 2019) fue aprobado por la Cámara de Diputados el 1 de octubre del 2020 y su contenido conjuga las propuestas de tres iniciativas de ley presentadas entre el 8 de septiembre y el 16 octubre del 2019 por distintos legisladores del grupo parlamentario del Movimiento Regeneración Nacional (Morena).

Es importante destacar que, pese a su presentación, la discusión de dichas iniciativas fue postergada el 9 de diciembre del 2019 debido al rechazo generalizado que provocaron no solo entre académicos y activistas, sino también entre el gremio del comercio exterior. Sin embargo, gracias al impulso presidencial estas pudieron ser retomadas en septiembre del 2020, incluso contra la opinión experta mayoritaria que se expresó en el "parlamento abierto" convocado por la propia legislatura el 17 de septiembre del 2020 y donde nueve de las y los doce expertos convocados concluyeron que el proyecto debía desecharse (Cámara de Diputados, 2020).

En términos generales, el decreto –refrendado por el Senado de la República– le quita facultades a la SCT en materia de autoridad marítima mercante y las traslada a la Semar. En específico, transfiere 18 nuevas facultades a la Semar entre las que destacan: el ejercicio de la autoridad marítima nacional; la prevención de

la contaminación marina; la protección marítima y portuaria; la regulación de las comunicaciones y los transportes por agua; la dirección de la educación naval militar y la educación náutica mercante; la regulación de la marina mercante; la construcción, reconstrucción y conservación de las obras marítimas, portuarias y de dragado que requiera el país; la adjudicación y el otorgamiento de contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de servicios relacionados con las comunicaciones y transportes por agua con embarcaciones o artefactos navales; la administración de los puertos centralizados y la coordinación de los puertos de la administración paraestatal, el otorgamiento de permisos y autorizaciones de navegación para prestar servicios en vías generales de comunicación por agua, el fijado de normas técnicas del funcionamiento y la operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes por agua y la organización; regulación y prestación de servicios de control de tráfico marítimo, etcétera.

De acuerdo con el colectivo #SeguridadSinGuerra (México Evalúa, 2019), esta reforma no solo es propia de regímenes autoritarios, sino que resulta inconstitucional y otorga a la Semar el control sobre recursos millonarios.

Conclusión

Es un hecho que la seguridad pública en México ha sido militarizada de manera gradual hasta alcanzar lo que parecería ser un punto de no retorno. En cuatro décadas, y en específico en dos, el país pasó de confiar a los militares la erradicación manual de cultivos declarados ilícitos a poner en sus manos la conducción de operativos antidrogas, el combate a la delincuencia organizada, el restablecimiento del orden en municipios, estados y territorios y la prevención del delito.

En paralelo, el marco jurídico nacional ha sufrido constantes alteraciones que, con el objetivo de acomodar las crecientes facultades de las FFAA, terminó por deformar el concepto *seguridad pública* para incorporar en él nociones propias de la seguridad nacional. Bajo esta lógica, hoy en México garantizar la seguridad del Estado es más importante que garantizar la seguridad de las personas.

De esta alteración ha emanado también una distorsión en la manera en la que se conciben y desarrollan las fuerzas federales, mismas que han sido moldeadas bajo la lógica, los valores y la táctica castrenses y han optado por la centralización. Aunque esta lógica no se ha aplicado con el mismo ahínco en el ámbito estatal y municipal, donde existen casos de éxito en materia de profesionalización policial y proximidad social de la autoridad, el resultado ha sido la subordinación del poder local y el desprecio por la corrección de las disfunciones legales, institucionales y operativas de quienes sí tienen un mandato legal de proveer seguridad.

El engendro creado es indomable e insostenible. Peor: no podrá crear seguridad ni pacificar definitivamente al país. Primero porque no se entiende y, segundo, porque diluye la responsabilidad. Hoy en día soldados, marinos y expolicías federales tienen un sinnúmero de competencias que varían dependiendo de la corporación que representan y el tipo de convenio de colaboración que impera. Dentro de esos, la soberanía de estados y municipios se gana o se pierde según las condiciones impuestas por quien les auxilia o sustituye. Luego entonces, ¿quién es responsable? ¿Quién supervisa? Todos y ninguno.

Referencias bibliográficas

Alda, S. y Sampó, C. (2019, 19 de febrero). *La transformación de las Fuerzas Armadas en Amércia Latina ante el crimen organizado.* Recuperado de https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/defensa-y-fuerzas-armadas/relaciones-civico-militares/413-la-transformacion-de-las-fuerzas-armadas-en-america-latina-ante-el-crimen-organizado

Almanza, L. (2008, septiembre). Una entrevista con Luis Almanza (*sic*). (E. López, Entrevistador). Recuperado de www.ernestoperiodista.galeon.com

Animal Político. (2018). Esto fue lo que dijo López Obrador tras su victoria electoral (discursos completos). *Animal Político*. https://www.animalpolitico.com/2018/07/discursos-lopez-obrador/

Barría, C. (2009). Calderón propone reformar Ley de Seguridad. *BBC*. https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/04/090424_2012_mexico_ley_seguridad_irm

Barrón, M. (2018). Militarización en México: Una larga travesía. *Contextualizaciones Latinoamericana,* Año 10, número 19, julio-diciembre, 2018

Benítez, R. (2009, abril). La crisis de seguridad en México. *Nueva Sociedad*. Recuperado de https://www.nuso.org/articulo/la-crisis-de-seguridad-en-mexico/.

Bobea, L. (2002). *Revistas Científicas.* http://www.revistascientificas.udg.mx/index.php/CL/article/view/7310/6411

Borjón, J. (2009). *Letras Jurídicas.* http://letrasjuridicas.com.mx/Volumenes/21/borjon21.pdf

Camacho, Z. (2018). Elecciones militarizadas. *Contralínea*. Recuperado de https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2018/06/22/elecciones-militarizadas/

Cámara de Diputados (2020). Analizan reformas a leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, de Navegación y de Puertos. *Cámara de Diputados LXIV Legislatura.* Recuperado de http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2020/Septiembre/17/4090-Analizan-reformas-a-leyes-Organica-de-la-Administracion-Publica-Federal-de-Navegacion-y-de-Puertos

Camarena, R. (2018). ¿Los precedentes de la Suprema Corte justifican la militarización del país? *Nexos*. Recuperado de https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/los-precedentes-de-la-suprema-corte-justifican-la-militarizacion-del-pais-una-reflexion-sobre-la-ley-de-seguridad-interior/

Cano, I. (2019). Militarización de la seguridad y el regreso de los militares a la política. Bogotá, Colombia: Congreso de Seguridad Incluyente y Sostenible: analizando los desafíos y pensando soluciones.

Colectivo Seguridad Sin Guerra [SSG]. (2019). *Informe ciudadano sobre el proceso legislativo de la Guardia Nacional.* Recuperado de https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2019/01/InformeCiudadanoGuardiaNacional.pdf

Colectivo Seguridad Sin Guerra [SSG]. (2019). *Propuesta alterna sobre la Iniciativa con proyecto de Decreto de reforma y adiciona artículos de la CPEUM, en materia de Guardia Nacional.*

Diario Oficial de la Federación. [*DOF*]. (1994, 31 de diciembre). *Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 11, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación*. http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4782280&fecha=31/12/1994&cod_diario=205917

DOF. (2005). *Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Nacional; y se reforma el artículo 50 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Diario Oficial de la Federación.*

DOF. (2008). *Programa sectorial de la Defensa Nacional 2007-2012. Diario Oficial de la Federación*.

DOF. (2009). *Ley de la Polícia Federal. Diario Oficial de la Federación*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPF.pdf

DOF. (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. Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019

Estrada, I. (2020). ¿Es constitucional que las fuerzas armadas tomen el control de los puertos y aduanas? *Nexos*. https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=11846

Galindo, C., Gómez, M., Zepeda, R. y Castellanos, R. (2017). *"Seguridad interior: elementos para el debate. Temas estratégicos, Núm. 39 .* Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. Recuperado de http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3344/Reporte39_SeguridadInterior_DistDigital.pdf

García, E. (2009, abril). *Ley de Serguridad Nacional. Cronograma de la Reforma.* Copia en posesión de la autora de este trabajo.

González de la Vega, G. (2011). Treinta y siete grados. *Animal Político*. https://www.animalpolitico.com/

treinta-y-siete-grados/abc-del-caso-radilla-en-la-corte-mexicana/

Hope, A. (2016, 23 de febrero). Los 300 mil muertos. *El Universal*. https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/alejandro-hope/nacion/2016/02/23/los-300-mil-muertos

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2015). *Conjunto de datos: defunciones por homicidios 1990 2018.* México. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est

Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2018, 20 de noviembre). *Proyecto de Decreto por el que se reforman artículos de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, Gaceta Parlamentaria.* México: *Diario Oficial de la Federación*.

López-Portillo, E. (2018, 21 de mayo). *Seguridad Pública enfocada en el uso de la fuerza e intervención militar: la evidencia en México 2006-2018.* Ciudad de México. Recuperado de https://seguridadviacivil.ibero.mx/pdf/informe.pdf

López, J. (2005). Análisis de la Reforma Constitucional y de la Iniciativa de Ley sobre Seguridad Nacional. *Revistas Jurídicas UNAM*. Recuperado de https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5732/7523

Madrazo, A. (2014). El impacto de la política de drogas 2006-2012 en la legislación federal. *Programa de Política de Drogas*. Recuperado de http://www.politicadedrogas.org/PPD/documentos/20160516_193404_7.-Alejandro-Madrazo-Lajous---El-impacto-de-la-pol%C3%ADtica-de-drogas-2006-2012-en-la-legislaci%C3%B3n-federal.pdf

Madrazo, A. (2014). Los costos constitucionales de la guerra contra las drogas: una primera aproximación (desde México). *Política de Drogas*. Recuperado de http://www.politicadedrogas.org/PPD/documentos/20160516_195540_12.-Alejandro-Madrazo-Lajous---Los-costos-constitucionales-de-la-guerra-contra-las-drogas---Una-primera-aproximaci%C3%B3n-(desde-M%C3%A9xico).pdf

Madrazo, A., Calzada, R. y Romero, J. (2018). Actuaciones de las fuerzas públicas durante el primer lustro de la "guerra contra las drogas": metodología detrás de la subbase "Combates". *Política de Drogas*. Recuperado de http://www.politicadedrogas.org/PPD/documentos/20180308_140335_cuaderno24finalmin.pdf

México Evalúa. [@mexevalua]. (9 de diciembre del 2019). Twitter. https://twitter.com/mexevalua/status/1204179739528663040?s=20

México Unido Contra la Delincuencia [MUCD]. (2020). *Respuesta a solicitudes de acceso a la información pública. Folio número 0000700164420.* Sedena.

Moloeznik, M. P. y Suárez de Garay, M. E. (2012, abril). *Redalyc.org.* Recuperado de https://www.redalyc.org/pdf/136/13623082005.pdf

Nexos. (1978, 1 de mayo). La Operación Cóndor. Recuento mínimo. https://www.nexos.com.mx/?p=3120

Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ONU-DH]. (2018, 19 de diciembre). *Análisis preliminar sobre el Proyecto de Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados sobre la iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos de la CPEUM, en materia de Guardia Nacional.* México: Naciones Unidas Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado. http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/ONU_DH_Documento T%C3%A9cnico_Guardia_Nacional.pdf

Ortiz, A. y Espino, M. (2020, 25 de julio). AMLO da 13 tareas civiles a militares. *El Universal*. https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-da-13-tareas-civiles-militares

Pérez Verónica, C. (2019, octubre). *Análisis Plural.* Recuperado de https://analisisplural.iteso.mx/2019/10/30/la-cuarta-transformacion-y-la-militarizacion-de-la-seguridad-publica-la-guardia-nacional/#_ftn*

Pérez-Correa, C. (2015). México 2006-2012: Una revisión de la violencia y el sistema de justicia penal. *Derecho en Acción*. Recuperado de http://derechoenaccion.cide.edu/mexico-2006-2012-una-revision-de-la-violencia-y-el-sistema-de-justicia-penal/

Poder Legislativo. (2019, octubre). *Gaceta Parlamentaria, año XXII, número 5379-II.* México: Cámara de Diputados LXIV Legislatura. Recuperado de http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/oct/20191003-II.html#Iniciativa1

Presidencia de la República. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2017.* Cámara de Diputados LX Legislatura.

Ramalho, A., Diamint, R. y Sánchez, L. (2020, marzo). *Library.fes.de.* Recuperado de http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/16106.pdf

Sánchez, L. (2016). *Política de drogas en México: una cuestión de vida o muerte. Regulación Responsable.* Madrid.

Sánchez, L. (2018, 20 de noviembre). México, ¿hacia una nueva política de seguridad? *Letras Libres*. https://www.letraslibres.com/mexico/politica/mexico-hacia-una-nueva-politica-seguridad

Schwier, T. (2017). El sanguinario camino de la militarización en México. *Animal Político*. https://www.animalpolitico.com/seguridad-180/militarizacion-mexico/

Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN]. (1996, 05 de marzo). *Acción de Inconstitucionalidad AI/96.* Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SCJN. (2010). *Expediente 912/2010.* Secretaría General de Acuerdos. Recuperado de https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=121589

SCJN, S. C. (2000, abril). Tesis: P./J. 34/2000. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI.

SCJN, S. C. (2000). Tesis: P./J. 35/2000. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI.

SCJN, S. C. (2000). Tesis: P./J. 36/2000. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t.XI.

SCJN, S. C. (2000). Tesis: P./J. 37/2000. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI.

SCJN, S. C. (2000). Tesis: P./J. 39/2000. *Semanario Juficial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI.

Serrano, S. (2019). La SCJN y la militarización del país: una justificación con forma legal. Análisis de la Acción de Inconstitucionalidad 01/1996. En P. Salazar, R. Niembro y C. Alonso, *Diez sentencias emblemáticas de la Suprema Corte.* Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Sierra, J. (2003). *Las Fuerzas Armadas Mexicanas en la Guerra Antinarcóticos.* Washington, DC: Washington Office on Latin America.

Silva, C., Pérez, C. y Gutiérrez, R. (2012). Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada. *Scielo*. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2012000300004

Sistema Nacional de Seguridad Pública [SNSP]. (1995, 11 de diciembre). Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Ciudad de México, México.

Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2018, 15 de noviembre). *Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018 y 11/2018.*

Fin a la guerra: Una agenda para la paz, la justicia y los derechos humanos en México[1]

RAÚL ZEPEDA GIL

Introducción

Desde 2007 se ha revertido el largo proceso civilizatorio que México había experimentado luego del fin de la Revolución: el homicidio pasó de estar en franco declive a incrementarse de tal manera que llegó a cubrir partes del territorio nacional. Las consecuencias del conflicto que ha causado amplia violencia homicida en México son palpables. En términos de desarrollo, los hombres en nuestro país han visto reducida en dos años su expectativa de vida al nacer y se detuvo el incremento de años de expectativa de vida al nacer de las mujeres (Aburto, Beltrán-Sánchez, García-Guerrero y Canudas-Romo, 2016).

Igualmente, la dinámica violenta entre Estado y organizaciones criminales ha agravado y ampliado violaciones de derechos humanos que México sufría aun antes del mencionado año: desplazamiento forzado interno, desapariciones, violencia sexual, ejecuciones extrajudiciales y violencia política contra oficiales electos y activistas. De estas violaciones cometidas por autoridades y organizaciones criminales algunas pueden ser consideradas delitos de lesa humanidad, dada su gravedad.

En 2007 el Estado mexicano inició una nueva fase del régimen internacional de prohibición de drogas —en nuestro caso presionado por el gobierno de los Estados Unidos (Froylán, 2010)— en la frágil coyuntura de un país con un sistema de seguridad y justicia colapsados (Kenny y Serrano, 2013). A pesar de la democratización gradual de México, con sus respectivas alternancias en 1997 y 2000, el sistema de seguridad y justicia que tenemos sigue siendo uno dedicado al control político (Magaloni, 2012). En particular, las violencias siguen siendo atendidas por intervenciones centralizadas letales y mediaciones informales en lugar de mediación pacífica (Pansters, 2012).

Ante una situación de aumento de violencia y delitos asociados a la misma, mientras los cuerpos militarizados de justicia implementaron políticas agresivas de prohibición, el sistema ha colapsado en atender las demandas más básicas de protección de la población. Se han agravado prácticas como el uso letal de la fuerza, la tortura, la criminalización y el encarcelamiento masivo, sin resultado alguno en términos de salud pública o reducción de la incidencia delictiva.

A pesar de la evidencia contundente en todos los campos respecto a las consecuencias de este conflicto armado en México —uno entre organizaciones criminales y el Estado mexicano—, sin importar el gobierno y su signo, la clase política ha montado un andamiaje represivo cada vez más sólido: un Estado de Derecho de excepción para cumplir con el régimen de drogas, Fuerzas Armadas con mayor presupuesto, más armas proveídas a las agencias de seguridad y amplias penas para criminalizar poblaciones marginadas.

Sin embargo, hay esperanza. Durante ese mismo periodo múltiples resistencias han dado a lugar a protecciones desde las que se ha podido cuestionar el fundamento político del conflicto: el sistema de justicia penal acusatorio permitió revelar las inconsistencias de la criminalización. Ante las violaciones graves de derechos humanos se han aprobado nuevos estándares que hasta ahora han sido útiles para cuestionar las consecuencias del régimen de prohibición. Incluso, aunque la administración electa en

1. Artículo originalmente publicado por la Fundación Friedrich Ebert, México, 2020.

2018 haya abandonado su agenda de pacificación, la fuerza moral de esta agenda, sostenida por organizaciones de víctimas desde el inicio del conflicto, sigue viva.

Múltiples esfuerzos se han desarrollado para contrarrestar las consecuencias de la fase militarizada del régimen internacional de prohibición de drogas en México. Una red de organizaciones de víctimas o de organizaciones temáticas en derechos humanos, organismos internacionales de derechos humanos, además de activistas, periodistas y académicos, han puesto esfuerzos por crear agendas, políticas, críticas e ideas para revertir esta tragedia que no solo afecta a nuestro país, sino a toda Latinoamérica, en particular a Centroamérica, Colombia, Brasil y Venezuela[2].

En este documento se pretende plantear una agenda coherente que refleje todos los esfuerzos aquí mencionados, dirigidos a una misión política de pacificación. Contrario a la idea de que la violencia que se vive es solo consecuencia de una quimera criminal y considerando que es más bien el resultado de decisiones políticas que han hecho que dicha quimera exista en primer lugar, es necesario crear una agenda para darle fin a la guerra contra las drogas en México, esperando que mientras esta se adapta en el terreno, podamos crear un modelo para pacificar a América Latina. Este es en esencia un documento político.

Con esta finalidad, se presenta lo siguiente: un breve resumen de las bases políticas y sociales del conflicto armado que vive el país. Esta sección parte de una idea central: el conflicto armado se alimenta a sí mismo y crea un Estado permanente de ciclos violentos. Enseguida se presentan las tendencias más generales del conflicto violento por medio de sus víctimas, con una breve descripción estadística y mención de casos paradigmáticos. Después de este diagnóstico se expone una serie de políticas bajo la idea general de un proyecto de pacificación civilizatoria para el país. Finalmente, se presenta el bosquejo general de una estrategia política para llevar este plan a cabo.[3]

Un país en conflicto: diagnóstico sobre las violencias en México

México vive un conflicto armado no convencional. Las violencias que han aumentado desde 2007 se explican por el conflicto abierto que sostiene el Estado mexicano contra las organizaciones criminales dedicadas, sobre todo, aunque no de manera restrictiva, al tráfico de drogas (Lessing, 2015). Claramente, es un conflicto en el cual las organizaciones criminales —como actores violentos no estatales— no tienen motivaciones políticas como en las guerras civiles. No obstante, implementar el régimen internacional de prohibición de drogas de forma militarizada creó la necesidad de parte de las organizaciones criminales de utilizar la violencia como mecanismo para cabildear contra las políticas represivas de la prohibición (Durán Martínez, 2015). La prohibición, su sostenimiento y sus actores son productos de un orden político, por lo que no puede entenderse la dinámica económica del uso de la violencia si no es desde una fuente política: prohibir un mercado de consumo social amplio, como son las drogas, por presión nacional e internacional.[4] Es una decisión política transferir a un mercado ilícito los beneficios de un producto mediante la prohibición.

La violencia en un conflicto armado de esta naturaleza jamás debe ser interpretada como sucesos desorganizados de un mercado inestable (Reuter, 1983), más bien debe ser interpretada como el uso de un instrumento deliberado de transformación del mercado (Reuter, 2009). Con ello, sus consecuencias son parte de una secuencia de transformaciones del mercado causadas por la implementación militarizada del régimen de prohibición. En este caso, la militarización la entendemos no solo como el hecho de que integrantes de las Fuerzas Armadas participen, sino el uso de la fuerza con fines políticos (Clausewitz, 1982). Por lo tanto, las consecuencias de este uso de la violencia, entre ellas las violaciones de derechos humanos, son parte

2. Para indagar a este respecto, ver: Bergman, M. (2018*). More money, more crime: Prosperity and rising crime in Latin America*. Oxford University Press; Vilalta, C. (2020). Violence in Latin America: An Overview of Research and Issues. *Annual Review of Sociology*, *46*: 693-706; Snyder, R. y Durán Martínez, A. (2009). Drugs, violence, and state-sponsored protection rackets in Mexico and Colombia. *Colombia internacional*, *70*: 61-91.

3. Este documento se ha beneficiado de los generosos comentarios de numerosas personas que leyeron un primer borrador muy distinto, pero con el mismo enfoque. En particular agradezco a Mariclaire Acosta, Juan Salgado, Mario Arriagada, Estefanía Vela, David Ramírez de Garay, Carlos Pérez Ricart, Eugenio Weigend, Jorge Javier Romero, Javier Contreras y Jacobo Dayán. Igualmente agradezco a Elisa Gómez y Mónica Tapia por haberme confiado este documento. Pero la mayor fuente de inspiración son las víctimas de este conflicto, quienes a pesar del dolor que viven siguen adelante buscando paz, justicia y verdad.

4. Para ampliar esta perspectiva, ver: Nadelmann, E. (1990). Global prohibition regimes: The evolution of norms in international society. *International Organization*: 479-526; Andreas, P. y Nadelmann, E. (2008). *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*. Oxford University Press; Nadelmann, E. (1990). Role of the United States in the International Enforcement of Criminal Law, *The Harvard International Law Journal, 31*: 37-76.

integral del conflicto y deben ser entendidas desde el marco conceptual del conflicto armado.

En este sentido, el diagnóstico que se presenta aquí hace dos esfuerzos: el primero es describir, con la información que tenemos hasta la fecha, los mecanismos del conflicto armado y cómo estos causan violencia, violaciones de derechos humanos y la comisión de delitos. Desde un enfoque que privilegia a los derechos humanos como el eje de toda política de seguridad, se busca dirigir esta explicación a sus consecuencias y sus costos sociales (Enciso, 2016), puesto que este contexto de conflicto ha agravado el colapso del sistema de justicia que atiende los otros delitos que no son consecuencias directas del mismo (Magaloni, 2012). En general, las políticas del régimen de prohibición refuerzan soluciones de mano dura a problemas sociales de larga data y nuevos problemas derivados. El segundo esfuerzo se concentra en destacar brevemente las tendencias generales de las consecuencias en violencia y violaciones de derechos humanos del conflicto armado y colapso del sistema de justicia. Nos enfocamos en aquellos fenómenos que afectan de modo desproporcionado los derechos humanos y las condiciones pacíficas de convivencia cotidiana. Otros delitos que no son foco de este documento deben ser entendidos bajo el colapso del sistema de justicia traído por el régimen de prohibición de drogas.

El triunfo imposible: el conflicto armado y el colapso del sistema de justicia

La dinámica del conflicto armado que vive México se debe a un conjunto de condiciones políticas, sociales y económicas que lo precedieron: una economía política del conflicto armado (Keen, 2005; Keen, 2008).

El régimen de prohibición y sus políticas

Aunque la prohibición tiene orígenes nacionales (Campos, 2015), la creación de los tratados internacionales sobre control de drogas en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha cimentado transformaciones profundas en los sistemas jurídicos del mundo; en esencia, al establecer la prohibición de un catálogo de sustancias consideradas drogas dañinas para la salud. El propósito de este régimen fue proteger a la población mundial de adicciones problemáticas derivadas del consumo del catálogo de drogas que están contempladas en los tratados. Empero, como lo ha documentado la Comisión Global de Políticas de Drogas en 2011, no solo no se ha detenido el problema de consumo problemático de drogas, sino que ha habido consecuencias perniciosas en salud, violencia y derechos humanos. La guerra global contra las drogas ha fracasado (Comisión Global de Políticas de Drogas, 2011).

El régimen internacional de prohibición de drogas se ha desplegado en México de las siguientes maneras: (1) establecimiento de tipos penales extraordinarios que criminalizan consumidores, reducen los derechos de los imputados y, en particular, afectan a las poblaciones marginadas que se involucran en el tráfico de drogas como ingreso alternativo ante situaciones de marginación socioeconómica; (2) despliegue de misiones militarizadas en el territorio nacional con fines represivos y violentos que terminan en violaciones de derechos humanos; y (3) políticas de detención y fragmentación de organizaciones criminales que incentivan ciclos de violencia para elegir nuevos liderazgos de organizaciones criminales.[5]

El derecho penal extraordinario en el caso mexicano llevó a la extensión de la prisión preventiva de los detenidos y a la detención sin acusación judicial conocida en el derecho mexicano como *arraigo* (Barreto Rozo, 2015). Este derecho amplió la oportunidad para las autoridades de justicia en México de implementar prácticas de investigación violatorias de derechos humanos, tales como la tortura y la presentación de pruebas fabricadas.[6] En particular, el tipo penal conocido como *delincuencia organizada* —que simplemente significa acusar a una persona de asociarse con otras para cometer delitos— permitió usar estas herramientas judiciales del derecho penal extraordinario para detener a más personas junto con otros delitos, entre ellos narcomenudeo (venta de drogas en pequeñas dosis) y delitos contra

5. Al respecto, ver: Calderón, G., Robles, G., Díaz-Cayeros, A. y Magaloni, B. (2015). The beheading of criminal organizations and the dynamics of violence in Mexico. *Journal of Conflict Resolution 59*(8): 1455-1485; Dickenson, M. (2014). The impact of leadership removal on Mexican drug trafficking organizations. *Journal of Quantitative Criminology 30*(4): 651-676; Jones, N. (2013). The unintended consequences of kingpin strategies: kidnap rates and the Arellano-Felix Organization. *Trends in Organized Crime*, 16(2): 156-176.

6. Para ampliar, ver: Magaloni, B. y Rodriguez, L. (2020). Institutionalized Police Brutality: Torture, the Militarization of Security, and the Reform of Inquisitorial Criminal Justice in Mexico. *American Political Science Review*: 1-22; Ang, M. y Blajer de la Garza, Y. (2020). Vulnerability, due process, and reform in modern Mexico. *Constitutional Political Economy*: 1-30.

la salud (tráfico, producción y distribución de drogas en amplias cantidades) (Pérez Correa, 2014). Si se considera el perfil sociodemográfico de quienes terminan privados de la libertad por estos tipos penales, la mayoría son hombres jóvenes de baja escolaridad, el régimen ha criminalizado a una parte importante del bono demográfico mexicano (De Hoyos, 2016).

Las misiones militarizadas en el territorio mexicano han causado ciclos violentos debido al uso de la letalidad por parte de las agencias armadas del Estado (Espinosa y Rubin, 2015). Tanto en la Operación Cóndor de 1969 como en la declaración de la guerra contra las drogas por parte del presidente Felipe Calderón en 2007 ambas utilizaron medidas de fuerza desmedida para detener o asesinar personas que sospecharan estuviesen involucradas en tráfico de drogas o actividades auxiliares a organizaciones criminales. En ambos casos se registraron aumentos importantes de la violencia por parte de las organizaciones criminales en respuesta a las presiones militares de las autoridades que intentaron usar a las agencias armadas como mecanismo de supresión de la oferta de drogas (Enciso, 2010). Aunque estos operativos fueran retirados posteriormente, los efectos en ciclos de violencia continúan hasta la fecha. Sobre las consecuencias de la fase represiva del régimen internacional de drogas abundaremos al hablar de las víctimas de violencia letal.

En particular, la política de detenciones de liderazgos criminales ha sido utilizada en el marco del régimen internacional de prohibición de drogas en México con letales consecuencias. Los gobiernos, sucesivamente, han formulado listas de personas prioritarias para detención y las agencias armadas los han detenido y asesinado; ello ha causado ciclos de violencia, ya sea de reacción contra el Estado mexicano, para resolver disputas sucesorias o para ampliar control sobre rutas comerciales que la organización dañada pueda abandonar. Esta estrategia, conocida como *kingpin* (Pérez Ricart, 2019), se mantiene hasta nuestros días y en lugar de reducir las capacidades de las organizaciones criminales, crea peligrosas fragmentaciones y disputas violentas que mantienen ciclos de homicidios por meses.[7]

Aunque los gobiernos han tratado de escapar de algunas de estas estrategias, el gobierno de los Estados Unidos ha presionado al gobierno mexicano a seguir implementándolas, incluso con la velada amenaza del retiro de cooperación en otros campos de la relación bilateral. Queda claro que los límites de la política exterior mexicana están en la integración económica, social y política con los Estados Unidos, y ello ha también dado espacio a las agencias de seguridad de ese país a operar en territorio nacional y contribuir a la implementación represiva del régimen internacional de prohibición de drogas a pesar de sus consecuencias en nuestro territorio (Ricart, 2018). En particular, cargando a México la responsabilidad de detener el tráfico ilícito internacional de drogas en un contexto de crisis de consumo de drogas en ese país.

Estado represor con sistema de justicia colapsado

El sistema de justicia mexicano ha sido fundado en el control político violento. Si bien, como todo sistema de justicia, ha procesado casos destacados, su uso se ha dado en función de la represión política y el control social. A partir de 2007 es posible notar que el sistema se vio inundado por una ola de delitos que le es imposible manejar. El sistema de justicia colapsó y hasta la fecha no ha logrado obtener capacidades suficientes para procesar de manera mínima las denuncias de delitos.

Tres datos ejemplifican el colapso del sistema judicial. En primer lugar, que la mayor parte de los delitos que suceden en México no se denuncian. La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública (ENVIPE) que levanta el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) reporta más de 90% de "cifra negra" de denuncias en casi todos los delitos, por excepción de aquellos ligados al mercado de seguros y a los homicidios. En segundo lugar, como han dado cuenta las investigaciones sobre impunidad, más de 90% de los homicidios en México no son investigados (Zepeda y Jiménez, 2019). A ello se suma, como indica la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental de Inegi en 2017, que más de 50% de la población en contacto con autoridades de seguridad experimentó actos de corrupción (por ejemplo, petición de dinero a cambio de trámites), más de 25% lo vivió con el ministerio público; y 18% con tribunales o juzgados. El sistema de justicia no puede si quiera atender el mínimo de sus responsabilidades y en los márgenes en que actúa lo hace en un ambiente plagado de corrupción y arbitrariedad.

Sin embargo, como se ha documentado, las agencias de seguridad armadas reciben la mayor parte de los aumentos presupuestales mientras que las inicia-

7. Se sugiere revisar: Phillips, B. (2015). How does leadership decapitation affect violence? The case of drug trafficking organizations in Mexico. *The Journal of Politics* 77(2): 324-336; Atuesta, L. y Pérez-Dávila, Y. (2018). Fragmentation and cooperation: the evolution of organized crime in Mexico. *Trends in Organized Crime* 21(3) 235-261.

tivas de prevención y el Ministerio Público han quedado rezagados. Incluso, a pesar de la existencia de fondos presupuestales federales para gobiernos locales, estos solo han enfocado sus esfuerzos en armar a sus corporaciones en lugar de fortalecer las capacidades de procesamiento de investigación. A partir de los casos paradigmáticos de violaciones de derechos humanos se ha revelado que las autoridades en México son altamente ineficientes para investigar delitos (GIEI, 2015).

El reflejo claro de cómo la inversión en recursos humanos y materiales en el sistema de seguridad ha terminado en reproducir el ciclo de violencia ha sido el aumento de la letalidad de las agencias armadas del Estado y la pérdida de armas por parte de autoridades.[8] En este mismo sentido, dado el esquema federal que subsidia a los gobiernos locales, pero los cuales siguen necesitando de la autoridad federal para enfrentar problemáticas de seguridad, el Ejército mexicano ha sido la agencia que ha recibido más presupuesto. En tanto, los gobiernos locales, fiscalmente débiles, no han querido recaudar más para tener policías civiles que reemplacen a las agencias de seguridad militarizadas federales. Estamos ante una centralización militarizada de la seguridad pública vía la debilidad fiscal del Estado federal mexicano, y ante un sistema de justicia que, a pesar de haber pasado por diversas reformas dirigidas a transparentarlo, sigue siendo insuficiente y sigue obedeciendo al régimen penal de la prohibición.

El último reflejo del Estado represor mexicano es que mantiene un sistema carcelario con numerosas personas sin sentencias por sus delitos en condiciones de hacinamiento, lejanas por completo de la aspiración de la rehabilitación. En promedio, según la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) de 2016 de Inegi, en promedio 25% de los presos no tiene sentencia, con una amplia varianza entre entidades. Aunque la Ciudad de México presenta solo 4.29% de su población penitenciaria sin sentencia, hay entidades como Nayarit, Tlaxcala, Quintana Roo, Guerrero y Colima con más de 40% de personas presas sin sentencia. Según los Censos Administrativos de Inegi, apenas en 2019, producto de la reforma del sistema penal acusatorio, hubo menos presos que la capacidad del sistema penitenciario, con más de 176 mil presos versus 181 mil camas disponibles, pero que a todas luces no implica el fin del hacinamiento dada la distribución desigual de camas y presos entre entidades. Por desgracia, con la ampliación del catálogo de delitos que requerirían prisión preventiva, esta tendencia podría revertirse.

El mercado ilícito y sus integrantes

Contrario a la idea que se ha difundido desde los promotores del régimen internacional de prohibición de drogas, las organizaciones criminales no son tendientes a la violencia[9]. En un contexto de estabilidad y persecución moderada, estas pueden actuar de manera pacífica, resolviendo sus disputas de mercado mediante mecanismos informales y, de modo extraordinario, mediante mecanismos violentos. Aun así, la estrategia *kingpin* ha empujado progresivamente al conflicto entre organizaciones criminales, dedicadas sobre todo al tráfico trasnacional de drogas, a resolver sus disputas internas con violencia y, aunque resulte paradójico, los esfuerzos militarizados por desmantelarlas han causado el efecto indeseado más violento: organizaciones que reclutaron en masa a jóvenes y emprendieron una carrera armamentista para resistir el embate estatal.

Como se ha documentado, los esfuerzos trasnacionales por desmantelar redes criminales terminaron por afectar a los mercados nacionales de tráfico de drogas, lo que provocó aumentos de homicidios (Castillo, Mejía y Restrepo, 2020). A esto se suma que es un mercado ilícito que se alimenta en lo que sucede en los mercados legales, en particular los mercados de la agricultura y de las armas. El decrecimiento de las ganancias para los agricultores en México ha provocado la transferencia de muchos de ellos a la agricultura de semillas prohibidas (Dube, García-Ponce y Thom, 2016). En el caso del mercado legal de las armas en los Estados Unidos, el levantamiento de la prohibición a la venta de armas de asalto y las ventas masivas de armas se corresponden

8. Ver: Silva Forné, C., Pérez Correa, C. y Gutiérrez Rivas, R. (2017). Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad. *Perfiles latinoamericanos*, *25*(50): 331-359; Silva Forné, C., Pérez Correa, C. y Gutiérrez Rivas, R. (2012). Uso de la fuerza letal: Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada. *Desacatos*, *40*: 47-64; Esparza, D. y Weigend, E. (2015). The illegal flow of firearms from the United States into Mexico: A state-level trafficking propensity analysis. *Journal of Trafficking, Organized Crime and Security* *1*(2): 115-125.

9. Gambetta, Diego. (1996). *The Sicilian Mafia: the business of private protection*. Harvard University Press, 1996. Schelling, T. (1971). What is the business of organized crime? *The American Scholar*: 643-652. Skaperdas, S. (2001). The political economy of organized crime: providing protection when the state does not. *Economics of Governance* *2*(3): 173-202.

con aumentos de la violencia criminal[10]. En este sentido, las políticas represivas del régimen de prohibición han sido inefectivas porque no son adaptables a otras políticas de regulación de mercados dado que sus instrumentos son violentos.

Estas organizaciones criminales han cabildeado con violencia para enfrentar las políticas militarizadas. En particular, se ha documentado el uso de la violencia contra candidatos, funcionarios públicos y comandantes de agencias de seguridad. Esto demuestra que no solo el régimen ha sido ineficaz, sino que ha creado un ambiente de inseguridad para quien quiera desempeñar el servicio público. El cabildeo violento de las organizaciones criminales ha tenido consecuencias terribles; en especial aquellas que han imitado estrategias y usado armas militares con las que se han cometido delitos que pueden ser considerados de lesa humanidad: masacres, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas.

Las organizaciones criminales en México han reclutado en masa a jóvenes marginados para ampliar sus actividades. El perfil de los presos nos da una idea de este perfil. Según la ENPOL de Inegi, 94.73% de las personas detenidas por homicidio cuando tenían entre 12 y 29 años son hombres; 95.35% de aquellos detenidos por tráfico de armas y 93.65% en delitos contra la salud. Más de 70% tienen menos de nueve años de escolaridad (es decir, secundaria o menos) y más de 75% ejercía trabajos informales, manuales, del sector agricultura o asalariados en general. El perfil de la población carcelaria en México desde 2007 revela el rostro del reclutado: hombres jóvenes marginados.

Conservadurismo populista penal

El régimen de prohibición se ha montado en una tendencia más antigua: el conservadurismo populista penal. Esta filosofía política deshumaniza a las personas que cometen delitos y promueve soluciones penales y represivas para todo problema de seguridad, ya sea real o creado mediante el pánico moral mediático (como es el caso del pánico moral alrededor del consumo de drogas). Políticos, organizaciones de la sociedad civil y las Fuerzas Armadas sostienen que este conjunto de políticas y visiones conocidas como "mano dura" son la solución a los problemas de seguridad.

A partir del conservadurismo populista penal, se deshumaniza a quienes supuestamente cometen delitos, se les juzga antes de que se pueda cerciorar su culpabilidad, y se crean etiquetas discriminadoras que producen una distinción del enemigo (Farrington, 1977; Becker, 2003). Esto evita incluso que haya solidaridad y empatía hacia las víctimas de violaciones de derechos humanos, porque se les asocia con ser integrantes de organizaciones criminales, aunque no haya evidencia de ello. Por esta razón[11], desde el inicio del conflicto, se han aumentado las penas, implementado la prisión preventiva oficiosa y la práctica del arraigo.

Ello fortalece la posición de organizaciones sociales dedicadas a promover el enfoque punitivo de la seguridad pública. Estas organizaciones buscan fortalecer la persecución punitiva de delitos al ampliar capacidades policiales, penas y en oponerse a medidas disuasorias alternativas, que puedan ser interpretadas como ceder ante las personas que cometen delitos. El principio que rige a estas organizaciones es la disuasión violenta. No obstante, la evidencia internacional apunta a que el aumento de penas y detenciones no ha tenido efectos en reducir incidencia delictiva (Pratt, Cullen, Blevins, Daigle y Madensen, 2008).

Las soluciones de la "mano dura" refuerzan los ciclos represivos y violentos al crear ambientes de opinión pública adversos a las políticas de prevención, pacificación y resolución alternativa de conflictos al encuadrarlos como si se fuera a ceder ante las organizaciones criminales. Los defensores de la "mano dura" sostienen que toda solución no punitiva es una puerta para una nueva ola de crimen, aunque hasta la fecha no se ha probado que esto suceda (Lessing, 2017). En particular, esta perspectiva descansa en la amplia popularidad de las Fuerzas Armadas en México[12].

10. Ver: Dube, A., Dube O. y García-Ponce, O. (2013). Cross-border spillover: US gun laws and violence in Mexico. *American Political Science Review*: 397-417; Esparza, D. y Weigend. (2015). The illegal flow of firearms from the United States into Mexico: A state-level trafficking propensity analysis. *Journal of Trafficking, Organized Crime and Security 1*(2): 115-125. Perez Esparza, D., Johnson, S. y Gill, P. (2019). Why did Mexico become a violent country?: Assessing the role of firearms trafficked from the US. *Security Journal*: 179-209.

11. Ver: Aranda, S. (2014). "You don't see any violence here but it leads to very ugly things": forced solidarity and silent violence in Michoacán, Mexico. *Dialectical Anthropology 38*(2): 153-171; Schedler, A. (2014). The Collapse of Solidarity in Criminal Civil War: Citizen Indifference towards the Victims of Organized Violence in Mexico. *APSA 2014 Annual Meeting Paper*.

12. Según la ENCIG 2019, 73.6% de la población confía en el Ejército y la Marina. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf

Orden masculino violento

Las masculinidades violentas se fundan en la agresión como mecanismo de resolución de conflictos. En particular, desde la perspectiva militar, la victoria absoluta se deriva de la guerra total: la eliminación del opositor. Resistir a la eliminación total requiere de poderosos actos de retaliación. En otras palabras, las masculinidades como identidad y estrategia fundamentan los ciclos violentos (Hatty, 2000; Kimmel, 2017). El orden masculino violento en que se fundamenta el conflicto armado en México igualmente se despliega de manera cotidiana en otros delitos y violencias históricas, en particular contra las mujeres.

A pesar de que contamos con información sesgada del conflicto entre organizaciones criminales, múltiples relatos han dado cuenta que el uso de la violencia en venganzas entre organizaciones fue parte de lo que dio pie al conflicto criminal, en el que el Estado intervino después (Collins, 2009). Se ha documentado que las mafias no son necesariamente violentas, pero el riesgo de que sus integrantes usen la violencia de formas no estratégicas es latente. Mientras más desorganizadas por dentro, el tráfico ilícito de drogas puede terminar en conflictos y riñas contraproducentes que llaman a la intervención estatal.

Como en la mayoría de los conflictos armados, la abrumadora mayoría de los integrantes de las organizaciones criminales y los cuerpos armados del Estado son hombres jóvenes (Fingerhut y Kleinman, 1990). Ello los convierte en las víctimas de un conflicto, ya que el mercado ilícito y el régimen internacional prohibición de drogas requieren a masas de jóvenes que podrían tener un destino distinto a la guerra y la muerte. No cualquier hombre joven se integra a estas actividades; la marginación, la violencia intrafamiliar, el abandono y la falta de identidad en edades cruciales del desarrollo bifurcan las vidas de los jóvenes de nuestro país a las armas, ya sean del Estado o de las organizaciones criminales[13]. Peor aún, dada la corrupción y falta de cohesión de las Fuerzas Armadas, las prácticas violentas de los ejércitos han pasado a ser repertorio de las estrategias de las organizaciones criminales vía los desertores. Estamos pues, ante la militarización de una guerra que solía ser un conflicto simple entre jóvenes con poco entrenamiento (Correa-Cabrera, 2017).

Las víctimas del conflicto

Derivado del conflicto armado antes descrito y del subsecuente colapso del sistema de justicia, múltiples personas han sido víctimas de violencias, violaciones de derechos humanos y crímenes que en ocasiones llegan a ser tan graves que pueden calificar como de lesa humanidad. El enfoque de cualquier política de pacificación y estrategia política debe partir de las víctimas. Atenderlas es parte esencial al desentrañar los mecanismos del conflicto y las políticas para reconstituir al Estado en dimensiones diferentes a las represivas. A continuación, se hace una descripción breve de las tendencias generales o de los casos paradigmáticos sobre las violencias que asedian a la nación.

Homicidios y feminicidios

Sabemos que el conflicto armado en México inició en 2007 por el disparo del homicidio en México. La Gráfica 1 nos permite ver las tendencias más importantes del homicidio en México antes y después de dicho año. La tendencia más importante es que pasamos de tener 10,000 homicidios anuales en promedio a más de 25,000 homicidios anuales. Desde 2007 hasta 2018 han ocurrido más de 278,000 homicidios. Si tan solo contamos los homicidios con arma de fuego en vías públicas, es decir, una aproximación del homicidio que probablemente se debe al conflicto armado, serían más de 120,000 homicidios en el mismo periodo de tiempo. El aumento se debió sobre todo al aumento de los homicidios con arma de fuego, que eran en promedio 50% de los que ocurrían antes de 2007 y pasaron a más de 70% en 2018. El homicidio con arma de fuego en la vía pública pasó de 27% antes de 2007 a 40% después de ese año. Pero la tendencia se concentra de modo especial en hombres: 88% de los homicidios en promedio desde 1990 corresponden a homicidios de hombres.

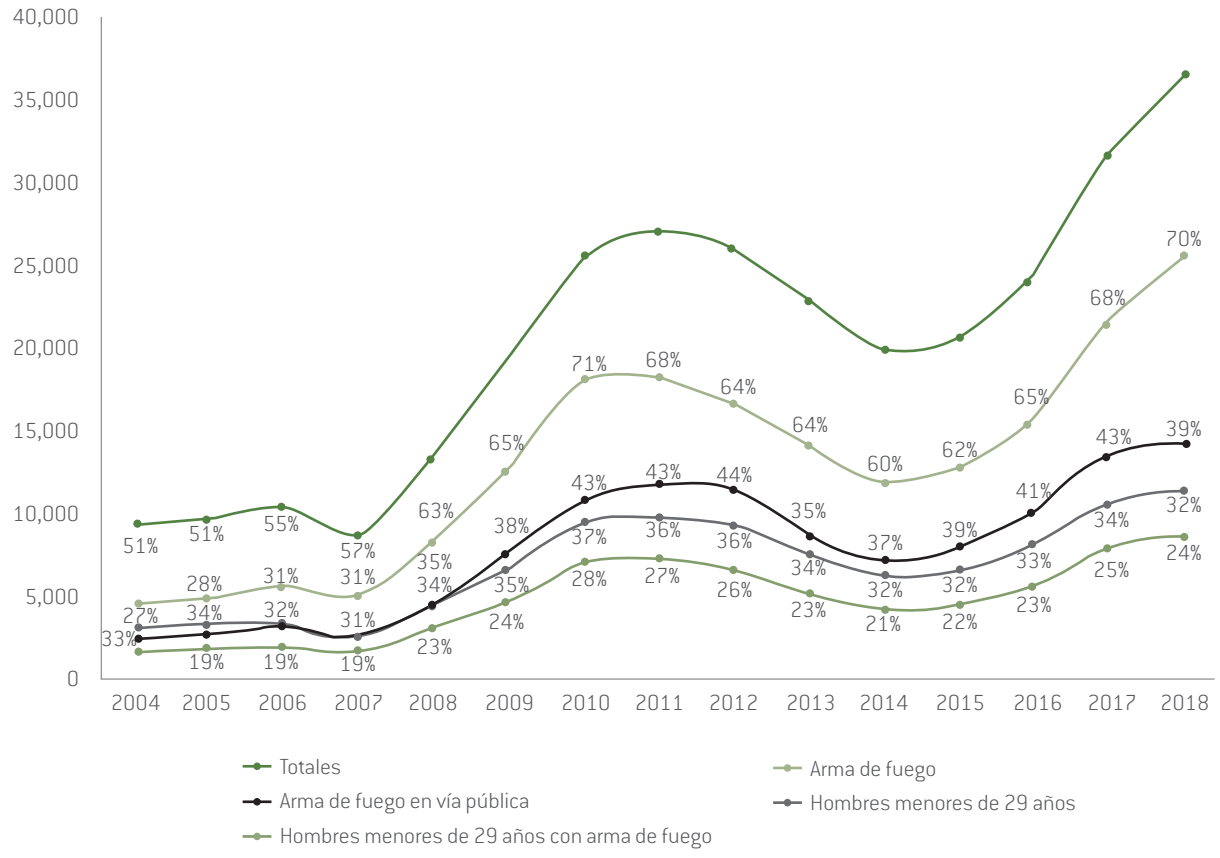
13. West, D. y Farrington, D. (1973). *Who Becomes Delinquent?: Second Report of the Cambridge Study in Delinquent Development*. Vol. 34. Heinemann Educational [for the Cambridge Institute of Criminology]; Farrington, D. (2003). Key results from the first forty years of the Cambridge study in delinquent development (pp. 137-183). En *Taking stock of delinquency*, Springer, Boston, M. A.; Piquero, A., Farrington, D. y Blumstein (2007). *Key issues in criminal career research: New analyses of the Cambridge Study in Delinquent Development*. Cambridge University Press;
Azaola, E. (2015). Diagnóstico de las y los adolescentes que cometen delitos graves en México. Unicef; Azaola E. (1995). *Los niños de la correccional: fragmentos de vida*. No. F/365.42 A9. Azaola, E. (1994). Pobreza, infancia y delincuencia. Hacia una política para los menores infractores. *Nueva sociedad, 131*: 144-155.

Los hombres menores de 29 años representan más de 32% de los homicidios y 24% de los homicidios con arma de fuego. Si tomamos a las víctimas de homicidio hombres menores de 35 años con respecto al total de los homicidios con arma de fuego, desde 1998, son más de 54% en promedio anual. Esta es la fuente principal de la reducción de la expectativa de vida al nacer de los hombres mexicanos desde 2007.

El homicidio de mujeres también ha ido al alza desde el inicio del conflicto, como se ve en la Gráfica 2. De un promedio anual de menos de 1,200 homicidios se pasó a 2,500, incluso superando la barrera de los 3,500 en 2018. Antes de 2007 la mayor parte de los homicidios de mujeres en México eran sin arma de fuego, pero en 2010, 2017 y 2018 el homicidio con arma de fuego contra mujeres superó a los que no eran con arma de fuego. De hecho, aunque históricamente los homicidios de mujeres habían sucedido más en ámbitos domésticos, por violencia intrafamiliar o feminicidios en espacios de trabajo, por ejemplo, en 2018 los homicidios con arma de fuego en vía pública contra mujeres superaron a los homicidios en vivienda. Esto nos revela que todos los tipos de homicidios de mujeres incrementaron desde 2007 y que las modalidades más cercanas al conflicto, que son los homicidios con arma de fuego en vía pública, tomaron protagonismo. En 2017 por primera vez más de 50% de los homicidios de mujeres fueron con armas de fuego y en 2018 superaron 57%. Esta es la fuente que causó que se detuviera el crecimiento de los años de expectativa de vida al nacer para las mujeres.

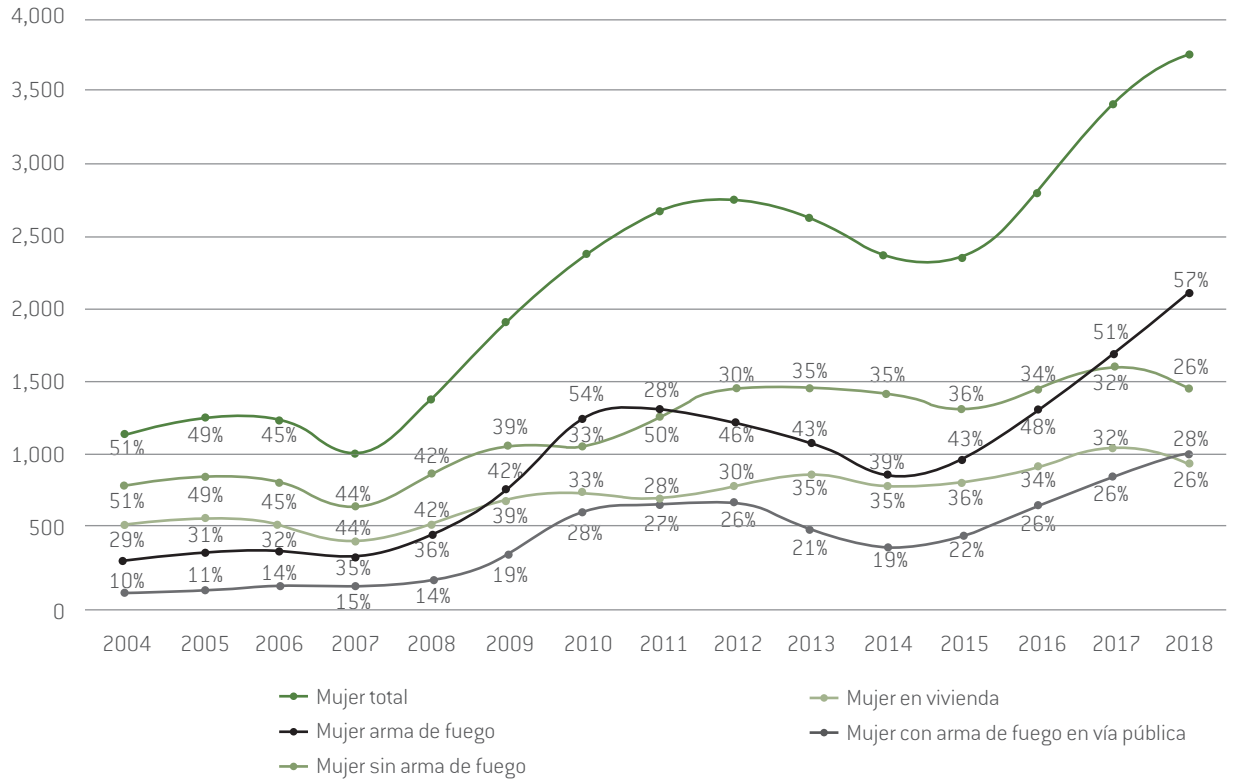
Comparativamente, México es uno de los 20 países con más homicidios en el mundo. Aun así, como se puede ver en la Gráfica 3, antes de 2007, Centroamérica y algunos otros países de América Latina tenían tasas por cada 100,000 habitantes mucho más altas. No obstante, el crecimiento de la tasa de homicidios en México superó a países con violencia posconflicto como Irak y se ha acercado a las altas tasas históricas de Brasil y Sudáfrica. Mientras que Colombia ha tenido un declive sostenido, México ha tenido un aumento notable.

Gráfica 1. Homicidios en México de 2004 a 2018
(porcentajes con respecto al total)



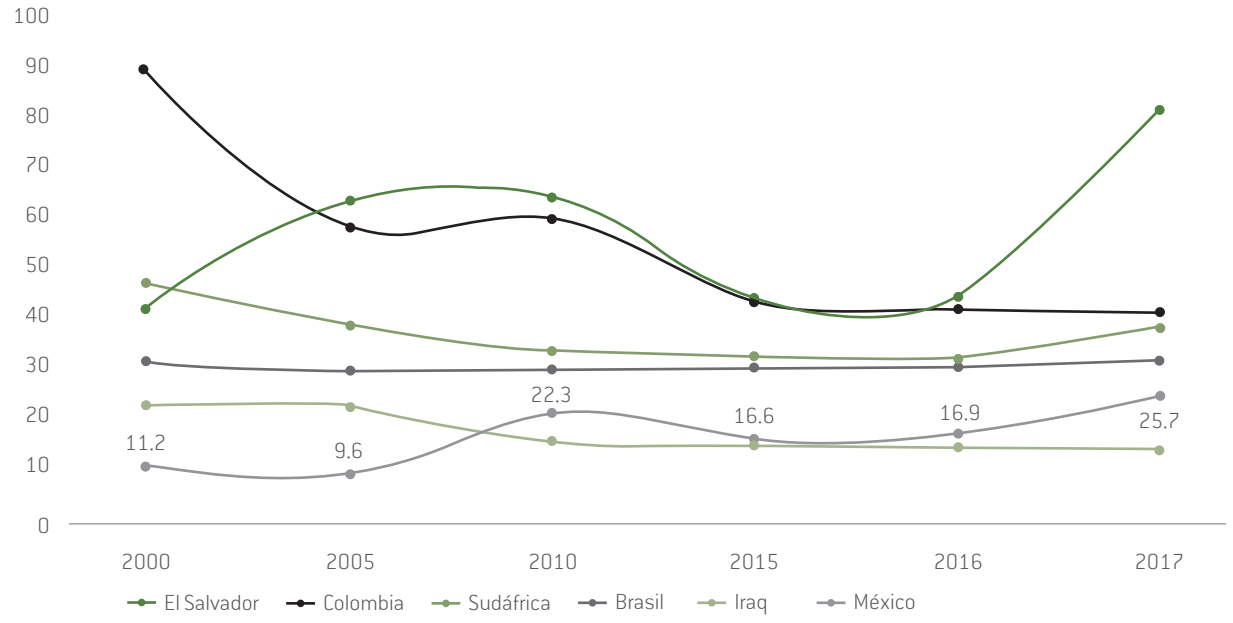
Fuente: Defunciones generales del INEGI.

Gráfica 2. Homicidios de mujeres desde 2004 hasta 2018
(porcentajes con respecto al total)



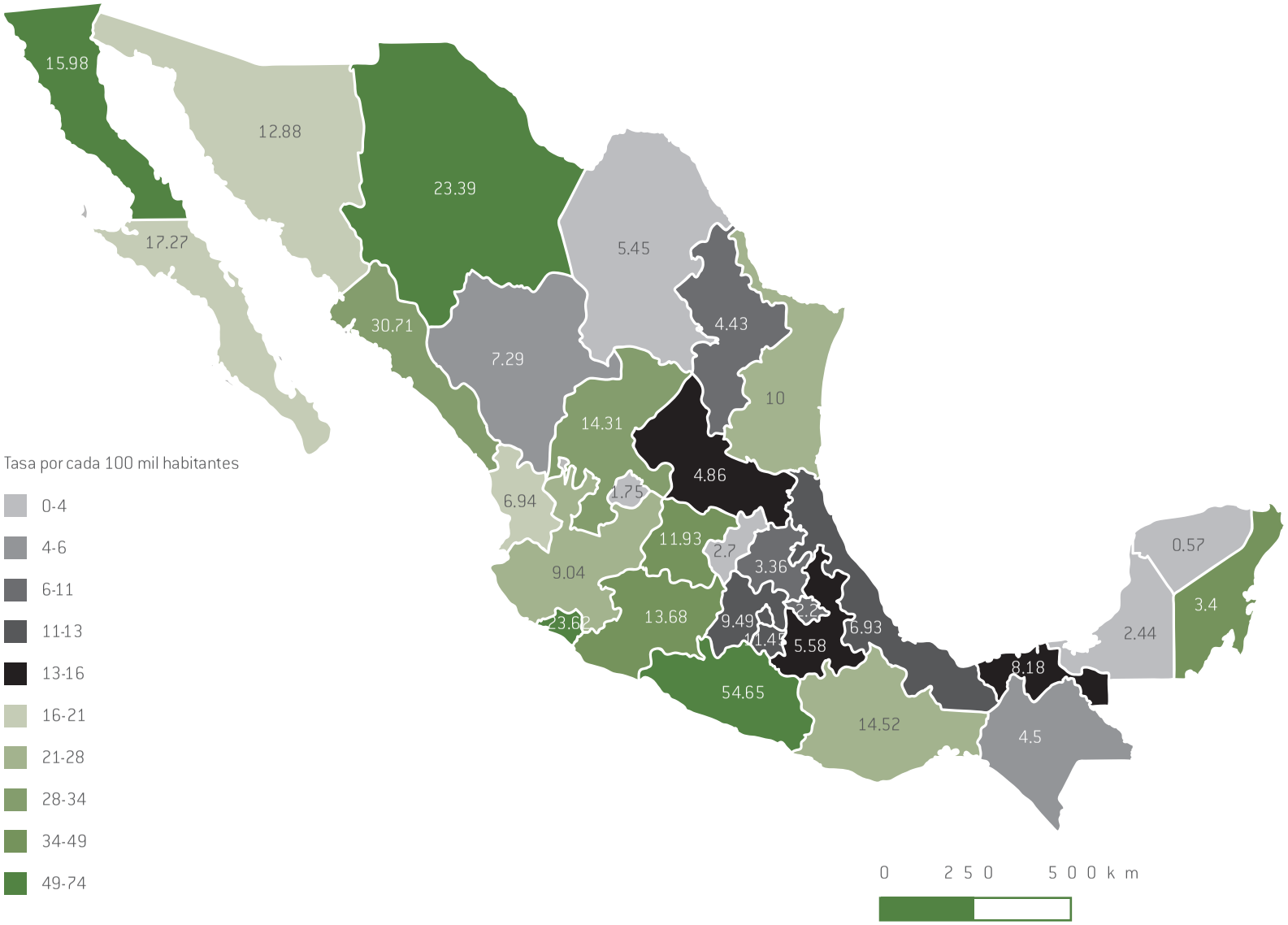
Fuente: Defunciones generales del INEGI.

Gráfica 3. Tasas de homicidio por cada 100 mil habitantes para países selectos
(se indican las tasas de México)



Fuente: Organización Mundial de la Salud.

Mapa 1. Tasa de homicidios en México en 2018



Fuente: Defunciones generales del INEGI. Proyecciones de población de CONAPO.

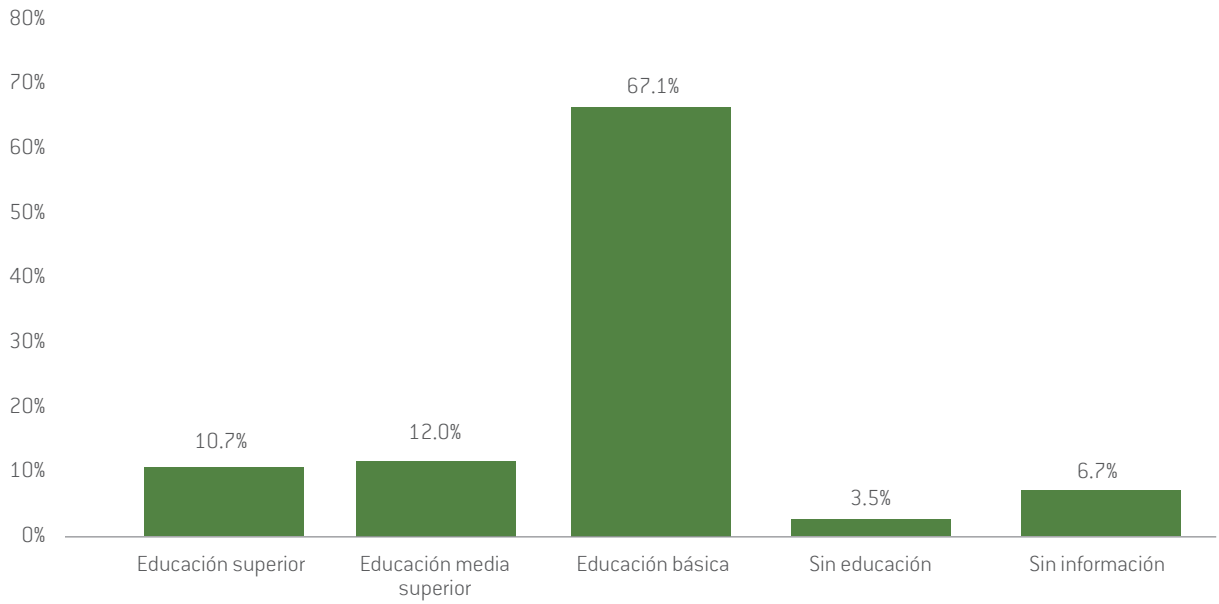
La comparación de las tasas de homicidio entre países puede llevarnos a la conclusión equivocada de que México no tiene un problema de violencia tan grave. Al contrario, si vemos en términos subnacionales las tasas de homicidio en el Mapa 1, podemos notar que tenemos entidades con tasas similares a El Salvador, el país más violento del mundo. Guerrero y Chihuahua persistentemente desde 2007 han tenido tasas de homicidio mucho más altas que la mayor parte de América Latina y similares a todo Centroamérica y el Caribe. La violencia en el país se ha concentrado de forma predominante en las entidades fronterizas con los Estados Unidos y las entidades del sur que tienen puertos funcionales con el océano Pacífico. Es decir, la violencia se distribuye entre entidades con conexiones con la economía global.

Por último, como revela la Figura 1, la mayor parte de las víctimas del conflicto fueron personas de baja escolaridad, lo cual nos da un indicador de que la mayor parte de las víctimas de homicidio en México son poblaciones socioeconómicamente marginadas.

Ejecuciones extrajudiciales

Con respecto a las ejecuciones extrajudiciales, en su dimensión, se deben no solo a la negación de las autoridades policiales y armadas de poner a disposición del Ministerio Público a presuntos acusados de delitos, también se deben a la letalidad ejercida por las corporaciones armadas, misma que ha crecido en México desde 2007[14]. Es prudente recordar tres casos paradigmáticos de ejecuciones extrajudiciales y sus lecciones. En el caso de la ejecución extrajudicial de 22 civiles el 22 de mayo de 2015 en Tanhuato, Michoacán, por parte de la Policía Federal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) acreditó el uso desproporcionado de la fuerza mediante el uso de armas de alto calibre y un helicóptero desde el que se tuvo ventaja desproporcionada contra las víctimas de las ejecuciones[15]. El abuso de armas de alto poder en toda situación hace en extremo probable el aumento de ejecuciones extrajudiciales.

Figura 1. Escolaridad de las víctimas de homicidio con arma de fuego en la vía pública desde 2007



Fuente: INEGI, Defunciones generales. N= 112, 798.

14. Para mayor información, consultar: Silva Forné, C., CPérez Correa, C. y Gutiérrez Rivas, R. (2017). Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad. *Perfiles latinoamericanos*, *25*(50): 331-359; Silva Forné, C., Pérez Correa, C. y Gutiérrez Rivas, R. (2012). Uso de la fuerza letal: Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada. *Desacatos*, *40*: 47-64.

15. Resultados de la Investigación realizada por la CNDH con motivo de los hechos acontecidos el 22 de mayo de 2015 en el "Rancho del Sol", Municipio de Tanhuato, Michoacán. http://www.cndh.org.mx/documento/resultados-de-la-investigacion-realizada-por-la-cndh-con-motivo-de-los-hechos-acontecidos

En el caso de Apatzingán, por su parte, se hizo constar que el 6 de enero de 2015 tanto la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) como la Policía Federal abusaron del uso de la fuerza al desplazar a un grupo de personas que ocupaba la presidencia municipal (Castellanos, 2015). Esto da constancia de que las agencias armadas pueden cometer estos delitos sin diferencia de su conformación civil o militar, dado que tenían instrucciones para actuar de manera conjunta. Finalmente, como lo acreditó el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro-Juárez (Prodh), hay documentación de la Sedena que revela que la Base de Operaciones Mixtas Militares tenían instrucciones de "abatir" (asesinar) personas en la oscuridad o en flagrancia, que resultó en la ejecución extrajudicial de 15 personas el 1 de julio de 2014 en Tlatlaya, Estado de México (Prodh, 2015).

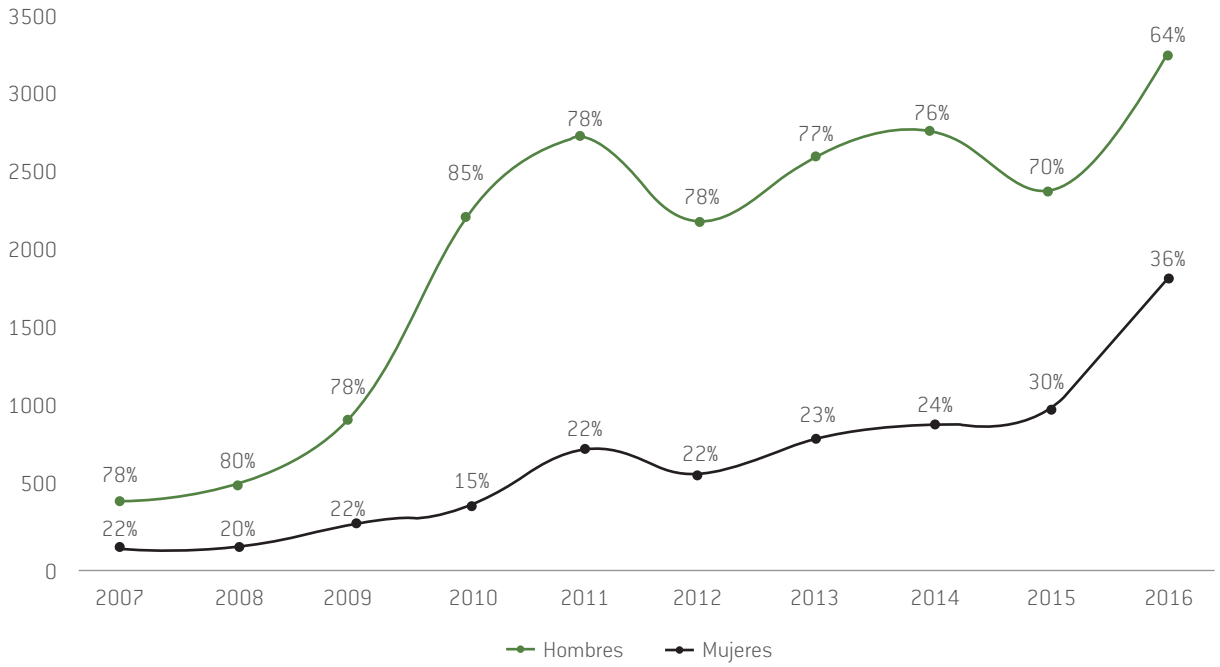
Desapariciones

En el caso de las desapariciones, desde 2007 hasta 2016 han desparecido 22, 769 personas según el registro que mantiene la Secretaría de Gobernación. Si agregamos el número de personas no localizadas antes de 2006, la cifra se amplía a 73,201 personas registradas como desparecidas o no localizadas. Como podemos notar en la Gráfica 4, el crecimiento ha sido sostenido y la brecha entre desaparecidos hombres y mujeres, de igual modo, ha disminuido; ello habla de que, a diferencia de la violencia homicida, las mujeres habían sido víctimas de este delito con más frecuencia, pero, de nuevo, se ha transformado en un problema de hombres jóvenes.

Como lo ha reportado el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes de la Organización de Estados Americanos (GIEI-OEA) para el caso Ayotzinapa, las fallas al momento de investigar la desaparición de los jóvenes normalistas revela cómo el sistema de justicia en México ha fallado sistemáticamente en brindar verdad y justicia, en particular en ausencia total de investigaciones periciales y forenses con estándares mínimos de credibilidad y confianza (GIEI, 2015).

Como informó el gobierno mexicano, de 2006 a junio de 2020 se han registrado más de 3,978 fosas clandestinas en el país y de ellas han sido exhumados 6,625 cuerpos (Comisión Nacional de Búsqueda, 2020). Estados como Veracruz, Sinaloa, Colima, Guerrero y Sonora son las entidades con mayor número de fosas clandestinas. La mayoría de los cuerpos exhumados en las búsquedas de personas desaparecidas se concentra en los estados de Jalisco, Sinaloa, Colima, Sonora y Michoacán. Estos datos se conocen a partir de la creación de la Comisión Nacional de Búsqueda, impulsada por los colectivos de familiares buscadores.

Gráfica 4. Personas desaparecidas en México por año y sexo desde 2007 hasta 2016 (porcentajes con respecto al total)



Fuente: SEGOB. Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas

Desplazados internos

El fenómeno del desplazamiento forzado interno en México no ha estado en el foco de las autoridades. En la misma línea de desatención, no hay cifras oficiales del número de personas desplazadas. Algunos académicos y organizaciones han hecho cálculos. Viridiana Ríos calculó que entre 2006 y 2010 hubo un desplazamiento de más de 264,000 personas (Ríos, 2018). Según el Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno en Noruega, calculó 160,000 personas (Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego, 2010). Solo para Ciudad Juárez, se calculó que en los años de violencia más aguda se desplazó a 230,000 personas (Durín, 2012). Según la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), de 2016 a 2018 han sido desplazadas más de 54,000 personas, con un promedio de 20,000 personas desplazadas en al menos 25 episodios de desplazamiento anuales. La misma Comisión ha documentado que entidades como Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Chihuahua, Sinaloa y Michoacán son las que presentan más casos de desplazamiento forzado interno.

Es importante indicar que, aunque la violencia criminal parece ser la causa más relevante del desplazamiento forzado interno, también conflictos políticos interregionales son los causantes de desplazamientos en entidades que no presentan tan frecuentemente violencia de organizaciones criminales. Tal es el caso de Oaxaca y Chiapas, entidades con mayores episodios de conflictos políticos, agrarios y medioambientales.

Tráfico de migrantes

Asociadas a las desapariciones, el tráfico de migrantes se ha transformado en un problema grave en México. Según los datos del registro de la Secretaría de Gobernación, 1,558 personas que no son de nacionalidad mexicana han sido reportadas como desaparecidas; por desgracia, más de 80% de los registros de personas no mexicanas no están identificados con alguna nacionalidad. Según la CNDH, hasta 2010 se habían registrado 1,217 casos de secuestro de personas migrantes en territorio nacional. Claramente, estas cifras presentan subregistros importantes dado que familiares de extranjeros no denuncian en México.

Los casos de las personas migrantes desaparecidas en San Fernando, Tamaulipas en 2010 y en Allende, Coahuila en 2011 son paradigmáticos en este tema. El primer caso fue la masacre de 72 migrantes por parte de la organización de Los Zetas, en su mayoría migrantes centroamericanos. En el segundo caso, se sabe de la desaparición de posiblemente más de 300 personas, aunque no hay fuentes formales que respalden dicha cifra. Ambos casos, como concluye el reporte *En el Desamparo* de El Colegio de México, el conflicto armado entre el Cártel del Golfo y Los Zetas, el control de las rutas de tráfico de migrantes centroamericanos por parte de Los Zetas y la complicidad de agentes del Estado, dio paso a ambas tragedias (Aguayo, 2017). En ello, la política migratoria mexicana hostil a los migrantes ha sido denunciada en reportes alternos ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU como especial contexto de la vulnerabilidad de las personas migrantes, sobre todo centroamericanas, en territorio mexicano (CIDH, 2013).

Derechos políticos

México ha demostrado ser un país riesgoso para el ejercicio de los derechos políticos. En particular, libertad de expresión, asociación y a ser electo a cargos públicos. Aunque parte de este escenario se ha agravado por la situación de violencia asociada a las organizaciones criminales, el fenómeno es mucho más amplio, sobre todo por amenazas tanto de gobiernos, actores privados empresariales y élites políticas locales.

Desde el año 2000, Artículo 19 ha documentado 133 asesinatos de periodistas en México. Veracruz, Chihuahua, Oaxaca, Chiapas y Tamaulipas son las entidades donde es más riesgoso ejercer el oficio periodístico (Artículo 19, 2018). La CNDH ha registrado, en promedio, más de 70 quejas anuales de violaciones del derecho a la libertad de expresión, 20 periodistas desparecidos, 48 ataques a medios de comunicación, y cada año emite al menos 10 órdenes de medidas cautelares en favor de periodistas y medios de comunicación (CNDH, 2018).

En el caso de las personas activistas de derechos humanos, la CNDH registró, de 2005 a 2011, 523 quejas de parte de estas (CNDH, 2011). Como lo reportó el Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos en su visita a México en 2018, las intimidaciones contra activistas de derechos humanos han sucedido en el contexto de su defensa de familiares de víctimas, defensa del medioambiente y defensa de derechos políticos mediante intimidación, detenciones arbitrarias, injerencia de policías en manifestaciones pacíficas, criminalización de la protesta y crecientes denuncias de daños morales (Consejo de Derechos Humanos, 2018). La Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todas y Todos" registró, de 2012 a 2017, un total de 309 violaciones de derechos humanos de

activistas. Al menos 30% relacionados con defensa del territorio, 16% en defensa de derechos laborales, 12% en casos de activistas contra la violencia, 4% de activistas de la diversidad sexual y 3% de activistas en defensa de los migrantes. Según la misma organización, 76 activistas fueron asesinados en dicho periodo. La mayor parte de las violaciones fueron cometidas por autoridades gubernamentales y organizaciones paramilitares (Red TDT, 2017). El Centro Mexicano de Derecho Ambiental ha documentado que el mayor número de casos de violaciones de derechos de activistas deriva de situaciones que involucran a la industria extractiva y energética (CEMDA, 2019).

Finalmente, en cuanto a la violencia contra oficiales electos, es necesario enfatizar que el derecho a ser electo es fundamental para el funcionamiento de la democracia. Como documentaron Trejo y Ley, de 1995 a 2014 hubo 464 ataques contra candidatos, activistas partidistas o autoridades electas, de los cuales 53.4% fueron asesinatos, 24% amenazas, 11.74% amenazas y 10.93% secuestros. Ochenta y tres por ciento de los ataques fueron contra autoridades municipales, 13.36% contra estatales y solo 3.44% contra federales. En particular, los autores documentaron que la mayor parte de los ataques suceden durante ciclos electorales, lo que a todas luces distorsiona el derecho al voto y la representación de los ciudadanos (Trejo y Ley, 2018; Pérez Esparza y De la Paz Mancera, 2018).

Violencias sexuales, de género y laborales

En otros delitos, no necesariamente vinculados al tráfico de drogas, enfatizamos los siguientes: tráfico de menores con fines sexuales y trabajo infantil. Ambas prácticas son consideradas formas de esclavitud moderna y resultan en particular ominosas en casos de menores de edad. Como se puede ver en la Tabla 1, en promedio se registran más de 5,000 carpetas de investigación por casos de trata de personas, que incluye trabajo sexual forzado y trabajo infantil. Es importante considerar que estas cifras subestiman el fenómeno dado que solo son denuncias y, en especial, se denuncian menos casos de los reportados en las cifras delictivas de otras fuentes. En el caso del trabajo infantil, el Inegi estimó, mediante la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo de 2017, que por lo menos 2.1 millones de menores de edad se encontraban ocupados en tareas laborales prohibidas por la Ley Federal del Trabajo. Este fenómeno se concentra sobre todo en el sur del país en entidades como Oaxaca, Michoacán, Guerrero y Puebla, aunque el Bajío presenta también infantes en trabajo no autorizado como Zacatecas, Nayarit y Guanajuato (Inegi, 2017).

Tabla 1. Número de carpetas de investigación por delitos de trata de personas

2015	2016	2017	2018	2019	2020
5472	4919	5299	5248	6454	3949

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En el tema del acceso y la defensa de los derechos laborales, México se ha rezagado por una decreciente tasa de sindicalización a poco más de 10% de la población económicamente activa (Aguilar García, 2010), lo que desprotege a los trabajadores de abusos tales como contratos de protección de las empresas, inseguridad en el lugar de trabajo y negociaciones a la baja en términos salariales.

En caso de violencia de género y sexual, según la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDRH) de 2016 de Inegi, 41.3% de las mujeres ha reportado incidentes de violencia sexual; 34% de violencia física; 39% de violencia emocional y 29% de violencia económica, patrimonial o discriminación en el lugar de trabajo. Estos reportes tienen mayor prevalencia en Jalisco, Estado de México, Ciudad de México, Aguascalientes y Querétaro.

No es casual que la abrumadora mayoría de quienes infligen violencia son hombres y constituyen prácticas desde la infancia. De las mujeres, 25.3% ha reportado violencia en las escuelas, con más de 47% ejercida por sus compañeros hombres y 11% ejercida por sus profesores hombres. En los hogares, los que infligen violencia sobre las mujeres son los hermanos hombres con 25.3% de los casos y 15.5% de parte de los padres. En especial, la violencia en parejas es abrumadora: 43.9% de las mujeres a reportado agresiones de toda naturaleza; 17.9% de carácter física y 6.5% sexual. De todos estos casos, más de 78% no son denunciados. En este campo, 4.4 millones de mujeres reportaron haber sido abusadas sexualmente durante su infancia, en su mayoría por tíos (20.1%), un no familiar (vecino, conocido) (16%), un primo (15.7%), una persona desconocida (11.5%) y

8.5% por hermanos. Por último, en el caso de violencia obstétrica, 33.4% de las mujeres reportaron que fueron maltratadas en la atención durante su último parto.

En el caso de violencia contra las personas lesbianas, gay, bisexuales, travestis, transgénero y transexuales, la Comisión Ciudadana de Crímenes de Odio por Homofobia de la organización Letra S, Sida, Cultura y Vida Cotidiana cuenta que desde 2013 hasta 2018 han sido asesinadas 473 personas de esta comunidad, de las cuales 40.6% fueron hombres homosexuales, 1.9% mujeres lesbianas, 55.2% mujeres transgénero y 1.1% hombres bisexuales. Como lo ha documentado esta Comisión, la brutalidad de los homicidios contra esta comunidad es alarmante: cinco víctimas fueron descuartizadas; 12, calcinadas; 12, atadas; 108, apuñaladas y 53, asfixiadas. En 22 casos presentaron violencia sexual y en 60 hay indicios de tortura (Letra S, 2018).

Delitos patrimoniales

Para finalizar, desde el inicio del conflicto, como se puede ver en la Gráfica 5, la tasa de incidencia delictiva ha aumentado de manera sostenida desde 2010, según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de Inegi.

Un proyecto civilizatorio: un Estado para la pacificación

México vivió un largo periodo de pacificación desde el fin de la Revolución y la Guerra Cristera. Aunque la violencia política estuvo presente, el siglo XX significó el más estable proceso civilizatorio de nuestra historia (Lajous y Piccato, 2018). Recuperar la senda pacificadora requiere un esfuerzo de construcción política de los mecanismos con que el Estado y la sociedad (entre ellos y por sí mismos) resuelven diferendos de toda naturaleza. Se requiere construir un nuevo Estado que pueda pacificar el país de maneras no violentas. Esto es un proyecto civilizatorio de orden mayor. A continuación se explican los principios de un proyecto para conseguir este objetivo.

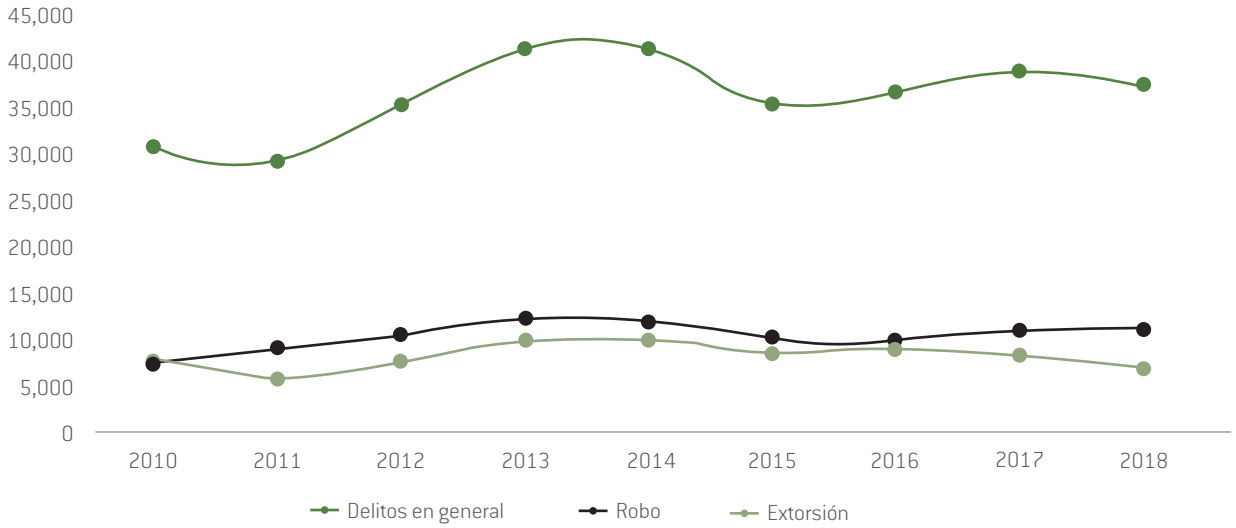
Ejes transversales

Este proyecto requiere que todas sus acciones se guíen por ejes fundamentales de acción. Es decir, que en el corazón de sus estrategias, políticas y mecanismos de acción se sigan principios que construyan un Estado civilizador y creador de paz. En esta sección se enuncian dichos ejes.

Resolución pacífica de conflictos

El conflicto, incluso violento, no tiene que ser resuelto en primera instancia por acciones represivas, violentas, prohibitivas y punitivas. Se debe dar pie a la resolución pacífica de conflictos de parte del Estado con la ayuda de la mediación, las medidas de reparación, las garantías de no repetición y la prevención. Esto implica que el derecho penal, el uso de la fuerza y las sanciones administrativas sean retiradas de la primera línea de acción del Estado de manera consistente. En consecuencia,

Gráfica 5. Tasa de incidencia delictiva por cada 100 mil habitantes



Fuente: INEGI Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública.

la fuerza del Estado que atienda los conflictos deberá ser desarmada por naturaleza y con entrenamiento en medidas de mediación alternativa de conflictos.

Justicia para todas y todos

El acceso a la justicia vista más allá del castigo del crimen y más bien como la asignación de atención estatal para la resolución de conflictos y resarcimiento de daños, debe ser para todas y todos. Pero el principio de que el acceso sea universal no basta. Se debe implementar de manera proactiva y resarcitoria en los grupos sociales que han sido históricamente privados de acceso a este derecho. Incluso, si es necesario, mediante reparaciones de diversa índole. Se debe redistribuir el derecho a la justicia para que sea en realidad auténtica para todas y todos, no solo para la protección de los derechos de propiedad de quienes tienen mayor poder económico y político.

Empatía como principio ético

La desconfianza es el centro del Estado represor. Sin embargo, la humanidad se ha construido en la cooperación y no el miedo. La cooperación se funda en la confianza y la confianza requiere de empatía: las diferencias deben ser vistas por el Estado como parte de la experiencia de la vida y, por lo tanto, como condiciones normales de la vida humana a ser comprendidas. La empatía como política permite entender la experiencia humana, solucionar las disputas violentas, y reconocer las raíces profundas del crimen y la agresión. La empatía como forma ética de actuación implica la humanización de todas y todos sin distingo incluso de haber cometido actos violentos, agresivos o atroces, ya que reconoce la posibilidad del perdón y la aceptación social después de una solución pacífica del conflicto provocado por dichos actos.

Fin del patriarcado violento

El patriarcado, conocido como el sistema social de dominación en favor de los hombres, basa su existencia en la agresión como característica masculina. Aunque la agresión se funda en la protección, su uso más allá de la defensa es dominación masculina. Por ello, entendiendo a la dominación masculina como extraordinaria y política, desmontar la agresión como respuesta universal de los problemas públicos es desmontar la idea de que la única manera de convivencia es el miedo impuesto por la fuerza física de los hombres. El humano no es el lobo del humano.

Sin etiquetas y discriminación

El Estado y los propietarios niegan derechos, es decir, discriminan bajo la creación ficticia de etiquetas sociales que atribuyen malignidad y desviación en grupos sociales basados en características que pueden ser materiales o inmateriales, pero que no implican en sí mismas comportamientos definidos. El etiquetamiento crea exclusiones sociales y justifica la criminalización de partes de la población bajo la justificación de que dichos grupos son amenazas sociales. El derecho a la justicia es denegado a partir de la deshumanización violenta de partes de la sociedad. Crea espacios separados que reproducen marginación de clase, raza, género, religión, lengua, etnicidad o color de piel. La eliminación del etiquetamiento criminal de las prácticas policiales y de regulación pública/privada implica desmontar el sistema de distinción que sostiene la dominación masculina agresiva y de las clases sociales dominantes.

Estado social robusto

De lo antes mencionado, se desprende la necesidad de que el Estado que intervenga en la sociedad sea, antes que cualquier otra cosa, social. Implica un Estado que proteja a los ciudadanos y les provea de acceso a todos los bienes básicos sociales para la vida digna (Sen, 2005; Mann, 2008). En el contexto de las economías de mercado, el Estado debe intervenir no solo en proveer derechos, también en regular a los privados para proteger los derechos sociales, laborales, culturales y ambientales. No hay justicia en el ámbito del conflicto si el agravio más esencial, la marginación socioeconómica, no sea resuelta.

Asimismo, el Estado social robusto implica también la creación de una infraestructura de servicios públicos que protejan a los más débiles de las violaciones de sus derechos y de las violencias. Es decir, un Estado que proteja a los más débiles que son agredidos en la misma sociedad. Como hemos descrito, las víctimas de la mayoría de los delitos, violencias y violaciones de derechos humanos son grupos desprotegidos de la sociedad, a los cuales se les etiqueta como culpables de sus propias victimizaciones. Romper con los ciclos violentos derivados del etiquetamiento violento implica un Estado que intervenga y reconstruya la cooperación comunitaria.

En defensa

El Estado ha logrado crear un Estado civilizatorio mediante la creación de instituciones formales e informales que permanecen en nuestros días. Pero los impulsos del Estado autoritario siguen presentes y amenazan con desmantelar avances sustanciales que hasta el momento se han alcanzado. Por ello, este proyecto también está en defensa de lo siguiente.

De los derechos humanos

El derecho penal del enemigo y las medidas extraordinarias ligadas al régimen internacional de prohibición de drogas y crimen organizado han minado al régimen de derechos humanos. En consecuencia, han surgido discursos que buscan deslegitimar a los derechos humanos al deshumanizar a las personas que cometen delitos. Estos discursos defienden las vías violentas y punitivas y que se violen los derechos básicos de acceso a la justicia por considerarlos como un estorbo a la sanción. Es una la lógica basada en la venganza y no la justicia. La lógica de la venganza deshumaniza y justifica el autoritarismo violento e incluso abre la vía para la reproducción del totalitarismo violento, el cual debe ser descartado de la historia humana. Este proyecto abraza a los derechos humanos como la reivindicación de la humanidad contra sus impulsos más violentos y autoritarios.

De la igualdad

La igualdad humana es la única vía de reconocimiento de la cooperación. Como dice el filósofo John Rawls (1991), la única diferencia humana que debe haber es aquella que esté en beneficio de las personas más desaventajadas de la sociedad. Por ello, las distinciones en el acceso a la justicia y la protección del Estado no pueden justificarse bajo ningún otro propósito que el de proteger a las víctimas de la violencia, del crimen y las violaciones de derechos humanos. A pesar de ello, la deshumanización, el etiquetamiento y el privilegio de clase desvían la atención protectora del Estado en favor de las clases dominantes, el orden violento masculino y de los intereses del régimen internacional de prohibición de drogas y crimen organizado.

De la justicia transparente

El régimen punitivo de crimen organizado ha permitido el uso desmedido de la arbitrariedad en la aplicación del derecho penal. Esto criminaliza a las personas más desprotegidas. En años recientes se han llevado a cabo reformas que permiten reducir la discrecionalidad y la violencia estatal mediante la transparencia y la aplicación mecánica obligatoria de los estándares mínimos de protección de la presunción de inocencia. Sin embargo, los impulsos conservadores buscan desmantelar estas reformas y permitir una vez más el uso discrecional del derecho penal. Para cualquier proyecto de pacificación es necesario que la justicia sea transparente. Defender la reforma del sistema de justicia penal acusatorio adversarial es imperativo.

Del orden civil

Los Estados modernos han logrado controlar al último recurso de la violencia física que tienen a la mano: sus ejércitos. Aunque la amenaza del conflicto armado sigue presente, el uso de este recurso es injustificable para resolver problemas sociales que son de carácter civil. No obstante, ante la debilidad estatal y la falta de controles, las Fuerzas Armadas en México han absorbido de modo progresivo facultades, ámbitos de acción y cuerpos armados a su disposición, con lo que se ha creado un peligroso escenario que amenaza el orden civil y republicano. El abuso de las Fuerzas Armadas como respuesta a los problemas del conflicto social puede terminar por minar la obediencia de civiles sobre militares al darles más poder sin control alguno.

Es comprensible que la violencia criminal puede amenazar la vida de los habitantes en diversas regiones del país. Ante el conflicto, el retiro de las Fuerzas Armadas sin substitutos adecuados puede desproteger comunidades ante la brutalidad de las organizaciones criminales que también violan derechos humanos. Por eso, por cada responsabilidad debe equivaler un control civil funcional y robusto, y por cada pacificación local se debe retirar su presencia hasta que la situación implique el retiro total de las Fuerzas Armadas de la vida civil democrática que no les corresponde. Un plan de esta naturaleza requiere un compromiso público con la República.

Políticas para detener el conflicto

Con la evidencia mostrada hasta ahora es posible proponer una serie de políticas destinadas a la pacificación del país. Para ello, este documento no detalla las políticas sino sus lógicas esenciales. Sus procesos de diseño e implementación pertenecen a los parlamentos y las ins-

tituciones de gobierno. Estas deben estar destinadas y coordinadas a conjuntar la evidencia existente, adaptarse ante los problemas probables de su implementación y ser defendidas como un plan de largo plazo.

Fin al régimen de prohibición de drogas

Es urgente detener la principal motivación política que mantiene el ciclo violento: el régimen de prohibición de drogas. En efecto, pasar a un esquema amplio de regulación de sustancias hoy ilícitas con fines lúdicos, religiosos y médicos no detendrá el conflicto, pero sí desmantelar la necesidad de implementar políticas que incentivan ciclos de violencia y que son desplegadas para satisfacer a los agentes internacionales del régimen: el gobierno de los Estados Unidos y la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga, el Crimen y el Delito.

Al proscribir las políticas del régimen, se permitirá que haya oportunidad de una nueva política de pacificación sin los incentivos violentos derivados de cumplir el régimen de drogas. Es decir, detener la implementación de políticas de crimen organizado trasnacional y prohibición del consumo que han probado en sí mismas ser fallidas en los países en que han sido implementadas. En esencia, es un cambio de enfoque que destina la política de drogas a la política de salud y social no punitiva, a la violencia criminal al campo de la pacificación posconflicto y a la justicia a la mediación alternativa. Es decir, desmantelar el régimen implica darles el paso a otras políticas urgentes.

El fin del régimen de prohibición de drogas en México debe darse en dos frentes: el fin del derecho penal de la prohibición y el retiro del país de los tratados internacionales del régimen. Al despenalizar el consumo, la producción, el transporte, la comercialización y los usos médicos de todas las drogas, se permitirá establecer un nuevo régimen de regulación no punitivo que atienda los consumos problemáticos y permita distribuir las ganancias de los consumos no problemáticos en los campesinos más pobres del país involucrados en su cultivación ilegal.

En el frente internacional, el retiro de México de los tratados implica de igual manera una campaña abierta por la salida de más países del régimen y la organización de una nueva conferencia de Naciones Unidas que anule la vigencia de dichos tratados y se hagan acuerdos que permitan la administración nacional pacífica del consumo de drogas. Esto implica la anulación de los actos de extradición vinculados a los delitos de tráficos de drogas para reducir la presión de agencias nacionales de persecución de drogas.

Transformación de la política criminal

A partir del fin del régimen internacional de prohibición de drogas, se requiere transformar las prioridades y estrategias para atender la ocurrencia de delitos. En ello, los delitos que más lastiman a la población y a su dignidad deben pasar al primer orden: tráfico de personas, homicidio, violencias de género y delitos contra menores de edad. Aunque el tráfico de bienes ilícitos sea relevante, este debe pasar a una estrategia de inteligencia y contención no violenta, con excepción del tráfico de armas que debe ser una prioridad para la reducción de las violencias en México.

La política de prevención del delito debe tomar protagonismo y su diseño deberá estar acorde con las mejores prácticas internacionales, evidencia y recursos disponibles. La prevención debe ser entendida en varios niveles e implementada por diversas agencias: la prevención social no debe caer en manos de agencias policiales. La prevención policial debe estar basada en el de escalamiento de conflictos y mecanismos alternativos de resolución de controversias, sobre todo en casos de delitos patrimoniales en pequeños montos. Enfatizar una prevención local implica que no se recurra a poner inmediatamente a una persona bajo la custodia del Ministerio Público y al aprisionamiento de las personas que cometen cualquier delito, sino que las agencias de policía y ministerios públicos solo procesen por la vía penal casos de relevancia que no puedan ser resueltos por mecanismos de justicia alternativa. Para hacer esto realidad, se debe abolir la prisión preventiva oficiosa y el delito de delincuencia organizada del Código Penal Federal.

Misiones de pacificación

Los problemas de violencia criminal generalizados no deben tratarse como temas de la justicia penal ordinaria, sino como un conflicto armado que debe ser detenido por la vía política; es decir, antes, durante y después del desmantelamiento del régimen de drogas, se deben establecer misiones mixtas entre fuerzas de mediación y cuerpos armados para iniciar procesos de desescalamiento de conflictos violentos, reducción de la conflictividad social violenta y, en particular, un amplio programa de amnistía que permita el desarme, la desmovilización y la reintegración de las personas que se han unido a organizaciones criminales.

Dado que el tráfico de drogas ya no será un impedimento moral, la negociación para el desmantelamiento de organizaciones dedicadas a dichas actividades debe

ser un imperativo político en favor de la paz. El uso de la amnistía como mecanismo de pacificación no debe implicar el perdón de delitos de lesa humanidad. En cambio, debe ser un mecanismo accesorio para ser integrados a mecanismos formales de justifica transicional. En particular, los campesinos, traficantes y trabajadores logísticos de las organizaciones criminales que no hayan cometido homicidio o tortura deben ser los primeros incorporados al programa de desmovilización.

Las misiones de pacificación deben ser dirigidas desde lo local por mediadores civiles capacitados para dicha tarea y deben tener mandatos amplios en materia de seguridad, política social e investigación de casos de corrupción, con la finalidad de promover procesos de pacificación y reducción de las violencias. Esta red de mediadores deben ser una fuerza de personas con el reconocimiento social suficiente para crear diálogos amplios de reconciliación social en comunidades gravemente afectadas por la violencia, que en su momento puedan resarcir daños fundamentales, como es el regreso de miles de personas a sus comunidades después de haber sido desplazadas. Un eje fundamental de las misiones de pacificación debe ser el desarme y la reintegración social. Estas misiones podrán reintegrar a miles a la vida civil después de procesos de perdón y de retirar las armas de las calles del país mediante un proceso amplio de desarme de los desmovilizados de las organizaciones criminales.

Justicia transicional

Como parte del proceso de pacificación, se debe instituir un proceso de justicia transicional con el objetivo de juzgar los delitos más importantes cometidos durante el conflicto armado causado por la intensificación militarizada del régimen internacional de prohibición de drogas. Esto implica la creación de mandatos amplios en una red de instituciones de justicia transicional para investigar crímenes de lesa humanidad y violaciones graves de derechos humanos: comisiones de la verdad, tribunales especiales, fiscalías y reportes especializados sobre temáticas de especial importancia.

A partir de los resultados de los mecanismos de justicia transicional decididos por el Congreso de la Unión, se establecerá un programa real de resarcimiento a las víctimas del conflicto, reparación del daño, memoria de los acontecimientos más relevantes y el establecimiento de garantías de no repetición en forma de reformas legales y constitucionales. Estos mecanismos deben funcionar con recursos y mandatos amplios, en concordancia con las acciones de pacificación de las misiones mencionadas, y su duración deberá corresponder en esencia con la resolución de los casos más graves y los juicios contra aquellos que hayan cometido delitos de lesa humanidad en México.

El proceso de justicia transicional dará pie a la reforma integral de la política de atención a las víctimas en México y ponerlas en el centro de la política de pacificación. Esto implica reformar integralmente la Ley de Víctimas y establecer un mecanismo auténtico de memoria y reparaciones que atienda las demandas de las organizaciones de víctimas. En particular, que reconozca a las víctimas como parte integral del proceso de justicia transicional y pacificación.

Desmilitarización de la vida pública

La debilidad del Estado mexicano y la intensificación de las necesidades del régimen han obligado a la militarización de la vida pública. En tanto no se construyan capacidades civiles suficientes, los militares seguirán ocupando la estrategia de seguridad y muchos más espacios de la vida pública. Es tiempo de tomar en serio la consigna del retiro gradual y planeado de los militares de la escena pública. Ello implica necesariamente la construcción de policías civiles mediante una reforma fiscal que obligue a los estados a recaudar para financiarlas. Los gobernadores han recurrido a los militares ante su negligencia recaudatoria y esto no puede continuar.

Los procesos de pacificación requerirán de presencia militar en modalidad disuasiva bajo el mando operativo y estratégico de civiles, y en el momento en que se logren establecer procesos duraderos de pacificación local, los militares regresarán a los cuarteles de manera permanente. Es decir, solo hasta que no sea necesaria y subsidiaria su presencia. A la par, el Congreso de la Unión establecerá mecanismos públicos de vigilancia de los militares, además de que fiscalizará los recursos que utilizaron ante la extraordinaria asignación presupuestal que han recibido desde el inicio del conflicto.

La desmilitarización también implica retirarlos de las agencias de seguridad civil en todos los ámbitos de gobierno y substituir cualquier doctrina, programa de entrenamiento, manual de operación y prácticas de terreno basadas en sus doctrinas y planes. La militarización ha invadido a las policías vía armas de alto calibre y respuestas violentas, no solo la simple presencia de exmilitares jubilados, dirigiendo corporaciones y agencias de seguridad civil.

Desarme

Detener el flujo de armas a México es una tarea crucial de la pacificación. Esta empresa requiere del análisis de todos los flujos de armas legales e ilícitas que llegan a manos de organizaciones criminales. De igual manera, regular las armas que son usadas en eventos letales a manos de los cuerpos de seguridad mexicanos. Cortar estos flujos y regular las armas lícitas requiere fundamentalmente de enfrentar a los tres proveedores más importantes: las empresas privadas de fabricación de armas, el Gobierno de los Estados Unidos, y la Secretaría de la Defensa Nacional. Los comportamientos de estos tres agentes han llenado a México de armas por la vía de regulaciones fallidas dirigidas a mantener un negocio letal para la seguridad del país. Para ello, todos los marcos legales de países proveedores, los Estados Unidos y México deben ser reformados y el control de armas debe pasar a ser una tarea fundamental de todos los esfuerzos de las agencias de seguridad del Estado mexicano.

Desmontar las masculinidades violentas

Es un error pensar que la única violencia fomentada por el machismo es la sexual y física contra las mujeres. La legitimidad de la agresión como parte integral de la masculinidad enseñada como práctica a los niños en nuestro país vulnera por más de una vía: fomenta una cultura de la agresión contra las mujeres, legitima el reclutamiento en organizaciones criminales violentas y crea prácticas de resolución violenta de conflictos cotidianos. Desmontar las masculinidades violentas es la empresa educativa más importante para detener el conflicto: enseñar mediación pacífica, empatía e igualdad de género es esencial en las escuelas, en los espacios donde jóvenes tienen conflictos con las instituciones de justicia y en las mismas instituciones armadas de nuestro país.

Además de una reforma de la educación emocional en México que, aunque en papel no está en las prácticas docentes, se requiere una redistribución del trabajo en el hogar, el fomento de paternidades responsables, la enseñanza de modelos de mediación no agresiva de conflictos en las comunidades con mayores problemas de conflictividad familiar y comunitaria, además de la protección indiscutible del Estado a todas las mujeres y comunidades sexuales diversas que han sido violentadas. En este caso, se requiere igualmente, además del feminicidio, incorporar al crimen de odio como una forma agravante los códigos penales.

Protección de los más débiles

El sistema de justicia, a la par de las políticas económicas, sociales y ambientales, debe priorizar a las poblaciones más vulnerables de ser víctimas: las y los más débiles, empobrecidos y marginados. Estas poblaciones son las más victimizadas por el conflicto y son las que están en más riesgo de ser involucradas en las organizaciones criminales. El Estado debe proteger por todas las vías, no solo las policiales, a estas poblaciones. Esto implica necesariamente proteger a los desplazados de la violencia, las mujeres abusadas, los niños traficados con fines de explicación sexual, los jóvenes de baja escolaridad, las familias de los desaparecidos, los acusados de delitos bajo condiciones de tortura y los mexicanos que son amenazados patrimonial y violentamente en espacios como el transporte público y sus hogares.

Los mecanismos

Para implementar las políticas antes mencionadas, es necesario crear condiciones suficientes en diversos ámbitos. Estos cambios que se proponen no son por sí mismos políticas, sino cambios estructurales asociados a las políticas. Se resumen a continuación.

Una reforma del gasto público en seguridad y justicia

Es necesario que se financien estas políticas. En el marco de una reforma integral de la política fiscal en México, se debe crear una responsabilidad clara de los gobiernos estatales y municipales con sus propios servicios de seguridad. Mientras los subsidios y la presencia de las Fuerzas Armadas sigan presentes, seguirá el ciclo de reformas policiales locales fallidas. Los gobiernos locales deben financiar sus policías y crear una relación fiscal entre los ciudadanos y sus gobiernos para que estas policías funcionen para ellos, en lugar de que funcionen como guardias temporales para los gobiernos estatales.

Una nueva carrera policial

Asociada a la reforma fiscal, debe haber una reforma integral a todos los cuerpos de policía del país con un sistema de seguridad social universal para ellos, salarios justos y estándares dignos de trabajo, a su vez que se montan sistemas de vigilancia y anticorrupción, formación en métodos no violentos de resolución de conflictos y una solución permanente a los problemas de investi-

gación de delitos entre policías y ministerios públicos. Mientras no haya una policía funcional, cualquier nuevo estándar de seguridad sin violencia después de la pacificación será imposible.

Control de la letalidad

Todos los cuerpos armados en México, militares y policiales han demostrado ser letales, propensos a la tortura, al etiquetamiento violento y el uso discrecional de sus facultades para detener personas. Sus actividades corresponden más a cuerpos de control que de administración de la justicia. Para detener esta tendencia se deben establecer mecanismos de vigilancia externa y civil de todos los cuerpos armados que tengan amplias facultades para investigar y procesar casos de ejecuciones extrajudiciales, abuso de la fuerza, desapariciones forzadas, tortura, etiquetamiento discriminatorio y detenciones arbitrarias. Sin importar el fuero al que correspondan, ninguna fuerza armada en el país debe estar sin vigilancia y controles civiles designados por los congresos del país. En particular, los cuerpos de policía municipales, por la naturaleza de sus funciones, no deben estar armados y el uso de armas de fuego por parte de todos los cuerpos armados debe estar estrictamente controlado, sobre todo con mecanismos de seguimiento del uso de armas en manos de agentes del Estado.

Camino a la paz: estrategia política

Para implementar este proyecto se requiere una estrategia política que abra las posibilidades al cambio, identifique los problemas posibles, active esfuerzos y alianzas en ámbitos clave y aspire a ampliar su visión a una perspectiva global.

Nuevo discurso público

Un nuevo discurso público debe surgir en respuesta directa contra la retórica del populismo penal: un discurso enfocado en la empatía humana, la resolución de conflictos, el perdón como vía para la paz, la justicia restaurativa y la prevención del delito. Este discurso debe ser formulado de tal manera que pueda crear coaliciones sociales amplias por la paz y resista las tentaciones autoritarias que permite el populismo penal. Esto implica que se debe construir desde la perspectiva de las víctimas y de valores universalmente apreciados que humanicen por medio de respaldar la igualdad entre la sociedad, en lugar de etiquetamientos discriminatorios.

Los rivales políticos

Son claros los rivales políticos de esta agenda: los militares, las organizaciones criminales, la sociedad civil conservadora, las agencias de seguridad de los Estados Unidos y los gobernadores. Enfrentarlos requiere desmantelar el ciclo de justificaciones populistas que les permite actuar con impunidad: en particular, no solo decir que estos no han logrado sus objetivos públicos para cumplir el régimen de prohibición de drogas, sino también en que sus políticas crean más inseguridad y violencia de lo que prometen y que no hay escalamiento suficiente de sus estrategias que lo logre. Como adversarios políticos, debemos separarlos de las aspiraciones entendibles de la población por protección.

Por fases

En el corto plazo, se requiere implementar algunas de las políticas aquí mencionadas, aunque no en su despliegue completo, para demostrar su efectividad en la reducción de las violencias y el delito. Hacer que ciertas políticas adquieran popularidad por sí mismas es una vía concreta para lograr su replicación nacional, además de que sus éxitos puedan ser llevados al esquema general de políticas que se proponen en esta agenda. Estas políticas serán eminentemente más del orden local.

En el mediano plazo, se deben desmantelar todos los atamientos del régimen de prohibición y el derecho penal de excepción. Reformar el Código Penal Federal, los locales, derogar leyes específicas del régimen y establecer un plan transitorio de establecimiento del nuevo marco regulatorio de las drogas y el delito. En este ámbito se requiere un activismo abierto de México en el mundo como país que sufrió consecuencias graves del régimen al denunciar los tratados e impulsar una nueva Conferencia de Naciones Unidas sobre el tema. Estas políticas serán sobre todo del orden federal.

En el largo plazo, las misiones de pacificación, las reformas policiales y los procesos de justicia transicional en México deben ser implementados con mandatos legales amplios que no puedan ser revertidos por los ciclos electorales, con mecanismos de observación civil nacional e internacional, presupuestos multianuales y mecanismos de seguimiento y evaluación para su reforma y modificación progresiva. El objetivo central debe ser la reducción de la tasa de homicidios a niveles previos a 2007. Estas políticas deben ser de mandatos estatales, regionales y locales, con un esquema federal de planeación y vigilancia.

Aliados clave

Se debe crear una coalición amplia para esta agenda con las víctimas al centro: sus organizaciones, demandas y esfuerzos deben estar en la primera línea de acción de la agenda. De ellas, sus historias y batallas debe surgir una reforma constante de la agenda y el impulso moral y dignificador de la pacificación. Debe ser una agenda desde lo local, las víctimas y los movimientos sociales: víctimas de desaparición, ejecuciones extrajudiciales, violencia sexual, feminicidios, tortura, detenciones arbitrarias, periodistas, activistas y ciudadanos que buscaban el voto.

Las organizaciones de la sociedad civil más organizadas y con financiamiento deben respaldar a estos movimientos y darles el protagonismo: el centro de la lucha no deben ser las organizaciones del centro del país, sino de todas las víctimas locales. En este mismo sentido, se debe hacer una red de medios de comunicación, activistas políticos y organizaciones civiles de otros países; en particular, una alianza con las víctimas de la violencia con armas en los Estados Unidos y defensores de migrantes centroamericanos.

Internacionalización

Los esfuerzos de pacificación de México deben aprender de las experiencias internacionales de Centroamérica, África y Colombia, buscar sus luchas y derrotas para promover a México como un país, donde la lucha contra el régimen internacional de prohibición de drogas sea central en el proceso de pacificación. En ello, partidos políticos, organizaciones civiles y activistas por la paz del mundo deben ayudar a respaldar una iniciativa mexicana contra la influencia de los Estados Unidos en los conflictos armados de América. México debe ser líder en los organismos y mecanismos multilaterales americanos e internacionales por esta nueva agenda de pacificación.

La solidaridad de México con las víctimas de la violencia, en particular de la violencia armada en los Estados Unidos, es clave para derrumbar el tráfico ilícito de armas, además de crear una coalición global contra las empresas productoras de armas de todo el mundo. En particular, se debe lanzar un mecanismo internacional que fiscalice a todos los productores de armas del mundo, quienes mantienen la violencia en todos los rincones del planeta.

Mensaje final: la violencia no es natural

Desde la filosofía política, pasando por partes de las ciencias formales y sociales, plasmado en el derecho y el sistema internacional del derecho de guerra, se ha pretendido presentar al humano como un ser naturalmente violento, individualista y propenso al conflicto. Sin embargo, la evidencia científica de la biología a las neurociencias ha encontrado que la base de nuestra civilización es la cooperación y la empatía. El Manifiesto de Sevilla de 1989 declara:

> El hecho de que la guerra haya cambiado de manera tan radical a lo largo de los tiempos prueba claramente que se trata de un producto de la cultura. La filiación biológica de la guerra se establece, principalmente, a través del lenguaje que hace posibles la coordinación entre los grupos, la transmisión de la tecnología y el uso de utensilios. Desde un punto de vista biológico, la guerra es posible pero no tiene carácter ineluctable como lo demuestran las variaciones de lugar y de naturaleza que ha sufrido en el tiempo y en el espacio. Existen culturas que desde hace siglos no han hecho la guerra y otras que en ciertos periodos la han hecho con frecuencia y luego han vivido en paz durante mucho tiempo (como se cita en Mercadillo y Enciso, 2018).

En favor del mito del Leviatán violento y el establecimiento militar del Estado, se ha ocultado una larga historia de convivencia pacífica en las comunidades humanas. El desarrollo social, tecnológico, científico, humanista y urbano de la civilización no son explicables a partir del individualismo agresivo, sino de la cooperación, la coordinación y la planeación. Las especies sobreviven gracias a su capacidad de cohesionarse en objetivos concretos. La mayor parte de la población que vive sin violencia física y en condiciones mínimas no requiere de violencia para organizarse. Aunque el Estado se haya construido en la violencia, la vida social que un Estado puede permitir al proteger a los ciudadanos más allá del uso de las armas prueba que la paz como sistema de convivencia es posible, deseable y necesario. México puede ser una nueva demostración de este prodigio humano.

Referencias bibliográficas

Aburto, J. M., Beltrán-Sánchez, H., García-Guerrero, V. M. y Canudas-Romo, V. (2016). Homicides in Mexico reversed life expectancy gains for men and slowed them for women, 2000-10. *Health Affairs*, *35*(1): 88-95.

Aguayo, S. (Ed.). (2017). *En el desamparo: Los Zetas, el Estado, la sociedad y las víctimas de San Fernando, Tamaulipas (2010), y Allende, Coahuila (2011)*. El Colegio de México A. C.

Aguilar García, J. (2010). Tasa de sindicalización en México 2005-2008. *Análisis Político*. Friedrich Ebert Stiftung México.

Artículo 19. (2018). Informe anual 2018: Ante el silencio, ni borrón ni cuenta nueva. https://articulo19.org/niborronnicuentanueva/

Barreto Rozo, A. y Madrazo Lajous, A. (2015). Los costos constitucionales de la guerra contra las drogas: dos estudios de caso de las transformaciones de las comunidades políticas de las Américas. *Isonomía, 43*: 151-193.

Becker, Howard. (2003). Labelling theory. En Slattery, Martin, *Key ideas in sociology* (pp. 134-139).

Campos, Isaac. (2012). *Home grown: Marijuana and the origins of Mexico's war on drugs*. Univ of North Carolina Press.

Castellanos, L. (2015, 19 de abril). Fueron los federales. *Proceso*. https://aristeguinoticias.com/1904/mexico/fueron-los-federales/?code=reforma%2F

Castillo, J. C., Mejía, D., y Restrepo, P. (2020). Scarcity without leviathan: The violent effects of cocaine supply shortages in the mexican drug war. *Review of Economics and Statistics 102*(2): 269-286.

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A. C. (Prodh) . (2015, junio). Tlatlaya a un año: La orden fue abatir. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A. C., México

Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA). (2019). Informe sobre la situación de las personas defensoras de los derechos humanos ambientales, 2019. https://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2020/03/informe-personas-defensoras-2019.pdf

Clausewitz, C. (1982). *On war*. Vol. 20. Penguin UK.

Collins, R. (2009). *Violence: A micro-sociological theory*. Princeton University Press.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2013). Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México. http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). (2018). Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las Recomendaciones Generales, Informes Especiales y Pronunciamientos de la CNDH 2001-2017. Tomo IV. Persecución a periodistas. https://www.cndh.org.mx/documento/estudios-sobre-el-cumplimiento-e-impacto-de-las-recomendaciones-generales-informes-1

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (CNDH). (2011). Informe Especial sobre la Situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México: https://www.cndh.org.mx/documento/informe-especial-sobre-la-situacion-de-las-y-los-defensores-de-los-derechos-humanos-en

Comisión Global de Políticas de Drogas. (2011) *Guerra a las drogas. Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas, 2011. https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2017/10/GCDP_WaronDrugs_ES.pdf*

Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Informe sobre fosas clandestinas y registro nacional de personas desaparecidas o no localizadas, 6 de enero de 2020. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/535387/CNB_6_enero_2020_conferencia_prensa.pdf.pdf

Consejo de Derechos Humanos. (2018, 12 de febrero) Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos relativo a su misión a México. https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1803797.pdf

Correa-Cabrera, G. (2017). *Los Zetas Inc.: Criminal corporations, energy, and civil war in Mexico*. University of Texas Press.

De Hoyos, R., Gutiérrez Fierros, C., y Vargas M., J. V. (2016). *Idle youth in Mexico: trapped between the war on drugs and economic crisis*. The World Bank.

Dube, O., García-Ponce, O. y Thom, K. (2016). From maize to haze: Agricultural shocks and the growth of the mexican drug sector. *Journal of the European Economic Association, 14*([5]): 1181-1224.

Durán-Martínez, A. (2015). To kill and tell? State power, criminal competition, and drug violence. *Journal of Conflict Resolution 59*(8): 1377-1402.

Durín, Severín, (2012). Los que la guerra desplazó: familias del noreste de México en el exilio. *Desacatos*, *38*: 29-42.

Enciso, F. (2010). Los fracasos del chantaje. Régimen de prohibición de drogas y narcotráfico. En Alvarado, A. y Serrano, M. (Coords.). Seguridad nacional y seguridad interior. Col. Los Grandes Problemas de México 15.

_____. (2015). *Nuestra historia narcótica: Pasajes para (re) legalizar las drogas en México*. Debate.
_____. (2016*). Los reclamos de justicia de las víctimas como política de estado: el daño social de las regulaciones sobre drogas en México*. Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez.
Espinosa, V., y Rubin D. (2015). Did the military interventions in the Mexican drug war increase violence? *The American Statistician*, 69(1): 17-27.
Farrington, D. (1977). The effects of public labelling. *Brit. J. Criminology* 17: 112-125.
Fingerhut, L. y Kleinman, J. (1990). International and interstate comparisons of homicide among young males. *JAMA, 263*(24): 3292-3295.
Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI). (2015). Informe Ayotzinapa: Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa. Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes.
Hatty, S. (2000). *Masculinities, violence and culture*. Sage Publications.
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2017). *Módulo de Trabajo Infantil (MTI)*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/mti/2017/doc/mti2017_resultados.pdf
Keen, D. (2008). *Complex emergencies*. Polity Press.
_____ (2005). *The economic functions of violence in civil wars*. Routledge.
Kenny, P. y Serrano, M. (2013). Introduction: Security failure versus state failure. En Kenny, P., Serrano, M., Sotomayor, A. *Mexico's Security Failure* (pp.13-38). Routledge.
Kimmel, M. (2017). *Angry white men: American masculinity at the end of an era*. Hachette UK.
Lajous, A. y Piccato, P. (2018). Tendencias históricas del crimen en México.
Lessing, B. (2017). *Making peace in drug wars: crackdowns and cartels in Latin America*. Cambridge University Press.
_____. (2015). Logics of violence in criminal war. *Journal of Conflict Resolution*, *59*(8): 1486-1516.
Letra S. (2018). Violencia, impunidad y prejuicios. Asesinatos de personas LGBTTT en México 2013-2017. https://www.letraese.org.mx/publicaciones/violencia-impunidad-y-prejuicios-asesinatos-de-personas-lgbttt-en-mexico-2013-2017/
Magaloni, A. (2012). Arbitrariness and inefficiency in the Mexican criminal justice system. En Kenny, P., Serrano, M., Sotomayor, A. *Mexico's security failure: Collapse into criminal violence*: 89-106.
Mann, Michael. (2008). Infrastructural power revisited. *Studies in comparative international development, 43*(3-4): 355.
Mercadillo, R. E. y Enciso, F. (2018). Cultivemos Paz. Una reflexión colectiva desde la ciencia, el desarrollo sustentable y el periodismo. http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4107/Cultivemos_Paz_ebook.pdf?sequence=1&isAllowed=y
Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego. (2010, diciembre). Informe sobre desplazamiento forzado en México a consecuencia de la violencia de los cárteles de la droga.
Pansters, W. G. (2012). Zones of state-making: violence, coercion, and hegemony in twentieth-century Mexico. *Violence, Coercion, and State-Making in Twentieth-Century Mexico: The Other Half of the Centaur* (2012): 3-42.
Pérez Correa, C. y Meneses, R. (2014). La guerra contra las drogas y el procesamiento penal de los delitos de drogas 2006-2012. *Cuadernos de Trabajo, Programa de Política de Drogas, México: PPD-CIDE.*
Pérez Ricart, C. A. (2019, 21 de octubre). La Kingpin Strategy: ¿qué es y cómo llegó a México? *Nexos.* Prevención y Castigo. https://seguridad.nexos.com.mx/la-kingpin-strategy-que-es-y-como-llego-a-mexico/
_____. C. A. (2018). The Role of the DEA in the Emergence of the Field of Anti-narcotics Policing in Latin America. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, *24*(2): 169-192.
Pérez Esparza, D. y De la Paz Mancera, H. (2018, junio). Mayoral Homcide in Mexico: A Situational Analysis on the victims, perpretartors, and location of attacks. James A. Baker III Institute for Public Policy of Rice University
Pratt, Travis C., Cullen, F, Blevins, K, Daigle, L. y Madensen, T. (2008). *The Empirical Status of Deterrence Theory: A Meta-Analysis*. Routledge.
Rawls, John. (1991). Justice as fairness: Political not metaphysical. En *Equality and Liberty*: 145-173. Palgrave Macmillan.
Red TDT. (2017). Situación de las personas defensoras de DH durante la Presidencia de EPN, https://redtdt.org.mx/acciondefensores/index.php/2017/09/05/personas-defensoras-en-el-periodo-de-epn/
Reuter, Peter. (2009). Systemic violence in drug markets. *Crime, Law and Social Change*, *5*(3): 275-284.
_____. (1983). Disorganized crime: The economics of the visible hand. Cambridge, MA: MIT press.

Ríos V. (2018). The role of drug-related violence and extortion in promoting Mexican migration. Handbook of Latin American Politics 73.

Sen, Amartya. (2005). Human rights and capabilities. *Journal of human development*, *6*(2): 151-166.

Trejo, G. y Ley, S. (2015, febrero). Municipios bajo fuego (1995-2014). *Nexos*. https://www.nexos.com.mx/?p=24024.

Zepeda Leucona, G. y Jiménez Rodríguez, P. (2019). Impunidad en homicidio doloso en México: reporte 2019. *Impunidad Cero*. https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/131/contenido/1575312021S66.pdf

Sobre los autores

Raúl Benítez Manaut

Doctor en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Sus líneas de investigación comprenden temas como seguridad y defensa nacionales, Fuerzas Armadas, narcotráfico, geopolítica, conflictos y negociaciones de paz. Es investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN) y profesor del posgrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. También es presidente del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C. (CASEDE).

Alejandro Pocoroba García

Maestro en Acción Pública y Desarrollo Social por El Colegio de la Frontera Norte (Colef) y licenciado en Sociología por la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Ha realizado estancias académicas en la Universidad de Granada (España) y en la Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina). Es asistente de investigación en el Programa de Política de Drogas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) Región Centro.

Lisa María Sánchez Ortega

Maestra en Gestión Pública y Gobernanza por la London School of Economics, maestra en Ciencia Política por la Universidad Sorbona y licenciada en Relaciones Internacionales por el Tecnológico de Monterrey y el Instituto de Estudios Políticos de París. Es directora general de México Unido Contra la Delincuencia (MUCD), organización de la sociedad civil con más de veinte años de experiencia en seguridad ciudadana, justicia y política de drogas.

Raúl Zepeda Gil

Sociólogo y politólogo. Investigador Doctoral de la Escuela de Estudios de Seguridad en King's College London, con estudios en Ciencia Política por la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México y El Colegio de México. Actualmente forma parte del grupo de investigación de Conflicto, Desarrollo y Seguridad de King's College London, la Red de Estudios sobre Violencia Urbana y la red Noria para México y América Central.

Fuerzas Armadas, Guardia Nacional y violencia en México reúne cuatro ensayos sobre distintos aspectos de la militarización y la dinámica que ha adquirido la violencia y la crisis de derechos humanos en los últimos años en México. Busca ser una contribución al análisis y a la reflexión sobre los riesgos a la democracia que derivan de dichos fenómenos. Presentan la obra:

El Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (Casede) es un espacio plural responsable de analizar, intercambiar ideas, reflexionar, discutir y proponer alternativas sobre seguridad, con apego a los valores de la democracia y respetuoso de los derechos humanos. Está formado por un grupo de investigadores de prestigio, académicos, expertos gubernamentales y no gubernamentales, miembros de organizaciones de la sociedad civil y distintos centros de investigación. Es una asociación independiente, donde el espacio para el diálogo se basa en el principio de la libertad de expresión.

La Fundación Friedrich Ebert (FES) en México es una fundación política alemana sin fines de lucro. Como fundación socialdemócrata fundamenta su trabajo en los valores de la libertad, igualdad y solidaridad. La FES promueve el análisis y el debate político, la organización de espacios de diálogo, la formación política de jóvenes progresistas y el fortalecimiento de sindicatos libres y democráticos. A través de este trabajo busca contribuir a la construcción de un sistema político orientado hacia la justicia social, la participación ciudadana y la democracia.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

CASEDE
Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia