

Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**Ley de Seguridad Interior.
¿Mejoría o legitimidad de las Fuerzas
Armadas?, incremento de la violencia en
México durante el periodo 2012-2018.**

Tesina

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
Licenciada en Relaciones Internacionales

PRESENTA

Edna Arisbet Roque García

Director

Dr. Javier Ulises Oliva Posada

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2018.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice

Abreviaturas	1
Introducción.....	4
1. Marco de la seguridad en México.....	9
1.1 Aportaciones de la Teoría Realista y Neorrealista.....	9
1.2 Diferenciación conceptual: Seguridad Nacional, Pública e Interior	13
1.2.1 La Seguridad en el Plan Nacional de Desarrollo.....	16
1.3. Promulgación de la Ley de Seguridad Interior.....	21
1.3.1 Ambigüedad	26
1.4 Articulación y responsabilidades de las Fuerzas Armadas	32
2. Comparación y análisis	40
2.1. Instituciones de seguridad en México	40
2.2 Problema de la definición de mando.....	43
2.3 Análisis comparativo del Plan Colombia e Iniciativa Mérida	48
2.3.1 Efectos en Bogotá.....	55
3. Propuesta	62
3.1 La violencia en México de 2012 a 2018	62
3.1.1 Índice de Paz México 2017	67
3.2 La Ley de Seguridad Interior abrogada o derogada.....	72
Conclusiones	78
Fuentes de Consulta	83
Bibliografía	83
Hemerografía	85
Documentos oficiales.....	87
Fuentes Electrónicas	89
Seminarios.....	92
Anexos	93

Abreviaturas

ANR	Agenda Nacional de Riesgos
ASPAN	Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BACRIM	Bandas criminales
CEDIP	Centro de Estudios de Derecho e Investigación Parlamentarios
CEJIL	Centro por la Justicia y el Derecho Internacional
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CISEN	Centro de Investigación y Seguridad Nacional
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CSN	Consejo de Seguridad Nacional
DEA	Administración de Drogas y Narcóticos (<i>Drug Enforcement Administration</i>)
DOF	Diario Oficial de la Federación
DDHH	Derechos Humanos
DN-I	Plan de Defensa Nacional I
DN-II	Plan de Defensa Nacional II
DN-III-E	Plan de Defensa Nacional III
EUA	Estados Unidos de América
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FAM	Fuerzas Armadas Mexicanas
FFAA	Fuerzas Armadas

IEP	Instituto para la Economía y la Paz (<i>Institute for Economics and Peace</i>)
JIFE	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes
IM	Iniciativa Mérida
IME	Instituto de los Mexicanos en el Exterior
IMR	Instituto Matías Romero
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INAABIN	Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales
INE	Instituto Nacional Electoral
INM	Instituto Nacional de Migración
INEGI	Instituto Nacional de Geografía y Estadística
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LGSNSP	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
LSN	Ley de Seguridad Nacional
NORAD	Mando Norteamericano de Defensa Aeroespacial (<i>North American Aerospace Defense Command</i>)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONC	Observatorio Nacional Ciudadano
ONU	Organización de Naciones Unidas
ONGs	Organizaciones no gubernamentales
PED	Política de Estado Democrática
PC	Plan Colombia
PGR	Procuraduría General de la República

PND	Plan Nacional de Desarrollo
PSN	Programa para la Seguridad Nacional
RESDAL	Red de Seguridad y Defensa de América Latina
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEP	Secretaría de Educación Pública
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEMAR	Secretaría de Marina
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
SI	Seguridad Interior
SN	Seguridad Nacional
SNI	Sistema Nacional de Inteligencia
SNSP	Sistema Nacional de Seguridad Pública
SSN	Sistema de Seguridad Nacional
SP	Seguridad Pública
SPF	Servicio de Protección Federal
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
WOLA	Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos

*En la vida es como en el juego de dados:
si una tirada no cae como la necesitas,
el arte debe corregir lo que el azar ofrece.*
Plauto

— Quien tiene el poder, también la razón —

Introducción

El 15 de diciembre de 2017 se aprobó la Ley de Seguridad Interior por la Cámara de Diputados, la cual designa a las Fuerzas Armadas en operaciones de Seguridad Pública. Los antecedentes corresponden a la Ley de Seguridad Nacional de 2005 que refiere al restablecimiento del “orden interno”, así como a las lecciones del Plan Colombia e Iniciativa Mérida, ya que éstos advierten las consecuencias de continuar asumiendo como respuesta efectiva el despliegue de militares para combatir el crimen organizado transnacional.

La Ley de Seguridad Nacional suscribe la defensa de la soberanía, el combate al crimen organizado y la prevención al terrorismo, así como la corrupción, el lavado de dinero, el tráfico de armas, de drogas, de personas, ataques cibernéticos e incluso desastres naturales.

En seguimiento, la Ley de Seguridad Interior legitima las “nuevas” tareas de las Fuerzas Armadas Mexicanas que, desde diciembre de 2006 (fecha de inicio de la guerra contra el narcotráfico) realizan para garantizar el orden local, la paz pública, así como la seguridad de los ciudadanos y sus bienes. Desde ese año, el ejército no ha regresado a sus cuarteles, sólo turna su presencia en cada estado de la República en pro de la estabilidad interna del país.

El resultado de esa medida gubernamental devino en el incremento drástico de la violencia, no es en vano que 2017 corresponda al año más violento en décadas, pues las tasas de delitos con violencia y los crímenes de la delincuencia organizada volvieron a niveles previos de la guerra contra las drogas. Esto se ilustra en los 200 mil muertos, 39 mil desaparecidos y cerca de 350 mil desplazados, víctimas que no gozaron de la paz prometida a inicios del gobierno en turno.¹

Desde 2012 hasta la fecha, se han incrementado exponencialmente los índices de violencia, la principal razón por la cual los niveles de paz se deterioraron un 4.3% desde 2016, es el aumento en la tasa de homicidio doloso, la cual incrementó en 24 de los 32 estados del país cerca de 18.4% desde 2015.²

¹ José Gil Olmos, “¿Ley de Seguridad Interior?”, [en línea], *Proceso*, Ciudad de México, 6 de diciembre de 2017, Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/513985/ley-seguridad-interior-2>, [consulta: 22 de febrero de 2018].

² IEP, Índice de Paz México, [en línea], México, Dirección URL: <https://indicedepazmexico.org/>, [consulta: 13 de marzo de 2018].

Por ello, los índices muestran que para 2016 más de 19 mil personas fueron asesinadas, superando al índice registrado en 2015 con 16 mil aproximadamente, a los 14 mil 382 de 2014 y los 16 mil 890 de 2013.³ Este contexto originó el actual fenómeno a debatir en materia de seguridad: el aumento de la violencia en estados de la República que antes no se catalogaban violentos.

Por ejemplo, en 2017 Colima registró un aumento en la tasa de homicidios en un 292%; Campeche incrementó su tasa en un 64%; y Zacatecas un 92%. De igual forma, los estados que habían experimentado operativos de seguridad dirigidos por las Fuerzas Armadas elevaron sus niveles de violencia; tal es el caso de Veracruz cuya tasa de homicidios se elevó un 123% y Michoacán un 63%.⁴

La Ley de Seguridad Interior o bien, la medida actual para contener la violencia nacional no es nueva, la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México lo ejemplifica, ésta fue impulsada en 2016 por el gobernador Eruviel Ávila y ratificada un año después por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dicho marco jurídico regula y legitima el uso de la fuerza militar en asuntos de Seguridad Pública y permite el empleo de armas, incluyendo letales, para el control local en el Estado.⁵

México presenta grandes retos en política pública para alcanzar mínimos niveles de seguridad, sin embargo, la respuesta del gobierno mexicano ha sido la misma desde 2006: desplegar efectivos militares en estados de la República que registran altos índices de inseguridad y presencia del crimen organizado transnacional, entre éstos destacan Colima, Sinaloa, Michoacán, Veracruz, Guanajuato, Puebla, Nuevo León, Durango, Tamaulipas, el Estado y la Ciudad de México.

La Ley de Seguridad Interior consta de 6 capítulos, 34 artículos y 5 transitorios, mediante esos elementos pretende alcanzar la Seguridad Pública a través del otorgamiento de total discrecionalidad al presidente para ordenar la intervención de las Fuerzas Armadas Mexicanas, integradas por el Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea, en funciones que hagan frente a cualquier amenaza que él considere impactante al orden interno.

En ese sentido, dicha Ley define su propio término sobre Seguridad Interior, suscribiéndola como “la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órganos 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.”⁶

³ Francisco J. Trejo Corona, “Los riesgos y realidades sobre la Ley de Seguridad Interior en México”, [en línea], *Terceravia.mx*, 16 de enero de 2017, Dirección URL: <http://terceravia.mx/2017/01/lo-debes-saber-la-ley-seguridad-interior/>, [consulta: 23 de febrero de 2018].

⁴ *Idem*.

⁵ José Gil Olmos, *op. cit.*

⁶ *Idem*.

Conviene preguntarse, ¿entonces a qué se refieren y/o en qué casos son válidos los términos de Seguridad Interior, así como las concepciones de Seguridad Multidimensional, Orden Interno, Seguridad Nacional y Seguridad Pública, suscritos en documentos oficiales emitidos por diversas instancias gubernamentales? Tal diversidad conceptual se encuentra en los Planes de Defensa Nacional, las Leyes Orgánicas de las Fuerzas Armadas, los Planes Nacionales de Desarrollo a partir de la década de los ochenta e incluso, en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Hasta la fecha, a pesar de que en México existe un marco jurídico que determina oficialmente la participación de las Fuerzas Armadas (artículos 13, 16, 29, 89 y el 129 de la CPEUM), la Ley de Seguridad Interior no tiene en cuenta ello, pues ésta es ambigua y presenta interpretaciones contrarias respecto a las definiciones de seguridad que enmarca la propia Constitución y las instituciones que conllevan naturalmente los temas de Seguridad Nacional, Pública e Interior.⁷

En otras palabras, la Ley de Seguridad Interior oficializa las excepciones jurídicas que legitiman el uso de los cuerpos castrenses en operaciones de Seguridad Pública. La competencia original de las Fuerzas Armadas no es sustituir las labores de la policía federal, por tanto, al existir una legalidad confusa prevalece una realidad fundada en la discrecionalidad y la interpretación, mas no en la certeza jurídica que exhorte el correcto funcionamiento de las instituciones.

Actualmente no se requiere una Ley de Seguridad Interior, sino una regulación en el marco de actuación de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz, aclarando antes los conceptos de seguridad que operarán en México y que, hasta hoy en día continúan sujetos a contradictorias interpretaciones entre las propias leyes secundarias, reglamentos e inclusive planes nacionales.

Desde otra perspectiva, las Fuerzas Armadas no llevan a cabo sus obligaciones originales de defensa al exterior, lo que implica que la nación mexicana sea más vulnerable, pues desde 2006 no se atienden completamente las áreas de defensa exterior, además de que la Ley de Seguridad Interior no da respuesta a la crisis de violencia extrema en la que se encuentra México, sino todo lo contrario.

El supuesto que apoya el Ejecutivo Federal sobre que un ejército en las calles contribuye a disminuir los índices de violencia es retrograda, de continuar con la promoción de dicho posicionamiento, esta investigación propone alternativas en caso de que no sea posible la abrogación de la Ley de Seguridad Interior.

La investigación se divide en tres capítulos, los cuales se desarrollan de la siguiente manera: Capítulo I. “Marco de la seguridad en México”, en primer lugar, se expone un panorama general del marco teórico de la seguridad a partir de las aportaciones de la teoría realista y

⁷ Manuel Cárdenas Fonseca, “Reforma de los artículos 73, 89 y 129. 2017”, *Gaceta del Senado*, Ciudad de México, 25 de enero de 2017, pp. 18.

neorrealista de las Relaciones Internacionales, que ejemplifican lo que sucede en la actualidad con respecto a la estrategia de seguridad mexicana y la cooperación con Estados Unidos en materia.

Posteriormente, se describe y analiza la diferenciación conceptual entre Seguridad Nacional, Pública e Interior en el marco jurídico mexicano. Asimismo, se presenta un estudio de la evolución en las concepciones de seguridad en los Planes Nacionales de Desarrollo desde 1980 hasta la fecha, mostrando el cambio en los intereses nacionales para enfrentar amenazas externas e internas.

A continuación, se expone un panorama general del proceso de promulgación de la Ley de Seguridad Interior para luego particularizar su carácter ambiguo en determinados artículos, permitiendo así, entender el contexto de articulación y responsabilidades de las Fuerzas Armadas tanto en materia de Seguridad Nacional como en asuntos de Seguridad Pública.

El Capítulo II. “Comparación y análisis”, tiene por objetivo dar a conocer las instituciones de seguridad en México, aclarando de acuerdo al marco legal constitucional, cuáles son las funciones de cada dependencia en materia de seguridad que buscan enfrentar amenazas internas o al exterior, de conformidad con sus obligaciones señaladas en la CPEUM.

Con ello, se justifica y estudia el histórico problema de la definición de mando dentro del territorio nacional, enfatizando el hecho de que las Fuerzas Armadas no coadyuvan a garantizar la Seguridad Pública, sino que, sustituyen las obligaciones de los cuerpos policíacos que originalmente deberían velar por ésta.

Por tanto, esta investigación también plantea las recomendaciones no sólo de Naciones Unidas, sino también de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos y por parte de diversas ONGs que desde 2006 han advertido los efectos de la participación del ejército en la lucha contra el narcotráfico. Sin demeritar el último informe de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuyas advertencias sobrepasaron el número de recomendaciones que dicha dependencia ha otorgado al gobierno mexicano respecto a los actos delictivos en materia de seguridad.

Al respecto, subyacen las lecciones históricas que a nivel internacional demuestran sobremanera las consecuencias para una nación cuya respuesta inmediata a la crisis de violencia causada por el crimen organizado transnacional, es la resignificación del combate a éste mediante el despliegue de Fuerzas Armadas. De ahí que, este capítulo también presente un análisis comparativo del Plan Colombia e Iniciativa Mérida.

Además, se otorga un espacio particular al tradicional rol de Estados Unidos en las acciones que los gobiernos latinoamericanos emprenden para hacer frente a riesgos globales. Destacando así, las enseñanzas que la Iniciativa Mérida tiene para México, al tiempo de analizar los efectos que Colombia presenta a la comunidad internacional.

Finalmente, el Capítulo III. “Propuesta”, deviene en un estudio sobre los índices exponenciales de violencia en México durante el periodo 2012-2018, describiendo así, la evolución del cambio en las tasas de violencia con base a la información proporcionada por dependencias gubernamentales mexicanas, destacando el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Secretaría de Gobernación, la Auditoría Superior de la Federación, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística y, el Observatorio Nacional Ciudadano.

Es importante mencionar que no sólo se analizan las estimaciones nacionales citadas, sino que la investigación también muestra un escenario de la imagen de México a nivel exterior, dicha situación se describe a partir de los datos proporcionados por el Índice de Paz México 2017, elaborado por el Instituto para la Economía y la Paz (IEP), el principal grupo de expertos a nivel mundial dedicado a desarrollar métricas para analizar la paz y cuantificar su valor económico.

En relación con ello, al término de la presente investigación se podrá constatar el análisis realizado respecto al incremento exponencial de violencia en México mediante los 18 anexos que conjuntan las tasas y censos proporcionados tanto por dependencias gubernamentales mexicanas, así como por posicionamientos y material publicado por organismos internacionales.

Una vez expuesto lo anterior, este trabajo concluye con un planteamiento que suscribe la abrogación de la Ley de Seguridad Interior, adicionalmente, se proporcionan otros escenarios que, de ser imposible la revocación, entonces se muestran marcos de acción que buscan la derogación de artículos que propone dicha Ley.

El objetivo principal de esta investigación es analizar el proceso de la Ley de Seguridad Interior en México, con ello, estudiar y describir la resignificación del combate frontal contra el criminal organizado transnacional y el incremento de la violencia como factor de desestabilización de 2012 a 2018.

La Ley de Seguridad Interior sólo legitima y continua con las acciones emprendidas desde hace 11 años por el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa en la denominada guerra contra el narcotráfico, esto es, la estrategia histórica mexicana es garantizar el uso legal de las Fuerzas Armadas en el combate frontal contra el crimen organizado transnacional, mas no atender los temas que competen a la Seguridad Pública desde un enfoque no militar.

1. Marco de la seguridad en México

1.1 Aportaciones de la Teoría Realista y Neorrealista

La escuela realista propone al poder como eje de acción para los actores internacionales, pues éste permite conservar a una nación su posición dentro del sistema, preservando así, su interés nacional. El contexto de posguerra fría y el surgimiento de la globalización, delinean la actual dinámica de las relaciones internacionales: nuevos fenómenos con capacidad de intervención para transformar el escenario internacional, con ello, la nueva naturaleza del sistema.

El politólogo estadounidense Kenneth Waltz es considerado el principal representante de la teoría del realismo estructural o neorrealismo⁸. Este enfoque fue desarrollado en su obra *Theory of International Politics* de 1979, donde presenta una explicación a los nuevos desafíos que se presentan en la comunidad internacional.

La reformulación del realismo de Waltz mantiene los principales supuestos del realismo clásico: los estados, unidades racionales y autónomas, son los principales actores de la política internacional, el poder es la principal categoría analítica de la teoría y la anarquía es la característica definitoria del sistema internacional. Pero, a diferencia del realismo, el neorrealismo se enfoca más en las características estructurales del sistema internacional y menos en las unidades que lo componen.⁹

Un sistema se compone de una estructura y de unidades que interactúan entre sí. Estas unidades muestran regularidades en su comportamiento y mantienen una identidad en el tiempo. En cuanto a la estructura, se refiere a la forma en que las unidades se unen, al combinarse se comportan diferente e interactuando producen diferentes resultados. [...] La estructura es la parte que permite pensar al sistema como un todo, ésta se compone de tres elementos: 1) la forma en que el sistema está organizado; 2) la diferenciación y las funciones de cada unidad; y 3) la distribución de capacidades dentro del sistema.¹⁰

De ahí que, un sistema está compuesto por unidades (Estados) que interactúan en una estructura (sistema internacional), la cual se desarrolla en un contexto anárquico, porque

⁸ Mónica Salomón González, “La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones”, *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*, núm. 56, Barcelona, diciembre 2001-enero 2002, en Waltz K, *Theory of International Politics*, Nueva York: Random House, 1979, p.7.

Asimismo, el neorrealismo hace uso sistémico de la Economía como modelo de la explicación para las Relaciones Internacionales (RRII). Esto implica el uso de una teoría de mercado y el modelo del actor racional usado en el enfoque de la teoría de los juegos (teoría vinculada al análisis conductista de las RRII cuya premisa es la existencia de actores racionales buscando el máximo de beneficio), en Eduardo Ortiz, *El estudio de las Relaciones Internacionales*, Chile, segunda edición, Fondo de Cultura Económica, 2011, p. 144.

⁹ Ricardo Hormazábal S. y Eduardo Carreño L., “Introducción a la Teoría de las Relaciones Internacionales”, *Departamento de Gobierno y Gestión Pública*, Chile, 2006, pp. 63.

¹⁰ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Mc Graw Hill Inc., 1979, p.79.

no existe una autoridad que regule sus comportamientos. Así, las funciones de esas unidades se homologan, pues buscan los mismos objetivos, al tiempo que las capacidades de los actores para lograrlos (ahora) se medirán con base en la distribución del poder.

En ese sentido conviene señalar lo que Kepa Sodupe enfatiza respecto del neorrealismo, pues señala que éste recurre a la teoría económica y contempla al poder como un medio, además, suscribe que la preocupación que guía a los Estados no es el poder, sino la seguridad. Por ello, en un nivel sistémico ocurren la distribución de capacidades (o recursos de poder) para alcanzar determinado objetivo.

El neorrealismo es una teoría de la política internacional cuyo núcleo es la distribución de capacidades (poder) en el nivel sistémico.¹¹ Aunque, se debe aclarar que esta teoría plantea que otros actores pueden participar activamente en la comunidad internacional, sin embargo, el Estado será visto como el agente más importante de la política internacional, y por ende, el funcionamiento de los demás actores siempre estará subordinado a las reglas establecidas por los Estados.¹²

Empero, “los realistas y neorrealistas no consideran baladí la promoción de organizaciones internacionales,”¹³ pues se debe tener en cuenta el carácter central del interés nacional en acciones estatales. Por ello, las instituciones internacionales, así como la dinámica misma del sistema, “se mueven en torno a la integridad del Estado, en consecuencia, el referente central de la seguridad es la integridad y conservación funcional de éste.”¹⁴

“La posición realista y neorrealista parte de la concepción misma del Estado, lo conciben como una unidad compuesta y estructurada que abarca a todo el conjunto de la sociedad, así como a los intereses de la nación. La seguridad es, entonces, un instrumento del poder político,”¹⁵ pues refiere a todos los ámbitos de la sociedad que se hallan en peligro o amenaza y que el Estado debe proteger.

Mientras que la Seguridad Nacional es, en este contexto de resignificación, la prioridad del discurso político, ya que se otorga al concepto de seguridad una referencia directa con la integridad del Estado. Así, el concepto de Seguridad Nacional es central, pues pretende “la protección del Estado frente a la agresión exterior y frente a movimientos internos que lo puedan poner en peligro, así como la pacificación de la sociedad.”¹⁶

En la teoría neorrealista, la estructura de la política internacional está caracterizada por la anarquía y la distribución de poder entre las unidades del sistema internacional. La primera,

¹¹ Kepa Sodupe Corcuera, “Capítulo 4: El Neorrealismo”, en *La Teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del Siglo XXI*, Universidad del país Vasco, 2004, p. 81-82.

¹² Gabriel Orozco, “El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales”, *Revista CIDOB d'Affers Internacionals*, núm. 72, diciembre 2005-enero 2006, pp. 161-180.

¹³ *Ibid.*, p. 167.

¹⁴ *Ídem.*

¹⁵ *Ídem.*

¹⁶ *Ibid.* p. 164.

causa un estado de incertidumbre en el sistema; “por anarquía se entiende la ausencia de un poder común dentro del sistema internacional. En el estado de anarquía los Estados compiten unos con otros por seguridad e influencias”¹⁷. Sin embargo, al no existir autoridades con capacidades coercitivas, no se debe entender la anarquía como principio desorganizativo, sino como espacio carente de una autoridad central.

Esto es, la causa de las guerras y la conflictividad internacional (como lo señala Waltz), radica en la estructura anárquica del sistema, la cual permite a los actores tener objetivos que no necesariamente son compatibles según afinidades ideológicas.¹⁸ Por esta razón, el poder se refiere a “la capacidad de las unidades para realizar tareas específicas, como resultado natural de los atributos que poseen”¹⁹.

Las capacidades de respuesta que tenga cada unidad (Estado) van a ser el reflejo del poder que posean frente a otras unidades. Es decir, la distribución de dichas capacidades entre las distintas unidades, explica que las más capaces dan forma al sistema y presentan problemas que las unidades débiles (con menos poder) tienen que atender.

Para la presente investigación, Estados Unidos de América es el actor más capaz que determina la escena en la cual los otros actores menos capaces (México y Colombia) se desenvuelven. Al respecto, las capacidades de los Estados son medidas de acuerdo a sus fortalezas en diversas áreas: tamaño de la población y del territorio, fortaleza militar, estabilidad y competencias políticas.²⁰

Ahora bien, el estudio comparativo del Plan Colombia e Iniciativa Mérida se muestra para ejemplificar el paradigma de cooperación de la teoría neorrealista, ya que dicha colaboración es compleja porque se realiza limitadamente a consecuencia de la anarquía presente en el sistema internacional. Al respecto, Waltz señala dos razones por las que la cooperación es limitada: la inseguridad y ganancias desiguales.

En el contexto anárquico, cada Estado muestra inseguridad acerca de las intenciones de los demás actores del sistema, así como intranquilidad (temor) de que los posibles beneficios resultantes de la cooperación favorezcan a otros Estados en vez de a el mismo, y por tanto, depender de los demás (aquellos mayormente beneficiados).²¹

El hecho de que un Estado tenga más ventajas en términos proporcionales puede traducirse en el incremento de sus capacidades, por ende, en la aparición de una amenaza para el otro.

¹⁷ Senny Hernández, “La teoría del realismo estructuralista y las interacciones entre los estados en el escenario internacional”, *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Volumen 14, Número. 2, Venezuela, julio- diciembre de 2008, p. 20.

¹⁸ Iván Witker, “La anarquía latinoamericana desde una perspectiva neorrealista”, *Estudios Avanzados*, núm. 12, diciembre de 2009, p. 25.

¹⁹ Barry Buzan; Charles Jones; Richard Little, *The Logic of Anarchy. Neorealism to Structural Realism*, New York, Columbia University Press, marzo 1993, p. 67.

²⁰ Senny Hernández, *op. cit.*, p. 24.

²¹ Kenneth Waltz, *op. cit.*, p. 107.

Entonces, el temor a cooperar con otros Estados que poseen la capacidad-oportunidad de aumentar su superioridad, impedirá la cooperación a largo plazo.²²

Este supuesto ilustra los esfuerzos de cooperación entre Estados Unidos de América con los países de la región latinoamericana en materia de seguridad, pues desde que se inició la inversión económica en la región, EUA dejó muy en claro que esas acciones significaban un pretexto para intervenir en políticas de seguridad de los países latinoamericanos.

El tema de la seguridad es punto clave del pensamiento neorrealista, ya que al estar en un sistema anárquico los Estados deben proteger sus intereses nacionales por medio de las capacidades de poder que cada uno tenga, pues la finalidad es mantener su integridad territorial (soberanía) traducida en seguridad. Desde 1971, cuando Nixon declaró la guerra contra el narcotráfico, en los últimos 40 años EUA se ha obsesionado con la región andina.

La anarquía que, hoy en día, se presenta en el desarrollo de la “militarización” del Estado en la lucha contra el crimen transnacional, es la que está fomentando que los países con mayor capacidad (poder) compitan por resguardar su Seguridad Nacional a cualquier costa, en este caso, mediante la intervención en la política interna de países contiguos o estratégicos. Tal competencia por la seguridad se realiza con base a las capacidades de poder militares y a las políticas del Estado más fuerte, cuya superioridad le permite delinear el actuar de las demás unidades en el sistema internacional.

Hasta el momento, México se ha mostrado complaciente con las intenciones estadounidenses en cuanto a combatir el crimen organizado transnacional; la amenaza que se homologó al terrorismo. Entonces, conviene reflexionar, ¿cómo se lleva a cabo el interés de EUA en materia de seguridad dentro de regiones latinoamericanas?: a través de la militarización en determinados países andinos, mostrando así, que serán ellos los que defenderán a cualquier costo “sus” intereses nacionales.

Si bien, la principal preocupación del neorrealismo es la seguridad. Particularmente, México la garantiza no mediante la protección de su Seguridad Nacional, sino de su Seguridad Pública, pues se preocupa por vulnerables internas que a EUA le representan un problema externo. “Waltz argumenta que la seguridad o la inseguridad del Estado es resultado de la estructura del sistema internacional que se caracteriza por la incertidumbre, la falta de confianza y la constante competencia”²³.

Dicha coyuntura se observa desde 1971, fecha en que el presidente Richard Nixon declaró la guerra contra el narcotráfico, suscribiéndola al nivel del terrorismo. La situación de inseguridad en que se contempla asimismo EUA, buscó que México y Colombia, también se sumaran a esa lucha contra una amenaza a la Seguridad Nacional, pero, ¿en realidad a quién

²² Cfr, Kepa Sodupe Corcuera, *op. cit.*, p.89.

²³ Dr. Alejandro Chanona Burguete, *La comunidad de seguridad en América del Norte. Una perspectiva comparada con la Unión Europea*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 2010, p. 27.

representa dicho riesgo?: a las naciones que se relacionan directamente con el tráfico de drogas hacia Norteamérica.

La incertidumbre conlleva a la falta de confianza mutua y, como respuesta se incrementa la competencia por demostrar quien tiene el mayor poder u oportunidad para adquirir estabilidad en el sistema internacional. Por ello, México optó por respetar las acciones de EUA en Latinoamérica respecto a temas de seguridad, la Iniciativa Mérida es el mejor ejemplo.

Finalmente, se debe enfatizar que, tanto desde una perspectiva realista como neorrealista, los Estados continuarán buscando nuevas formas de mantener su seguridad y proteger sus intereses nacionales, no importa el costo. Usualmente, se tiende al discurso oficial: la cooperación y el diálogo. Sin embargo, los enfrentamientos suceden de una manera no tradicional, pues se realizan mediante una postura diplomática, es decir, en “acuerdos” que advierten un conflicto directo de no cumplirse.

Los Estados optan por la cooperación para lograr obtener sus intereses de la forma más sencilla y evitando conflictos, aunque, se debe tener presente que (siempre) el verdadero objetivo es obtener la mayor ganancia y/o beneficios frente a los demás actores. La razón es simple, es utópico considerar una real cooperación si la relación no sucede entre iguales, en ese sentido, el término negociar, explica la estrategia de los Estados con mayor poder, quienes velarán por obtener mayores beneficios, frente a los Estados con menor o escasa capacidad de acción en el sistema internacional.

1.2 Diferenciación conceptual: Seguridad Nacional, Pública e Interior

Para analizar el caso mexicano conviene suscribir el realismo y neorrealismo, cuyo objeto referente de la seguridad es la integridad territorial del Estado, pues éste posee la capacidad para conservar los intereses nacionales y el bienestar de la sociedad. Así, el objetivo central de la política de seguridad es disponer de todos los medios indispensables para preservar el interés nacional, mantener la integridad y librar las amenazas del Estado.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 21, párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Seguridad Pública es concebida como: “...una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas...” Con mayor detalle, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009, agrega en su artículo 2, que los fines de la Seguridad Pública son: “...salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla

efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo...”²⁴

De acuerdo con lo anterior, la Seguridad Pública constituye una función del Estado que provee a todas las esferas de gobierno: Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios. Por tanto, se trata de una facultad constitucional concurrente, pues se ejerce en cada una de las esferas de gobierno en diversos grados mediante la distribución de competencias que determina el Congreso de la Unión a través de la LGSNSP.²⁵

Si bien, la Seguridad Pública tiene el propósito de velar por la observancia del Estado de Derecho, el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, así como de sus bienes (al pretender salvaguardar la integridad y derechos de personas). Entonces, ¿qué se concibe como Seguridad Interior? ¿cuál es la diferencia respecto de Seguridad Pública?

La Seguridad Interior (SI) es “la condición que proporciona el Estado mexicano para salvaguardar la seguridad de los ciudadanos, con ello, el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del Estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional.”²⁶ Es decir, la Seguridad Interior protege a las instituciones democráticas nacionales: Gobierno Federal, Estados y municipios, con la finalidad de alcanzar la Seguridad Pública.

Lo anterior se suscribe en el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, pues señala que la Seguridad Interior posee funciones políticas que, “al garantizar el orden constitucional y la gobernabilidad democrática, se sientan las bases para el desarrollo económico, social y cultural mexicano, procurando el mejoramiento en las condiciones de vida de la población.”²⁷

En tanto que, la Seguridad Pública vela por la protección de los individuos en términos de sus bienes, posesiones y derechos frente a otros particulares que los amenazan. En otras palabras, la Seguridad Pública “considera la reinserción social del individuo a través de la prevención especial y general de los delitos, su investigación y persecución.”²⁸

Ahora, la diferencia entre Seguridad Pública y Seguridad Nacional (SN) radica en que ésta última se caracteriza por ser una materia de competencia federal cuya preservación es facultad y obligación exclusiva del Presidente de la República,²⁹ único cualificado para tomar

²⁴ CISEN, Diferencias entre Seguridad Nacional y Seguridad Pública, p. 4.

²⁵ *Ibid.*, p. 5.

²⁶ CSN, Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Una política multidimensional para México en el siglo XXI, Presidencia de la República, 2014, p. 37.

²⁷ *Ibid.*, p. 58.

²⁸ CISEN, Diferencias entre Seguridad Nacional y Seguridad Pública, *op. cit.*, p. 4, 9 y 10-11.

²⁹ DOF, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I. ... XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

decisiones y coordinar las acciones tendientes a preservar la Seguridad Nacional, con el apoyo de la Administración Pública Federal, las Fuerzas Armadas permanentes y la colaboración de los sectores público³⁰, estatal, municipal, social y privado.³¹

Por su parte, la Seguridad Pública tiene por objetivo salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. La Seguridad Nacional en los términos de lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional (LSN) se centra en “el mantenimiento de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, mediante la ejecución de acciones tendientes a proteger, defender y preservar los intereses nacionales hacia el exterior.”

Las diferencias no sólo son de grado sino también de sujetos para protección. En el caso de la Seguridad Pública, éstos son las personas consideradas individualmente, en sus libertades, integridad física y derechos patrimoniales. Mientras que para la Seguridad Nacional el sujeto de protección es el estado mexicano, o bien, todo el conglomerado social (Nación) constituido y organizado políticamente, asentado en un territorio determinado y regido por normas jurídicas.

Otra distinción subyace en las funciones, puesto que la Seguridad Pública se instrumenta de sanciones a infracciones administrativas, de la prevención y persecución de los delitos, así como de la reinserción social de los delincuentes. Es decir, tiene carácter coactivo, pues los instrumentos para hacerla valer buscan el prevalecimiento del monopolio legítimo del uso de la fuerza por parte de la autoridad estatal.

En cambio, los instrumentos de actuación de la Seguridad Nacional no incluyen el uso de herramientas coactivas como elemento primario.³² En ese sentido, el artículo 27, fracción XXVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) determina que corresponde a la Secretaría de Gobernación: “[...] operar un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, así como contribuir en lo que corresponda al Ejecutivo de la Unión, a dar sustento a la unidad nacional y a fortalecer las instituciones de gobierno.”³³

I. ...VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

³⁰ Pues existen convenios de colaboración entre el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, con las 32 entidades federativas del país, en el marco de lo dispuesto por el artículo 25 y 65 de la Ley de Seguridad Nacional (LSN).

³¹ Señalado en el artículo 1 de la LSN: "Las disposiciones de la presente Ley son de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional. La misma tiene por objeto establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia; así como, la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea; regular los instrumentos legítimos para fortalecer los controles aplicables a la materia."

³² A excepción de lo previsto en los términos del artículo 89 constitucional en su fracción VI: el presidente de la República puede disponer de la Fuerza Armada permanente (Ejército, Marina y Fuerza Aérea), para salvaguardar la Seguridad Interior y la Defensa Exterior de la Federación.

³³ Además, los artículos 18 y 19 de la Ley de Seguridad Nacional, en correlación con los artículos 9 fracción II y del 28 al 33 del Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional, el CISEN es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía técnica, operativa y de gasto, adscrito

Por su parte, la Ley de Seguridad Nacional lleva a cabo dicho sistema de investigación e información mediante la ejecución de tareas de inteligencia y de contrainteligencia. Por ello, el artículo 3 de la citada ley señala que por Seguridad Nacional se deben entender las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas que enfrente el país.
- II. La preservación de la soberanía, independencia y defensa del territorio nacional.
- III. El orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones de gobierno.
- IV. La unidad de la Federación señaladas en el artículo 43 de la CPEUM.
- V. La defensa del Estado respecto de otros sujetos de derecho internacional.
- VI. La democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país.

Por lo anterior, es posible concebir el término Seguridad Nacional como multidimensional, tal cual se describe en el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, donde se plantea que en materia de seguridad y defensa se debe considerar más de lo que “tradicionalmente” se suscriben como intereses nacionales permanentes.³⁴

El actual contexto mundial demanda concebir nuevos asuntos en las agendas nacionales que busquen una seguridad integral. Por esta razón, los propósitos esenciales de la política de seguridad nacional mexicana, discursivamente, devienen en acciones tendientes a fortalecer, preservar y defender los intereses nacionales que favorezcan la consolidación de un proyecto de nación reflejado en el Plan Nacional de Desarrollo.

1.2.1 La Seguridad en el Plan Nacional de Desarrollo

“En una definición canónica de la seguridad se dice que ésta consiste en librarse de las amenazas y en ser capaz, bien sean los estados o las sociedades, de mantener su independencia en lo que se refiere a su identidad, y a su integración funcional, frente a fuerzas de cambio consideradas hostiles,”³⁵ por ello, a partir de los riesgos (fuerzas de cambio) se desarrollan diferentes niveles de seguridad relacionados con factores que preservan amenazas de diverso tipo.

Como se ha estudiado hasta el momento, un primer nivel de seguridad es la unidad del Estado garantizada a partir de la capacidad militar para enfrentar amenazas. Sin embargo, otros modelos de seguridad contemplan fenómenos producidos posteriores a la Guerra Fría, aquellos vinculados con la globalización y promotores de una visión expansionista sobre seguridad.

directamente al Secretario, cuya misión es desarrollar y operar un sistema de inteligencia estratégica para la toma de decisiones que hagan frente a amenazas y riesgos, a fin de preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado.

³⁴ CSN, Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Una política multidimensional para México en el siglo XXI, *op. cit.*, p. 4.

³⁵ Gabriel Orozco, *op. cit.*, 169.

Así, el nuevo modelo de seguridad parte de la necesidad de cambiar enfoques político-estatales: de lo nacional a lo global, ya que los problemas de los gobiernos sobrepasaban las agendas nacionales. En este sentido, el caso mexicano sirve para entender el cambio de paradigma en la concepción de Seguridad Nacional, Pública e Interior.

A partir de la década de los noventa, surgen conceptos extensivos que no consideran la concepción clásica de seguridad, entendida desde enfoques que remiten a lo nacional y a la integridad territorial. Por el contrario, las nuevas terminologías abarcan fenómenos que se produjeron con la finalización de la Guerra Fría.

Por su parte, la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales planteó el término de "seguridad global", que refiere las necesidades de la comunidad internacional y extiende el enfoque tradicional en la seguridad de los estados, pues incluye la seguridad de personas y del planeta.³⁶

Con base en lo anterior, la seguridad deviene en conectar temas presentes en la agenda internacional cuyo enfoque no constriña sólo al objeto militar o al de la integridad territorial. En esa línea, entonces ¿cuál es el objeto referente de la seguridad en México? La respuesta se ha presentado mediante distintos posicionamientos gubernamentales a partir de la década de los ochenta, pues desde ese periodo el concepto de Seguridad Nacional se muestra claramente dependiente a los objetivos que determina el Ejecutivo Federal.

Con base en las diferencias de grado, protección y funciones enmarcadas respecto a la Seguridad Nacional y Pública mencionadas en el subcapítulo anterior, ahora se reflexionarán las dimensiones de éstas aunadas al concepto de seguridad gubernamental frente a la estatal, así como su conflictiva relación coyuntural de acuerdo con la evolución del término Seguridad Nacional en los Planes Nacionales de Desarrollo desde 1980 hasta hoy en día.

El uso del concepto Seguridad Nacional provocó un rechazo académico y político progresista latinoamericano, ya que se identificaba con regímenes militares de los años sesenta y setenta del siglo pasado en el Cono Sur, cuyos crímenes y abusos a los derechos humanos se justificaron con la supuesta amenaza del comunismo internacional al mundo considerado como "libre y democrático".

Sin embargo, dentro de ese contexto de guerra fría, la instalación de un gobierno militar en Perú (1968-1972) de corte progresista y con una perspectiva ideológica diversa a la dominante, hizo que se repensara la Seguridad Nacional ya no como una categoría unidimensional y universal. Es decir, los milites peruanos de ese entonces concebían al planeta como dividido no en mundo occidental y cristiano versus mundo totalitario y ateo sino como uno

³⁶ *Ibíd.*, p. 173.

partido en dos hemisferios, el del norte que concentraba los mayores flujos comerciales, de ciencia y tecnología, de consumo de energéticos y de condiciones superiores de vida respecto a salud, educación y alimentación, a diferencia del mundo del sur caracterizado por el subdesarrollo en producción, consumo y niveles de vida y por una aguda dependencia externa comercial, financiera, política y militar, y por supuesto ideológica.³⁷

Así, se pretendió un desarrollo económico social que redujera las desigualdades internas e internacionales, esta iniciativa de inclusividad y la necesidad de una nueva concepción de Seguridad Nacional retroalimentaron una perspectiva de soberanía popular. Por ello, las amenazas a dicha seguridad fueron el subdesarrollo y la dependencia estructural de un país o bien, de todo el continente latinoamericano.³⁸

El progresismo militar peruano impactó en posicionamientos sociológicos mexicanos respecto del contenido en la categoría de Seguridad Nacional, al tiempo que sucedía la metamorfosis del Partido Nacional Revolucionario (PNR) al Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y al Partido Revolucionario Institucional (PRI), causando la tradicional cadena simbólica “presidente-partido-gobierno-Estado-nación-revolución”,³⁹ donde la interpretación sobre qué es un riesgo u amenaza a la Seguridad Nacional corresponden sólo al presidente en turno.

En realidad, los años setenta se caracterizaron por la desconfianza e inestabilidad respecto a la concepción de Seguridad Nacional en los círculos académicos y políticos, pues se obedecía fielmente a lo que la historia enseñó sobre situaciones que cuestionaron cualquier eslabón de la cadena, es decir, se tenía muy claro cual era la respuesta del gobierno ante cualquier propuesta y/o pensamiento distinto al oficial: la violencia, bajo el argumento de la unidad nacional del sistema revolucionario.⁴⁰

Luego, fue hasta la década de los ochenta que el lenguaje político y académico incorporó e institucionalizó el término Seguridad Nacional. De ahí que el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 del presidente José López Portillo planteó el término bajo una lógica de seguridad “regional” referida a la inestable Centroamérica y a la posesión de abundante petróleo como recurso estratégico nacional.⁴¹

Si bien los Planes Nacionales de Desarrollo siguientes; el de 1983-1988 de Miguel de la Madrid Hurtado y el de 1989-1994 correspondiente a Carlos Salinas de Gortari, enfatizaron la política exterior para impulsar y garantizar la Seguridad Nacional, las acciones en ambos

³⁷ José Luis Piñero, “La seguridad nacional implícita”, *El Cotidiano*, núm. 156, Distrito Federal, México, julio-agosto, 2009, p. 135.

³⁸ *Ibid.*, p. 135.

³⁹ *Ídem.*

⁴⁰ *Ídem.*

⁴¹ *Ídem.*

periodos sólo justificaron la presencia en Centroamérica a partir de argumentos cuya seguridad se basaba en una posible generalización de la guerra en toda la región.⁴²

Particularmente, las bases de la Seguridad Nacional del gobierno delamadridista fueron el pacto social interno, el desarrollo integral, la política exterior independiente y la voluntad colectiva de independencia. Se debe enfatizar que la política diplomática libre funcionó como contrapeso coyuntural, ya que impulsó foros de negociación interestatales y diversas fuentes de inversión extranjera.

Es importante resaltar que al término del salinismo y el surgimiento del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) nunca se argumentó que éste fuera un riesgo a la Seguridad Nacional, a diferencia de la percepción sobre el narcotráfico, que durante todo su sexenio se concibió como una amenaza.⁴³

Aunque, es de reconocerse que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) salinista poseía una elaboración teórica mayor sobre Seguridad Nacional respecto a los planes de López Portillo y de la Madrid, debido a que la seguridad se definió como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del Derecho procura “[...] equilibrio dinámico de los intereses de diversos sectores de la población para el logro de objetivos nacionales, garantizando integridad territorial y ejercicio pleno de soberanía”.⁴⁴

Los objetivos nacionales de Salinas fueron el crecimiento, el bienestar, la soberanía y la democracia, en consecuencia, las instituciones estatales básicas para el mantenimiento de la Seguridad Nacional fueron las Secretarías de Defensa Nacional, de Marina y de Relaciones Exteriores. En otras palabras, la política militar y exterior fueron claves para la defensa de la soberanía nacional, en conjunción con las fuerzas armadas para el resguardo territorial.

Peso a ello, en realidad existió un desequilibrio que generó inseguridad nacional reflejado en la devaluación del peso de 1994, el incremento de la deuda externa,⁴⁵ así como el cambio de la balanza comercial cuyo superávit comercial de 8 mil 700 millones de dólares pasó a un déficit de 19 mil millones de dólares en 1993 y 24 mil millones de dólares para 1994, además el PIB sólo creció un 17% en comparación con los gobiernos populistas de Echeverría y López Portillo que fue de 119%.⁴⁶

Posteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo zedillista de 1995-2000 exaltó el concepto de soberanía nacional, particularizando las amenazas externas a la Seguridad Nacional, destacando así el crimen internacional, el tráfico ilegal de armas y personas, así como la explotación ilegal de los recursos marinos.

⁴² *Ibíd.*, p. 135-136.

⁴³ DOF, Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal, México, p. 34

⁴⁴ DOF, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal, México, p. 42.

⁴⁵ José Luis Piñero, *op. cit.*, p. 137.

⁴⁶ *Ídem.*

De igual manera, se suscribió la existencia de amenazas modernas como el narcotráfico, el lavado de dinero y el terrorismo, en ese sentido se concluyó que para enfrentar a dichos riesgos se deben garantizar primero los compromisos internos; como el Estado de derecho, democracia, fortalecimiento de la cultura y el cumplimiento de la política exterior.

En otras palabras, el Plan Nacional de Desarrollo zedillista no vinculó directamente la Seguridad Nacional con el desarrollo económico social a diferencia de los planes anteriores, sino que optó por la defensa de la soberanía nacional, al tiempo que su gobierno inició con vulnerabilidad externa y concluyó con el incremento de indicadores económico-comerciales, pero, eso no significó el alcance de una Seguridad Nacional integral vía resguardo de soberanía nacional.⁴⁷

Posteriormente, con Vicente Fox Quezada el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 continuó con las mismas amenazas internas y externas: el narcotráfico interno e internacional, crimen organizado, terrorismo transnacional, tráfico ilegal de armas, personas y dinero.⁴⁸ Empero, difiere al señalar que la política de seguridad nacional y la política exterior son pilares para fortalecer la soberanía nacional.

Esto significa que Fox ofreció una definición explícita de Seguridad Nacional definiéndola como “objetivos que velan por la integridad física de la población y de las instituciones con un carácter preventivo para preservar tal integridad”⁴⁹ Aunado a que señaló cuáles agencias de inteligencia no deben considerar como amenaza la oposición interna, así como la importancia de diferenciar entre la Seguridad Nacional y la del gobierno federal.

En síntesis, la “avanzada” propuesta teórica foxista sobre Seguridad Nacional no se materializó, por tanto, no impactó de forma positiva a la realidad social mexicana de aquella época, ya que profundizó el desequilibrio social al tiempo que afectó la seguridad laboral y debilitó la legitimidad de las instituciones del Estado; pues incrementó los índices de narcotráfico.

Si bien, Vicente Fox no logró alcanzar sus metas institucionales, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 de Felipe Calderón ni siquiera enmarcó una definida agenda de riesgos, asunto señalado en todos los planes anteriores, en especial el que le antecedió. Por ello, se señala que Fox enmarcó una mayor elaboración sobre Seguridad Nacional, pues particularizó las amenazas a ésta, no es en vano que durante su sexenio se aprobara la primera Ley de Seguridad Nacional.

En otras palabras, al menos el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 propuso un planteamiento estratégico con el propósito de combatir las amenazas, aunque en realidad

⁴⁷ *Ibíd.*, p. 139.

⁴⁸ Así como a los temas de la agenda internacional: estabilidad financiera, libre comercio, migración, democracia, derechos humanos, crimen organizado, terrorismo, medioambiente, desastres naturales y énfasis en la cooperación para el desarrollo. *Vid.*, José Luis, Piñero, p. 140.

⁴⁹ *Ídem.*

se acrecentaron exponencialmente cuyo resultado sexenal fue la expulsión de 3.2 millones de migrantes a Estados Unidos, el fortalecimiento del desempleo y la pobreza estructural, así como la destrucción ambiental vía la deforestación anual de más de 600 mil hectáreas.⁵⁰

El Plan Nacional de Desarrollo calderonista sólo presentó a la Seguridad Nacional como preventiva y represiva, cuyos riesgos a la seguridad fueron aquellos que representaron un reto a la “capacidad de respuesta del Estado”. Debido a esto, consideró que las prioridades de la Seguridad Nacional serían la defensa de la soberanía, la integridad territorial y física, así como el patrimonio personal.

De acuerdo a ello, surgieron dos estrategias, la primera refiere al fortalecimiento de las capacidades de las Fuerzas Armadas (FFAA) y del Sistema Nacional de Protección Civil, mientras que la segunda, corresponde a la salvaguarda de la seguridad fronteriza a través de la integración de unidades mixtas (policías federal, estatal y fronteriza con apoyo de las FFAA) y a la creación de canales de información sobre las fronteras.

Otra prioridad de Seguridad Nacional correspondió al fortalecimiento de cooperación internacional en materia de seguridad y defensa territorial basada en seis estrategias: antidelincuencia organizada, antinarco tráfico, antitráfico ilegal de armas y personas, antipandillas transnacionales, estandarización de la legislación nacional con tratados internacionales para combatir al crimen profesional y el fortalecimiento de mecanismos de extradición.⁵¹

En consecuencia, desde diciembre de 2006 se deslindó pública y oficialmente la Seguridad Nacional de un proyecto de desarrollo económico incluyente, ambiental autosustentable y político que pretendiese ser democrático, en su lugar se reivindicó la democracia electoral representativa declarando la guerra contra el narcotráfico.

De ahí, la actual resignificación del combate contra el crimen organizado transnacional que encabeza Enrique Peña Nieto. A partir de 2006 los rasgos militaristas en las acciones de seguridad por parte del gobierno serán comunes en el resto de los sexenios. La legalidad existe, pero no hay voluntad política colectiva entre representantes para una visión integral de Seguridad Nacional, mucho menos un control de cada instancia gubernamental que debería garantizarla, al contrario, sólo se vela por la salvaguarda del gobierno en turno.

1.3. Promulgación de la Ley de Seguridad Interior

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 suscribe como meta nacional alcanzar un México en Paz. En el ámbito de la Seguridad Nacional se traduce en la atención a los múltiples retos que el país enfrenta en el siglo XXI, es decir, pretende enfrentar cualquier amenaza que no implique no alcanzar una seguridad integral.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 146.

⁵¹ *Ibid.*, p. 147.

De acuerdo con el Ejecutivo Federal en turno, la política de Seguridad Nacional es multidimensional en la medida en que presta atención a las diversas vulnerabilidades, riesgos y amenazas que impactan directamente el desarrollo del Estado mexicano y la calidad de vida de su población, de ahí que el vínculo entre la seguridad, defensa y desarrollo sea en tres vertientes: humana, político-militar y económico-ambiental.⁵²

La globalización ha transformado las estructuras políticas, económicas y sociales de México, en consecuencia, ha impactado sobre la evolución del escenario de la denominada Seguridad Interior. No es en vano que la inserción del país en la economía global coincida con la expansión de las actividades ilícitas vinculadas al crimen organizado transnacional en América del Sur, Centroamérica y el Caribe.

Aunado a ello, los cambios tecnológicos conllevan a que las organizaciones criminales vinculadas con las drogas expandan sus capacidades operacionales y logísticas, en consecuencia, se fortalece su presencia en zonas específicas del territorio nacional; aumentando así la capacidad para corromper a las autoridades locales.

La nueva dinámica ilícita transnacional, encuentra a las instituciones de seguridad pública mexicanas poco estructuradas y mínimamente profesionalizadas, facilitando la intervención y el aumento del crimen organizado en el territorio nacional, al tiempo de la escasa coordinación gubernamental y el incremento de la desconfianza civil hacia las corporaciones de seguridad que realizan colaboraciones conjuntas.

Por tanto, la presencia de grupos criminales y otros actores armados no estatales en zonas específicas de México representan una amenaza que rebasa (de acuerdo con los posicionamientos presidenciales desde 2006) la capacidad de las autoridades locales. Así, la actuación del crimen organizado transnacional deja de ser un fenómeno vinculado con el mantenimiento de Seguridad Pública para convertirse en un tema de Seguridad Interior.

Particularmente, fue a partir de diciembre de 2006 que la política antinarco mexicana marcó la línea de acción realizada hasta hoy en día, pues Felipe Calderón designó al ejército para combatir a los carteles de la droga y éstos respondieron con violencia. En efecto, sucedió el incremento de la intervención del gobierno en aquellos estados y municipios donde la población e instituciones de seguridad pública son sujetos de actores armados vinculados con el crimen organizado.⁵³

En ese sentido, “la Seguridad Interior y Pública se encuentran interrelacionadas, pero exigen un uso diferenciado del poder de los Estados.”⁵⁴ Una cuestión clave son las decisiones respecto dónde y cuándo aplicar medidas represivas, esto es, cómo tiene que responder el Estado a las organizaciones criminales; independiente a sus comportamientos delictivos

⁵² CSN, Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Una política multidimensional para México en el siglo XXI, *op. cit.*, p. 2.

⁵³ *Ibid.*, p. 16.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 57.

(represión generalizada) o si el Estado debe ejecutar la represión en proporción a la cantidad de violencia empleada por carteles (respuesta proporcional).⁵⁵

De este modo, la violencia relacionada con el narcotráfico representa una medida intimidatoria, al causar temor en la sociedad vía crímenes flagrantes. Este fenómeno es conocido como narcoterrorismo.⁵⁶ Para el caso mexicano es perpetrado por los diferentes carteles, cubriendo todo el espectro de objetivos: a) en contra de las organizaciones rivales, b) en contra de la autoridad y c) en contra de la población civil.

Si bien, el actual posicionamiento gubernamental señala que la Seguridad Interior “hace frente a riesgos y amenazas que vulneran el orden constitucional y sus instituciones fundamentales”,⁵⁷ entonces la “Seguridad Pública debe velar por la observancia del Estado de Derecho y la seguridad de los ciudadanos y sus bienes”.⁵⁸ Por esta razón, el gobierno actual establece y promueve condiciones cuya finalidad es garantizar la Seguridad Pública mediante la conciliación de la Ley de Seguridad Interior (LSI).

Para ilustrar esto se deben tener en cuenta los cuatro instrumentos de política pública vinculados para alcanzar la denominada Seguridad Interior: “el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa para la Prevención Social de la Violencia, el Programa Nacional de Seguridad Pública y el Programa para la Seguridad Nacional.”⁵⁹

De tal manera que hoy en día la Seguridad Interior se entiende como una función política que al garantizar el orden constitucional y la gobernabilidad democrática presenta la base para el desarrollo económico, social y cultural de México, con ello el mejoramiento de las condiciones de vida de su población.⁶⁰

Bajo este supuesto, el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 amplió operacionalmente la capacidad de acción de las instituciones que forman parte de la seguridad y defensa nacionales, con la finalidad de fortalecer la autoridad estatal mediante el combate contra cualquiera que sea considerada (por el presidente de la República) una amenaza a la Seguridad Pública y ahora, también a la Seguridad Interior.

Para alcanzar este propósito se desplegó al conjunto de las Fuerzas Armadas en aquellas zonas del territorio nacional que tienen importancia estratégica para la consolidación de la presencia del crimen organizado en el corto, mediano y largo plazo. Dichas operaciones corresponden a las de interdicción y cooperación por parte de los grupos castrenses, las primeras acciones implican:

⁵⁵ Esteban Arratia Sandoval, “¿Insurgencia criminal?: la cambiante naturaleza del crimen organizado transnacional en México y Centroamérica.”, *Revista de Estudios de Seguridad y Defensa*, número 5, Chile, junio de 2015, p. 58.

⁵⁶ *Ídem*.

⁵⁷ CSN, Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Una política multidimensional para México en el siglo XXI, *op. cit.*, p. 57.

⁵⁸ *Ídem*.

⁵⁹ *Ídem*.

⁶⁰ *Ibíd.*, p. 58.

- a) Efectuar vuelos de reconocimiento para localizar actividades ilícitas en conjunción con la fuerza de reacción más cercana al lugar agredido.
- b) Establecer contacto en tierra, mediante Bases de Operaciones que realicen reconocimientos terrestres de la probable ubicación de criminales.
- c) Accionar, de ser necesario, operaciones adicionales de interdicción marítima.⁶¹

Por otro lado, las operaciones estratégicas de cooperación contra el crimen organizado tienen la finalidad de incrementar sus capacidades de reacción operativa mediante:

- a) El fortalecimiento de lazos con países estratégicos para la presencia criminal transnacional.
- b) La capacitación para agentes de Seguridad Pública en el uso de cargas de demolición convencionales, capacidad de supervivencia, así como de operaciones de desminado que realizan las operaciones antidrogas de las Fuerzas Armadas.⁶²

Siguiendo esta línea, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y los artículos 21 y 73 de la Ley General de Protección Civil por conducto de las Regiones, Zonas, Unidades Militares y demás organismos, establece los casos de excepción en los que las Fuerzas Armadas deberán coadyuvar a restablecer el orden interno nacional.

Así, la SEDENA enmarca los contextos en que los tres órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) deben cooperar para desarrollar actividades que apoyen a la población civil en casos de desastre. Dicha colaboración se realiza de conformidad con lo establecido en los Planes de Defensa Nacional, los cuales suscriben lo siguiente:

- a) Plan de Defensa Nacional I (DN-I): Establece que las FFAA deben repeler agresiones extranjeras. La última invasión de un ejército extranjero a México fue en 1915, cuando EUA ocupó los puertos de Veracruz y Tampico, por tanto, este plan no se ha aplicado directamente. Pues, de acuerdo con la CPEUM, las fuerzas castrenses no pueden dejar el territorio nacional sin la autorización del Senado y sin previa declaración de guerra, ésta última sucedió en 1942, cuando México envió al Escuadrón 201 hacia Filipinas, pues estaba alineado contra Alemania, Italia y Japón.
- b) Plan de Defensa Nacional II (DN-II): Señala que las FFAA protegerán la Seguridad Interior vía combate a la insurgencia interna. Desde 1994, frente al movimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas y con la declaración de alto al fuego unilateral, no se ha vuelto a poner en práctica (oficialmente) este programa.

⁶¹ SEDENA, El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos logró asegurar más de cien armas, después de repeler una agresión en Matamoros, México, 19 de mayo de 2011, Dirección URL: <https://www.gob.mx/sedena/prensa/el-ejercito-y-fuerza-aerea-mexicanos-logro-asegurar-mas-de-cien-armas-despues-de-repeler-una-agresion-en-matamoros-tamps>, [consulta: 3 de marzo de 2018].

⁶² SEDENA, La Secretaría de Marina-Armada de México participa en Ejercicio Multinacional Unitas Amphib Lant 2017, Ciudad de México, 2017, Dirección URL: <https://www.gob.mx/semar/prensa/la-secretaria-de-marina-armada-de-mexico-participa-en-ejercicio-multinacional-unitas-amphib-lant-2017?idiom=es>, [consulta: 3 de marzo de 2018].

- c) Plan de Defensa Nacional III (DN-III-E) o bien, el Plan de Auxilio a la Población Civil en Casos de Desastre, elaborado y aplicado a partir de 1966, debido al desbordamiento del Río Panuco. Atiende tanto fenómenos naturales como antropogénicos, es el plan más utilizado por las FFAA, desde su primera actuación durante el Terremoto de 1985 en la Ciudad de México, hasta el "Plan de Auxilio a la Población Civil" que en 2005 permitió ayuda tras los huracanes Stan y Wilma.

Por lo anterior, se entiende el por qué los militares no contaban hasta diciembre de 2017 con un marco legal de actuación en operaciones que de origen no les corresponden, pues anteriormente ya existía contraposición y/o ambigüedad entre las concepciones sobre Seguridad Interior, Pública y Nacional. Dicha situación la ejemplifican los Planes de Defensa Nacional descritos, en los cuales la seguridad contempla fenómenos de la globalización, es decir, se procura una seguridad multidimensional para México.

En consecuencia, se puede apreciar que en México depende del paradigma con el que el Ejecutivo Federal interprete la lógica de seguridad, esto es, la concepción de seguridad aplicable, para el caso mexicano mediante la Ley de Seguridad Interior, busca la estabilidad a partir de la capacidad coercitiva de respuesta del Estado mexicano, mas no en disposiciones solutivas al problema.⁶³

Así, se justifica la iniciativa de impulsar un marco jurídico en materia de Seguridad Interior que otorgue certidumbre legal y administrativa a la actuación de las fuerzas militares responsables, ahora, de la preservación de Seguridad Pública. El 15 de diciembre de 2017 se aprobó la Ley de Seguridad Interior por la Cámara de Diputados, la cual designa a las Fuerzas Armadas en obligaciones que competen a instancias gubernamentales de seguridad local y el mantenimiento de la paz social.

El antecedente de la Ley de Seguridad Interior se promulgó en 2005, con la llamada Ley de Seguridad Nacional (LSN), sin embargo, ésta no menciona el concepto de Seguridad Interior, sólo hace referencia al restablecimiento de un orden interno. Además, se basa en la defensa de la soberanía, el combate al crimen organizado y la prevención al terrorismo, así como la corrupción, el lavado de dinero, tráfico de armas, de drogas, de personas, ataques cibernéticos e incluso desastres naturales.

Desde diciembre de 2017 las Fuerzas Armadas deben garantizar el orden público, así como la seguridad de los ciudadanos y sus bienes, es decir, velar por la Seguridad Pública. Como se citó, a partir de 2006 (declarada la guerra contra el narcotráfico) por órdenes del Ejecutivo Federal, el ejército no puede regresar a sus cuarteles, puesto que debe turnar su presencia en estados (clasificados como los más violentos de acuerdo a sus altos índices de crimen organizado) pro estabilidad interna del país.

⁶³ Gabriel Orozco, *op. cit.*, p. 170.

Sin embargo, desde 2012 hasta la fecha, los índices de violencia han crecido abruptamente, tan sólo en 2017 la cantidad de víctimas se agudizó reflejando índices con cerca de 200 mil muertos, 39 mil desaparecidos y aproximadamente 350 mil desplazados.⁶⁴ En enero de 2017 el Secretario del Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública estimó que en 2016 más de 19 mil personas fueron asesinadas, cifra que supera al incremento en 2015 con 15 mil 566, a los 14 mil 382 de 2014 y los 16 mil 890 de 2013.⁶⁵

De acuerdo con lo anterior, se considera que uno de los fenómenos más importantes en materia de seguridad desde 2015 corresponde al crecimiento exponencial de la violencia en entidades que antes no se catalogaban violentas, cuya causa es la presencia de las Fuerzas Armadas como medida de contención o prevención contra grupos criminales.

En ese sentido, la actual Ley de Seguridad Interior posee lagunas interpretativas o bien, ambigüedades en ciertos artículos que a continuación se describen, debido a que no contemplan los derechos humanos, sino que otorgan “nuevas” facultades a las Fuerzas Armadas para garantizar (mas no coadyuvar) al alcance de la Seguridad Pública.

En otros términos, el marco jurídico en materia de Seguridad Interior promulgado en diciembre de 2017 da por hecho que los elementos castrenses deben sustituir el trabajo de las instituciones policiacas federales, producto de su ineficiencia al respecto. De conformidad con lo descrito, se puede plantear que la Ley de Seguridad Interior sólo legitima las funciones que el Ejecutivo Federal adjudica a las Fuerzas Armadas desde 2006.

1.3.1 Ambigüedad

En esta parte de la investigación conviene iniciar describiendo los artículos 6 y 26 de la Ley de Seguridad Interior, cuyos axiomas coinciden en establecer que las autoridades federales incluyendo a las Fuerzas Armadas, implementarán sin necesidad de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, acciones permanentes para identificar, prevenir y atender amenazas contempladas en la Agenda Nacional de Riesgos a la que se refiere el artículo 7 de la LSN.⁶⁶

Esto significa que las Fuerzas Armadas no requieren un control institucional, pues su actuación será a su propio criterio. Luego, el artículo 7 enmarca que los actos realizados por las autoridades deben respetar, proteger y garantizar en todo momento y sin excepción los derechos humanos y sus garantías, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución y los tratados internacionales, así como de los protocolos emitidos por las autoridades correspondientes.

⁶⁴ José Gil Olmos, *op. cit.*

⁶⁵ Francisco J. Trejo Corona, *op. cit.*

⁶⁶ Artículo 7 de la Ley de Seguridad Nacional: “En el Plan Nacional de Desarrollo y en el programa que de él derive, se definirán temas de Seguridad Nacional. Para la elaboración de la Agenda Nacional de Riesgos, se tomará en cuenta tanto el Plan Nacional de Desarrollo como el programa respectivo.”

Además, en el artículo 8 se suscribe que las movilizaciones de protesta social que se realicen de conformidad con la Constitución, en ninguna circunstancia serán consideradas como una amenaza a la seguridad, mucho menos podrán ser materia de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior.

Sin embargo, ambos artículos citados no garantizan la protección de los derechos humanos, es decir, el histórico posicionamiento oficial no basta, pues en realidad no existen métodos de control y supervisión que garanticen la protección de tales derechos, ya que, se ha visto en repetidas ocasiones que el presidente con aprobación del Congreso o de la Comisión Permanente, suspende o restringe en circunstancias que él determina convenientes en el ejercicio de los derechos humanos.

El artículo 9 señala que la información generada con motivo de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior será considerada de Seguridad Nacional, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables. Empero, esto no es positivo, ya que inicialmente se pretendía que dicha parte del artículo tuviese la característica de información “clasificada”, pero, ésta se sustituyó por el término “Seguridad Nacional”, al cual también se le dará la calidad de reservada y confidencial.

Siguiendo esa línea, el artículo 11 señala que el presidente de la República podrá ordenar por sí o a petición de las Legislaturas de las Entidades Federativas, o de su Ejecutivo en caso de receso de aquellas, la intervención de la Federación para la realización e implementación de Acciones de Seguridad Interior, previa emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior.

Dicho supuesto es alarmante, porque suscribe que el Ejecutivo tiene ilimitado poder de escoger a dónde enviar elementos de la Marina, el Ejército o la Fuerza Aérea Mexicana, aún sin consultar a los estados, puesto que el único requisito es poner a consideración del Consejo Nacional de Seguridad la emisión de la Declaratoria para luego notificar al Congreso y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) sobre la decisión, mas no para contemplar sus opiniones en materia.

El artículo 12 de la Ley de Seguridad Interior plantea que en el caso de superarse las capacidades de las autoridades competentes o por la falta e insuficiencia de colaboración de estados y municipios, el Ejecutivo determinará la procedencia de la intervención de las Fuerzas Armadas mediante una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, previa consideración del Consejo de Seguridad Nacional.

El artículo citado es incierto, debido a que hay posibilidad de emplearse con fines políticos, ya que su aplicación será de acuerdo con la interpretación del Ejecutivo, es decir, se podrá llevar a cabo el envío de las Fuerzas Armadas a los estados gobernados por la oposición al gobierno en turno y dicha acción se justificará mediante la incompetencia de las instituciones locales para responder a los problemas de Seguridad Interior.

En suma, el artículo 15 suscribe que “la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior tendrá vigencia máxima de un año”; sin embargo, las condiciones y la temporalidad podrán modificarse o prorrogarse por acuerdo del presidente de la República, mientras subsista la amenaza a la Seguridad Interior.

Enseguida, el artículo 16 enmarca que el poder Ejecutivo tiene la facultad de ordenar acciones inmediatas a las fuerzas federales y castrenses en los casos en que las amenazas a la Seguridad Interior representen un peligro a la integridad de las personas o el funcionamiento de las instituciones. Y, será hasta el momento en que el presidente tome la decisión, cuando la Secretaría de Gobernación lo comunicará a los Titulares de las Entidades Federativas y luego se emitirá en el menor tiempo posible la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior.

Ambos artículos reflejan un incentivo directo y proporcionan una justificación para que los estados de la República no se obliguen a mejorar sus capacidades policiales u optar por buscar el auxilio de las Fuerzas Armadas, mas no un remplazo respecto de sus deberes para garantizar la Seguridad Interior. Sin olvidar que el presidente será el único con absoluto poder discrecional para enviar a las Fuerzas Armadas y luego justificar (publicar) su decisión.

Otro ejemplo de ambigüedad en la Ley de Seguridad Interior es el artículo 20, el cual establece que el presidente de la República designará a un comandante de las Fuerzas Armadas participantes, quien dirigirá los grupos interinstitucionales. Dicha persona elaborará el protocolo de actuación, canales de comunicación y coordinación de las autoridades militares y civiles.

Mientras que el artículo 23 determina que, vigente la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, las autoridades de los estados, municipios y demarcaciones territoriales deberán prestar auxilio y la colaboración a esta autoridad federal coordinadora y asumir el gasto que implique la presencia en dicha región de fuerzas federales.

Dicho de otro modo, esos artículos proporcionan tácitamente el control político, así como mando territorial a las Fuerzas Armadas, pues los estados se entablan como subordinados a las funciones que los cuerpos castrenses realicen en sus municipios, al señalar que se debe actuar de acuerdo y en pro de facilitar las operaciones militares.

Particularmente, los artículos 23, 30 y 31 otorgan la facultad a las Fuerzas Armadas para desarrollar actividades de inteligencia, mediante cualquier método lícito de recolección de información. En ese sentido, durante la vigencia de la Declaración de Protección a la Seguridad Interior, los estados asumen la responsabilidad de proporcionar toda la información que se les soliciten, así como atender de manera indelegable las reuniones de coordinación convocadas; con la finalidad de cumplir con los fines de la Declaratoria.

Lo anterior, ilustra la imposición a las instituciones y estados para que proporcionen información de manera obligatoria a las Fuerzas Armadas. Sin embargo, se debe mencionar

que dichos artículos violan el derecho a la privacidad de los ciudadanos. Así, por ejemplo, el INE podría (tendría que) entregar los datos personales de los cuales hay registro e incluso, el IMSS tendría que proporcionar los expedientes médicos.⁶⁷

Asimismo, en el artículo transitorio 5 de la Ley de Seguridad Interior se determina que 180 días posteriores a la entrada en vigor de ésta; las entidades federativas, los municipios y demarcaciones territoriales deben presentar un programa con plazos, acciones y presupuesto para dar cumplimiento al modelo de función policial aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

De acuerdo al gobierno actual, ese artículo significa un plan que busca el fortalecimiento de las instituciones de seguridad. Aunque, en realidad refleja la ausencia de mecanismos e iniciativas para mejorar y garantizar la impartición de justicia, así como la falta de proactividad para concretar mecanismos que garanticen la protección de una “seguridad multidimensional”.

Con ello, velar por el bienestar de los ciudadanos e involucrar aspectos del combate al lavado de dinero, políticas de prevención del delito, así como de cualquier vulnerabilidad que amedrente el orden constitucional; factores que forman parte del concepto señalado como Seguridad Interior enmarcado en el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018.

Analizados los artículos anteriores, esta investigación asume que la Ley de Seguridad Interior es ambigua y se contradice a si misma, además de que utiliza los conceptos de Seguridad Pública y Seguridad Nacional “como si fueran lo mismo”, inclusive otorga nuevas excepciones legales donde la participación de las Fuerzas Armadas hoy en día resultan necesarias en las calles, es decir, se institucionaliza la concepción del Ejecutivo Federal en cuanto a ver al ejército como solución efectiva en el combate contra el crimen organizado.

Oficialmente existe el término de Seguridad Pública y en este caso se repensó el concepto de Seguridad Interior para crear un espacio confuso y aceptable en una “nueva” ley mexicana. De continuar la no claridad en los términos de seguridad, es incorrecto conferir atribuciones al Poder Ejecutivo para el uso de las Fuerzas Armadas en lo que éste entienda y conciba como amenaza a la Seguridad Pública, ahora reconocida como Seguridad Interior.

Esta “versatilidad” para aplicar los conceptos de seguridad ocurrió desde sexenios anteriores, cuando Calderón emprendió la guerra contra el narcotráfico. En este caso, el gobierno de Enrique Peña Nieto continúa con dichas acciones, lo cual constituye una causa directa e indirecta de la actual crisis de los derechos humanos en México y del problema en la definición de mando en materia de Seguridad Nacional y Pública.

⁶⁷ Imelda García, “El ABC de la Ley de Seguridad Interior”, [en línea], *Reporte Índigo*, México, 15 de diciembre de 2017, Dirección URL: <https://www.reporteindigo.com/reportes/el-abc-de-la-ley-de-seguridad-interior/>, [consulta: 4 de marzo de 2018].

La ONU advirtió a México desde 2006 que la lógica militar no se debía aplicar en el combate contra la delincuencia pues ocasionaría graves violaciones a los derechos humanos y no sólo sucedió tal suposición, sino que se incrementó exponencialmente el índice de homicidios y desapariciones en 2017.⁶⁸

Otro asunto controversial a enfatizar, es que la Ley de Seguridad Interior no establece límites temporales precisos a las acciones de seguridad, ya que por decisión del Ejecutivo se podrá prorrogar de forma indefinida la participación de las Fuerzas Armadas en determinada región (sin requerir excepción legal), constituyendo así un incentivo para no fortalecer la policía civil.

De ahí, la preocupación por parte de diversas ONGs respecto a la falta de supervisión legislativa y la no contemplación de ninguna mediación antes de ordenar la intervención de las Fuerzas Armadas en aspectos de Seguridad Interior. La inquietud subyace también en que dentro del territorio nacional no hay una prospectiva que evalúe el actuar de las FFAA, ya que la Ley de Seguridad Interior sólo establece que la Comisión de Gobernación informará las acciones a la Comisión Bilateral de Seguridad Nacional en reuniones a puertas cerradas.⁶⁹

Es decir, actualmente en México, no existe ni se pretende considerar una posibilidad de transparencia en la información, o cuando menos, una compensación y/o equilibrio que considere esencial establecer un estricto control respecto a la violación de los derechos humanos. La Ley de Seguridad Interior sólo enmarca que los órganos autónomos entregarán informes que se les soliciten sobre “cómo ha funcionado la ley”, con ello (quizá se enumeren) las fallas, pero, sin considerar ni proponer una solución al respecto.

El problema estriba en que la disposición de las Fuerzas Armadas por parte del Ejecutivo se destina a preservar la Seguridad Pública, así como la defensa exterior de la federación y no para garantizar la Seguridad Interior. Aunado a que el marco jurídico promulgado en diciembre de 2017 posee varias lagunas jurídicas, ya que no reglamenta la propia Seguridad Interior, por ello, tal categoría carece de una definición concreta, justificándose así el desconocimiento de sus contenidos y alcances.

Si bien, discursivamente México vive bajo el amparo del Estado de Derecho, en la práctica, el estado de excepción domina el escenario político nacional, es decir, los militares se destinan en misiones que corresponden a la Seguridad Pública. Ahora, ya no se trata sólo de participar en acciones civiles a favor de la seguridad local o en auxilio de las autoridades estatales, sino de sustituir a dichas instancias.

⁶⁸ Estéfana Murillo, “La Batalla por la Ley de Seguridad Interior”, [en línea], *La Silla Rota*, México, 7 de diciembre de 2017, Dirección URL: <https://lasillarota.com/nacion/la-batalla-por-la-ley-de-seguridad-interior-ley-de-seguridad-interior-sedena-onu-cndh-fuerzas-armadas/193018>, [consulta: 4 de marzo de 2018].

⁶⁹ *Ídem*.

Probablemente, esta situación responda a la interpretación que del artículo 129 constitucional y de la integración de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y de la Secretaría de Marina (SEMAR) al Consejo de Seguridad Pública –de acuerdo a la entonces Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública– hizo en abril de 1996 la Suprema Corte de Justicia; y a la propia aplicación de cinco tesis en el mismo sentido (que sientan jurisprudencia) cuatro años después, dejan expedita la participación de ambas secretarías en el ámbito de la seguridad pública, sin necesidad de que sea declarado el estado de excepción y con efectos perniciosos sobre los derechos humanos, incluyendo el del propio personal castrense comprometido.⁷⁰

Sin duda, legislar sin resolver antes la ambigüedad conceptual en que deben operar las Fuerzas Armadas es nacionalmente peligroso, cuyo riesgo es hacer más rígido el carácter actual de policía formal, en ese supuesto, la función policiaca en términos de responsabilidad civil se extinguirá oficialmente.

La versatilidad en el uso de cuerpos castrenses debe erradicarse, pues los presidentes la han empleado en todo aquello que el poder civil es considerado incompetente: actividades de la propia protección civil, operaciones que implican perseguir guerrillas, así como la de reprimir violencia social, enfrentar al narco y ahora, someter a la criminalidad general en todo el territorio nacional.

Actualmente, México es uno de los países a nivel mundial con mayores índices de violencia y criminalidad, sin un marco legal que clarifique para qué se necesitan o bien, para qué se deben ocupar las Fuerzas Armadas, pues en la Constitución sólo aparecen de manera indeterminante, ya que se menciona que carecen de personalidad constitucional.⁷¹

Por ejemplo, la CPEUM establece quién nombra a los altos mandos, así como quién dispone de ellos para la seguridad interior (artículo 89); lo que no pueden hacer (artículo 129); qué jurisdicción rige en sus cuarteles (artículo 132); quién declara la guerra o quién las levanta (artículo 73). De origen, existen tres Fuerzas Armadas, pero la Constitución no lo reconoce, más bien para ordenarles actuar se usa una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.⁷²

México aspira a un Estado democrático de Derecho, pero bajo un contexto que carece de legalidad para actuar en virtud de ello. El marco normativo actual no responde a los retos de seguridad contemporáneos, por ende, se requiere una verdadera actualización en las categorías de Seguridad Pública y Seguridad Nacional.

⁷⁰ Marcos Pablo Moloeznik, “Reflexiones sobre el proceso de militarización de la seguridad pública en México”, *Derecho en Acción*. CIDE, México, 10 de diciembre de 2015, Dirección URL: <http://derechoenaccion.cide.edu/reflexiones-sobre-el-proceso-de-militarizacion-de-la-seguridad-publica-en-mexico/>, [consulta: 5 de marzo de 2018].

⁷¹ *Ídem*.

⁷² *Ídem*.

1.4 Articulación y responsabilidades de las Fuerzas Armadas

Las Fuerzas Armadas de México están integradas por tres instituciones militares permanentes agrupadas en dos dependencias gubernamentales: la Secretaría de la Defensa Nacional (compuesta por el Ejército Mexicano y Fuerza Aérea Mexicana) y la Secretaría de Marina (integrada por la Armada de México).

Históricamente, la participación de las Fuerzas Armadas Mexicanas (FAM) en la gobernabilidad mexicana y, en particular, en la Seguridad Pública causó diversos debates en las últimas décadas, a la par del incremento en los índices de violencia producto de dicha “colaboración” con la policía local en combate contra el crimen organizado transnacional.

La participación militar en México se amplió desde hace 15 años debido a las continuas crisis económicas y sus impactos sociales negativos; así como por la menor capacidad de mediación por parte de las instituciones gubernamentales y el fortalecimiento de actores no estatales, tales como el crimen organizado, particularmente el narcotráfico.

De manera oficial en los artículos 39, 40 y 41 de la CPEUM se suscribe que la soberanía nacional radica en el pueblo mexicano, constituido en una República representativa, donde la institucionalización del poder público tiene como objetivo el bienestar general. Aunque, en realidad, la Seguridad Nacional y Pública dependen de la postura del gobierno en turno que, hasta finales de la década de los noventa, se comenzó a promulgar la multidimensionalidad en materia de seguridad.

En ese sentido, el artículo 89 constitucional confiere de manera exclusiva al presidente de la República, el mandato de preservar la Seguridad Nacional, así como la disposición de la totalidad de la Fuerza Armada permanentes para garantizar la denominada Seguridad Interior y la defensa exterior de la Federación.

Adicionalmente, el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) establece que las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal accionan con base en las políticas de la planeación nacional del desarrollo, determinadas por el Ejecutivo Federal.

Por su parte, el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional en sus artículos 5, 6 y 7 se establece que los temas de Seguridad Nacional se atenderán con una visión estratégica e integral, de largo alcance y de acuerdo con políticas públicas en materia de Seguridad Nacional e inteligencia estratégica.⁷³

Lo anterior, confiere legalmente a las Fuerzas Armadas una justificación para participar en operaciones de reducción de la violencia, esto es, se considera favorable su movilidad y capacidad de respuesta al actual contexto conflictivo nacional e internacional, ahora las

⁷³ CSN, Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Una política multidimensional para México en el siglo XXI, *op. cit.*, p. 3.

FAM deben garantizar la Seguridad Nacional y la Seguridad Pública para alcanzar una correcta gobernabilidad de la economía y sociedad mexicana.

No es en vano que, desde 1994 a 2000 los cambios internos en las Fuerzas Armadas Mexicanas respondieron a divergencias políticas.⁷⁴ Para ilustrar ello, se tiene que en 1995 el conflicto guerrillero en Chiapas causó múltiples cambios en las FAM, por ejemplo, la creación de numerosos comandos de fuerzas especiales y transportados por el aire, el crecimiento de las unidades logísticas, del transporte terrestre y aéreo, así como de inteligencia estratégica.

Además, se adquirió más equipo y armamento; “se compraron vehículos terrestres y aéreos livianos, aumentó la estructura educativa mediante la creación de escuelas militares de inteligencia y de operaciones especiales; se modificó el funcionamiento interno entre el Ejército y la Fuerza Aérea con la Marina, pues se reestructuró la comunicación por medio de dispositivos de carácter contraiguerrillero y antinarco tráfico”.⁷⁵

De este modo y conforme al Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018, el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, al igual que la Armada de México, deben garantizar el mantenimiento de la Seguridad Interior para fortalecer el orden constitucional y las instituciones de gobierno. Para lograrlo, las Fuerzas Armadas realizan cuatro tipos de operaciones⁷⁶:

1. Reducción de la violencia, vía coordinación entre dependencias gubernamentales.
2. Erradicación intensiva en áreas de mayor cultivo de enervantes.
3. Intercepción, para inhibir el tráfico de armas, drogas y personas.
4. Incremento de la seguridad de las instalaciones estratégicas nacionales.

De acuerdo con ello, la participación de las Fuerzas Armadas en actividades vinculadas con la Seguridad Pública e Interior se ejerce mediante la coordinación con otras instituciones federales, de ahí el intercambio de información e inteligencia. Sin embargo, la causa del estancamiento de la guerra contra el crimen organizado transnacional es la falsa corresponsabilidad.

Dicho planteamiento se sustenta porque son las propias autoridades federales, particularmente el Poder Ejecutivo, quienes apoyan la respuesta inmediata (llevada a cabo desde diciembre de 2006) a la incompetencia de la policía federal: desplegar las Fuerzas Armadas en tareas de Seguridad Pública. Así, se asume como “natural” que los elementos de seguridad local no combaten ni tienen la capacidad para enfrentar el narcotráfico.

⁷⁴ Arturo Alvarado y Mónica Serrano, “Las fuerzas armadas mexicanas en la Seguridad Pública y la Seguridad Nacional” en *Seguridad nacional y seguridad interior*, México, El Colegio de México, 2010, p. 156.

⁷⁵ *Ibíd.*, p. 156-157.

⁷⁶ CSN, Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Una política multidimensional para México en el siglo XXI, *op. cit.*, p. 59.

Por ende, México también carece de facultades legales en determinadas regiones donde no se puede avanzar debido a la creciente operación del crimen organizado. ¿Cuál es la solución que considera el gobierno mexicano ante dicho panorama?: ninguna nueva alternativa, sólo opta por enviar a las FFAA a los estados con mayores índices de narcotráfico.

En consecuencia, el gobierno mexicano nunca ha propiciado una estrategia y/o respuesta que pretenda erradicar la crisis de violencia, sino más bien, lleva a cabo una serie de medidas que cohiben los problemas de seguridad. Lo mismo sucede con el Poder Legislativo, ya que una vez que demerita la acción de autoridades locales,⁷⁷ éste opta por aprobar con celeridad iniciativas presidenciales de ley que prevén confrontar directamente al crimen organizado.

Las posiciones enmarcadas son de corte militarista y corresponden al planteamiento que el gobierno mexicano usa desde hace 11 años en materia de seguridad, las cuales reconocen que, debido a la condición superior de las Fuerzas Armadas Mexicanas en términos de entrenamiento, armamento, organización y la (supuesta) conducta menos corrupta e ineficiente que los policías, son la solución final y más eficaz al problema del crimen organizado transnacional y el aumento exponencial de la violencia.

Dicho de otro modo, el presidente de la República da por hecho que las Fuerzas Armadas deben tener un rol definitivo en la guerra antinarco, al tiempo que reconoce-legitima la ineficiencia de las autoridades federales e instituciones gubernamentales que originalmente deberían velar por la Seguridad Pública.

Por esa razón, autoriza diversas operaciones militares en el país, presentándolas como la respuesta definitiva y más efectiva para combatir las amenazas a la seguridad: el despliegue de miles de soldados, la confiscación de dinero y drogas, así como acciones para arrestar capos y patrullajes continuos, sin olvidarse de la difusión de dichos “logros” en los medios de comunicación oficiales.⁷⁸

Empero, es conveniente tener en cuenta que el énfasis otorgado a las Fuerzas Armadas en tareas de Seguridad Pública no debe, por ninguna razón, obviar sus obligaciones constitucionalmente señaladas, referentes al fortalecimiento de sus capacidades para el desempeño de su misión principal, la Defensa Nacional.

Las Leyes Orgánicas del Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México señalan las operaciones y/o misiones oficiales respecto a su actuación. Para el Ejército y Fuerza Aérea (mediante la Secretaría de Defensa Nacional), una de sus misiones vitales es garantizar la Seguridad Interior y, de acuerdo con su Ley Orgánica en el artículo 1 sus funciones son:

- I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación.

⁷⁷ Arturo Alvarado y Mónica Serrano, *op. cit.*, p. 161.

⁷⁸ *Ídem.*

- II. Garantizar la seguridad interior. (Término usado por el Plan DN-II)
- III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas.
- IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país.
- V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas. (Plan DNIII-E)

Con base en esos supuestos, la misión oficial del Ejército y Fuerza Aérea es garantizar la Seguridad Interior, esta función podrá realizarla con la Armada o con otras dependencias federales, estatales o municipales, debidamente aprobada por el poder Ejecutivo,⁷⁹ de acuerdo con el marco constitucional del artículo 89, fracción sexta de la CPEUM.

Por su parte, la Armada de México de conformidad con su Ley Orgánica, es una institución militar nacional de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior, al tiempo de coadyuvar en la Seguridad Interior (entendida como situaciones de crisis dentro del territorio nacional), ejerciendo sus atribuciones por sí o conjuntamente con el Ejército y Fuerza Aérea o en coordinación de las dependencias del Ejecutivo Federal.

De conformidad con la Ley Orgánica de la Armada de México, la CPEUM, las leyes que de ella derivan y los tratados internacionales, las atribuciones de la Armada son:

- I. Proteger el tráfico marítimo, fluvial y lacustre, así como establecer las áreas restringidas a la navegación, incluidos los espacios aéreos correspondientes.
- II. Garantizar el cumplimiento del orden jurídico en zonas marinas por sí o coadyuvando con las autoridades competentes en el combate al terrorismo, contrabando, piratería en el mar, robo de embarcaciones pesqueras, tráfico ilegal de personas, armas, estupefacientes y psicotrópicos.
- III. Realizar actividades de investigación científica, oceanográfica, meteorológica, biológica y de los recursos marítimos.
- IV. Ejecutar los trabajos hidrográficos de las costas, mares, islas, puertos y vías navegables; publicar la cartografía náutica y la información necesaria para la seguridad de la navegación.

En tanto que la Secretaría de Marina tiene tareas asignadas en el artículo 30 de la LOAPF:

- I. Ejercer la soberanía en el mar territorial, su espacio aéreo y costas del territorio.
- II. Realizar funciones de policía marítima para mantener el estado de derecho en las zonas marinas mexicanas.
- III. Emitir opinión con fines de seguridad nacional en los proyectos de construcción de toda clase de comunicación por agua y sus partes.
- IV. Ejercer la defensa y seguridad nacionales en el ámbito de su responsabilidad.

⁷⁹ Artículo 2 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos: “Las misiones enunciadas, podrán realizarlas el Ejército y la Fuerza Aérea, por sí o en forma conjunta con la Armada o con otras Dependencias de los Gobiernos Federal, Estatales o Municipales, todo, conforme lo ordene o lo apruebe el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales.”

- V. Organizar, administrar y preparar la Armada de México; así como manejar el activo y las reservas de la misma.⁸⁰

Por tanto, la Secretaría de Marina puede participar directamente en el Sistema Nacional de Protección Civil para la Prevención, Recuperación y Apoyo a la población en situaciones de desastre, así como auxiliar, dirigir u organizar a la Armada, además de los servicios de apoyo a otras dependencias federales, de las entidades federativas y de los municipios que lo soliciten o cuando así lo señale el titular del Ejecutivo Federal.⁸¹

En otros términos, la diferencia entre los elementos castrenses y la policía federal radica en la esencia militar de las primeras (Ejército, Armada, Marina y Fuerza Aérea) y, la categoría de cuerpo civil armado de la segunda. Constitucionalmente, las Fuerzas Armadas deben garantizar la soberanía nacional y la integridad territorial, mientras que la policía federal debe velar por el control del orden local y la Seguridad Pública.

Hoy en día, tanto el Ejército y Fuerza Aérea como la Armada de México, tienen libertinaje jurídico respecto de sus actuaciones en materia de seguridad, por el contrario de la defensa exterior, concepción clara en tanto que se presente una amenaza internacional que desafíe la capacidad de acción del estado mexicano frente a vulnerabilidades externas.

Ergo, surge el debate entre la falta de acuerdo nacional en el papel de las Fuerzas Armadas en el ámbito político y social, reflejado en la indeterminación de los alcances de la Seguridad Nacional e Interior (incluso en las leyes respectivas) y al momento en que los cuerpos militares deben actuar para garantizar la Seguridad Pública en respuesta a la incompetencia de la policía federal.

Las Fuerzas Armadas no deben hacer funciones de seguridad pública sino coadyuvar, en su caso, con las instituciones. La falta de un marco normativo conlleva a la necesidad de concretar cuál es el rol que juegan las Fuerzas Armadas en este nuevo sistema, que particularmente, implica que actúen como fuerza de seguridad pública y, por tanto, con obligaciones de ésta. En consecuencia, modificar la organización y el adiestramiento de las Fuerzas Armadas, que tienen funciones propias en la Constitución y en las leyes orgánicas tanto del Ejército y Fuerza Aérea como de la Armada, implicaría desnaturalizar las propias Fuerzas Armadas.⁸²

La participación castrense en el ámbito de la sociedad civil ha implicado un proceso de “militarización” organizada, operativa y de un nivel alto de adoctrinamiento que ha provocado un efecto no deseado pero predecible: el incremento, en diversas perspectivas de la

⁸⁰ DOF, Manual General de Organización de la Secretaría de Marina, México, 12 de noviembre de 2004, p. 9-11.

⁸¹ José Martín Iñiguez Ramos, “Análisis del protocolo de intervención de las fuerzas armadas en México, con base en el modelo de la oficina de naciones unidas contra la droga y el delito”, *Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México*, 8 de marzo de 2013, p.7.

⁸² *Cfr.*, José Martín Iñiguez Ramos, p.7-8.

violación a los derechos humanos, dañando así la imagen pública de las Fuerzas Armadas Mexicanas tanto al interior como al exterior del territorio nacional.⁸³

Dicha transgresión a la población mexicana obedece a que los elementos militares no están entrenados, adoctrinados y/o equipados para labores de policía local. Es decir, la mentalidad militar es realista y negativamente (para los ciudadanos) racional; sólo existen amigos o enemigos; respecto a las órdenes, disciplina férrea y sanciones severas de seguir otras instrucciones que no provengan de su mando superior.

Las Fuerzas Armadas no están educadas para dialogar o reflexionar la proporción de violencia que deben emplear en situaciones de emergencia, como se supone, las policías “profesionales” sí lo están.⁸⁴ De modo que, existe la necesidad de reformular la Ley de Seguridad Nacional y adecuar las atribuciones que corresponden al Ejército y la Fuerza Aérea a través de la LOAPF.

Actualmente, no hay un instrumento político administrativo que regule, aclare y concrete las responsabilidades constitucionales señaladas en la fracción VI del artículo 89, cuyo contenido subraya la disposición de la totalidad de las Fuerzas Armadas permanentes para la Seguridad Interior.

En primer lugar, se debería concretar cuáles serán los conceptos oficiales empleados para Seguridad Nacional, Pública e Interior, luego, convendría “determinar cuándo, por qué y bajo qué temporalidad deberían las Fuerzas Armadas participar en funciones de apoyo a los cuospos policiales, incluyendo las de Seguridad Pública, si es el caso.”⁸⁵

Igualmente, se debe aclarar que dicha tipología de seguridad (interior) no existe en la versión actualizada de la LOAPF de abril de 2013. También, se requiere limitar y regular las facultades del presidente para el empleo de las Fuerzas Armadas, ya que sólo da órdenes para intervenir y en la mayoría de los casos sin misiones específicas ni duración operativa establecida.

En otros términos, el gobierno mexicano requiere determinar bajo qué marco normativo existirán los casos de excepción en los que el presidente podrá desplegar operativos militares en las situaciones que él considere riesgosas para la Seguridad Nacional y Pública.

Otro punto a tratar, deviene en priorizar el correcto cumplimiento de las obligaciones correspondientes a los diferentes órdenes de gobierno, para que no deslinden sus responsabilidades a las Fuerzas Armadas. En especial, frente al aumento exponencial de delitos de alto impacto, cuyas soluciones al crimen transnacional reflejan directamente la

⁸³ Arturo Alvarado y Mónica Serrano, *op. cit.*, p. 166.

⁸⁴ *Ídem.*

⁸⁵ Mtra. Yadira Gálvez Salvador, “Ley de Seguridad Interior: ¿constitucional?”, ponencia presentada en el *Seminario Jurídico de Temas Contemporáneos*, Cátedra Fernando Solana, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, “Sala Fernando Benítez”, miércoles 11 de abril, 2018.

postura rígida del gobierno mexicano en el plano físico y legal, las que a su vez reproducen la óptica represiva de México contra la delincuencia organizada.⁸⁶

Por ello, las amenazas que deberían enfrentar las Fuerzas Armadas adquieren su fundamento en la Agenda Nacional de Riesgos, aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional (CSN). Sin embargo, el gobierno mexicano se empeña en delegar al ejército responsabilidades que corresponden al combate del crimen organizado y asuntos locales, sin intentar solucionar antes la problemática interna gubernamental.

En esa lógica, las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de Prevención del Delito y Justicia Penal, de la Oficina contra las Drogas y Prevención del Delito de la ONU, regulada por la propia Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2003; es de suma importancia para entender el cómo y bajo qué marco jurídico deberían actuar las Fuerzas Armadas a fin de garantizar la Seguridad Nacional, al tiempo de contribuir al logro de la Seguridad Pública e Interior.

Con ello, se proporcionaría certeza a la actuación de cuerpos castrenses en materia de crimen organizado transnacional, puesto que lo vital, corresponde a lo establecido por la ONU: un periodo limitado de la intervención de las Fuerzas Armadas en misiones de Seguridad Pública e Interior, con el apoyo de otras organizaciones internacionales, aspecto que ni siquiera supone la actual Ley de Seguridad Interior.

En continuidad de tal supuesto, si el actual Plan Nacional de Desarrollo y el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 llevaran a cabo sus iniciativas donde se enmarca la importancia de considerar, promocionar y procurar una seguridad multidimensional, entonces la Ley de Seguridad Interior no sería “inapropiada” cuando suscribe la lucha contra el crimen organizado transnacional, el cual se representa en una amenaza directa tanto al estado y a su población.

Así, las Fuerzas Armadas no deberían actuar individualmente, sino en colaboración con organismos internacionales que podrían coadyuvar a restablecer, tanto la estabilidad social quebrantada por la violencia, la pobreza y la guerra antinarco, así como auxiliar a las instituciones gubernamentales que constitucionalmente deberían atender la problemática.

Siguiendo este modelo, el presidente de la República tendría que establecer el objetivo y la misión particular, así como determinar un tiempo de duración, respecto la participación de otras Secretarías de estado que reforzarían las operaciones de las Fuerzas Armadas en materia de Seguridad Interior, esto es, bajo una óptica no sólo nacionalista, pública o interior, sino también humana integral, se velaría por una seguridad multidimensional, precepto enunciado en los discursos oficiales del actual gobierno.

⁸⁶ Arturo Alvarado y Mónica Serrano, *op. cit.*, p. 159.

En consecuencia, se promovería el respeto a los derechos humanos, además de que el trabajo de las Fuerzas Armadas se llevaría a cabo de acuerdo con sus funciones de origen, ya que éstas velarán por la Seguridad Nacional, en términos multidimensionales, mas no supliendo el papel de la policía federal en materia de Seguridad Pública e Interna.

Esto refleja la iniciativa (original) de auxiliar y orientar en circunstancias determinadas y limitadas temporalmente, pues la misión constitucional de las Fuerzas Armadas Mexicanas no es garantizar protección a nivel local, mucho menos suplir instancias gubernamentales cuyas funciones corresponden a la Seguridad Pública.

La participación de México en los Operativos de Mantenimiento de la Paz en la ONU y los tratados internacionales firmados por México, entre ellos la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2003; ejemplifican la actual necesidad de otorgar a las Fuerzas Armadas un marco regulatorio internacional en materia de Seguridad Interior.⁸⁷

Aunque, no es sólo trabajo de los elementos castrenses contribuir a lograr la Seguridad Nacional, Pública e Interior, sino también de todas las secretarías del estado y de la propia sociedad civil, ésta última mediante su participación vía medios de comunicación o, en organizaciones que velen por el respeto irrestricto y consciencia a sus derechos humanos.

⁸⁷ José Martín Iñiguez Ramos, *op. cit.*, p.17.

2. Comparación y análisis

2.1. Instituciones de seguridad en México

El Sistema de Seguridad Nacional (SSN) está integrado por las instituciones, procesos e instrumentos que la Ley de Seguridad Nacional enmarca para lograr la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, “mediante la generación de políticas públicas, la toma de decisiones políticas fundamentales y la ejecución de acciones dirigidas a hacer frente a las amenazas, riesgos y vulnerabilidades”⁸⁸ contemporáneas.

La operación del SSN está orientada por tres instrumentos de política pública: el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa para la Seguridad Nacional y la Agenda Nacional de Riesgos. En suma, los programas operativos de investigación, protección y seguridad, “así como el conjunto de decisiones adoptadas por el presidente de la República para hacer frente a los riesgos y amenazas que pueden comprometer la seguridad del país.”⁸⁹

Lo anterior se lleva a cabo mediante las fuerzas federales, un grupo armado “conformado por personal de las instituciones que son parte de la comunidad que vela por la seguridad y la defensa del país: la Armada de México, el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, la Policía Federal y la Policía Federal Ministerial. Sus acciones involucran a tres secretarías de Estado: Gobernación, Defensa Nacional, Marina-Armada de México y la Procuraduría General de la República, en el marco de lo dispuesto por el Ejecutivo Federal.”⁹⁰

En ese sentido, el Programa para la Seguridad Nacional (PSN) es el documento rector de la política de Seguridad Nacional del estado mexicano, pues expresa las prioridades y la visión del gobierno de la República en materia de Seguridad Nacional, así como los objetivos estratégicos que la definen.

Al respecto, la Ley de Seguridad Nacional establece las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia; así como la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea.

Para ilustrar tal situación, el artículo 12 de la LSN señala la existencia del Consejo de Seguridad Nacional, establecido para coordinar las acciones orientadas a preservar la seguridad y defensa al exterior. Por ello, las dependencias que lo integran tienen un papel central en la instrumentación del Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018.

⁸⁸ CSN, Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Una política multidimensional para México en el siglo XXI, *op. cit.*, p. 71.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 9.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 36.

La contribución de dicho Programa a las acciones sectoriales de las distintas dependencias que forman parte del Consejo de Seguridad Nacional (CSN) es congruente con lo dispuesto en la meta “México en Paz” del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, ya que define las iniciativas que el gobierno debe adoptar para mantener la integridad, estabilidad y permanencia del estado mexicano.

“Por su parte, el Consejo de Seguridad Nacional opera como una instancia deliberativa cuya finalidad es asesorar al presidente de la República en el establecimiento y articulación de la política en materia. Su presidencia recae en el Titular del Ejecutivo Federal,”⁹¹ mientras que el Titular de la Secretaría de Gobernación funge como el Secretario Ejecutivo de dicho Consejo.

Asimismo, la Secretaría Ejecutiva está integrada por las Secretarías de la Defensa Nacional, Marina-Armada de México, Relaciones Exteriores, Función Pública, Comunicaciones y Transportes, Hacienda y Crédito Público, así como por la Comisión Nacional de Seguridad, la Procuraduría General de la República y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). El Consejo de Seguridad Nacional también cuenta con un Secretario Técnico, quien depende directamente del presidente de la República.⁹²

“Entre otras atribuciones, el artículo 13 del Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional, dispone que corresponde al Secretario Ejecutivo proponer las medidas para que la información y la inteligencia generada por las instancias de Seguridad Nacional no se disperse ni se desarticule.”⁹³

La coordinación de dichas acciones, de acuerdo con el artículo 15 del propio Reglamento deben darse en los niveles estratégico, táctico y operativo. Aunque, no se expresa el significado de esos niveles de acción, lo cierto es que éstos pueden asociarse con tres condiciones de coordinación articulados en torno a ciertas actividades y plazos de atención específicos.

Por su parte, la Agenda Nacional de Riesgos (ANR) es el documento estratégico y prospectivo que orienta las operaciones del SSN, mediante la identificación de fenómenos con capacidad de vulnerar el interés nacional. La Agenda es presentada anualmente por la Secretaría Técnica del CSN, a partir de la propuesta por el CISEN.

Con base en ello, las operaciones de inteligencia para la Seguridad Nacional a cargo del CISEN, a diferencia de las operaciones de inteligencia preventiva a cargo de la Policía Federal, se distingue por el objetivo de generar conocimiento para que el presidente de la República tome decisiones con el fin de preservar la integridad y permanencia del Estado mexicano frente a riesgos que se consideren selectivos.

⁹¹ CISEN, Diferencias entre Seguridad Nacional y Seguridad Pública, *op. cit.*, p. 7.

⁹² SEGOB, La Secretaría Ejecutiva del CSN, [en línea], Ciudad de México, 19 de diciembre de 2014, Dirección URL: <http://www.cisen.gob.mx/snSSNacTema2.html>, [consulta: 26 de febrero de 2018].

⁹³ CISEN, Diferencias entre Seguridad Nacional y Seguridad Pública, *op. cit.*, p. 7.

En ese sentido, la inteligencia preventiva, pretende generar conocimiento para advertir a la comisión de delitos, cuyo ejercicio de atribuciones en materia de inteligencia y de contrainteligencia, la LSN y Reglamento en Materia de Seguridad Nacional, en sus artículos 7 y 5, promueven las políticas públicas que pretenden la Seguridad Nacional, éstas se formulan a través del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa para la Seguridad Nacional y de la Agenda Nacional de Riesgos.

La Agenda debe alinearse al Programa para la Seguridad Nacional y es de carácter anual, el CISEN es el responsable de su elaboración y el Secretario Técnico de su presentación al Consejo de Seguridad Nacional y, corresponde al presidente de la República su aprobación, previo conocimiento y opinión del proyecto de Agenda por parte de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional del Congreso de la Unión.⁹⁴

Si bien, el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 es el documento rector de la política de Seguridad Nacional actual, se deben tener presente los objetivos estratégicos que lo definen. A continuación, se ilustra la forma en la que el Programa contribuye a la consecución de los propósitos expresados en programas sectoriales de las dependencias que forman al Consejo de Seguridad Nacional⁹⁵:

1. Secretaría de Gobernación (SEGOB): El Programa señala la necesidad de fortalecer la capacidad de respuesta de las Fuerzas Federales para contribuir al mantenimiento de la Seguridad Interior. Al hacerlo, se logrará el propósito del Programa Sectorial de Gobernación: mejorar las condiciones de seguridad y justicia en el país.
2. Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA): El Programa busca desarrollar una Política Nacional de Defensa que impulse el desarrollo de un marco jurídico que sustente la actuación de las Fuerzas Armadas en materia de Seguridad Interior.
3. Secretaría de Marina-Armada de México (SEMAR): El Programa pretende fortalecer las capacidades de respuesta operativa de las FFAA, además de modernizar sus sistemas de inteligencia y promoción de las capacidades industriales y de investigación científica; cumpliendo así los propósitos del Programa Sectorial de Marina, que coinciden con lo dispuesto en el Programa Sectorial de Defensa.
4. Secretaría de la Función Pública (SFP): Con base en los factores de riesgo a nivel local, el Programa propone una línea de acción estructural para identificar y evaluar integralmente los aspectos que contribuyen al aumento de la corrupción, impunidad y violencia.
5. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE): Si bien México tiene una posición clave en el sistema internacional contemporáneo, el Programa busca alcanzar la quinta meta

⁹⁴ *Ibíd.*, p. 11.

⁹⁵ CSN, Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Una política multidimensional para México en el siglo XXI, *op. cit.*, p. 34-35.

contenida en el Plan Nacional de Desarrollo (México con Responsabilidad Global) de conformidad con lo dispuesto en el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores, cuyo propósito es velar por intereses nacionales al exterior.

6. Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT): El Programa destaca el propósito de movilizar los recursos de las Fuerzas Federales para desarrollar y probar mecanismos de operaciones en las instalaciones estratégicas nacionales.
7. Procuraduría General de la República (PGR): El Programa busca reforzar la administración de la Política Pública de Seguridad y Procuración de Justicia, al hacerlo, se coincide con lo dispuesto en el Programa Nacional de Procuración de Justicia.

En última instancia, se debe aclarar que el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 también considera iniciativas transversales, aquellas que consolidan al Sistema de Seguridad Nacional. En este contexto, el CISEN es primordial en desarrollar innovaciones al Sistema Nacional de Inteligencia (SNI), mismo que se constituye central para la toma de decisiones de la comunidad que corresponde a la seguridad y defensa del país.

Por todo lo anterior, la Seguridad Pública, la distribución y el ejercicio de las competencias se articulan en torno a un sistema específico. Es decir, el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno (a través de conferencias nacionales)⁹⁶ conforman el Sistema Nacional de Seguridad Pública, donde la instancia superior de coordinación de políticas públicas es el Consejo de Seguridad Pública, cuyo presidente, como ya se mencionó, recae en el poder Ejecutivo.

2.2 Problema de la definición de mando

En las últimas décadas las capacidades operacionales de la delincuencia organizada transnacional se han acrecentado, generando condiciones que favorecen la impunidad y dificultan la acción persecutoria del Estado. Este fenómeno provoca tanto lavado de dinero como el incremento de la violencia en el país, alterando el modo de vida de la población en regiones que los grupos criminales tienen su campo de acción.⁹⁷

De igual forma, la actuación del crimen organizado ha tenido un efecto negativo sobre la confianza de la sociedad en las instituciones, el mantenimiento de la gobernabilidad democrática en regiones específicas del país y el desarrollo económico. A nivel internacional, la violencia impacta nocivamente sobre la imagen de México en el exterior.⁹⁸

⁹⁶ El artículo 10 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece que dicho sistema se integra de conferencias nacionales de procuración de justicia; de Secretarios de Seguridad Pública; del Sistema Penitenciario; y de la Seguridad Pública Municipal.

⁹⁷ CSN, Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Una política multidimensional para México en el siglo XXI, *op. cit.*, p. 63.

⁹⁸ *Ídem.*

En respuesta a ese contexto, “el Gobierno de la República ha emprendido acciones para combatir dichos fenómenos, aunque los grupos de la delincuencia organizada persisten en mantener presencia en regiones específicas para preservar el entorno operativo que les permita continuar con sus actividades ilícitas”⁹⁹ dentro del territorio nacional.

Por ejemplo, al ejercer la violencia mediante cadenas de producción y comercialización de drogas, a la par del constante cambio en las rutas terrestres y aéreas del tráfico de éstas; el desarrollo del mercado interno para su consumo y la diversificación de actividades delincuenciales de grupos criminales incrementó exponencialmente desde 2007.¹⁰⁰

Como solución a los alcances del narcotráfico, las Secretarías de Gobernación, Defensa Nacional, Marina y de Hacienda y Crédito Público, además de la Procuraduría General de la República, han coordinado acciones a nivel federal para combatir las consecuencias del crimen organizado transnacional. Pero, dicho propósito se lleva a cabo desde un enfoque preventivo, lo cual implica la consolidación y apego al Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, y la Estrategia Nacional Antisecuestro.¹⁰¹

Desde otra perspectiva, la preservación de la Seguridad Nacional es una función del estado mexicano que compete al Ejecutivo Federal, pero, se debe enfatizar que ésta requiere de coordinación con otros poderes públicos, así como del sector privado, la academia y la sociedad civil para dar sustento al proyecto de nación.¹⁰²

Sin embargo, hoy en día, México no posee una cultura de Seguridad Nacional integrada que promueva una conciencia ética colectiva en la búsqueda por el equilibrio entre la necesidad práctica de subsistencia del Estado y la protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales de su población.¹⁰³

Por tanto, existe un problema de la definición de mando y estado de excepción respecto a la erogación de delitos de acuerdo con las instituciones que (constitucionalmente) los deben atender. Por consiguiente, en las últimas décadas, el mal entendimiento respecto a la doctrina de la Seguridad Nacional en las propias instituciones del estado mexicano ha provocado la intervención de diversos órganos que competen a diferentes niveles de seguridad.

Esta situación se traduce en la falta de profesionalización y formación especializada de los miembros que deberían garantizar las Seguridad Pública, a fin de que éstos desarrollen principios y prácticas necesarias para su actuación bajo un marco de transparencia, eficacia y respeto irrestricto a los derechos humanos.

⁹⁹ *Ibíd.*, p. 63.

¹⁰⁰ *Ídem.*

¹⁰¹ *Ibíd.*, p. 20.

¹⁰² *Ibíd.*, p. 42.

¹⁰³ *Ibíd.*, p. 10.

Una cultura de seguridad debe promover la capacidad de prevención y anticipación de la sociedad frente a riesgos de la Seguridad Nacional y Pública. Actualmente, las instituciones gubernamentales no prevén dichas circunstancias y de inmediato reaccionan contra lo que entienden como una amenaza: cualquier situación en la que el Estado no tiene la capacidad de respuesta.

Por ello, el presidente Enrique Peña Nieto ordenó desde el 16 de febrero de 2013 una redefinición de las Fuerzas Armadas, que implicaba la “actualización” del Plan Militar de Defensa Nacional Conjunto, a fin de articular las capacidades de la Marina-Armada, el Ejército y la Fuerza Aérea de México. Esta acción se traduce en que el Ejecutivo Federal reconoció la necesidad de determinar las capacidades militares para confrontar los riesgos, las amenazas a la soberanía y el desarrollo del país.

Es decir, Peña Nieto buscó desde el inicio de su gobierno, institucionalizar las acciones que no corresponden de origen a las Fuerzas Armadas, pero, que desde décadas atrás las realizan con base a la interpretación y órdenes del Ejecutivo Federal. Más aún, México no cuenta con un Estado Mayor Conjunto o Mando Único Conjunto, ya que posee dos secretarías de defensa y carece de una entidad operativa en el que converjan el Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea.¹⁰⁴

En ese sentido, reconvertir a las Fuerzas Armadas para que se subordinen a instituciones de seguridad interna-local y para que actúen fuera de América Latina, es el problema central en materia de seguridad de toda la región. Por esta razón, actualmente en los países latinoamericanos, las obligaciones de los elementos castrenses son: la defensa nacional, la garantía de orden constitucional, la estabilidad del gobierno legal y del orden interno, la participación en el desarrollo nacional, el apoyo electoral, así como en casos de desastre, la participación en operaciones de paz y, por supuesto, el “apoyo” al combate contra el narcotráfico.¹⁰⁵ **(ANEXO 1)**

Por lo anterior, en América Latina las Fuerzas Armadas están rezagadas, pues se carece de una estructura que no confunda y/o combine obligaciones de distintos niveles de seguridad, es decir, no sólo se trata de adaptarse a los nuevos retos y amenazas de la Seguridad Nacional y Pública, así como a los derechos humanos, sino de verdaderamente garantizarlos en un marco jurídico sin ambigüedades.

México demanda un espacio en el que los sectores armados puedan planear conjuntamente una política nacional de defensa, además de oportunidades para generar una real coordinación y cooperación que no busque crear nuevas obligaciones a los cuerpos castrenses como se han desarrollado desde 1930.

¹⁰⁴ Rodrigo Villegas, “Una defensa ¿indefensa?”, [en línea], *Reporte Índigo*, México, 21 de abril de 2013, Dirección URL: <http://www.reporteindigo.com/reportes/una-defensa-indefensa/>, [consulta: 9 de marzo de 2018].

¹⁰⁵ RESDAL, Capítulo 4: Las definiciones políticas, Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe, Edición 2014, p. 41.

La evolución de operaciones para las Fuerzas Armadas Mexicanas inicia con misiones de interceptación y concluye con tareas de Seguridad Pública, de acuerdo con la investigadora Yadira Gálvez Salvador, especialista en materia, existen 5 etapas para analizar los cambios históricos en el despliegue de los elementos castrenses en el territorio nacional¹⁰⁶:

- a) 1930-1982: Destrucción de cultivos (Plan Canador 1966 y Operación Cóndor 1977).
- b) 1982-2000: Destrucción de cultivos y toma de decisiones (Operación Marte y énfasis en el Consejo Nacional de Seguridad Pública).
- c) 2000-2006: Un General estuvo al frente de la PGR. En este periodo se impulsaron los operativos conjuntos entre las fuerzas federales (Directiva Azteca XXI, Operativo Seguro y Ley de Seguridad Nacional).
- d) 2006-2012: Guerra contra el narcotráfico, por ende, a partir de este periodo inició la presencia permanente de las FAM en asuntos de Seguridad Interior y Pública (Iniciativa Mérida).
- e) 2012-2018: Operaciones de precisión que otorgan especial atención a la coordinación de tareas para los elementos castrenses (sobresalen la Política Pública de Seguridad y Procuración de Justicia, el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 y la Ley de Seguridad Interior).

Dicha perspectiva, muestra que las Fuerzas Armadas Mexicanas sólo son símbolos de la soberanía nacional con funciones que implican su presencia en la vida política de la nación y por ello, deben garantizar la estabilidad y viabilidad del estado. Si bien, el gobierno ha optado por ejecutar la doctrina de guerra defensiva, reflejada en los ya citados Planes de Defensa Nacional, en realidad, éstos reflejan la obsoleta concepción que México entiende por seguridad, pues no atienden correctamente los riesgos contemporáneos y sólo suscriben que las FFAA deben coadyuvar en situaciones de desastres naturales.

Además, tal axioma no es respetado pues, en operación de dichos Planes se ha visto que el término “coadyuvar” cambia a la concepción “intercambiar” funciones con los elementos civiles que originalmente deberían velar por la Seguridad Pública e Interior. Es histórico el problema de la ambigüedad jurídica sobre en quién recae la responsabilidad de cada operación que corresponde a la Seguridad Pública, así también sobre cómo llevar a cabo el seguimiento de los comunicados oficiales, o bien, qué comité o consejo se nombra ante cierto tipo de emergencias.

Sobre ese punto, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos establece en el artículo 1, la misión a la que se deben las Fuerzas Armadas en materia de Seguridad Pública e Interior:

- I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación.

¹⁰⁶ Mtra. Yadira Gálvez Salvador, “El debate sobre la participación de las Fuerzas Armadas para enfrentar a la delincuencia organizada en América Latina: seguridad interna y relaciones civiles-militares”, ponencia presentada en el panel “Mujeres en Seguridad”, en el marco del Seminario Internacional: *Amenazas y desafíos de la seguridad en América del Norte*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, “Auditorio Pablo González Casanova”, lunes 9 de abril, 2018.

- II. Garantizar la seguridad interior. (Planteada en el DN-II)
- III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas.
- IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales.
- V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes, así como en la reconstrucción de las zonas afectadas. (Obligación suscrita en el DN-III-E)

Sin embargo, tales disposiciones no precisan su contenido sobre la Seguridad Interior, mucho menos suscriben lo relativo a las acciones de vigilancia que actualmente emprenden los militares como parte del combate al crimen organizado transnacional y las iniciativas para disminuir los índices de violencia en México.

En otras palabras, para cumplir con los cinco objetivos citados, las Fuerzas Armadas llevan a cabo diferentes acciones y programas, entre ellos el adiestramiento, el servicio militar, el sistema educativo militar, la regulación de armas de fuego, la protección ecológica, el Plan DN-III-E y diversas operaciones contra el narcotráfico.

Sobre el último punto, lo único que la SEDENA reporta, se refiere a los aseguramientos y destrucciones de drogas, así como a los capos detenidos y el “aseguramiento” de dinero e instalaciones dedicadas a actividades delictivas. Entonces, ¿dónde está la congruencia con las declaraciones del propio titular de esa Secretaría respecto a las funciones que deben realizar los elementos castrenses?, pues en diciembre de 2016, Salvador Cienfuegos señaló que las FAM no se adiestraron para perseguir delincuentes.

En suma, en ese mismo periodo el presidente Enrique Peña Nieto señaló que los militares no tienen dentro de sus obligaciones la vigilancia de las calles del país, aunque, agradeció públicamente que contribuyan en las tareas causadas por los gobiernos estatales que no modernizan las instituciones policiacas y de procuración de justicia.¹⁰⁷

Hoy en día, la Ley de Seguridad Interior no atiende la necesidad histórica del estado mexicano en cuanto a regular de forma clara la intervención de los elementos castrenses en funciones de apoyo a las autoridades civiles, no es suficiente con sólo justificar los procedimientos, acciones e intervenciones en materia de Seguridad Interior.

Realmente se deben concretar cuáles son y serán las técnicas de investigación, responsabilidades y mecanismos de coordinación a seguir entre autoridades federales y locales, y con más importancia, tenerlas presentes cuando el poder Ejecutivo considere rebasadas las capacidades del estado para hacer frente a una amenaza exterior e interior.

¹⁰⁷ S/a, “¿Cuáles son las responsabilidades que si tiene el ejército mexicano?”, [en línea], *Nación*, México, 12 de diciembre de 2016, Dirección URL: <http://www.nacion321.com/seguridad/cuales-son-las-responsabilidades-que-si-tiene-el-ejercito-mexicano>, [consulta: 9 de marzo de 2018].

Aunque, discursivamente la Ley de Seguridad Interior busca una forma de enfrentar los riesgos a las instituciones y al desarrollo nacional, sin duda necesita, más bien, garantizar una protección retroactiva a los militares comprometidos por violaciones a los derechos humanos y, sobre todo, responder ante un eventual requerimiento judicial internacional por crímenes de lesa humanidad.

Los militares ahora se deberían enfocar en su actuar a fin de no violar derechos humanos al tiempo en que prestan atención a temas de delincuencia organizada porque la autoridad civil no es competente en materia. Por ello, esta investigación insiste en que es fundamental que la Ley de Seguridad Interior determine cuándo tienen que intervenir las Fuerzas Armadas en circunstancias de Seguridad Pública; es decir, aclarar las situaciones de excepción del estado mexicano para que éstas deban coadyuvar (y no sustituir) en actividades de la policía federal.

Por tanto, se necesita establecer las amenazas concretas que van a enfrentar y los protocolos oficiales de actuación para las Fuerzas Armadas en tiempos de paz, además de establecer en los artículos una temporalidad limitada para el fortalecimiento de las policías. De igual manera, se necesita reglamentar el artículo 29 de la CPEUM sobre la suspensión de ciertos derechos individuales en los estados de excepción y, prever una reforma constitucional que busque la clarificación del mando policial en los municipios que supuestamente están a cargo de la Seguridad Pública, ya que, como se verá más adelante, tales regiones coinciden con los estados donde hay mayor presencia de Fuerzas Armadas.

2.3 Análisis comparativo del Plan Colombia e Iniciativa Mérida

Para México resulta esencial hacer frente a los retos de la seguridad internacional mediante un enfoque que destaque los ámbitos de interés inmediato a nivel regional, estos son Estados Unidos de América, la Cuenca del Pacífico, Europa, Centroamérica y el Caribe.¹⁰⁸

La inestabilidad política de los últimos años está ligada con la Seguridad Nacional de México y de EUA, debido a las relaciones fronterizas y a los vínculos comerciales establecidos con Sudamérica. Sin embargo, el crecimiento de actividades ilícitas vinculadas con la delincuencia organizada transnacional representa un impacto económico y social que afecta en diversos grados.

La transnacionalización de actividades delictivas que vulneran la seguridad y la gobernabilidad en la región mencionada es un tema de interés prioritario, pues el crimen organizado deviene en cadenas delictivas para el flujo de drogas, personas, armas y lavado de dinero que demandan soluciones conjuntas.¹⁰⁹

¹⁰⁸ CSN, Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Una política multidimensional para México en el siglo XXI, *op. cit.*, p. 50.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 51.

Los costos del crimen y de la violencia han causado que “las estrategias de EUA conciben como amenazas transnacionales a las redes ilícitas, el terrorismo, el crimen organizado y los estados maliciosos.” La solución a esos problemas han sido estrategias regionales, destaca la de 2011 cuando el presidente Barack Obama dio a conocer la *Strategy to Combat Transnational Organized Crime*, cuya importancia radica en que, dicha acción enmarcó lo que gobiernos anteriores ya combatían, pues usó el término “crimen organizado transnacional” para presentarlo como amenaza oficial a la Seguridad Nacional de EUA.¹¹⁰

Este contexto es análogo al Plan Colombia (PC) e Iniciativa Mérida (IM), puesto que en ambos casos se buscó la “militarización” o, en otros términos, la resignificación del combate contra la delincuencia organizada transnacional, al tiempo que Estados Unidos de América es un elemento común, pues desea un punto de control militar en América Latina, específicamente en México.

Las presiones estadounidenses al gobierno mexicano para anunciar que el narcotráfico debería ser considerado un asunto de Seguridad Nacional datan desde 1987, fecha en que se firmó el Tratado de Asistencia Legal Mutua con el objetivo de combatir eficazmente al crimen organizado transnacional que afectaba intereses norteamericanos.

Luego, en 1997 durante el sexenio de Ernesto Zedillo se creó el Grupo de Alto Nivel entre México y EUA, caracterizado por la participación de militares en puestos de la policía judicial y en la PGR, de ahí surgió la declaración de la Estrategia Binacional contra las Drogas de 1998.¹¹¹ Posteriormente, se firman los Tratados de Fronteras Inteligentes en 2002; después el compromiso de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) en 2005 y la Iniciativa Mérida en 2007.

No obstante, México sólo es uno de objetivos estadounidenses para militarizar el combate contra narcotráfico. En 1993, Pablo Escobar, máximo líder del cartel de Medellín, fue capturado con ayuda norteamericana, dicho acontecimiento es peculiar pues ocurrió en una época en que el poder económico y político de carteles colombianos era inigualable. Por esa razón, tal hecho proporcionó la base de cooperación bilateral, concretada en la instrumentación del Plan Colombia en 1998.

Dicho Plan es un acuerdo bilateral con el propósito de combatir el narcotráfico, propuesto por el presidente colombiano Andrés Pastrana, quien solicitó financiamiento para apoyar “procesos de paz que buscaran promover el capital humano”; logrando dismantelar a los carteles de Medellín y de Cali, fenómeno que también se reprodujo en Perú y Bolivia, donde capos fueron golpeados por estrategias antidrogas de EUA, así como por los programas de erradicación de cultivos e intercepción.¹¹² Los ejes del Plan Colombia son:

¹¹⁰ Celina Realuyo, “La estrategia de Estados Unidos contra Redes Ilícitas”, conferencia magistral presentada en el Seminario Internacional: *Amenazas y desafíos de la seguridad en América del Norte*, op. cit.

¹¹¹ Perla Zoraida Barreda Vidal, “La cooperación bilateral México-Estados Unidos contra la delincuencia organizada transnacional en el marco de la Iniciativa Mérida”, *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, No.3 4, julio- diciembre de 2014, p. 46.

¹¹² *Ibid.*, p. 50-51.

- I. Mejorar la capacidad institucional y promover los derechos humanos.
- II. Expandir las operaciones en contra del narcotráfico al sur de Colombia.
- III. Promover el desarrollo económico alternativo.
- IV. Incrementar la captura de criminales tanto en Colombia como en la región.
- V. Fortalecer a la policía colombiana.¹¹³

En realidad, la ejecución del Plan sólo propició el aumento de la presencia militar en la lucha contra el tráfico de drogas y provocó que los carteles mexicanos monopolizaran el negocio ilícito de abastecimiento a consumidores de cocaína en Norteamérica. Así, desde finales de los años noventa las organizaciones criminales mexicanas se convirtieron en las más poderosas de América Latina debido al incremento exponencial del tráfico de armas y drogas que buscaron nuevas salidas de Bogotá.¹¹⁴

Por ello, en 2007 cuando Felipe Calderón propone la Iniciativa Mérida y (también) solicita al gobierno estadounidense colaborar para combatir la violencia en México (causada por el crimen organizado transnacional), así como para reducir la demanda de drogas en Norteamérica y el tráfico de armas; propició que tal Iniciativa se comparara con el Plan Colombia en términos de iguales.

En tal circunstancia, EUA aceptó la petición mexicana, coincidiendo en que la delincuencia organizada transnacional representaba una amenaza para la Seguridad Nacional de ambas naciones. De ahí, que la “nueva” cooperación con México también vinculó a Centroamérica, pues, para eliminar cualquier amenaza se debían atender las regiones donde el narcotráfico, la delincuencia transnacional y el terrorismo representarían un riesgo al interés nacional mexicano y estadounidense.

En otras palabras, después del Plan Colombia, la Iniciativa Mérida se convirtió en la cooperación bilateral más importante de EUA en materia de seguridad latinoamericana, debido a que brindó asistencia policíaco-militar a México para combatir al crimen organizado transnacional bajo el principio de responsabilidad compartida, mediante programas constituidos en:

- I. La desarticulación de la capacidad operativa de la delincuencia organizada: Reflejado en la intención de capturar los líderes de operaciones ilícitas, así como el decomiso de narcóticos y el freno al lavado de dinero.
- II. La institucionalización de la capacidad del Estado de derecho en dependencias de seguridad y justicia: México cambió de un modelo tradicional de procedimiento penal inquisitivo a un proceso penal de corte acusatorio, estableciendo así el Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- III. La creación de una estructura fronteriza del siglo XXI: Cuya finalidad fuese facilitar el libre tránsito de personas y del comercio, pero, obstaculizando el flujo de drogas, armas y dinero ilícito.

¹¹³ *Ídem.*

¹¹⁴ *Crf.* Perla Zoraida Barreda Vidal, p. 51-52.

IV. El desarrollo de comunidades fuertes: Implicaba la prevención del consumo de drogas y el combate a los crecientes niveles de violencia en los estados del norte.¹¹⁵

Por lo anterior, la Iniciativa Mérida no corresponde a una Política de Estado Democrática (PED), debido a los compromisos políticos acordados con EUA, así como por las repercusiones negativas para la soberanía territorial, política e institucional mexicana.¹¹⁶ Una efectiva PED no significa sólo dotar de equipo aéreo y de comunicaciones, así como de una intención débil que pretenda modernizar el sistema judicial mexicano.

En realidad, ésta debe responder a las necesidades de Seguridad Pública de la nación, al tiempo de buscar el fortalecimiento de las instituciones y un poder judicial autónomo que integre expedientes de forma correcta para no justificar la liberación de narcotraficantes. El Plan Mérida evoca todo lo contrario a una Política de Estado Democrática y se puede describir con el dicho “el que paga manda”, ya que la asistencia estadounidense a México implicó el adiestramiento policiaco y militar por cerca de 350 millones de dólares para el 2008 y de 450 millones para 2010.¹¹⁷

Remotamente, el enfoque represivo antinarco en México prioriza al elemento técnico (más aeronaves, computadoras, entrenamiento, etc.) y subestima al elemento moral, esto se demuestra del periodo 2000 al 2006 “cuando desertaron 107 mil militares, un promedio de 45 diarios y anteriormente en la Policía Federal Preventiva de 1999 al 2006 desertaron casi 5 mil militares.”¹¹⁸

La implementación de la Iniciativa Mérida no dio como resultado menores índices de violencia, por el contrario, las acciones militares en la lucha del crimen organizado transnacional causaron la multiplicación de grupos de narcotraficantes y la diversificación de sus actividades ilícitas. Por tanto, la Seguridad Nacional se convirtió en un problema de Seguridad Pública, donde la policía se percibió como incapaz para resolver y enfrentar los crecientes niveles de violencia.

De ahí que, la profesionalización de los cuerpos policiacos y el fortalecimiento de la capacidad judicial y penal se presentaron oficialmente como retos nacionales desde 2007 para prevenir y combatir la inseguridad en México. Así, la intervención de las Fuerzas Armadas se constituyó como medida básica contra el crimen organizado, debido a la percepción de incapacidad de las estructuras del estado mexicano para enfrentar al crimen organizado, justificándose así, la presión nacional de pedir ayuda a EUA.

El eje central de la guerra contra las drogas es la acción de las operaciones del ejército y la armada. Estas tienen capacidades de inteligencia que, lógicamente, deben ser reforzadas. [...] Además, si se quiere estar en condiciones de enfrentar con éxito esta guerra,

¹¹⁵ *Ibíd.*, p. 52-57.

¹¹⁶ José Luis Piñero, *op. cit.*, p. 142.

¹¹⁷ Arturo Alvarado y Mónica Serrano, *op. cit.*, p. 173.

¹¹⁸ José Luis, Piñero, *op. cit.*, p. 143.

se necesita modernizar el equipo, lo cual, por su alto costo, se aceptó que el recurso se diera mediante la asistencia de Estados Unidos. Para este reforzamiento de capacidades militares la primera entrega de la Iniciativa en 2008 fue: 40% destinado a las fuerzas armadas, 20% a la Secretaría de la Defensa Nacional y 20% a la Armada de México, o sea, 100 millones de dólares a cada una.¹¹⁹

La guerra contra el narcotráfico no se “gana” sólo con modernización de elementos materiales, sino también con instrumentos morales y con una amplia participación ciudadana. La estrategia usual de México (realizada actualmente), es profundizar la lucha en los ámbitos tradicionales, mas no considerar una perspectiva de prevención real del creciente consumo adulto, juvenil e inclusive infantil de drogas, así como de rehabilitación y de fomento a la concientización del pueblo mexicano.

Dicho en otras palabras, el consumo de drogas no fue ni es enfrentado con políticas de salud, sino mediante con un enfoque policiaco-militar. Impuesta o aceptada la lógica represiva norteamericana a las autoridades mexicanas, el objetivo de la Iniciativa Mérida fue crear un *buffer state* (México) entre Sudamérica, Centroamérica y Estados Unidos, para que no lleguen a éste último las drogas, migrantes ilegales y los posibles terroristas¹²⁰ (amenazas infladas o ficticias).

La implementación de la Iniciativa sólo confirma que la estrategia mexicana se evoca en el aumento operativo y de inteligencia, a la vez que corresponsabilizó a Estados Unidos para alcanzar la seguridad, mas no ejemplifica la búsqueda de otras alternativas que evadan acciones drásticas que conlleven al incremento de violencia.

En ese sentido, conviene diferenciar las medidas en contra del crimen organizado transnacional y las consecuencias que causa en un determinado país, pues una cosa es la cooperación y coordinación internacional con Estados Unidos, Colombia y cualquier otra nación con la que se homologue el problema contra las drogas, y otra, aumentar la clausura de soberanía policiaco-militar a beneficio de Norteamérica, por creer que éste es fundamental elemento para “sanear” y sustituir las funciones del sistema judicial mexicano.

La Iniciativa Mérida ilustra que anterior a ésta, México ya optaba por recurrir a las Fuerzas Armadas Mexicanas para sustituir las acciones que la policía federal debía atender, dicha medida es producto de la mentalidad de ineficiencia institucional mexicana, a la par de que se contempla al ejército como “la solución final y efectiva” a la violencia en estados con alta presencia del narcotráfico.

Sin embargo, sucede todo lo contrario pues no sólo aumentan los índices de homicidios dolosos, sino también de corrupción, así como de los cárteles y la diversificación de

¹¹⁹ Raúl Benítez Manaut, “México y la seguridad en América del Norte. Negociando con el Big Father en la era del terrorismo y el crimen organizado”, *América del Norte: Retos y oportunidades en el Siglo XXI*, Senado de la República, México, p. 221.

¹²⁰ Arturo Alvarado y Mónica Serrano, *op. cit.*, p. 172.

actividades ilícitas en regiones donde los cuerpos castrenses ejecutan operaciones de Seguridad Pública.

Tan sólo en 2007 se reportaron más de 12 ejecuciones en 53 municipios; para 2008 en 84 y en 2009 en 131 municipios, luego en 2010 se incrementó a más de 13 homicidios en 200 municipios. Asimismo, desde 2006 se tenía registro del Cartel de Sinaloa, Juárez, Tijuana, del Golfo, la Familia Michoacana y del Cartel Milenio. Luego de 2007 a 2009 se sumaron el Cartel Beltrán Leyva y Cartel del Golfo-Los Zetas, para 2010 la lista incrementó con el Cartel de Pacífico Sur, Cartel Independiente-La Barbie, Cartel La Resistencia y Cartel de Jalisco-Nueva Generación.¹²¹

Otro problema es la fragmentación de los cárteles, asunto que también en Colombia, presenta mayores problemas para el gobierno pues dichas organizaciones pequeñas funcionan más fácil y cómodamente al no ser tan perceptibles.¹²² Esta implicación en México se le denomina “efecto cucaracha”, fenómeno que tal cual ocurrió en Bogotá después de que el gobierno, con apoyo de EUA, dismantelara los principales cárteles en la década de los noventa y luego éstos se expandieran a otras regiones andinas, diversificando incluso las actividades ilícitas de estupefacientes.

El éxito de la Iniciativa Mérida no significa capturar líderes de los cárteles. El arresto de un capo no cambia la situación en México, sobran los criminales que desean controlar las organizaciones y asumir el poder en el territorio nacional. Aunado a ello, otras contradicciones notables son algunas posiciones estadounidenses respecto al rol de las Fuerzas Armadas en el combate contra el narcotráfico.

Con relación a ello, los documentos *Wikileaks* ejemplifican tal situación pues, mostraron una crítica del Embajador Carlos Pascual cuyo principal argumento era que los militares no estaban capacitados para desempeñar un papel policiaco doméstico, ¿qué sucedió con esa persona?, Calderón logró que la Casa Blanca lo retirara como funcionario en marzo de 2011.

Otro problema es la corrupción aceptada como factor cultural en México, pues, debido a la Operación Rápido y Furioso se hizo público que en 2011, Estados Unidos introdujo armas a México sin informar a las autoridades federales, permitiendo que compradores criminales mexicanos infiltraran al territorio nacional cerca de 2 mil armas de asalto.

La Iniciativa Mérida se distingue de las pasadas acciones bilaterales en materia de Seguridad Nacional y Pública, como se citó, por ser una medida promovida (discursivamente) por el gobierno mexicano y no por el estadounidense, debido a la propia consideración y aceptación del Ejecutivo Federal respecto a la incapacidad del sistema judicial para garantizar la Seguridad Pública amenazada por las implicaciones del narcotráfico.

¹²¹ Perla Zoraida Barreda Vidal, *op. cit.*, p. 58.

¹²² Jonathan Daniel Rosen y Roberto Zepeda Martínez, “La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida”, *Rev. Reflexiones* 94, 2015, p. 159.

En resultado, la cooperación se estableció bajo el concepto de responsabilidades compartidas, permitiendo que EUA hiciera efectiva su ley (*Patriot Act*) en el territorio nacional mediante la Iniciativa Mérida. Aunque, dicho posicionamiento norteamericano se presentó desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), pues desde ese entonces, ya se discutía la necesidad de firmar algún tratado o compromiso de cooperación en materia de seguridad y defensa, intentando seguir los pasos previos del Mando Norteamericano de Defensa Aeroespacial (NORAD) firmado en 1957.¹²³

En materia de seguridad, México dividió la labor de sus secretarios de estado, implementando en 2001 una amplia colaboración entre la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República y los sistemas de inteligencia con sus contrapartes en el gobierno estadounidense.

Durante el periodo 2001-2006, Estados Unidos requirió el respaldo de México para el combate al terrorismo, por ello, el tema del narcotráfico se descuidó como amenaza a la seguridad de Norteamérica, por lo que sus servicios de inteligencia reorientaron sus esfuerzos en asuntos que la paranoia estadounidense determinó como más urgentes. Esto conllevó al crecimiento y fortalecimiento de los grupos criminales mexicanos sin la presión de EUA.¹²⁴

Así, fue hasta el 22 de octubre de 2007 cuando el presidente George W. Bush otorgó 500 millones de dólares para financiar la “nueva” iniciativa de cooperación en materia de seguridad, no sólo con México, sino en toda Centroamérica, con la finalidad de combatir las amenazas del narcotráfico, la delincuencia transnacional y, de su ahora paranoia, el terrorismo occidental homologado al crimen organizado.

El modelo de seguridad adoptado por Estados Unidos después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la estrategia (presidencial) mexicana para combatir el crimen organizado desde diciembre de 2006, apoyaron directamente la “nueva” política de seguridad del gobierno estadounidense que buscaba fortalecer las alianzas regionales para combatir el terrorismo y el establecimiento de agendas de cooperación con otros países.¹²⁵

La Iniciativa Mérida procuró al ejército y suministró recursos para el mejoramiento de la infraestructura tecnológica en las instituciones de seguridad, en lugar de destinar mayores esfuerzos al fortalecimiento de la democracia y con ello atender los problemas de corrupción y educación. La estrategia de Calderón apoyada por EUA, al igual que el caso colombiano, optó por capturar capos y decomisar drogas, pero evidentemente no combatió los problemas internos en el gobierno, mucho menos se tuvo en cuenta el rol de la impunidad en las instituciones públicas.

¹²³ Raúl Benítez Manaut, *op. cit.*, p.210.

¹²⁴ *Ibíd.*, p.215.

¹²⁵ Perla Zoraida Barreda Vidal, *op. cit.*, p. 43.

El Plan Colombia y la Iniciativa Mérida muestran la antigua y actual necesidad de dirigir los esfuerzos y recursos hacia reformas institucionales, ya que el financiamiento de la guerra antidrogas sólo busca reducir el suministro de drogas, mas no prevé solucionar el problema del consumo y combatir la violencia criminal, aunado a la corrupción que causa dicho enfrentamiento.

Con base en lo anterior, la actual institucionalización (vía Ley de Seguridad Interior) de las Fuerzas Armadas en tareas que originalmente corresponden al cuerpo policiaco, devendrá en lo que la historia ya se encargó de advertir: otro año considerado como el más violento en México. Para promover la capacitación y participación de las fuerzas castrenses y civiles en el nuevo marco de seguridad presentado en 2017, se debe aclarar primero las ambigüedades teóricas respecto los conceptos de Seguridad Nacional, Pública e Interior.

Posteriormente, exhortar el correcto funcionamiento de las instituciones gubernamentales y, si fuese el caso, coadyuarse de las Fuerzas Armadas Mexicanas, mas no apoyar el reemplazo de éstas en operaciones que corresponden a la Seguridad Pública. Las armas y los militares no proporcionan necesariamente seguridad en guerras civiles, ya lo demostró el 11 de septiembre de 2001, cuando un grupo de “terroristas” golpearon con impunidad a la mayor potencia militar del mundo.¹²⁶

La actual Ley de Seguridad Interior hereda las tradiciones del siglo XX en materia de seguridad y defensa, cuyo estilo de “negociación” establecido a lo largo del tiempo en México regresa a las modalidades que van desde la estrecha cooperación sin ruido; bajo la mesa (como el Ejecutivo Federal llevó a cabo la LSI) y, a partir de la recurrencia (discursiva) respecto la no subordinación, donde los posicionamientos oficiales argumentan que no se militariza al Estado mexicano para solucionar un problema de Seguridad Pública.

El crimen organizado como actor de la política internacional se convirtió en amenaza a partir de la globalización económica de los años noventa y la apertura de fronteras nacionales, causando que la disponibilidad de arsenales proporcionara poder al enemigo dejando a la población civil indefensa. El logro de una real seguridad compartida dependerá de alcanzar uno de los desafíos tradicionales de seguridad: limitar la difusión del armamento y resolver los conflictos antes de que generen más violencia.

2.3.1 Efectos en Bogotá

La situación actual de México es producto de la Guerra contra las Drogas que EUA emprendió en la región andina. Por ello, se deben precisar cuáles son las consecuencias negativas que el Plan Colombia ha mostrado a la sociedad internacional, enseñanza que parece ser olvidada u omitida por el gobierno mexicano.

¹²⁶ Michael Renner, *La Situación del Mundo 2005: Redefiniendo la seguridad mundial*, Barcelona, Informe Anual del Worldwatch Institute sobre el progreso hacia una sociedad sostenible, FUHEM Icaria, 2005, p. 36.

Para iniciar, conviene señalar que el Plan Colombia es un fracaso, ya que después de su implementación, las zonas de cultivo y producción de cocaína se trasladaron a Perú y Bolivia; al tiempo que las rutas del tráfico de estupefacientes se diversificaron en la región centroamericana, luego la violencia producto del narcotráfico se trasladó a México.

Los esfuerzos de cooperación entre Estados Unidos y países de la región latinoamericana en materia de seguridad emprendieron desde la presidencia de Richard Nixon (1969-1972), cuando en 1971 se invirtieron recursos financieros para combatir la adicción a las drogas en EUA. Así, para 1973 se creó la Agencia Antidrogas (DEA), con el objetivo de combatir la producción y tráfico de drogas.

Luego, fue hasta la época de la administración del presidente Ronald Reagan (1981-1989) cuando se redefinió el posicionamiento estadounidense respecto al problema, pues éste no invirtió suficientes recursos para el tratamiento y prevención de drogas como lo hizo Nixon, más bien atacó la producción y el tráfico de estupefacientes desde una perspectiva regional, por supuesto, fuera de EUA.

En esa perspectiva, fue Reagan quien inició la Guerra contra las Drogas desde países latinoamericanos, entablando así uno de los principales objetivos de seguridad en la agenda de gobierno norteamericano: promover campañas para combatir la producción de drogas en la región andina. En consecuencia, la consideración (de Nixon) sobre que EUA debía buscar reducir la demanda de drogas para erradicar el narcotráfico en América Latina, pasó a segundo plano.

Si bien, Reagan apoyó a los gobiernos de Perú con el Plan Dignidad y a Bolivia con la Operación Alto Horno, para combatir la producción de cocaína, en realidad estas acciones causaron que las rutas de producción se trasladaran a Colombia, propiciando que para el año 2000 ese país cultivara cerca del 90% de tal droga a nivel mundial.¹²⁷

La administración de Reagan fracasó en la Guerra contra las Drogas, debido a que la producción de cocaína continuó y la oferta de droga se mantuvo en países periféricos de Perú y Bolivia. Al tiempo que Colombia emprendió una guerra contra el narcotráfico auspiciada por la política exterior y de seguridad de Washington.

Durante la década de 1980, el 80% de la cocaína refinada y el 60% de la marihuana disponible en el mercado estadounidense provenían de Colombia.¹²⁸ En consecuencia, Bogotá fue el epicentro del narcotráfico por décadas; EUA gastó casi mil millones de dólares durante los noventa para combatir, capturar y/o ejecutar a los principales capos de los cárteles.

¹²⁷ Jonathan Daniel Rosen y Roberto Zepeda Martínez, *op. cit.*, p. 155.

¹²⁸ Bruce M. Bagley, "Colombia and the war on drugs", [en línea], *Foreign Affairs*, Dirección URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/bolivia/1988-09-01/colombia-and-war-drugs>, [consulta: 30 de marzo de 2018].

Sin embargo, a pesar de que Colombia presentara desde 1993 victorias parciales en la lucha contra el narcotráfico (auspiciada por EUA), la violencia incrementó exponencialmente, al tiempo que se diversificó el mercado de actividades ilícitas del crimen organizado transnacional, no sólo a nivel interno sino también en países contiguos que continuaron la producción y el tráfico de drogas, principalmente de cocaína.¹²⁹

Particularmente, en Colombia se fragmentaron los grandes cárteles en organizaciones más pequeñas conocidas como “cartelitos”, siendo las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) quienes se aprovecharon del vacío de poder dejado por tales cárteles y adquirieron un mayor control del proceso de producción de enervantes.¹³⁰ ¿Cuál fue la solución por parte del gobierno a los problemas causados por el crimen organizado?, la creación del Plan Colombia.

Como se mencionó, el Plan fue destinado a combatir el cultivo, la producción y el tráfico de drogas en Colombia y constituyó un marco de cooperación donde Bogotá recibió más de ocho mil millones de dólares hasta 2012. En suma, Washington le “ayudó” mediante la implementación de programas de fumigación de cultivos de cocaína que tuvieron efectos colaterales en el medio ambiente.

El Plan Colombia fracasó y causó que el cultivo de cocaína regresara a Perú y Bolivia, así como la diversificación de rutas ilícitas hacia México. Esta primera lección del Plan Colombia se define como “efecto globo”,¹³¹ pues tanto el gobierno colombiano como el estadounidense decidieron combatir la producción y tráfico de drogas omitiendo consecuencias previsibles: que las actividades ilegales cambiaran sus rutas para sobrevivir, es decir, el crimen organizado transnacional buscó nuevas salidas a partir del cultivo y producción de drogas en países contiguos a Bogotá.

Esto explica el supuesto de que México es otra consecuencia negativa del Plan Colombia, debido a que las rutas del narcotráfico se trasladaron al territorio nacional. Por esta razón, como se mencionó al inicio del capítulo, el actual contexto de la Ley de Seguridad Interior se debe entender tomando en cuenta las advertencias que la historia ha mostrado: los efectos de la Guerra contra las Drogas promovida por los EUA en la región latinoamericana mediante el Plan Colombia.

Para ilustrar lo anterior, un efecto negativo que es producido por el citado “efecto globo” es el incremento del cultivo de cocaína, de acuerdo con un informe de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), el Plan Colombia asistió en la fumigación de más de 1.6 millones de hectáreas para intentar erradicar plantaciones de cocaína, sin embargo, no se alcanzó el cometido.

¹²⁹ Jonathan Daniel Rosen y Roberto Zepeda Martínez, *op. cit.*, p. 156.

¹³⁰ Bruce M. Bagley, “Colombia and the war on drugs”, *op. cit.*

¹³¹ *Cfr.* Jonathan Daniel Rosen y Roberto Zepeda Martínez, p. 157.

La estrategia de erradicación no funcionó, según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en 2014 Colombia registró un incremento del área cultivada de 48 mil a 69 mil hectáreas y para 2015 las fuerzas de seguridad incautaron una cantidad récord de cocaína correspondientes a 252 toneladas.¹³²

Otro efecto negativo del Plan Colombia se muestra en el aumento de víctimas del conflicto interno colombiano. Según la Unidad de Víctimas del país, más de 800 mil personas dijeron que fueron victimizadas en 2008. Del total de 7.8 millones de personas entrevistadas,¹³³ cerca de un 75% planteó que su acto denunciado tuvo lugar durante los años del Plan Colombia, lo que agudizó el problema del desplazamiento forzado.

La violación a los derechos humanos constituye otra consecuencia del Plan Colombia, pues incluso existe riesgo no sólo para la población civil, sino para las propias dependencias de DDHH, debido a la extrema militarización del Estado. Además, se tomaron medidas severas contra los ciudadanos; puesto que se incrementó el control de alimentos con la finalidad de “prevenir” que la guerrilla se aprovisionara a través de terceros.

Inclusive, se reportaron abusos por parte de servicios de inteligencia colombiana y la colaboración del ejército con grupos paramilitares, resaltando los casos denominados “falsos positivos”, donde las Fuerzas Militares de Colombia resultaron involucradas en el asesinato de civiles, a quienes presentaban como guerrilleros muertos en combate a grupos armados irregulares. El objetivo fue mostrar a dichas personas como resultados efectivos por parte de las brigadas colombianas en la lucha contra el narcotráfico.

Adicionalmente, otro efecto negativo en Bogotá es el aumento de minería ilegal, pues ésta se convirtió en una redituable fuente de financiación para grupos criminales, dicho problema tomó seriedad aproximadamente en 2007, cuando comenzó el incremento en los precios de los *commodities*. Aunque, desde 2003 ya se había manifestado otra consecuencia del Plan Colombia, pues se fortificaron los grupos posdesmovilización paramilitares.

El gobierno colombiano optó por desmovilizar los grupos paramilitares, pero sus capacidades de impacto se redujeron sólo un 15%,¹³⁴ al tiempo que se fragmentaron, tal cual sucedió con los cárteles más importantes. Es decir, surgieron nuevas bandas criminales (BACRIM) o también llamados grupos posdesmovilización paramilitares, que se dedicaban al narcotráfico, la extorsión y otras actividades criminales, tal situación fue muy alarmante y originó la autorización del uso de bombardeos en ciertas regiones de Colombia.

Otras implicaciones del Plan Colombia corresponden a las transformaciones de los militares en “mercenarios”, debido al alto nivel de profesionalización militar alcanzado que, incluso

¹³² Natalio Cosoy, “7 consecuencias negativas del Plan Colombia que quizá no conoces”, [en línea], *BBC Mundo*, Bogotá, 4 de febrero de 2016, Dirección URL: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160201_colombia_plan_colombia_15_aniversario_consecuencias_inesperadas_nc, [consulta: 30 de marzo de 2018].

¹³³ *Ídem*.

¹³⁴ *Ídem*.

los cuerpos castrenses colombianos fueron capaces de asesorar a sus pares de otros países, por ello algunos militares renunciaron a sus puestos para tomar funciones privadas en ejércitos ajenos a Bogotá y, en algunos casos, implicó la salida del continente americano.

Por último, se destaca el fracaso (omitido) del modelo colombiano contra el crimen organizado transnacional en otros países. En las declaraciones y posicionamientos oficiales de 2016, el presidente Barack Obama, junto con su homólogo de Colombia, Juan Manuel Santos, señalaron que debido al éxito del Plan Colombia, éste se debería exportar a otros países con problemas de crimen organizado o alguna tipología de terrorismo que conlleven esas actividades ilícitas.

Tal esperanza cínica sobre que un Plan Colombia aplica en Afganistán, México, Perú, Bolivia, Brasil, entre otras naciones, ignoran que en Colombia no funcionó proveer sólo helicópteros y entrenar a las unidades militares para que enfrentaran al crimen organizado. Asimismo, se demerita el hecho de que el propio gobierno colombiano y las FARC solicitaran al Consejo de Seguridad estadounidense una resolución (misión política) para verificar el cese el fuego bilateral, esto es, Bogotá solicitó en enero de 2016 el fin oficial de las hostilidades, luego de que el conflicto interno dejara más de 220 mil muertos, decenas de miles de desaparecidos y un total de más de 7 millones de víctimas.¹³⁵

Finalmente, las lecciones de las estrategias antidrogas de EUA implementadas en Latinoamérica, ilustradas por el Plan Colombia e Iniciativa Mérida son, en realidad, un pretexto para intervenir en políticas de seguridad de los países latinoamericanos. Desde 1971, cuando Nixon declaró la guerra al narcotráfico, en los últimos 40 años EUA se ha obsesionado con la región andina.

Los resultados han sido limitados, más bien fallidos, ya que actualmente las drogas son más baratas y de fácil acceso. La Guerra contra las Drogas impulsada por Norteamérica es un fracaso tanto en Colombia como en México. La violencia en Bogotá se agravó por la pobreza extensa y el alto desempleo, en consecuencia, el fomento al incremento de la delincuencia y la extorción crecieron de inmediato.

Los esfuerzos para combatir el contexto anterior se obstaculizan por la corrupción y la ineficiencia de la policía nacional, así como del poder judicial, aunado a la presencia limitada (o ausencia total) de las instituciones gubernamentales en zonas del territorio colombiano, ¿entonces para qué tanto esfuerzo por desplegar a los militares en las calles?¹³⁶

Todo indica que la historia no mostró suficientes desastres, pues, México optó por seguir los mismos pasos de Colombia mediante la Iniciativa Mérida, la cual fue aceptada por el Congreso de EUA y activada por el expresidente George Bush en 2008. De este modo, la

¹³⁵ S/autor, “ONU acepta enviar misión de verificación de paz a Colombia”, [en línea], *BBC Mundo*, 25 de enero de 2016, Dirección URL: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160125_colombia_onu_mision_paz_nc, [consulta: 30 de marzo de 2018].

¹³⁶ *Cfr.* Bruce M. Bagley.

estrategia de Calderón ilustrada en el despliegue de Fuerzas Armadas para combatir el narcotráfico propició innumerables casos de abuso de los derechos humanos por parte del ejército, incluyendo homicidios y agresiones.

Las acciones de la política colombiana en coordinación con agencias estadounidenses tuvieron consecuencias negativas para México, reflejado no sólo en el debilitamiento de las instituciones de seguridad gubernamentales, sino también en la expansión y especialización de la producción y en el desarrollo de nuevas rutas para el tráfico de drogas. Aunado al incremento masivo en los índices de violencia producto de las organizaciones delictivas que remplazaron a los cárteles colombianos, es decir, ahora la ruta principal de los estupefacientes hacia Norteamérica corresponde a México.

De acuerdo con datos publicados en el reporte Estrategia Internacional de Control de Narcóticos 2009, EUA consume cerca del 90% de la cocaína que se transita ilícitamente a través del territorio mexicano.¹³⁷ La estructura del narcotráfico ha rebasado las instituciones de seguridad interior del estado, pues abarca múltiples áreas, la crisis para la contención de este problema ha incrementado la insuficiencia de capacidades para hacer frente al conflicto desde un nivel interior.

La respuesta inmediata de Colombia, al igual que México, fue desplegar al ejército para combatir el narcotráfico. Sin embargo, no han sido los únicos países que han aplicado tales medidas extraordinarias; está el caso de Brasil, que también sumó a sus FFAA en el esfuerzo regional para luchar contra la comercialización de droga en su territorio, particularmente en las favelas por ser zonas de difícil ingreso.

Sin duda, los datos anteriores demuestran que el conflicto armado en Colombia tiene una relevante dimensión internacional. Las posibilidades de paz se ven condicionadas por aspectos externos: el consumo creciente de drogas en países industrializados, la provisión masiva y clandestina de armas, la política exterior estadounidense, el auge del crimen organizado transnacional, la incertidumbre institucional en el área andina, además del “drama” humanitario interno, cuyo impacto regional y mundial es exponencial.¹³⁸

La situación de Colombia no debería conducir a la justificación de algún tipo de intervención militar, sino a privilegiar una intervención política, ese país requiere de una solución tipo Grupo Contadora¹³⁹ o por lo menos alguna iniciativa similar que busque apoyo diplomático con liderazgo de Sudamérica a favor de una solución política, cuyo esquema de compromisos para la paz velen por la democratización, la seguridad regional y la cooperación económica, así como por evaluar y seguir el efecto de tales compromisos.

¹³⁷ Clare Ribando Seelk, “Merida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues”, *Congressional Research Service*, 21 de Agosto de 2009, p.1.

¹³⁸ Elena Jeannetti Dávila, *Institucionalización de un nuevo sistema de inteligencia para la seguridad nacional en México*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, mayo 2007, p. 460.

¹³⁹ *Idem*.

Una de las deficiencias más evidentes de la estrategia de los Estados Unidos es la tendencia a la toma de decisiones no consultivas y unilaterales en asuntos bilaterales o multilaterales. Típicamente, Washington ha seguido una estrategia “cooperativa” con Colombia, pero cuando aumenta la participación de ésta en el mercado de droga estadounidense o durante campañas electorales [...] EUA actúa unilateralmente sin consultar o incluso advertir a Bogotá. Desde una perspectiva política, es sorprendente lo poco que han aprendido las partes en esta relación de “pico y valle”. Ni el gobierno de los Estados Unidos ni el de Colombia han desarrollado una estrategia para anticipar, y mucho menos resolver, esta crisis.¹⁴⁰

En la medida en que Colombia no resuelva el problema de ingobernabilidad que vive, EUA liderará, expresa o tácitamente promoviendo y efectuando alternativas drásticas. No basta con sólo identificar a ese país latinoamericano como un caso que afecta la seguridad continental. Tampoco se debe perder de vista que cualquiera que sea el escenario futuro para Bogotá, será imperioso asumir que, para bien o para mal, afectará la geopolítica hemisférica y regional, pues delinearán las nuevas formas de intervención, amenaza coercitiva y el uso de la fuerza para combatir al crimen organizado transnacional.

Tal supuesto es relevante porque EUA establecería nuevos enfoques para enfrentar la convergencia del terrorismo y crimen organizado.¹⁴¹ No son en vano las ordenes Ejecutivas de la administración del presidente Donald Trump en febrero de 2017, las cuales muestran que el gobierno continúa procurando y actualizando marcos jurídicos que combatan al crimen organizado transnacional y el tráfico ilícito internacional.

En diciembre de 2017, se publicó la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de EUA, donde uno de sus 4 pilares suscribe que la protección del pueblo americano, la patria, así como la manera de vida americana y la paz se lograrán a través de la fuerza (como lo hizo Reagan), mediante inversión económica en las FFAA para que sean capaces de hacer frente a la diversificación del narcotráfico global.¹⁴²

¿Cómo se logrará tal objetivo nacional?: mediante cooperación fronteriza con México y creando nuevas herramientas para combatir al crimen organizado transnacional, ello implica el desmantelamiento de grupos ilícitos y perseguir amenazas desde su origen.¹⁴³ En ese sentido, la LSI representa la continuidad y “nueva herramienta” de la Iniciativa Mérida, al respecto, el posicionamiento de la embajadora de EUA (Nikki Haley) ante la ONU sustenta este supuesto, pues sus argumentos señalan la inclinación por el cumplimiento del principio de seguridad compartida en materia de seguridad y cooperación con México.

¹⁴⁰ Bruce M. Bagley, *op. cit.*

¹⁴¹ Celina Realuyo, “La estrategia de Estados Unidos contra Redes Ilícitas”, conferencia magistral presentada en el Seminario Internacional: *Amenazas y desafíos de la seguridad en América del Norte*, *op. cit.*

¹⁴² *Ídem.*

¹⁴³ *Ídem.*

3. Propuesta

3.1 La violencia en México de 2012 a 2018

La participación de las Fuerzas Armadas en tareas de Seguridad Pública destaca desde 2015 con el despliegue de mil grupos militares en Michoacán, luego en 2016 la presencia de éstos incrementó cerca de un 88.3% en toda la República, en ese mismo año se desplegaron 2 mil 124 militares en Durango, Tamaulipas, Nuevo León y Michoacán. Posteriormente, para mayo de 2017 ya sumaban 4 mil elementos castrenses en los estados de Sinaloa, Durango, Nuevo León, Veracruz, Puebla y Michoacán.¹⁴⁴ **(ANEXO 2)**

Desde que se emprendió la guerra contra las drogas en 2006, más de 100 mil personas han sido asesinadas y más de 30 mil desaparecidas,¹⁴⁵ la importancia de estudiar la Ley de Seguridad Interior radica en que diversos organismos internacionales advirtieron y aún debaten la amenaza que representa un enfoque “militarizado” en la política de Seguridad Pública, pues contribuye directamente al incremento desmedido de violencia.

Si bien, desde 2007 se emprendió el aumento exponencial de la violencia en México, a razón de que en ese año murieron 10 mil 253 víctimas de homicidios dolosos, para 2011 ya se registraban 22 mil 855 víctimas. Posterior al gobierno de Felipe Calderón, el incrementado los índices citados se enfatizó en 2016 y 2017, este último año reconoció la muerte de 24 mil personas.¹⁴⁶

No es en vano que a inicios de ese año el secretario del Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública estimó que en 2016 más de 19 mil personas fueron asesinadas, cifra que supera al incremento registrado en 2015 con 15 mil 566, a los 14 mil 382 de 2014 y a los 16 mil 890 de 2017.¹⁴⁷

El fenómeno para reflexionar es el aumento de los homicidios en el país causados por grupos criminales “pequeños” y violentos, que disputan el control de actividades criminales como el secuestro, la extorsión y el tráfico de drogas, destacando 2016 como año clave y alarmante, ya que la violencia se agudizó en estados que no se catalogaban violentos.

Por ejemplo, Colima registró un aumento en la tasa de homicidios en un 292%; Campeche en un 64% y Zacatecas un 92%. Además, estados que habían experimentado operativos de

¹⁴⁴ Alma Paola Wong, “Crece 88% el despliegue de Policía Militar por Violencia”, [en línea], Milenio, México, 17 de julio de 2017, Dirección URL: http://www.milenio.com/policia/despliegue-policia_militar-violencia-estados-entidades-milenio_0_994700538.html, [consulta: 11 de marzo de 2018].

¹⁴⁵ *Ídem*.

¹⁴⁶ Eva Usi, “Crítica internacional a la Ley de Seguridad Interior en México”, [en línea], *DW Made for Minds*, 11 de noviembre de 2017, Dirección URL: <http://www.dw.com/es/cr%C3%ADtica-internacional-a-la-ley-de-seguridad-interior-en-m%C3%A9xico/a-41734022>, [consulta: 22 de febrero de 2018].

¹⁴⁷ Francisco J. Trejo Corona, *op. cit.*

seguridad dirigidos por las Fuerzas Armadas también elevaron sus niveles de violencia, tales como Veracruz con una tasa de homicidios de 123% y Michoacán con 63%.¹⁴⁸

Sin embargo, no sólo ha crecido la presencia militar en estados con altos índices delictivos, sino que también su infraestructura se ha consolidado, pues desde 2013 se registran 7 brigadas de la Policía Militar en la Ciudad de México, Nuevo León, Puebla y el Estado de México. Para julio de 2017 ya se contaba con brigadas en Puebla, Coahuila y Guanajuato.

Además, en febrero de 2018 la presencia de las Fuerzas Armadas se afianzó en Sinaloa, Michoacán, Veracruz y Guanajuato. En ese contexto, el gobierno sinaloense invirtió 740 millones de pesos para construir una base permanente a 3 mil 500 elementos de la Policía Militar a fin de facilitar su colaboración en operativos de seguridad local.¹⁴⁹

Para el caso veracruzano, desde 2017 se cuenta con la participación de mil 500 elementos de la Policía Federal, la Gendarmería, el Ejército y la Armada con la finalidad (fracasada) de controlar la violencia, pues tan sólo en ese año resultaron 74 homicidios dolosos. Para 2018 en el municipio de Perote, las Fuerzas Armadas pasaron de 185 a 550 elementos en conjunción con el Grupo de Coordinación Veracruz a fin de controlar delitos de alto impacto.¹⁵⁰

En cuanto a Michoacán, se registra la presencia de la SEMAR en 230 km de litoral que vigila el puerto Lázaro Cárdenas mediante 4 bases navales en municipios costeros que el gobierno federal instaló. Al tiempo que la SEDENA se encarga de inhibir la violencia causada por el Cártel Los Viagra y el Cártel Jalisco Nueva Generación, mediante su presencia en la 43 Zona Militar y el 30 Batallón de Infantería en Apatzingán.¹⁵¹

Siguiendo esa línea, en febrero de 2018 se instaló una base militar en Irapuato (Guanajuato) y se desplegaron 3 mil 200 elementos del ejército que vigilan los municipios de León, San Francisco del Rincón, Purísima, Silao, Salamanca, Guanajuato, San Miguel Allende, Santiago Maravatío y Celaya.¹⁵²

Una vez mencionadas las entidades federativas con mayor presencia militar, ahora se presentará un panorama general que muestra la evolución del cambio en los índices de violencia en México, particularizando en las regiones descritas. Dicha expectativa se realiza mediante el estudio de información proporcionada por instituciones federales y asociaciones civiles mexicanas, para luego reflexionar los censos y datos internacionales.

Como se mencionó, desde 2006 los índices de homicidios dolosos no se habían agudizado hasta 2011, luego disminuyeron hasta marcar mínimas cifras en 2014, pero éstas se

¹⁴⁸ *Ídem.*

¹⁴⁹ S/a, "Fuerzas Armadas se afianzan en 4 estados", [en línea], *Excelsior*, México, 1 de febrero de 2018, Dirección URL: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2018/02/01/1217446>, [consulta: 11 de marzo de 2018].

¹⁵⁰ *Ídem.*

¹⁵¹ *Ídem.*

¹⁵² *Ídem.*

mantuvieron poco tiempo, pues en ese año sucedió la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa y la matanza de civiles a manos del ejército en Tlatlalya.

Los tres años siguientes se caracterizaron por la difusión, en medios públicos nacionales, de las detenciones y muertes de los grandes capos, cifras que se enfatizaron hasta noviembre de 2017, mes en el que el gobierno de Enrique Peña Nieto perpetuó el uso del ejército en la Seguridad Pública, concretando así, la iniciativa de la Ley de Seguridad Interior.

De acuerdo al Observatorio Nacional Ciudadano (ONC), los secuestros se elevaron un 7% respecto al 2015, alcanzando los mil 700 casos reportados. En 2016 los estados que registraron mayor cantidad de secuestros fueron Tamaulipas, Tabasco, Guerrero, Morelos y Zacatecas. Al tiempo que las extorsiones registraron un incremento del 3.6% entre 2015 y 2016.¹⁵³

El Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), señala que en 2016 se registraron 23 mil 953 homicidios en México. Es decir, 20 homicidios por cada 100 mil habitantes a nivel nacional, tasa que es superior a la registrada en 2015 de 17 homicidios. Así, los estados con mayor tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes son Colima con 82, Guerrero con 71, Chihuahua con 47, Sinaloa con 43, Zacatecas con 36 y Morelos con 33 habitantes. **(ANEXO 3)**

Por su parte, el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) registró que en 2017 la tasa acumulada de homicidios dolosos alcanzó 29 mil 168 víctimas, representando un incremento del 27% respecto de los ocurridos en 2016. En promedio, el año pasado ocurrieron 80 asesinatos al día, cifra que rebasa en un 13% al número de homicidios registrados en 2011.¹⁵⁴

Además, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) suscribió que en 2017 la tasa de homicidios dolosos fue de 20.51 por cada 100 mil habitantes en comparación con la tasa de 19.37 de 2011 y la de 10.89 en 2006. En esa misma rúbrica, durante 2017 los estados más violentos fueron Colima con una tasa de 93.61, Baja California Sur con 69.15, Guerrero con 64.26, Baja California con 58.36, Sinaloa con 43.89, Chihuahua con 41.72, Zacatecas con 35.12, Morelos con 30.63, Michoacán con 27.41, Sonora con 23.01, Oaxaca con 22.63, Tamaulipas con 22.22, Querétaro con 21.57, Nayarit con 20.10, Veracruz con 20.10, Guanajuato con 18.55, Jalisco con 16.88, San Luis Potosí con 16.74, Tabasco con 15.96, Puebla con 14.56, Nuevo León con 12.54, Durango con 12.50, Ciudad de México con 12.31 y el Estado de México con 11.75 homicidios.

De lo anterior, sólo 6 estados presentaron una tasa de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes mayor en 2011 que la suscrita en 2017, éstos son: Chihuahua con 86.68, Sinaloa

¹⁵³ Francisco J. Trejo Corona, *op. cit.*

¹⁵⁴ S/a, “Nuevo record de violencia en México: 80 asesinatos por día durante 2017”, [en línea], *Infobae*, Argentina, 22 de enero de 2018, Dirección URL: <https://www.infobae.com/america/mexico/2018/01/22/nuevo-record-de-violencia-en-mexico-80-asesinatos-por-dia-durante-2017/>, [consulta: 13 de enero de 2018].

con 50.72, Durango con 45.20, Nayarit con 40.28, Nuevo León con 41.75 y Tamaulipas con 25.32. En otras palabras, esas son las Entidades que durante 6 años posteriores a 2011 y que, de acuerdo con la SEGOB, disminuyeron sus índices sobre delitos de alto impacto. **(ANEXO 4)**

El comisionado nacional de Seguridad Pública, Renato Sales Heredia, informó que, a partir de ese año, el número bajó hasta llegar a 15.96 por cada 100 mil habitantes en 2014. Sin embargo, la tendencia se revirtió ese año, y la cantidad de asesinatos volvió al pasar de 17 mil 336 muertes violentas en 2014 a 18 mil 707 en 2015, 22 mil 962 en 2016 y 29 mil 168 en 2017.¹⁵⁵

De acuerdo con los años destacados, otro informe de la SEGOB muestra las cifras correspondientes a incidencias delictivas de acuerdo con la ocurrencia de presuntos delitos registrados en averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas, reportadas por las Procuradurías Generales de Justicia y Fiscalías Generales de las 32 entidades federativas desde 1997 a 2017.

Presentando así, datos sobre homicidio doloso en conjunción con los índices de secuestro y extorsión. Destacan en 2006 los delitos respecto a homicidio con un índice de 11 mil 806, para 2011 la mayor tasa continúa correspondiendo a ese delito con 22 mil 852 y para el periodo de 2017 se vuelve a enfatizar con 12 mil 155 actos reportados, en los dos primeros periodos, coincide mayo como el mes más violento.

La segunda cifra remarcable corresponde a los casos de extorsión que desde 2011 a 2017 disminuyeron a 2 mil 919 denuncias, con un repunte en 2011 de 4 mil 594 registros, siendo enero de 2017 el mes con mayores datos de extorsión. **(ANEXO 5)**

Asimismo, a inicios de 2018 el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) señaló que los estados con mayor número de delitos registrados de enero a diciembre de 2017 fueron el Estado de México con 291 mil 3, Ciudad de México con 204 mil 78, Guanajuato con 117 mil 857, Jalisco con 117 mil 554, Baja California con 101 mil 466, Nuevo León con 83 mil 974, Chihuahua con 68 mil 819, Tabasco con 60 mil 395, Coahuila con 56 mil 311, Puebla con 53 mil 800 y Querétaro con 53 mil 379 delitos registrados.¹⁵⁶

En continuación, cifras recientes presentan que los estados con mayor número de delitos registrados de enero a febrero de 2018 son los anteriormente mencionados, en ese mismo orden los índices de delitos corresponden al Estado de México con 44 mil 653, Ciudad de México con 34 mil 325, Guanajuato con 20, 607, Jalisco con 19 mil 597, Baja California con 16 mil 651, Nuevo León con 12 mil 78, Chihuahua con 11 mil 311, Tabasco con 8 mil 378, Coahuila con 8 mil 46, Puebla con 9 mil 252 y Querétaro con 8 mil 824 delitos. La

¹⁵⁵ *Ídem.*

¹⁵⁶ SESNSP, Incidencia Delictiva Nacional, [en línea], México, Dirección URL: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-acumulado.php>, [consulta: 13 de marzo de 2018].

información indica que las tendencias de los índices delictivos de este año continuarán de manera exacta a las de 2017, o quizá al término del actual sexenio los índices sean mayores que el año pasado. **(ANEXO 6)**

¿Será 2018 el año más violento del gobierno de Enrique Peña Nieto? De manera conjunta, el SESNSP y el ONC suscriben que los delitos de alto impacto aumentaron sobremanera desde 2017, en este sentido los valores absolutos del primer trimestre de 2017 frente a los de 2016 presentan un incremento de 29.48% de los homicidios dolosos, de 12.57% de los homicidios culposos, de 19.75% de los secuestros del fuero federal y común, de 29.55% de las extorsiones, de 32.31% de los robos con violencia, de 31.69% de los robos a transeúnte y de 5.74% de las violaciones.

Hasta el momento se han ilustrado los índices sobre delitos particulares, sin embargo, otro problema que contribuye al incremento exponencial de la violencia en México deviene en las tendencias de corrupción dentro del Sector Público Federal. En este caso, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) presentó indicadores correspondientes a 2015 sobre las deficiencias en el desempeño de las instituciones fiscalizadas debido, en buena medida, a la falta de controles internos suficientes y efectivos.

Para la presente investigación se destacan los altos diagnósticos de octubre de 2015 sobre la corrupción en instituciones del Poder Ejecutivo Federal agrupadas por sector, destacando así, el área de la Defensa Nacional, Marina, Función Pública, Gobernación, Relaciones Exteriores, la Oficina de la Presidencia de la República, la Procuraduría General y, de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, además de tres Órganos Constitucionales Autónomos.

De las dependencias mencionadas, el sector de gobernación es el que cuenta con más instituciones del Poder Ejecutivo Federal cuyos resultados de corrupción sobrepasan a los de otras dependencias, destaca el Servicio de Protección Federal (SPF) como el más corrupto. No obstante, es interesante como el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME); el Instituto Matías Romero (IMR) y la propia Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE); así como la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), igualan (con una mínima diferencia del 1%) la escala de corrupción al nivel del SPF.

Es decir, por lo menos en octubre de 2015 esas 5 dependencias formaron parte del listado de instituciones federales más corruptas. Ahora, independientemente de que el sector de gobernación sea el más delictivo, se tiene que el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN) perteneciente al área de la función pública, es la que presenta el mayor censo de corrupción si se compara con todas las otras 39 dependencias analizadas. **(ANEXO 7)**

3.1.1 Índice de Paz México 2017

Expuesto lo anterior, ahora se presentará un análisis general del incremento en los índices de violencia de acuerdo con el Índice de Paz México (IPM) 2017, elaborado por el Instituto para la Economía y la Paz (IEP), dicho IPM se basa en la metodología del Índice de Paz Reino Unido (UKPI, también producido por el IEP) y mide la paz negativa, definida como “la ausencia de violencia o miedo a la violencia”.

El IPM corresponde a la presente investigación porque ofrece una medición multidimensional de la paz en México a partir de 5 indicadores: homicidio, delitos con violencia, delincuencia organizada, delitos con arma de fuego y presos sin condena, mismos que a continuación se describirán. Es importante enfatizar que el IEP es el principal Instituto compuesto por un grupo de expertos a nivel mundial dedicados a desarrollar métricas para analizar la paz y cuantificar su valor económico.

En suma, el impacto actual del IEP es remarcable, pues la información que proporciona es utilizada ampliamente por gobiernos, instituciones académicas, grupos de expertos, organizaciones no gubernamentales y por instituciones intergubernamentales como la OCDE, la Secretaría del *Commonwealth*, el Banco Mundial y las Naciones Unidas. No es en vano que el Instituto se clasifique entre los 15 *think tanks* más impactantes del mundo en el índice *Global Go To Think Tank*.¹⁵⁷

Ahora bien, de acuerdo al IPM 2017, la principal razón por la cual los niveles de paz se deterioraron un 4.3% en 2016, fue por el aumento en la tasa de homicidio, que incrementó un 18.4% entre 2015 y 2016. Este incremento se concentró en 24 de los 32 estados del país, dicha tasa representó una proporción de 16.7 homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes, muy superior al promedio global de 7.3. **(ANEXO 8)**

Las tasas de delitos con violencia y los crímenes de la delincuencia organizada volvieron a niveles previos de la guerra contra las drogas. En 2016, los índices de homicidio doloso aumentaron un 18.4%; donde el 61% de esas muertes fueron con arma de fuego. El estado más pacífico fue Yucatán, seguido por Nayarit, Tlaxcala, Hidalgo y Coahuila; mientras que, por cuarto año consecutivo, el estado menos pacífico fue Guerrero, seguido de Colima, Sinaloa, Baja California y Baja California Sur. **(ANEXO 9)**

Además, en 2016 se registraron 19 estados con tasas de homicidio mayores que en 2011, aunado al aumento en crímenes de la delincuencia organizada, dichos actos delictivos intervinieron directamente en el aumento de homicidios en Colima, Estado de México, Campeche, Baja California Sur, Guerrero y Tlaxcala. **(ANEXO 10)**

En cuanto al indicador de delitos con violencia, se tienen que 61% de los homicidios cometidos en 2016 fueron con un arma de fuego; situación causada por el problema de

¹⁵⁷ IEP, About measuring and communicating the economic value of peace, [en línea], Dirección URL: <http://economicsandpeace.org/about/>, [consulta: 29 de marzo de 2018].

mercado negro de armas, principalmente traficadas en Estados Unidos y Centroamérica, problema que también representa una amenaza directa para la paz de México.

El aumento de esa tipología delictiva muestra un cambio en la dinámica de la violencia con una disminución de delitos menores, pero un aumento de la violencia interpersonal y/u organizada. Durante los últimos 14 años, las tasas de delitos con violencia en México refieren a tres tipos: violación, robo y asalto.

En 2015 las tasas de esos delitos bajaron a menos de 75% en comparación con sus niveles de 2011. Sin embargo, mientras que las tasas nacionales de asaltos y robos siguieron disminuyendo en 2016, la de violaciones aumentó 4.5%. **(ANEXO 11)** En ese sentido, Querétaro registró el mayor incremento de delitos con violencia, con un aumento de 3 mil 100 incidentes por cada 100 mil habitantes en 2011 a más de 4 mil 500 en 2016, es decir, un incremento de 46% en delitos violentos.

Mientras que Campeche, Baja California Sur, Tabasco, Sonora y Colima tuvieron los siguientes aumentos más representativos, pues las tasas de violación bajaron en cuatro de estas entidades federativas y los asaltos en dos de ellos. Sólo nueve estados sufrieron un aumento de robos en los últimos cinco años; por ejemplo, Tabasco, Querétaro y Campeche, los incrementos fueron de 27%, 48% y 64%, respectivamente.

En cuanto a los delitos con arma de fuego, el Índice de Paz México 2017 señala que los asaltos de este tipo se incrementaron en 2015 y 2016 al tiempo que aumentó la tasa de homicidios, consecuencia de la demanda de armas entre 2012 y 2014, cuando la tasa de compra de éstas subió a más del doble. **(ANEXO 12)**

En los dos años siguientes, la tasa de delitos cometidos con arma de fuego aumentó, primero en 8% en 2015 y 20% en 2016. El incremento de tasas sobre esos delitos en 2016 fue más representativo que en 2011, siendo Zacatecas, Querétaro, Baja California Sur, Colima, Oaxaca y Michoacán los estados que registraron mayores incrementos porcentuales.

Con relación a la delincuencia organizada, los tres componentes que integran esos tipos de crímenes son el narcotráfico, el secuestro y la extorsión, mismos que presentaron una desaceleración. Pero, si se reflexiona con una visión a largo plazo, la tasa de extorsiones aún continúa siendo la más alta. En cambio, la tasa de secuestros estima 4 por cada 100 mil habitantes desde 2011 y la tasa de delitos relacionados con narcóticos bajó a cerca de 7 delitos por cada 100 mil habitantes, de 37 registrados en 2011 y 74 en su punto máximo en 2007. **(ANEXO 13)**

Pese a que los delitos con violencia y la tasa de crímenes de la delincuencia organizada disminuyeran en casi todos los estados durante los últimos cinco años, en algunos como el Estado de México, Puebla, Nuevo León, Campeche y Colima mostraron mayores deterioros porcentuales, es decir, mayores tasas de crímenes causados por delincuencia organizada.

El último indicador que señala el IPM 2017 es el de presos sin condena, el único que no mejoró respecto a los niveles de 2011, por el contrario, en 2016 se mostró un deterioro de 16%, si bien, el encarcelamiento sin condena es anticonstitucional en la mayoría de los casos mexicanos, es la acción que se práctica repetidamente.

Tan sólo en 2016 se encarceló de esa forma a 70 mil personas; el número de encarcelamientos sin condena fue excesivo en relación con el nivel de homicidios y delitos con violencia de cada estado. **(ANEXO 14)** En consecuencia, 21 estados presentaron tasas de presos sin condenas mayores en 2016 que en 2011. Destacan Nayarit, Sinaloa, Quintana Roo, Estado de México, Durango y Coahuila, cuyas tasas aumentaron más del triple durante este periodo.

Una vez descritos los indicadores del IPM 2017, ahora son comprensibles las mejoras o deterioros en determinados estados, los cuales 21 de los 32 tuvieron un mayor nivel de paz en 2016 que en 2011. Como es el caso de Nayarit, Durango, Coahuila, Quintana Roo y Chihuahua con mayor mejora en cuanto a paz en los últimos seis años, mientras que Colima, Baja California Sur, Zacatecas, Oaxaca y Michoacán presentan altos deterioros. **(ANEXO 15)**

Los últimos cinco estados tienen tasas de homicidio crecientes, en particular Colima, cuya tasa de homicidio en 2016 fue tres veces más alta que sus niveles de 2011. En 2016, obtuvo la tasa más alta de homicidios del país, mientras que los delitos cometidos con arma de fuego también aumentaron drásticamente desde 2012, bajaron en 2013 y 2014, para después escalar potencialmente en 2015 y 2016.

La tasa de crímenes de la delincuencia organizada en Colima aumentó cerca del doble entre 2011 y 2016, debido al crecimiento en la tasa de extorsión pues ésta se cuadruplicó, llegando a 319%. Además, para 2016 la tasa de presos sin condena se incrementó 26%, resultado de que entre 2011 y 2014 la delincuencia había disminuido paulatinamente, lo que ocasionó un deterioro en la tasa de encarcelamientos en relación con el nivel de violencia. **(ANEXO 16)**

Adicionalmente, es importante señalar que el impacto económico total de la violencia en 2016 fue de 3.07 billones de pesos, lo cual representa un aumento de 79 mil millones de pesos en el último año; esto equivale a una cifra anual de 18% del PIB (25 mil 130 pesos per cápita), monto que representa más de un mes de ingreso para el trabajador mexicano promedio.

En algunos estados el impacto es mucho mayor; por ejemplo, en Colima es de casi 66 mil 500 pesos, justificándose así, que la inseguridad y la delincuencia sean la principal preocupación, incluso muy por arriba de otros temas, como los impuestos y la corrupción. Los delitos con violencia, incluyendo el robo, el asalto y la violación, fueron el componente más grande de 2017, representando 47% del impacto total de la violencia.¹⁵⁸

¹⁵⁸ IEP, Índice de Paz México, *op. cit.*

Sin duda, México tiene grandes retos en política pública para alcanzar mínimos niveles de seguridad, uno de ellos es reducir la impunidad, a fin de lograr el correcto funcionamiento de las instituciones y disminuir los niveles de corrupción, ya que 91% de los delitos graves en México no se castigan. **(ANEXO 17)** La impunidad se ha convertido en una preocupación al nivel del narcotráfico, pues es alarmante que incremente la violencia, ahora, contra periodistas para no permitir el libre flujo de información dentro del territorio nacional.

La respuesta y/o estrategia por parte del gobierno mexicano para disminuir las tasas de homicidio, extorsiones, violaciones, robos, entre otros problemas de Seguridad Pública anteriormente citados, ha sido la “militarización” mediante la Ley de Seguridad Interior, con ello, el incremento en la presencia de fuerza castrense en los Estados con mayores tasas de violencia causadas por el crimen organizado transnacional.

Hoy en día, existe presión social e incluso política, para reformar y aclarar conceptos de seguridad, así como para concretar las funciones de la policía federal y de las Fuerzas Armadas, pues éstas deberían coadyuvar, más no orientar sus operativos a garantizar la Seguridad Pública, tarea original de las instancias locales.

Desde un enfoque panorámico, la violencia relacionada con el crimen organizado está presente en la mayor parte del territorio nacional, sin embargo, ésta se concentra en algunas zonas. Los estados de Chihuahua, Sinaloa, Guerrero, Nuevo León y Estado de México, registraron los más altos índices de homicidios relacionados con el crimen organizado en el periodo de Felipe Calderón.¹⁵⁹

En lugar de atender esos retos, como se suscribió al inicio de este capítulo, el gobierno de Peña Nieto desplegó efectivos militares tanto en los estados como en sus respectivos municipios cuyas tendencias de inseguridad se mantienen altas, mismas entidades federativas que obtuvieron las peores calificaciones en el IPM 2017; entre ellos están: Colima, Sinaloa, Michoacán, Veracruz, Guanajuato, Puebla, Nuevo León, Durango, Tamaulipas, el Estado y la Ciudad de México. **(ANEXO 18)**

La Ley de Seguridad Interior no garantiza el respeto a los derechos humanos, por ello, han sido diversos organismos e instituciones que han solicitado su abrogación. Destaca el Informe de actividades 2017 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el cual presenta un récord en el número de recomendaciones emitidas al gobierno mexicano por violaciones de tales derechos, consecuencia del incremento de participación de las Fuerzas Armadas en tareas de Seguridad Pública.

Dicho informe, suscribió 9 recomendaciones que acreditan la existencia de tortura; en otras 9 los tratos crueles, degradantes e inhumanos; y en 6 la desaparición forzada de personas.

¹⁵⁹ Jonathan Daniel Rosen y Roberto Zepeda Martínez, *op. cit.*, p. 162.

En total, la Comisión emitió un total de 97 instrumentos recomendatorios,¹⁶⁰ de los cuales 81 recomendaciones fueron ordinarias; 5 por violaciones graves; 8 al Mecanismo de Prevención de la Tortura y 3 recomendaciones generales.

Entre las dependencias más señaladas como responsables de violación a derechos humanos son el IMSS con 2 mil 634 casos, el ISSSTE con mil 78, la SEP con 656, el INM con 521, la Policía Federal con 425, la PGR con 422, la SEDENA con 415, la SEDESOL con 386 y la SEMAR con 259.¹⁶¹

Por su parte, el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad al Hussein, también pugna por la abrogación de la Ley de Seguridad Interior, pues no cumple los estándares internacionales de derechos humanos, argumentando incluso que, sólo hasta que las Fuerzas Armadas regresen a sus cuarteles los índices en las violaciones de derechos humanos comenzarán a disminuir.

La Ley de Seguridad Interior fue denunciada el 2 de marzo de 2018, por 28 organizaciones no gubernamentales de América Latina, Estados Unidos y Europa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Entre algunas organizaciones se encuentran la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y la Fundación de Derechos Humanos Robert F. Kennedy.

Al tiempo que miembros de la ONU como Juan Méndez (ex relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Tortura), Ariel Dulitzky (ex integrante del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas) y Christof Heyns (ex relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias), enviaron desde 2017 un comunicado conjunto donde advertían que la intervención de las Fuerzas Armadas sólo agravaría la desaparición de personas, la tortura, los malos tratos y las ejecuciones extrajudiciales,¹⁶² situación que sucedió y continua creciendo.

La evasión de una solución real al problema de violencia extrema e incluso de las recomendaciones oficiales que a nivel exterior e interior recibió el gobierno mexicano para no aprobar la Ley de Seguridad Interior, muestra que actualmente se continua la estrategia presidencial de diciembre de 2006: desplegar grupos militares en aquellos estados donde la violencia se ha intensificado. Esta ley también debe considerarse en el contexto de las próximas elecciones presidenciales como medida de contención y/o respuesta oficial “pasiva” por parte del gobierno a la posible inconformidad ciudadana que se ha intensificado desde hace décadas.

¹⁶⁰ Manuel Hernández Borbolla, “CNDH alcanza récord histórico de recomendaciones por violaciones a derechos humanos en 2017”, [en línea], *Huffpost*, México, 25 de enero de 2018, Dirección URL: https://www.huffingtonpost.com.mx/2018/01/25/cndh-alcanza-record-historico-de-recomendaciones-por-violaciones-a-derechos-humanos-en-2017_a_23343678/, [consulta: 14 de marzo de 2018].

¹⁶¹ *Ídem*.

¹⁶² Eva Usi, *op. cit.*

3.2 La Ley de Seguridad Interior abrogada o derogada

Con el criterio de “incapacidad de respuesta del Estado” y una política policiaco-militar, sólo se ha logrado el control mediante represión por parte de las distintas instituciones del gobierno mexicano. Hoy en día, se requieren de políticas integrales y de largo plazo que sustituyan a los marcos jurídicos de las tradicionales oligarquías en el territorio nacional.

Es decir, sin duda es necesario un marco jurídico que regule a las funciones de las Fuerzas Armadas Mexicanas, pero no como la Ley de Seguridad Interior lo propone: ambigüedad sobre ambiguo. En México se necesita de políticas que tengan fundamento en un Plan Nacional de Desarrollo a largo plazo, con instituciones estatales no sólo eficaces y transparentes, sino con suficiente presupuesto para enfrentar el incremento de inseguridad pública, la pobreza y el desempleo estructural.

“La Ley de Seguridad Interior refleja ambigüedad debido a la disfuncionalidad de las instituciones mexicanas y se presenta como solución a la incapacidad de los elementos civiles para enfrentar amenazas de Seguridad Pública.”¹⁶³ Además, otorga discrecionalidad total para que el presidente disponga de las Fuerzas Armadas, al tiempo de cumplir con los objetivos de la Ley de Seguridad Nacional, misma que considera al ejército como una “solución final” para combatir al narcotráfico.

Por esa razón, la Ley de Seguridad Interior proporciona una nueva definición de seguridad, enmarcándola como “la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órganos 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.”

El marco jurídico de las Fuerzas Armadas ya está determinado en diversos artículos de la CPEUM (como el 13, el 16, el 29, el 89 y el 129), lo que ocasiona confusiones e interpretaciones contrarias es la falta de clarificación en los conceptos de seguridad que enmarca la propia carta magna e instituciones gubernamentales.

En otros términos, existe un problema de fondo que radica en el supuesto de no limitar las acciones de las Fuerzas Armadas. Si bien, “se necesita de un protocolo (marco jurídico) que regule, concrete y establezca límites a las acciones castrenses, no se debe perder de vista que dicha declaratoria y/o estado de excepción determinado por el Ejecutivo para desplegar los militares en asuntos de Seguridad Pública, se convierta en un asunto permanente.”¹⁶⁴

¹⁶³ Dr. Alejandro Chanona, “México: Desafíos de la delincuencia organizada, Ley de Seguridad Interior y cooperación con Estados Unidos”, ponencia presentada en el Seminario Internacional: *Amenazas y desafíos de la seguridad en América del Norte*, *op. cit.*

¹⁶⁴ Mtra. Yadira Gálvez Salvador, “Ley de Seguridad Interior: ¿constitucional?”, ponencia presentada en el *Seminario Jurídico de Temas Contemporáneos*, Cátedra Fernando Solana, *op. cit.*

¿Qué hacer para que esa excepcionalidad no se perpetúe?: fortalecer el sistema de justicia. En México existen diversas excepciones jurídicas que legitiman el uso de las Fuerzas Armadas en operaciones de Seguridad Pública, permitiendo la sustitución de las labores correspondientes a los cuerpos policiales que originalmente subyacen en materia. Al existir una legalidad confusa prevalece una realidad fundada en la discrecionalidad y la interpretación, mas no en la certeza jurídica y el Estado de Derecho.

La Ley de Seguridad Interior sólo está ajustada, no establece límites reales a las circunstancias (estados de excepción) del despliegue de militares en asuntos de Seguridad Pública, ahora denominada Seguridad Interior. Es la opinión generalizada de “gran prestigio” hacia las Fuerzas Armadas, la lógica que legitima la propuesta del gobierno mexicano con esta ley: “patria o muerte”.

En ese sentido, los posicionamientos de diversos juristas e investigadores se contradicen, ya que antes de argumentar por qué la Ley de Seguridad Interior es “constitucional”, primero critican la perspectiva social la cual contraviene a las acciones militares; pues las entiende como violaciones a los derechos humanos y la democracia. En ese sentido, usualmente los abogados tienden a resignificar la ley, esto es, sus planteamientos residen en que la Seguridad Interior existe si se interpreta (correctamente) a la Seguridad Nacional.

La Ley de Seguridad Interior es constitucional, quizá no es la mejor redacción [...] tal vez debió haberse reformado la Ley de Seguridad Nacional y decir que ésta se entenderá al interior [...] también pudo haber dicho desde el origen para evitar toda esta confusión y a veces sensacionalismo respecto de que no existe el concepto y demás, que la Seguridad Nacional tiene dos vertientes y entonces, desde ahí identificar correctamente los conceptos de la actual Ley de Seguridad Interior. [...] Concluyo de cara a los derechos humanos, que seguro habrán accidentes y violaciones a éstos, pero, no debemos perder de vista que [...] a la LSI la obligamos a nacer porque la policía mexicana es la más corrupta en América Latina.¹⁶⁵

Con base en ello, es posible sostener que, si el ciudadano no entiende o bien, no sabe interpretar que de la Seguridad Nacional se derivan dos vertientes y por ello, la segunda cara de la Seguridad Nacional es la Seguridad Interior, no importa. La Ley de Seguridad Interior es legal, protege al gobierno mexicano más no a los ciudadanos, es decir, “la Seguridad Nacional es la protección del artículo 40 constitucional, el cual refiere al *ethos* del estado mexicano, más no al individuo.”¹⁶⁶

“El concepto de Seguridad Nacional se enmarca desde la Constitución de 1824, así como en las Siete Leyes de 1836, luego en la Carta Magna de 1857 y hasta la de 1917, donde no se

¹⁶⁵ Mtro. José Manuel Ibarra, “Ley de Seguridad Interior: ¿constitucional?”, ponencia presentada en el *Seminario Jurídico de Temas Contemporáneos*, Cátedra Fernando Solana, *op. cit.*

¹⁶⁶ *Ídem.*

han actualizado los términos.”¹⁶⁷ Actualmente, no se requiere una Ley de Seguridad Interior que normalice la excepcionalidad y la ambigüedad legal mexicana, todo con la finalidad de implementar al ejército en tareas que de origen no le corresponden, se necesita una real regulación en el marco de actuación de las Fuerzas Armadas Mexicanas en tiempos de paz, determinando antes los conceptos de seguridad que operarán en México y que, hasta la fecha, continúan sujetos a contradictorias interpretaciones entre estudiosos, las propias leyes secundarias, reglamentos e inclusive planes nacionales.

Sin duda, las Fuerzas Armadas son necesarias tanto para la Seguridad Nacional, Pública e Interior, sólo si se analizan desde una perspectiva que contemple su capacidad de equipamiento para responder a cualquier vicisitud, en este caso, al incremento de violencia desde 2007. “Tan sólo, en este sexenio se registran 45 millones 360 mil intervenciones de las Fuerzas Armadas en operaciones de Seguridad Pública”,¹⁶⁸ no obstante, la Ley de Seguridad Interior sólo es otra herramienta para contener la crisis de violencia y del crimen organizado transnacional, pero no busca una solución concreta de tales problemas.

En lugar de ello, “la violencia criminal se ha constituido como una variable política, luego entonces al existir una seguridad fallida hay una democracia errada.”¹⁶⁹ Se deben fortalecer sistemáticamente las instituciones que originalmente tienen las obligaciones de Seguridad Pública, para que las Fuerzas Armadas retomen de lleno sus funciones de Seguridad Nacional. En tal sentido, si se analiza desde un panorama internacional, ahora la nación mexicana es más vulnerable porque no atiende de lleno sus áreas de defensa al exterior.

La historia ya se ha encargado de mostrar y prevenir las consecuencias de una respuesta inmediata al combate contra el crimen organizado transnacional. El Plan Colombia y la Iniciativa Mérida continúan ejemplificando la antigua y actual necesidad de dirigir los esfuerzos y recursos hacia reformas institucionales (sistema de justicia), más no al fortalecimiento material de las Fuerzas Armadas.

Tal supuesto deviene en que el financiamiento de la guerra antidrogas sólo busca reducir el suministro de éstas, pero no solucionar el problema del consumo y combatir la violencia criminal teniendo en cuenta los derechos humanos, aunado al problema de corrupción que causa tanto la impunidad como el incremento exponencial de los índices delictivos.

La Ley de Seguridad Interior debe ser abrogada, pues no da respuesta a la crisis de violencia extrema en la que se encuentra México sino todo lo contrario, es un factor que implica el crecimiento de delitos de alto impacto, así como la diversificación de estrategias para el crimen organizado transnacional.

¹⁶⁷ Dr. Javier Ulises Oliva Posada, “Ley de Seguridad Interior en controversia”, ponencia presentada en el *Seminario Interdisciplinario de Análisis de Coyuntura*, Primer Foro de la FCPyS sobre Análisis de la Coyuntura, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, “Auditorio Pablo González Casanova”, jueves 12 de abril, 2018.

¹⁶⁸ *Ídem.*

¹⁶⁹ *Ídem.*

Si el gobierno mexicano continúa con el supuesto de que la imagen del ejército en las calles contribuye a la disminución de violencia, entonces convendría considerar la derogación de ciertos artículos, empezando con una limitación temporal a las operaciones de las Fuerzas Armadas en nivel local.

Lo anterior, porque la Ley de Seguridad Interior establece que “cada Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior no podrá exceder de un año”, a menos que el Ejecutivo Federal determine la necesidad de que los militares continúen sustituyendo las obligaciones de la policía federal. En esa situación, también se deberá concretar bajo qué mecanismos, marcos jurídicos y/o contextos específicos, el presidente debe declarar estados de excepción a leyes federales.

Con respecto a lo planteado, ¿de verdad servirá una derogación? La Ley de Seguridad Interior no es una medida efectiva a la lucha contra el crimen organizado transnacional, si en verdad se desea combatir y disminuir la impunidad, la corrupción y los altos niveles de violencia para restablecer la paz social, lo que se requiere es voluntad política para aplicar la ley a las propias instituciones gubernamentales y buscar el cumplimiento de sus funciones.

La actual institucionalización de las Fuerzas Armadas en tareas que originalmente corresponden al cuerpo policiaco devendrá en lo que la historia ya se encargó de advertir: otro año considerado como el más violento en México, supuesto que ya presenta bases con las cifras citadas en capítulos anteriores. Otro problema fundamental, radica en que el modelo autoritario mexicano para combatir al crimen organizado transnacional no posee controles sobre derechos humanos, esto es, a los militares se les justifican sus excesos porque actúan pro-defensa nacional.

Es evidente que, de continuarse el objetivo nacional sobre promover la capacitación y participación de las fuerzas castrenses en un “nuevo” marco de seguridad presentado desde diciembre de 2017, se requiere aclarar primero las ambigüedades teóricas respecto los conceptos de Seguridad Nacional, Pública e Interior, así como buscar una mínima cultura de seguridad en la población y en el propio gobierno, al tiempo de fortalecer el sistema de justicia mexicano, pues la corrupción e impunidad también respaldan el incremento de violencia e inseguridad en el territorio nacional.

Posterior a ello, “un modelo de acción ideal para combatir los actuales problemas en el supuesto de continuar otorgándole un rol esencial a las Fuerzas Armadas en su lucha contra el crimen organizado transaccional sería que, una vez desplegados los militares realizaran tareas específicas y se retiraran; de ser necesario podrían volver a intervenir, realizando operaciones “quirúrgicas”, apoyando así las tareas desarrolladas por los cuerpos civiles como la policía federal.”¹⁷⁰

¹⁷⁰ Mtra. Yadira Gálvez Salvador, “Ley de Seguridad Interior: ¿constitucional?”, ponencia presentada en el *Seminario Jurídico de Temas Contemporáneos*, Cátedra Fernando Solana, *op. cit.*

Lo anterior porque, la formación y consolidación del sector seguridad toma tiempo y más, debido a que hoy en día no existe la mínima capacidad de control territorial en algunas entidades federativas. La Ley de Seguridad Interior no contempla una estrategia integral para solucionar problemas transversales, es decir, debería procurar y promover una seguridad multidimensional, tal cual se menciona en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y en el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018.

La actual realidad internacional demanda atención al caso mexicano, no son en vano las recomendaciones de Naciones Unidas respecto a las medidas oficiales que en México se han tomado contra crimen organizado transnacional que, como se ha visto, el estado actúa en detrimento de los derechos humanos de la población.

La Ley de Seguridad Interior es contraria a la misma CPEUM (particularmente en lo referente al artículo 21), así como a las recomendaciones de la ONU y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el hecho de legitimar la intervención de las FAM en operaciones de Seguridad Pública es muy alarmante y, más preocupante aún que ni siquiera se exija una rendición de cuentas para los operativos militares, mucho menos de sus resultados a nivel local respecto a los problemas en que se les encomendó actuar.

En otras palabras, México continúa evadiendo el problema de violencia extrema, aun cuando los posicionamientos oficiales que a nivel exterior se recibieron para no aprobar la Ley de Seguridad Interior, advertían sobremanera que en aquellos estados en donde la Seguridad Pública ya es responsabilidad directa de las Fuerzas Armadas, presentan intensificaciones en sus índices de violencia; sobresalen Chiapas desde los 90's y Guerrero a partir de los 70's.

El gobierno insiste en tratar de corregir las evidencias y/o consecuencias, pero no las causas de los problemas. “La Ley de Seguridad Interior es la decisión del presidente Enrique Peña Nieto con menos apoyo político, dichos posicionamientos contrarios a la aprobación de esa ley devienen no sólo de la ONU, sino también de la OEA, cerca de 80 ONGs, 2 partidos políticos mexicanos y, por parte de varias instancias jurídicas de la UNAM y la ONU que señalan anticonstitucional dicha ley.”¹⁷¹

Por otro lado, no se debe demitir el hecho de que la Suprema Corte de Justicia tiene en debate la propia Ley de Seguridad Interior, a pesar de que las Cámaras la aceptaran sin vasta condición. Aunque, también hay que tener en cuenta el planteamiento que señala a la corrupción (en determinados municipios) como un impedimento a la aprobación de dicha ley, aunado al impacto que ha tenido la crisis de ilegitimidad en las estructuras públicas nacionales.¹⁷²

¹⁷¹ Dr. Raúl Benítez Manaut, “México: Desafíos de la delincuencia organizada, Ley de Seguridad Interior y cooperación con Estados Unidos”, ponencia presentada en el Seminario Internacional: *Amenazas y desafíos de la seguridad en América del Norte*, op. cit.

¹⁷² Dr. Javier Ulises Oliva Posada, “Ley de Seguridad Interior en controversia”, ponencia presentada en el *Seminario Interdisciplinario de Análisis de Coyuntura*, op. cit.

La Ley de Seguridad Interior implica resignificar el combate frontal contra el criminal organizado transnacional, donde el incremento de la violencia es un factor de desestabilización durante el periodo de 2012 a 2018. La abrogación de esta ley tiene que proceder, por lo expuesto con anterioridad, no suena fuera de lugar que ésta se deba entender en el contexto de las próximas elecciones presidenciales, la inconformidad ciudadana respecto al gobierno actual, así como a la par de la nueva Estrategia de Seguridad Nacional estadounidense.

¿En qué contexto se discute la Ley de Seguridad Interior?: “políticamente sucedió en una coyuntura en la cual existen preferencias y el gobierno está dispuesto a adaptar la ley para que se aprueben nuevos marcos de acción para las FAM. Además, esta ley surge en un ambiente donde los fenómenos transgresores al *statu quo* mexicano, con ello, a sus instituciones están normalizados en la sociedad: si los modelos de policías no sirven, que traigan a los militares.”¹⁷³

Esta investigación insiste en que, si el interés del gobierno mexicano por una nueva política de seguridad no se limita, entonces éste debe crear un marco jurídico que en realidad garantice la transversalidad e integración de elementos contemporáneos que se adapten a la nueva realidad nacional e internacional, pues comprender los desafíos de seguridad complejos, permite una evaluación sofisticada de las dinámicas que conducen a la inestabilidad.

Esto permitiría abordar un diagnóstico efectivo de las políticas que se requieren para evitar conflictos y proporcionar una seguridad integral-humana¹⁷⁴, sin descuidar que ésta requerirá de la aportación de una gama amplia de disciplinas que busquen el bienestar de la población: ciencias políticas, económicas, sociales, geografía, historia, entre otras.¹⁷⁵ En un mundo globalizado, no puede lograrse una seguridad real en términos puramente nacionales para afrontar eficazmente la multitud de desafíos transnacionales, hoy en día, se requiere de un enfoque multilateral e incluso global.

Los problemas de seguridad interna de México, así como los actos ilícitos de las organizaciones criminales transnacionales, deben de ser abordados principalmente con recursos intrínsecos, superando tanto los factores que los propician, así como las debilidades institucionales en los cuerpos de seguridad del propio estado mexicano. Sin duda se requiere de un marco que regule las operaciones de las Fuerzas Armadas Mexicanas, pero no a la manera que la Ley de Seguridad Interior propone: resignificando lo ambiguo.

¹⁷³ Dr. Arturo Alvarado Mendoza, “Ley de Seguridad Interior en controversia”, ponencia presentada en el *Seminario Interdisciplinario de Análisis de Coyuntura*, *op. cit.*

¹⁷⁴ Dr. Alejandro Chanona, “México: Desafíos de la delincuencia organizada, Ley de Seguridad Interior y cooperación con Estados Unidos”, ponencia presentada en el Seminario Internacional: *Amenazas y desafíos de la seguridad en América del Norte*, *op. cit.*

¹⁷⁵ Michael Renner, *op. cit.*, p. 55.

Conclusiones

La estrategia histórica mexicana ha sido garantizar el uso legal de las Fuerzas Armadas en el combate frontal contra el crimen organizado transnacional, pero, nunca ha buscado atender los temas que competen a la Seguridad Pública desde un enfoque no militar.

Mientras el combate a la corrupción, la extorsión, al lavado de dinero, a los altos índices de homicidio, a los delitos con violencia, a la delincuencia organizada, a los delitos con arma de fuego y presos sin condena, sean una simulación. Al tiempo que las autoridades continúen sin rendir cuentas y lo más importe, entretanto no se reconozca la profunda crisis institucional de México, con ello el problema del incumplimiento de su propia ley, los ciudadanos refrendarán este escenario negativo mediante la actualización de los índices que indiquen cuál fue el mes o año más violento en los sexenios siguientes.

¿Qué tipo de mando es conveniente para enfrentar el nivel extremo de violencia en el que se encuentra México: el policial, el militar o el proyecto de Gendarmería ejecutado en 2015? Un supuesto adecuado es que primero se busque cómo terminar con la interpretación y estados de excepción del Ejecutivo Federal respecto las leyes constitucionales, atendiendo así, el problema de ambigüedad legal. Luego, preocuparse sobre si México cuenta o no con un Estado Mayor Conjunto o un Mando Único Conjunto e incluso, qué organismo gubernamental requiere de “actualización”.

En realidad, hay dos secretarías de defensa, pero se carece de una entidad operativa en el que converjan el Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea. México requiere un espacio en el que los sectores armados puedan planear conjuntamente una política nacional de defensa y generar una real coordinación y cooperación que no busque crear nuevas obligaciones a los cuerpos castrenses.

En ese sentido, se debe entender que capacidad no es lo mismo que voluntad política, pues, a pesar de estar conscientes del problema y de la necesidad de un cambio de régimen donde más allá de hablar sobre una “seguridad multidimensional”, en realidad se procure una seguridad integral-humana que implique garantizar el bienestar ciudadano.¹⁷⁶

Desde un enfoque general, se puede asumir que el gobierno mexicano cuenta con las dependencias institucionales adecuadas para atender los problemas causados por la lucha contra el crimen organizado, el problema deviene en que éstas no funcionan por diversas razones, entre ellas sobresalen la corrupción, la impunidad y la autoimagen aceptada (legitimada por el propio presidente), sobre que los gobiernos estatales y municipales no modernizan las instituciones policiacas y de procuración de justicia, son ineficientes e incapaces para hacer frente a las amenazas de Seguridad Pública.

¹⁷⁶ Dr. Alejandro Chanona, “México: Desafíos de la delincuencia organizada, Ley de Seguridad Interior y cooperación con Estados Unidos”, ponencia presentada en el Seminario Internacional: *Amenazas y desafíos de la seguridad en América del Norte*, *op. cit.*

¿Cómo se desea acabar con el actual régimen si ni siquiera se da oportunidad de imaginar un cambio en la voluntad civil?, es decir, considerar un esquema con policías mejor pagados, organizados y coordinados, o bien, plantear un nuevo proyecto de país. Hoy en día, la cultura de corrupción e incompetencia gubernamental mexicana es tan arraigada que, se dimite cualquier iniciativa para erradicar o disminuir el problema.

¿Cuál es la respuesta y solución única del gobierno mexicano ante dicho contexto?, la de siempre: desplegar militares en las calles. Por tanto, México demanda un cambio estructural e institucional, no basta con crear programas específicos que pretendan solucionar algunas problemáticas del estado. Además, no hay evidencia de que el incremento en la presencia estatal contribuya a un aumento de confianza ciudadana.

La Ley de Seguridad Interior sólo institucionaliza las excepciones jurídicas que legitiman el uso de los cuerpos castrenses en operaciones de Seguridad Pública.¹⁷⁷ Como se describió al inicio de esta investigación, dicha ley funciona dentro del esquema realista y neorrealista, donde una política de seguridad vela por la seguridad integral del Estado.

El neorrealismo y la seguridad van de la mano, pues los Estados buscan su permanencia dentro de la comunidad internacional mediante la preservación de su interés nacional. Hoy en día, aquellas naciones que poseen capacidad de poder a escala global, con ello, la oportunidad de garantizar su Seguridad Nacional, cuentan con los elementos necesarios para cooperar con Estados homólogos, o bien para negociar (como usualmente es la estrategia de EUA) con aquellos países que carecen de los mismos recursos militares, económicos y políticos.

Los Estados no son los únicos actores involucrados en esta problemática, pues la presencia de organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales ahora tienen la capacidad de impactar en el sistema internacional, tal es el caso de Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que impugnaron por la abrogación de la Ley de Seguridad Interior, así como la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y la Fundación de Derechos Humanos Robert F. Kennedy.

Al respecto, el neorrealismo del siglo XXI también tiene rasgos político-militares, que se entretajan con aspectos económicos, creando una conjunción de neorrealismo-corporativo, en donde se ha cambiado al clásico Estado (como único actor), por nuevos agentes globalizadores: multinacionales y transnacionales, los cuales tienen un rol preponderante frente al Estado, pues representan un riesgo a su capacidad de poder, provocando que éste pueda perder protagonismo en el sistema internacional debido al fenómeno de la globalización.

¹⁷⁷ *Ídem.*

A decir verdad, tal coyuntura, funge más bien como salvaguarda de los intereses nacionales de terceros. Por tanto, tal supuesto no es válido para esta investigación, ya que el Estado nunca pasa a segundo término como la teoría neorrealista lo muestra para el caso de negociaciones que suceden entre empresas transnacionales, donde se reconoce el poder de éstas en asuntos internos.

Para este proyecto de investigación, el rol de los organismos internacionales y nacionales, en ningún momento tienen oportunidad de sobrepasar al Estado. En ese sentido, la teoría realista ejemplifica mejor el actual contexto de resignificación en las obligaciones de las Fuerzas Armadas contra el crimen organizado transnacional.

La importancia de la opción que presenta la teoría del neorrealismo cuando plantea que debido al nivel sistémico y por la distribución de los recursos de poder en conjunción de diferentes actores, radica en que pueden afectar la supremacía del Estado. Por tanto, es poco acertada para explicar este trabajo, cuya suposición base es aceptar que siempre habrá un Estado con mayor poder que resida en el resto de las unidades de la comunidad internacional.

Los Estados Unidos seguirán creando mecanismos que garanticen su seguridad en diversos frentes, el hecho sucedido el 11 de septiembre de 2001 muestra el cambio de una estrategia ofensiva a defensiva en materia de seguridad. En consecuencia, para EUA la cooperación es necesaria a fin de lograr una seguridad integral, aunque eso implique intervenir en asuntos internos de sus países vecinos y/o de sus zonas estratégicas.

Así pues, para este caso la relevancia de los organismos internacionales y nacionales radica en la capacidad de impacto para un determinado país en su imagen al exterior. Por ejemplo, las recomendaciones por parte del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, así como del Informe de actividades 2017 de la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos, muestran que el contexto de violencia en México tiene, sin duda, una relevante dimensión internacional.

Dichos posicionamientos constatan que el “drama” humanitario, en las últimas décadas ha logrado impactar no sólo regionalmente, sino que su resonancia mundial continua en aumento. México se cataloga a nivel mundial como uno de los países más corruptos y violentos. Las posibilidades de paz se ven condicionadas por aspectos externos como el consumo creciente de drogas, la provisión clandestina de armas, la política exterior estadounidense, el crecimiento del crimen organizado transnacional y la incertidumbre institucional en toda el área andina.

Sin embargo, tal cual lo delinea la teoría realista, esta situación al no ser entre “iguales”, siempre será de una cooperación simulada y limitada, pues los resultados favorables sólo serán para una unidad del sistema internacional: Estados Unidos de América. La nación con más poder es la que tendrá mayores beneficios y siempre velará por convenios que no

obstaculicen sus intereses nacionales y le permitan permanecer como una potencia mundial.

Ahora, particularizando la coyuntura mexicana respecto la promulgación de la Ley de Seguridad Interior sucede lo mismo, pues, de acuerdo con planteamientos realistas y neorrealistas, el objeto referente de la seguridad en México siempre ha sido la integridad territorial del estado desde un enfoque militar, pues es el Estado el que tiene la capacidad de conservar los intereses nacionales y con ello, garantizar el bienestar de la sociedad.

Esto explica y justifica que la visión del Ejecutivo Federal respecto al objetivo central de su política de seguridad sea disponer de todos los medios indispensables, así como de los recursos necesarios, para preservar el interés de la nación con la finalidad (discursiva) de mantener la integridad y librar de las amenazas a los intereses prioritarios del estado.

¿Cómo el estado mexicano (reflejado en los posicionamientos del Ejecutivo Federal) ha buscado la preservación de la (in)seguridad?: a través de mecanismos que salvaguarden sus recursos de poder, entre ellos el militar, económico y político, y a nivel externo, se ha inclinado por la formación y el fortalecimiento de alianzas, que más bien significan una total subordinación hacia Estados Unidos.

Por esa razón, esta investigación se apoya en la teoría neorrealista al describir que, dentro de un sistema multipolar, la posibilidad de formar alianzas confiere una operatividad superior al equilibrio de poder, ya que éstas, en principio son un elemento de estabilidad, pero, su formación y mantenimiento implican concesiones que restringen la capacidad de decisión y actuación de los Estados, y en ocasiones implican subyugarse unos frente a otros.

En cambio, desde un enfoque realista, en las alianzas que se forman en un mundo bipolar no se necesitan las aportaciones de sus aliados para garantizar su seguridad, pues los dos Estados líderes determinarán su estrategia y tomarán decisiones libremente. No obstante, los nuevos enfoques sobre la seguridad han llamado la atención, en cuanto al hecho de que la seguridad de los individuos, ha sido subsidiaria de la del Estado, esto explica las violaciones de los derechos humanos.

Dicho punto es de particular relevancia, ya que las políticas de seguridad responden a intereses concretos y no todos se reflejan en la formulación de una política, por lo cual puede haber sectores excluidos de la misma, o inclusive amenazados por su puesta en marcha. Ergo, la protección y preservación de las personas deriva no solo de la seguridad del Estado como unidad política, sino también del acceso individual a los recursos que le permiten llevar una adecuada calidad de vida: un bienestar humano.

¿Seguridad por encima de la libertad?, la Ley de Seguridad Interior es contraria a la democracia, las Fuerzas Armadas violan el elemento esencial de ésta: los derechos humanos. Siguiendo esa línea, no es desconcertado insistir en una reforma constitucional que busque la clarificación del mando policial en los estados y municipios que están

supuestamente a cargo de la Seguridad Pública, ya que, como se describió, tales regiones coinciden con los estados donde hay mayor presencia de Fuerzas Armadas.

La historia, a través del Plan Colombia e Iniciativa Mérida, ya ha mostrado las consecuencias que conlleva pretender solucionar la transnacionalización de actividades ilícitas mediante la presencia de elementos castrenses en las calles. La “cooperación” estadounidense antinarco siempre ha vinculado a toda Centroamérica, debido a que para eliminar cualquier amenaza se deben atender las regiones donde el narcotráfico, la delincuencia transnacional y el terrorismo representan un riesgo al interés nacional de Estados Unidos.

La situación actual de México es producto de la Guerra contra las Drogas que Estados Unidos emprendió desde 1971 en la región andina. Las estrategias antidrogas norteamericanas implementadas en Latinoamérica (programas interagenciales: Plan Colombia e Iniciativa Mérida), sólo constituyen un pretexto para intervenir en políticas internas de seguridad en los países latinoamericanos.

Fuentes de Consulta

Bibliografía

ALVARADO, Arturo y Mónica Serrano, *Seguridad nacional y seguridad interior*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 361.

ASTROGA, Luis, *El siglo de las drogas: el narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*, México, Penguin Random House Grupo Editorial, julio 2016, pp. 264.

BUZAN Barry; Jones Charles; Little Richard, *The Logic of Anarchy. Neorealism to Structural Realism*, New York, Columbia University Press, marzo 1993, pp.267.

BUZAN, B. Wæver, O. y J. de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1998, pp. 239.

CARPENTER, Ted Galen, *The Fire Next Door: Mexico's Drug Violence and the Danger to America*, Cato Institute, 2012, pp. 307.

CHANONA Burguete, Alejandro, *La comunidad de seguridad en América del Norte. Una perspectiva comparada con la Unión Europea*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 2010, pp. 144.

CRANDALL, Russell, *Driven by Drugs: U.S. Policy toward Colombia*, Lynne Publishers. 2002, pp. 193.

DÁVILA, Elena Jeannetti, *Institucionalización de un nuevo sistema de inteligencia para la seguridad nacional en México*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, mayo 2007, pp. 527.

GUTIERREZ Márquez, Enrique; Manuel Larrosa Haro; Arcadio Sabido Méndez, *Retos teóricos e históricos de la democracia en México*, México, Editorial Itaca, Primera Edición 2017, pp. 238.

HERLZ, John H. , *Idealist Internationalism and the Security Dilema*, World Politics, 1950, Vol. 2, pp. 157.

JACKSON, Robert y Sorensen Georg, *Introduction to International Relations, Theories and approaches*, Reino Unido, Oxford University Press, 2007, pp. 371.

KEOHANE, Robert, *Instituciones internacionales y poder estatal*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993, pp. 348.

LOVEMAN, Brian, *Addicted to failure: US security policy in Latin America and the Andean Region*, Rowman & Littlefield Publishers, septiembre 2006, pp. 394.

MUSTO, David F., *The American Disease: Origins of Narcotic Control*, New York, Oxford University Press, Third Edition, abril 1999, pp. 432.

ORTIZ, Eduardo, *El estudio de las Relaciones Internacionales*, Chile, segunda edición, Fondo de Cultura Económica, 2011, pp. 197.

PIÑERO, José Luis, *La seguridad nacional en México: Debate Actual*, México, UAM-Azcapotzalco, 2004, pp. 519.

RENNER, Michael, *La Situación del Mundo 2005: Redefiniendo la seguridad mundial*, Barcelona, Informe Anual del Worldwatch Institute sobre el progreso hacia una sociedad sostenible, FUHEM Icaria, 2005, pp. 415.

ROSEN, Jonathan. D., *The Losing War. Plan Colombia and Beyond*, New York, SUNY Press, 2014, pp. 192.

SHIPPING, Tang, *The Security Dilemma: A conceptual Analysis*, Security Studies, 2009, Vol. 18, págs. 587-623.

SPIELMAN, John Griffiths, *Teoría de la seguridad y defensa en el Continente Americano*, Santiago: Ril Editores, 2011, pp. 642.

SODUPE Corcuera Kepa, *La Teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del Siglo XXI*, Universidad del país Vasco, 2004, pp. 253.

THOUMI, Francisco E., *Political Economy and Illegal Drugs in Colombia*, Lynne Rienner Publishers, 1995, pp. 320.

UGARTE, José Manuel, *Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina: sus peculiaridades respecto de los vigentes en otras regiones, y las consecuencias políticas de tales peculiaridades*, Asociación de Estudios Latinoamericanos, 2001, pp. 61.

URIBE Benítez, Óscar, *La Convección de Palermo, Serie Azul, Temas Internacionales*, México, CEDIP, julio de 2010, marzo de 2017, pp. 82.

VELÁZQUEZ Flores, Rafael y Prado Lallande Juan Pablo, *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, México, UNAM, 2009, pp. 441.

WALTZ Kenneth N., *Theory of International Politics*, Mc Graw Hill Inc., 1979, p.251.

Hemerografía

AYOOB, Mohammed, "Security in the Third World: Tthe Worm about to Turn", *International Affairs*, Royal Institute of Internatinal Affairs, 1983, Vol. 60, pp. 41-51.

ARRATIA Sandoval, Esteban, "¿Insurgencia criminal?: la cambiante naturaleza del crimen organizado transnacional en México y Centroamérica.", *Revista de Estudios de Seguridad y Defensa*, número 5, Chile, junio de 2015, pp. 82.

BARREDA Vidal, Perla Zoraida, "La cooperación bilateral México-Estados Unidos contra la delincuencia organizada trasnacional en el marco de la Iniciativa Mérida", *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, No.3 4, julio- diciembre de 2014, pp. 42-60.

BENITEZ Manaut, Raúl, "México y la seguridad en América del Norte. Negociando con el Big Father en la era del terrorismo y el crimen organizado", *América del Norte: Retos y oportunidades en el Siglo XXI*, Senado de la República, México, pp. 205-234.

BRASDEFER Hernández, Gloria, "Sistema Nacional de Seguridad Pública: Avances y perspectivas", *Revista de Administración Pública*, Número 111, México, pp. 31-52.

CÁRDENAS Fonseca, Manuel, "Reforma de los artículos 73, 89 y 129. 2017", *Gaceta del Senado*, Ciudad de México, 25 de enero de 2017, pp. 18.

CUMPLIDO Tercero, Miguel A., "Evolución del crimen organizado en México: más allá del narcotráfico", *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 19 de octubre de 2015, pp. 25.

HERNÁNDEZ, Senny "La teoría del realismo estructuralista y las interacciones entre los estados en el escenario internacional", *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Volumen 14, Número. 2, Venezuela, julio- diciembre de 2008, p. 13-29.

HORMAZÁBAL S. Ricardo y Carreño L. Eduardo, "Introducción a la Teoría de las Relaciones Internacionales", *Departamento de Gobierno y Gestión Pública*, Chile, 2006, pp. 63.

IÑIGUEZ Ramos, José Martín, "Análisis del protocolo de intervención de las fuerzas armadas en México, con base en el modelo de la oficina de naciones unidas contra la droga y el delito", *Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México*, 8 de marzo de 2013, pp. 18.

MOLOEZNIK, Marcos Pablo, "Reflexiones sobre el proceso de militarización de seguridad pública en México", *Centro de Investigación y Docencia Económicas*, Derecho en Acción, México, 2015.

O'NEIL, Shannon K., "The real war in Mexico: how democracy can defeat the drug cartels", *Foreign Affairs*, julio-agosto de 2009, pp. 63–77.

OROZCO, Gabriel, "El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 72, diciembre 2005-enero 2006, pp. 161-180.

PIÑERO, José Luis, "La seguridad nacional implícita", *El Cotidiano*, núm. 156, Distrito Federal, México, julio-agosto, 2009, pp. 133-147.

RIBANDO Seelk, Clare, "Merida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues", *Congressional Research Service*, 21 de Agosto de 2009, p.p. 28.

ROSEN, Jonathan Daniel y Roberto Zepeda Martínez, "La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida", *Rev. Reflexiones 94*, 2015, pp. 153-168.

SALOMÓN González, Mónica, "La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones", *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*, núm. 56, Barcelona, diciembre 2001-enero 2002, en Waktz K, *Theory of International Politics*, Nueva York: Random House, 1979, pp.88-97.

SAXE-Fernández, John, "Diseños imperiales sobre México y América Latina. Temas de Nuestra América", *Revista de Estudios Latinoamericanos*, vol. 1, Número 47, 2009, pp. 101-114.

SEELKE, Clare Ribando y Finklea, Kristin M, "U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond", *Congressional Research Service*, Washington D.C., 29 de junio de 2017, pp. 35.

VELÁZQUEZ, Rafael y Schiavon, Jorge, "La Iniciativa Mérida en el marco de la relación México-Estados Unidos", *CIDE*, Núm. 186, México, julio 2009, pp. 22.

VILALTA Carlos J., "las variaciones geográficas de la Percepción de la amenaza del crimen Organizado y el narcotráfico en México", *Foro Internacional*, vol. LV, núm. 3, julio-septiembre, 2015, El Colegio de México, pp. 846-878

WITKER, Iván, "La anarquía latinoamericana desde una perspectiva neorrealista", *Estudios Avanzados*, núm. 12, diciembre de 2009, pp. 23-41.

WHITAKER Reg, "The dark side of life: globalization and international organized crime", *Socialist Register 2002: A World of Contradictions*, vol. 38, pp. 131-151.

Documentos oficiales

ASF, Estudio Sobre las Estrategias para Enfrentar la Corrupción en el Sector Público Federal, Auditoría Superior de la Federación, 22 de julio de 2016, pp. 10.

CEDIP, La Convención de Palermo, Serie Azul. Temas Internacionales, julio de 2010, pp. 82.

CISEN, Diferencias entre Seguridad Nacional y Seguridad Pública, pp. 16.

CSN, Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Una política multidimensional para México en el siglo XXI, Presidencia de la República, 2014, pp. 111.

DOF, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DOF, Ley de Seguridad Interior, México, 15 de diciembre de 2017, pp. 16.

DOF, Ley de Seguridad Nacional, México, 26 de diciembre de 2005, pp. 16.

DOF, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, México, 26 de junio de 2017, pp. 70.

DOF, Ley General del Sistema Anticorrupción, México, 18 de julio de 2016, pp. 18.

DOF, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, 14 de junio de 2012, pp. 73.

DOF, Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, México, 6 de noviembre de 2014, pp. 34.

DOF, Ley Orgánica de la Armada de México, México, 3 de abril de 2012, pp. 25.

DOF, Manual General de Organización de la Secretaría de Marina, México, 12 de noviembre de 2004, pp. 33.

DOF, Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, México, 12 de diciembre de 2013, pp. 79.

DOF, Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2013-2018, México, 13 de diciembre de 2013, pp. 43.

DOF, Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal, México, pp.121.

DOF, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal, México, pp. 152.

DOF, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, México, pp. 183.

DOF, Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional, 29 de noviembre de 2006, pp. 10.

IEP, Índice de Paz México 2017. Mapa de evolución y factores que impulsan la paz, Institute for Economics and Peace, abril 2017, Informe 48, pp. 116.

JIFE, Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2017, Naciones Unidas, Viena, enero de 2018, pp. 149.

INEGI, Datos preliminares revelan que en 2016 se registraron 23 mil 953 homicidios, 26 de julio de 2017, pp. 9.

ONC, Reporte sobre delitos de alto impacto, marzo 2017, pp. 93.

ONC, Reporte de Incidencia de los delitos de alto impacto en México 2016, pp. 289.

ONU, Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, Nueva York, Naciones Unidas. Oficina contra droga y el delito, 2004, pp. 85.

ONU, Informe 2017, Junta internacional de fiscalización de estupefacientes, Viena, 2018, pp. 149.

ONU, United Nations Office on Drugs and Crime, The globalization of crime: A transnational organized crime threat assessment, 2010, pp. 303.

ONU, Recopilación de Reglas y Normas de las Naciones Unidas en materia de Prevención del Delito y Justicia Penal, Oficina contra la Drogas y el Delito, Nueva York, 2007, pp. 396.

RESDAL, Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe, Buenos Aires, Edición 2014, pp. 271.

SEDENA, Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018, 3 de diciembre de 2013, México, pp. 71.

SEGOB, Tasas de Homicidios por cada 100 mil habitantes 1997 a 2017, 20 de febrero de 2018, pp. 11.

SEGOB, Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2017, 20 de julio de 2017, pp. 199.

SESNSP, Incidencia Delictiva del Fuero Común 2017, Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de Delitos y las Víctimas CNSP/38/15, marzo 2018, pp. 68.

Fuentes Electrónicas

S/a, “¿Qué dice la Ley de Seguridad Interior?”, [en línea], *Milenio*, México, 13 de diciembre de 2017, Dirección URL: http://www.milenio.com/politica/ley-seguridad-interior-senado-fuerzas-armadas-milenio-noticias_0_1084091798.html, [consulta: 4 de marzo de 2018].

S/a, “¿Cuáles son las responsabilidades que si tiene el ejército mexicano?”, [en línea], *Nación*, México, 12 de diciembre de 2016, Dirección URL: <http://www.nacion321.com/seguridad/cuales-son-las-responsabilidades-que-si-tiene-el-ejercito-mexicano>, [consulta: 9 de marzo de 2018].

S/a, “Fuerzas Armadas se afianzan en 4 estados”, [en línea], *Excelsior*, México, 1 de febrero de 2018, Dirección URL: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2018/02/01/1217446>, [consulta: 11 de marzo de 2018].

S/a, “Nuevo record de violencia en México: 80 asesinatos por día durante 2017”, [en línea], *Infobae*, Argentina, 22 de enero de 2018, Dirección URL: <https://www.infobae.com/america/mexico/2018/01/22/nuevo-record-de-violencia-en-mexico-80-asesinatos-por-dia-durante-2017/>, [consulta: 13 de enero de 2018].

S/a, “Ley de Seguridad Interior no cumple con estándares de derechos humanos: ONU”, [en línea], *Vanguardia*, México, 7 de marzo de 2018, Dirección URL: <https://www.vanguardia.com.mx/articulo/ley-de-seguridad-interior-no-cumple-con-estandares-de-derechos-humanos-onu>, [consulta: 14 de marzo de 2018].

S/a, “Llevar a corte internacional Ley de Seguridad Interior”. [en línea], *Vanguardia*, México, 2 de marzo de 2018, Dirección URL: <https://www.vanguardia.com.mx/articulo/llevar-corte-internacional-ley-de-seguridad-interior>, [consulta: 14 de marzo de 2018].

S/a, “2017 Año récord de asesinatos en México”. [en línea], *Síntesis Diail*, México, 22 de enero de 2018, Dirección URL: <https://www.sintesis.mx/2018/01/22/2017-record-asesinatos-mexico/>, [consulta: 14 de marzo de 2018].

S/a, “Cae de nuevo México en Índice Global de Corrupción: Transparencia Mexicana”, [en línea], *Transparencia Mexicana*, México, 21 de febrero de 2018, Dirección URL: <https://www.tm.org.mx/ipc2017/>, [Consulta: 29 de marzo de 2018].

S/a, “ONU acepta enviar misión de verificación de paz a Colombia”, [en línea], *BBC Mundo*, 25 de enero de 2016, Dirección URL: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160125_colombia_onu_mision_paz_nc, [consulta: 30 de marzo de 2018].

S/a, “Neorrealismo como instrumento para mantener conflictos armados en el siglo XXI”, [en línea], *Revista Verdad & Consecuencias*, 26 de noviembre de 2009, Dirección URL: <https://verdadyconsecuencias.files.wordpress.com/2009/11/neorrealismo-como-instrumento-para-mantener-conflictos-armados-en-el-siglo-xxi.pdf>, [consulta: 9 de abril de 2018].

BAGLEY Bruce M., "Colombia and the war on drugs", [en línea], *Foreign Affairs*, Dirección URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/bolivia/1988-09-01/colombia-and-war-drugs>, [consulta: 30 de marzo de 2018].

CARRASCO Araizaga, JORGE, "Fuerzas Armadas un Golpe Silencioso", [en línea], *Proceso*, México, Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/466974/fuerzas-armadas-golpe-silencioso>, [consulta: 9 de marzo de 2018].

COSOY Natalio, "7 consecuencias negativas del Plan Colombia que quizá no conoces", [en línea], *BBC Mundo*, Bogotá, 4 de febrero de 2016, Dirección URL: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160201_colombia_plan_colombia_15_ani_versario_consecuencias_inesperadas_nc, [consulta: 30 de marzo de 2018].

DOF, Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018, [en línea], Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326566&fecha=13/12/2013, [consulta: 16 de abril de 2018].

FISHER Max y Amanda Taub, "Mexico's Record Violence Is a Crisis 20 Years in the Making", [en línea], *The New York Times*, 28 de octubre de 2017, Dirección URL: <https://www.nytimes.com/2017/10/28/world/americas/mexico-violence.html>, [consulta: 14 de marzo de 2018].

GARCÍA, Imelda, "El ABC de la Ley de Seguridad Interior", [en línea], *Reporte Índigo*, México, 15 de diciembre de 2017, Dirección URL: <https://www.reporteindigo.com/reportes/el-abc-de-la-ley-de-seguridad-interior/>, [consulta: 4 de marzo de 2018].

GIL Olmos, José, "¿Ley de Seguridad Interior?", [en línea], *Proceso*, Ciudad de México, 6 de diciembre de 2017, Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/513985/ley-seguridad-interior-2>, [consulta: 22 de febrero de 2018].

HERNÁNDEZ Borbolla, Manuel, "CNDH alcanza récord histórico de recomendaciones por violaciones a derechos humanos en 2017", [en línea], *Huffpost*, México, 25 de enero de 2018, Dirección URL: <https://www.huffingtonpost.com.mx/2018/01/25/cndh-alcanza-record-historico-de-recomendaciones-por-violaciones-a-derechos-humanos-en-2017-a-23343678/>, [consulta: 14 de marzo de 2018].

IEP, Índice de Paz México, [en línea], México, Dirección URL: <https://indicedepazmexico.org/>, [consulta: 13 de marzo de 2018].

IEP, About measuring and communicating the economic value of peace, [en línea], Dirección URL: <http://economicsandpeace.org/about/>, [consulta: 29 de marzo de 2018].

LENDMAN, Stephen, "Plan Mexico: Plan Colombia Heads for Mexico", *Canada: Global Research Center*, 27 de mayo de 2008, Dirección URL: <http://www.globalresearch.ca/plan-mexico-plan-colombia-heads-for-mexico/9084>, [consultado: 30 de marzo de 2018].

MARCIAL Pérez, David, "México cerrará el 2017 como el más violento en 20 años", [en línea], *El País*, México, 23 de diciembre de 2017, Dirección URL: https://elpais.com/internacional/2017/12/23/actualidad/1513997748_288693.html, [consulta: 13 de marzo de 2018].

MOLOEZNIK, Marcos Pablo, "Reflexiones sobre el proceso de militarización de la seguridad pública en México", *Derecho en Acción. CIDE*, México, 10 de diciembre de 2015, Dirección

URL: <http://derechoenaccion.cide.edu/reflexiones-sobre-el-proceso-de-militarizacion-de-la-seguridad-publica-en-mexico/>, [consulta: 5 de marzo de 2018].

MURILLO, Estéfana, “La Batalla por la Ley de Seguridad Interior”, [en línea], *La Silla Rota*, México, 7 de diciembre de 2017, Dirección URL: <https://lasillarota.com/nacion/la-batalla-por-la-ley-de-seguridad-interior-ley-de-seguridad-interior-sedena-onu-cndh-fuerzas-armadas/193018>, [consulta: 4 de marzo de 2018].

ROMERO, Roxana, “¿Cuáles son los riesgos de la nueva ley de seguridad?”, [en línea], *Vanguardia*, México, 16 de diciembre de 2017, Dirección URL: <https://www.vanguardia.com.mx/articulo/ley-de-seguridad-interior-sin-precisiones-experto>, [consulta: 5 de marzo de 2018].

ROMO, Rafael, “Plan Colombia revisited: Mixed results for U.S. anti-drug initiative”, [en línea], CNN, 11 de enero de 2011, Dirección URL: <http://edition.cnn.com/2011/WORLD/americas/01/17/colombia.us.drugs/index.html>, [consulta: 6 de marzo de 2018].

SEGOB, La Secretaría Ejecutiva del CSN, [en línea], Ciudad de México, 19 de diciembre de 2014, Dirección URL: <http://www.cisen.gob.mx/snSSNacTema2.html>, [consulta: 26 de febrero de 2018].

SENSNP, Incidencia Delictiva Nacional, [en línea], México, Dirección URL: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-acumulado.php>, [consulta: 13 de marzo de 2018].

SENSNP, Incidencia Delictiva Nacional, [en línea], México, Dirección URL: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-acumulado.php>, [consulta: 28 de marzo de 2018].

SEDENA, Plan DN-III-E, [en línea], Ciudad de México, 01 de julio de 2016, Dirección URL: <https://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/plan-dn-iii-e>, [consulta: 3 de marzo de 2018].

SEDENA, El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos logró asegurar más de cien armas, después de repeler una agresión en Matamoros, México, 19 de mayo de 2011, Dirección URL: <https://www.gob.mx/sedena/prensa/el-ejercito-y-fuerza-aerea-mexicanos-logro-asegurar-mas-de-cien-armas-despues-de-repeler-una-agresion-en-matamoros-tamps>, [consulta: 3 de marzo de 2018].

SEDENA, La Secretaría de Marina-Armada de México participa en Ejercicio Multinacional Unidas Amphib Lant 2017, Ciudad de México, 2017, Dirección URL: <https://www.gob.mx/semar/prensa/la-secretaria-de-marina-armada-de-mexico-participa-en-ejercicio-multinacional-unidas-amphib-lant-2017?idiom=es>, [consulta: 3 de marzo de 2018].

TREJO Corona, Francisco J., “Los riesgos y realidades sobre la Ley de Seguridad Interior en México”, [en línea], *Terceravia.mx*, 16 de enero de 2017, Dirección URL: <http://terceravia.mx/2017/01/lo-debes-saber-la-ley-seguridad-interior/>, [consulta: 23 de febrero de 2018].

USI, Eva, “Crítica internacional a la Ley de Seguridad Interior en México”, [en línea], *DW Made for Minds*, 11 de noviembre de 2017, Dirección URL:

<http://www.dw.com/es/cr%C3%ADtica-internacional-a-la-ley-de-seguridad-interior-en-m%C3%A9xico/a-41734022>, [consulta: 22 de febrero de 2018].

VILLEGAS Rodrigo, “Una defensa ¿indefensa?”, [en línea], *Reporte Índigo*, México, 21 de abril de 2013, Dirección URL: <http://www.reporteindigo.com/reporte/una-defensa-indefensa/>, [consulta: 9 de marzo de 2018].

WONG, Alma Paola, “Crece 88% el despliegue de Policía Militar por Violencia”, [en línea], *Milenio*, México, 17 de julio de 2017, Dirección URL: http://www.milenio.com/policia/despliegue-policia-militar-violencia-estados-entidades-milenio_0_994700538.html, [consulta: 11 de marzo de 2018].

Seminarios

Seminario Interdisciplinario de Análisis de Coyuntura: *Ley de Seguridad Interior en controversia*, Primer Foro de la FCPyS sobre Análisis de la Coyuntura, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, “Auditorio Pablo González Casanova”, jueves 12 de abril, 2018.

Seminario Jurídico de Temas Contemporáneos: *Ley de Seguridad Interior: ¿constitucional?*, Cátedra Fernando Solana, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, “Sala Fernando Benítez”, miércoles 11 de abril, 2018.

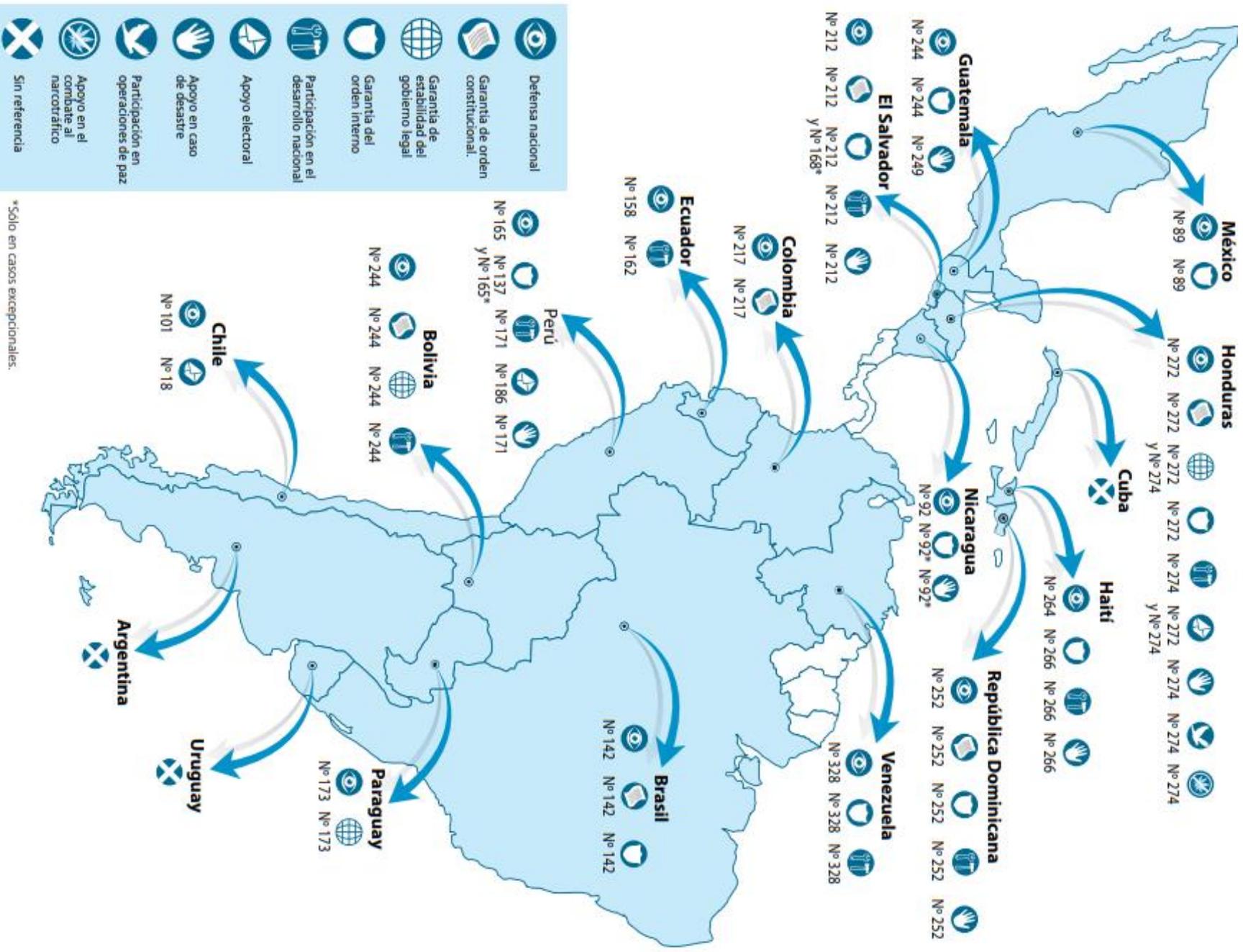
Seminario Internacional: *Amenazas y desafíos de la seguridad en América del Norte*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, “Auditorio Pablo González Casanova”, lunes 9 de abril, 2018.

Seminario Internacional: *The Challenges of the Security and Defense: Facing Transnational and Transregional Threats*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, “Auditorio Pablo González Casanova”, miércoles 15 de noviembre, 2017.

Anexos

- 1.** Funciones constitucionales para las Fuerzas Armadas.
- 2.** Elementos de Fuerzas Armadas por Estado.
- 3.** Tasa de Homicidios por cada 100 000 habitantes por entidad federativa según año de registro.
- 4.** Tasa homicidio doloso por cada 100 mil habitantes.
- 5.** Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos con violencia 1997-2017.
- 6.** Incidencia delictiva nacional enero – febrero 2018.
- 7.** Resultados de 275 instituciones del Poder Ejecutivo Federal, agrupadas por sector ordenadas de mayor a menor puntaje en función del diagnóstico de la ASF (Escala de 0 a 100 puntos).
- 8.** Tendencia y cambios en la tasa de homicidio, 2003-2016.
- 9.** Índice de Paz México. Panorama de la Paz.
- 10.** Diferencias en las tasas de homicidio por estado, 2011-2016.
- 11.** Cambio en las tasas de los componentes de los delitos con violencia, 2003-2016.
- 12.** Tasa de compra de armas de fuego, 2011-2015
- 13.** Tendencia en la tasa de violación, crímenes relacionados con el narcotráfico y secuestros, 2003-2016.
- 14.** Tendencia de la calificación del indicador de presos sin condena, 2003-2016.
- 15.** Cambios en los niveles de paz, 2011-2016.
- 16.** Tendencia en la tasa de homicidios en los cinco estados con mayor deterioro en paz, 2007-2016.
- 17.** Índice de impunidad por estado, 2016.
- 18.** Tasas de homicidio a nivel municipal, 2016.

ANEXO 1. Funciones constitucionales para las Fuerzas Armadas

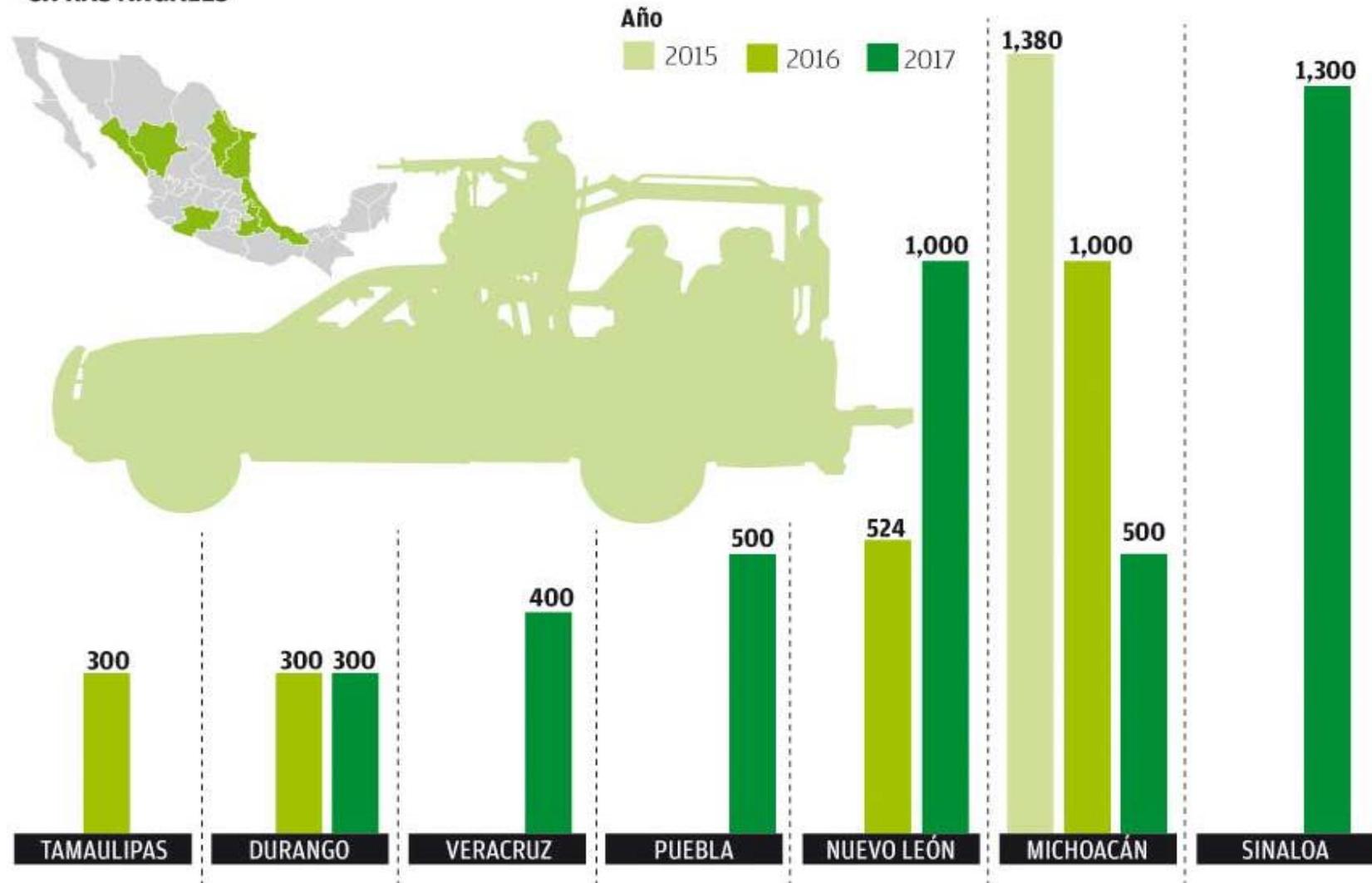


Fuente: Red de Seguridad y Defensa de América Latina, Capítulo 4: Las definiciones políticas, Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe, Edición 2014, p. 41.

ANEXO 2. Elementos de Fuerzas Armadas por Estado

En 2017 han sido desplegados 4 mil militares en seis entidades para apoyar la estructura de seguridad pública.

CIFRAS ANUALES



Fuente: Alma Paola Wong, “Crece 88% el despliegue de Policía Militar por Violencia”, [en línea], Milenio, México, 17 de julio de 2017, Dirección URL: http://www.milenio.com/policia/despliegue-policia_militar-violencia-estados-entidades-milenio_0_994700538.html, [consulta: 11 de marzo de 2018].

ANEXO 3. Tasa de Homicidios por cada 100 000 habitantes por entidad federativa según año de registro

Serie anual de 2007 a 2016

Entidad federativa de registro	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ^P
Aguascalientes	4	5	6	6	7	4	4	4	3	4
Baja California	12	33	48	47	25	17	23	21	25	32
Baja California Sur	6	6	5	8	6	5	7	12	24	30
Campeche	6	7	7	6	6	9	8	9	7	10
Coahuila de Zaragoza	4	7	10	16	26	41	28	16	11	8
Colima	7	9	9	20	24	39	32	20	31	82
Chiapas	2	6	11	4	4	8	10	9	10	10
Chihuahua	15	76	105	182	126	77	59	48	42	47
Ciudad de México	9	10	11	12	12	12	12	12	12	14
Durango	11	26	61	66	63	48	27	20	11	12
Guanajuato	4	5	9	8	11	12	12	14	17	21
Guerrero	23	30	54	45	70	76	65	49	68	71
Hidalgo	3	3	6	4	8	6	6	7	8	7
Jalisco	6	8	9	14	20	20	19	13	16	16
México	8	10	12	14	17	18	20	17	16	16
Michoacán de Ocampo	13	15	21	16	19	18	20	20	19	29
Morelos	7	12	15	27	25	36	34	23	24	33
Nayarit	10	15	18	49	52	25	19	14	12	12
Nuevo León	6	5	7	20	45	38	19	11	9	12
Oaxaca	15	16	16	19	17	18	19	19	20	19

Fuente: Instituto Nacional de Geografía y Estadística, Datos preliminares revelan que en 2016 se registraron 23 mil 953 homicidios, 26 de julio de 2017, p. 7.

Puebla	5	6	6	6	7	8	9	9	10	12
Querétaro	3	4	5	4	6	6	6	5	7	7
Quintana Roo	10	11	11	11	12	11	11	8	9	12
San Luis Potosí	6	8	8	14	14	17	11	10	10	11
Sinaloa	14	30	51	85	69	48	42	39	37	43
Sonora	12	17	21	27	20	19	23	23	20	19
Tabasco	7	7	8	9	10	8	11	10	16	18
Tamaulipas	6	8	10	28	32	46	25	26	19	22
Tlaxcala	3	5	7	5	7	6	7	7	6	7
Veracruz de Ignacio de la Llave	5	4	9	6	13	13	10	11	13	13
Yucatán	3	3	2	2	3	2	2	2	3	3
Zacatecas	5	7	9	9	19	30	28	13	21	36
Estados Unidos Mexicanos	8	13	18	23	24	22	19	17	17	20

Nota: Comprende el total de registros con códigos de causa básica para homicidios (X85-Y09) según la Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud, Décima Revisión. (CIE-10).

Para el cálculo de las tasas de homicidios por cada cien mil habitantes, se utilizaron los datos publicados por el CONAPO referentes a las Estimaciones y Proyecciones para los años 1990-2009 y las Proyecciones de la Población de México, 2010-2050.

^P Cifras preliminares con corte al 18 de julio de 2017, debido a que aún no concluyen los procesos de generación de la estadística de defunciones registradas.

Fuente: INEGI. Estadísticas Vitales.

Fuente: Instituto Nacional de Geografía y Estadística, Datos preliminares revelan que en 2016 se registraron 23 mil 953 homicidios, 26 de julio de 2017, p. 7.

ANEXO 4. Tasa homicidio doloso por cada 100 mil habitantes



	TOTAL	AGS	BC	BCS	CAMP	CHIS	CHIH	COAH	COL	CDMX	DGO	GTO	GRO	HGO	JAL	MEX
1997	17.35	37.08	21.33	14.06	19.71	34.73	24.09	7.69	18.61	10.98	4.14	11.26	39.93	15.36	9.47	24.99
1998	14.43	6.77	12.23	4.09	17.37	35.02	20.36	7.13	16.53	10.63	9.04	4.53	40.76	10.60	9.44	17.88
1999	14.66	2.72	26.61	6.84	11.35	35.56	14.52	5.90	9.74	9.86	19.55	5.06	38.62	8.38	8.45	23.39
2000	13.73	1.39	18.04	6.65	7.85	30.49	14.63	4.72	8.18	7.93	17.90	4.26	43.36	4.81	7.46	21.08
2001	13.57	2.15	17.36	5.21	7.28	29.53	15.74	4.85	10.04	9.01	21.23	4.51	38.73	6.15	7.40	21.69
2002	12.71	2.49	17.24	5.65	7.15	24.45	16.99	5.30	7.95	8.34	15.21	3.99	31.77	5.31	6.46	21.32
2003	12.10	1.98	17.26	4.69	7.42	20.94	14.88	4.62	5.91	7.96	14.02	4.06	24.66	4.60	6.28	19.97
2004	11.00	1.57	16.51	6.80	4.90	17.58	13.79	4.04	7.70	7.90	7.73	3.67	16.38	4.96	5.42	20.42
2005	10.50	1.73	18.51	6.22	6.64	9.12	16.82	5.37	5.89	7.77	12.07	4.01	22.83	4.71	5.56	16.25
2006	10.89	2.33	16.22	3.54	3.58	7.76	17.85	4.15	5.12	7.23	12.93	4.54	25.17	3.99	6.07	19.08
2007	9.34	4.32	16.80	4.79	4.53	7.64	18.27	4.54	4.86	7.96	15.57	4.26	23.88	5.73	5.48	7.63
2008	11.82	5.46	27.47	4.63	5.56	6.85	59.16	6.62	5.23	7.95	26.41	4.73	28.13	5.34	6.40	8.38
2009	14.28	5.61	23.67	4.94	4.98	10.32	90.56	8.75	8.06	8.34	56.36	7.52	41.90	5.17	7.77	8.78
2010	17.63	6.19	27.41	7.39	7.05	10.46	110.71	14.63	14.11	9.07	61.32	7.86	43.55	4.98	11.93	7.40
2011	19.37	6.09	20.55	5.65	6.92	12.31	86.68	23.42	24.54	8.72	45.20	10.76	62.13	4.07	16.20	9.54
2012	18.33	3.57	17.73	5.03	7.96	11.35	55.49	27.01	41.87	8.74	36.15	13.60	66.01	3.00	15.49	13.22
2013	15.29	3.19	22.92	7.80	7.61	9.83	39.69	22.32	25.49	8.42	27.54	11.21	59.22	4.38	14.19	11.81
2014	12.96	3.31	20.80	9.45	7.27	7.89	29.56	13.33	13.92	8.44	18.03	12.29	42.69	4.96	11.57	12.00
2015	13.97	2.95	23.82	19.77	5.84	9.56	25.47	9.93	23.08	9.64	13.49	15.11	56.50	4.97	12.85	12.27
2016	16.80	2.84	33.38	24.40	9.12	8.80	32.89	7.54	71.22	10.78	13.35	16.39	61.67	5.18	14.37	11.99
2017*	20.51	6.13	58.36	69.15	7.17	8.83	41.72	7.62	93.61	12.31	12.50	18.55	64.26	6.79	16.88	11.75

Adaptación propia.

Fuente: Secretaría de Gobernación, Tasas de Homicidios por cada 100 mil habitantes 1997 a 2017, 20 de febrero de 2018, p. 3.



	TOTAL	MICH	MOR	NAY	NL	OAX	PUE	QRO	QRO O	SLP	SIN	SON	TAB	TAMP S	TLAX	VER	YUC	ZAC
1997	17.35	18.23	11.48	14.37	4.36	21.91	14.46	15.97	40.60	12.79	27.29	24.35	18.75	18.08	6.61	10.13	6.70	7.91
1998	14.43	24.57	13.79	17.83	4.20	0.39	13.20	2.61	13.57	12.54	25.91	25.19	19.22	16.02	5.04	9.86	1.38	22.16
1999	14.66	13.83	21.80	15.70	3.38	22.52	11.08	3.60	13.65	17.41	22.49	12.99	11.77	9.27	16.40	8.18	0.47	6.34
2000	13.73	11.70	22.11	12.92	3.11	35.19	10.91	3.99	26.10	10.63	19.74	8.47	10.63	7.92	27.68	6.43	1.51	6.77
2001	13.57	11.37	11.98	13.41	3.48	35.65	9.47	5.45	25.81	8.10	21.43	7.94	8.43	5.79	34.26	6.43	0.92	6.61
2002	12.71	10.21	13.87	12.21	3.02	38.61	8.63	4.42	19.11	10.10	18.64	6.95	6.93	6.32	29.56	6.17	1.69	7.29
2003	12.10	10.45	10.49	9.78	3.23	42.28	8.99	4.34	21.62	4.95	18.31	8.40	7.27	8.22	26.89	6.83	1.78	7.33
2004	11.00	10.57	13.16	11.09	2.75	30.22	8.52	3.72	12.61	8.09	19.36	10.16	5.74	7.44	24.02	6.31	1.65	3.84
2005	10.50	10.09	9.51	9.32	3.30	28.08	6.15	4.02	10.49	7.10	22.65	10.99	3.96	11.61	31.86	6.19	1.19	4.04
2006	10.89	15.52	9.33	9.25	4.08	28.69	7.42	3.03	10.13	5.24	22.12	9.36	7.73	11.06	16.80	5.82	1.17	3.45
2007	9.34	12.28	6.54	10.43	6.31	25.12	7.10	3.26	14.45	6.06	26.91	11.91	8.88	8.32	-	6.37	1.58	4.52
2008	11.82	13.04	7.70	13.89	5.76	19.27	7.50	3.26	15.21	8.53	41.48	14.93	6.72	9.51	3.65	6.30	2.44	5.01
2009	14.28	16.61	17.81	13.66	5.75	19.59	7.14	4.96	13.55	6.10	44.35	18.59	5.25	8.75	4.11	4.54	1.69	5.09
2010	17.63	14.95	31.00	33.10	17.53	17.22	7.08	3.19	17.32	15.94	60.11	23.98	6.35	21.62	4.05	7.56	1.82	7.29
2011	19.37	17.34	30.43	40.28	41.75	16.43	10.43	5.21	19.28	15.18	50.72	17.06	7.10	25.32	5.89	11.42	2.29	7.81
2012	18.33	16.80	46.57	21.12	29.97	12.01	9.63	5.75	17.36	14.80	40.99	17.83	5.37	29.71	4.82	12.32	1.87	12.69
2013	15.29	19.91	31.85	12.81	14.55	13.54	6.74	5.71	14.41	9.66	33.45	20.17	6.00	16.06	5.63	10.89	1.94	10.77
2014	12.96	19.81	21.92	9.16	9.77	16.06	5.51	5.22	11.24	8.39	28.59	19.64	7.12	17.93	4.84	6.10	2.01	7.29
2015	13.97	16.90	25.78	6.78	8.87	18.74	8.06	6.93	14.48	8.75	28.65	17.46	9.77	15.04	4.62	7.02	2.50	14.91
2016	16.80	27.81	31.70	3.13	12.49	21.55	9.43	5.85	10.19	11.02	31.93	19.18	11.46	16.60	5.94	15.52	2.33	28.96
2017*	20.51	27.41	30.63	20.10	12.54	22.63	14.56	8.53	21.57	16.74	43.89	23.01	15.96	22.22	9.29	20.10	2.12	35.12

Adaptación propia.

Fuente: Secretaría de Gobernación, Tasas de Homicidios por cada 100 mil habitantes 1997 a 2017, 20 de febrero de 2018, p. 3.

ANEXO 5. Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos con violencia 1997-2017

Mayores cifras: homicidios dolosos registrados a nivel nacional
 Mes más violento respecto al índice de homicidios dolosos
 Segundo indicador superior: extorsión registrado a nivel nacional
 Mes con más casos de extorsión

		NACIONAL		
		HOMICIDIO DOLOSO	SECUESTRO	EXTORSIÓN
2006	Total	11,806	733	3,157
	ENERO	995	52	222
	FEBRERO	882	64	220
	MARZO	1,003	62	277
	ABRIL	959	50	229
	MAYO	1,049	64	272
	JUNIO	986	63	279
	JULIO	938	71	258
	AGOSTO	957	59	336
	SEPTIEMBRE	976	60	293
	OCTUBRE	1,038	60	308
	NOVIEMBRE	1,002	64	252
	DICIEMBRE	1,021	64	211

Adaptación propia.

Fuente: Secretaría de Gobernación, Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2017, 20 de julio de 2017, p. 2-7.

		NACIONAL		
		HOMICIDIO DOLOSO	SECUESTRO	EXTORSIÓN
2011	Total	22,852	1,432	4,594
	ENERO	1,867	113	357
	FEBRERO	1,686	115	352
	MARZO	1,888	120	406
	ABRIL	1,894	118	319
	MAYO	2,131	134	404
	JUNIO	2,038	120	406
	JULIO	2,013	105	368
	AGOSTO	2,009	142	378
	SEPTIEMBRE	1,855	129	427
	OCTUBRE	1,963	130	373
	NOVIEMBRE	1,770	103	398
DICIEMBRE	1,738	103	406	
2017	Total	12,155	592	2,919
	ENERO	1,928	99	545
	FEBRERO	1,826	92	459
	MARZO	2,021	101	474
	ABRIL	1,955	92	416
	MAYO	2,191	100	524
	JUNIO	2,234	108	501
	JULIO			
	AGOSTO			
	SEPTIEMBRE			
	OCTUBRE			
	NOVIEMBRE			
DICIEMBRE				

Adaptación propia.

Fuente: Secretaría de Gobernación, Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2017, 20 de julio de 2017, p. 2-7.

ANEXO 6. Incidencia delictiva nacional enero – febrero 2018

	Entidad Federativa	Incidencia
	Aguascalientes	5,846
101, 466	Baja California	16,651
	Baja California Sur	3,710
	Campeche	342
56, 311	Coahuila	8,046
	Colima	3,803
	Chiapas	4,434
68, 819	Chihuahua	11,311
204, 078	Ciudad de México	34,325
	Durango	5,493
117,857	Guanajuato	20,607
	Guerrero	4,364
	Hidalgo	7,630
117, 554	Jalisco	19,597
291, 003	México	44,653
	Michoacán	7,286
	Morelos	7,067
	Nayarit	778

Datos del número de delitos registrados de enero a diciembre de 2017

	Entidad Federativa	Incidencia
83, 974	Nuevo León	12,078
	Oaxaca	6,743
53, 800	Puebla	9,252
53, 379	Querétaro	8,824
	Quintana Roo	4,977
	San Luis Potosí	5,319
	Sinaloa	3,721
	Sonora	2,865
60, 395	Tabasco	8,378
	Tamaulipas	6,765
	Tlaxcala	1,142
	Veracruz	6,650
	Yucatán	2,062
	Zacatecas	3,240

Adaptación propia

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Incidencia Delictiva Nacional”, [en línea], México, Dirección URL: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-acumulado.php>, [consulta: 28 de marzo de 2018].

ANEXO 7. Resultados de 275 instituciones del Poder Ejecutivo Federal, agrupadas por sector ordenadas de mayor a menor puntaje en función del diagnóstico de la ASF (Escala de 0 a 100 puntos)

RANGO, ESTATUS Y DIAGNÓSTICO DE LAS ESTRATEGIAS IMPLEMENTADAS POR LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL PARA ENFRENTAR LA CORRUPCIÓN		
Rango (puntos)	Diagnóstico de las estrategias implementadas para enfrentar la corrupción	Estatus
0 a 39	Se requiere establecer estrategias para enfrentar la corrupción y fortalecer el proceso de administración de riesgos, que incluya los de corrupción.	BAJO
40 a 69	Se requiere fortalecer las estrategias establecidas para enfrentar la corrupción y fortalecer el proceso de administración de riesgos, que incluya los de corrupción.	MEDIO
70 a 100	Se aprecian acciones articuladas en una estrategia para enfrentar la corrupción, así como una razonable administración de los riesgos de corrupción.	ALTO
	Instituciones que no proporcionaron información	



NÚM. CONSEC.	SECTOR / INSTITUCIÓN	SIGLAS	Estudio 1642 Autoevaluación SEP-2015	Estudio 1642 Diagnóstico de la ASF OCT-2015
DEFENSA NACIONAL				
1	Secretaría de la Defensa Nacional	SEDENA	95	78
2	Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas	ISSFAM	70	23
MARINA				
1	Secretaría de Marina	SEMAR	45	58
FUNCIÓN PÚBLICA				
1	Secretaría de la Función Pública	SFP	100	45
2	Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales	INDAABIN	50	39

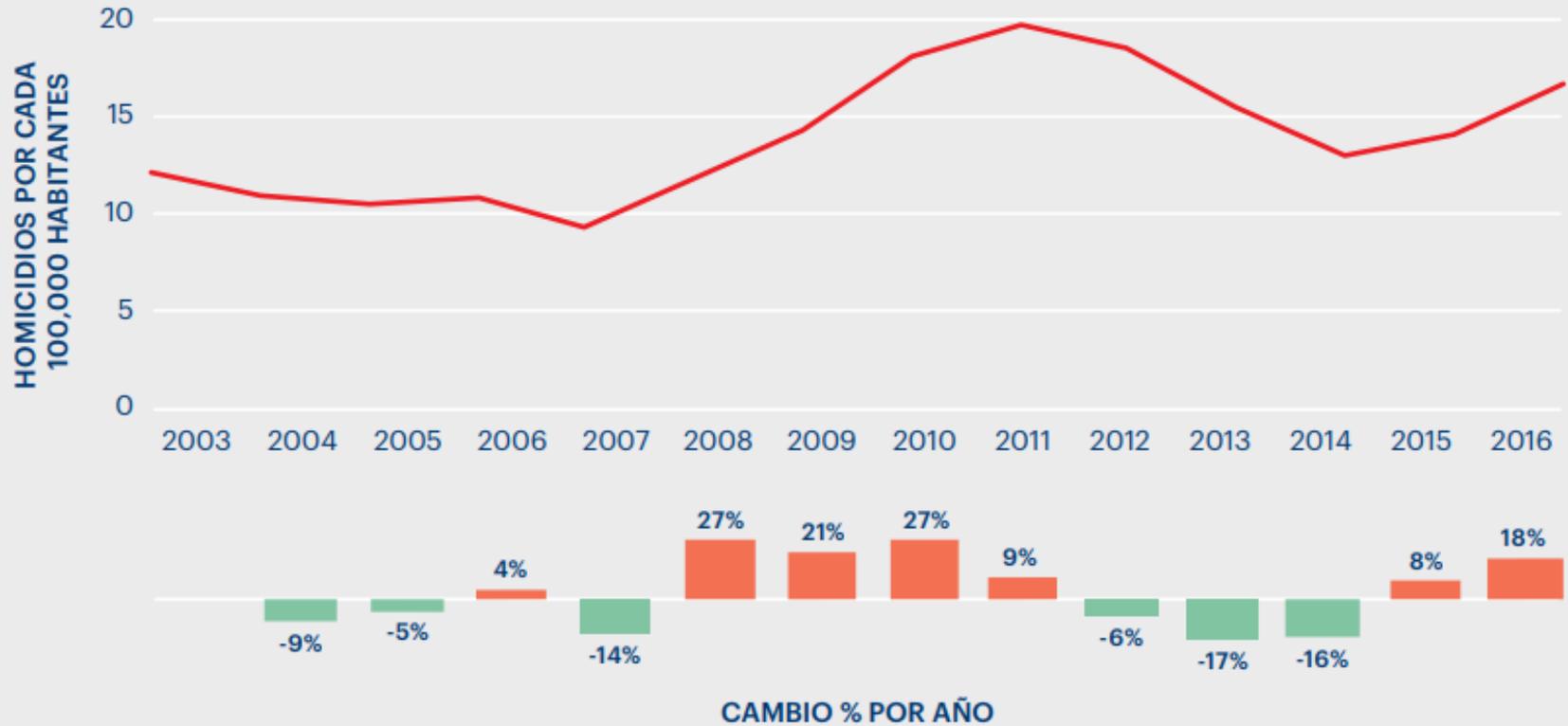
Fuente: Auditoría Superior de la Federación, Estudio Sobre las Estrategias para Enfrentar la Corrupción en el Sector Público Federal, 22 de julio de 2016, p. 4-10.

GOBERNACIÓN				
1	Policía Federal	PF	45	83
2	Centro de Investigación y Seguridad Nacional	CISEN	35	64
3	Servicio de Protección Federal	SPF	60	35
4	Secretaría de Gobernación	SEGOB	50	33
5	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal	INAFED	40	31
6	Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales	CEPROPIE	75	23
7	Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje	TFCA	10	23
8	Centro Nacional de Prevención de Desastres	CENAPRED	90	21
9	Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	CONAVIM	100	21
10	Talleres Gráficos de México	TGM	15	21
11	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	COMAR	100	20
12	Consejo Nacional de Población	CONAPO	20	20
13	Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas	STCCPRI	35	18
14	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	SESNP	45	18
15	Archivo General de la Nación	AGN	35	16
16	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación	CONAPRED	45	16
17	Instituto Nacional de Migración	INM	80	16
18	Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal	SETEC	40	15
RELACIONES EXTERIORES				
1	Instituto de los Mexicanos en el Exterior	IME	75	34
2	Instituto Matías Romero	IMR	75	34
3	Secretaría de Relaciones Exteriores	SRE	75	34
Oficina de la Presidencia de la República				
1	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	CJEF	65	28
2	Oficina de la Presidencia de la República	OficinadelaPresidencia	5	3
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA				
1	Centro de Evaluación y Control de Confianza	CECC	100	55
2	Procuraduría General de la República	PGR	80	51
3	Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial	IFMPP	65	19
4	Instituto Nacional de Ciencias Penales	INACIPE	90	8
PODER LEGISLATIVO				
1	Cámara de Diputados	DIPUTADOS	85	16
2	Cámara de Senadores	SENADORES	50	14
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN				
1	Consejo de la Judicatura Federal	CJF	90	76
2	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	TEPJF	100	58
3	Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN	75	34
ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS				
6	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	CNDH	40	25
8	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	INAI	30	21
10	Instituto Nacional Electoral	INE	65	15

Fuente: Auditoría Superior de la Federación, Estudio Sobre las Estrategias para Enfrentar la Corrupción en el Sector Público Federal, 22 de julio de 2016, p. 4-10.

ANEXO 8. Tendencia y cambios en la tasa de homicidio, 2003-2016

Al final del 2016, la tasa nacional de homicidios se elevó a 16.7 por cada 100,000 habitantes, un 15.6% menos que en 2011. No obstante, la tendencia ha ido al alza en los últimos dos años.



Fuente: SESNSP, IEP calculations

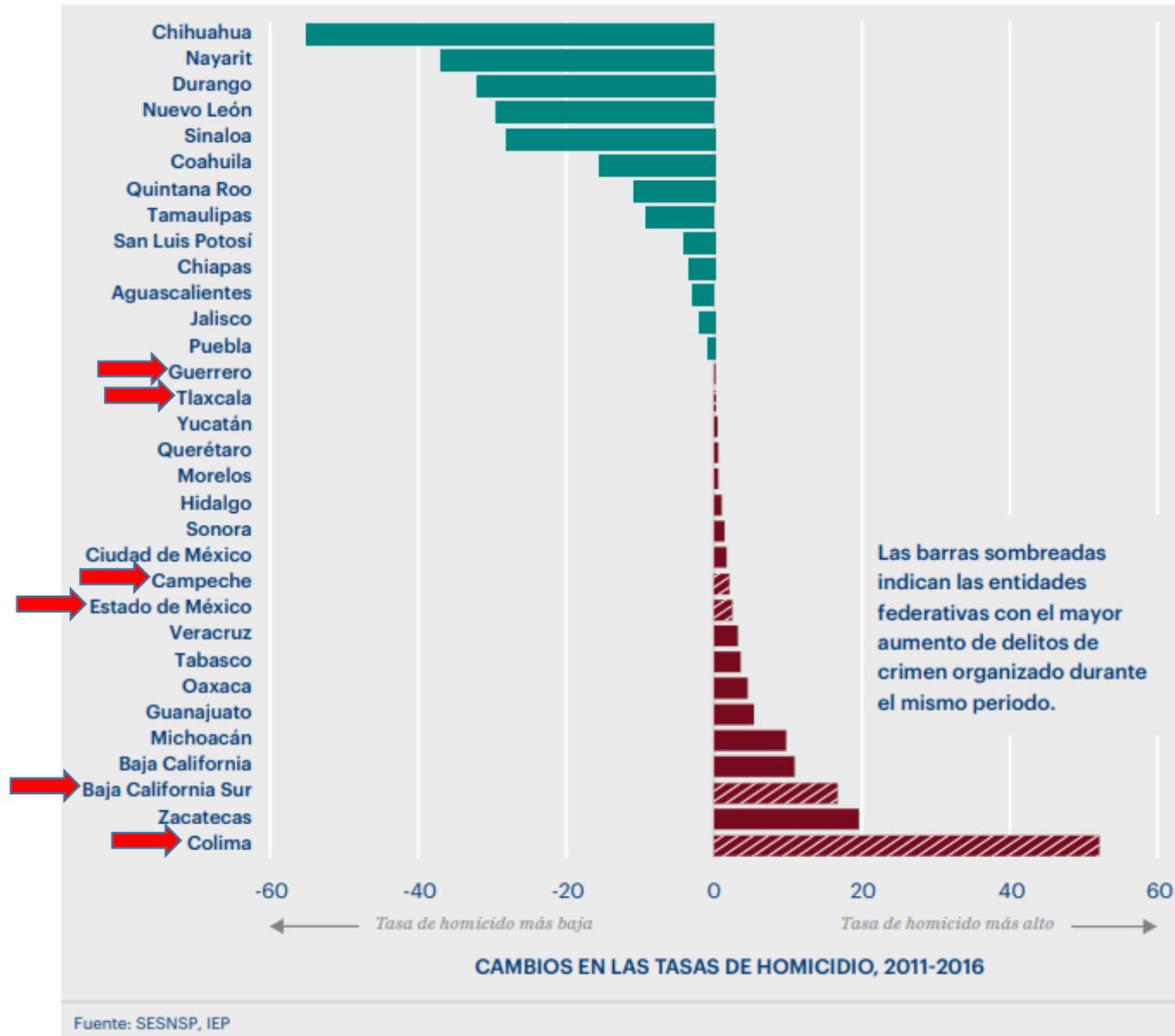
Fuente: Institute for Economics and Peace, Índice de Paz México 2017. Mapa de evolución y factores que impulsan la paz, abril 2017, Informe 48, p. 15.

ANEXO 9. Índice de Paz México. Panorama de la Paz



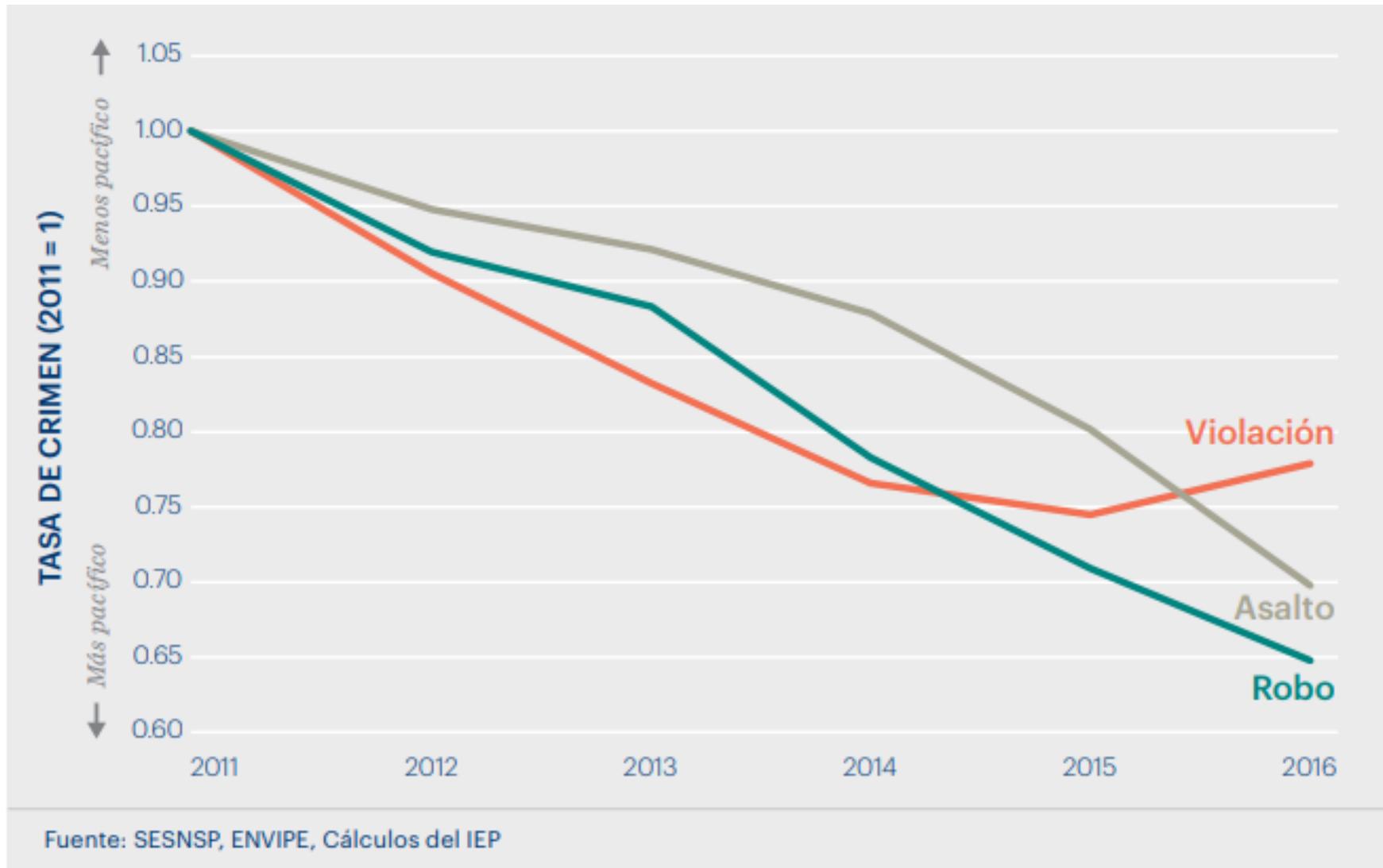
Fuente: Institute for Economics and Peace, Índice de Paz México 2017. Mapa de evolución y factores que impulsan la paz, abril 2017, Informe 48, p. 7.

ANEXO 10. Diferencias en las tasas de homicidio por estado, 2011-2016



Fuente: Institute for Economics and Peace, Índice de Paz México 2017. Mapa de evolución y factores que impulsan la paz, abril 2017, Informe 48, p. 15.

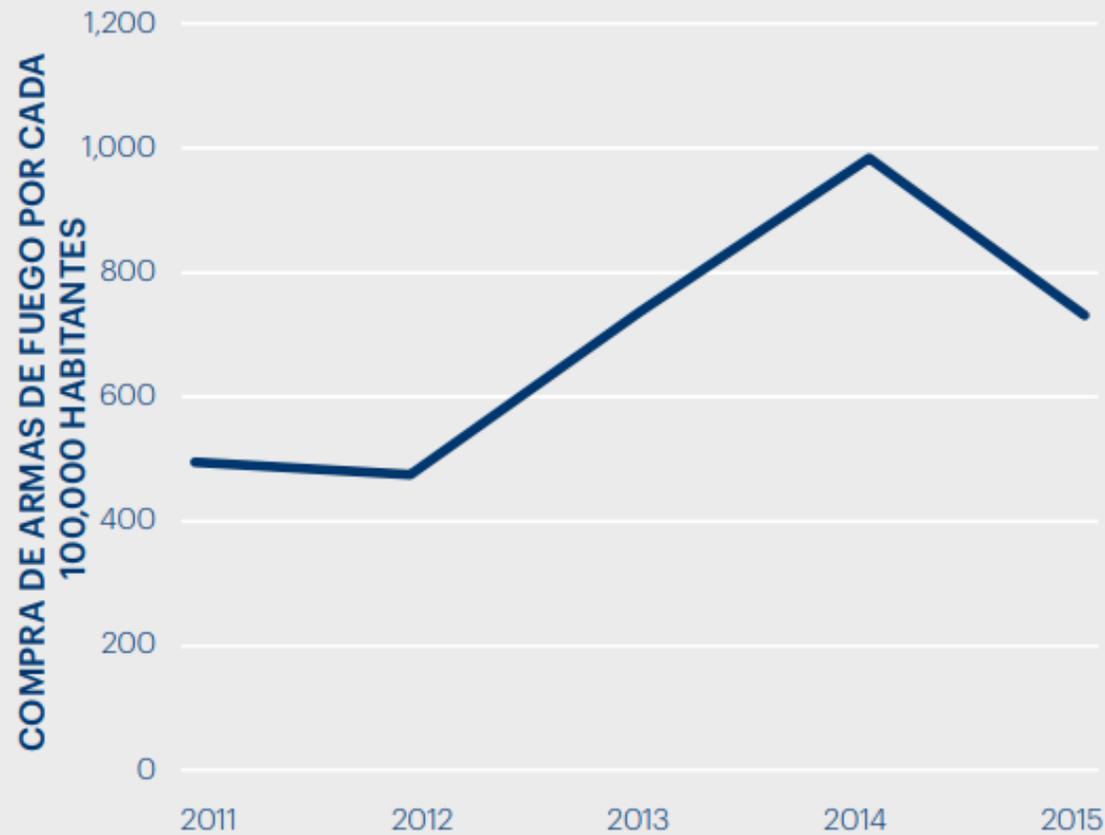
ANEXO 11. Cambio en las tasas de los componentes de los delitos con violencia, 2003-2016



Fuente: Institute for Economics and Peace, Índice de Paz México 2017. Mapa de evolución y factores que impulsan la paz, abril 2017, Informe 48, p. 17.

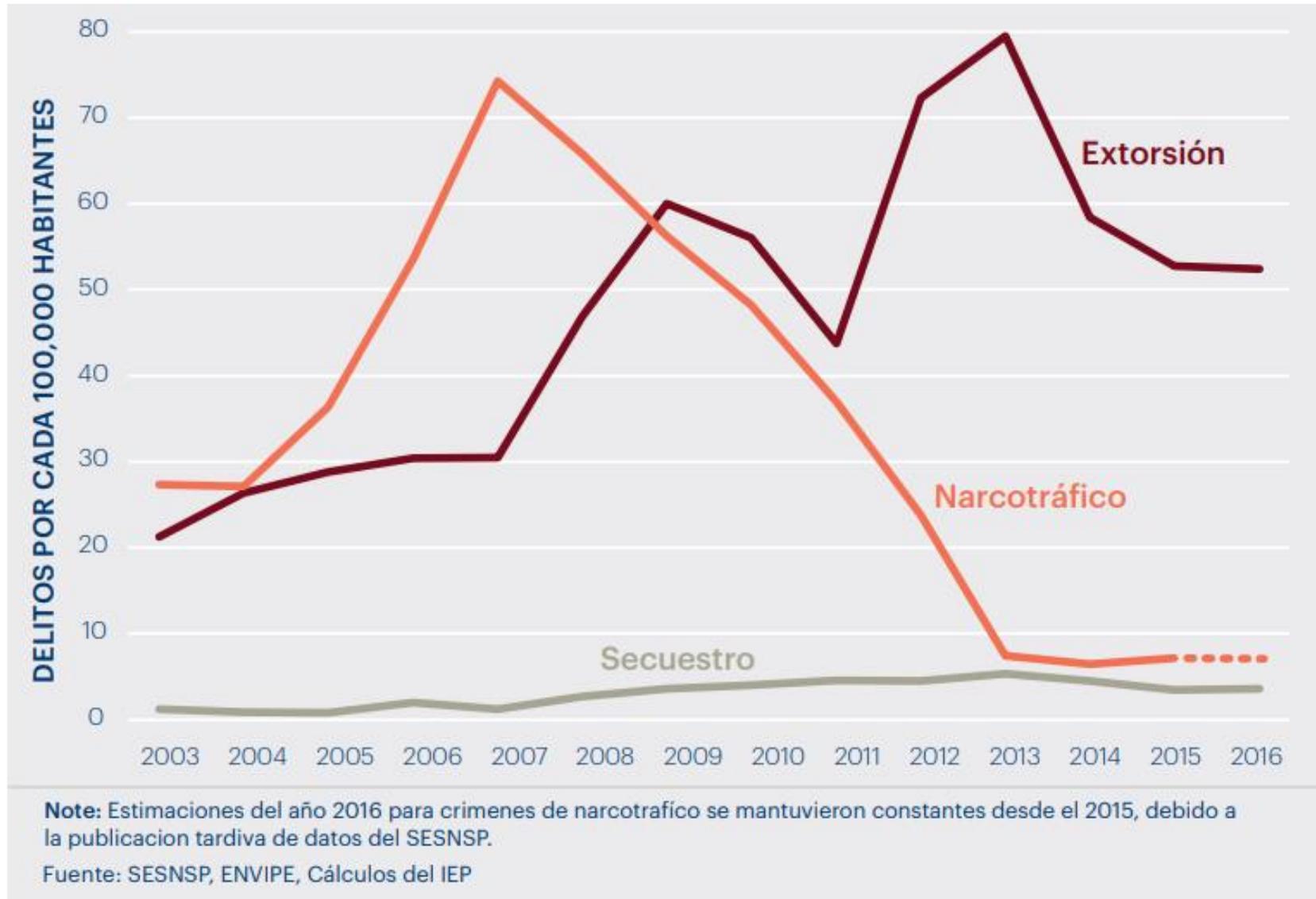
ANEXO 12. Tasa de compra de armas de fuego, 2011-2015

La tasa de compra de armas de fuego se multiplicó por dos entre el 2012 y el 2014, pasando de 476 por cada 100,000 habitantes a 984.



Fuente: Datos de ENVIPE compilados por México Evalua

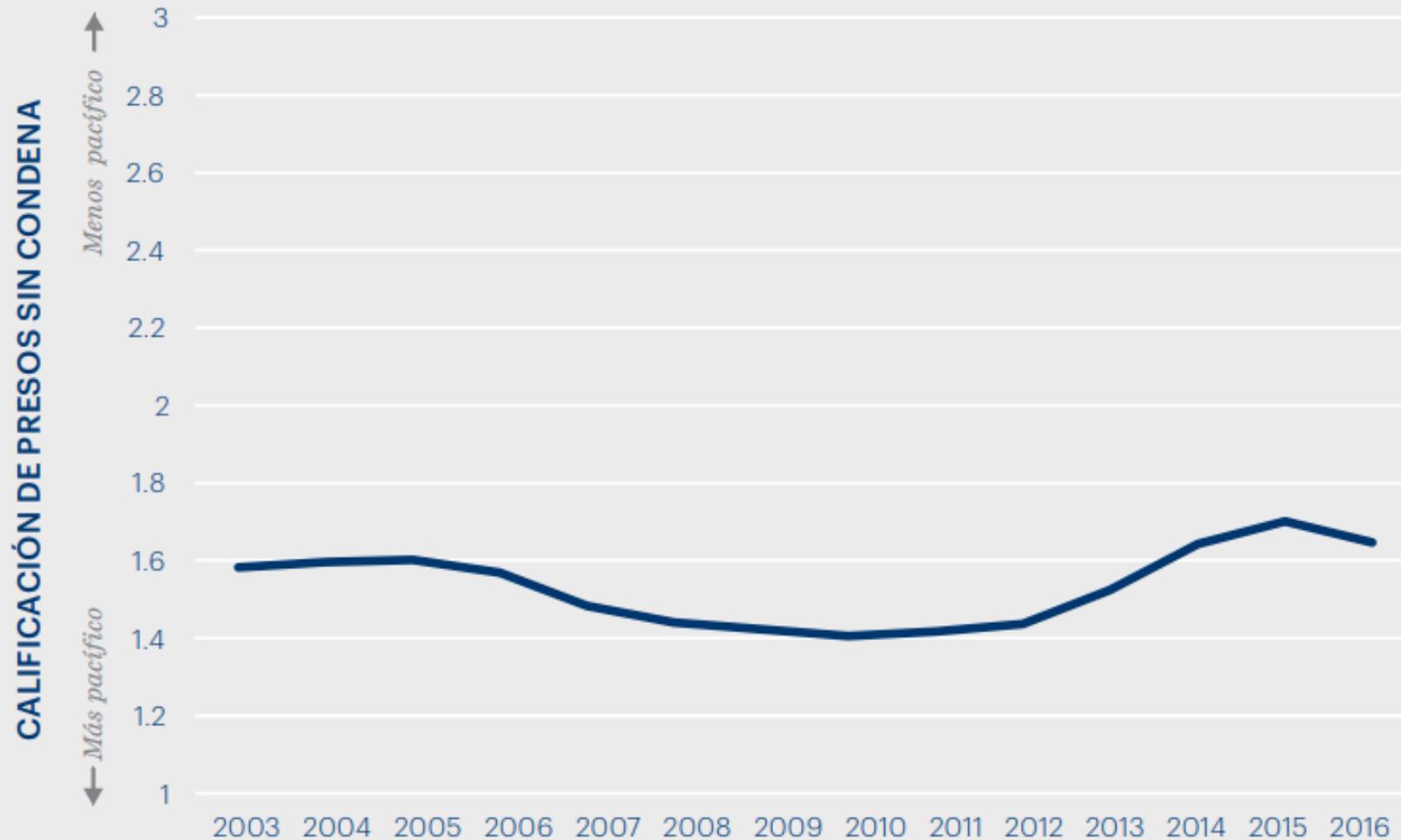
ANEXO 13. Tendencia en la tasa de violación, crímenes relacionados con el narcotráfico y secuestros, 2003-2016



Fuente: Institute for Economics and Peace, Índice de Paz México 2017. Mapa de evolución y factores que impulsan la paz, abril 2017, Informe 48, p. 19.

ANEXO 14. Tendencia de la calificación del indicador de presos sin condena, 2003-2016

Entre 2011 y 2016, la calificación del indicador de presos sin condena empeoró un 16%.



Fuente: IEP

Fuente: Institute for Economics and Peace, Índice de Paz México 2017. Mapa de evolución y factores que impulsan la paz, abril 2017, Informe 48, p. 20.

ANEXO 15. Cambios en los niveles de paz, 2011-2016

21 de los 32 estados en México registraron niveles de paz mayores en 2016 que en 2011. Un cambio negativo indica una mejora en la calificación.

CLASIFICACIÓN	ESTADO	CALIFICACIÓN 2011	CALIFICACIÓN 2016	CAMBIO EN CALIFICACIÓN
1	Nayarit	3.16	1.38	-1.77
2	Durango	3.83	2.08	-1.76
3	Coahuila	2.53	1.52	-1.01
4	Quintana Roo	2.71	1.72	-0.99
5	Chihuahua	3.69	2.73	-0.96
6	Nuevo León	3.62	2.80	-0.82
7	Baja California	3.72	3.01	-0.71
8	Tamaulipas	2.84	2.21	-0.63
9	Sinaloa	3.84	3.27	-0.57
10	Ciudad de México	3.10	2.55	-0.55
11	Jalisco	2.75	2.26	-0.49
12	Aguascalientes	2.23	1.78	-0.45
13	San Luis Potosí	2.43	2.04	-0.39
14	Estado de México	2.29	2.04	-0.25

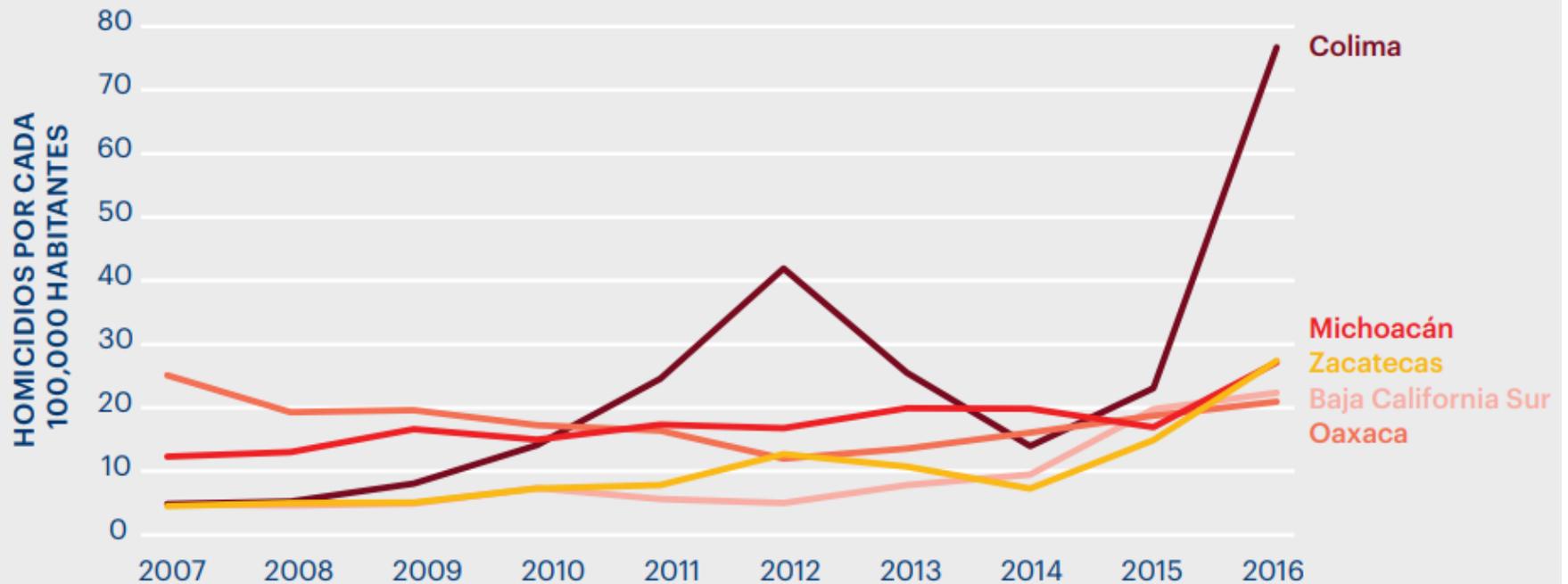
Fuente: Institute for Economics and Peace, Índice de Paz México 2017. Mapa de evolución y factores que impulsan la paz, abril 2017, Informe 48, p. 22.

15	Morelos	3.22	3.00	-0.22
16	Yucatán	1.45	1.24	-0.21
17	Chiapas	1.70	1.57	-0.13
18	Sonora	2.44	2.34	-0.10
19	Puebla	1.89	1.81	-0.08
20	Veracruz	1.80	1.75	-0.05
21	Hidalgo	1.46	1.45	-0.01
22	Tlaxcala	1.32	1.40	0.08
23	Tabasco	2.15	2.25	0.10
24	Campeche	1.48	1.61	0.12
25	Guerrero	3.79	3.93	0.14
26	Guanajuato	2.29	2.44	0.15
27	Querétaro	1.44	1.63	0.19
28	Michoacán	2.26	2.60	0.34
29	Oaxaca	1.79	2.27	0.48
30	Zacatecas	1.78	2.83	1.05
31	Baja California Sur	1.99	3.20	1.20
32	Colima	2.22	3.73	1.51

Fuente: Institute for Economics and Peace, Índice de Paz México 2017. Mapa de evolución y factores que impulsan la paz, abril 2017, Informe 48, p. 22.

ANEXO 16. Tendencia en la tasa de homicidios en los cinco estados con mayor deterioro en paz, 2007-2016

Las tasas de homicidio en los cinco estados con mayor deterioro en sus niveles de paz han ido incrementando, especialmente en Colima, donde la tasa registrada en el 2016 es tres veces mayor que la del 2011.

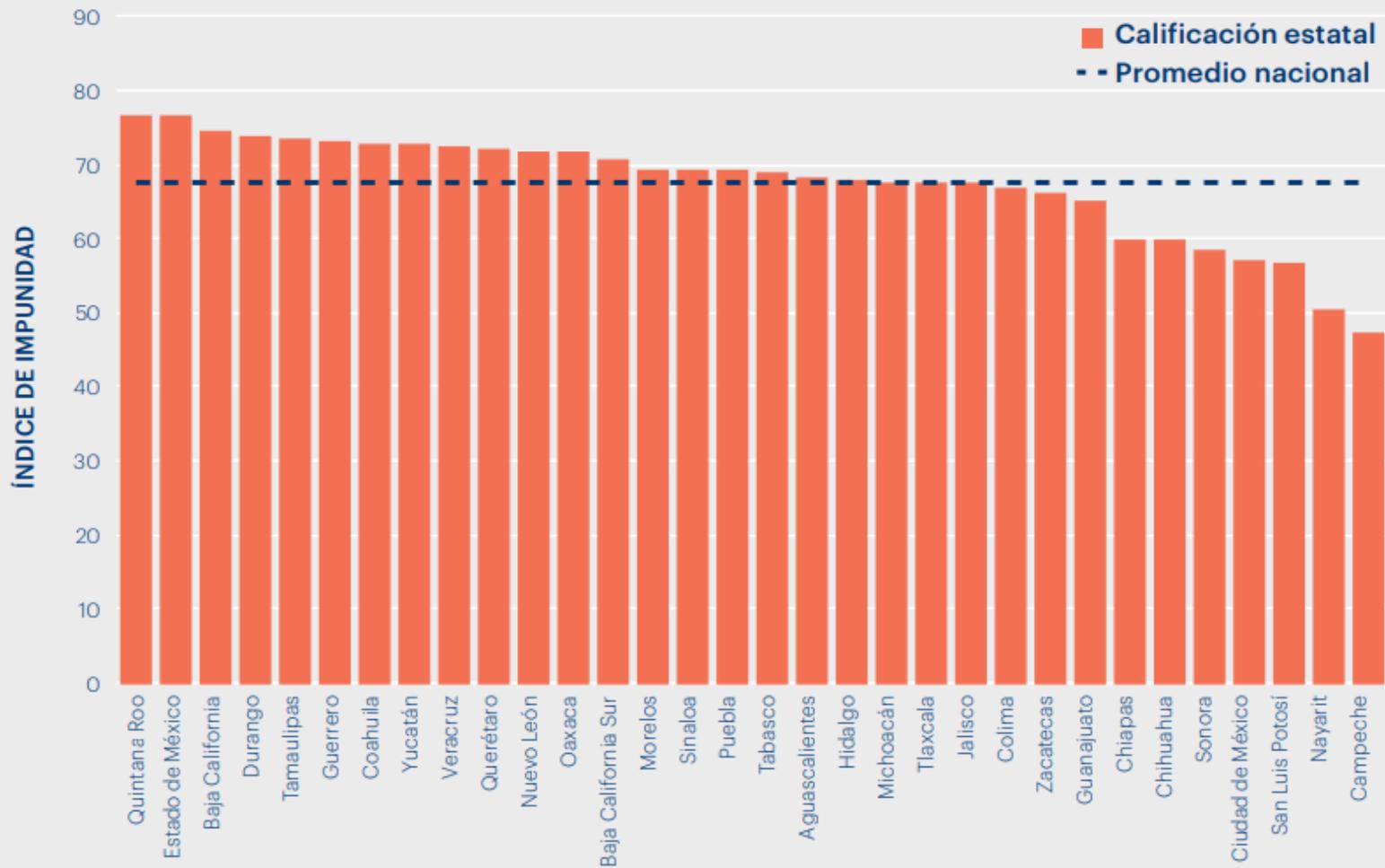


Fuente: SESNSP, IEP

Fuente: Institute for Economics and Peace, Índice de Paz México 2017. Mapa de evolución y factores que impulsan la paz, abril 2017, Informe 48, p. 29.

ANEXO 17. Índice de impunidad por estado, 2016

Los índices de impunidad son altos en todo el país. Hay 24 estados que se agrupan a menos de diez puntos del estado con el mayor índice de impunidad: Quintana Roo.



Fuente: UDLAP

Anexo 18. Tasas de homicidio a nivel municipal, 2016

	MUNICIPIO	ESTADO	POBLACIÓN	TASA DE HOMICIDIOS
LOS 25 MUNICIPIOS CON LAS TASAS DE HOMICIDIOS MÁS ALTAS	Zitlala	Guerrero	24,122	169.97
	Guadalupe Y Calvo	Chihuahua	57,644	168.27
	Tecoman	Colima	127,145	151.80
	San Ignacio	Sinaloa	22,968	143.68
	Santiago Amoltepec	Oaxaca	12,691	133.95
	Coatlan Del Rio	Morelos	10,383	115.57
	China	Nuevo León	11,369	114.35
	Badiraguato	Sinaloa	30,326	112.11
	Bocoyna	Chihuahua	30,373	111.94
	Armeria	Colima	32,182	111.86
	Mocorito	Sinaloa	48,293	109.75
	Guachochi	Chihuahua	54,994	109.10
	Acapulco De Juarez	Guerrero	848,841	108.15
	Coyuca De Benitez	Guerrero	76,791	108.09
	Gabriel Zamora	Michoacan	22,374	107.27
	San Ciró De Acosta	San Luis Potosi	10,474	105.02
	Urique	Chihuahua	21,965	104.71
	Santiago Jamiltepec	Oaxaca	19,422	102.97
	Miacatlan	Morelos	27,214	102.89
	Mazatepec	Morelos	10,153	98.49
	Amacuzac	Morelos	18,535	97.11
	Manzanillo	Colima	184,855	95.75
	Batopilas	Chihuahua	15,726	95.38
	Tamazula	Durango	27,659	94.00
	Cuauhtemoc	Colima	29,048	92.95

Fuente: Institute for Economics and Peace, Índice de Paz México 2017. Mapa de evolución y factores que impulsan la paz, abril 2017, Informe 48, p. 69.