



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO

FACULTAD DE DERECHO

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**“LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LABORES
DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO”**

**ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULOS 10, 13, 21, 29, 89 Y 129 A LA LUZ
DE LA JURISPRUDENCIA MEXICANA**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRA EN DERECHO PRESENTA:

MARÍA ALEJANDRA ARROYO FLORES

TUTOR:

DR. DANIEL MÁRQUEZ GÓMEZ

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO, ABRIL DE 2021



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Dedicatorias

A mis adorados padres y hermano, Francisco Arroyo Alva, Guillermina Flores Segura, y Juan Francisco Arroyo Flores, de cuyas vidas aprendí que no hay mejor guía que los principios y el compromiso. Hoy, su luz alumbra el camino.

In memoriam de los que fueron fundamentales en mi formación profesional: Jorge Palacios Treviño, Renward García Medrano, Miguel Ángel Granados Chapa y Jaime González Graf.

A mi hermana Guillermina, mis primos Guillermo y Lupita Arroyo, quienes han sido unos hermanos más, y María Fernanda López Padilla, mi ahijada.

A mis apreciadas guerreras y generosas amigas, quienes siempre, desde que la vida nos reunió, me han acompañado y dado fortaleza y ánimo para vencer los desafíos: Maritza Vlasich, Susana Campero, María de Jesús Alejandro, Adriana González, Esmeralda Guerrero, Sylvia de la Torre, Lucero Lapuente y Minerva Ramírez, al igual que a sus familias.

A mis queridos Jorge Escalona y Fernando Hernández por su permanente disposición a brindarme su mano amiga; al igual que el Dr. Miguel Ángel Lugo.

A Francisco Dufour, Carmen Aristegui, Florencio Salazar, y Alina Vlasich, quienes fueron fuente de oportunidades laborales, lecciones y palabras de aliento. En especial a mi estimada Mireya Cuéllar, por darme la ocasión de ser testigo presencial de las terribles y dolorosas consecuencias de la política de guerra.

A mis apreciados profesores del Posgrado por sus invaluable aportaciones y a todos mis compañeros por aligerar mi camino, especialmente: Perla Vargas, Itzel Valle, Diana Castañeda y Moisés Flores.

A Carmen María Ramírez y Aarón Alberto Espinoza por su paciencia y consejo en mi primera exploración de este tema de investigación; y en particular a mí estimado Héctor Fuentes, siempre dispuesto a apoyarme con una atinada e inteligente orientación.

Agradecimientos

Se cierra un ciclo más gracias a la paciencia, generosidad, bonhomía, sapiencia y atinada dirección de mi muy apreciado tutor el Dr. Daniel Márquez Gómez, quien no sólo me acompañó en el camino de la preparación de este trabajo, sino que siempre fue sostén incondicional en diversos momentos difíciles que vivimos durante el proceso.

Al Dr. Jaime Fernando Cárdenas Gracia le aprecio, no sólo sus comentarios sobre esta investigación, sino también su apertura durante el tiempo que su humildad lo llevó a ser de nuevo alumno del Posgrado en la Facultad de Derecho, en donde tuve la fortuna de coincidir con él, y ser testigo de su enorme sabiduría humana e intelectual.

A los doctores Pastora Melgar Manzanilla y Miguel Alejandro López Olvera por sus acertados comentarios y el tiempo que destinaron a mejorar este trabajo.

Aprecio la experiencia compartida por el Dr. Víctor Castellón Cervantes que fructificó en el primer Protocolo de esta investigación.

Mi estima al Dr. Francisco José Paoli Bolio por su atinada guía en el anterior tema de investigación y por su participación en la elaboración del Protocolo final del que hoy presento.

Agradezco al Dr. José Luis Soberanes Fernández su consejo de cursar la maestría en la Universidad Nacional Autónoma de México y no en otra casa de estudios.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) por respaldar mi aprendizaje. Valga este trabajo como reconocimiento a esa Institución por los beneficios que aporta a quienes desean superarse.

*La obediencia a un hombre cuya autoridad no está alumbrada
con legitimidad es una pesadilla.*

Simone Weil

ÍNDICE GENERAL

Contenido	Página
Introducción	8
Capítulo Primero	
Apartado A. “El Estado y la Seguridad”	14
I. Las funciones de Estado.	20
I.1 El Estado liberal policía o gendarme	22
I.2 El Estado de bienestar o social	26
I.3 El Estado neoliberal	
II. Estado, Ejército y policía: las interacciones y las diferencias sustantivas.	36
II.1 Las funciones del Estado en materia de seguridad	37
II.2 El papel de las fuerzas policíacas	50
II.3 El papel de las fuerzas armadas	57
II.4 La seguridad como función de protección y tutela de los derechos humanos	58
Capítulo Primero.	
Apartado B	
“La política de seguridad aplicada en México en los dos últimos sexenios”	
Introducción	62
I. Antecedentes históricos del combate al narcotráfico	64
II. La política de seguridad pública de los dos últimos sexenios:	80
II.1. Política de seguridad pública del presidente Felipe Calderón Hinojosa	82
II.1.1 La política de seguridad pública en la planeación nacional	82
II.1.1.1 El Plan Nacional de Desarrollo	83
II.1.1.2 Los programas sectoriales de seguridad	87
A. Programa de Seguridad Nacional	87
B. Programa de Seguridad Interior	93
C. Programa de Seguridad Pública.	94
II.2 Política de seguridad pública del presidente Enrique Peña Nieto	112
II.2.1 La política de seguridad pública en la planeación nacional	118
II.2.1.1 El Plan Nacional de Desarrollo	120
II.2.1.2 Los programas sectoriales de seguridad	
A. Programa de Seguridad Nacional	121
B. Programa de Seguridad Interior	123
C. Programa de Seguridad Pública.	124
D. Ley de Seguridad Interior	127
III. Evaluación crítica de las políticas de seguridad pública de ambos sexenios.	133
Capítulo Segundo.	
“Régimen jurídico de las fuerzas armadas mexicanas”	

I. Introducción	135
II. Breves antecedentes históricos	136
III. Marco jurídico que rige a las fuerzas armadas	141
III.1 Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos	
III.1.1 Artículo 10.	143
III.1.2 Artículo 13.	149
III.1.3 Artículo 21.	159
III.1.4 Artículo 29.	161
III.1.5 Artículo 89.	168
III.1.6 Artículo 129.	170
III.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	
III.2.1. El 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	172
III.3 Leyes orgánicas de las fuerzas armadas mexicanas	174
III.3.1 Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Área Mexicanos	176
III.3.2 Ley Orgánica de la Armada de México	180
III.3.3 La Policía Militar	182
III.3.4 La Policía Naval	186
III.3.5 Código de Justicia Militar	187
III.3.6 La jurisprudencia aplicable al tema	194
Capítulo Tercero. “El impacto de la globalización en las funciones de las fuerzas armadas mexicanas”	205
I. La globalización	205
II. Globalización y modelo económico	211
III. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte	217
IV. Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte	221
V. La Iniciativa Mérida	228
V.1. La naturaleza jurídica de la Iniciativa Mérida	244
V.2 El financiamiento	247
V.3 La securitización de la vida del país	250
V.4 El papel de las agencias norteamericanas	251
V.5 La Iniciativa Mérida y los derechos humanos	271
VI. El Acuerdo General de Seguridad de Información Militar	275
VII. Valoración Crítica de la globalización neoliberal en materia de seguridad en México	280
Capítulo Cuarto. Análisis de la Política de seguridad de la Cuarta Transformación	
I. La Cuarta Transformación	284
II. El problema de la inseguridad.	285
II.1 La Estrategia de Seguridad de los Estados Unidos en el gobierno de Donald Trump	294
III. El debate en torno a la seguridad pública	298
IV. La Guardia Nacional	302
IV.1 Guardia Nacional antes de las reformas	302
IV.2 Guardia Nacional de la Cuarta Transformación	303

IV.3 Titulares de la Guardia Nacional	305
IV.4 Los primeros años de funcionamiento de la Guardia Nacional	313
IV.5 Leyes secundarias de la Guardia Nacional	315
IV.6 Uso de la Guardia Nacional	315
IV.6.1 Acuerdo sobre el uso de las fuerzas armadas en Seguridad Pública.	317
Conclusiones	321
Fuentes consultadas	333

INTRODUCCIÓN

Desde que el país se decidió por la alternancia para transitar a un modelo democrático, los gobiernos han intentado construir, sin mucho éxito, un prototipo de seguridad que sustituya al creado en el siglo pasado, y que en materia de narcotráfico incluyó un supuesto pacto con organizaciones dedicadas a esta actividad para lograr una especie de paz en el país. Modelo en el cual, como se revisa en este trabajo, los gobiernos permitían que a través de su territorio se satisficiera la demanda de drogas en los Estados Unidos de América.

Las administraciones de corte neoliberal intentaron modernizar las instituciones policiales sin frutos visibles en la seguridad. Así, el presidente Felipe Calderón adoptó como medida, involucrar al Ejército en tareas de seguridad pública. Su sucesor continuó la misma política sin que ninguno de los dos obtuviera éxito en bajar los índices de criminalidad.¹

Las fuerzas armadas, a pesar de los 13 años de permanencia en las calles, están cubiertas por un velo de secrecía que impide cualquier escrutinio democrático. No obstante que su participación en el combate al narcotráfico y al crimen organizado ha dejado más de 250 mil muertos en el país. “En México se ha llegado a posiciones tan absurdas como la de ‘enlatar’ una película, simplemente porque podría ofender la sensibilidad de los altos mandos militares...resulta difícil y hasta temerario, adentrarse al estudio de temas militares desde cualquier perspectiva que no fuera el elogio o la exaltación de hazañas heroicas”, señala Sodi Cuellar.²

Por tales motivos es necesario consolidar la participación de la academia, se requieren más estudios que ayuden a comprender si el marco jurídico de

¹ Ver el estudio: “¿Cuál fue el sexenio más violento? Calderón o Peña”, *La Unión de Morelos*, 28 de noviembre de 2017, elaborado con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) disponible en:

<https://www.launion.com.mx/morelos/nacional/noticias/116516-cual-fue-el-sexenio-mas-violento-calderon-o-pena.html> (Consulta: 7 abril 2020).

² Sodi Cuellar, Ricardo, “La justicia constitucional y el derecho militar en tiempos de paz”, en Patiño Manffer, Ruperto, Ríos Ruiz, Alma de los Ángeles (coords.), *Derecho militar*. Temas de actualidad, Porrúa, UNAM, México, 2010, pp. 141-171.

actuación de las corporaciones militares es el adecuado, si éste se está respetando, y si se utiliza a esa institución en beneficio de la nación y en respeto de los derechos humanos, o si se privilegia un modelo exógeno de seguridad contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las leyes que de ella derivan, en detrimento de los derechos de los mexicanos.

En este contexto, el 11 de diciembre de 2006; el entonces titular del Poder Ejecutivo federal Felipe Calderón envió a militares a Michoacán para enfrentarlos contra el cártel de “La Familia” en el marco de la Operación Conjunta Michoacán.³ Ese día el Ejército desplegó en el territorio mexicano: Cuatro mil 260 elementos, 17 aeronaves de ala fija, 29 aeronaves de ala rotativa, 19 binomios canófilos, y 246 vehículos terrestres. La Marina utilizó mil 54 elementos de infantería, siete helicópteros MI-17, dos helicópteros Bolco, dos aviones Aviocard de patrulla equipados con cámara para detección nocturna, tres patrullas interceptoras y una patrulla oceánica en versión trinomio con helicóptero embarcado; seguridad pública movilizó mil 400 elementos, de los cuales 900 elementos son de Fuerzas Federales de Apoyo; 300 elementos de seguridad regional de la Policía Federal Preventiva; 10 unidades caninas; además de 220 elementos de Unidades de Inteligencia y Operación de la Agencia Federal de Investigación, y la Procuraduría a 50 agentes del Ministerio Público Federal.⁴ En el 2010 se implementó la estrategia “Todos somos Juárez”, al eludir a ella el entonces presidente, Felipe Calderón, reiteró que en la “lucha” contra el crimen, era

³ En la reunión que dictó el arranque de la Operación, celebrada diez días después de haber tomado posesión, participaron: Maximiliano Cortázar, el Secretario de Gobernación Francisco Javier Ramírez Acuña, el Secretario de la Defensa Guillermo Galván Galván, el Secretario de Marina Mariano Francisco Saynez Mendoza, el Secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, el Procurador General de la República Eduardo Medina Mora. “10 momentos del sexenio de Felipe Calderón que no se olvidarán, en su cumpleaños 50”, *Sin Embargo*, disponible en: <https://www.sinembargo.mx/18-08-2012/335963> (Consulta: 30 marzo 2020).

⁴ Presidencia de la República, Anuncio sobre la Operación conjunta Michoacán, 11 de diciembre de 2006, disponible en: <https://www.resdal.org/caeef-resdal/assets/mexico---anuncio-sobre-la-operaci%C3%B3n-conjunta-michoac%C3%A1n.pdf>, (Consulta: 30 marzo 2020).

indispensable el: *1. Despliegue de elementos de las Fuerzas Armadas y Policía Federal, para restablecer el orden y la seguridad.*⁵

El presente estudio se propone un análisis de la legalidad y la legitimidad de las políticas contenidas en la normatividad que fundamentó las decisiones de los entonces titulares del Poder Ejecutivo federal Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto para a través de las instituciones militares garantizar la seguridad pública, a lo que el primero de ellos llamó “guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado”. Partimos de cuestionar si ¿El uso de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública como estrategia para combatir la inseguridad en los gobiernos de Calderón y Peña fue una decisión legal y legítima?

Como hipótesis destacamos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al presidente de la República facultades para involucrar a las fuerzas armadas en las acciones de seguridad, pero también prohíbe la presencia del Ejército en tareas que no impliquen disciplina militar en tiempos de paz, y a la par señala que las instituciones de seguridad pública en el país sólo pueden ser de carácter civil. Por ello, esta medida de la presidencia de Felipe Calderón, sometió al país a una serie de debates sobre la constitucionalidad de la política implementada de los que la figura presidencial no sale bien librada.

Así, nos interesa afirmar que los titulares en turno del Ejecutivo Federal en el periodo estudiado carecían de facultades para involucrar durante todo su sexenio a las fuerzas militares en labores de seguridad pública, y que no poseían autoridad para firmar acuerdos con los Estados Unidos encaminados a aceptar a militares estadounidenses en territorio mexicano en apoyo a dicha “guerra”, y menos aún para someter a las fuerzas armadas y a funcionarios mexicanos a decisiones de un gobierno extranjero.

Se analizará el sustento legal ya sea interno o internacional para emplear a las fuerzas armadas en las labores que les fueron encomendadas. Así como la legitimidad del ejercicio de la política de seguridad.

⁵ Página de Felipe Calderón, Seguridad, Reconstrucción del tejido social, G. Todos Somos Juárez, disponible en: https://felipecalderon.org.mx/?page_id=1736 (Consulta: 30 marzo 2020)

El análisis abordará la regulación jurídica de las fuerzas armadas, así como las reformas a su normatividad en los 12 años que los gobiernos mexicanos mantuvieron la estrategia bélica. Adelantamos que el estudio de la política gubernamental en materia militar en ambos sexenios permite establecer que no existía un plan estructurado con objetivos y metas a nivel federal regional y estatal y que la decisión de los presidentes fue reactiva ante los crecientes índices de la delincuencia organizada. Nuestra disertación incluye el análisis de los planes sexenales y de ejecución, los sectoriales y los informes de gobierno de ambos presidentes. Se pretende determinar si el compromiso adquirido por el gobierno mexicano con el de los Estados Unidos a través del acuerdo bilateral de Seguridad denominado Iniciativa Mérida en materia de narcotráfico y crimen organizado puede ser fuente de legalidad y legitimidad que sustente la política. Asimismo se detallan las consecuencias que este acuerdo implica para el gobierno mexicano a la luz de que el mismo es una ley en los Estados Unidos. El estudio finaliza con la revisión de la política de seguridad del actual presidente para determinar que aunque mantiene a las fuerzas armadas en las calles, su política implica un giro a la de la “guerra”.

El análisis revisa además de la regulación jurídica de las instituciones militares, algunas de las interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto al involucramiento de las fuerzas armadas en labores de seguridad, que de manera temprana sostenemos que no fueron consistentes, pues no se apegaron a la norma constitucional. Lo que nos lleva al análisis de las reformas que los gobiernos mexicanos tuvieron que realizar para modernizar la normativa militar y la jurisprudencia de la Corte, luego de las presiones internacionales derivadas de violaciones a derechos humanos que algunos elementos militares cometieron al relacionarse con la población civil en el marco de la “guerra”.

Revisaremos si la participación de las fuerzas armadas, fue acorde al contenido de la Constitución mexicana y en particular con los arts. 10, 13, 21, 29, 89 y 129 de este ordenamiento, así como con la interpretación que se ha hecho de su contenido en la jurisprudencia.

En el Capítulo Primero, Apartado A, abordaremos “El Estado y la Seguridad”, con énfasis en sus antecedentes históricos y los tipos de Estado que se han presentado en términos de modelos económicos, en particular el Estado de Bienestar y el Neoliberal, así como las interacciones entre el Estado, el Ejército y la policía a fin de determinar el papel que le corresponde desempeñar tanto a las fuerzas armadas como a los cuerpos civiles; en el Capítulo Primero, Apartado B, disertaremos en torno a la política de seguridad aplicada en México en los dos últimos sexenios en el combate al narcotráfico, subrayando el tema de seguridad pública en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales; y su pretensión de control a través de las armas. Deseamos también desentrañar si de acuerdo a la normativa constitucional y legal el Comandante en Jefe de las fuerzas armadas, presidente Felipe Calderón, contaba con las facultades legales y la legitimidad para declarar la llamada “guerra contra el narcotráfico” y si su política militar lo legitimó en el ejercicio del poder. De igual manera analizaremos la política bélica de Enrique Peña que desembocó en la promulgación de la Ley para la Seguridad Interior y la declaratoria de inconstitucionalidad de la misma del Poder Judicial. Destacaremos el descuido de ambos gobiernos de otros aspectos de la vida pública, para concluir que carecieron de un proyecto de seguridad estructurado.

El capítulo Segundo está destinado a revisar la normatividad que rige la actuación de las fuerzas militares mexicanas, así como la legalidad de las tareas a que fueron sometidas por los ejecutivos en turno en la llamada “guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado”, aunado a las tesis jurisprudenciales en la materia. En el Capítulo Tercero enfatizamos “El impacto de la globalización en las funciones de las fuerzas armadas mexicanas”, resaltando los acuerdos regionales suscritos por el Estado mexicano para enfrentar el problema y la intervención estadounidense en México que derivó de los mismos, a fin de determinar si estos acuerdos pueden sustentar el mantener a las fuerzas armadas en la calle para combatir al crimen organizado; por último, el Capítulo Cuarto nos permite el análisis de la política de seguridad pública del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador remarcando el tema de la Guardia Nacional y el papel de los cuerpos armados en ella, para fijar si es una continuación o existe un cambio significativo

respecto a la de sus predecesores. Adelantamos que la revisión permite resaltar algunas notas que la distinguen de la política militar implicada en la “guerra contra el narcotráfico”.

Metodológicamente partiremos de un análisis dogmático-jurídico, con un enfoque de sociología jurídica desde una epistemología interdisciplinaria, destacando el valor normativo de las reglas involucradas.

CAPÍTULO PRIMERO

APARTADO A. “EL ESTADO Y LA SEGURIDAD”

I. LAS FUNCIONES DE ESTADO

Al pretender este estudio ir más allá de la legalidad de la política denominada “guerra en contra del narcotráfico”, se abordará también la legitimidad de la misma, su apego a los principios constitucionales, su implementación en varias vertientes y su eficacia, dado que estas actividades se realizan en el marco de un Estado. Destacamos en la introducción que buscamos analizar la colaboración de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública en México, considerando el contenido de los arts. 10, 13, 21, 29, 89 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la interpretación que se ha hecho de su contenido en la jurisprudencia mexicana, como base para una toma de posición inicial, abordaremos el tema del Estado.

El vocablo Estado etimológicamente tiene varias acepciones y aun dentro de la terminología jurídica se aplica para aludir a diversos conceptos. Proveniente del latín *estatus* y este del verbo *stare* (estar parado), pasó a significar algo parado, detenido como en *status quo* (en la situación actual). En un comienzo se usó para referirse a la situación pública como *status reipublicae* (el estado de la República). Se relaciona con la raíz indoeuropea *sta*, presente en el verbo griego: *histamai* (*ισταμαι*): establecer, detener, estar de pie.⁶ Lingüísticamente, alude a: “estar parado”, lo que muestra su dimensión estática. Refrendan esta idea, los autores de teoría política, Estado deriva de *estato*⁷ que significa situación de permanencia orden permanente o que no cambia.

⁶ *Diccionario Etimológico Castellano en Línea*, disponible en: <http://etimologias.dechile.net/?estado>, (Consulta: 25 marzo 2020).

⁷ La palabra *stato* corresponde a la antigua de *estatus*, es decir la Constitución y el orden. La palabra servirá en adelante para designar al gobierno, al pueblo y al territorio. Cfr. Rabasa, Emilio O., *Teoría General del Estado*, Porrúa, México, 2017, p. 130.

Sin embargo, en el derecho político y en la teoría política tiene acepción conceptual distinta, porque se afirma que: *La palabra Estado deriva del latín statum* y para los fines de este estudio es “la entidad política que preside los destinos colectivos de una sociedad y que ejerce por esta razón el poder legal”.⁸ También se destaca que el Estado suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en un determinado territorio para obtener un bien público.⁹

En las obras “Teoría General del Estado” y “Compendio de la Teoría General del Estado de Jorge Jellinek”, Guillermo García Máynez, resalta que para los griegos esta organización era una comunidad política y religiosa, recalcando la oposición entre Estado ideal (Platón) y real (Aristóteles); en lo que se refiere a su terminología sostiene que los helénicos llamaron al Estado *polis*, idéntico a ciudad. En cambio, para los romanos, la *civitas* es la comunidad de los ciudadanos o la *res publica*. En la Edad Media al concepto antiguo de Estado se le identificó como *Land, terra, terrae*, destacando como fundamental su elemento territorial. En Italia, ante la insatisfacción de palabras como *regno*, imperio, *terra, città*, se formó la palabra *Stato* unida al nombre de una ciudad: *Stato Firenze, Stato Napoli*, que sólo expresaba al gobierno y su corte, similar al de *status*, o sea, constitución u orden, palabra que, a partir del siglo XVI, en “El Príncipe de Maquiavelo”, ya es de uso común para designar a todo Estado.¹⁰

Georg Jellinek afirma que existen dos modos de concebir subjetivamente a la organización estatal, según sus relaciones psíquicas interhumanas: 1) como fenómeno social, en su aspecto histórico y político, que abarca el ser y el obrar del

⁸ Barquero Benedetti, Álvaro y Lazo Montes de Oca, Ali, “Documental: “Tolerancia política a prueba”, Universidad Católica Andrés Bello, Facultad de Humanidades y Educación, trabajo de grado, Venezuela, 2008, p. 7. disponible en:

<http://biblioteca2.ucab.edu.ve/anexos/biblioteca/marc/texto/AAR4549.pdf> (Consulta: 4 junio 2020).

⁹ Valadez López, Herón, “Cultura de la legalidad y Estado de Derecho”, p. 9, disponible en: <http://ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/27.pdf> (Consulta: 9 julio 2020).

¹⁰ García Máynez, G., *Compendio de la Teoría General del Estado de Jellinek*, México, Manuel de J. Nucamendi (ed.), 1936, pp. 22-23.

Estado en el mundo interno y el mundo externo; y 2) la concepción jurídica del Estado, en sus dos vías: un poder social que forma parte de la vida concreta de la cultura de un pueblo, y una totalidad de normas que exigen ser transformadas en acciones.¹¹ Así, al reseñar esta teoría, Alberto Ricardo Dalla Vía afirma que:

...el Estado tiene una doble naturaleza: es, primeramente, una formación histórica a la que se adosa el derecho, pero que no pudo crear a éste, sino que es más bien el fundamento de su existencia. El ser precede a la norma, el hecho hace nacer el derecho, lo real se transforma en normativo. Pero, a su vez, la norma origina, en virtud de un elemento racional y progresivo, un orden superior al derecho positivo. Por ello, es al mismo tiempo una formación social y una institución jurídica; de ahí que, para estudiarlo, sea preciso el concurso de dos ciencias autónomas: la teoría jurídica del Estado y la teoría social del Estado.¹²

El poder político se manifiesta a través de múltiples normas y actos regulados, mientras que la población y el territorio constituyen los ámbitos personal y espacial de validez del orden jurídico. El poder de mando es el elemento formal y población y territorio son los elementos materiales del Estado.¹³ Entonces, éste es una realidad social y a ella corresponde una realidad jurídica con características específicas que son; territorio, población y autoridad (poder).

La actividad estatal, dice Serra Rojas, se define por el conjunto de normas que crean los órganos, fijan su funcionamiento y los fines que deben alcanzar. La

¹¹ *Idem*

¹² Dalla Vía, Alberto Ricardo, "Jellinek, Georg, Consideraciones sobre la Teoría general del Estado", *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 14, enero-junio de 2006, disponible en:

<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestionesconstitucionales/article/view/5765/7586>

(Consulta: 27 agosto 2019).

¹³ Cid Chávez, Alejandro, "Importancia y análisis de la Seguridad Nacional en México", Tesis para obtener el título de licenciado en Derecho, UNAM, Facultad de Estudios Superiores de Acatlán, México, 2012.

exigencia lógica del Estado se precisa por los fines o propósitos que una sociedad organizada le ha venido señalando de acuerdo a su propia naturaleza.¹⁴

Recasens Siches afirma que dos corrientes han alimentado la vida estatal: el personalismo o humanismo y el transpersonalismo o totalitarismo. En la primera se considera al hombre superior al grupo (inspirado en las doctrinas sociales, no sólo de aspecto religioso, sino con consecuencias sociales) y en la segunda éste no merece el respeto del Estado, sino que es un instrumento al servicio del mismo (tiranías griegas, absolutismo y Estado moderno totalitario).¹⁵

Coincidimos con Rabasa cuando señala que, si hubiera que asignarle finalidades concretas al Estado contemporáneo, son "...las de mantener el equilibrio de los poderes para garantizar la protección del hombre frente al poder público, y el equilibrio de los factores económicos para proteger al hombre de su explotación económica por otros y evitar que el Estado se convierta en un simple instrumento de explotación"¹⁶. Agrega que éste actúa a través de sus órganos, que están constituidos por personas físicas ya sea individuales o colectivas, que actúan en virtud de las normas constitucionales que les marca competencias y atribuciones.¹⁷ Es decir, que el órgano está compuesto por dos elementos: el objetivo, el cargo o función; y el subjetivo, la persona que ostenta el cargo, denominado en nuestro país funcionario o empleado público.

"Montesquieu nos alumbró con su teoría de las tres funciones del Estado, que con algunas modificaciones derivadas de la complejidad de los modernos estados sigue vigente hasta hoy. La función puede ser entendida como las tareas que debe desarrollar el Estado para el cumplimiento de sus fines, las cuales se

¹⁴ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1981, p.23.

¹⁵ Recasens Siches Luis, *Tratado General de Filosofía del Derecho*, Porrúa, México, 2019.

¹⁶ Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, p. 165.

¹⁷ *Íbidem*.

En México el funcionario público no está sujeto ni a un contrato ni a un mandato, sino regulado por el derecho público. Un acto unilateral de Estado crea el cargo, la persona que se desempeña en él, lo acepta o rechaza y es responsable de respetar las condiciones de su nombramiento.

clasifican en: legislativa, judicial y ejecutiva o administrativa. División que busca un equilibrio en el ejercicio del poder.”, nos recuerda Burgoa. También resalta el autor que los ciudadanos deben someterse al orden jurídico, el cual es la fuente de existencia y validez de dicho poder. El Estado es soberano como persona moral frente a otros estados, pero no en cuanto a lo que se refiere al desempeño del poder público.¹⁸

Es decir que la autoridad siempre está sometida a la Constitución, a las leyes que emanen de ella y a las garantías que otorgan los derechos humanos, específicamente a las consagradas en los arts. 14 y 16 de la Carta Magna.¹⁹ Ningún órgano estatal puede tomar decisiones que no se rijan por el principio de juridicidad.²⁰

Seguimos a Jaime Cárdenas, quien señala que el principio de legalidad debe ser sustituido por el de juridicidad, o legalidad objetiva, que “...no implica la convivencia dentro de cualquier ley, sino de una ley que se produzca dentro de la Constitución y con garantías plenas de los derechos fundamentales; es decir, no se

¹⁸ Burgoa, Ignacio, *El Estado*, Porrúa, México, 1980, pp. 153-155.

¹⁹ Art. 14.- Irretroactividad de la Ley en perjuicio de persona alguna; no se puede privar de: la libertad, los bienes o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, y cumpliendo formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes previamente expedidas; prohibición de imponer penas en juicios criminales por simple analogía ni mayoría de razón: tipicidad; en materia civil, la sentencia debe ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta con base en los principios generales del derecho. Art. 16.- Nadie puede ser molestado (persona, familia, domicilio, papeles o posesiones), sino por mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma oral, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

²⁰ La *Etimología Jurídica*, publicada por la Suprema Corte, define a la legalidad, como: “...de *legalitas-atís*, legalidad y ésta del *lex legis*, y sufijo nominal-dad, que indica cualidad o estado. Así, cualidad de legal, calidad o tributo que posee una conducta o acto jurídico de acuerdo con lo establecido en la ley...” *Etimología Jurídica*, Suprema Corte de Justicia, 6ª edición.

vale cualquier contenido de la ley sino sólo aquel contenido que sea conforme con la Constitución y los derechos humanos...”²¹

En este sentido, esta institución tiene la responsabilidad de actuar en términos de las normas y principios que contiene su orden jurídico. En lo que se refiere al principio de juridicidad, se debe entender que el Estado y su administración están sometidos no sólo a la ley, sino a un conjunto de normas superiores e inferiores, supranacionales y estatales, y a los principios, valores, garantías de los derechos y libertades que derivan del derecho que promulga.²²

Lo anterior es de importancia en nuestro análisis de la cooperación de los militares en las tareas de seguridad pública en México, porque si el Estado en su dimensión social es una organización soberana caracterizada por referencia a una comunidad o población determinada asentada en un territorio definido,²³ entonces, desde el punto de vista jurídico –como organización política de la comunidad o Estado de Derecho— se orienta a limitar el poder para preservar una esfera autónoma y de realización de los ciudadanos.²⁴ Lo anterior cierra el ciclo del autoritarismo subjetivo y pone el acento en las relaciones políticas arbitradas por las leyes y su contenido sustancial: normas, principios, valores, garantías de los derechos y libertades.

Corresponde ahora analizar cómo se ha entendido la actividad estatal a lo largo de la historia; para ello, pondremos el acento en tres tipos de Estado: el liberal,

²¹Cárdenas Gracia, Jaime, “Resolver los dogmas”, *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 6, enero-junio de 2002, disponible en: <http://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-> (Consulta: 1 febrero 2021).

²² Real Academia Española, *Diccionario de Español Jurídico*, principio de juridicidad de la Administración, en: <https://dej.rae.es/lema/principio-de-juridicidad-de-la-administraci%C3%B3n>, (Consulta: 25 marzo 2020).

²³ Real Academia Española, *Diccionario de Español Jurídico*, en: <https://dej.rae.es/lema/estado1>, (Consulta: 25 marzo 2020).

²⁴ Real Academia Española, *Diccionario de Español Jurídico*, disponible en: <https://dej.rae.es/lema/estado-de-derecho>, (Consulta: 25 marzo 2020).

policía o gendarme; el de bienestar o social; y el neoliberal, como estructuras ideológicas que determinan la actividad del Estado moderno.

I.1 El Estado liberal, policía o gendarme

En la teoría política, el concepto de Estado liberal de derecho tiene varias acepciones; entre ellas: moderno, de derecho, y gendarme o policía.²⁵

El Estado liberal se caracteriza, en lo político, por la separación de poderes, la distinción entre Iglesia y Estado, y un sistema democrático de naturaleza pluripartidista con elecciones periódicas que garantizan la alternancia en el poder. En lo jurídico, se erige sobre el principio de la legalidad. En este sentido, ofrece al individuo un Estado de derecho que garantiza los derechos individuales, el ejercicio de la libertad, la igualdad ante la ley, la libertad de expresión, entre otras cosas, que se traducen en seguridad jurídica. En lo social, ofrece una teórica igualdad de oportunidades para que cada quien conquiste el lugar que le corresponde en la sociedad de acuerdo a sus méritos, capacidades o trabajo, dejando atrás los privilegios. En lo económico, se caracteriza por el respeto a la propiedad privada, el libre mercado, y una limitada intervención estatal. Este último aspecto es particularmente importante, pues el Estado liberal se inmiscuye lo menos posible en la vida económica del país, al contrario, su acción se limita, apenas, a la mediación de los conflictos entre particulares.²⁶

El investigador Ortiz Ortiz sostiene que es en este modelo en donde surge la función de la policía en su concepción moderna. En su recuento sobre la conformación de esta organización señala que la burguesía, que era la clase social eje de la economía a finales del siglo XVIII, reclamó poder. En el orden económico,

²⁵ Ortiz y Ortiz, Serafín, "El modelo de estado liberal de derecho y el surgimiento de la policía", en *Liber ad honorem Sergio García Ramírez*, Serie E Varios, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998, disponible en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/117/30.pdf> (Consulta: 1 febrero 2021). Seguiremos a Ortiz en este apartado.

²⁶ *significados.com*, disponible en: <https://www.significados.com/estado-liberal/> (Consulta: 20 diciembre 2019).

los burgueses ingleses desarrollaron la transformación tecnológica, conocida como revolución industrial, y en el orden político, los burgueses franceses derrocaron a la monarquía e instauraron el moderno Estado liberal de derecho. Lo que más tarde constituiría el capitalismo pues sus prácticas comerciales requerían libertad. Por lo que respecta a la instauración de las instituciones públicas, en materia penal, Ortiz dice que se configuró un nuevo procedimiento que limitó las actividades inquisitoriales del procedimiento medieval, y surgieron una serie de órganos públicos e instituciones que le imprimieron otro sentido al procedimiento penal, al incorporar garantías a los procesados en los medios de defensa y probanza. De allí que, en esta distribución de poderes, queda en manos del Poder Judicial la administración de justicia, vinculada a la función de impartir seguridad jurídica, en tanto que queda en manos del Poder Ejecutivo la realización de la seguridad pública.²⁷

No obstante, junto a las virtudes tales como el racionalismo crítico, el civismo, el desarrollo de los derechos individuales, la limitación del poder político, entre otros, los intérpretes del liberalismo introdujeron perversiones como la ambigüedad moral, el atomismo social, la destrucción de valores colectivos, el capitalismo salvaje, una obsesión por la competitividad a cualquier precio, entre otras. John Maynard Keynes destaca:

Se dice que es raro que un norteamericano invierta, como lo hacen muchos ingleses todavía, “para percibir una renta”; y no será fácil que compre un valor redituable si no tiene la esperanza de una apreciación del capital. Esto es sólo una forma de decir que cuando el norteamericano compra una inversión está poniendo sus esperanzas, no tanto en su rendimiento probable como en un cambio favorable en las bases convencionales de valoración; es decir, que es, en el sentido anterior, un especulador. Los especuladores pueden no hacer daño cuando sólo son burbujas en una corriente firme de espíritu de empresa; pero la situación es seria cuando la empresa se convierte en burbuja dentro de una vorágine de especulación. Cuando

²⁷ Ortiz y Ortiz, Serafín, “El modelo de estado liberal de derecho y el surgimiento de la policía”, *op. cit.*, p.1425.

el desarrollo del capital en un país se convierte en subproducto de las actividades propias de un casino, es probable que aquél se realice mal.²⁸

I.2 El Estado de bienestar o social

El Estado de bienestar, también conocido como benefactor, es un modelo político-económico en el que esta institución se encamina a sustentar servicios cumpliendo con los derechos sociales a la mayor cantidad de habitantes posible, con el objetivo de lograr el máximo bienestar general a través de acciones tales como la educación gratuita, salud pública, seguros de desempleo, etc.²⁹

Las bases teóricas de este modelo, que se venía implementando desde el siglo XIX;³⁰ pero que se aplicaría en casi todo el mundo después de la Segunda Guerra Mundial, las proporcionó el economista británico Keynes. En 1946 Estados Unidos, que había recibido con beneplácito la teoría Keynesiana, promulgó la Ley de Pleno Empleo.³¹ A consecuencia de ella, el gobierno federal ajustó su

²⁸ Keynes, John Maynard, *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*, 7ª ed., FCE, México, 1965, p. 145.

²⁹ *Enciclopedia económica*, disponible en: <https://enciclopediaeconomica.com/estado-de-bienestar/> (Consulta: 11 abril 2020).

³⁰ A mediados de los años treinta ya era importante la intervención gubernamental en las economías capitalistas, en sociedades tan distintas como la Alemania nazi y Estados Unidos. *Grandes Biografías*, Teoría Económica de John Keynes. El Estado de Bienestar New Deal, disponible en: <https://historiaybiografias.com/keynes/> (Consulta: 15 marzo 2020).

³¹ Primero conocida como Ley de Pleno Empleo y posteriormente como la Ley de Empleo de 1946. Fue aprobada en un ambiente de temor a otra depresión sobre la economía estadounidense, esta medida fue una salvaguarda para evitar el alza del desempleo, ante la perspectiva de 12 millones de soldados estadounidenses que regresaron a casa después de ganar la guerra. El gobierno norteamericano se basó en las teorías keynesianas, y rechazó la teoría de la auto-regulación de la economía. La intervención se dirigió a prevenir un aumento de los precios y trabajos disponibles en apoyo al poder adquisitivo de las personas, para fomentar el gasto privado y maximizar la capacidad de producción. La regulación dio lugar a la formación del Consejo de Asesores Económicos y el Comité Económico Conjunto que asistió al presidente para formular políticas nacionales, que lograron mantener las tasas de desempleo y evitaron una caída en el crecimiento económico durante

presupuesto a la mejora del empleo y la producción. Esta Ley recogía las ideas fundamentales que Keynes había presentado durante la década anterior en un ataque frontal a la política económica del *laissez-faire*, y que expuso en el libro *Teoría general sobre el empleo, el interés y el dinero*.³²

Frente a la economía clásica que sostenía que los niveles de fluctuación del empleo y las tasas de interés se corregían solos, Keynes, quien escribió durante la Gran Depresión, sostuvo que el ahorro individual y la reducción del consumo resultaban insuficientes para corregir recesiones importantes.³³ Desde su punto de vista, la clave para incrementar el capital era el crecimiento de la demanda, que dependía del índice del empleo permanente y alto, y para ello las inversiones privadas no eran suficientes. Por ello, el gobierno debía intervenir para asegurar el equilibrio económico.

Keynes creía en la economía de mercado, propuso socializar la inversión, a través de la intervención gubernamental. La Segunda Guerra Mundial reivindicó la teoría keynesiana cuando el gasto del gobierno logró el pleno empleo y finalizó la crisis que comenzó con la Gran Depresión.³⁴

varias décadas. Blog carrera, disponible en: <http://carrera.blogchr.com/cual-es-el-pleno-empleo.html> (Consulta: 11 abril 2020)

³² La publicación causó una revolución en la economía liberal.; las experiencias de la gran depresión de 1929, paradigma del deterioro de la economía a escala mundial, habían generado recelo sobre la viabilidad del sistema capitalista consagrado por la economía clásica, se dudó de su estabilidad y se comenzó a sostener que el Estado debía ser más activo para suavizar los ciclos comerciales. *Historia y Biografías HB*, disponible en: <https://historiaybiografias.com/keynes/> (Consulta: 11 abril 2020).

³³ *Club de ensayos.com* disponible en: <https://www.clubensayos.com/Negocios/Las-teorias-de-Keynes/249587.html> (Consulta: 11 abril 2020)

³⁴ *Historia y biografías HB, op. cit.* (Consulta: 15 marzo 2020)

Las características principales que distinguen a este modelo de Estado es que garantiza “estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, habitación, educación a todos ciudadano como derecho político y no como beneficencia”.³⁵

Algunos autores sostienen que el Estado social y democrático de derecho o de bienestar, comprende al menos tres periodos distinguibles: 1. Desde los años ochenta del siglo XIX hasta el inicio de la Primera Guerra Mundial, en donde es meramente asistencial y no concibe a los derechos económicos, sociales y culturales como derechos humanos; 2. Etapa entre guerras que concluye con el fin de la segunda guerra mundial y que se caracteriza por constitucionalizar los derechos sociales y establecer las bases para construir un Estado de bienestar; y 3. La época comprendida entre 1945 y el final de los años setenta del siglo XX, cuando los países más industrializados consolidan este tipo de Estado.³⁶

Señala Cárdenas que el núcleo argumentativo de las diversas teorías que sostienen al Estado social³⁷ es que se requiere una igualdad aproximada entre los seres humanos para sustentar que todos tienen derecho a la libertad.³⁸ Si en el

³⁵ Bobbio, Norberto *et al.*, *Diccionario de Política*, 8ª edición en español, trad. de Crisafio Raúl *et al.*, Siglo XXI editores, México, 1994, p. 551.

³⁶ La periodización se debe a Ignacio Sotelo, que expone en su obra: *El Estado Social, antecedentes, origen, desarrollo y declive*, consultada en: Cárdenas, Jaime, *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017, p. 67, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3403/3968> (Consulta: 1 enero 2021).

Sotelo aclara que el Estado social y de bienestar no es lo mismo que el Estado de bienestar, pero en términos generales fue el modelo de Estado que los países industrializados prefirieron a finales del XIX y en buena parte del siglo XX en donde el Estado mediaba e intervenía en las relaciones de producción entre capitalistas y clases obreras.

³⁷ La doctrina social católica, el cientificismo social -en desgracia-, la doctrina social-demócrata y las distintas versiones del humanismo apoyadas en autores como Laski o Maritain. Cfr., Cárdenas, Jaime, *Del Estado absoluto...*,

³⁸ Cárdenas Gracia, Jaime, “El Estado de Bienestar: Reflexiones para un Estado postsocial”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año 24, núm. 85, enero-abril de 1996, pp. 97-112,

Estado liberal se buscaba proteger a la sociedad de esta institución, en el social el Estado realiza su acción a través de prestaciones sociales, dirección económica y distribución del producto nacional.³⁹ En el plano económico la justificación del Estado de bienestar es que es el equilibrador de los desajustes del mercado.⁴⁰

En el Siglo XX este tipo de organización política se mantuvo desde los años treinta o cuarenta, hasta los años setenta, cuando entró en crisis múltiple porque se agotó el modelo.⁴¹

Así, las críticas contra el Estado de Bienestar vinieron de todo el espectro ideológico. Un exponente de la derecha, Friedrich Hayek, lo calificó de antidemocrático, pues muchos ciudadanos cuestionaban su intervencionismo. Este crítico, defensor del neoliberalismo, sostuvo que la libertad desaparecía a favor de la planeación que se propone y aplica sin una deliberación democrática.⁴² Desde la izquierda James O'Connor, en su obra, *Crisis fiscal del Estado*, descartó el modelo, pues consideró imposible hacer compatibles dos funciones antagónicas: La acumulativa, preocupada por satisfacer los intereses del capital, y la de legitimación,

disponible en: revista.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3403/3968 (Consulta: 20 diciembre 2020).

³⁹ García Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, 10ª edición, Alianza editorial, Madrid, 1976, pp. 26-30.

⁴⁰ Cárdenas, Jaime, "El Estado de Bienestar: Reflexiones para un Estado postsocial", *op. cit.* p. 102.

⁴¹ "La crisis fiscal del estado de bienestar se considera un signo de la incompatibilidad tendencial entre las dos funciones de estado de bienestar: el reforzamiento del consenso social, con la consiguiente lealtad hacia el sistema por parte de las grandes organizaciones de masa, y el apoyo a la acumulación capitalista con el uso anti coyuntural del gasto público. La relación entre estado y sociedad que se da en el estado de bienestar ya no se lee en términos de equilibrio, sino como elemento de una crisis que lleva progresivamente a la eliminación de uno de sus polos." Bobbio, Norberto *et al.*, *Diccionario de Política*, *op. cit.*, pp.554-555.

⁴² El Estado de bienestar fue demonizado por Hayek al denominarlo el "camino de servidumbre". Lo describió como intervencionista y represivo y aseguró que se convertiría en un Estado totalitario. Cfr. en Vergara Estévez, Jorge, "La concepción de Hayek del Estado de derecho y la crítica de Hinkelammert", *Polis, Revista Latinoamericana*, Universidad de Lagos, núm. 10, 2005, pp.1-13.

encargada de proporcionar a la población patrones de consumo, salud y educación.⁴³

I.3 Estado neoliberal

La expresión neoliberalismo es un neologismo híbrido compuesto por la palabra griega *neos* (nuevo), el sustantivo del latín *liberālis*, (libre y libertad) y el sufijo latino *ismo*, (sistemas o doctrina).⁴⁴ La Real Academia Española señala que es una “Teoría política y económica que tiende a reducir al mínimo la intervención estatal”.⁴⁵

El uso y la definición de neoliberalismo ha ido cambiando con el pasar de los años, no existe una opinión unánime sobre el concepto. Se emplea como una palabra asociada a la derecha y es manejada coloquialmente para abarcar una gran variedad de ideas diferentes: conservadurismo, liberalismo, fascismo, clasismo.

Una corriente de pensamiento considera que el neoliberalismo se fundamenta en la teoría clásica que se desarrolló en Inglaterra, Estados Unidos y Europa, en los siglos XIX y XX, que dominó hasta antes de la gran depresión y fue sustituida por el pensamiento keynesiano. Otros rechazan que éste tenga relación con las ideas liberales clásicas de Montesquieu, John Stuart Mill y Tocqueville. Más aún, consideran que es una traición a los grandes ideales liberales. Para ellos, el capitalismo de nuestros días es algo parcialmente planificado desde arriba, pero caracterizado por la dilución de los viejos principios liberales iusnaturalistas y por la eliminación de los propietarios accionistas como factores principales del quehacer económico:

“El orden social de Occidente, ya no se basa en la gloriosa doctrina liberal-iusnaturalista, sino en el cinismo neoliberal, se encuentra, en el fondo, sometido a la dictadura de la racionalidad meramente instrumental. Sus criterios de

⁴³ Cárdenas Gracia, Jaime, “El estado de Bienestar...”, *op. cit.*, p. 104.

⁴⁴ *Diccionario Etimológico Castellano en Línea*, disponible en: <http://etiologias.dechile.net/?neoliberalismo> (Consulta: 15 abril 2020).

⁴⁵ *Diccionario de la Lengua Española, versión electrónica*, edición del tricentenario, disponible en: https://dle.rae.es/?w=neoliberalismo_ (Consulta: 15 feb 2021).

legitimización han cesado de ser la libertad, la autonomía y la autodeterminación democrática, dando paso a valores rectores como el desempeño económico-financiero, el éxito material y el consumo grosero”.⁴⁶

Algunos más, sostienen que el neoliberalismo económico es una continuación de las teorías neoclásicas, pero constituye una visión extrema de las mismas, ya que: “Apuesta por una economía irrestricta y por un Estado que intervenga no para enfrentar las desigualdades sociales y económicas que el mercado provoca, sino para salvaguardar la presencia del mercado para garantizar su buen funcionamiento y enfrentar las barreras e impedimentos regulatorios a la libre competencia”.⁴⁷

La teórica política norteamericana Wendy Brown resume, aunque discrepa, que la manera más común de entender el neoliberalismo, es como un ensamble de políticas económicas que coinciden en su principio original de afirmar libres mercados. Enumera las medidas para asegurar la libertad del mercado: la desregulación de las industrias y de los flujos de capital; la reducción de las provisiones del Estado de bienestar y su protección a los más vulnerables; la privatización y subcontratación de bienes públicos (educación, parques, servicios, carreteras, previsión social, cárceles y hasta los Ejércitos); el fin de la redistribución de la riqueza como una política económica o sociopolítica; la conversión de cada necesidad o deseo humano en una empresa rentable, desde la preparación para ser admitido en las universidades hasta los trasplantes de órganos y las adopciones de bebés. La autora se opone a concebirlo como un conjunto de políticas estatales, una fase del capitalismo o una ideología que libera al mercado. En cambio, se centra en los diferentes efectos nocivos del neoliberalismo, y para ello, dice, “me uno a

⁴⁶ Mansilla, H.C.F, “Algunas diferencias entre liberalismo y neoliberalismo”, Biblioteca Saavedra Fajardo de Pensamiento Político Hispánico, p. 1, disponible en:

<https://www.saavedrafajardo.org/Archivos/tribuna/DOC0157-HCFM.pdf> (Consulta: 1 febrero 2021)

⁴⁷ Cárdenas Gracia, Jaime, *El modelo jurídico del neoliberalismo*, UNAM-IIJ y edit. Flores, Serie Doctrina Jurídica núm. 729, p.3, disponible en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4334/3.pdf> (Consulta: 15 abril 2020).

Michel Foucault y a otros, en una concepción del neoliberalismo como un orden de razón normativa que, cuando está en auge, toma la forma de una racionalidad rectora que extiende una formulación específica de valores, prácticas y mediciones de la economía a cada dimensión de la vida humana”.⁴⁸

A partir de la consideración de que el capitalismo implica una lógica sacrificial, es que Hernández Martínez lee al neoliberalismo como “(...) una gran máquina *sacrificial* que ha instrumentado el sacrificio de los trabajadores y de amplias capas de la población para mantener a flote el proyecto *ajeno* del capital, en plena crisis sistémica de acumulación”. La deuda, dice, más allá de su estricto carácter económico, guarda una estrecha relación con la moral y la subjetividad, con las lógicas del poder y el control social, con el tiempo y el futuro, cumple un papel como forma de gobierno y control en el neoliberalismo.⁴⁹

Jaime Cárdenas asegura que el neoliberalismo puede ser estudiado en tres dimensiones, como: ideología, forma de gobierno y paquete de medidas económicas.⁵⁰

1. Como ideología, “sostiene una imagen idealizada del libre mercado, recela de la intervención del Estado en la economía, a menos que favorezca al gran capital especulativo, rechaza a las empresas públicas y el rol del sindicalismo colectivo, desconfía de las normas medioambientales y fiscales que entorpecen el libre mercado”.
2. Como forma de gobierno, “se basa en valores empresariales como la competencia, el interés, la descentralización, el fortalecimiento del poder individual y las limitaciones a los poderes centrales”. El autor estima que a partir

⁴⁸ Brown, Wendy, *El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo*, trad. de Víctor Altamirano, Malpaso, México, 2016, p.35.

⁴⁹ Hernández Martínez, Cuauhtémoc Nattahí, “La deuda como forma de gobierno y subjetivación en el neoliberalismo. Reflexiones sobre la culpa, el sacrificio y la desesperación en la religión capitalista”, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6238856> (Consulta: 10 abril 2020).

⁵⁰ Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime, *El modelo jurídico del neoliberalismo*, *op. cit.* pp.3-4.

de él, las empresas estatales deben funcionar con la eficiencia y la eficacia de las empresas privadas y “en vez de promover el bien común o el desarrollo de la sociedad y la justicia social, impulsa sustituir la mentalidad burocrática como garantes del bien público por visiones empresariales para garantizar el libre mercado”.

3. Como paquete de medidas económicas, “se caracteriza por desregular y liberalizar la economía, privatizar las empresas estatales, reorganizar las actividades productivas para reducir costos, reducir las plantillas laborales y el déficit fiscal, privatizar los servicios públicos, estabilizar los precios, y abandonar la política macroeconómica que en el modelo keynesiano sirve para distribuir la riqueza”.

Es decir, que esta visión desmantela al Estado y lo somete a los intereses de los grandes capitales, que, por lo general, en países en vías de desarrollo como México, son transnacionales. Los políticos quedan sometidos al poder económico. La institución estatal se desdibuja pues el gobierno se pone al servicio de los grandes capitales.

¿Cómo surge el neoliberalismo?

El programa neoliberal se perfila en sus rasgos generales a fines de los años treinta y principios de los cuarenta. Originalmente el neoliberalismo era una filosofía económica acuñada por el economista alemán Alexander Rutow en 1938, quien propuso un «tercer camino» o un «camino entre medias» de la disputa que en ese momento se libraba entre el liberalismo clásico y la planificación económica. Entre sus postulados se encontraba: Redefinir las funciones estatales para poder distinguir más claramente entre un orden totalitario y uno liberal.⁵¹

⁵¹ El neoliberalismo moderno nació en el "Colloque Walter Lippmann", en agosto de 1938 en París, coloquio al que asistieron liberales como Louis Rougier, Walter Lippmann, Friedrich von Hayek, Ludwig von Mises, Wilhelm Röpke y Alexander Rüstow. Después, al fundarse la Sociedad Mont Pélerin, en Vevey, Suiza, en 1947, surgió la más influyente sociedad de pensamiento dedicada a la causa liberal, que hizo apología y propagó la economía de mercado a escala mundial. Para Hayek, se trataba de romper el aislamiento de los pensadores liberales en un mundo amenazado por el colectivismo y el ascenso de las tesis keynesianas y marxistas. La membresía original estaba

Su momento de mayor vitalidad intelectual se encuentra en los años cincuenta; no obstante, a lo largo de todo ese tiempo, y hasta los años setenta, fue marginal en el espacio público.⁵² Los antecedentes de la implementación del neoliberalismo los encontramos en China, en el gobierno de Deng Xiao-ping (1979), quien tuvo la visión de que para modernizar al país lo importante era la economía y no la política, después Margaret Thatcher lo instrumentó en el Reino Unido (1979) y Ronald Reagan en Estados Unidos (1981).

Deng empieza a liberalizar el sistema económico chino y lo encamina hacia pautas capitalistas, aunque con intervención estatal. Sustituye la política de aislamiento con una política de apertura al comercio, de inversiones e intercambio con el exterior. El país se abre al turismo y a los viajes de estudiantes a otros países.⁵³ Margaret Thatcher, fue una seguidora de la doctrina neoliberal y monetarista de Friedrich Hayek y Milton Friedman, su política económica se enfocó

compuesta por 36 economistas e intelectuales transnacionales; desde este pequeño comienzo, sus ideas se extendieron por todo el mundo, fomentando, entre otras cosas, las plataformas políticas de Margaret Thatcher y Ronald Reagan y el Consenso de Washington. Cfr. Guillen Romo, Héctor, “Los orígenes del neoliberalismo: del Coloquio Lippmann a la sociedad de Mont-Pélerin”, *Revista economíaunam*, UNAM, vol. 15, núm. 43, enero-abril de 2018, pp. 7-72, disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v15n43/1665-952X-eunam-15-43-7.pdf> (Consulta: 5 mayo 2020).

⁵² Escalante señala que es en los años sesenta, cuando escriben lo fundamental de su obra Hayek, Friedman, Bruno Leoni, Buchanan, Gary Becker, cuando en Alemania se ensaya la “economía social de mercado”. Cfr. Escalante Gonsalvo, Fernando, “Los años setenta. Breve historia del neoliberalismo”, revista *Nexos*, 1 de mayo de 2015, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=24790> (Consulta: 2 feb 2021).

⁵³ En diciembre de 1978, un par de años después de la muerte de Mao, en una reunión plenaria del Comité Central del Partido Comunista se aprobó formalmente la nueva orientación de la política económica. Cfr. Fanjul, Enrique, “30 años de reforma en China”, *Real Instituto Elcano*, núm., 164, 2008, disponible en:

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/cf536e804f0198968683e63170baead1/ARI164>

-

2008_Fanjul_reforma_China.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=cf536e804f0198968683e63170baead1. (Consulta: 10 diciembre 2020).

en limitar la oferta de dinero en circulación en la lucha contra la inflación.⁵⁴ Ronald Reagan atribuyó la causa de todos los males al aumento excesivo de los poderes del Estado del que responsabilizó a las administraciones demócratas desde 1960. El remedio fue retomar las reglas de mercado, suprimiendo o flexibilizando toda normativa que pusiera obstáculos a la economía.⁵⁵

El neoliberalismo se propagó porque los años setenta, en contraste con las dos o tres décadas anteriores de relativa estabilidad social y crecimiento económico, fueron años de inestabilidad, desempleo, crisis económica, huelgas, manifestaciones violentas, empobrecimiento masivo, terrorismo, exasperación social, y por ello de tensión. Escalante sostiene que el episodio decisivo para el cambio de modelo fue la guerra de Yom Kippur de 1973, a partir de la cual la OPEP impuso un embargo a los países que habían apoyado a Israel. Al agravarse la crisis económica, todo se complicó.⁵⁶ Añade que los setenta comenzó a volverse difícil mantener el empleo. No había dinero bastante y no funcionaban las medidas que se habían usado durante mucho tiempo.⁵⁷

⁵⁴ *Historia y Biografías HB*, disponible en: https://historiaybiografias.com/biografia_thatcher/ (Consulta: 16 abril 2020).

⁵⁵ González Fuentes, Juan Antonio, *Unas claves para entender el Neoliberalismo: Reagan y Thatcher*, disponible en: <http://ojosdepapel.com/Index.aspx?blog=819> (Consulta: 16 abril 2020).

⁵⁶ Escalante Gonsalvo, Fernando, "Los años setenta. Breve historia del neoliberalismo", *op. cit.* Explica Escalante que la medida afectó a Holanda, Portugal, Rhodesia, Sudáfrica y, finalmente, al conjunto de los países europeos. El petróleo, que se había mantenido en alrededor de dos dólares por barril durante 30 años, salta en menos de dos años a 12 dólares por barril (y subiría más después de la revolución de Irán). La crisis energética incide sobre el consumo y la producción en los países centrales, y contribuye a provocar una crisis financiera de grandes proporciones. Los bancos comienzan a recibir cantidades ingentes de dinero, petrodólares, que los países productores de crudo no pueden invertir ni colocar en una Europa en crisis. La opción es prestar a los países de la periferia, que están encontrando los límites del modelo de desarrollo.

⁵⁷ La administración de la demanda agregada (total de bienes y servicios demandados por un país, a un determinado nivel de precios, en un determinado periodo de tiempo) mediante la expansión monetaria empezó a resultar contraproducente: se producía inflación, bajaban los salarios reales, se

El programa neoliberal, elaborado en algunas universidades, fundaciones y centros de estudio, brindó una alternativa. Su partida era una crítica a las políticas keynesianas. En ese tiempo ofreció: un programa económico completo, cuestionaba el orden institucional, de las inercias y las consecuencias del Estado de bienestar, y brindaba una explicación general de la crisis que se estaba viviendo.⁵⁸

Hemos visto que luego de años de la implementación de este modelo en México, más de 40, se prueba su fracaso: pobreza, desigualdades, incremento de la corrupción, falta de transparencia en el manejo de las finanzas públicas, desviación de recursos a empresas privadas constituidas y también a empresas fantasma, así como la falta de respuestas a los problemas sociales que han repercutido en el aumento de la violencia.

Una de las críticas más contundentes al neoliberalismo, la que más nos importa aquí, es que como en otras dominaciones, los vínculos sociales están gobernados por la violencia de clase. Cárdenas Gracia señala que es “un esquema integral geopolítico que conjuga la violencia política, militar, ideológica, jurídica y estatal para que las transformaciones estructurales que promueve pongan a las anteriores variables de su lado en beneficio de las clases altas que establecen los

devaluaba la moneda y se entró en una espiral de aumento de precios y salarios, y la economía seguía estancada, explica Escalante.

⁵⁸ Ya vimos que el keynesianismo se basa en el intervencionismo del Estado como herramienta para salir de las crisis económicas. Sostiene que el gasto público debe aumentarse para estimular la demanda agregada y con ella la producción, la inversión y el empleo. Antes de Keynes, la mayoría de los economistas se centraron en la escasez de recursos, él se concentró en el exceso de recursos. Sostenía que el paro no se debía a la escasez de recursos, sino a la escasez de demanda, que provocaba poco consumo y no producía una cantidad de bienes que diera trabajo a todos. *Economipedia*, disponible en: <https://economipedia.com/definiciones/keynesianismo.html> (Consulta: 20 marzo 2020).

elementos que conforman la convivencia y la nueva forma de dominación política de carácter planetario. Pero con anclajes nacionales.”⁵⁹

Compartimos esta visión y sostenemos que la llamada “guerra contra el narcotráfico” en México se enmarca en este contexto. Donde se utiliza la fuerza para quitar los obstáculos y abrir paso a los negocios de las grandes transnacionales extranjeras y a un minúsculo grupo de mexicanos.

El neoliberalismo al convertirse en un principio rector de la gestión pública y del pensamiento económico del Estado, orientó su misión hacia facilitar las condiciones para la acumulación de capital. A la par la seguridad comenzó a convertirse en un paradigma de gobierno para gestionar la transición al neoliberalismo. Esta se ha transformado en el eje central de la política estatal contemporánea, configurando la forma en que se ejerce el gobierno.⁶⁰

Consideramos que en el ámbito del derecho el neoliberalismo se ha traducido en una serie de reformas para adecuar el gobierno a este modelo. Entre ellas, las reformas penales ocupan un importante lugar. La transición económica requiere de incorporar a las leyes nuevas amenazas y delitos; es decir, nuevas formas de control. Foucault explicaba la causa de que los medios de comunicación concediesen tanto espacio a la criminalidad:

“...cuantos más delincuentes existan más crímenes existirán, cuantos más crímenes existan más miedo tendrá la población y cuanto más miedo haya en la población

⁵⁹ El autor ejemplifica: promoción de tratados y acuerdos internacionales de carácter: comercial, de seguridad, medioambientales y de derechos humanos, casi siempre, impulsados por los gobiernos de las grandes potencias para conformarlos a sus intereses, así como a los requerimientos de los organismos financieros internacionales y a las determinaciones de los acuerdos de libre comercio y de las grandes empresas transnacionales. Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime, “El Estado de Bienestar: Reflexiones para un Estado postsocial”, *op. cit.*

⁶⁰ Gutiérrez Vega, Valeria, “Violencia de Estado y securitización en el marco de la guerra contra el narcotráfico 2006-2012; intereses geoestratégicos estadounidenses y estabilización social en México en la posguerra fría”, Tesis para obtener el título de licenciado en Relaciones Internacionales, UNAM, México, 2016. p. 147.

más aceptable y deseable se vuelve el sistema de control policial (...) lo que explica por qué en los periódicos, en la radio, en la televisión, en todos los países del mundo, sin ninguna excepción, se concede tanto espacio a la criminalidad como si se tratara de una novedad en cada nuevo día”.⁶¹

Nosotros consideramos que en el caso de México la utilización económico-política del narcotráfico ha permitido que en nombre de su combate se gestione una transformación jurídica de la Constitución y del ejercicio político estatal. El derecho entonces, se convierte en un facilitador y rehén de las reglas del neoliberalismo, como demostraremos más adelante.

A nivel regional Ipar Ezequiel asegura que la crisis económica del año 2008 puso de manifiesto las nuevas formas de autoritarismo social, pues este trance potenció la aparición de sujetos temerosos que canalizan la experiencia de la precariedad y la incertidumbre a través de prejuicios y actitudes de desprecio hacia (la libertad de) los otros.⁶² El autor sigue a Streeck, quien sostiene que las principales fuerzas que desencadenaron la pérdida de legitimidad del capitalismo democrático provinieron de los propietarios y administradores del capital, que a comienzos de los años 70 “se deshicieron de la responsabilidad asumida a mediados del siglo XX respecto del crecimiento, el pleno empleo, la seguridad social y la cohesión social, depositando más que nunca el bienestar de sus ciudadanos en el mercado”.⁶³ De allí, subraya Ipar, que la legitimidad del capitalismo democrático, ya no deriva de la lealtad ciudadana (participación electoral, entre otras), sino de la “confianza del capital”. En el contexto del aprieto económico del neoliberalismo, “su

⁶¹ Foucault, Michel, “*Las Redes del Poder*”, conferencia pronunciada en 1976 en Brasil, disponible en: <http://www.diporets.org/articulos/Las%20redes%20del%20poder.pdf>. (Consulta: 5 mayo 2020).

⁶² Ipar, Ezequiel, “Neoliberalismo y neoautoritarismo”, *Revista Política y Sociedad*, ediciones Complutense, vol. 55, núm. 3 de diciembre de 2018, pp. 825-849, disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/57514/4564456549083> (Consulta: 5 mayo 2020). Nota: A partir de aquí se sigue a este autor en el desarrollo del tema.

⁶³ Explica Ipar, que Streeck descarta que la crisis del capitalismo haya derivado de las demandas de justicia social o de la resistencia de los jóvenes trabajadores frente al régimen opresivo de la competencia salarial, asegura que surgió de los propietarios del capital.

modelo político-económico pudo encontrar una nueva fuerza legitimadora en la politización del autoritarismo social o, para decirlo mejor, al canalizar los temores y el malestar con la globalización neoliberal en el autoritarismo”.⁶⁴

Sin embargo, en el caso de nuestro país, Daniel Márquez sostiene que en realidad no hay nada nuevo, que el viejo proyecto liberal borbónico, que impactó en la independencia criolla, es el mismo proyecto que plasmó la revolución de 1910, por lo que parece natural el tránsito del nacionalismo “liberal” al (neo)liberalismo actual. Señala que hoy sufrimos un “neoporfirismo” arropado ideológicamente por el (neo)liberalismo. Y va más allá al sostener que “la dialéctica nacionalismo revolucionario contra (neo)liberalismo en el constitucionalismo mexicano es falsa”. Pues históricamente nunca existió ese debate y hoy tenemos una Constitución que no corresponde a un proyecto “nacionalista”.⁶⁵ En este sentido, se debe destacar que en la década de los cuarenta el presidente Lázaro Cárdenas nombró a Luis Montes de Oca, como director del Banco de México, para el periodo del 31 de diciembre de 1935 al 6 de septiembre de 1940, quien invitó a México a personajes como Friedrich Hayek y Ludwig von Mises.

A modo de conclusión podemos adelantar que el Estado no es un instrumento de la economía como pretende el neoliberalismo, sí es en cambio, un sistema de relaciones sociales estructuradas en torno al poder político, que debe mantener el orden y la paz pública, pero garantizando siempre el interés general para lograr la estabilidad y la convivencia pacífica. La Constitución tampoco puede ser utilizada como un instrumento legitimador de orden económico manejado por una oligarquía internacional.⁶⁶ Coincidimos con Pedro de la Vega en que el problema estriba en que, “como consecuencia de la mundialización económica, una serie de poderes

⁶⁴ Ipar se apoya en resultados de encuestas de opinión, realizadas entre los años 2004 y 2016, que muestran el crecimiento de la aceptación del autoritarismo social en algunos países latinoamericanos; de entre los que destaca México.

⁶⁵ Márquez, Daniel, “La legitimidad y el reto de articular la “Cuarta Transformación””, en Ackerman, John (coord.) *El cambio democrático en México, Siglo XXI*, México, 2019, p. 251.

⁶⁶ Cfr. Cárdenas, Jaime, *op. cit.*

políticos reales que la Constitución debería controlar se convierten en poderes ocultos y las agresiones a sus normas en fatales y misteriosos acontecimientos del destino”.⁶⁷

En estas circunstancias, alteradas como consecuencia de la mundialización las estructuras y los contornos del Estado, y eliminados los supuestos ideológicos vertebradores de la sociedad civil sobre los que se montó el concepto burgués de Constitución normativa, señala García Pelayo, nada tiene de particular que “se produzca un giro copernicano en la historia del constitucionalismo, en virtud del cual la Constitución deja de ser la norma legitimada en los valores que conforman su propia realidad social y política, para pasar a convertirse por su parte en instrumento legitimador de un mundo confuso, desordenado y caótico”.⁶⁸

II. ESTADO, EJÉRCITO Y POLICÍA: LAS INTERACCIONES Y LAS DIFERENCIAS SUSTANTIVAS

En este espacio de nuestra reflexión en torno a la colaboración militar en tareas de seguridad pública en México, nos corresponde unir el tema del Estado con las actividades encomendadas al Ejército y a la policía. Lo anterior nos lleva al análisis de las categorías de: a) Seguridad nacional; b) Seguridad interior y c) Seguridad pública.

Aunque la Constitución de México no define lo que es el Estado los artículos 40, 41 y 49 nos permiten establecer como sus elementos básicos: población, territorio, poder y soberanía. De acuerdo a ellos el Estado mexicano es un “ente con soberanía emanada del pueblo mexicano, conformado como República

⁶⁷ Vega García, Pedro de la, “Mundialización y Derecho Constitucional: La crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual”, *Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 100, abril-junio de 1998, p. 34, disponible en:

https://archivos.diputados.gob.mx/Centro_Estudio/UEC/maestria/estado_y_constitucion/REPNE_100_015.pdf (Consulta: 23 febrero 2021).

⁶⁸ García-Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, Fundación Manuel García Pelayo, México, 2010, pág. 34.

representativa, laica y federal que ejerce sus funciones a través de tres poderes de la Unión...”.⁶⁹

Como cualquier otro Estado, el mexicano cuenta con dos herramientas fundamentales para brindar seguridad tanto a los ciudadanos como a sí mismo; por un lado, la fuerza pública civil, la policía, cuya función es brindar seguridad pública, y por el otro las instituciones militares, el Ejército y la Fuerza aérea y la Marina Armada de México, que en México tienen encargada la seguridad nacional (defensa y seguridad interior).

Estas dos instituciones, la militar y la policiaca, son imprescindibles para lograr, mantener, y en su caso, hacer valer el Estado de derecho, ya sea frente: a) Amenazas externas, actos generados por el poder de otro Estado, o por actores no estatales, que pueden vulnerar las aspiraciones, intereses y objetivos nacionales de México; o b) Riesgos internos, daños a los intereses nacionales debido a la interacción de fenómenos políticos, económicos y sociales con la intervención de agentes no estatales o desastres de origen natural o provocados por el hombre; y c) Protección de las personas, sus derechos y sus bienes, lo que constituye el marco base de la seguridad pública.

II.1 Las funciones del Estado en materia de seguridad

Etimológicamente función proviene del latín *functio*, que significa “ejecución”, “ejercicio de alguna facultad”, “cumplimiento de un deber”.⁷⁰ En tanto administración viene del latín *administratio* “función que se desarrolla bajo el mandato de otro”.⁷¹ Sus componentes léxicos son: el prefijo ad (hacia), minister (sirviente o

⁶⁹ García García, Adriana, “Estado, poder y administración”, en Márquez Gómez, Daniel (coord.), *Manual de derecho administrativo*, UNAM-IIJ, FCE, México, 2019.

⁷⁰ *Diccionario Etimológico Castellano en línea*, disponible en: <http://etimologias.dechile.net/?funcio.n> (Consulta: 9 abril 2020).

⁷¹ *Diccionario Etimológico Castellano en línea*, disponible en: <http://etimologias.dechile.net/?administracio.n> (Consulta: 17 abril 2020).

subordinado),⁷² y el sufijo tio (relación, selección). Vimos que “seguridad” viene del latín *securitas* (cualidad de estar sin cuidado), de la raíz *se* (prefijo arcaico latino que significa separar, selecto secreto) y *curus* (como en cura y curador) y el sufijo *tas* (cualidad). *Curus* es el participio del verbo *curare* (cuidar, preocupar).⁷³

Es decir, la función estatal en materia de seguridad implica que su gobierno ejecute o cumpla el deber mandatado por la ciudadanía de brindar las condiciones para que ésta pueda estar tranquila y vivir sin cuidado, que no tenga que estar alerta.

En ocasión de un simposio entre México y Francia, Phillipe Melchior, director general del Instituto de Altos Estudios para la Seguridad Interior del Ministerio del Interior de Francia, señaló que además de que la seguridad: "es un estado, una situación de tranquilidad, que resulta de la ausencia real de peligro", también es: "una política...el conjunto de acciones que son llevadas a cabo para llegar a ese resultado", e igualmente "una percepción, un sentimiento de la población frente a la situación positiva y frente al conjunto de acciones que se llevan a cabo para llegar a esta situación".⁷⁴

Entonces la seguridad que brinda el Estado no sólo se enfoca a generar una situación de tranquilidad y a emprender acciones que permiten arribar a ese resultado, sino también, y eso es relevante aquí, debe provocar una percepción o sentimiento de que se cuenta con ella, pues de la percepción ciudadana deriva la legitimidad de la acción de un gobierno.

García Ramírez afirma que “en ello (seguridad) residen la razón y la eficacia germinales del poder público”. El Estado asume lo que Max Weber llamó el

⁷² Por eso se le llama ministro al que sirve a Dios y a los que hacen servicio público, Cfr. *Diccionario Etimológico Castellano en línea*, disponible en: <http://etimologias.dechile.net/?ministro> (Consulta: 17 abril 2020).

⁷³ *Diccionario Etimológico Castellano en línea*, disponible en: <http://etimologias.dechile.net/?seguridad> (Consulta: 17 abril 2020).

⁷⁴ Brasdefer Hernández, Gloria, “Sistema Nacional de Seguridad Pública: Avances y Perspectiva, en La Administración de la Seguridad Pública y las policías en México”, *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, No 106, septiembre-noviembre de 2002, p.32.

“monopolio de la coacción física legítima”; es decir, la facultad exclusiva -y excluyente de la de cualquier otro- de emplear la fuerza en la conducción de la vida social. Este autor enfatiza que no se trata de que la organización estatal despliegue de cualquier manera la fuerza que monopoliza, sino de que la emplee en el sentido y en la medida, que correspondan a los altos ideales de la seguridad, la justicia y el bien general. El monopolio racional de la fuerza permite, así, el alcance de una seguridad afianzada en la legitimidad; su ejercicio viciado conduciría, en cambio, a la más completa e insoportable inseguridad.⁷⁵

Así, el art. 12 de la Declaración Francesa estipula que: “La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública; esta fuerza se instituye, por tanto, en beneficio de todos y no para utilidad particular de aquéllos que la tienen a su cargo”.⁷⁶ De allí que la seguridad es además de una función de Estado, un derecho y una política de gobierno, la que, para ser legítima, debe estar asentada en el bien general y la justicia.

Como sabemos actualmente la legislación mexicana distingue entre tres tipos de seguridad: la nacional, la interior y la pública.

La Seguridad Nacional.- Antaño, el concepto de Seguridad Nacional estaba relacionado con amenazas externas y estabilidad del Estado y, por lo tanto, se definía en términos de disuasión nuclear, superioridad de armamento, inteligencia militar, contención de naciones agresoras y estabilidad en el contexto de la guerra fría. La Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América, se concebía y operaba en función de prevenir y enfrentar las amenazas que representaban los países comunistas. La seguridad al interior de los países de América Latina entonces, estaba concebida para prevenir las amenazas relacionadas con esta

⁷⁵ García Ramírez, Sergio, “En torno a la seguridad pública –desarrollo penal y evolución del delito–”, en Peñaloza, Pedro José y Garza Salinas, Mario A. (coords.), *Los desafíos de la Seguridad Pública en México*, Universidad Iberoamericana, UNAM-IIJ, PGR, México, 2002.

⁷⁶ Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano, disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/22/pr/pr19.pdf> (Consulta: 21 abril 2020).

ideología, ya fueran grupos estudiantiles, partidos políticos comunistas o personas con ese tipo de ideas.⁷⁷

Esta teoría clásica estaba regida por dos proposiciones: a) La filosofía idealista que sostenía que la seguridad nacional era una necesidad para mantener el equilibrio mundial y como consecuencia el medio para mantener la paz interior de los estados, y un recurso para mediar los conflictos, a través de controlar cualquier acción, interna o externa, que atentara contra su equilibrio; y b) La escuela realista que analiza el problema a partir de considerar que en la medida en que un Estado mantenga su fortaleza, ésta le permitirá conservar una posición dentro del sistema y a su vez, ser funcional al interés nacional. Hoy, ambas teorías sirven como referente, pero no son suficientes, se consideran simplificadoras, pues parten de una sola variable de estudio. Las relaciones entre los países han cambiado significativamente a partir de la sociedad global.⁷⁸

El Diccionario de la Real Academia define la Seguridad como la cualidad de estar seguro, y a la locución Nacional como: perteneciente o relativo a una Nación.⁷⁹

⁷⁷ El movimiento estudiantil de 1968 y el “halconazo” de 1971 son ejemplos de ello; posteriormente también el levantamiento armado, en contra del neoliberalismo o capitalismo de Estado, por parte del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en el estado de Chiapas.

La matanza del 10 de junio de 1971 en la Cdad. de México, ocurrió el que se celebra la festividad de Corpus Christi, por lo que es conocida como la Masacre del Jueves de Corpus o La Masacre de Corpus Christi. Se conoce también como “El Halconazo” ya que en ella participó un grupo paramilitar identificado con el nombre de Halcones. Cfr. “¿Cómo fue la Masacre del Jueves de Corpus de 1971 o Halconazo?”, *El Herald de México*, 10 de junio de 2019, disponible en:

<https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2020/6/10/como-fue-la-masacre-del-jueves-de-corpus-de-1971-halconazo-97624.html> (Consulta: 7 diciembre 2020).

⁷⁸ Alamillo Gutiérrez, Luis, “Seguridad y Desarrollo”, revista *Quórum*, Cámara de Diputados, núm. 48, noviembre-diciembre de 1996, pp. 43-45, disponible en:

http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/quorum/Quorum_48_nov-dic_1996.pdf (Consulta: 17 abril 2020).

⁷⁹ *Diccionario de la Real Academia Española*, disponible en: <https://dle.rae.es/seguridad> (Consulta: 17 abril 2020).

El Estado desde la teoría política debe responder a la sociedad que se encuentra en peligro o amenaza.⁸⁰

Para un mejor entendimiento del tema, en la actualidad, la seguridad se analiza desde una perspectiva flexible y cambiante y no como representación abstracta. Coincidimos en que la seguridad de un Estado se construye de manera circunstancial, se debe adaptar a las necesidades, cultura e historia de cada país.⁸¹

Hoy, encontramos que las amenazas que asechan a Latinoamérica están cada vez menos relacionadas con las antiguas agendas militaristas de la guerra fría y más cerca de las realidades socioeconómicas, de las vulnerabilidades vinculadas con el medio ambiente y, en el caso de algunos países como México, de su localización geográfica, con asimetrías económicas que generan múltiples problemas fronterizos, con la fragilidad institucional de algunos gobiernos y con el surgimiento de actores no estatales ilegales, cada vez más contestatarios a la autoridad.⁸²

En México la facultad del presidente de la República en la materia se encuentra regulada en la primera parte de las fracciones I y VI, del art. 89. La primera relacionada con la “facultad reglamentaria” y la segunda ligada a la seguridad nacional, la seguridad interior y la defensa exterior. La facultad del Congreso de la Unión para emitir leyes en materia de seguridad nacional está prevista en el art. 73, fracción XXIX-M. Respecto a la seguridad interior, que

⁸⁰ Ávila Martínez, Alexander et al, “La teoría política de Thomas Hobbes y su influencia en la construcción del principio de legalidad en el Estado moderno”, *Revista Via Iuris*, núm. 20, 2016, pp. 149-162, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6610308> (Consulta: 27 marzo 2021).

⁸¹ “Seguridad Nacional definiciones y conceptos”, disponible en: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/munoz_p_ba/capitulo1.pdf (Consulta 28 marzo 2021).

⁸² Sánchez Lara, Gerardo Rodríguez, “Antiguas y Nuevas Amenazas a la Seguridad de América Latina”, *Bien Común*, año 13, núm. 152, 2 de agosto de 2007, pp. 15-18, en: <https://www.casede.org/BibliotecaCasede/seguridadal.pdf> (Consulta: 20 octubre 2020).

contempla la fracción VI del art. 89, no existe facultad expresa del Congreso para regularla, por lo que se aplica la fracción XXXI del art. 73 que permite al Congreso “expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.”

El marco legal en materia de seguridad nacional surge en el país de manera tardía. El término apareció por primera vez en un documento oficial en 1973.⁸³ La primera Ley de Seguridad Nacional se promulgó en el año 2005, y estableció algunas bases jurídicas, organizativas y funcionales del Sistema de Seguridad Nacional, aunque la realidad ha demostrado que son insuficientes.⁸⁴ El ordenamiento señala que por Seguridad Nacional se entienden: “...las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano”. Estas conllevan a la protección de la nación, la preservación de la soberanía, el mantenimiento del orden constitucional y la unidad de las entidades integrantes de la Federación, entre otras, de acuerdo al art. 3.

El “conjunto de acciones” que mantienen la estabilidad, integridad y permanencia del Estado mexicano se agrupan en el siguiente cuadro:

Seguridad Exterior o seguridad nacional	Seguridad Interior	Otras (seguridad humana)
2. Preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio. 5. Defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional	1. Protección de la nación mexicana (Estado) frente a las amenazas y riesgos 3. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno. 4. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación,	1. Protección de la nación mexicana (el pueblo) frente a las amenazas y riesgos

⁸³ El término aparece por primera vez en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación; en el ordenamiento se asignaba a la Dirección Federal de Seguridad (DFS) la recolección y el análisis de la información relacionada con la seguridad de la nación (*Diario Oficial* del 27 de julio de 1973).

⁸⁴ En ese momento se creó el Consejo de Seguridad Nacional, y aunque en su seno participan múltiples dependencias, no parece que se haya logrado una verdadera coordinación entre ellas.

	6. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.	
--	--	--

Es decir que la Ley de Seguridad Nacional divide a la seguridad en exterior e interior,⁸⁵ y no incluye acciones destinadas a mantener la seguridad pública ni la seguridad ciudadana ni la humana,⁸⁶ aunque la fracción 1 podría catalogarse como seguridad humana si entendemos a la nación mexicana como pueblo.

El ordenamiento además enumera 12 posibles amenazas a la seguridad, entre ellas los actos que: impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada; tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada; de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas; tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos; marca el art. 5. La normativa también señala que: a) En el Plan Nacional de Desarrollo y en el programa que de él derive, se definirán temas de Seguridad Nacional y b) Para la elaboración de la Agenda Nacional de Riesgos se tomará en cuenta tanto el Plan Nacional de Desarrollo como el programa respectivo, señala el art. 7.

En algunos países la agenda de seguridad tradicional vinculada a los asuntos castrenses ha sido rebasada por una nueva, que incluye aquellas amenazas que afectan a la población: delincuencia, crimen organizado, terrorismo, migración, legitimidad, vulnerabilidad social, pobreza, desigualdad, respeto a los derechos

⁸⁵ La seguridad se divide en pública y nacional; la segunda a su vez, se subdivide en: exterior (la constitución le llama: defensa nacional) y seguridad interior.

⁸⁶ En la actualidad, es innegable que la seguridad nacional moderna está relacionada tanto con los derechos humanos como con las cuestiones socioeconómicas; y que por ello, compete a las policías.

humanos, etc.⁸⁷ En México, como vimos, estas amenazas no están reconocidas por la norma.

En este punto es de subrayar como concepto de aparición reciente (1994) el de seguridad humana, mismo que no ha logrado una definición consensuada, pero que, en principio, "...es un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos".⁸⁸ Otro concepto reciente es el de seguridad ciudadana,⁸⁹ que le concede mayor atención a la vida y la dignidad de las personas; es decir, una concepción ciudadano-céntrica que supera la definición tradicional de naturaleza restringida y centrada únicamente en el poder y el dominio estatales (estatocéntrica).⁹⁰

⁸⁷ Cfr. "Estudio Comparativo de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013", 26 de enero de 2016, disponible en: <https://observatorio.cisde.es/archivo/estudio-comparativo-de-la-estrategia-de-seguridad-nacional-2013/> (Consulta: 27 marzo 2021).

⁸⁸ Esta concepción entendida en amplio sentido, supone distintas dimensiones que permitan a los individuos alcanzar una estabilidad: económica, alimentaria, salud (ambiental, personal y comunitaria), entre otras. Cfr. Fondo de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, disponible en: <https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/> (Consulta: 20 febrero 2021).

⁸⁹ Especialistas en seguridad internacional han denominado a la seguridad humana como: "una noción más allá del espectro de la seguridad." El debate actual sobre la reconceptualización de la seguridad, luego del fin de la guerra fría, ha generado debates que incluyen: nuevos sectores, nuevos actores, y novedosas concepciones. Se han desarrollado tres posturas: a) Clásica o tradicional, orientada a privilegiar la seguridad del Estado, básicamente por medios militares; b) Ampliacionista, que engloba aspectos militares, políticos, económicos, sociales y medioambientales con un enfoque antropocéntrico; y c) Crítica, que cuestiona las dos anteriores pues valora que se sustentan en el principio de seguridad como una realidad objetiva, sin incluir su carácter subjetivo. Leal Moya, Leticia, "Seguridad Humana. La responsabilidad de proteger", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 38, núm. 114, septiembre-diciembre de 2005, pp. 117 a 118, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3855> (Consulta: 20 enero 2021).

⁹⁰ Ramos García, José María, "Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual", *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, vol. 47, núm. 194, mayo-agosto de 2005, pp. 33-51, disponible en:

La Seguridad Interior.- El término de seguridad interior está presente desde la Constitución estadounidense de 1787 en donde se destaca la existencia de una milicia nacional estatal para: hacer cumplir las leyes de la Unión, sofocar las insurrecciones y rechazar las invasiones.

En “El Federalista” se lee:

Como estos Ejércitos, en el primer caso, raramente o nunca entrarán en acción para la defensa interior, el pueblo no corre el peligro de acostumbrarse a la subordinación militar. No es usual que las leyes establezcan excepciones para favorecer las exigencias militares; el gobierno civil conserva todo su vigor, sin que lo corrompan ni lo confundan los principios y las tendencias de un estado militar. La fuerza natural de la comunidad sobrepuja a la del pequeño Ejército; y los ciudadanos, no estando habituados a buscar la protección militar ni a sufrir su opresión, ni aman ni temen a la soldadesca; la aceptan con desconfianza como un mal necesario y se mantienen listos a resistir un poder que presumen puede ejercerse en perjuicio de sus derechos. En circunstancias semejantes, el Ejército puede ayudar útilmente a la autoridad para reprimir una facción pequeña o alguna turbamulta o insurrección; pero será impotente para hacer triunfar los abusos a que se opongan los esfuerzos unidos de la gran masa del pueblo.⁹¹

Después de los “atentados” terroristas del 11 de septiembre de 2001, se desarrolló en Estados Unidos la noción de *homeland security*. En particular, a diferencia del concepto de seguridad nacional, los riesgos y amenazas ya no sólo se refieren a la competencia con otros estados. Desde este enfoque, se piensa que la globalización y los medios de comunicación incrementan la vulnerabilidad y magnifican los efectos, una vez que ocurre alguna contingencia, destaca Montero Bagatella:

“La transformación de los actores políticos después de la guerra fría llevó a una reconfiguración de los conceptos relacionados con la seguridad. La aparición de organizaciones criminales y grupos terroristas condujo a una reorganización de las

revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/viewFile/42484/38600 (Consulta: 20 octubre 2020).

⁹¹ Disponible en <https://libertad.org/media/El-Federalista.pdf> (Consulta: 28 marzo2021)

instituciones de seguridad pública y nacional; al mismo tiempo, las amenazas por epidemias o grandes desastres naturales constituyen riesgos para la salvaguardia del Estado. Entre los elementos determinantes de la seguridad interior están la coordinación interna de cada orden de gobierno y también lo que existe entre ellas, con el reconocimiento del papel de los gobiernos subnacionales en la estrategia, que por lo general no son tomados en cuenta en la seguridad nacional. Además, permite considerar una variedad de asuntos que trascienden a la seguridad pública y nacional, que se relacionan con la protección ante desastres naturales, grandes accidentes, consumo de recursos naturales y epidemias, entre otros”.⁹²

La seguridad interior, de acuerdo a Montero, requiere de la colaboración de los estados con el gobierno federal en diversas áreas a fin de: a) Que éste los asesore en la identificación y protección de su infraestructura estratégica, así como para la reacción adecuada en caso de ser necesaria; b) Garantizar un flujo de información entre las dependencias gubernamentales; c) Identificar de manera apropiada los riesgos y amenazas en el territorio, labor primordial de los gobiernos locales y estatales, para neutralizar a los actores que pudieran representar un peligro; d) Apoyar a los estados en el diseño de un plan de seguridad interior, que les permita proteger su infraestructura y a su población, y así reconocer su responsabilidad en la tarea, y fomentar mecanismos para incluir la participación ciudadana.⁹³

El art. 89 de la Constitución mexicana impone como obligación al titular del Ejecutivo federal, la de 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. De aquí se advierte que: 1) La Constitución refiere a la definición legal que ya se analizó, 2) Tanto la seguridad nacional como la interior

⁹² Montero Bagatella, Juan Carlos, “El concepto de seguridad en el nuevo paradigma de la normatividad mexicana”, *Scielo*, vol. 25, núm. 58, septiembre-diciembre de 2013, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252013000300007 (Consulta: 1 mayo 2020).

⁹³ *Idem.*

se relaciona con las fuerzas militares; y 3) Parece existir un nexo entre la seguridad exterior e interior.

La seguridad Pública.- La instauración del Estado liberal de derecho erige como supremo valor de la modernidad la seguridad jurídica, ya que “la aspiración de la sociedad reside en asegurar sus bienes jurídicos más preciados que, obviamente, giran en torno a la libertad, la igualdad y la propiedad privada”.⁹⁴

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano señala que la seguridad exige la dualidad mando-obediencia: “Ningún hombre puede ser acusado, arrestado o detenido, salvo en los casos determinados por la Ley y en la forma determinada por ella. (...) con todo, cualquier ciudadano que sea requerido o aprehendido en virtud de la Ley debe obedecer de inmediato, y es culpable si opone resistencia...”, dice el art. 7.

En México, el concepto de seguridad pública “se incorporó al texto constitucional a partir de la reforma de 1982, vigente en 1983, cuando se les atribuyó a los municipios a seguridad pública con el carácter de servicio público”.⁹⁵

La fracción III inciso h) del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios que enumera, entre ellos la seguridad en los términos del art. 21 del mismo ordenamiento, que a su vez determina que la seguridad pública: a) Es una función del Estado a cargo de los tres niveles de gobierno; b) Que sus fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social;

⁹⁴ Ortiz, Ortiz Serafín, *op. cit.*, 1420-1422.

⁹⁵ Zarazúa Martínez, Ángel, “¿La naturaleza jurídica de la seguridad pública corresponde a un servicio público? El caso de México”, en Cienfuegos Salgado, David y Rodríguez Lozano, Luis Gerardo (coords.), *Actualidad de los servicios públicos en México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009 pp. 481-512, disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11565> (Consulta: 9 mayo 2020)

y c) Comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas.

Como vimos la seguridad pública es una “función” estatal, pero aquí observamos que también es un servicio público. En tanto, el Congreso de la Unión es el órgano facultado para “expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal (Ciudad de México), los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal”, según el art. 73, fracción XXIII.

De allí que en el dictamen elaborado en el Senado de la República se observó que:

“...la institución nacional de la seguridad pública, apuntada en el art. 21, es un concepto mayor que debe entenderse como una función del Estado mexicano, vital para contribuir a la preservación del Estado de derecho, como una parte de la actividad estatal, que junto con la acción persecutoria y la impartición de la justicia provoquen la mayor certidumbre jurídica entre los habitantes de la República Mexicana”.⁹⁶

García Ramírez ha cuestionado que el concepto acogido a propósito de la seguridad pública en el texto constitucional pone el énfasis en la dimensión policial y judicial, y soslaya los otros aspectos de la cuestión.⁹⁷ Percepción con la que coincidimos, es difícil crear condiciones de seguridad pública efectiva si se le asigna esta labor sólo a quienes ejercen la función penal estatal, con olvido de las demás

⁹⁶ Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, de la Cámara de Senadores de la Ley General que establece las bases de la coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Última reforma *Diario Oficial* del 23 de agosto de 2004.

⁹⁷ Arriba nos referimos a la evolución del concepto de seguridad bajo una idea más moderna: la seguridad ciudadana, misma que se centra en la dignidad humana.

tareas.⁹⁸ Creemos que un Estado que enfatiza lo punitivo, y deja de lado sus obligaciones éticas, como procurar las condiciones adecuadas para el ejercicio de los derechos de índole económica, política y social de todos sus integrantes, difícilmente será eficaz en brindar la seguridad jurídica y pública que requiere su población, pues generará contextos adecuados para el enfrentamiento. No debe perderse de vista que la seguridad es también un derecho humano.

De hecho, el concepto de seguridad ha evolucionado, la fuerza militar es un instrumento político legítimo, sólo en los casos que autoriza la Carta de las Naciones Unidas: acciones colectivas para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales, y la legítima defensa. A lo que se suma el Derecho Internacional Humanitario derecho de la guerra o derecho de los conflictos armados (Convenios de Ginebra y de La Haya).⁹⁹

La revisión del marco constitucional mexicano evidencia que la seguridad en México es entendida como implementación del orden a través de la fuerza pública, identificada en las fuerzas armadas y en la policía.

La normativa además reparte competencia entre la Federación y los estados, así como entre éstos y los municipios, que se refuerza con la facultad que tiene el Poder Legislativo federal para declarar la desaparición de poderes en las entidades federativas y los legislativos estatales, para hacer lo propio respecto de los ayuntamientos. No obstante, no existe un marco legal regulatorio de estas competencias, lo que genera problemas operativos como la actuación de la milicia en acciones de seguridad pública, pues no existe un cuerpo intermedio entre ellas y las corporaciones policiacas, que debería ser la institución de la Guardia nacional,

⁹⁸ Bajo esta concepción se produjo la “guerra contra el narcotráfico”, que apela a la facultad punitiva del Estado, y deja de lado las funciones restantes, principalmente: a) el combate a la pobreza a través de fortalecer la educación, la salud y la vivienda; y b) la distribución de la riqueza a mediante la recaudación y la distribución del presupuesto; es decir, de la aplicación de la justicia distributiva.

⁹⁹ Carta de las Naciones Unidas, artículos 23 a 32 y 51, disponible en: <https://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html> (Consulta: 25 diciembre 2020).

en el contexto primigenio que le daba la Constitución.¹⁰⁰ El vacío expone a las instituciones armadas a un marco legal inadecuado, con capacitación y adiestramientos para una función diferente a su habitual desempeño. Esto conlleva el riesgo de violar los derechos humanos, y las deja a merced del poder corruptor de las organizaciones criminales, así como a la crítica por los errores en su actuación.¹⁰¹

II.2 El papel de las fuerzas policíacas

El vocablo policía del latín *politia* y este del griego *politeia*, en la lengua griega antigua no tenía el mismo sentido de concebir a la policía como cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos y subordinada a las autoridades políticas. *Politeia* en griego antiguo significaba derecho de la ciudadanía, relación de los ciudadanos con el Estado, administración del Estado, constitución de un Estado.¹⁰²

No obstante, la Grecia Antigua contó con un sistema de control social para sancionar las infracciones cometidas ante las leyes. Aristóteles en su *Política* dice: “Ante todo un Estado no puede existir sin ciertas magistraturas, que le son indispensables, puesto que no podría ser bien gobernado sin magistraturas que garanticen el buen orden y la tranquilidad”.¹⁰³

El investigador Daniel Márquez señala que los cuerpos policíacos actuales son recientes. Destaca que en 1829 Sir Robert Peel, ministro del interior del Gabinete Británico, impulsó la aprobación por parte del Parlamento de la

¹⁰⁰ Ver en el Capítulo IV el apartado titulado: La Guardia Nacional antes de las reformas.

¹⁰¹ “Diplomado Políticas Públicas de Seguridad Nacional y de Seguridad Pública”, Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM y Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados, 17 de octubre al 24 de enero de 2020, Módulo I. Antecedentes, Contexto y Conceptos Básicos de la Seguridad Nacional y de la Seguridad Pública.

¹⁰² *Diccionario Etimológico Castellano en línea*, disponible en: <http://etimologias.dechile.net/?polici.a> (consulta: 1 abril 2020).

¹⁰³ Aristóteles, *Política*, edit. NoBooks, edición digital, Colección prosa, 2017, núm. 1778, disponible en: <https://books.google.com.mx/books> (Consulta: 29 septiembre 2019).

“Metropolitan Police Act” para crear el cuerpo de policía de Londres, dando origen a los cuerpos policíacos modernos. De su contenido resalta el establecimiento de una nueva oficina de policía de la metrópoli y de la comarca, y la designación de dos personas como jueces, para dirigir la actividad de la oficina, bajo la dirección de un secretario de Estado. De la “Metropolitan Police Act” se advierte que la policía está sujeta a la dirección de la autoridad administrativa, no de la autoridad política.¹⁰⁴

En efecto, el origen de la policía como la conocemos hoy es nuevo, pero no las funciones policiales. Los primeros cuerpos policíacos fueron instituciones sin estabilidad temporal, poco profesionalizados y confundidos con los típicamente militares, hasta el punto de que con frecuencia era el mismo Ejército el que intervenía. La militarización fue una constante en la mayoría de los países. Tendencia que, en muchos, perduraría hasta el siglo XX, cuando se produjo una desmilitarización, más o menos evidente en función de las características del respectivo régimen.

Jar Couselo recuerda que el Estado absolutista se caracterizó por concentrar poderes, donde había confusión entre las funciones militar y policial, y entre el mantenimiento del orden interno y la defensa de las fronteras. Por ello, era inevitable que se impusiera “la idea militar de eliminación física del enemigo sobre la moderna idea policial de prevención del delito y captura del delincuente.”¹⁰⁵ Explica que la concepción ilustrada (Siglo XVIII) entendía el progreso como el avance de la conciencia y la práctica de la libertad. Pero en España, los cuerpos de seguridad tenían finalidades represoras de desórdenes públicos, dejando en segundo plano la

¹⁰⁴ Márquez Gómez, Daniel, “La función policial democrática: Apuntes para la comprensión de las tres leyes que instituyen el modelo policial de “Guardia nacional” en México”, ponencia presentada en el *Seminario Seguridad humana y guardia nacional: ¿Quo vadis México?*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 20 de febrero de 2019.

¹⁰⁵ Jar Couselo, Gonzalo, “El papel de la policía en una sociedad democrática”, *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 85, 1999, pp. 199-220, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=758960>. (Consulta: 5 agosto 2020).

Nota: Seguimos a este autor en la exposición de los orígenes de la policía.

labor investigadora. En ese país, el Ejército se mantuvo como modelo de seguridad. Por la ausencia de objetivos claros, no se planificó ni se definieron funciones. La falta de profesionalización de la policía, la convirtió en un aparato de represión. Fue la Revolución francesa la que puso fin al despotismo cuando consagró el principio de que la ley es la garantía de los derechos del ciudadano (art. 12).¹⁰⁶

El liberalismo imperante en todo el siglo XIX confrontó los dos modelos europeos más importantes de Policía: el anglosajón (inglés) y el continental (francés). El primero, denominado “Policía del Pueblo”, surge de demandas de una autorregulación social. En el segundo, “Policía del Príncipe”, priman consideraciones políticas para la legitimación del Estado. El modelo continental se caracterizaba por estructuras organizativas militarizadas, fuerte centralización, y un sistema de información a nivel nacional y distante de la sociedad a la que tenía que controlar. España, al optar entre autoridad y libertad, se decantó por la primera; de ahí que algunos autores consideren el modelo policial como un «liberalismo de corte militarista». La Constitución de 1812 de la Monarquía Española, Constitución de Cádiz, contiene dos rasgos característicos del militarismo: a) Ausencia de una amplia declaración de derechos y libertades, y b) Regulación del orden público y de la Administración encargada de mantenerlo en relación con el Derecho militar.¹⁰⁷

¿Cómo actúa la policía en un régimen dictatorial? Jar Couselo señala que, en los regímenes autoritarios, la policía: a) adopta una organización de tipo piramidal, central y jerarquizada, con procesos de formación y socialización inspirados en principios militares como obediencia, jerarquía o disciplina, b) está lejos de la población para poder llevar a cabo el control político y reprimir las

¹⁰⁶ El art. 12 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano señala: “La garantía de los derechos del Hombre y del Ciudadano necesita de una fuerza pública; por ello, esta fuerza es instituida en beneficio de todos y no para el provecho particular de aquéllos a quienes se encomienda”, disponible en:

http://tratadoseuropeos.eu/Documentos/Declaracion_de_los_Derechos_del_Hombre_y_del_Ciudadano.pdf (Consulta: 5 enero 2021).

¹⁰⁷ Jar Couselo, Gonzalo, “El papel de la policía en una sociedad democrática”, *op. cit.*, p. 203.

disidencias; c) se caracteriza por una ambigüedad funcional, en la que predominan las tareas encaminadas al control de actividades político-sociales, pero se manifiesta con mayor rigor en las de mantenimiento del orden público;¹⁰⁸ y d) se militariza, ya sean sus estructuras orgánicas --a través de la permanente ósmosis entre los mandos militar y policial o con el frecuente trasvase de personal militar hacia los puestos de mando y dirección— lo que asegura una mayor lealtad al sistema político. Así, en muchos países, la imagen tradicional de la policía es, o fue, la de «brazo armado del poder político, ejecutora y realizadora de todas las opresiones y represiones», cuyos miembros, gente ruda, sin preparación y mal pagada, vivían de espaldas a la sociedad.

El modelo policial mexicano

Derivado del federalismo, el modelo policial mexicano corresponde a uno descentralizado, con policías dependientes de cada uno de los tres órdenes de gobierno, que pertenecen a dos tipos de corporaciones: a) La preventiva o administrativa (federal, estatal o municipal) y b) La judicial o ministerial (investigadora) que actúa a posteriori de la comisión de un delito en apoyo al Ministerio Público (fiscal). A las que se suma el personal de las empresas privadas.

Si tomamos en cuenta las características del modelo autoritario de Couselo, podemos afirmar que la policía mexicana tiene algunas: su estructura es vertical, y se basa en la disciplina; sus elementos están mal pagados, el poder político los ha utilizado para reprimir y obtener información de los adversarios; tienen mala imagen ante la sociedad; y se les traslapa con los militares.

¹⁰⁸En este punto Jar Couselo cita la obra de Jean Louis Loubet, *La police. Approche socio-politique*, quien señala que ese predominio de las motivaciones políticas sobre las societales o comunitarias obliga a que el poder político conceda una gran importancia al policía como agente de información; pues le considera la única fuente «objetiva», capaz de influir y condicionar las decisiones del poder político, ya sea ocultando o difundiendo información interesada. De ahí la tendencia a multiplicar el número de servicios de información para no quedar a merced de una sola fuente y suplir las carencias de alguno de ellos.

Que los cuerpos policíacos mexicanos están lejos de ser un modelo, lo confirma el Informe *La Policía en México Muchas Reformas, Pocos Avances*, elaborado por Meyer para la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos.¹⁰⁹ De cualquier forma, y aunque la policía mexicana tiene tintes dictatoriales y está mal preparada, consideramos que es mejor, que atienda la problemática de seguridad pública a que lo haga la milicia, pues carece de la fuerza letal del Ejército.

La relación entre los cuerpos de seguridad civiles y los cuerpos militares cuya función debería estar separada se ha ido modificando, tomando estos últimos un papel cada vez más protagónico en materia de seguridad pública. Muchas policías municipales y locales, y en el actual sexenio hasta la policía federal, han sido reemplazadas en su función de brindar seguridad. Las fuerzas armadas han ido asumiendo un papel cada vez más relevante en la instrumentación de las políticas de seguridad nacional y de seguridad pública del Estado mexicano.

Es de destacar que en la Constitución no se establece el contenido del concepto de seguridad y es la normatividad secundaria la que hace una diferencia importante entre la seguridad pública y la nacional. El avance de la noción de seguridad nacional a partir de la aprobación de la Ley en la materia en 2005 ha sido importante y a costa del concepto de soberanía, “para justificar los intereses de una élite política y económica como si fuesen los de la nación.”¹¹⁰

La definición lleva a reconocer que la comisión de delitos y las conductas antisociales requieren de la acción coordinada del Estado en el marco del régimen

¹⁰⁹ Meyer, Maureen, *La Policía en México. Muchas Reformas, Pocos Avance*, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, mayo de 2014, disponible en: https://www.wola.org/wp-content/uploads/2014/05/La-Policía-en-México_Muchas-Reformas-Pocos-Avances.pdf, (Consulta: 21 abril 2020).

¹¹⁰ Sandoval Palacios, Juan Manuel, “Militarización, seguridad nacional, seguridad pública en México”. *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. 6, núm. 18, mayo-agosto de 2000, pp. 183-222, disponible en: <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/espiral/espiralpdf/Espiral18/183-122.pdf> (Consulta 1 diciembre 2020).

de competencias, lo que no se establece en la Constitución sino en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) lo que convierte a la coordinación en una responsabilidad del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y de la Secretaría de Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana (SSPPC), en particular. Sin embargo, ésta no tiene facultad para coordinar a todas las instituciones del Estado y el Sistema Nacional de Seguridad Pública no está integrado a ellas, por lo tanto, en realidad no puede hablarse de políticas de Estado en materia de seguridad pública.¹¹¹

Son de destacar las diferencias sustanciales entre las policías y las fuerzas armadas. Como sabemos, estas tienen una esencia militar, lo que implica tanto el armamento que portan, que es de alto calibre y es letal y sólo ellas están autorizadas a utilizarlo, como la férrea disciplina con la que son formados los elementos a consecuencia de su misión principal: La defensa del Estado y sus instituciones. Estos cuerpos, salvo excepciones, como el Plan DN-III-E, no tienen contacto con la ciudadanía. Las policías en cambio, al ser de carácter civil, portan armamento de menor calibre, no tienen adiestramiento militar y su función primaria deriva en un contacto permanente con la ciudadanía, ya sea en apoyo de ella, o en la prevención y persecución del delito. Además, no están formadas para aplicar la fuerza mortífera en contra de los ciudadanos.

La Ley Nacional del Uso de la Fuerza distingue, en las fracciones III y IV del art. 3, las armas por su letalidad. Considera armas menos mortales “aquellas a través de las cuales se disminuyen las funciones corporales de un individuo, reduciendo al mínimo el riesgo de causarle lesiones que pongan en peligro su vida”.

¹¹¹ Montero Bagatella, “El concepto de seguridad en el nuevo paradigma de la normatividad mexicana”, *op. cit.*

Las armas letales son “las que por su diseño y mecanismo ocasionan o pueden ocasionar lesiones graves y la muerte”.¹¹²

El art. 6 de esta Ley gradúa el impacto del uso de la fuerza en las personas de la siguiente manera: a) Persuasión: cese de la resistencia a través del uso de indicaciones verbales o de la simple presencia de la autoridad; b) Restricción de desplazamiento: determinar un perímetro con la finalidad de controlar la agresión; c) Sujeción: fuerza física moderada solo para el control o aseguramiento de los individuos; d) Inmovilización: fuerza física intensa, pudiendo emplear medios o equipos destinados a restringir la movilidad para lograr aseguramiento de personas; e) Incapacitación: fuerza física con máxima intensidad, permitiendo el empleo de armas menos letales y sustancias químicas irritantes, con la finalidad de neutralizar la resistencia y la violencia, con alta probabilidad de causar lesiones que no pongan en riesgo la vida; f) Lesión grave: utilizar la fuerza epiletal, permitiendo el uso de armas menos letales o de fuego con el fin de neutralizar a los agresores y proteger la integridad de la autoridad o de personas ajenas, con alta probabilidad de dañar gravemente; y f) Muerte: fuerza letal como una acción excepcional, permitiendo el uso de armas menos letales o de fuego para repeler y neutralizar la agresión, no teniendo otra opción para proteger la vida ajena o la propia, con un alto riesgo de causar la muerte del agresor.¹¹³

Pese a las diferencias en cuanto a la letalidad de ambas instituciones, en México no se está apostando a las policías. Un estudio de la Organización de las

¹¹² *Diario Oficial de la Federación* del 27 de mayo de 2019.

En el Informe de *Human Rights Watch (HRW)* de 2011 para México, el organismo solicitó al Congreso crear una ley nacional para regular el uso de la fuerza de todas las instituciones de los tres niveles de gobierno, sobre estándares reconocidos internacionalmente. Cfr. *Ni Seguridad, Ni Derechos. Ejecuciones, desapariciones y tortura en la "guerra contra el narcotráfico" de México*, 9 de noviembre de 2011, disponible en: <https://www.hrw.org/es/report/2011/11/09/ni-seguridad-ni-derechos/ejecuciones-desapariciones-y-tortura-en-la-guerra-contra> (Consulta: 17 octubre 2020).

¹¹³ El art. 7 de esta Ley consigna como amenazas letales inminentes: I. La acción de apuntar con el cañón de un arma de fuego o una réplica de la misma en dirección a una persona; II. La acción de no soltar un arma de fuego o una réplica de la misma después de advertencia clara; III. La acción de

Naciones Unidas, elaborado en 2015, señala que únicamente siete entidades del país alcanzan el promedio de 300 agentes de la policía por cada 100 mil habitantes, como recomienda la Oficina para la Droga y el Delito de la ONU. Estas eran: Baja California Sur, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Quintana Roo y Tabasco; en tanto que los otros 25 estados no cumplían con el estándar.¹¹⁴

Asimismo, es de resaltar que, aunque el artículo 115 otorga al municipio el servicio público de la seguridad, muchos municipios carecen de policía. En el año 2015 de los 2,458 municipios del país, sólo contaban con este cuerpo 1,833; es decir que 625 carecían de ella.¹¹⁵ Para 2018 el número de municipios aumentó a 2,463, y el de policías se redujo a 1,812.¹¹⁶

II.3 El papel de las fuerzas armadas

La voz Ejército deriva del latín *exercitus* (grupo entrenado militarmente), derivado del verbo *exercere* (ejercitar), formado con el prefijo *ex-* (hacia afuera), y el verbo *arcere* (encerrar, contener) y el sufijo *-ito* (que ha recibido la acción). La idea era estar encerrado practicando, sin cesar, para la batalla.¹¹⁷ En tanto, Armada viene del participio de “armar”, lat. *armatus*. Como adjetivo: Provisto de armas, y otra acepción es el Conjunto de Fuerzas Navales de un Estado.¹¹⁸

poner en riesgo la integridad física de una persona con un arma punzocortante; IV. El accionar el disparador de un arma de fuego; V. La acción de portar o manipular un explosivo real o una réplica del mismo, o VI. Las acciones tendientes a perturbar objetos o sistemas que puedan tener efectos letales o incapacitantes en una o más personas.

¹¹⁴ Lorena, López, “Solo 7 estados, con tasas de policías como pide la ONU”, periódico *Milenio*, 8 de marzo de 2015.

¹¹⁵ INEGI; “Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015”, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2015/> (Consulta: 9 junio 2020).

¹¹⁶ Vizcaíno Zamora, Álvaro, *Gendarmería y otras soluciones para la seguridad pública y la seguridad interior*, Ubijus editorial, México, 2018, pp. 53-54.

¹¹⁷ *Diccionario Etimológico Castellano en línea*, disponible en: <http://etimologias.dechile.net/?eje.rcito> (Consulta: 10 abril 2020)

¹¹⁸ *Diccionario de la Lengua Española*, disponible en: <https://dle.rae.es/?w=Armada> (Consulta: 10 abril 2020).

No obstante, el vocablo Ejército es utilizado coloquialmente para referirse al conjunto de las fuerzas militares, aéreas, terrestres y navales con que cuenta un Estado para su defensa y ataque, que en México se integra por el Ejército Nacional, la Armada de México y la Fuerza Aérea.

A pesar de que Max Weber (1998) jamás simplificó el concepto de Estado a la función de mantener el control sobre el uso de la fuerza, podemos afirmar que cualquier tipo de Estado --federal o unitario, parlamentario o presidencial-- precisa de orden y unidad.¹¹⁹ Por ello, esta organización política no puede permitir perder o compartir el monopolio de la fuerza con nadie, dentro o fuera de sus fronteras.¹²⁰

La Seguridad Nacional en los estados modernos no está relacionada necesariamente, con lo bélico. El concepto de seguridad nacional en su faceta ofensiva, forma parte de una doctrina elaborada por teóricos y militares de EE.UU. y se genera después de la segunda guerra mundial, con motivo de la guerra fría, para contener la influencia del socialismo real en ese país y en el mundo.¹²¹

II.4 La seguridad como función de protección y tutela de los derechos humanos

¹¹⁹ Cruz Reyes, Gerardo e Islas Aguirre, Carlos Iván, “El Estado mexicano y el Ejército ante la historia”, Notas estratégicas, Número 47, febrero 2019, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

¹²⁰ Más adelante analizaremos que en la “guerra contra el narcotráfico” hubo intervención en México de elementos del ejército estadounidense.

¹²¹ Jaime Cárdenas señala que más que un concepto de defensa nacional, los estadounidenses formaron una doctrina que trasciende el concepto de defensa nacional; el cual consiste en prevenir y rechazar amenazas militares de otros países —la guerra en legítima defensa o defensa exterior como la llamamos en México— para aludir posteriormente a condiciones de estabilidad y de paz en Estados Unidos y en sus aliados que permitan el desarrollo de estos y la defensa de sus recursos estratégicos. Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime, “Las distinciones analíticas de la Ley de Seguridad Interior”, *Revista Alegatos*, núm. 98, enero-abril de 2018, pp. 7-32, disponible en:

<https://issuu.com/tirantloblanch/docs/0a7853477dd6bbd44a667a02055d7713> (Consulta: 1 enero 2021).

La Seguridad Pública y los Derechos Humanos guardan una estrecha relación. La seguridad es en sí misma un derecho humano, pero también es, como vimos, una responsabilidad ineludible del Estado, pues su existencia es un presupuesto básico para que puedan ejercerse los otros derechos. Una verdadera seguridad evita, o por lo menos disminuye, las violaciones a los derechos. Lo contrario ocurre, cuando la seguridad es deficiente.

Sabemos que las violaciones más frecuentes a los derechos fundamentales las realizan las autoridades encargadas de proporcionar la Seguridad Pública.¹²² García Ramírez nos recuerda que, “en la fundación del Estado de derecho, oriundo de las libertades fundamentales proclamadas al final del siglo XVIII por las revoluciones estadounidense y francesa, y luego por los movimientos insurgentes de Europa y América, la seguridad fue recogida como derecho natural e inalienable de los seres humanos”.¹²³

Es decir que la seguridad va en paralelo al Estado de Derecho, éste no existe sin ella. La seguridad pública realiza el objetivo de los Estados modernos de conservar el Estado de Derecho. El reto de las instituciones encargadas de la seguridad pública, es lograr un equilibrio entre la coercibilidad de las normas jurídicas y el respeto de los derechos y valores fundamentales.¹²⁴ De allí que sea vital que tanto el Estado, como los gobiernos, tengan clara la importancia de este equilibrio al crear los planes y los programas en materia de seguridad.

Asimismo, es indispensable que la ciudadanía conozca sus derechos y que la capacitación de los cuerpos de seguridad incluya una visión humanista; pero todos los esfuerzos serán infructuosos si no se acompañan de la limpieza de los ministerios públicos, la fiscalía y el Poder Judicial, y de una exitosa rendición de

¹²² Moreno Luce, Marta Silvia, “La seguridad pública, los derechos humanos y su protección en el ámbito internacional”, *Letras Jurídicas*, núm. 9, 2004, pp. 233-255, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5208474> (Consulta: 21 diciembre 2020).

¹²³ García Ramírez, Sergio, “En torno a la seguridad pública –desarrollo penal y evolución del delito–”, *op. cit.* p.83 .

¹²⁴ Moreno Luce, “La seguridad pública, los derechos humanos...”, *op. cit.*

cuentas de estas instituciones. No sirve concientizar a policías y militares sobre su función y que se jueguen la vida en la calle, si estas instituciones no funcionan.

La seguridad es uno de los derechos que reconoce el art. 2° de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Existe la precepción de que los derechos humanos se conforman por cuatro generaciones,¹²⁵ pero la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos emitió en el año 2003 el documento: *“Normativa y práctica de los derechos humanos para la policía. Un Manual ampliado de los derechos humanos para la policía.”*¹²⁶

El Manual se basa en tres principios: a) Las normas internacionales de derechos humanos obligan a todos los estados y a sus agentes, incluidos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; b) Los derechos humanos son objeto legítimo del derecho internacional y del escrutinio de la comunidad internacional; y c) Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley están obligados a conocer y aplicar las normas internacionales de derechos humanos.

La práctica de los derechos humanos conforme al Manual, implica que los funcionarios de policía: a) Se capaciten para comprender mejor sus atribuciones y limitaciones; b) Recuerden que "la obediencia a las órdenes de un superior" no puede invocarse para justificar violaciones graves de los derechos humanos (asesinatos, desapariciones, torturas); c) Se familiaricen con los procedimientos internos y externos de denuncia y notificación; y d) Comuniquen las infracciones a la ley y las violaciones a los derechos humanos.

¹²⁵ La primera, cuando se establecieron derechos y libertades individuales; la segunda caracterizada por la puesta en práctica de derechos sociales; la tercera, que abre la posibilidad de reconocer derechos a grupos específicos, llamados vulnerables; y la cuarta, que habla ya de derechos colectivos o de los pueblos y los relacionados con las tecnologías.

¹²⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ONU, Ginebra, 2004, disponible en:

<https://www.ohchr.org/SP/PublicationsResources/Pages/TrainingEducationthree.aspx> (Consulta: 1 diciembre 2020).

El Manual refiere además que la policía en la democracia debe: a) Velar por la “protección de la seguridad pública y los derechos de las personas”; b) Conformar “un órgano independiente del Ejecutivo, y actuar bajo la dirección y sujeción de los tribunales; c) Representar a la comunidad en su conjunto, obedecerla y responder ante ella; d) Actuar como “servidores imparciales del público en general y del gobierno. Además, el gobierno debe abstenerse de ordenar o forzar a los elementos policiacos a dedicar recursos policiales en favor o en detrimento de ningún partido político o grupo de interés, ni de ningún miembro de éstos. Asimismo, las limitaciones al ejercicio de los derechos y disfrute de las libertades tendrán el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer “las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática”, entre otras.¹²⁷

Es decir que la función policiaca implica velar por la seguridad pública y los derechos de las personas y no por los intereses de los partidos y los funcionarios en turno como en México. Además, la independencia de la institución debe garantizarse, lo que tampoco sucede en el país. En México la policía no está diseñada para “representar y obedecer a la comunidad” ni para responder ante ella, en cambio se le obliga a acata la voluntad de los gobiernos en turno. La policía mexicana carece de capacitación para satisfacer las “justas exigencias de la moral” porque el tema se estigmatiza. Desafortunadamente en el país, tanto funcionarios como académicos confunden la ética con las cuestiones religiosas.

¹²⁷ En este espacio se destacan algunas de las características que señala el Manual deben tener las policías, sobre todo las que consideramos hacen falta en nuestro país.

CAPÍTULO PRIMERO

APARTADO B. “LA POLÍTICA DE SEGURIDAD APLICADA EN MÉXICO EN LOS DOS ÚLTIMOS SEXENIOS”

INTRODUCCIÓN

La globalización neoliberal cuenta con diversas formas para restringir la democracia y los derechos humanos; una de ellas pasa por imponer medidas coercitivas que realiza el Ejército. La lógica del capital, muchas veces de manera intencional, corrompe a las policías, lo cual permite implantar un modelo militar bajo el pretexto de combatir al crimen organizado y al terrorismo. Los ataques a las Torres Gemelas en Estados Unidos fortalecieron la solución militar en el continente americano. Así estos delitos se convirtieron en la principal intimidación a la seguridad pública y nacional de México. La concepción militar exclusiva y excluyente fue la base de la estrategia de seguridad del entonces titular del Poder Ejecutivo, Felipe Calderón, y prolongó el conflicto armado, pues “la historia militar demuestra que la superioridad material suele ser el factor decisivo en la resolución de las guerras de larga duración.”¹²⁸

Seis años después del inicio de la fallida estrategia militar aplicada por la administración de Felipe Calderón Hinojosa, la cifra de muertos relacionados con la “guerra” sobrepasaba los 100 mil, sin que se hubiese obtenido resultado alguno en materia de seguridad.¹²⁹ Inexplicablemente, su sucesor, Enrique Peña Nieto,

¹²⁸ Moloeznik, Marcos Pablo y Suárez de Garay, María Eugenia. “El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)”, *Frontera Norte*, vol. 24, núm. 48, julio-diciembre de 2012, pp.121-144, disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/136/13623082005.pdf> (Consulta: 19 diciembre 2020).

¹²⁹ Investigadores del Cuerpo Académico Derechos Humanos y Estado de Derecho, del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH), de la Universidad de Guadalajara coincidieron en que “Las políticas en materia de seguridad adoptadas por el presidente Felipe Calderón, a 10 días de haber tomado la dirección del país, consistentes en “recuperar los espacios públicos”, han sido sólo una “simulación”. Cfr. Carrillo, Juan, “Una ficción, el programa de seguridad de Felipe Calderón”, Universidad de Guadalajara, Red Universitarias de Jalisco, 2008, disponible en:

mantuvo al Ejército en las calles realizando la misma función, sin importar que la estrategia hubiera probado su ineficacia y letalidad. Ni siquiera el Ejército estaba persuadido de participar, debido a que se vio envuelto en acusaciones reiteradas de violar los derechos humanos de civiles, y demandó un marco jurídico de actuación. El saldo final de la política bélica aplicada en los dos sexenios fue de, por lo menos, 224,099 muertos.¹³⁰

En este espacio analizamos los antecedentes de la llamada “guerra contra el narcotráfico” para develar cómo se fueron fraguando los acuerdos, tomando las decisiones y consolidando los discursos de sus defensores. Adelantamos que del análisis de los planes nacionales de desarrollo y sectoriales de ambos presidentes en materia de seguridad, se concluye que esta estrategia no estaba destinada a combatir al crimen organizado. En cambio, significó un distractor encaminado a encubrir: la militarización del país, la modificación del sistema de justicia mexicano a modo de los estadounidenses, la corrupción y el lavado de dinero por parte de diversos funcionarios y la privatización de bienes públicos en favor de grandes capitales.

<http://www.udg.mx/es/noticia/una-ficcion-el-programa-de-seguridad-de-felipe-calderon> (Consulta: 2 mayo 2020).

¹³⁰ La política de seguridad calderonista dejó, según cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública, 102 859 homicidios en el país; a los que se sumaron 121 mil 240 muertos en el sexenio de Peña Nieto, según este Sistema. Además de, por lo menos, 56,889 mil víctimas de Desplazamiento Forzado Interno y casi 40 mil desaparecidos, e incontables casos de personas torturadas y víctimas de trata. Crímenes por los que ninguna autoridad ha respondido hasta el día de hoy. La estrategia no sólo provocó muertes de miembros del crimen organizado y de víctimas inocentes, la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) dio a conocer que de diciembre de 2006 a junio de 2011, fallecieron 2,886 elementos de seguridad, pertenecientes a los tres niveles de gobierno a causa de ejecuciones, enfrentamientos y agresiones. Siendo las corporaciones policiacas municipales las que reportaron el mayor número de fallecidos: 1,296 policías municipales perdieron la vida en enfrentamientos durante el mismo periodo (SSP, 2011). Cfr. Pérez Correa, Catalina, “México 2006-2012: Una revisión de la violencia y el sistema de justicia penal”, *Derecho en Acción*, CIDE, 2015, disponible en: <http://derechoenaccion.cide.edu/author/catalina-perez-correa/> (Consulta: 1 mayo 2020).

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL COMBATE AL NARCOTRÁFICO

El combate a las drogas ha sido el pretexto histórico de las administraciones estadounidenses para justificar su propósito intervencionista. Los gobiernos mexicanos han lidiado con mayor o menor éxito con esas pretensiones. Han firmado acuerdos internacionales contra el tráfico de drogas sin que éstos tuvieran repercusiones en la política. En la década de los setenta, con alguna excepción, el Ejército sólo participó en la tarea de erradicar los cultivos ilícitos.¹³¹

El Régimen Internacional de Control de Drogas que surge en 1909 y avanza en la década de los sesenta del siglo XX, marcó el debate en torno a los estupefacientes, partió de la idea del entonces presidente Richard Nixon de que “la adicción a las drogas era el enemigo número uno de los Estados Unidos”.¹³²

¹³¹ Una excepción fue la Operación Cóndor o Plan Cóndor, la que se produjo en el marco de la Guerra Fría. Se trató de la coordinación de acciones y mutuo apoyo entre Estados Unidos y las cúpulas de los regímenes dictatoriales de los países del Cono Sur del continente americano -Chile, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia y esporádicamente, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela-. El jefe del Departamento de Estado era Henry Kissinger y estuvo guiado por la Doctrina de la Seguridad Nacional, promoviendo las dictaduras, para impedir que los procesos democráticos comunistas, la guerra de guerrillas y las protestas ciudadanas, favorecieran el alineamiento de los países latinoamericanos a la Unión Soviética. Operación Cóndor, *Wikipedia*, disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Operaci%C3%B3n_C%C3%B3ndor#Otros_casos (Consulta: 10 febrero 2020).

Esta operación, tuvo alguna repercusión en México, en las décadas de los setenta y ochenta en los estados de la Novena Zona Militar, pero sólo en la destrucción de plantaciones. El propósito era destruir alrededor de 70 mil kilómetros de plantíos de marihuana en Sinaloa, Durango y Chihuahua, zona donde se producía el 70% de las drogas que se originaban en el país. Para lo cual se destinaron casi 20 mil efectivos. Cfr. “Operación favoreció la actividad de Rafael Caro Quintero”, *El Informador.mx*, Guadalajara Jalisco, 11 de agosto de 2013, disponible en <https://www.informador.mx/Mexico/Operacion-Condor-favorecio-la-actividad-de-Rafael-Caro-Quintero-20130811-0164.html> (Consulta: 13 abril 2020).

¹³² Sin embargo, es más una cuestión de “política doméstica” de Estados Unidos, como se destaca en un art. de *Harper’s Magazine*. John Ehrlichman, quien fue jefe de la política interna de Nixon (y uno de los encarcelados por el famoso escándalo conocido como Watergate), comentó en una charla en 1994 con el periodista Dan Baum: “...se trataba de “La campaña (electoral) de Nixon de 1968 y La Casa Blanca de Nixon después... tenía dos enemigos: la izquierda anti-guerra y la población

México es productor de opiáceos y marihuana desde finales del siglo XIX, y ha formado parte de casi todos los acuerdos internacionales antidrogas.¹³³ Al ratificarlos ha emitido reservas para aplicar sanciones más severas de las contempladas en esos instrumentos, sin que estas se apliquen. Este doble discurso, el enfoque punitivo a la par de la tolerancia, es consecuencia tanto de la posición geopolítica del país, ubicado al lado del mayor consumidor de estupefacientes del mundo, como del involucramiento de políticos, empresarios y servidores públicos mexicanos en el tráfico.

La vecindad con Estados Unidos, en mayor o menor medida, liga a las administraciones mexicanas con la política de ese país.¹³⁴ Por ello, aunque fuese sólo a manera de discurso, México incluyó en su legislación el enfoque penal.

negra...Fue Richard Nixon quien oficialmente declaró una guerra contra las drogas en 1971, al proclamar el abuso de estupefacientes como el enemigo público número uno; promulgó leyes para implementar esas políticas y creó la agencia antinarcóticos (DEA). Cfr. Brook, David, "La medida, política de Nixon para reprimir a opositores y negros", periódico *La Jornada*, 28 de marzo de 2016, p. 3, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2016/03/28/politica/003n1pol> (Consulta 21 diciembre 2020).

¹³³ La Secretaría de Relaciones Exteriores consigna que México es parte de 10 tratados multilaterales vigentes relacionados con narcóticos, drogas y sustancias psicotrópicas: disponible en: https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/consulta_nva.php (Consulta: 21 mayo 2020).

¹³⁴ Ya señalamos que el Régimen Internacional de Control de Drogas es una cuestión de "política doméstica" estadounidense (Nota 126 de este trabajo). Así, en 1970 surge la *Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control Act*, como el fundamento legal para que ese gobierno inicie la lucha contra el abuso de los estupefacientes, a través del *Department of Health and Human Services (HHS)* y dos agencias: *Drug Enforcement Administration (DEA)* y *Food and Drug Administration (FDA)*. Además, en 1972 se crea la Red de Advertencia de Abuso de Drogas y la Encuesta Nacional de Hogares sobre Abuso de Drogas, bajo la Oficina de Acción Especial para la Prevención del Abuso de Drogas. En este contexto, la "guerra contra las drogas", un invento de Richard Nixon, a la que se llama "cínica herramienta de política"—Harper's Magazine dixit—, ha sido el enfoque asociado al modelo regulador de las drogas: un "sistema prohibicionista, rígido y radical". Más aun, "ha incorporado la debida integración del sistema de control de drogas con los instrumentos y organismos de Derechos Humanos" y "ha integrado el enfoque de salud pública, la perspectiva de reducción de daños, la gestión de riesgos y una óptica de desarrollo económico y social". Cfr. Flores, Imer B. y Márquez Gómez, Daniel "Tercera llamada, tercera... Hacia un modelo de regulación de los

La habilidad para negociar con los titulares del Poder Ejecutivo estadounidense ha tenido algunos episodios exitosos, tal es el caso de la Operación Intersección. El entonces presidente Richard Nixon (1969-1974) solicitó a su homólogo mexicano Gustavo Díaz Ordaz, una mayor cooperación en el combate al tráfico de marihuana.¹³⁵ La Operación fracasó debido a la falta de colaboración del gobierno de México. Díaz Ordaz valoró que se atentaba contra la seguridad nacional; por ello, la implementación de la estrategia fue sólo mediática y duró 20 días.¹³⁶ Es notable sin embargo que Nixon enfocara el problema de la droga, no sólo desde la óptica de la oferta, también atendió el consumo. Argumentó que los narcotraficantes comerciarían drogas siempre que existiese un mercado, e invirtió recursos financieros en combatir las adicciones en su país

El presidente Ronald Reagan (1981-1989) en cambio, no asumió la responsabilidad que tiene su país en la demanda, por lo que no invirtió suficientes recursos para tratar y prevenir las adicciones. Se enfocó en combatir la producción y el tráfico desde otros países, siendo la “guerra contra las drogas” el primer objetivo de su agenda en materia de seguridad nacional y exterior. Implementó exitosamente el proceso de securitización de esta “guerra”.

diversos usos del *cannabis* en México” (PDF), en Flores Mendoza, Imer B (editor) *Momento de regular la cannabis y revisar la política de drogas en México y en el mundo*, Serie Doctrina Jurídica, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 892, 2020, pp. 206-207, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6171-4-20-momento-de-regular-la-cannabis-y-revisar-la-politica-de-drogas-en-mexico-y-en-el-mundo#175206>. (Consulta: 8 septiembre 2020).

¹³⁵ Craig asegura que las pláticas para la implementación de este operativo se realizaron en la Ciudad de México, Richar Kleindienst encabezó la comitiva norteamericana y definió la posición de su país al anunciar que Washington "estaba preparando una guerra sin cuartel" contra las drogas provenientes de México. Cfr. Craig, Richard, “Operación Intercepción: Una política de presión internacional”, trad. de Soledad Loaeza, *Foro Internacional*, El Colegio de México, Vol. XXII, 2, núm. 86, octubre-diciembre de 1981, pp. 203-230, disponible en: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/885> (Consulta: 19 febrero 2021).

¹³⁶ *Enciclopedia de drogas, alcohol y conductas adictivas*, Operación Intercepción, disponible en: <https://web.archive.org/web/20091205082931/http://www.enotes.com/drugs-alcohol-encyclopedia/operation-intercept> (Consulta: 19 diciembre 2020).

Por "securitización" se entiende una política impuesta por Estados Unidos a otros países, entre ellos México, que ve en la producción de drogas una amenaza a la seguridad. Los autores Salazar P., Robinson, Yenissey Rojas, Ivonne señalan:

La "securitización" es un concepto novedoso que en el área económica da certidumbre a las transferencias o bonos de inversión para brindar mayor confianza al inversionista. En el ámbito militar, a partir de la década de los ochenta, con la instrumentación de la denominada "guerra de baja intensidad", las tareas preventivas de los organismos y cuerpos policiales fueron confiscadas, por decreto o estado de excepción, y puestas bajo vigilancia y control de los cuerpos armados castrenses: la seguridad pública pasó a incorporarse a la franja del dominio militar. De ahí la existencia de un apartado Guerra Preventiva de la conocida Doctrina de Seguridad Nacional, donde la actuación militar, además de combatir el crimen, disuade e impone el terror y la angustia en las colectividades humanas mediante acciones ideológicas de presión, miedo discursivo, operativos sorpresas o súbitos allanamientos domiciliarios sin orden de cateo, propaganda mediática, promoción de actos de delación y ejercicio militar.¹³⁷

Agregan los autores:

"Securitización en el campo de la seguridad pública es la apertura de un canal vinculante que une la seguridad ciudadana con la guerra, dado que el tema de la atención política del Estado para brindar seguridad a los ciudadanos contra todo acto intimidatorio o capaz de poner en riesgo su integridad física o moral, está bajo jurisdicción policial, cuerpo de seguridad que tiene el carácter preventivo y a su vez brinda custodia, sin atentar contra la vida...Indudablemente que la incorporación de la securitización en las tareas preventivas de la policía, desnaturaliza el cuerpo de normas que justifica y legitima los actos policiales, pero aún más, orilla a la sociedad a un estado de guerra, dado que el componente de eliminación del factor de riesgo o amenaza pasa por la muerte o privación de la vida del agente o actor ofensor".¹³⁸

Retomaremos este concepto más adelante, al describir y analizar la manera en que los gobiernos estadounidenses fueron imponiendo su política de seguridad

¹³⁷ Salazar P., Robinson, Yenissey Rojas, Ivonne, "La securitización de la seguridad pública: una reflexión necesaria." *El Cotidiano*, núm. 166, marzo-abril de 2011, pp. 33-43, disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/325/32518423004.pdf> (Consulta: 1 diciembre 2020]

¹³⁸ *Ibidem.*, p. 34.

en nuestro país, y los de México plegándose a ella. Por ahora, sólo queremos resaltar que la idea fundamental de la securitización es que “las tareas preventivas de los organismos y cuerpos policiales son confiscadas, por decreto o estado de excepción,¹³⁹ y puestas bajo vigilancia y control de los cuerpos castrenses. La seguridad pública se incorpora al dominio militar como en los gobiernos encabezados por los presidentes mexicanos Felipe Calderón y Enrique Peña.

La “guerra contra las drogas” en Estados Unidos, en diversas circunstancias ha sido falsa. Existe constancia de que una de las administraciones estadounidenses promotora de esta política, la de Reagan, la sacrificó cuando se vieron implicados “otros objetivos políticos”.¹⁴⁰ Esto consta en el Informe final de una investigación del Subcomité de Terrorismo, Narcóticos y Operaciones Internacionales dependiente del Comité de Relaciones del Senado estadounidense, sobre el financiamiento a la contra nicaragüense proveniente del mercado de drogas (Informe Kerry).¹⁴¹ Una de sus conclusiones es:

“...pagos a narcotraficantes por parte del Departamento de Estado de los EE. UU. de fondos autorizados por el Congreso para asistencia humanitaria, en algunos casos después de que los traficantes habían sido sentenciados luego de acusaciones de las agencias federales, en otros cuando los involucrados estaban bajo investigaciones relacionadas con el narcotráfico, luego de haber sido acusados por dichas agencias”.¹⁴²

George Bush padre, entonces vicepresidente de Estados Unidos, fue señalado por cuatro de cada cinco estadounidenses por considerar que estaba al

¹³⁹ En el caso de la “guerra” en México ni siquiera hubo un decreto, y mucho menos se declaró el estado de excepción; una simple declaración de prensa convirtió a varias zonas del país en un cementerio.

¹⁴⁰ Calvo Ospina, Hernando, *El equipo de choque de la CIA. Cuba, Vietnam, Angola, Chile, Nicaragua...*, edit. El viejo Topo, España, 2010, pp. 168-169.

¹⁴¹ El Comité investigador era presidido, en ese momento, por el senador estadounidense John Kerry, y de allí es que el informe toma su nombre.

¹⁴² “Drogas, aplicación de la ley y política exterior” (Informe Kerry), Subcomité de Terrorismo, Narcóticos y Operaciones Internacionales del Comité de Relaciones Exteriores del Senado de EE. UU., 1988, disponible en: <https://archive.org/details/Kerry-Report-Drugs-Contras/page/n7/mode/2up> (Consulta: 16 diciembre 2020).

tanto del financiamiento. Algunos de ellos dudaron sobre el involucramiento del propio Reagan, sobre todo porque nada sucedió. Con respecto a nuestro país Reagan en cambio utilizó información de inteligencia para dañar la imagen de la élite política mexicana, cuando consideró que México no cooperaba en materia de drogas. La ocasión fue el asesinato de Enrique Camarena, un agente de la Administración para el Control de Drogas (DEA por sus siglas en inglés).¹⁴³

A partir de la administración de Reagan, EE.UU. impuso su visión del narcotráfico como un fenómeno que amenaza la seguridad nacional. Siendo este discurso común, tanto en los gobiernos del continente americano como de la mayor parte de los estudios académicos.¹⁴⁴ Aunque no fue Estados Unidos sino Colombia el primer país en considerar al narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional, Reagan tomó esa tesis, la “institucionalizó y universalizó”.¹⁴⁵

¹⁴³ La historia completa de este caso se puede consultar en: Carrasco Araizaga, Jorge, “Caso Camarena: la historia infame de un preso detenido 33 años por un cabello”, revista *Proceso*, núm. 2222, 2 de junio de 2019.

Creemos que este caso mostró el nivel de corrupción de agentes de la policía mexicana, e incluso de algunos políticos, a la par que evidenció que el gobierno de EE.UU. carece de interés en combatir las drogas, y que la información que obtienen sus agencias, es guardada para utilizarla al momento en que se desee someter a algún país a sus intereses.

¹⁴⁴ Chabat, Jorge, “Seguridad nacional y narcotráfico: vínculos reales e imaginarios”, revista *Política y Gobierno*, vol. I, núm. 1, enero-junio de 1994, disponible en: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/625> (Consulta: 2 diciembre 2020).

¹⁴⁵ En el documento “*National Security Decision Directive*” (número 221, *Narcotics and national security*) se afirma que el tráfico de drogas era una amenaza seria para la seguridad nacional, especialmente fuera de los Estados Unidos. Además, se destaca la existencia de una cooperación estrecha entre grupos insurgentes y terroristas con traficantes de drogas y el aprovechamiento de ese nexo como fuente principal de financiamiento. Cfr. Astorga, “El tráfico de drogas, la seguridad y la opción militar”, en Alberto Nassif y Jorge Alonso Sánchez (coords.) *El Estado mexicano: herencias y cambios. Globalización poderes y seguridad nacional*, Cámara de Diputados, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y Porrúa, México, 2005, pp. 405-431, disponible en:

http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/glob_pod_seg_nal.pdf (Consulta: 19 diciembre 2020).

Esta perspectiva se popularizó, de la mano de la declaración de guerra contra las drogas que lanzó el propio Reagan en 1982. Bajo esta óptica de seguridad, la Oficina Nacional para el Control de la Política de Drogas de Estados Unidos dejó de abordar a los narcóticos como un fenómeno criminal que debían solucionar la policía, la justicia y los servicios de salud, para involucrar a los militares en su combate; es decir que hubo un proceso de militarización del esfuerzo de control de drogas.¹⁴⁶

En México, en cambio, antes de que Estados Unidos impusiera su visión, el aumento del tráfico de drogas derivó en una política de tolerancia, debido a cuatro circunstancias que saltan a la vista: a) El involucramiento de políticos y empresarios en el mismo; b) La debilidad de las instituciones policíacas y de justicia; c) La incapacidad gubernamental para controlar la corrupción derivada del narcotráfico, y d) La omisión de políticas públicas para atacar las raíces del problema.

En nuestro país no hemos logrado darle un adecuado contenido al concepto de seguridad nacional, Curzio considera que la polémica deriva de que “se han ido cimentando en él connotaciones políticas e ideológicas que dificultan un debate constructivo” y señala como factores que concurren para hacer un replanteamiento: 1) el final de la guerra fría, 2) la transición política hacia la democracia, 3) la relativización del concepto de soberanía en un mundo globalizado, y 4) la crisis

¹⁴⁶ “Quien se encargó de concretar un espacio que tuviera las facultades para enfrentar y controlar con efectividad el consumo y la comercialización de estupefacientes, fue el gobierno de Ronald Reagan con la creación de la Estrategia Nacional para la Prevención del Abuso y el Tráfico de Drogas en 1984, la Oficina Nacional para el Control de la Política de Drogas en 1988, la Estrategia Nacional de Control de Drogas en 1989 y el Reporte Anual sobre el Progreso de la Estrategia de Control de Drogas, en el mismo año que la anterior”, Concha Villanueva, Sebastián, “El uso interno de las fuerzas militares de la “Guerra contra las drogas” (Germán Montenegro)”, *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR) y FLACSO Sede Ecuador, núm. 21, diciembre-mayo de 2017, pp. 257-260, disponible en:

<https://www.redalyc.org/jatsRepo/5526/552656597016/html/index.html> (Consulta: 2 diciembre 2020).

generada por el terrorismo internacional.¹⁴⁷ Sin duda se requiere un nuevo concepto y coincidimos con el autor cuando señala que este supondría: "...conseguir que la idea deje de asociarse (...) a una concepción represiva, para (...) convertirse en un parteaguas que defina los intereses nacionales con independencia de la ideología política profesada".¹⁴⁸

El concepto seguridad nacional en México viene de la década de los cuarenta, pero se convirtió en un tema relevante a mediados de los setenta, ya que en Estados Unidos había consenso de que la seguridad nacional mexicana ni estaba amenazada ni ponía en riesgo a la estadounidense.¹⁴⁹ Fue hasta la segunda mitad de esa década cuando los estadounidenses observaron a México con óptica de seguridad, pues se le comenzó a ligar con la de ese país.¹⁵⁰

¹⁴⁷ Curzio, Leonardo, *La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos*, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades y Centro de Investigaciones sobre América del Norte, México, 2007, pp.81, disponible en: <http://www.cisan.unam.mx/virtuales/pdfs/La%20seguridad%20nacional%20d.pdf> (Consulta: 29 diciembre 2020).

¹⁴⁸ *Ibidem*, pp.81-84.

Curzio vincula la escasa popularidad del concepto a tres elementos: a) La contaminación que el término sufrió por la "exportación" de la agenda de seguridad estadounidense en América Latina; b) Su vinculación con una acción represora del Estado y de control político para coartar el régimen de libertades; y c) Su asimilación con una idea de seguridad del Estado que, por las características del sistema político mexicano, se convirtió en seguridad del régimen que, a su vez, supone la seguridad de un partido político y de los grupos y personas que lo dominan en un momento determinado.

¹⁴⁹ Aguayo Quezada, Sergio, "Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana 1946-1990", en Aguayo Quezada, Sergio y Blagey, Bruce Michael (comps.), *En busca de la seguridad perdida: Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Siglo XXI editores, México, 2002, p. 109.

¹⁵⁰ *Ibidem*, pp. 109-110.

Aguayo señala que a ello contribuyeron dos circunstancias: a) Los problemas económicos y políticos que enmarcaron el relevo presidencial de 1976; y b) El descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo que "erosionaba la seguridad estadounidense", aunque las dificultades económicas y la asimetría obligaron a México a vender a EUA todo el petróleo que quiso, impidiendo "la posibilidad de que México se convirtiera en una potencia media". Simultáneamente se empezó a argumentar

Así, el término fue incorporado por primera vez en los planes nacionales del gobierno de José López Portillo (Plan Global de Desarrollo de 1980-1982),¹⁵¹ pero fue a partir de la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988) que los presidentes comenzaron a reproducir en sus discursos la idea de Reagan de que la lucha en contra del tráfico de drogas era una "razón de Estado".¹⁵² La influencia norteamericana avanzó enormemente en esa década, en dos sentidos; por un lado los temas del narcotráfico y la delincuencia organizada se relacionaron con los de seguridad nacional, y a la par, México adoptó el modelo neoliberal en respuesta a la intervención de los organismos financieros en la política doméstica, ante su excesiva deuda externa.¹⁵³

Aunque México no es el único caso de excesivo endeudamiento en el modelo neoliberal. De hecho, en la situación previa la pandemia de la Covid-19, los expertos ya predecían otra crisis financiera internacional, debido a un nuevo récord mundial de deuda.¹⁵⁴ A lo que se suma la deuda global contraída por la crisis sanitaria del

que la producción y el tráfico de drogas, la migración y la estabilidad mexicana entre otros temas, debían incluirse en la agenda de seguridad, *"Los usos, abusos y retos de la seguridad..."*.

¹⁵¹ Plan Global de Desarrollo 1980-82, Talleres gráficos de la Nación, México, 1980, p. 132.

¹⁵² De la Madrid usó el término de "razón de Estado" al referirse al narcotráfico por primera vez en un discurso ante las fuerzas armadas. Norzagaray López, Miguel, "El narcotráfico en México desde el discurso oficial. Un análisis de los sexenios comprendidos en el periodo 1988 – 2009", tesis para obtener el grado de maestro en Ciencias Sociales por la FLACSO, México, 2010.

¹⁵³ Un requisito para que un organismo internacional otorgue un préstamo consiste en ajustar la política económica del país solicitante a los lineamientos del Fondo Monetario Internacional (FMI). A través de cartas de intención, el Fondo somete a los países deudores a la política económica internacional. La deuda externa implica para el deudor un freno para su desarrollo, mientras que para el acreedor es un poderoso instrumento de control. Cfr. Diego Bautista, "La deuda externa de México", *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, 11 de julio de 2003, pp. 141-155, disponible en: <https://eprints.ucm.es/6970/> (Consulta: 18 agosto 2020).

¹⁵⁴ "Conduzca, no se desvíe": Manejo de riesgos crecientes para mantener la economía global en curso", discurso de la directora del Fondo Monetario Internacional: Christine Lagarde, 1 de octubre de 2018, Fondo Monetario Internacional, *disponible en:*

<https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/09/27/sp100118-steer-dont-drift>: (Consulta: 27 diciembre 2020).

coronavirus que aumentó a un récord de 258 billones de dólares en el primer trimestre de 2020, alcanzando la emisión total de deuda bruta el monto récord de 12.5 billones de dólares en el segundo trimestre de 2020, según un informe del Instituto Internacional de Finanzas.¹⁵⁵

Pero regresando al México de finales de los ochenta, el cambio más importante en el discurso de los presidentes mexicanos en materia de seguridad se registró en la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari.¹⁵⁶ En sus mensajes éste se refiere frecuentemente a la seguridad nacional, “que concierne a la integridad y gobernabilidad por parte del Estado y sus instituciones frente al poder corruptor del narcotráfico”.¹⁵⁷ En los hechos, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, adoptado en ese gobierno, constituyó una prioridad en la materia para los Estados Unidos, pues sentó las bases para una cooperación encaminada a resolver asuntos relacionados con el terrorismo, la migración, el tráfico de drogas y el crimen organizado.¹⁵⁸

Al referirse al futuro del desarrollo de las naciones después de la guerra fría, el presidente Carlos Salinas, en su Plan Nacional de Desarrollo, señaló: “naciones dispares e ideologías encontradas” buscan transformar sus economías y eliminar obstáculos para avanzar en sus intereses. Y advirtió sobre los peligros de

¹⁵⁵ “La deuda mundial aumenta a un récord de 258 billones de dólares” revista *Expansión*, 16 de julio de 2020, disponible en: <https://expansion.mx/economia/2020/07/16/deuda-global-aumenta-a-record-de-258-billones-de-dolares> (Consulta: 19 diciembre 2020).

¹⁵⁶ En un “Mensaje a la nación” en su toma de posesión como presidente de la República, el 1 de diciembre de 1988, Carlos Salinas dijo: “El narcotráfico se ha convertido en un grave riesgo para la seguridad de la nación y para la salud de los mexicanos, su combate es ya razón de Estado; crearé (una nueva área) en la Procuraduría General de la República dedicada a su exclusivo combate, con más personal y mayor adiestramiento; elevaremos las sanciones por su tráfico, y perseguiremos con energía redoblada a sus promotores, sea quien sea”, página electrónica “500 años de México en documentos”, disponible en:

http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1988_67/Discurso_de_Toma_de_Posesi_n_de_Carlos_Salinas_de__74.shtml (Consulta: 1 mayo 2020).

¹⁵⁷ *Idem*.

¹⁵⁸ Este tema se aborda con puntualidad en el Capítulo Tercero de este trabajo.

“sustraernos a su impacto”. Sería tanto como invitar a que “nos impongan el cambio”.¹⁵⁹

Antes de que México fuese dirigido por presidentes educados en el neoliberalismo estadounidense, en el periodo posrevolucionario, se instrumentaba una política, en la que la seguridad nacional giraba en torno a la soberanía nacional. Entonces los EE.UU. eran considerados como una amenaza y el narcotráfico se relacionaba con la prevención de las adicciones y la salud ciudadana.¹⁶⁰ Aun así, ni Miguel de la Madrid ni Carlos Salinas ni Ernesto Zedillo, concedieron a los estadounidenses incluir en sus planes de gobierno que el tráfico de drogas era un asunto de seguridad que debía atender el Ejército.

Más aún, en su libro: *México un paso difícil a la modernidad*, el presidente Salinas de Gortari se refiere a la participación de los cuerpos armados en el combate al tráfico de drogas en los siguientes términos: “...innecesario otorgarle responsabilidades que en un país de leyes competen a las policías especializadas”.¹⁶¹ El ex presidente explica en su obra que no involucró a las fuerzas armadas en el combate a los estupefacientes porque valoró el “riesgo de que los traficantes corrompieran a miembros del Ejército”. De allí que los militares en ese sexenio siguieron participando sólo en la destrucción de plantíos.

A mediados de los años noventa, siendo presidente Ernesto Zedillo, avanzó la participación de los cuerpos militares en el combate al tráfico de drogas, el Ejército apoyó algunos operativos de captura de narcotraficantes. Además, realizó algunas

¹⁵⁹ Salinas iría más allá: “Existen nuevas formas de intervenir y amenazar a una nación: vulnerando la solidez de su economía y cancelando las condiciones de su desarrollo, acentuando la dependencia tecnológica y vulnerando sus tradiciones, la comunicación entre sus grupos y finalmente vulnerando su sentido de autoestima. (...) en el mundo de hoy el reto a la soberanía de la nación es formidable”. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 1989, primera sección, p.14.

¹⁶⁰ Es así como el Estado mexicano consolidó como estrategia para la seguridad nacional una política pacifista. Cfr. Norzagaray López, Miguel, “El narcotráfico en México desde el discurso oficial...”, p. 57.

¹⁶¹ Salinas de Gortari, Carlos, *México un paso difícil a la modernidad*, edit. Penguin Random House, México, 2013.

funciones de seguridad pública como patrullajes en la Ciudad de México, pero no se puso mucho énfasis en ello y no hubo grandes resultados.¹⁶²

El Plan de gobierno del presidente Ernesto Zedillo carecía de una definición de seguridad nacional, su concepto se basó en una política exterior con los principios tradicionales.¹⁶³ Tanto él como el presidente Carlos Salinas, simplificaron la noción del narcotraficante al minorista, al transportista y al sicario. En sus discursos relacionados al narcotráfico se referían sólo a la actividad del transporte de droga, sin relación alguna a los líderes de estas organizaciones ni a sus empresas transnacionales. A la par, adoptaron la disertación binaria de EE.UU. entre malos (los narcotraficantes) y buenos (todos los demás).¹⁶⁴

En cuanto a las instituciones, el presidente Ernesto Zedillo mandó depurar a las responsables del combate al narcotráfico y reforzó las leyes contra el crimen organizado y el lavado de dinero. Durante su sexenio se fortalecieron las corporaciones encargadas de perseguir los delitos, particularmente la Procuraduría General de la República. Además, transformó el Sistema de Justicia y Seguridad

¹⁶² Chabat, Jorge, “La respuesta del gobierno de Felipe Calderón al desafío del narcotráfico: Entre lo malo y lo peor”, en Alvarado, A., y Serrano, M. (coords.), *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, El Colegio de México, colección Los grandes problemas de México, vol. XV, 2012, pp. 21-39.

¹⁶³ Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000 eran: “Fortalecer la capacidad del Estado para garantizar nuestra seguridad nacional y el imperio de la ley en todo el territorio mexicano; Recuperar, preservar y hacer valer la nueva estatura política y el mayor peso económico de México frente a los centros de la economía mundial y en los foros multinacionales; Asegurar que la política nacional exterior en los consensos bilaterales, multilaterales y de cooperación, respalde y refleje efectivamente los intereses del país; Renovar la política exterior para asegurar una vinculación profunda entre las comunidades de mexicanos y de origen mexicano en el exterior, con el país, sus desafíos y sus éxitos, su cultura y su sentido de pertenencia. Propiciar la defensa de la calidad de vida y de los derechos de los mexicanos que viven fuera del país; Promover posiciones internacionales acordes con las transformaciones internas y, en su caso, con el principio de corresponsabilidad entre naciones en torno a los grandes temas mundiales de la posguerra fría: la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del medio ambiente”, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm> (Consulta: 30 abril 2020).

¹⁶⁴ Cf. Norzagaray López, Miguel, “El narcotráfico...”, *op. cit.*

Pública, creó la Policía Federal Preventiva¹⁶⁵ pero a la postre, ninguna de estas reformas daría frutos.

En el gobierno “de la transición”, el encabezado por el primer presidente surgido de las filas del Partido Acción Nacional, Vicente Fox Quesada, el tema del narcotráfico se trató con un lenguaje ambiguo, relacionado a veces con la seguridad pública, pero en ocasiones con la seguridad nacional.¹⁶⁶ El Plan Nacional de Desarrollo de esa administración estableció que la seguridad nacional tenía como metas principales “velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones”. Para ello, el gobierno se propuso “emprender acciones efectivas contra la delincuencia y el tráfico ilícito de drogas”. No obstante, en su Plan, el presidente Vicente Fox incluyó el tema de la delincuencia organizada dentro de la seguridad pública.¹⁶⁷

Nos parece que es innegable la vinculación entre ambos conceptos: seguridad nacional y pública. Los asuntos de seguridad pública pueden convertirse en asuntos de seguridad nacional y viceversa, especialmente cuando la amenaza a la seguridad tiene capacidad para producir grandes daños.¹⁶⁸ Así no existe ningún

¹⁶⁵ *Diario Oficial de la Federación* del 4 de enero de 2009.

¹⁶⁶ No nos queda claro si ello fue a consecuencia de una falta de conocimiento sobre la diferencia entre los dos conceptos, o debido a que retomó el discurso de los gobiernos de los Estados Unidos que no encajaba en nuestro entramado institucional.

¹⁶⁷ “La inseguridad pública es una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía y del nuevo gobierno. Ésta se ha caracterizado por el incremento de una delincuencia cada vez más violenta y organizada que crea un clima de incertidumbre y de desconfianza entre la población, y da lugar a un proceso de descomposición de las instituciones públicas y de la convivencia social”. El objetivo rector 7 del Plan Nacional de Desarrollo de Fox era: “garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana”; el documento asegura que salvaguardar la seguridad pública es la responsabilidad primaria y esencial del Estado, y “proteger y garantizar la libertad, la integridad física y el patrimonio de la población son las bases para un desarrollo sólido en lo económico, político y social para tener certidumbre, confianza, orden y estabilidad...” Cfr. Plan de Desarrollo Nacional 2001-06”.

¹⁶⁸ Consideramos que el poder armamentista puede afectar a la población convirtiendo un problema de seguridad pública en uno de seguridad nacional; más aún cuando hay elementos para asegurar

acuerdo internacional sobre la noción de seguridad nacional, cada país le asigna un contenido diferente.¹⁶⁹

La seguridad nacional para los Estados Unidos consiste en expandir sus ideas más allá de sus fronteras. El concepto sostenido por Bush,¹⁷⁰ contiene estrategias hegemónicas: “La causa de nuestra Nación siempre ha sido más grande que la defensa de nuestra Nación. Luchamos (...), por (...) una paz que favorezca la libertad. Defenderemos la paz contra las amenazas de terroristas y tiranos (.). Y ampliaremos la paz fomentando sociedades libres y abiertas en todos los continentes”.¹⁷¹ Subrayamos que esta postura no puede ser la base de la política

que el narcotráfico se ha infiltrado en las esferas políticas de poder y que controla algunos municipios o incluso entidades federativas. De hecho, no existe un consenso sobre los límites de cada una de las categorías. La doctrina señala que la decisión de cuándo un problema de seguridad pública se convierte en uno de seguridad nacional, o a la inversa, depende de muchos factores, entre ellos: el marco jurídico, los intereses nacionales, la visión de los tomadores de decisiones y la información de inteligencia.

¹⁶⁹ “Seguridad Nacional: Definiciones y conceptos”, Universidad de las Américas, Puebla, disponible en: https://documentop.com/capitulo-1-seguridad-nacional-definiciones-y-conceptos-11-udlap_59862a401723ddb40462863c.html (Consulta: 11 noviembre 2020).

¹⁷⁰ Las estrategias de seguridad nacional estadounidenses, *National Security Strategy (NNS)* de 2002 y *National Security Strategy (NSS)* de 2006, tuvieron grandes repercusiones por sus implicaciones en la lucha contra el terrorismo de las dos administraciones del presidente George W. Bush en el entorno post-11S. La nueva Estrategia publicada el 27 de mayo de 2010 por el presidente Barack Obama fue una continuidad, donde “el concepto de seguridad desborda el limitado marco de los problemas de la lucha contra el terrorismo y el uso de la fuerza lejos del territorio propio para establecer un continuo de seguridad entre lo que pasa fuera y lo que pasa dentro”. Arteaga, Félix, “La Estrategia de Seguridad Nacional del presidente Obama”, *Real Instituto Elcano*, ARI 104, 2010, disponible en:

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/eeuu-dialogo+trasatlantico/ari104-2010 (Consulta: 22 diciembre 2020).

¹⁷¹ “Este camino no es sólo de Estados Unidos. Está abierto a todos”. Para lograr estos objetivos, se propone, entre otras acciones: “fortalecer las alianzas para derrotar el terrorismo global y trabajar para prevenir ataques contra nosotros y nuestros amigos; trabajar con otros para desactivar los conflictos regionales; encender una nueva era de crecimiento económico mundial a través de los mercados libres y el libre comercio; ampliar el círculo de desarrollo abriendo sociedades y construyendo la infraestructura de la democracia; desarrollar agendas de acción cooperativa con

de seguridad nacional de ningún país, México debe rechazar el imperialismo estadounidense en todos los foros, pues es una de las principales víctimas.

En el sexenio del presidente Vicente Fox la respuesta institucional ante el crecimiento de la delincuencia organizada se tradujo en dos reformas. Se crearon: a) La Secretaría de Seguridad Pública, a la que se transfirió la Policía Federal Preventiva (PFP); y b) La Agencia Federal de Investigaciones (AFI)¹⁷² que sustituyó a la Policía Judicial Federal (PJF) que estaba desacreditada. Esta administración, además, se propuso, sin lograrlo, regular la actividad de espionaje a través de imponer controles judiciales al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)¹⁷³ mediante la Ley de Seguridad Nacional.

El proceso de militarización impulsado por los estadounidenses contra las drogas en América Latina terminó imponiéndose en el país.¹⁷⁴ El titular del Ejecutivo

otros centros principales de poder mundial; y transformar las instituciones de seguridad nacional de EE.UU. para hacer frente a los desafíos y oportunidades del siglo XXI.” Cfr. “La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América”, septiembre de 2002, p.204, disponible en: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:filopoli-2003-21-0011&dsID=Pdf> (Consulta: 22 diciembre 2020).

¹⁷² *Diario Oficial de la Federación* del 1o de noviembre de 2001.

¹⁷³ El Centro fue creado en 1989 (Carlos Salinas) y funcionó con ese nombre hasta el 1 de diciembre de 2018, cuando el presidente Andrés Manuel López Obrador señaló que sería sustituido por el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), pues consideró que el esquema de inteligencia del CISEN había servido para el espionaje político. El Centro Nacional de Inteligencia fue adscrito a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Encabezada por Alfonso Durazo, quien declaró: "...iniciamos el proceso de un nuevo organismo que será la Agencia Nacional de Inteligencia (...), vamos a recuperar todo aquello que sea posible y rescatable del propio Cisen, particularmente el personal que ha tenido un desempeño institucional". Cfr. en “¿Adiós, Cisen? Esta es la historia de los organismos de inteligencia nacional”, @nacion32, 31 de julio de 2018, disponible en: <https://www.nacion321.com/seguridad/adios-cisen-esta-es-la-historia-de-los-organismos-de-inteligencia-nacional> (Consulta: 23 mayo 2020).

¹⁷⁴ Señala Astorga: "...más interesados en los EE.UU. centraron su política antidrogas en una diplomacia de convencimiento y presiones políticas y económicas sobre países productores...En países productores como México y Colombia en los años setenta los Estados Unidos indujeron y apoyaron el empleo de grandes contingentes militares en la lucha antidrogas y la fumigación de los sembradíos de plantas prohibidas". Astorga, Luis, “El tráfico de drogas, la seguridad y la opción

mantuvo al Ejército en el combate al narcotráfico y nombró a un general como procurador de la República, lo que facilitó la coordinación de la Procuraduría General de la República con el Ejército, pero no con la Policía Federal Preventiva ni con las policías estatales. El presidente encargó a la Procuraduría y a las fuerzas armadas ejecutar los operativos de captura de narcotraficantes. El subprocurador aseguró que esto se debía a que las policías no estaban interesadas en participar en la “dinámica generada por (el) gobierno federal”.¹⁷⁵

Sin embargo, ni las medidas tomadas por esa administración ni las capturas de algunos capos impidieron el crecimiento de los grupos delincuenciales en ese sexenio. La aprehensión o muerte de las cabezas de las organizaciones rompió el equilibrio con el que venía operando el narcotráfico en el país, y provocó una guerra entre los cárteles de Sinaloa y del Golfo por el control de Nuevo Laredo, Tamaulipas. La respuesta del gobierno fue el operativo militar México Seguro,¹⁷⁶ precursor inmediato de los "operativos conjuntos" que definieron el sexenio del presidente Felipe Calderón.

La violencia se reprodujo en los estados de Guerrero y Michoacán durante ese gobierno, pero la cifra de homicidios disminuyó en casi un 40% en el país, con

militar”, en Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso (coords.), *El Estado Mexicano: herencias y cambios*, Cámara de Diputados, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y Porrúa, México, 2005, *op. cit.*, p. 405.

¹⁷⁵ El subprocurador José Luis Santiago Vasconcelos hizo la afirmación a través del Canal del Congreso de la Unión, cfr. Chabat, Jorge, “La respuesta del gobierno de Felipe Calderón al desafío del narcotráfico: Entre lo malo y lo peor”, *op. cit.* p. 28.

¹⁷⁶ En junio del 2005 el presidente Vicente Fox puso en marcha un operativo policial y militar, al asegurar que el objetivo era: “combatir al crimen organizado y garantizar la seguridad de las poblaciones que han sido víctimas de hechos violentos, resultado de las disputas entre las bandas de delincuentes”. En ese año la cifra de muertos era mucho menor a la que se alcanzaría en los años siguientes, cuando se implementó la política bélica. En 2005 hubieron alrededor de 550 muertos en todo el país. Cfr. en: “Lanza Fox operativo México Seguro”, periódico *El Universal*, versión digital, 12 de junio de 2005, disponible en:

<http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/288181.html> (Consulta: 29 diciembre 2020).

un total de 60,162 defunciones, respecto de las ocurridas en el sexenio del presidente Ernesto Zedillo, cuando se produjeron 96,150 decesos.¹⁷⁷

En el año 2005, por primera vez en México se promulgó una Ley de Seguridad Nacional, la que estableció una relación entre el desarrollo y la seguridad.¹⁷⁸ Esta correlación fue enfatizada en el contenido del acuerdo internacional denominado Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), que firmaron los gobiernos de México y Estados Unidos. En este documento la seguridad nacional y la prosperidad se consideraron mutuamente dependientes y complementarias.¹⁷⁹

En este sexenio además, se promulgaron reformas que facilitaron la política de seguridad pública de la administración siguiente. La Ley de Seguridad Nacional fue determinante para militarizar la seguridad pública y la procuración de justicia. Ese mismo año también se instituyó la posibilidad de establecer delitos concurrentes entre las competencias de la Federación y las entidades federativas.¹⁸⁰

II. LA POLÍTICA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS DOS ÚLTIMOS SEXENIOS

La Constitución Federal mandata al Estado mexicano a organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional “que permita la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”.¹⁸¹ En tanto, la Ley de

¹⁷⁷ INEGI, disponible en:

<https://www.innegi.org.mx/app/buscador/default.html?q=homicidios#tabMCcollapse-Indicadores>
(Consulta: 21 julio 2020).

¹⁷⁸ *Diario Oficial de la Federación* el 31 de enero de 2005.

¹⁷⁹ Este tema se tratará en el Capítulo Tercero de este trabajo.

¹⁸⁰ Barreto Rozo, Antonio y Madrazo Lajous, Alejandro, “Los costos constitucionales de la guerra contra las drogas: dos estudios de caso de las transformaciones de las comunidades políticas de las Américas”, *Isonomía*, núm. 43, octubre de 2015, pp.151-193, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-02182015000200007&script=sci_abstract
(Consulta: 20 diciembre 2020).

¹⁸¹ El Plan Nacional de Desarrollo debe imprimir “solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía”, señala el artículo 26.A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Seguridad Nacional consigna que los temas de seguridad deben definirse en el Plan Nacional de Desarrollo, el que debe ser tomado en cuenta para elaborar la Agenda Nacional de Riesgos y los programas de seguridad.

Los presidentes deben elaborar un Plan al que quedan sujetos los programas de la Administración Pública Federal. Por su parte, la Ley Reglamentaria de la Administración Pública, la de Planeación,¹⁸² faculta al Ejecutivo federal a establecer los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación de ese Plan y los programas de desarrollo.¹⁸³

Conforme a esta normativa, la planeación es un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo del país y debe tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y ambientales propuestos.¹⁸⁴ Además, el presidente debe informar al Congreso sobre

¹⁸² La Ley de Planeación tienen por objeto establecer: I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo; II.-Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática; III.-Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine las actividades de planeación, así como la participación, mediante convenio, de los órganos constitucionales autónomos y los gobiernos estatales; IV.-Los órganos responsables del proceso de planeación; V. Las bases de participación y consulta a la sociedad (...), y VI.-Las bases para que el Ejecutivo Federal concierte con los particulares las acciones a realizar para la elaboración y ejecución del Plan y los programas.

¹⁸³A partir del actual sexenio, el encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador, el titular del Poder Ejecutivo federal debe remitir el Plan Nacional al Congreso para que formule las observaciones pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del mismo (art. 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: (...)) VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado. (*Diario Oficial de la Federación* del 10 de febrero de 2014).

¹⁸⁴Los principios que rigen la planeación de acuerdo a la Ley en la materia son: I. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural; II.-La preservación y el perfeccionamiento del régimen representativo, democrático, laico y federal que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida...; III.-La igualdad de derechos entre las personas, la no discriminación, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;; IV.-Las obligaciones del Estado de promover, respetar, proteger y

el estado que guarda la administración pública, haciendo mención expresa de las acciones y los resultados obtenidos de la ejecución del Plan, los programas sectoriales y, en su caso, los especiales.”¹⁸⁵

II.1 La política de seguridad pública del presidente Felipe Calderón Hinojosa

II.1.1 La política de seguridad pública en la planeación nacional

Para poder analizar la política en materia de seguridad en relación al narcotráfico y al crimen organizado, debemos conocer si ésta contempla a las organizaciones delictivas como un tema de seguridad pública o como uno de seguridad nacional. Su ubicación tiene consecuencias para las dependencias encargadas de definir y ejecutar la estrategia de seguridad, y para determinar a los responsables de la táctica y de la operación de la política.¹⁸⁶

Si la problemática corresponde a la seguridad pública se considera materia de la policía, y si se le ubica como de seguridad nacional que garantiza la viabilidad del Estado, puede relacionarse con la policía o con las fuerzas armadas. De igual modo, la protección de ambos tipos de seguridad tiene distintos objetivos. El fin de la seguridad pública es: “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 delitos”. La seguridad nacional está destinada a “mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano...”

garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; V.-El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; VI.-El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social; VII.-La perspectiva de género, para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo, y VIII.-La factibilidad cultural de las políticas públicas nacionales.

¹⁸⁵ Artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁸⁶ La exposición de la política de seguridad de Calderón se realizará siguiendo a Juan Carlos Montero: “La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 20, núm. 39, enero-junio de 2012.

El crimen organizado se ha vuelto un asunto que atañe a ambos tipos de seguridad. El problema consiste entonces en determinar quién o quiénes están encargados de definir la estrategia para contrarrestarlo. Ambos tipos de política de seguridad, pública y nacional, se diseñan sexenalmente en: a) El Plan Nacional de Desarrollo; b) El Programa Nacional de Seguridad Pública; c) Los planes sectoriales y d) Los comunicados del presidente de la República.

II.1.1.1 El Plan Nacional de Desarrollo

La estrategia que determinó el titular del Poder Ejecutivo en el Plan Nacional de Desarrollo¹⁸⁷ respecto al crimen organizado se encuentra en el eje 1: "Estado de Derecho y seguridad", y tiene como fin garantizar la aplicación de la ley en 13 temas, en ellos se mezclan los temas de seguridad pública con los de seguridad nacional.¹⁸⁸

El punto 1.4, que es el que nos interesa, señala:

"1.4. Crimen organizado

No se debe permitir que ningún estado de la República sea rehén del narcotráfico, del crimen organizado o de la delincuencia. Una de las manifestaciones más violentas de la delincuencia organizada la representan los cárteles del narcotráfico, los cuales a través de una estrategia de posicionamiento dejaron de ser transportadores de droga hacia los Estados Unidos para convertirse en líderes de estas operaciones. Estos grupos han dejado de considerar a México como un país de tránsito, buscando transformarlo en un país consumidor. El narcotráfico genera inseguridad y violencia, degrada el tejido social, lastima la integridad de las personas y pone en riesgo la salud física y mental del activo más valioso que tiene México: los niños y los jóvenes. Como manifestación de la delincuencia organizada, el

¹⁸⁷ *Diario Oficial de la Federación* del 31 de mayo de 2007.

¹⁸⁸ El eje 1 contempla los siguientes temas: certeza jurídica, procuración e impartición de justicia, información e inteligencia, crimen organizado, confianza en las instituciones públicas, cultura de la legalidad, derechos humanos, defensa de la soberanía, seguridad fronteriza, cooperación internacional, prevención del delito, cuerpos policiacos, y participación ciudadana.

narcotráfico desafiaba al Estado y se convierte en una fuerte amenaza para la seguridad nacional.”

En el Plan, el entonces presidente aseguró que los recursos producto del narcotráfico daban a las bandas criminales un poder enorme para la adquisición de distintas formas de transporte, armas de alto poder y sistemas avanzados de comunicación, así como equipamiento que con gran frecuencia superaba al de los cuerpos policíacos encargados de combatirlos y de prevenir los delitos asociados a dicha actividad. Por eso era necesaria la colaboración de las fuerzas armadas.

El objetivo 8 del Plan era: “Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado”.

En tanto que la Estrategia 8.1 consistía en: Aplicar la fuerza del Estado, en el marco de la ley, para recuperar los espacios que habían sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas.¹⁸⁹ La estrategia 8.2 sostenía la necesidad de: “Implementar una política integral que coordine esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno para el combate al narcomenudeo”. En el documento se aseguraba que: “Cada delincuente que se captura, cada sembradío que se erradica, cada red de narcomenudeo que se desintegra es una posibilidad más de desarrollo para los jóvenes de México”. La Estrategia 8.4 se refería a: “La desarticulación de cadenas delictivas mediante la destrucción de los nodos de creación de valor”. La misma planteaba se propiciaría “la desarticulación de organizaciones criminales atendiendo a la naturaleza económica de sus actividades

¹⁸⁹ “El Gobierno está determinado a reducir los espacios en que se mueven los criminales, localizar y posteriormente eliminar los plantíos de enervantes e interceptar cargamentos de droga por tierra, mar y aire. Se destinarán los recursos necesarios para modernizar la Fuerza Aérea Mexicana y la Fuerza Aeronaval de la Armada de México, en particular para poner a su alcance los avances de la tecnología, de la información y de la digitalización. Mediante ésta y otras medidas se buscará apoyar la labor de las Fuerzas Armadas en sus labores como garantes de la seguridad interior del país, y específicamente en el combate al crimen organizado”.

mediante la destrucción de los elementos que les permiten generar riquezas ilícitas y afianzarse en el territorio mexicano”.

Como se observa, en los planes de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo todas las tareas de inteligencia estaban relacionadas con la destrucción de plantíos, el combate al narcomenudeo, el tráfico de estupefacientes, el decomiso de droga, pero el Plan carecía de una política hacendaria destinada a debilitar la estructura financiera de la delincuencia organizada.¹⁹⁰ Tampoco contemplaba estrategias de política exterior para evitar la entrada al territorio mexicano de armamento ilegal de EE.UU. que iba a parar a los grupos delincuenciales. La lectura de dichos objetivos y estrategias demuestra que, para el gobierno de Felipe Calderón, el problema consistía en la pérdida territorial frente a las organizaciones criminales, por lo que la lógica de su recuperación dependía sólo del uso de la fuerza pública y no en desarticular a los cárteles al controlar sus finanzas y su capacidad de fuego.

Entre las acciones destinadas a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado, de acuerdo a la Ley de Seguridad Nacional, se encuentra la de “el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno”¹⁹¹, rubro en el que podemos ubicar el combate al narcotráfico. Pero, para mantener ese orden, es primordial detener la entrada de armas ilegales al país, más aún cuando México es parte del Protocolo de la ONU contra la fabricación y el tráfico ilícito de Armas de Fuego que complementa a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Por otra parte, del análisis de los informes de ejecución del Plan Nacional, encontramos que éstos sólo contenían cifras de operativos realizados, aprehensiones de criminales y decomisos de drogas, sin que se cuantificara el número de espacios públicos recuperados, lo que se suponía era un objetivo primordial de la estrategia de seguridad de ese gobierno. Tampoco encontramos

¹⁹⁰ Montero, *op. cit.*

¹⁹¹ Art. 3° frac. III de la Ley.

cuantificación del decomiso de armas. Es decir que existía una asimetría entre el objetivo del Plan y los caminos propuestos para alcanzar los objetivos. “Los resultados no conducen a cumplir la meta establecida”.¹⁹²

El presidente Felipe Calderón expuso: “El crimen organizado busca el control territorial, será una guerra sin cuartel porque ya no hay posibilidad de convivir con el narco. No hay regreso; son ellos o nosotros. [...]”.¹⁹³ Es notable que esta visión asume que el crimen organizado, por primera vez, desea disputarle al Estado dos de sus más importantes atribuciones: el control del territorio y el monopolio del uso de la fuerza. Para evitarlo el titular del Poder Ejecutivo propuso una “guerra”, y, para ganarla, requería aliados, y EE.UU. se volvió el principal de ellos.¹⁹⁴ 10 años más tarde el secretario de Seguridad Pública, el encargado de conducir esa estrategia, sería acusado por el propio gobierno estadounidense de brindar protección al Cártel de Sinaloa y combatir sólo a sus rivales.¹⁹⁵ Cabe preguntarnos si ¿durante esta administración se instaló en México un narco estado?

Hacemos un paréntesis en el análisis del Plan, para destacar que el gobierno actual investiga la posible alianza de funcionarios de esa administración con un cártel del narcotráfico, y de comprobarse la realización de un pacto, se conformaría una conducta delictiva conforme a la Ley Federal de la Delincuencia Organizada, cuyo art. 2o. Ter. señala: “También se sancionará con las penas contenidas en el

¹⁹² Montero, *op. cit.*

¹⁹³ Zepeda Patterson, Jorge, “Entrevista a Felipe Calderón”, periódico *El Universal*, 27 de febrero de 2009.

¹⁹⁴ Caballero Delgadillo, Juan Antonio, “La intervención del ejército en la seguridad pública interior: la alternativa adoptada para la salvaguarda de los derechos y patrimonio de las personas en México”, tesis doctoral para obtener el grado de doctor en derecho procesal, Universidad Autónoma de Nuevo León, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Derecho y Criminología, México, 2014, disponible en: <http://cdigital.dgb.uanl.mx/te/1080253601.pdf> (Consulta: 10 mayo 2020)

¹⁹⁵ Reina, Elena, “Detenido en Estados Unidos el gran estratega de la guerra mexicana contra el narco”. *El País*, 11 de diciembre de 2019, disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/12/10/mexico/1575997429_061837.html (Consulta: 10 mayo 2020).

artículo 4o. de esta Ley a quien, a sabiendas de la finalidad y actividad delictiva general de una organización criminal, participe intencional y activamente en sus actividades ilícitas u otras de distinta naturaleza cuando conozca que con su participación contribuye al logro de la finalidad delictiva”. En tanto que el art. 5 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada determina que: “Las penas a que se refiere el artículo anterior se aumentarán hasta en una mitad, cuando: I. Se trate de cualquier servidor público que participe en la realización de los delitos previstos para la delincuencia organizada. Además, se impondrá a dicho servidor público, destitución e inhabilitación para desempeñar cualquier cargo o comisión públicos”.

Es posible también, en ese supuesto, que el funcionario encargado de la seguridad en ese gobierno habría cometido el delito de abuso de poder conforme al art. 215. III que dispone: “Cuando indebidamente se retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles... se le impondrá de uno a ocho años de prisión y de cincuenta hasta cien días multa”.

II.1.1.2 Los programas sectoriales de seguridad

La política de seguridad nacional toma como base la de seguridad pública, a través de los planes sectoriales de la Procuraduría General de la República (PGR) y la Secretaría de Seguridad Pública, que tenía como responsabilidad el ataque al crimen organizado conforme a las disposiciones de la Policía Federal y del Combate a la Delincuencia Organizada, analiza Montero.

A. Programa de Seguridad Nacional

En el Plan Sectorial relativo al Centro de Investigación y Nacional (CISEN) del entonces presidente de la República, el crimen organizado se consideró como un asunto de seguridad nacional; por ello, correspondía a la Secretaría de Gobernación coordinar su combate a través de ese Centro¹⁹⁶. Las principales

¹⁹⁶ *Idem*

políticas se esbozaron en el Programa de Seguridad Nacional 2009-2012¹⁹⁷ y en el Plan Estratégico de Acción,¹⁹⁸ ambos guiados por la Agenda Nacional de Riesgos.

El Plan de Seguridad Nacional se constituyó como el plan sectorial del CISEN y no como un plan intersectorial para la seguridad nacional. Este cumplía el objetivo general de "mantener la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado mexicano, a través de la anulación de las amenazas y la desactivación de riesgos que puedan impactar dichos atributos". Uno de los objetivos del Plan era atender integralmente las amenazas que ponen en peligro a la Seguridad Nacional". Éste se alineaba con el Plan Nacional de Desarrollo; por lo tanto, la política para combatir al crimen organizado en este sexenio tenía un enfoque policial. Es decir, era un asunto de seguridad nacional—que incumbe a la seguridad pública— y requería políticas de seguridad pública.¹⁹⁹

En el punto 1.4.2.1 del Plan de Seguridad Nacional, se consideraba que la delincuencia organizada era una amenaza, puesto que podía vulnerar la soberanía nacional y el orden constitucional, valiéndose de la cooptación de miembros de las instituciones gubernamentales en los diferentes órdenes de gobierno y en los diferentes poderes, generando impunidad y obstaculizando el ejercicio del monopolio estatal de la fuerza. Además, el punto 1.4.2.2 mencionaba que el narcotráfico era "la manifestación más significativa de la delincuencia organizada y, por tanto, fenómeno de atención prioritaria". Para enfrentarlo, establecía ocho vías estratégicas con sus respectivas líneas de acción, las más relevantes para nosotros son: 2.1 "profundizar en el conocimiento en torno a amenazas y riesgos específicos

¹⁹⁷ *Diario Oficial de la Federación* del 20 de agosto de 2009.

¹⁹⁸ El Plan Estratégico de Acción es un documento reservado, de acuerdo al art. 17 de la Ley de Seguridad Nacional.

¹⁹⁹ Montero, *op. cit.*

En este Plan se reitera que "preservar la seguridad nacional significa mantener la integridad del Estado Mexicano" y se detalla que una amenaza a la seguridad nacional es "una voluntad hostil y deliberada que pone en peligro de vulneración particularmente grave a los intereses tutelados por la Seguridad Nacional, en parte o en todo el país, y cuestionan la existencia del mismo Estado".

vía la generación de inteligencia"; 2.2, "incidir, a través de políticas públicas, sobre factores que desempeñan un papel crítico en la génesis de amenazas y de riesgos"; y 2.3, "acotar la vulnerabilidad existente frente a amenazas y riesgos".

Como se observa, los objetivos, las líneas estratégicas y las de acción del Plan de Seguridad Nacional se referían, mayoritariamente, a la generación de inteligencia estratégica, destaca Montero.

Las líneas de acción 2.2.2, 2.2.3 y 2.2.4 correspondían a la colaboración para el fortalecimiento de las acciones policiales contra el crimen organizado, y la 2.3.3 sostenía la necesidad de articular las acciones policiales con otras que promovieran cambios en la cultura a través de la educación y la recuperación de espacios públicos, lo cual, destaca Montero, contrastaba con las anteriores.²⁰⁰

En suma, la estrategia de la política de seguridad nacional no se encontraba en el Plan de Seguridad Nacional. De haber estado contenida en los acuerdos del Consejo de Seguridad Nacional y el Plan Estratégico de Acción, ambos son documentos reservados de acuerdo a la Ley de Seguridad Nacional.²⁰¹

Destacamos que, aunque la política de seguridad nacional amplía el número de dependencias gubernamentales que participan en su diseño y aplicación, la Secretaría de Hacienda en el gobierno del presidente Felipe Calderón no jugó un papel determinante. De lo cual se deduce que no hubo intención de combatir el lavado de dinero. De haber sido un objetivo de la política bélica el combate al crimen organizado, Hacienda debió ser protagonista, pero sólo se consigna de manera débil su obligación de colaborar con las dependencias encargadas de la seguridad.

En tanto el Plan Sectorial de Defensa Nacional tenía como cuarto objetivo "apoyar las políticas en materia de seguridad interior" y, como metas: disminuir el área de siembra de enervantes y realizar operaciones para su erradicación. Los

²⁰⁰ Montero, *op. cit.*

²⁰¹ *Idem*

indicadores del desempeño eran la superficie de enervantes erradicada y el número de operaciones cumplidas contra la delincuencia organizada. Para alcanzar tal objetivo se planearon cuatro estrategias:

A. Mejorar los esquemas de operación en el combate integral al narcotráfico, para hacer más eficientes las actividades en las vertientes de erradicación, intercepción y lucha contra la delincuencia organizada. Las líneas de acción eran: a) obtener tecnología para mejorar la capacidad de respuesta en las operaciones de erradicación de enervantes; b) realizar operaciones de erradicación; c) inhibir el uso del territorio nacional para el tráfico de drogas, y d) coadyuvar con otras autoridades en la desarticulación de las estructuras de la delincuencia organizada. B. Contribuir con las actividades que realizan las instituciones de seguridad pública. Sus líneas de acción eran: a) Apoyar a las autoridades civiles en tareas para la restauración del orden y seguridad pública; b) Combatir a la delincuencia o en contra de actos que atenten contra la seguridad de la nación", c) Mantener la participación del personal militar en la coordinación de apoyo interinstitucional para la seguridad pública, y d) Coadyuvar en la consolidación y actuación de la policía federal. C. Acotar a los grupos armados identificados en el territorio nacional; y D. Fortalecer las capacidades para aplicar la ley federal de armas de fuego y explosivos.

No obstante, el Plan de Seguridad de Defensa Nacional carecía de indicadores para cada una de las estrategias y líneas de acción. Tal omisión demuestra la falta de un diagnóstico que determine la magnitud del problema que se quería atacar.²⁰² En cuanto a la Fuerza Aérea Mexicana, el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) contemplaba cuatro ejes para fortalecer el Estado de Derecho y Seguridad. Uno de los 6 objetivos era: Recuperar la fortaleza del Estado y proteger la convivencia social mediante el combate frontal al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado.

²⁰² Montero ejemplificó que en la erradicación de enervantes no se tenía una estimación sobre la superficie total destinada a su cultivo o sobre el tráfico de estas sustancias, por lo que no era posible saber si el número de acciones llevadas a cabo para su combate era significativo o no.

Por su parte el Plan Sectorial de la Secretaría de Marina reconocía que el incremento de las actividades del crimen organizado y su penetración en la sociedad, las autoridades y las estructuras de gobierno, significaba un riesgo para la gobernabilidad. El objetivo 2 del Plan perseguía "aplicar el Estado de Derecho en los mares y litorales", para lo cual establecía tres estrategias:

A. controlar las zonas marinas y litorales para evitar que la delincuencia organizada las utilizara. Sus líneas de acción eran: a) El despliegue de operaciones navales en función de los problemas específicos para cada estado; b) El fortalecimiento del trabajo coordinado con otras dependencias en materia de seguridad pública y combate al crimen organizado; y c) La protección de las instalaciones estratégicas del país. B. El desarrollo y adquisición de tecnología, equipos y sistemas para incrementar la generación de inteligencia contra el narcotráfico, delincuencia organizada y el terrorismo; y, C. Incrementar la profesionalización del personal naval, la cual sería evaluada con los indicadores siguientes: a) El número de operaciones ejecutadas contra la delincuencia organizada y b) El porcentaje de puertos de altura efectivamente protegidos.

La Marina, sin embargo, no delineó estrategia alguna para combatir el crimen organizado, su finalidad era colaborar; tal participación buscaba garantizar el orden constitucional y combatir el incremento de la criminalidad, por lo que surge una asimetría entre el problema identificado, el objetivo y los indicadores.²⁰³ Es decir que no hubo claridad en la estrategia.

El comunicado de la Presidencia de la República: "La lucha por la seguridad pública",²⁰⁴ que, aunque no se constituyó como un plan o programa, era una táctica

²⁰³ Aunque hubo un reconocimiento del incremento de la criminalidad, no se indicó la magnitud que tenía; para enfrentarlo se propuso cooperar en la estrategia de combate al crimen organizado, pero sin establecer metas; y los indicadores propuestos evalúan el desempeño de la dependencia, pero no los resultados de las acciones.

²⁰⁴ El comunicado formó parte de un desplegado en los periódicos de seguridad nacional y un mensaje televisado en cadena nacional el día 13 de junio del 2010.

“declarada” por parte del gobierno federal,²⁰⁵ derivó del incremento de los homicidios violentos o “ejecuciones” presuntamente vinculados al crimen organizado y al crecimiento de la violencia que la sociedad percibía como producto de la lucha del gobierno federal contra el crimen organizado.

El entonces presidente expuso como causas para justificar la lucha contra las organizaciones criminales: a) La elevación del consumo de drogas en Estados Unidos, fenómeno que, según dijo, se repetía en México y que había permitido el fortalecimiento del narcomenudeo y el control de ciertos territorios por parte del crimen organizado; b) La expansión de la extorsión; c) La cooptación de ciertas instituciones gubernamentales por el crimen organizado; d) El incremento del tráfico de armas; e) La falta de oportunidades para el desarrollo social, y f) La guerra desatada entre los cárteles del narcotráfico por el control de los territorios y vías para el comercio y la distribución de las drogas.

El titular del Ejecutivo ponderó que era preciso: 1. el uso coordinado de la fuerza pública de los tres órdenes de gobierno mediante operativos conjuntos y con una participación destacada de la Policía Federal y las fuerzas armadas, ya que los gobiernos locales habían perdido control territorial²⁰⁶ 2. fortalecer y profesionalizar a la Policía Federal. 3. impulsar reformas legales que promovieran los juicios orales y facilitar el acceso a la procuración e impartición de justicia.²⁰⁷ 4. recuperar espacios públicos urbanos (escuelas, deportivos, estancias infantiles e infraestructura hospitalaria), incrementar la confianza en la policía federal (Programa Escuela Segura), y propulsar programas como el Seguro Popular,²⁰⁸ Oportunidades, Empleo

²⁰⁵ Montero, *op. cit.*

²⁰⁶ Desde nuestra perspectiva, esta consideración le permitió actuar en contra de la autonomía de las entidades federativas y centralizar la seguridad pública del país, teniendo como protagonistas a las fuerzas armadas.

²⁰⁷ Podemos afirmar que esto significó una la implantación en México del sistema estadounidense de juicios orales: sistema penal acusatorio.

²⁰⁸ La titular de la Secretaría de la Función Pública (SFP), Irma Eréndira Sandoval, reveló que se investigaba un daño patrimonial por 7 mil 800 millones de pesos que se habría cometido mediante

Temporal y apoyos a empresas. 5. fomentar la cooperación internacional para combatir el crimen organizado como un problema compartido, mediante la iniciativa Mérida y la extradición de criminales hacia Estados Unidos.

B. Programa Sectorial de Seguridad Interior

En el sexenio que analizamos no hubo un programa específico de seguridad interior; de allí que cobre relevancia la insistencia de los militares por obtener un marco jurídico que sustentara su intervención en tareas de seguridad pública durante la “guerra contra el narcotráfico”. Registros hemerográficos dan cuenta de que al menos desde 2007, mandos militares acudieron al Congreso de la Unión a solicitar una ley acorde. En el 2008 el secretario de la Defensa Nacional demandó el apoyo del Senado para que su actuación tuviera soporte jurídico.²⁰⁹

Consideramos que la inquietud de las fuerzas armadas derivó de por lo menos tres inconvenientes a los que los militares se enfrentaron: a) Las

el desaparecido Seguro Popular en el periodo de 2007 a 2016. Este periodo transcurre desde el segundo año de Calderón al final del gobierno de Peña. Cfr. “SFP indaga desfalco por 8 mil mdp al Seguro Popular de 2007 a 2016”, *Televisa.news*, 23 de enero de 2020, disponible en:

<https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/sfp-desfalco-seguro-popular-corrupcion-imss/>
(Consulta: 25 julio 2020).

²⁰⁹ El 25 de octubre de 2008, el entonces Secretario de la Defensa Nacional, General Guillermo Galván Galván, se reunió con los senadores integrantes de la Comisión de la Defensa Nacional de la LX Legislatura; a quienes informó que la participación militar en tareas de seguridad pública sería por un máximo de dos años, pero que se requería de un sustento legislativo para ello. Cfr. Robles de la Rosa, Leticia, “Ejército, 9 años sin respuesta del Congreso”, *Excelsior*, 20 de octubre de 2016, disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/10/20/1123436> (Consulta: 13 diciembre 2020).

No obstante, la participación de los militares en estas tareas continuó sin que obtuvieran el marco jurídico solicitado, por lo que el 12 de diciembre de 2016, el entonces secretario de la Defensa Nacional, Salvador Cienfuegos, expuso su hartazgo con la estrategia: “No nos sentimos a gusto, no estudiamos para perseguir delincuentes, nuestra función es otra y se está desnaturalizando” *periódico digital Nación321*, 12 de diciembre de 2016, disponible en:

<https://www.nacion321.com/seguridad/cuales-son-las-responsabilidades-que-si-tiene-el-ejercito-mexicano> (Consulta: 3 febrero 2021).

inconsistencias en las políticas de seguridad; b) Las críticas provenientes de la sociedad civil y de los organismos internacionales por la violación a los derechos humanos y c) La falta de resultados de la estrategia. Todo ello alertó a los militares sobre la legalidad y la legitimidad de la política.

Pero fue hasta el año 2011 que el entonces presidente Enrique Peña Nieto satisfizo esta exigencia del Ejército al promulgar la Ley de Seguridad Interior. No obstante esta sería declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

C. Programa Sectorial de Seguridad Pública

Del Programa Sectorial de Seguridad Pública de esta administración, el objetivo que nos incumbe es el primero: 1. Alinear las capacidades del Estado en el combate a la delincuencia organizada [...].²¹⁰ El logro de este objetivo se estableció mediante tres estrategias: Primera. Homologar y certificar la actuación policial y sus procedimientos en todas las entidades federativas según los criterios internacionales. Sus líneas de acción: a) Establecer procesos y procedimientos para homogeneizar y certificar a las policías estatales; b) Generar divisiones especializadas en la policía federal; y c) Promover un nuevo modelo de actuación policiaca para la policía federal y las policías estatales, e impulsar la Plataforma México. Segunda. Llevar a cabo operativos conjuntos entre las fuerzas armadas y los gobiernos estatales, para recuperar espacios públicos ocupados por la delincuencia organizada. Su línea de acción fue: restablecer la seguridad y paz públicas en las regiones más afectadas. Tercera. Fortalecer el despliegue de la policía federal en todo el país, con base en: la instalación de la policía federal, la policía de proximidad social, la vigilancia de las instalaciones estratégicas y la

²¹⁰ Los otros eran: 2. Combatir la impunidad, disminuir la incidencia delictiva y fomentar la cultura de la legalidad [...] 3. Recuperar el sentido original de los centros de reclusión [...] 4. Incorporar tecnologías de información y telecomunicaciones a la función policial [...] 5. Profesionalizar a las corporaciones policiales [...] 6. [...] fomentar la credibilidad y confianza de la sociedad en las instituciones de seguridad pública.

consolidación de los acuerdos internacionales de seguridad pública para el intercambio de información.

Para evaluar las tres estrategias, el Programa propuso cinco indicadores: 1) delitos federales cometidos por cada cien mil habitantes; 2) implantación del nuevo modelo de actuación policial en las entidades federativas; 3) población beneficiada con la adopción de procedimientos sistemáticos de operación policial en municipios; 4) reportes policiales homologados según la Plataforma México, y 5) la eficiencia de las acciones de la policía federal coordinada bajo un mando único.

Montero llama la atención de que el indicador en la estrategia que busca mejorar las policías federal y estatal, debió ser el número de policías e instituciones policiales certificadas y no sólo la implantación del modelo, porque no garantiza su adopción y ejercicio.²¹¹ Nosotros destacamos que una política que carece de indicadores adecuados está destinada al fracaso, y no contemplarlos al planear devela que no hay intención de implementar la estrategia. Valoramos que esta es la causa del fiasco que resultó el supuesto objetivo de mejoramiento de la policía. Sostenemos que en realidad no formaba parte de la política de seguridad de esta administración. Esto queda confirmado, ya que, en el año 2007, el entonces presidente emitió dos decretos destinados a crear el “Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal”, sin embargo, el proyecto nunca se concretó.²¹²

²¹¹ Montero, *op. cit.*

²¹² Los decretos del entonces titular del Ejecutivo federal, Felipe Calderón, fueron publicados en el *Diario Oficial* el 9 de mayo y el 17 de septiembre de 2007. Planteaban la creación de un cuerpo especial, “bajo las órdenes del presidente de la República”, pero con dependencia “técnica, operativa y administrativamente de la Secretaría de la Defensa”, con el fin de apoyar a las autoridades civiles en tareas de seguridad pública. El diseño de este Cuerpo significó, desde nuestra perspectiva, un antecedente de la propuesta de Guardia Nacional que Andrés Manuel López Obrador envió al Congreso y que según dijo fue elaborada por las propias fuerzas armadas. La cual estudiaremos en el Capítulo Cuarto.

En lo relativo a la segunda estrategia: la implementación de operativos conjuntos para recuperar espacios públicos, Montero destaca que se basa sólo en la fuerza policial, lo que no significa la prevención de la actividad delictiva. Es relevante que no se promueve el desarrollo económico y social para atacar una de las causas raíz del crimen organizado y que ninguno de los informes de ejecución del Plan Nacional, da cuenta de los supuestos espacios recuperados. Además, destacamos que esta táctica no está ligada a beneficiar a la población desplazada por la violencia.²¹³ Más aún, esa administración no realizó acción alguna para reparar el daño ocasionado a los afectados.²¹⁴ El indicador que pudiera estar ligado a esta estrategia es “población beneficiada con la adopción de procedimientos sistemáticos de operación policial en municipios”. Pero los planes de ejecución no registran dato alguno sobre el mismo.

²¹³ El “Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México”, elaborado por la Comisión Nacional de Derechos humanos en mayo de 2016 señala que: “Con todos los testimonios, muchos de ellos indirectos ante el temor de sufrir persecución, se contabilizaron 35 433 personas víctimas de desplazamiento forzado interno”. Además de este reporte, las autoridades estatales y municipales dan cuenta de 6 mil 685 personas desplazadas que aparecen en los registros de los organismos locales de derechos humanos, y 16 mil 92 que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígena reporta haber atendido entre 2014 y 2016. La CNDH estima que, aunque las cifras no pueden sumarse, dan una idea de la magnitud del problema, disponible en: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=15008> (Consulta: 10 diciembre 2020).

²¹⁴ Sobre las obligaciones del Estado en materia de Desplazamiento Forzado Interno (DFI), la CNDH estableció que los estados deben proteger los derechos de las personas desplazadas, lo que implica no sólo el deber de adoptar medidas de prevención y garantía del derecho de libre circulación, sino también de realizar una investigación efectiva de la supuesta violación a estos derechos y proveer las condiciones necesarias para un retorno digno y seguro a su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país, debiéndose garantizar su participación plena en la planificación y gestión de su regreso. Para el caso en que no existan las condiciones necesarias para el retorno, la autoridad deberá disponer de los recursos necesarios y suficientes con el fin de que las víctimas de DFI se reasenten, en condiciones similares a las que se encontraban antes de los hechos, en el lugar que ellas, libre y voluntariamente, elijan. Cfr. “Informe Especial sobre desplazamiento Forzado en México”, 11 de mayo de 2016, *op. cit.*, p. 26.

Del análisis realizado en este espacio surgen las siguientes interrogantes: ¿Cuáles fueron los espacios recuperados? ¿Cuál era el fin de la recuperación de los espacios públicos?, ¿Estuvo la política pública más bien destinada a desplazar a mexicanos pobres en provecho de alguien? ¿De ser así, a quién benefició la recuperación de espacios? ¿A las empresas y a un cártel?

La estrategia Tercera: “desplegar a la policía federal en todo el país”, también carece de indicadores. De allí que puede inferirse que el despliegue no se instrumentó. Sin importar que el entonces presidente Calderón publicó un acuerdo para crear la Instancia de Coordinación de la Policía Federal con el supuesto fin de coordinar a todas las policías del país.²¹⁵ En cuanto a la creación del mando único policial, consideramos que la estrategia estaba destinada al fracaso, principalmente por: a) La oposición de algunos presidentes municipales pues dejarían de manejar los recursos económicos asignados a este rubro; b) Una posible indefensión a la que pudiera dejarse al municipio por no coincidir con el partido político del ejecutivo estatal; y c) Voces que señalaron una posible inconstitucionalidad por violar las atribuciones municipales en materia de seguridad.

¿Era un objetivo de Calderón el fortalecimiento de las policías y la implementación de un mando único policial, o pretendía sustituirlas con los militares? A partir del análisis del Plan Nacional y los programas sectoriales afirmamos que el objetivo era realizar un despliegue militar a lo largo del país. ¿Formaba parte de los acuerdos secretos entre Felipe Calderón y George Bush militarizar el territorio mexicano?

De nuevo resalta la inacción del gobierno en el control de la entrada de las armas estadounidenses al país para combatir al crimen organizado, pues existen

²¹⁵ El supuesto propósito de esta Instancia era facilitar la coordinación y colaboración de todas las corporaciones del país. Acuerdo 05/2007 del entonces Secretario de Seguridad Pública (Genaro García Luna), por el que se crea la Instancia de Coordinación de la Policía Federal, *Diario Oficial de la Federación* del 25 de abril de 2007.

instrumentos internacionales que ligan dichas variables.²¹⁶ ¿A dónde se dirigían estas armas? ¿Las recibía algún cártel en específico?

Durante su campaña a la presidencia, el aspirante Calderón Hinojosa evitó dar a conocer el involucramiento del Ejército en labores de seguridad pública. La plataforma política del Partido Acción Nacional que lo postuló, tampoco contemplaba esta medida. Mucho menos el candidato anunció que, de encabezar la Presidencia, emprendería una “guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado”. A la postre no sometió su decisión a debate, ya fuese social o por lo menos en el Congreso de la Unión.

No obstante, antes de asumir la primera magistratura ya había tomado la decisión. En su primer discurso como titular del Ejecutivo federal, que debido a su ilegitimidad tuvo que pronunciar en el Auditorio Nacional y no en el Congreso²¹⁷, el 1 de diciembre de 2006, anunció que emprendería una “lucha para recuperar la seguridad pública y la legalidad”. En ese momento pronunció su “memorable” pronóstico: “restablecer la seguridad no será fácil ni rápido, tomará tiempo, costará mucho dinero, e incluso y por desgracia, también vidas humanas; en efecto,

²¹⁶ A nivel regional la “Declaración de Seguridad de las Américas”, Ciudad de México, 2003, que establece como amenazas a la seguridad: la delincuencia organizada transnacional, las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos.

²¹⁷ Felipe Calderón no pudo dar su primer discurso como presidente en el recinto del Congreso de la Unión, debido a los cuestionamientos sobre su triunfo, el periodista Jorge Ramos señaló que había arribado “...a la presidencia por la puerta de atrás”, lo cual fue literal. Ramos narró: “entró al pleno del congreso por una puerta trasera acompañado del ahora presidente Vicente Fox. Venían nerviosos, tensos, temerosos. No sabían qué iba a pasar. Los protegían por todos lados miembros del Estado Mayor... rindió protesta en medio de abucheos y silbatazos...” Ramos, Jorge, “Calderón: Por la puerta de atrás”, 4 de diciembre de 2006, disponible en: <https://jorgeramos.com/calderon-por-la-puerta-de-atras/>. Debido a los cuestionamientos de millones de mexicanos y cientos de legisladores, Calderón emitió su primer discurso en el Auditorio Nacional y no ante los legisladores en el Poder Legislativo. Durante el trayecto del recinto legislativo al Auditorio, “decenas de miles de perredistas protestaban en la avenida Reforma”, destacó Ramos.

murieron a causa de la política durante su sexenio, cuando menos, 120 mil personas.²¹⁸

Los indicadores de seguridad no sustentaban su juicio. Las cifras de homicidios, que en ese entonces eran las más ligadas al narcotráfico,²¹⁹ habían bajado en el gobierno del presidente Vicente Fox, en comparación con las registradas en las administraciones de sus predecesores Carlos Salinas y Ernesto Zedillo.²²⁰ Su determinación de iniciar una “guerra”, sólo estuvo basada en la facultad que la Constitución le otorga al presidente de la República de disponer de las fuerzas armadas y en la controversial interpretación que la Suprema Corte de Justicia formuló en relación al art. 129 de la Constitución federal.²²¹

²¹⁸ La ilegitimidad de Felipe Calderón obligó a que iniciara su administración de la mano del Ejército mexicano; Vicente Fox, minutos antes de dejar el cargo como presidente en una ceremonia realizada en el salón Adolfo López Mateos de la residencia oficial de Los Pinos, le entregó la banda presidencial a personal militar, institución que la puso en manos del presidente del Congreso de la Unión, y éste la entregó a Calderón, “...también recibió una bandera de manos del Ejército, que se convirtió en el aval de la inédita ceremonia...”. Cfr. “Se anticipa Fox: Entrega en Los Pinos banda presidencial al Ejército”, revista *Proceso*, 1º de diciembre de 2006, disponible en <https://www.proceso.com.mx/nacional/2006/12/1/se-anticipa-fox-entrega-en-los-pinos-banda-presidencial-al-ejercito-49210.html> (Consulta: 31 marzo 2021).

²¹⁹ Durante la guerra contra el narcotráfico la actividad delincuencia de quienes se dedicaban al tráfico de droga se diversificó, comenzó a ser más rentable y menos peligroso el secuestro, la trata de personas, la extorsión, entre otras actividades.

²²⁰ Las cifras por homicidio en los últimos gobiernos de acuerdo al INEGI fueron: a) Carlos Salinas 1990:14,493; 1991:15,128; 1992:16,594; 1993:16,040; 1994:15,839, b) Ernesto Zedillo 1995:15,612; 1996:14,505; 1997:13,552; 1998:13,656; 1999:12,249; 2000:10,737; c) Vicente Fox 2001:10,285; 2002:10,088; 2003:10,087; 2004:9,329; 2005:9,921; 2006:10,452; d) Felipe Calderón 2007:8,867; 2008:14,006; 2009:19,803; 2010:25,757; 2011:27,213; 2012:25,967; e) Enrique Peña 2013: 23,063; 2014:20,010; 2015:20,762; 2016:24,559; 2017:32,079; 2018: 36,685. En el primer año del actual presidente, el 2019, se registraron 36,661 homicidios. Fuente: INEGI.

De acuerdo a esta información del INEGI, en el sexenio de Calderón hubo 132,065 homicidios en el país, lo que significa 61,116 más que en la administración anterior, cuando se contabilizaron oficialmente 70,899.

²²¹ La Tesis jurisprudencial 38/2000, que sostiene que el Ejército puede actuar en tiempos de paz, será analizada en el Capítulo Segundo de esta investigación.

El entonces Jefe de Estado designó para que lo acompañaran durante su mandato a funcionarios muy cuestionados. Francisco Javier Ramírez Acuña, conocido por su mano dura y falta de tacto político, asumió la secretaría de Gobernación; Eduardo Medina Mora, quien carecía de antecedentes como jurista y en cambio estaba relacionado con grandes grupos de poder económico, fue designado al frente de la Procuraduría General de la República;²²² y Genaro García Luna, hoy preso en Estados Unidos por presuntamente brindar protección a un cártel del narcotráfico,²²³ asumió la responsabilidad de atender la Seguridad

²²² “Se requería un jurista, un abogado prestigioso no un panista vinculado a Vicente Fox y con ligas con El Yunque”, opinó el analista Jorge Zepeda Patterson en entrevista publicada en *El Universal.com.mx*, el 30 de noviembre de 2006. Zepeda señaló que, al nombrarlo, Calderón pasaba el mensaje equivocado: “Desperdicia la oportunidad de buscar a un abogado de gran prestigio o un juez ...respetado por las distintas fuerzas políticas y sociales...Medina Mora es un panista conservador, especialista en temas del agro que ha sido consejero del Consejo Coordinador Empresarial, hermano del ex presidente de la Asociación Mexicana de Bancos, es decir, que será un procurador relacionado con los grandes grupos de poder económico y escasa posibilidad de impartir justicia de manera imparcial a los ojos de los grupos políticos que no están en el poder”, disponible en: <https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/391185.html> (Consulta: 2 mayo 2020).

A la postre, Enrique Peña Nieto lo nombró Ministro de la Corte (marzo de 2015), pero tuvo que renunciar en el contexto de una investigación de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre sus cuentas millonarias, luego de que agencias financieras de EE.UU. y del Reino Unido alertaron a las autoridades mexicanas sobre 32 transferencias a cuentas ligadas a Medina Mora por más de 102 millones de pesos, entre 2016 y 2018, lo cual no correspondía a sus ingresos, disponible en:

<https://politica.expansion.mx/mexico/2019/10/03/amlo-acepta-la-renuncia-de-eduardo-medina-mora> (Consulta: 2 mayo 2020)

²²³ Está sujeto a una investigación en EE.UU., donde se le acusa de recibir dinero del Cártel de Sinaloa a cambio de brindarle protección desde dos de sus posiciones gubernamentales: 1. Cuando estaba al frente de la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) en el sexenio de Vicente Fox; y 2. Como secretario de Seguridad Pública en el gobierno de Felipe Calderón. Además, se le investiga en México por enriquecimiento ilícito, existe una orden de aprehensión otorgada, en noviembre de 2020, por un juez de la Ciudad de México. El 23 de diciembre de 2020 la Fiscalía General de la República informó que había asegurado tres inmuebles de su propiedad, dos en la Ciudad de México y uno en el estado de Morelos; disponible en: <https://www.televisa.com/noticias/fiscalia-embarga-tres-inmuebles-exsecretario-genaro-garcia-luna-enriquecimiento-ilicito/> (Consulta 5 enero 2021).

Pública. Además nombró en la secretaría de la Defensa Nacional a Guillermo Galván Galván y en la Secretaría de Marina a Mariano Francisco Saynez Mendoza.

El interés por instrumentar una política bélica llevó al entonces titular del Ejecutivo federal a una falsa aseveración. Aseguró que el consumo de droga había aumentado de manera exponencial y lo resumió en la frase “para que la droga no llegue a tus hijos”. Expresión que pareciera más destinada a atemorizar a los padres de familia, que producto de un análisis estadístico sólido.²²⁴ ¿Cuál fue la causa real para que el entonces titular del Poder Ejecutivo tomara una decisión tan riesgosa, que implicó el aumento de la violencia, la pérdida de vidas humanas, los desplazamientos forzados de la población, la tortura, las desapariciones forzadas? Algunos autores y políticos sostienen que la medida fue una estrategia de legitimación ante el cuestionamiento electoral. Entre ellos, dos ex funcionarios de la administración de su correligionario el presidente Vicente Fox, nos referimos a Rubén Aguilar y Jorge Castañeda.²²⁵

En el 2008, el analista José Antonio Crespo, luego de una revisión exhaustiva de las actas de cómputo de la elección presidencial de 2006, encontró que en más de 81,000 de ellas había errores. Los votos irregulares superaban los

²²⁴ La Encuesta Nacional de Adicciones 2011 dio a conocer que (p. 9)“...en el país hay un consumo bajo de drogas, en comparación con otros países de América y de Europa..., siendo el alcohol la droga que genera una mayor problemática en nuestro país”, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239022/ENA_2011_Drogas.pdf (Consulta: 15 enero 2021).

²²⁵ Aguilar y Castañeda así lo plantearon en el libro escrito en coautoría: *El narco: La guerra fallida*. Entrevistado por la revista *Proceso* con motivo de la publicación del libro, Castañeda señaló: “Después de Salir muy cuestionado de las elecciones de 2006, Calderón emprendió su guerra para legitimarse. Alguien le vendió esta idea, que suponemos salió de su círculo de asesores en la materia, conformado entonces por Eduardo Medina Mora, Genaro García Luna y el General (Guillermo) Galván”. Extracto de la entrevista publicada en la edición 1721 de la revista, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/119751/el-narco-la-guerra-fallida-de-calderon> (Consulta: 2 mayo 2020). También el actual presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, aseguró que: “Calderón para legitimarse emprendió la guerra contra el narco: AMLO”, *Diario ContraRéplica*, 1 de diciembre de 2019, disponible en: <https://www.contrareplica.mx/nota-Calderon-para-legitimarse-emprendio-la-guerra-contra-el-narco-AMLO-20191125> (Consulta: 2 mayo 2020).

sufragios con que aritméticamente aventajaba el primer lugar al segundo y, por lo tanto, no se podía saber cuál era la voluntad mayoritaria del electorado.²²⁶

Sobre la búsqueda de legitimación de Felipe Calderón, nosotros sostenemos que en efecto la decisión de inmiscuir al Ejército en labores de seguridad pública fue una estrategia en ese sentido, pero no ante los mexicanos, por quienes no parece sentir mucho respeto, como se deduce de su política. Desde nuestra perspectiva buscaba legitimarse en el ámbito internacional, su objetivo era conseguir el apoyo del gobierno estadounidense.

Calderón Hinojosa no era el candidato favorito del presidente en turno, Vicente Fox, quien avalaba a Santiago Creel para sucederlo. Sostenemos que Calderón Hinojosa obtuvo la aprobación de EE.UU., a cambio de satisfacer su histórica petición, ya delineada arriba, de militarizar el combate al narcotráfico, lo que significaba a la larga militarizar al país. Esto fue lo que lo consolidó, no sólo como candidato de su partido, sino como el triunfador en las elecciones, con independencia de la limpieza de los resultados comiciales.

Se puede objetar nuestra posición pues implica la consideración de que Estados Unidos y sus empresas desempeñan un papel en nuestras elecciones presidenciales. Creemos que así es. Sobre todo, a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio que trataremos después. En este espacio sólo adelantamos que hay evidencia de las reuniones que el aspirante a la presidencia Felipe Calderón Hinojosa sostuvo con el entonces embajador estadounidense en México, Antonio Garza, en las que el militante del Partido Acción Nacional expuso que de llegar a la

²²⁶ Crespo, José Antonio, 2006: *Hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana*, Debate, México, 2008, 232 pp.

El autor encontró elementos que dan luz sobre un posible fraude electoral; aclara que las actas contienen irregularidades de tal magnitud, que aunque no permiten deducir en automático el triunfo a López Obrador, tampoco el de Felipe Calderón.

Al respecto, sostenemos que el trabajo que hizo Crespo, correspondía a los órganos electorales; sabemos que un criterio legaloide defenderá que el Tribunal sólo podía hacer lo que se le pidió, y no fue el recuento total de los votos, pero aceptar tal afirmación implica que el papel de este órgano es dar legalidad a las elecciones, pero no certeza.

presidencia lucharía en contra del narcotráfico. Ya como presidente electo, se reunió en la Casa Blanca con el entonces titular del Ejecutivo federal de Estados Unidos, George W. Bush, para cerrar el pacto.²²⁷

Así, encontramos que las estrategias de combate al narcotráfico fueron coordinadas con funcionarios de EE.UU. A menos de 90 días de haber tomado posesión, y unos pocos meses antes de que México se viera envuelto por un torbellino de violencia, fue liberado el cable diplomático número 07MEXICO983, en el que el entonces embajador estadounidense, relata los diálogos que sostuvo el Secretario de Seguridad Interior de ese país, Michael Chertoff, con los entonces funcionarios mexicanos Genaro García (secretario de Seguridad) y Eduardo Medina (procurador general de justicia), relacionados con temas migratorios y de seguridad nacional. En el encuentro, el encargado de la seguridad de México habría ofrecido al funcionario estadounidense acceso total a información de inteligencia.²²⁸

El cable enviado por el embajador Antonio Garza señala en el número “14: (SBU) García Luna destacó el enfoque operativo de su Secretaría y la necesidad de una estrecha coordinación con el DHS (Departamento de Seguridad Interior). ‘Tendrá acceso abierto a nuestra información de inteligencia (policial)’, dijo, y agregó que esperaba trabajar en estrecha colaboración con el DHS para establecer protocolos que permitan compartir más la inteligencia policial de ‘alta calidad’”.

La conducta narrada por el diplomático, configura un delito de acuerdo al Código Penal Federal, que impone prisión de cinco a cuarenta años al mexicano que cometa traición a la patria en alguna de las siguientes formas: “1. Realice actos

²²⁷ Cfr. Torre, Wilbert, *Narcoleaks: La Alianza México-Estados Unidos en la guerra contra el crimen organizado*, editorial Grijalbo, México, 2013.

²²⁸ Firmado por el embajador Tony Garza, el cable narra la entrevista (16 feb 2007) de Michael Chertoff, con los entonces funcionarios mexicanos, durante un viaje que el estadounidense hizo a la Ciudad de México. Cfr. “Reuniones del Secretario Chertoff con el Procurador General Eduardo Medina Mora y el Secretario de Seguridad Pública Genaro García Luna”, disponible en: https://wikileaks.org/plusd/cables/07MEXICO983_a.html (Consulta: 27 febrero 2020).

contra la independencia, soberanía o integridad de la Nación Mexicana con la finalidad de someterla a persona, grupo o gobierno extranjero”.²²⁹

En el cable diplomático de referencia, consta también que el secretario de seguridad mexicano: a) informó a Estados Unidos que México planeaba contratar 8 mil nuevos elementos policíacos para combatir a los cárteles de la droga, lo que requeriría un nuevo enfoque para examinar a los oficiales de investigación; y b) expresó “la esperanza de que DHS pudiera ayudarlo a establecer programas para asegurar la integridad de su fuerza.”

Este y otros cables diplomáticos, que se analizarán después, prueban que más que coordinación entre ambos gobiernos en el marco de la Iniciativa Mérida, hubo subordinación de los funcionarios mexicanos a sus homólogos extranjeros. Ello explica, en parte, la razón por la cual ninguna de las dos administraciones mexicanas evitó la entrada de armas ilegales provenientes de ese país.²³⁰ De nuevo

²²⁹ Artículo 123 del Código Penal Federal.

El valor probatorio del documento de WikiLeaks que documenta la entrega de información de inteligencia a un gobierno extranjero, no puede objetarse por constituir una prueba obtenida de manera ilícita, de acuerdo al artículo 6 constitucional, en relación con el artículo 8 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información que señala: “...no podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho nacional o los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte”.

²³⁰ Ingresaron a México “2 millones de armas ilegales” en una década, según los datos de la Secretaría de la Defensa Nacional; de las cuales, las fuerzas federales sólo aseguraron 193 mil en diez años, informó la dependencia. Luis Crescencio Sandoval, titular de la Sedena, señaló que la estadística en este rubro era una estimación tomada del Departamento de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos de Estados Unidos (AFT). A partir de esta información se calcula que, por año, ingresan a México 200 mil armas de fuego. El alto mando militar reconoció que aún había más de un millón y medio de armas fuera del control de la autoridad. Cfr. “Entraron 2 millones de armas ilegales al país: Secretaría de la Defensa Nacional”, *Excélsior*, 14 de agosto de 2019, disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/entraron-2-millones-de-armas-ilegales-al-pais-secretaria-de-la-defensa-nacional/1330330> (26 diciembre 2020).

Esta información también da a conocer que el 70% de las armas decomisadas en México entre 2009 y 2010 procedían de Estados Unidos, de acuerdo con estadísticas de la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos estadounidense (ATF, por sus siglas en inglés).

parece inverosímil que la intención de la administración que inició la “guerra”, fuera acabar con el narcotráfico. ¿Cuál fue entonces el propósito de la “guerra”?

Ya establecimos que el gobierno de México buscaba legitimarse ante Estados Unidos, lo cual logró al pactar la estrategia bélica de seguridad. No obstante, existen indicios de que al mismo tiempo, por lo menos una parte de esa administración, también pactó con uno de los grupos delincuenciales que debía combatir. Por ello el propio Genaro García Luna enfrenta tres cargos de asociación delictuosa, relacionados con el tráfico de cocaína y de falso testimonio en una corte de Nueva York, EE.UU. Lo que implicaría una traición a los acuerdos formalizados con el gobierno estadounidense.²³¹

Falta saber si se comprueban los sobornos denunciados y hasta qué nivel llegaron, pero es notable la afirmación de la entonces embajadora de EE.UU. en México Roberta Jacobson, al referirse al entonces titular del Poder Ejecutivo: “Culpar a Estados Unidos por datos que poseía y sugerir que el gobierno de México no tenía la misma información sobre la corrupción o problemas de un funcionario, probablemente es tan inocente y peor, francamente una duplicidad (doble cara)”.²³² A las aseveraciones de la diplomática estadounidense se suman las del doble agente de la Agencia Antidrogas de EE.UU, Edgar Valdez Villarreal, *La Barbie*, quien informó sobre la celebración de reuniones del entonces presidente Calderón

²³¹ Este pacto con el grupo delincencial sería la causa de la investigación que realiza el gobierno estadounidense sobre el ex funcionario mexicano.

²³² Sobre estos señalamientos, el presidente Calderón respondió en *Twitter* que si EE.UU. “hubiera tenido información procesable contra cualquier alto funcionario mexicano, esa información debería haberse comunicado a mi gobierno a través de alguno de los robustos canales de comunicación que teníamos (pero que). Eso no ocurrió”. A su vez la diplomática Jacobson explicó a través del mismo medio: “NUNCA VI INFORMACIÓN CORROBORADA de involucramiento en tráfico de drogas; en un ambiente de muchos rumores, uno siempre es cauteloso trabajando con oficiales”. Cfr. “Conocíamos las andanzas de García Luna... pero debíamos trabajar con él”: Roberta Jacobson”, *revista Proceso*, edición 2270, (Consulta: 17 mayo 2020).

Hinojosa con capos del narcotráfico,²³³ lo que fue corroborado por el Gral. Tomás Ángeles Dauahare.²³⁴

Pero, ¿por qué no actuó el gobierno de Estados Unidos en contra de los funcionarios? Sostenemos que los gobiernos de Estados Unidos no pretendían combatir el narcotráfico sino hacer negocios en México y obtener información de inteligencia del país.²³⁵

Respecto a la conducta del entonces titular del Ejecutivo federal mexicano nuestra hipótesis es que valoró que mientras: a) permitiera a los estadounidenses: obtener ganancias en México; b) cambiara las leyes y las instituciones de justicia a modo del país vecino; c) desplegara al Ejército a lo largo del territorio mexicano; y d) pusiera a elementos militares a disposición del gobierno del vecino del norte,

²³³ El 11 de junio de 2020 conocimos que el ex narcotraficante Edgar Valdez Villarreal, *La Barbie*, actuó, del 2008 al 2010, como doble agente; por un lado de la Agencia Antidrogas de EE.UU., y por el otro de la Oficina Federal de Investigación de ese país; y a ambas instituciones les habría informado sobre la corrupción en el sexenio de Felipe Calderón, así como de reuniones de éste con capos del narcotráfico, según documentos oficiales revelados por la Corte Federal de Estados Unidos. En una carta dirigida a la periodista Anabel Hernández, el agente encubierto le habría revelado que en el año “2010, cuando lo detuvieron, en realidad lo querían asesinar porque se negó a realizar un acuerdo con el presidente Felipe Calderón...”. Cfr. “Ya podemos entender de qué se reía ‘La Barbie’: Anabel Hernández”, | Video, 11 de junio de 2020, disponible en: <https://aristeguinoticias.com/1106/mexico/ya-podemos-entender-de-que-se-reia-la-barbie-anabel-herandez-video/> (Consulta: 15 junio 2020).

²³⁴ El ex subsecretario de la Secretaría de la Defensa Nacional señaló que él, personalmente, en mayo de 2007, le informó al presidente Felipe Calderón Hinojosa los nexos de su secretario de seguridad Genaro García Luna con el narcotráfico, y luego le envió un expediente para avalar sus dichos, pero la respuesta de Calderón fue encarcelarlo, y fue liberado hasta el siguiente sexenio. Cfr. “El general mexicano Tomás Ángeles Dauahare afirma que el Gobierno de Felipe Calderón pactó con el Cártel de Sinaloa”, *RTnoticias*, 8 de junio de 2020, disponible en: <https://actualidad.rt.com/actualidad/355940-general-mexicano-tomas-angeles-dauhare> (Consulta: 8 agosto 2020).

²³⁵ El general Dauahare valora que aunque las agencias del Gobierno de EE.UU. en algún momento respaldaron a García Luna, éste se volvió una pieza desechable y por ello decidieron proceder legalmente en su contra. Cfr. “El general mexicano Tomás Ángeles Dauahare afirma que...”, *Idem*.

obtendría a cambio el poder de actuar sin consecuencia alguna, inclusive de manera ilegal. Y así fue, los gobiernos mexicanos obtuvieron impunidad durante todo el tiempo que México mantuvo la estrategia bélica.

Hoy, la administración de López Obrador investiga al ex funcionario de seguridad pública de Felipe Calderón. En diciembre de 2019, la Unidad de Inteligencia Financiera interpuso dos denuncias; una ante la Fiscalía General de la República y otra ante la Fiscalía anticorrupción, pues el ex secretario de seguridad pública habría ocultado más de 50 millones de dólares en paraísos fiscales. Presentadas por esta Unidad gubernamental, las denuncias aseguran que empresas de García Luna habrían recibido "recursos provenientes de los sobornos entregados por la delincuencia organizada" a su favor, cuando fungió como secretario de Seguridad Pública de México de 2006 a 2012. La UIF también solicitó a la Secretaría de la Función Pública investigar.²³⁶

Es decir, que la estrategia de seguridad se convirtió en un velo para disimular los negocios y actos de corrupción que se realizaron en ese sexenio. Entre ellos, además del ya señalado de dar protección al cártel de Sinaloa, los siguientes:

1. El caso Odebrecht. La Unidad de Inteligencia Financiera informó en la administración del presidente López Obrador que encontró un esquema de corrupción, donde los gobiernos contrataban "empresas fachada", se hacían las transferencias de los depósitos en las cuentas de éstas, y después se

²³⁶ El titular de la Unidad de Inteligencia Financiera, Santiago Nieto, dio a conocer que: "Una vez depositado el dinero del Estado mexicano en las cuentas de la empresa, la empresa lo transfería". Los depósitos se hicieron a cuentas de Estados Unidos, Barbados, Hong Kong, Israel, Letonia, Panamá, Reino Unido, Chipre y Curazao; en consecuencia la Secretaría de Hacienda ordenó que se congelaran las cuentas bancarias del funcionario, su esposa, una de sus hermanas, y sus asociados de negocios. Además de la compañía de seguridad de García Luna, llamada Glac, y las tres empresas de la familia Weinberg, que está vinculada con los negocios en Miami del exsecretario de Seguridad Pública. Las empresas son: *Icit Private Security*, *Icit Holding* y *Nunvav*. Cfr. "García Luna utilizó red de empresas para transferir 50 mdd a paraísos fiscales", 19 de mayo de 2020, revista *Proceso*, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2020/5/19/garcia-luna-utilizo-red-de-empresas-para-transferir-50-mdd-paraisos-fiscales-243156.html> (Consulta: 11 febrero 2021).

sacaba el dinero en efectivo. Esta trama de corrupción de la constructora Odebrecht, inició en el gobierno encabezado por Felipe Calderón. Una de las evidencias que involucra al entonces titular del Poder Ejecutivo en el caso “Lava Jato”, consiste en un correo electrónico entre los directivos de Odebrecht, Roberto Prisco Ramos y Alexandro Alentar, encargados de gestionar una reunión entre los entonces presidentes de México y Brasil, como parte de la estrategia para hacer negocios en Pemex.²³⁷

2. La Estela de Luz. La realización de un monumento para conmemorar el bicentenario de la Independencia y el centenario de la Revolución provocó señalamientos de corrupción y negligencia en el manejo de los recursos públicos. La construcción costó 192% más de lo programado.²³⁸
3. El Sistema de Agencias Turísticas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Turissste) fue la encargada de organizar las ceremonias oficiales, así como los eventos de la Presidencia de la República, y asignó los contratos sin concurso.²³⁹ El Informe de

²³⁷ El texto del correo decía: “Querido tricolor. Necesito tu ayuda con respecto a este tema: Hacer un esfuerzo para que LILS acepte una invitación especial de Calderón de ir a México a principios de febrero. Cuando puedas, me llamas, para hablar al respecto. Abrazo. Cfr. Olmos, Raúl y Lizárraga, Daniel, “Caso Odebrecht, “La conexión Odebrecht-Los Pinos en tiempos de Calderón”, página de *Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad*, disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/web/lanegrarelacion/la-conexi%C3%B3n-odebrecht---los-pinos.html> (Consulta: 20 febrero 2020).

²³⁸ La Auditoría Superior de la Federación presentó dos denuncias ante la Procuraduría General de la República, una de ellas por el sobreprecio de materiales y que significó un quebranto público por 248.9 millones de pesos. Cfr. “Informe sobre la fiscalización superior del monumento Estela de Luz 2009-2011, *Auditoría Superior de la Federación*, disponible en: http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Estela_Luz_Nv.pdf (Consulta: 17 mayo 2020).

²³⁹ La Auditoría Superior de la Federación señaló respecto de la Cuenta Pública del 2009 que “entre 2006 y 2010, 27 instituciones de la administración pública federal habían adjudicado a dicha instancia al menos 185 contratos por un total de mil 862 millones de pesos” para realizar eventos que excedían a sus atribuciones y capacidad. Cfr. “Punto de acuerdo del Partido Revolucionario Institucional para que la Secretaría de la Función Pública y la Procuraduría General de la República,

fiscalización de la Cuenta Pública 2009 confirmó que en dichas contrataciones existió “opacidad”.²⁴⁰

4. Contratos a empresas irregulares. La organización Mexicanos Contra la Corrupción e Impunidad hizo un recuento de la asignación de contratos petroleros a empresas ligadas con personajes del Partido Acción Nacional, durante esa administración. Uno, equivalente a casi mil millones de pesos, fue concedido a la compañía fantasma Servicios de Alquiler en Hidrocarburos (SAH), creada en el 2010 y ubicada en Nuevo León, que utilizaba como prestanombres a los miembros de una familia residente de una colonia popular de Monterrey.²⁴¹

instrumentaran acciones para salvaguardar la integridad de los recursos públicos destinados a ese organismo y llevar a cabo las investigaciones correspondientes para deslindar y sancionar las responsabilidades administrativas y penales correspondientes”, 6 de julio de 2011, disponible en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/30610 (Consulta: 1 mayo 2020).

²⁴⁰ Informe del resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública 2009, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, disponible en:

https://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria (Consulta: 18 mayo 2020).

En entrevista que Carlos Loret de Mola hizo al ex titular de la ASF, Juan Manuel Portal, en marzo de 2013, el periodista cuestionó si la orden de asignar los contratos sin concurso vino de la Presidencia (Calderón), la respuesta fue: “hay declaraciones de muchas personas... que participaron en algunas partes del proceso (y) algunos dicen una cosa así... que recibieron instrucciones de la Oficina de la Presidencia”. Cfr. “Los casos de corrupción del sexenio de Calderón no tuvieron consecuencias”, *Forbes Staff*, 30 de abril de 2018, disponible en:

<https://www.forbes.com.mx/verificado2018-los-casos-de-corrupcion-del-sexenio-de-calderon-no-tuvieron-consecuencias/> (Consulta: 18 mayo 2020).

²⁴¹ En la empresa aparecen como socios los hermanos Fernando y José Ángel Camarillo Cerda, y la esposa de este último, Rocío Guillén García, quienes viven en dos viviendas humildes en la Privada Independencia de la colonia Moderna de Monterrey. Los mismos tres socios aparecen como dueños de otra empresa, Desarrolladora Especializada en Inmuebles MJL, la cual estuvo involucrada en la reventa de un terreno, propiedad del municipio de San Nicolás. El alcalde Carlos de la Fuente vendió el terreno en 21.8 millones de pesos, y a los pocos días fue revendido en 70 millones. Otro contrato se asignó a la empresa Seadragon de México, cuya creación se dio un día después del lanzamiento de la licitación para la renta de una plataforma de perforación; dicho contrato involucró 10 mil 300 millones de pesos. El dueño fundador de Seadragon, José Farrera Redondo, es el ex esposo de la

5. La Estafa Maestra. El desvío de recursos públicos hecho con un esquema ilegal de subcontratación inició en este gobierno. Información pública señala que este esquema se empleó desde 2010, y el fraude asciende a, por lo menos, 30 mil millones de pesos.

Por último, son de destacar las reformas en materia de seguridad y justicia realizadas por esta administración.²⁴² Poco menos de dos años después de haber declarado la “guerra” contra las drogas, el entonces titular del Poder Ejecutivo estableció, a nivel constitucional, un régimen penal especial para perseguir al “crimen organizado”.²⁴³ Este régimen se adoptó al mismo tiempo en que el procedimiento penal ordinario fue reconfigurado con el fin de transparentarlo y fortalecer los derechos de las víctimas y los acusados, con base en una lógica adversarial y mediante la oralidad del proceso. Así, en 2008, México bifurcó su procedimiento penal a nivel constitucional; por un lado reconoció que la arbitrariedad había plagado tanto las investigaciones criminales como los juicios, e introdujo en él la presunción de inocencia, el juicio oral y público, los derechos de la víctima y una estructura contenciosa en los procesos penales, pero al mismo tiempo, creó un régimen especial aplicable al crimen organizado, definido vagamente, en el que los

ex diputada federal por Acción Nacional Rocío Matesanz Santamaría. Cfr. Olmos, Raúl, “Pemex otorgó contratos irregulares a empresas ligadas al PAN en el sexenio de Calderón”, *Animal Político*, 8 de noviembre de 2017, disponible en:

<https://www.animalpolitico.com/2017/11/pemex-contratos-pan-calderon/> (Consulta: 17 mayo 2020).

²⁴² El contenido de esta Reforma puede ser consultado en el documento elaborado por el gobierno federal: *Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia ¿En qué consiste la reforma? Texto constitucional comparado, antes y después de la Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia*, disponible en:

reformahttp://www.udgvirtual.udg.mx/sites/default/files/reforma_de_justicia_penal_y_seguridad_2008_guia_del_senado.pdf (Consulta: 15 enero 2021).

²⁴³ Barreto Rozo, Antonio y Madrazo Lajous, Alejandro, “Los costos constitucionales de la guerra contra las drogas ...”

acusados cuentan con derechos fundamentales reducidos y las autoridades con más poderes discrecionales.²⁴⁴

Respecto de este régimen los autores que venimos siguiendo, Barreto y Madrazo, arriban a una conclusión con la que no coincidimos, afirman: "... nuestro régimen constitucional sigue comprometido con el debido proceso y los derechos procesales que implica, pero admite sean restringidos o eliminados para un sector de sus ciudadanos, los "delincuentes organizados". Nosotros consideramos que aplicar el derecho de manera diferenciada atenta contra el principio de igualdad ante la Ley. La autoridad no puede dividir a la sociedad en buenos y malos sujetos, y, con base a ello, aplicar, a priori, dos derechos; uno dirigido a los "ciudadanos", y otro a los supuestos delincuentes.

De cualquier forma, las leyes reglamentarias de esta normativa nunca fueron expedidas, y la reforma no ha dado frutos. En diciembre 2012, el procurador general de la República de la administración siguiente, la de Enrique Peña, dejó constancia de ello en el Seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, en donde el entonces procurador Murillo Karam señaló:

La Reforma constitucional del 2008 ordenó las líneas genéricas para la modificación del Sistema de Justicia penal, dando 8 años para su implementación; a la fecha, en el ámbito general, los avances son insuficientes, esfuerzos de capacitación se

²⁴⁴ *Idem.*

Transcribimos aquí el resumen realizado por Barreto y Madrazo del contenido del régimen especial: (i) la posibilidad de que los sujetos sean detenidos sin comunicación y sin cargos formales, hasta por 80 días si se considera necesario para cualquier investigación de "crimen organizado" (arraigo) (art. 16); (ii) una retención de iniciados ampliada al doble de tiempo (4 días) que en régimen penal ordinario, antes de ponerle a disposición del juez (art. 16); (iii) la incomunicación en la cárcel (exceptuando la comunicación con su abogado defensor) (art. 18); (iv) la compurgación de penas en centros de reclusión "especiales", separados de la población general (art. 18); (v) una autorización para establecer medidas, no especificadas, de vigilancia "especial" (art. 18) y (vi) sin derecho a saber quién es el acusador (art. 20). Todas estas medidas están constitucionalmente prohibidas en el proceso de justicia penal "ordinario".

estrellan ante la ausencia de definición precisa, que tendrán que hacer las leyes que reglamenten el modelo constitucional conforme a las condiciones de la realidad mexicana.²⁴⁵

II.2 Política de seguridad pública del presidente Enrique Peña Nieto

Cuando gobernaba el estado de México Enrique Peña Nieto, su administración se vio involucrada en múltiples violaciones a derechos humanos, lo cual constituyó un anuncio de lo que sería su presidencia. El caso más relevante incluyó a un grupo de mujeres quienes denunciaron lo que padecieron ante organismos internacionales de derechos humanos. Las vejaciones fueron perpetradas por alrededor de 700 elementos de la Policía Federal Preventiva y 1,815 agentes municipales y estatales, en medio de un operativo, en los poblados de Texcoco y San Salvador Atenco, contra activistas y personas solidarias con el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra que apoyó a un grupo de floristas. A consecuencia del uso excesivo de la fuerza murieron: Francisco Javier Cortés Santiago (14 años) y Ollin Alexis Benhumea (20 años). “Además de que fueron detenidas y torturadas 207 personas, de las cuales, cincuenta y siete señalaron que fueron amenazadas y ciento noventa y ocho denunciaron agresiones físicas por parte de elementos policiales, precisando algunos que los patearon, golpearon con piedras, palos, toletes u otros objetos, los jalaban de los cabellos, arrastraron o aventaron contra camionetas o paredes”.²⁴⁶

La Suprema Corte de Justicia emitió la tesis de: SEGURIDAD PÚBLICA. EL USO DE ARMAS DE FUEGO POR PARTE DE LOS CUERPOS POLICIACOS ES UNA ALTERNATIVA EXTREMA Y EXCEPCIONAL.

En razón de los principios constitucionales que rigen el uso de la fuerza pública por parte de los cuerpos policiacos y del criterio de razonabilidad a que está sujeto su ejercicio, así como de las limitaciones de naturaleza humanitaria, el uso de armas

²⁴⁵ II Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública (Video completo), disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=KZqIshJMIk0> (Consulta: 14 enero 2021).

²⁴⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Registro: 162997, Pleno, tesis aislada, Tomo XXXIII, Enero de 2011, Tesis: P. LV/2010, Página 59.

de fuego -dados los riesgos letales que conlleva- resulta una alternativa extrema y excepcional cuya utilización sólo es aceptable cuando los estímulos externos recibidos por el agente no dejan otra opción, ya sea para proteger la propia vida, la de terceros o prevenir o detener mayores daños; y aun así, procurando que no se ejerza de manera letal, como sugiere la Organización de las Naciones Unidas en el punto 9 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

No obstante, ante la falta de acceso a la justicia en instancias nacionales, 11 mujeres de las 47 que en su mayoría fueron víctimas de tortura sexual a manos de policías, acudieron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Esa Comisión recomendó al Estado mexicano una investigación penal efectiva. El 17 de septiembre de 2016, ya siendo titular del Poder Ejecutivo federal Enrique Peña, ante la falta de un avance sustancial en el cumplimiento de las recomendaciones, la Comisión envió el caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En noviembre de 2018, este órgano jurisdiccional declaró la responsabilidad del Estado por las graves violaciones cometidas contra ellas, incluyendo detenciones arbitrarias, tortura física, psicológica y sexual, y falta de acceso a la justicia.²⁴⁷

El presidente además incumplió su promesa de campaña de realizar cambios a la estrategia de seguridad de su antecesor, luego de reconocer que la seguridad pública era una asignatura pendiente del gobierno. Una de sus primeras acciones como titular del Ejecutivo federal fue la de desaparecer la Secretaría de Seguridad Pública y que sus funciones fueran absorbidas por la Secretaría de Gobernación,²⁴⁸

²⁴⁷ “Mujeres de Atenco. Denunciantes por tortura sexual en Atenco, Estado de México”, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. (Centro Prodh), México, disponible en: <https://centroprodh.org.mx/casos-3/mujeres-de-atenco/> (Consulta: 22 mayo 2020).

²⁴⁸ El 12 de enero de 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02%2F01%2F2013 (Consulta 5 enero 2020).

que en ese entonces encabezaba Miguel Ángel Osorio Chong.²⁴⁹ Esta dependencia se hizo cargo también de: el Sistema Nacional de Seguridad Pública; la prevención del delito; entre otras muchas.²⁵⁰

En los primeros días de su gobierno Peña dio a conocer los ejes de su estrategia de seguridad pública y justicia para luchar en contra del crimen organizado y el narcotráfico. Su Plan Nacional de Desarrollo, propuso cinco Metas Nacionales: un México en Paz, un México Incluyente, un México con Educación de Calidad, un México Próspero y un México con Responsabilidad Global.²⁵¹

Para lograr el objetivo de México en paz, se implementarían acciones como: Coordinar la estrategia nacional para reducir los índices de violencia; Impulsar la creación de instrumentos jurídicos para fortalecer el sustento legal de la actuación de las fuerzas armadas en actividades de defensa exterior y seguridad interior; Reducir la incidencia de los delitos con mayor impacto en la población; Fortalecer las capacidades de las instituciones policiales; Reorganizar la Policía Federal;

²⁴⁹ Este funcionario más tarde sería relacionado con la trama de corrupción de la constructora brasileña Odebrecht, a través del Grupo Constructor Tulancingo, que hizo negocios con Odebrecht, y su propietario, Carlos Aniano Sosa, quien también es dueño de dos residencias que habitó Osorio Chong entre 2011 y 2012 en la Ciudad de México. Según la Organización Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, los pagos de Odebrecht a la empresa hidalguense fueron otorgados por supuestos servicios como subcontratista en la modernización de la refinería de Tula, obra que le fue asignada por Pemex en 2013. Además, de que, señala esta Organización, al Grupo Constructor le fueron asignados contratos públicos en el sexenio del presidente Felipe Calderón, por parte de organismos federales cuyos titulares eran colaboradores del también ex gobernador de Hidalgo, disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/osorio-chong-odebrecht/> (Consulta: 20 enero 2021).

²⁵⁰ Conforme a las fracciones de la XII a la XXXI del art. 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 12 de enero de 2013 en el *Diario Oficial de la Federación*

²⁵¹ Asimismo, presentó "Estrategias Transversales para Democratizar la Productividad, para alcanzar un gobierno Cercano y Moderno, y para tener una Perspectiva de Género en todos los programas de la Administración Pública Federal", disponible en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465 (Consulta: 17 enero 2021).

Establecer una coordinación efectiva entre instancias y órdenes de gobierno en materia de seguridad; entre otras.²⁵²

En agosto de 2013, en la 34ª Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, esta administración presentó su estrategia para recuperar la paz: Prevención del delito; Justicia penal eficaz; Profesionalización y fortalecimiento de los cuerpos policiacos; Transformación del sistema penitenciario; Promoción y articulación de la participación ciudadana; Cooperación internacional; Información que sirva al ciudadano; Coordinación entre autoridades; Regionalización de la estrategia de seguridad; y Fortalecimiento de la inteligencia.²⁵³ Antes, en diciembre de 2012, en la II Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, había presentado un Plan de acción que contenía 12 acuerdos para combatir la inseguridad; entre ellos la creación de cinco Instancias Regionales de Coordinación, con el objetivo de homologar e implementar políticas públicas en materia de seguridad pública²⁵⁴

Las contradicciones entre la estrategia de paz y su aplicación se presentaron desde un principio, pues aunque una meta nacional era lograr un “México en paz”, el presidente de la República continuó la ofensiva iniciada por su antecesor. Sólo omitió la polémica palabra “guerra”, e hizo lo mismo; por ello, obtuvo iguales resultados: miles de muertos, desplazados, desaparecidos, torturados, violencia e inseguridad.²⁵⁵

²⁵² *Idem.*

²⁵³ “Peña Nieto y sus 10 estrategias de seguridad”, 28 de agosto de 2013, disponible en: <https://www.infobaja.info/pena-nieto-y-sus-10-estrategias-de-seguridad/> (Consulta: 17 enero 2021)

²⁵⁴ Los 12 acuerdos aprobados en esta sesión fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de enero de 2013, disponible en: http://dof.gob.mx/index_111.php?year=2013&month=01&day=10 (Consulta: 21 enero 2021). (Consulta: 17 enero 2021).

²⁵⁵ En este sexenio se registraron 121 mil 240 muertos según cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

La participación de las fuerzas armadas seguía sin tener sustento jurídico. Ya vimos que el propio secretario de la Defensa Nacional Salvador Cienfuegos había declarado que “las fuerzas armadas no estaban formadas” para desempeñar esta encomienda, lo que restaba eficacia a los esfuerzos realizados...y aumentaba los riesgos de violación de derechos humanos. Así, la política bélica peñista involucró a estas corporaciones en múltiples violaciones a los derechos humanos. Otras también fueron perpetradas por las policías. Los casos “más representativos” que marcaron a este sexenio fueron:

1. Caso Iguala o Caso Ayotzinapa (2014). 43 estudiantes de la Escuela Normal “Raúl Isidro Burgos” en Ayotzinapa, Guerrero fueron víctimas de desaparición forzada, seis personas (incluyendo tres estudiantes) fueron asesinadas y al menos otras 40 resultaron heridas.²⁵⁶ La seguridad en la zona se encontraba a cargo del Ejército, cuyo 27 Batallón de Infantería tiene allí su base.
2. Caso Tanhuato (2015). La Policía Federal ejecutó extrajudicialmente a 22 civiles en un operativo antidrogas efectuado en el estado de Michoacán, donde en total fueron abatidas 42 personas y un oficial. La Comisión Nacional de Derechos Humanos denunció que esta policía también perpetró "actos de tortura cometidos en agravio de dos personas detenidas" y alteró la escena al mover cadáveres y colocarles de forma "deliberada armas de fuego".²⁵⁷

²⁵⁶La Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó seis denuncias penales contra 235 personas y 12 administrativas contra 140 personas del servicio público, de los ámbitos federal y estatal en ambos casos; 116 de ellos eran servidores públicos, 82 del orden federal y 34 del estatal, los cuales participaron en la investigación ministerial que realizaron actos u omisiones durante la investigación, posiblemente constitutivos de delitos, disponible en:

<https://www.cndh.org.mx/documento/presento-cndh-6-denuncias-penales-contra-235-personas-y-12-administrativas-contra-140> (Consulta: 25 diciembre 2020)

²⁵⁷ Recomendación de la CNDH No. 4VG /2016 sobre la investigación de violaciones graves a los derechos humanos, por el uso excesivo de la fuerza que derivó en la ejecución arbitraria de 22 civiles y la privación de la vida de 4 civiles; la tortura de dos personas detenidas; el trato cruel, inhumano y degradante en perjuicio de una persona detenida y la manipulación del lugar de los hechos, atribuida

3. Caso Apatzingán (2015). Durante un operativo de la Policía Federal para recuperar el Palacio Municipal que había sido tomado en diciembre de 2014, la corporación abatió a “sangre fría” a varios de los manifestantes, quienes estaban desarmados.²⁵⁸
4. Caso Tlatlaya (2014). Elementos del 102 Batallón de Infantería privaron de la vida arbitrariamente a 12 personas y se presume que también fue el caso de otras tres, de las 22 que murieron en los hechos registrados en la comunidad de San Pedro Limón, Municipio de Tlatlaya, Estado de México.²⁵⁹
y
5. Caso Nochixtlán (2016). Las policías federal y estatal atacaron a la población que participaba en el bloqueo de la carretera México-Oaxaca, en el cruce de Nochixtlán.²⁶⁰

a la policía federal, con motivo de los hechos ocurridos el 22 de mayo de 2015 en el “rancho del sol”, municipio de Tanhuato, Michoacán, disponible en:

<https://www.cndh.org.mx/doctr/2016/CGSRAJ/RECO/a74/02a/CGSRyAJ-20170424-cnn-3-4VG.pdf> (Consulta: 7 diciembre 2020).

²⁵⁸Recomendación de la CNDH 3 VG/2015 por Violaciones Graves a los derechos humanos, por el uso excesivo de la fuerza que derivó en la privación de la vida de 5 personas, así como la ejecución extrajudicial de otra, atribuida a la Policía Federal, con motivo de los hechos ocurridos el 6 de enero de 2015 en Apatzingán, Michoacán, disponible en:

<https://www.cndh.org.mx/documento/recomendacion-por-violaciones-graves-3-vg2015> (Consulta: 17 enero 2020).

²⁵⁹ La CNDH en la recomendación 51/2014 determinó el uso irracional de la fuerza por parte de militares y de agentes de la policía ministerial del Estado de México, así como por la PGR. Además, las investigaciones realizadas acreditaron evidencias de tortura en agravio de sobrevivientes y testigos de los hechos para que no declararan contra elementos del Ejército y servidores públicos implicados, pero en enero de 2015, este organismo decidió reclasificar el caso como “violaciones graves” de derechos humanos, disponible en: <https://www.cndh.org.mx/documento/cndh-reclasifica-el-caso-tlatlaya-como-investigacion-de-violaciones-graves-de-derechos> (Consulta: 17 enero 2021)

²⁶⁰ La CNDH emitió la recomendación 7VG/2017 en la que el organismo señaló al gobierno de Oaxaca y a la Fiscalía General del Estado, así como a la Comisión Nacional de Seguridad y a la Procuraduría General de la República, por las violaciones graves a derechos humanos en los hechos de violencia ocurridos en Nochixtlán, Oaxaca, el 16 de junio de 2016. El Organismo consideró que durante el operativo en Nochixtlán se vulneraron entre otros: el derecho a la vida, la libertad, la

II.2.1 La política de seguridad pública en la planeación nacional de Peña ²⁶¹

El diagnóstico elaborado por el titular del Poder Ejecutivo en su plan sexenal constituye un reconocimiento desde la Presidencia de la República, del fracaso de la política de seguridad de su antecesor:

“...En años recientes, la estrategia contra la delincuencia organizada tuvo como pilares el combate frontal, así como la aprehensión y eventual extradición de líderes de las principales organizaciones delictivas. Ello generó vacíos de poder en la delincuencia organizada que detonaron luchas violentas por el control territorial en importantes ciudades del país. Esa lucha incrementó los niveles de violencia, y deterioró la percepción ciudadana sobre su seguridad y la eficacia de la estrategia misma. También se tradujo en un incremento de los requerimientos financieros y de reclutamiento de los grupos delictivos. Dichas razones, aunadas al fortalecimiento de la seguridad fronteriza en Estados Unidos a partir de 2001, contribuyeron a que el crimen organizado en México incrementara la distribución de droga a nivel nacional y expandiera sus áreas de operación hacia otras actividades, tales como la trata de personas, la extorsión de negocios lícitos y el secuestro. Estos grupos delictivos han emprendido acciones agresivas de reclutamiento en comunidades de bajos recursos. En este sentido, 63% de los participantes en la Consulta Ciudadana realizada en la página de Internet *pn.d.gob.mx* (en adelante, "Consulta Ciudadana") consideró que la medida más efectiva para prevenir la delincuencia es ampliar las oportunidades de estudio y empleo de la juventud y otros grupos vulnerables”.

En ese análisis, al referirse al aumento delictivo, el entonces presidente destacó:

integridad y la seguridad personal. Además, el principio de interés superior de la niñez a una vida libre de violencia, al acceso a la justicia, a la verdad y a un recurso jurídico efectivo y concluyó que en el operativo se pasaron por alto los protocolos de actuación del uso de la fuerza, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG_007.pdf (consulta: 17 enero 2021).

²⁶¹ El entonces titular del Ejecutivo, Enrique Peña Nieto, dio a conocer su Plan de acción en materia de seguridad pública, durante la II sesión extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrada el 17 diciembre de 2012, video disponible en:

<https://www.youtube.com/watch?v=KZqIshJMk0> (Consulta: 17 enero 2021).

“De acuerdo con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), entre 2007 y 2012 el total anual de denuncias por homicidio doloso aumentó de 10,253 a 20,548. En el mismo sentido, las denuncias por secuestro prácticamente se triplicaron al pasar de 438 en 2007 a 1,268 en 2012. La misma fuente señala que las denuncias por extorsión se duplicaron en dicho periodo al pasar de 3,123 a 6,045”.

Por otra parte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2012, dejó constancia de que en 2011 el 58% de la población de 18 años y más consideró a la inseguridad como su principal preocupación. La encuesta reveló que entre 2010 y 2011 el número de víctimas del delito aumentó de 17.8 a 18.7 millones.

Desde su posición de presidente electo, Enrique Peña Nieto dio a conocer que la conclusión de un análisis realizado en materia de seguridad era que “existían formas más inteligentes y eficaces de combatir a los criminales” que como la administración anterior lo venía haciendo. Por lo que, desaparecería la Secretaría de Seguridad Pública Federal,²⁶² y en su lugar crearía una Gendarmería Nacional.

²⁶² La Secretaría de Seguridad Pública federal operó durante 12 años y entre las acciones destacadas que realizó, según un recuento hemerográfico, están: la detención de líderes de diversas organizaciones criminales como: a) José Antonio Acosta Hernández, alias “el Diego” y Marco Antonio Guzmán Zúñiga, ambos del grupo delictivo “la Línea”, brazo operativo del cártel de los Carrillo Fuentes; b) José Antonio Torres Marrufo, alias “el Marrufo”, líder de la organización delictiva “Gente Nueva” y presunto autor intelectual de la muerte de 18 personas en el centro de rehabilitación “El Aliviane” (2009), en Ciudad Juárez, Chihuahua. c) José Jorge Balderas Garza, alias el “el JJ”, presunto: operador financiero de una organización delictiva y autor material de la agresión al futbolista Salvador Cabañas. No obstante, también se vio envuelta en hechos polémicos como: a) la agresión a dos funcionarios de la embajada de Estados Unidos y un capitán de la Marina (24 agosto 2018) por lo que fueron consignados 14 de sus elementos); y b) una balacera en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, donde murieron tres uniformados a manos de sus propios compañeros, quienes fueron relacionados con el tráfico de drogas, lo que derivó en la detención de Bogard Felipe Lugo de León (junio de 2012). Cfr. “Es oficial, desaparece la Secretaría de Seguridad Pública”, *Segundo a Segundo.com.*, disponible en: <http://segundoasegundo.com/es-oficial-desaparece-la-secretaria-de-seguridad-publica/> (Consulta: 3 febrero 2020)

Prometió que la nueva institución llegaría a tener 40 mil elementos y mejoraría las condiciones de seguridad de los mexicanos. No obstante, en 2017 su tamaño era de apenas un 10 % del prometido, y desde su puesta en marcha los homicidios aumentaron en casi un 47 %. En noviembre de ese año, la propia Presidencia, informó que la Gendarmería contaba con sólo cuatro mil 973 elementos, y no había planes, ni recursos, para su expansión. El motivo fue un recorte de más de 200 mil millones de pesos al gasto público, anunció el titular de la Presidencia de la República, durante la clausura del 6° Foro Nacional Sumemos Causas: “Hemos creado una Gendarmería que dadas las restricciones presupuestales que tuvimos que enfrentar para ser responsables en el manejo de las finanzas públicas (...)no pudimos acrecentar como era la proyección inicial (...), pero la Gendarmería ha funcionado”.²⁶³

II.2.1.1 Plan Nacional de Desarrollo del presidente Enrique Peña Nieto

La primera meta nacional del Plan Nacional de esta administración: Un México en Paz, establecía los retos por sector, un plan de acción y objetivos específicos para resolverlos. El capítulo VI fijaba las estrategias y líneas de acción, a fin de dar cumplimiento a las metas; el VII establecía indicadores y objetivos y el VIII instruía a las dependencias en los pasos a seguir para la implementación del Plan Nacional, a través de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

Para garantizar el objetivo de seguridad nacional (objetivo 1.2), el Plan contemplaba como estrategia: preservar la paz, la independencia y la soberanía nacional, sus líneas de acción eran: a) Crear instrumentos jurídicos para fortalecer la actuación de las fuerzas armadas en la defensa exterior e interior; b) Adecuar la situación territorial militar, naval y aérea a la situación política, económica, social y militar del país para mantener presencia en todo el territorio nacional; c) Fortalecer las actividades militares en los ámbitos terrestre, aéreo y marítimo en el territorio y Zonas Marinas Mexicanas; d) Desarrollar operaciones coordinadas en los puntos

²⁶³ Ángel, Arturo, “Gendarmería ineficaz e incompleta: solo tiene el 10% de elementos prometidos por Peña”, *Animal político*, 17 de noviembre de 2017, disponible en:

<https://www.animalpolitico.com/2017/11/gendarmeria-incompleta-elementos-pena/> (Consulta: 3 febrero 2020).

neurálgicos del país, en coadyuvancia con las fuerzas policiacas; e) Impulsar la coordinación con entidades paraestatales responsables de instalaciones estratégicas nacionales, para determinar prioridades; f) Coadyuvar con las instancias de seguridad pública de los tres ámbitos de gobierno para reducir la violencia hasta la consolidación y reestructuración de las policías; g) Impulsar o participar en iniciativas o mecanismos de Seguridad Nacional e Internacional en los principales foros regionales y globales para contribuir a garantizar la paz y la seguridad en México.²⁶⁴

Es decir, que se intentó edificar una plataforma para que las fuerzas armadas intervinieran en la función de seguridad pública, sin importar que el diagnóstico del Plan refiriera la oposición ciudadana a esta estrategia y el fracaso de la intervención de estos cuerpos en garantizar la seguridad pública. Se intentó matizar esta incongruencia, al asegurar que esta situación sólo se mantendría mientras el andamiaje policial se construyera, lo cual nunca ocurrió.

En materia de seguridad pública, el objetivo de mejorar las condiciones (objetivo 1.3) tenía como estrategia: Aplicar, evaluar y dar seguimiento al Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Una de las líneas de acción hacía referencia al crimen organizado en relación a la seguridad de los pueblos indígenas, como si fuera el único espacio en donde éste operara. Pero el documento carecía de indicadores por líneas de acción, sólo tenía dos generales en torno a la Meta Nacional de México en paz.²⁶⁵ Lo cual permite concluir que no fue diseñado para ser aplicado ni medir su cumplimiento, ya que el mismo contenía seis objetivos, 22 estrategias y más de 130 líneas de acción.²⁶⁶

II.2.1.2 Los programas sectoriales de seguridad del presidente Peña Nieto

A. Programa de Seguridad Nacional

El Programa de Seguridad Nacional del entonces presidente de la República contemplaba como objetivos e intereses estratégicos de la Seguridad Nacional: a)

²⁶⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, pp. 105-112.

²⁶⁵ Los dos indicadores del Plan Nacional del presidente Enrique Peña Nieto eran: el índice de Estado de Derecho (Índice VII.1.1) y la tasa de victimización (índice VII.1.2)

²⁶⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, p.163.

La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos; b) La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; c) El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; d) La preservación de la unidad de las partes integrantes de la Federación; e) La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional; y e) El desarrollo económico, social y político del país como ejes en la preservación de la democracia.

El mismo ampliaba el concepto de Seguridad Nacional en el diseño de las políticas, por considerar que se podrían atender problemáticas diversas a las estrictamente relacionadas con actos violentos que vulneraban los derechos fundamentales de la población. Aseguraba que se debía transitar hacia un modelo de Seguridad Nacional más amplio y de justicia e inclusión social. Para que la Seguridad Nacional adquiriera un carácter multidimensional que la hiciera vigente y fortaleciera el proyecto nacional, era fundamental consolidar el funcionamiento del Sistema de Seguridad Nacional.²⁶⁷

El logro de los objetivos estratégicos en materia de Seguridad Nacional, según el Programa, requería del fortalecimiento de las capacidades en temas de generación, difusión y explotación de inteligencia para la toma de decisiones. Sin definir los conceptos ni diferenciar la defensa exterior y la seguridad interior, el Programa señalaba que la misión de las fuerzas armadas era emplear su poder militar para asegurar ambas. Además destacaba “la relevante colaboración de las fuerzas armadas para garantizar la seguridad interior en el sexenio de Calderón”, y la necesidad de un marco jurídico que atendiera la operación. “Las tareas que realizan las fuerzas armadas, particularmente las de **coadyuvancia a la seguridad interior** (las negritas son nuestras), deben basarse en un fortalecido marco jurídico que otorgue certeza a la actuación de su personal y procure el respeto a los derechos humanos”, se aseguraba.

²⁶⁷ En el Plan consideraba a este Sistema como eje rector de las políticas, instancias, información, acciones y demás instrumentos jurídicos que contribuían a la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.

Como se advierte, en el Plan se confunden las tareas de seguridad interior, con las de seguridad pública. Garantizar la seguridad interior es una obligación de las fuerzas armadas, por lo cual no coadyuva. En cambio, las tareas relacionadas con la seguridad pública corresponden a las policías, y allí sí las fuerzas armadas pueden desempeñar una labor de coadyuvancia. A través de esta confusión de conceptos y tareas de ambos cuerpos de seguridad, el crimen organizado dejó de ser un fenómeno vinculado a la seguridad nacional, en su vertiente de seguridad pública, para convertirse en un tema de seguridad Interior en ese sexenio.

B. Programa de Seguridad Interior

Como se señaló, la seguridad interior y la seguridad pública se encontraban interrelacionadas y exigían un uso diferenciado del poder del Estado. En el primer caso, para hacer frente a riesgos y amenazas que vulneraban el orden constitucional y sus instituciones fundamentales; en el segundo, para velar por la observancia del Estado de Derecho y la seguridad de los ciudadanos y sus bienes. El Programa señalaba que la mejor forma de garantizar la seguridad ciudadana y la gobernabilidad democrática era transformar el “entorno operativo”, lo que sea que signifique, que permitió el fortalecimiento del crimen organizado. Para ello debían establecerse medidas que cambiaran estructuralmente la realidad social de aquellas regiones del país en las que la violencia había tenido un impacto directo. Para alcanzar este propósito, el gobierno se propuso una política de seguridad pública y procuración de justicia que redujera la violencia y restableciera la paz a través del combate a los delitos que más vulneraban a la sociedad.

Para garantizar la seguridad interior esa administración planteó cuatro instrumentos de política pública: a) El Programa Nacional de Procuración de Justicia que definiría la política de procuración de justicia para alcanzar un sistema de justicia penal eficaz; b) El Programa para la Prevención Social de la Violencia que buscaba transformar las condiciones sociales en regiones específicas del país; c) El Programa Nacional de Seguridad Pública cuyo propósito era combatir los delitos de más alto impacto para la población (homicidio, robo con violencia, secuestro y extorsión); y d) El Programa para la Seguridad Nacional que privilegiaba

un enfoque de seguridad multidimensional en el que la seguridad interior formaba parte de una política de Estado.

Es decir, que, según este Programa, todos los temas de seguridad: pública, interior o nacional, se reducían a la seguridad interior.

C. Programa de Seguridad Pública

La Política de Seguridad y Procuración de Justicia del presidente Enrique Peña Nieto, enfatizaba la prevención del delito, a través de privilegiar el uso de la inteligencia y la tecnología en el combate a la delincuencia.

Cabe hacer un paréntesis para destacar que su estrategia no contempló ningún tipo de programa social destinado a resolver problemas estructurales como la desigualdad, la pobreza, la educación y la salud, entre otros. El Plan sólo se refirió marginalmente a la necesidad de reconstrucción del tejido social,²⁶⁸ pero era más bien de tipo punitivo. Lo cual era incompatible con el diagnóstico de su Plan, donde, como dijimos, el 63% de los participantes en una Consulta Ciudadana, consideró que para prevenir la delincuencia era necesario ampliar las oportunidades de estudio y empleo de la juventud y otros grupos vulnerables.

Volviendo a la concepción prevalente en los planes gubernamentales, la Seguridad Interior debía entenderse como “una función política que, al garantizar el orden constitucional y la gobernabilidad democrática, sienta las bases para el desarrollo económico, social y cultural de nuestro país, permitiendo así el mejoramiento de las condiciones de vida de su población”. Es decir, que, según el titular del Poder Ejecutivo, partiendo de un sistema autoritario que garantizara el orden a través de los militares, se sentarían las bases para el desarrollo y el mejoramiento de las condiciones de vida.

Bajo esta aproximación, en el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 se planteó la necesidad de “ampliar operacionalmente la capacidad de

²⁶⁸ Se buscaba articular diez estrategias de acción para recuperar la paz: prevención del delito y reconstrucción del tejido social; justicia penal eficaz; profesionalización y fortalecimiento de los cuerpos de policía; transformación del sistema penitenciario; promoción y articulación de la participación ciudadana; cooperación internacional; información que sirva al ciudadano; coordinación entre autoridades; regionalización; y fortalecimiento de la inteligencia.

anticipación y respuesta de las instituciones que formaban parte de la comunidad de seguridad y defensa del país, para que éstas se encontraran en condiciones de fortalecer la autoridad del Estado en todo el territorio nacional”. Para lo que era necesario desplegar al conjunto de las fuerzas federales en aquellas zonas del territorio que tenían una importancia estratégica para consolidar la presencia del Estado y la contención de la violencia en el corto, mediano y largo plazos.

De allí que se impulsó un marco jurídico en materia de seguridad interior que pretendía “otorgarle certidumbre legal y administrativa a la actuación de las instituciones civiles y militares responsables de su preservación”. Esta política integral de seguridad interior también demandaba fortalecer la presencia de las fuerzas federales en el territorio para contribuir a la protección de las instalaciones estratégicas y a un efectivo ejercicio del poder nacional sobre el espacio aéreo, terrestre y marítimo. Es decir, que en los planes de seguridad de esta administración, se mezclaban los distintos tipos de seguridad al carecer de un eje conceptual.

Las acciones gubernamentales dirigidas a combatir la capacidad de fuego y financiera del narcotráfico fueron omitidas en los programas de seguridad de esta administración. Sobre el lavado de dinero, en enero de 2018 el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) publicó el “Informe de Evaluación mutua sobre medidas contra el lavado de dinero y financiamiento al terrorismo”, que subrayaba las deficiencias del sistema financiero mexicano.²⁶⁹

El GAFI detectó que era difícil identificar a los “beneficiarios finales” de las cuentas bancarias,²⁷⁰ lo que sumado a los “malos resultados del sistema de justicia

²⁶⁹ “Informe de Evaluación mutua sobre medidas contra el lavado de dinero y financiamiento al terrorismo México. Informe de Evaluación Mutua”, enero de 2018, disponible en: <http://imcp.org.mx/wp-content/uploads/2018/01/ANEXO-NOTICIAS-FISCALES-7.pdf> (Consulta: 9 octubre 2020).

²⁷⁰ *Ibidem*, pp. 4-6.

El GAFI señaló: “Cuando las IF (Instituciones Financieras) deben identificar a los beneficiarios finales (personas jurídicas consideradas de alto riesgo y personas físicas), las IF depositan una confianza indebida en la auto declaración de los clientes para identificar a los beneficiarios finales. Para la mayoría de las personas jurídicas que no están categorizadas como de grado de riesgo alto, las IF

criminal y a los altos niveles de corrupción”, convertían a México “en un lugar particularmente expuesto ante el lavado de dinero”.²⁷¹

La información destacaba la falta de recursos del Servicio de Administración Tributaria (SAT), que en los últimos tres años (2016-2018) sólo había auditado a 0.2% de las 64 mil empresas cuyas actividades representaban un riesgo de lavado de dinero. “Generalmente y hasta la fecha, las sanciones no se aplican de manera efectiva, proporcionada y disuasiva”, se señaló. Añadió el reporte que raras veces se confiscaban los productos e instrumentos del crimen, entre ellos el efectivo “sospechoso” y no declarado.²⁷²

solamente tienen información sobre la propiedad legal superficial de los clientes corporativos sin buscar alcanzar a las personas físicas que, en última instancia, poseen o controlan la entidad. Las APNFD (Actividades y Profesiones No Financieras Designadas) generalmente creen que no es su función identificar a los beneficiarios finales.” También el Informe detectó “La falta de cooperación entre organismos en materia de LA (Lavado de Activos), en particular entre la PGR y las AOP (autoridades de orden público) en el ámbito federal y estatal, dificulta la capacidad de México para abordar los casos de LA en forma efectiva”. Más adelante el Informe señala: “Las autoridades competentes del ámbito federal, estatal y local reciben y acceden en forma regular a una amplia gama de inteligencia financiera suministrada o mantenida por la UIF. Sin embargo, habitualmente no se utiliza la inteligencia financiera para respaldar las investigaciones de LA/FT (Lavado de Activos/Financiamiento del Terrorismo) y rastrear activos.

²⁷¹ El documento destaca que el lavado de dinero tomaba tres aspectos distintos en México, resume la revista *Proceso*: a) Lavado de dinero procedente del crimen organizado, b) Encubrimiento de operaciones de corrupción “—por ejemplo, los desvíos multimillonarios realizados durante la administración del priista Javier Duarte en Veracruz”, cita el informe—, y c) Evasión de impuestos, que el GAFI definió como “generalizada” en el país. Tourliere, Mathieu, “México, virtual “paraíso” para el lavado de dinero: Gafi”, revista *Proceso*, 3 de enero de 2018, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/517149/mexico-virtual-paraíso-para-el-lavado-de-dinero-gafim> (Consulta: 1 mayo 2020).

²⁷² Lo dado a conocer fue una versión menos contundente del Informe original, luego de que la Secretaría de Hacienda negociara con el GAFI disminuir su impacto, informó a la revista *Proceso* Juan Miguel Alcántara Soria, quien fuera subprocurador de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República y secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). Alcántara reveló que Hacienda buscó que no se exhibiera el mal desempeño de la Procuraduría y de los gobiernos estatales. Entrevistado, al día siguiente de la publicación del Informe, Alcántara dijo: “Mi percepción es que esto se hizo para cuidar a los secretarios, Luis Videgaray y

D. Ley de Seguridad Interior

Como vimos arriba, en este sexenio se confundieron, posiblemente de manera intencional, los conceptos de seguridad interior, pública y nacional, lo cual produjo anarquía al definir las tareas propias de las corporaciones policiacas y militares. En medio de este desorden, se produjo la demanda de las fuerzas armadas para que se les otorgara un marco jurídico de actuación que sostuviera las tareas de seguridad pública que se les habían asignado. Tratar de satisfacer la demanda de las fuerzas armadas en medio de esa confusión, dio como fruto un galimatías jurídico: la Ley de Seguridad Interior.²⁷³

Aunque el concepto seguridad interior está presente en la Constitución mexicana desde hace tiempo, nunca había sido dotado de contenido hasta esta “norma” que lo definió como:

“...es la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional. Comprende el conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados para dichos fines, respetando los derechos humanos en todo el territorio nacional, así como para prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los municipios, frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la seguridad nacional en los términos de la presente Ley”.²⁷⁴

José Antonio Meade, porque la versión original era mucho más radical en su señalamiento de deficiencias y omisiones, particularmente de la UIF adscrita a la oficina del secretario de Hacienda. Todo lo que se señala tiene destinatario: nombres y apellidos que son los dos secretarios de Hacienda del gobierno de Peña Nieto, además del propio titular de la Unidad de Inteligencia Financiera, Alberto Bazbaz Sacal”. Cfr. “La Unidad de Inteligencia Financiera de la S.H.C.P. “Campeona de maquillaje”...el problema no era de leyes, sino de cumplimiento de las leyes”, Blog Valor Tamaulipeco, 9 de enero de 2018, disponible en: <https://valortamaulipeco.blogspot.com/2018/01/la-unidad-de-inteligencia-financiera-de.html> (Consulta: 1 mayo 2020).

²⁷³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 21 de diciembre de 2017.

²⁷⁴ Ley de Seguridad Interior, disponible en:

Jaime Cárdenas advirtió, cuando el Congreso aprobó la iniciativa presidencial, que el término estaba mal delimitado, que era ambiguo y se lo consideraba como parte de la seguridad nacional estadounidense, en un intento por “otorgarle constitucionalidad a la Ley publicada el 21 de diciembre de 2017.”²⁷⁵

No nos detendremos demasiado en el análisis, puesto que la normativa fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia, en respuesta a la impugnación de un grupo de diputados federales y senadores, el Instituto Nacional de Acceso a la Información, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro, los que promovieron acciones de inconstitucionalidad de la misma.²⁷⁶ Además, la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Jalisco, demandó la invalidez del Decreto por el que se aprobó la Ley de Seguridad Interior.

Después del abrumador triunfo del candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador, las organizaciones sociales e integrantes del colectivo #SeguridadSinGuerra le solicitaron “abrogar la normativa, en un ánimo de reconciliación y pacificación del país”. Desde la óptica de quienes la impugnaban, lo más peligroso era que abría la puerta a que, de manera discrecional y sin las debidas garantías de transparencia y rendición de cuentas, el Ejecutivo federal pudiera ordenar la intervención de las fuerzas armadas e incidir en el ámbito de libertades y derechos de las personas. Además de que contenía una pretensión de “redefinir y jerarquizar los conceptos de seguridad nacional, seguridad interior y

http://diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508716&fecha=21/12/2017 (Consulta: 21 enero 2021).

²⁷⁵ Cárdenas, Jaime, “Las distinciones analíticas de la seguridad interior”, *op. cit.*, p. 8.

²⁷⁶ La Comisión Nacional de Derechos Humanos presentó una demanda de acción de inconstitucionalidad, que coincide con los demás actores al considerar que la normativa violaba siete artículos constitucionales (1, 6, 9, 14, 16, 21 y 129); cuatro de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1, 2, 9 y 29); y otros cuatro del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1, 2, 5 y 9). Cfr. Acción de inconstitucionalidad promovida por la CNDH contra la Ley de Seguridad Nacional, 19 de enero de 2018, disponible en:

<https://www.cndh.org.mx/documento/accion-de-inconstitucionalidad-11-2018> (Consulta: 14 junio 2020).

seguridad pública, dejando de lado el contenido y tratamiento diferenciado y específico que de los mismos se hacía a nivel Constitucional”.

El entonces Ombudsman Raúl González advirtió al presentar la controversia constitucional, que la regulación permitiría subordinar a las autoridades civiles a la autoridad militar. El director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Pedro Salazar, opinó que se ponía “en juego la naturaleza del régimen político y su compatibilidad con el paradigma del Estado Constitucional y Democrático de Derecho”.²⁷⁷ En noviembre de 2018, ya fuese porque se escuchó a la sociedad civil y a las instituciones impugnantes, porque Andrés Manuel López Obrador ganó las elecciones, o por ambas razones, la Suprema Corte de Justicia la declaró inconstitucional.

Por último en este apartado, y para confirmar nuestra hipótesis de que la “guerra contra el narcotráfico” constituyó, entre otras cuestiones, una medida para encubrir los negocios personales y de grupo y enmascarar la corrupción,²⁷⁸ enunciaremos los casos emblemáticos de la descomposición del grupo de políticos que arrojó la administración del entonces presidente de la República:²⁷⁹

²⁷⁷ Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pedro-salazar/la-scjn-y-la-ley-de-seguridad-interior/> (Consulta: 31 marzo 2021).

²⁷⁸ De acuerdo al Índice mundial de Percepción de la Corrupción publicado por *Internacional Transparency International*, México cayó en el sexenio de Enrique Peña 33 lugares en el ranking de posiciones. En diciembre de 2012, al inicio de su mandato, el país ocupaba el sitio 105 en el conteo internacional; en 2014 y 2015 tuvo un repunte de hasta 10 puntos, pero a partir de 2016 descendió hasta llegar al lugar 138 de 180 a nivel global. Altamirano, Claudia, “México, en caída libre durante el sexenio de Peña Nieto en combate a la corrupción”, *Animal Político*, 29 de enero de 2019, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2019/01/mexico-corrupcion-eqn/> (Consulta: 14 junio 2020).

El Índice de percepción de la corrupción 2018 está disponible en:

https://www.transparency.org/files/content/pages/CPI_2018_Executive_summary_web_ES.pdf (Consulta: 1 febrero 2021).

²⁷⁹ De acuerdo al ejercicio independiente de la organización civil Opciona, llamado Corruptómetro, en el año 2016, cuando Peña Nieto ejercía su cuarto año de gobierno, era percibido, por el 72% de los ciudadanos encuestados, como un político corrupto, comunicado disponible en:

https://www.opciona.mx/comunicado_corruptometro (Consulta: 22 enero 2021).

1. “La Casa Blanca” (2014). En el año 2019, la Secretaría de la Función Pública dio a conocer que había presentado ante la Fiscalía General de la República una denuncia por presuntos actos de corrupción respecto a un contrato de compraventa de una casa con un valor de USD 7 millones, que involucró a la entonces esposa del presidente de la República, Angélica Rivera. El vendedor era el empresario Juan Armando Hinojosa, dueño del grupo Higa, una de cuyas empresas habría ganado una licitación para la construcción del Tren México-Querétaro, proyecto que, luego de conocerse la información, se canceló.²⁸⁰
2. La Estafa Maestra. 11 dependencias gubernamentales habrían desviado dinero público a través de 186 empresas, de las que 128 eran fantasma, a las que se otorgaron contratos irregulares, alcanzando un fraude por USD192 millones.²⁸¹ En 2019 la Secretaría de la Función Pública señaló que había presentado cuatro denuncias por convenios relacionados con

²⁸⁰ Primer Informe de labores de la Secretaría de la Función Pública 2018-2019, p. 143, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/489637/1_Informe_de_Labores_-_Secretar_a_de_la_Funci_n_P_blica.pdf (Consulta: 1 febrero 2021).

En agosto de 2015, durante la administración de Enrique Peña, esta dependencia, entonces a cargo de Virgilio Andrade, determinó que no había existido ninguna irregularidad en la adquisición del inmueble y cerró la investigación. Otro asunto de corrupción gubernamental de ese sexenio involucró al entonces secretario de Hacienda Luis Videgaray Caso; el diario estadounidense *The Wall Street Journal* encontró en el registro público de la propiedad que, al igual que la esposa de Peña, había comprado una lujosa propiedad a Hinojosa Cantú, y habría pagado con un cheque de 6.6 millones de pesos, disponible en: <https://aristeguinioticias.com/2708/mexico/pago-videgaray-su-casa-con-cheque-de-6-6-millones-que-fue-cobrado-casi-un-ano-despues-bloomberg/> (Consulta: 1 febrero 2021).

²⁸¹ Entre las once dependencias involucradas, se encontraban: la paraestatal Petróleos Mexicanos (Pemex), también implicada en el caso Odebrecht; las secretarías de Desarrollo Social, Agricultura y Educación; además de ocho universidades públicas estatales que fungieron como intermediarias, a cambio de una comisión. El involucramiento de Pemex puede consultarse en el Informe elaborado por la Unidad de Inteligencia Financiera: “Tipología 2020, Estafa Maestra versión Pemex”, disponible en:

https://www.uif.gob.mx/work/models/uif/librerias/documentos/tipologias/EstafaMaestra_Pemex.pdf (Consulta: 1 febrero 2021).

este delito. Además de 13 denuncias penales relacionadas con servidores públicos, de las cuales 5 se referían al ejercicio indebido del servicio público y las 8 restantes por incremento patrimonial, por un total de \$81 362,922.33 no aclarado.²⁸²

3. Agro Nitrogenados (2013). La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Unidad de Inteligencia Financiera, incluyó en la Lista de Personas Bloqueadas al ex director de Pemex, Emilio Lozoya Austin, y a la acerera Altos Hornos de México. En el sistema financiero, tanto nacional como internacional, se identificaron múltiples operaciones con recursos que se presumían derivaban de actos de corrupción.²⁸³ La UIF señaló que se incumplieron los objetivos y metas de poner en operación una planta de fertilizantes que compró Pemex y que resultó inservible, además de que se rebasaron los costos en 127 por ciento, al pasar de 195 millones de dólares a 443 millones de dólares.
4. Etileno XXI. La Auditoría Superior de la Federación señaló que en 2017, la oferta de Gas Húmedo Amargo proporcionado por el único proveedor de dicha materia prima, fue inferior en un 11.8 por ciento respecto de 2016; lo que impactó negativamente el desempeño operativo de los cuatro Complejos Procesadores de Gas. En consecuencia hubo una subutilización de la capacidad disponible en las plantas, sin que Pemex acreditara implementación de estrategias para contar con un contrato de suministro para incrementar carga en los Complejos, conforme lo preveía el "Plan de Negocios 2017-2021, y poder mantener un nivel de producción para el abasto de sus clientes. Así, el Complejo Etileno XXI al suministrar

²⁸² Primer Informe de labores de la Secretaría de la Función Pública 2018-2019, *op. cit.*

²⁸³ Comunicado de la Unidad de Inteligencia Financiera No. 009-2019, del 27 de mayo de 2019, "Congela UIF cuentas que presuntamente son derivadas de actos de corrupción", disponible en: https://www.uif.gob.mx/work/models/uif/comunicados/UIF_009.pdf (Consulta: 7 octubre 2020).

sólo el 92.1 por ciento del volumen pactado contractualmente, tuvo que pagar por el faltante penalizaciones por 810.16 millones de pesos.²⁸⁴

5. Reparto de dinero a dirigentes de partidos opositores y compras de votos a legisladores del Congreso de la Unión para que avalaran reformas estructurales propuestas por el titular del Poder Ejecutivo.²⁸⁵
6. Robo de combustible a Pemex. La investigación sobre ductos clandestinos para sustraer combustible a la empresa paraestatal destapó la corrupción en las propias instalaciones de Petróleos Mexicanos, debido al contubernio entre la delincuencia organizada y funcionarios del gobierno federal.²⁸⁶

²⁸⁴ Auditoría 502-DE: “Gestión financiera de los centros procesadores de Gas Nuevo Pemex, Cactus, Ciudad Pemex y Cangrejera” Pemex Transformación Industrial (PTRI), pp. 69-70, en *Informe General Ejecutivo, Cuenta Pública 2017*, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, disponible en: <http://www.orfis.gob.mx/wp-content/uploads/2017/07/informe-feb2019-cp.pdf> (Consulta: 7 diciembre 2020).

²⁸⁵ En el juicio en contra del ex director de Pemex, Emilio Lozoya, por el caso Odebrecht, se conocieron acusaciones de reparto de dinero a dirigentes partidistas y legisladores a cambio de votos para aprobar diversas reformas que promovía esa Administración, particularmente la reforma energética. Cfr. Mosso, Rubén y López Ponce Jannet, “Lozoya salpica a Salinas, Calderón, Peña Nieto...”, 20 de agosto de 2020, *Milenio 2020*, disponible en:

<https://www.milenio.com/politica/lozoya-salpica-pena-nieto-csg-calderon> (Consulta: 7 marzo 2021).

Posteriormente, Lozoya fue inhabilitado por la Secretaría de la Función Pública en el gobierno encabezado por López Obrador. Cfr. “Tribunal confirma validez de sanción impuesta por Función Pública a Emilio Lozoya, ex director general de Pemex”, 5 de febrero de 2020, página de la Secretaría de la Función Pública del Gobierno de México, disponible en:

<https://www.gob.mx/sfp/es/articulos/tribunal-confirma-validez-de-sancion-impuesta-por-funcion-publica-a-emilio-lozoya-ex-director-general-de-pemex-234052?idiom=es> (Consulta: 7 marzo 2021).

²⁸⁶ El titular del Ejecutivo federal mediante video difundido el 15 de julio de 2020 en su cuenta de Twitter (@lopezobradorel), dio a conocer que cuando inició su mandato, en diciembre de 2018, se robaban en promedio 80 mil barriles diarios de gasolina. Por estos actos delictivos se investiga al general brigadier Eduardo León Trauwitz, ex subdirector de Salvaguardia Estratégica de la empresa paraestatal. La Fiscalía General dictó orden de aprehensión por delincuencia organizada en contra del general, pero está prófugo, luego de que el juez Cuarto de Distrito en materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México le negó un amparo contra la orden de captura. Cfr.

III. EVALUACIÓN CRÍTICA DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE AMBOS SEXENIOS.

1. Del análisis de los planes de seguridad de los titulares del Poder Ejecutivo federal involucrados en la llamada “guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado” concluimos que sus estrategias no estuvieron encaminadas a cumplir con ese propósito. La política no se dirigió a contrarrestar las capacidades de fuego y financiera con que cuenta el narcotráfico para delinquir.

2. Ambas administraciones utilizaron la política bélica para encubrir los negocios económicos que estaban realizando para su beneficio personal y el de sus cercanos.

3. Los dos presidentes de la República violaron su obligación constitucional de defender el territorio nacional de las intromisiones extranjeras. Más aún, subordinaron a las fuerzas armadas mexicanas y a diversos funcionarios a un gobierno extranjero.

4. Los titulares de la Presidencia de la República de ambas administraciones son responsables de las múltiples violaciones a los derechos humanos cometidas por las fuerzas armadas, pues éstas actuaron bajo sus órdenes. La ineficacia para implementar la estrategia dejó cuando menos 250 mil muertos, 61 mil desaparecidos y 40 mil desplazados internos.

5. Ninguna de las dos administraciones respetó el procedimiento constitucional que permite involucrar a las fuerzas militares en labores de seguridad pública.

6. La táctica bélica de ambos presidentes de la República se plegó a la concepción de seguridad nacional norteamericana, y permitió a las empresas de ese país ganancias millonarias por la venta ilegal de armamento y drogas. En el caso del titular del Poder Ejecutivo federal durante el periodo del 2006 al 2012,

“Negaron amparo al General Eduardo León Trauwitz, presunto responsable del “huachicoleo” desde el interior de Pemex”, *Infobae*, 10 de junio de 2020, disponible en:

<https://www.infobae.com/america/mexico/2020/06/10/negaron-amparo-al-general-eduardo-leon-trauwitz-presunto-responsable-del-huachicoleo-desde-el-interior-de-pemex/> (Consulta: 7 marzo 2021).

encontramos que al no haber accedido a la Presidencia de la República de manera transparente, instrumentó la política bélica en búsqueda de legitimidad. Esta administración debe ser investigada por sus posibles lazos con el crimen organizado de acuerdo a los indicios que indican que por lo menos una parte de los funcionarios que la integraron, podrían haber realizado acuerdos con alguna de las organizaciones delictivas.

7. La implementación de la estrategia de seguridad pública bélica constituye un crimen de Estado, de acuerdo a los parámetros que fija la doctrina, y los gobiernos que la ejecutaron deben responder por ella.

CAPÍTULO SEGUNDO.

“RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS”

I. INTRODUCCIÓN

En los apartados anteriores abordamos el tema del Estado y la política de seguridad de las dos administraciones que transcurrieron entre los años del 2006 al 2018, respecto de las cuales hicimos una reflexión crítica. Ahora abordaremos el régimen jurídico de las fuerzas armadas con énfasis en su mandato constitucional y legal, a fin de establecer si su participación en funciones de seguridad pública es legal.

En México, pese a que las fuerzas armadas han desempeñado un papel histórico fundamental, han despertado poco interés como objeto de estudio. No fue sino hasta que la sociedad se enfrentó a su capacidad letal, luego de que el presidente Felipe Calderón las involucró en las labores de seguridad pública, que se convirtieron en el centro de atención y su actuación generó debate.

Al ser México un país de paz en el concierto global, las fuerzas militares eran visibles sólo cuando se presentaba algún disturbio o un desastre natural en el país. En este último caso, la población se relacionaba con ellas durante la aplicación del “Plan de Auxilio a la población civil en casos de desastre” (Plan DN-III E) a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional.²⁸⁷ Esto cambió a partir de la política de “guerra”, cuando dos de sus comandantes en jefes les ordenaron

²⁸⁷ Establecido en el art. 1o. de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y los arts. 21 y 73 de la Ley General de Protección Civil. La SEDENA como integrante del Sistema Nacional de Protección Civil, coopera con los tres órdenes de gobierno, y brinda apoyo a la población civil en casos de emergencias y desastres. El Plan consta de tres fases: 1. Prevención, que permite la preparación para reaccionar en forma oportuna; 2. Auxilio, que implica las acciones destinadas a salvaguardar la vida y bienes de las personas y la planta productiva, y a preservar los servicios públicos y el medio ambiente, ante un agente destructivo, y 3. Recuperación, orientada a la reconstrucción y mejoramiento del sistema afectado (población y entorno), y a la reducción del riesgo de ocurrencia y la magnitud de los desastres futuros. Cfr. página del Gobierno de México, Secretaría de la Defensa Nacional, Acciones y Programas, Fases del Plan DN-III-E, disponible en: <https://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/fases-del-plan-dn-iii-e> (Consulta: 4 marzo 2020).

realizar tareas de combate frontal a los grupos delincuenciales dedicados al tráfico de drogas, lo que propició múltiples violaciones a los derechos humanos de la población, y a la par fueron expuestas al poder corruptor de estos grupos. En este espacio resaltaremos los hechos que desembocaron en el pacto cívico-militar que ha propiciado que el sistema de defensa nacional se desempeñe de manera prácticamente autónoma, a cambio de lealtad a los gobiernos civiles. Así como la normativa que las regía durante la política de guerra y que originó el impulso de modificación por parte de algunos organismos internacionales.

II. BREVES ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Para contextualizar la participación de las fuerzas armadas en lo que se denominó “guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado”, es imperativo revisar la colaboración de los militares en la construcción del sistema político mexicano contemporáneo. Encontramos que el Ejército, como grupo gobernante proveniente del triunfo revolucionario de 1910, al lado de un grupo de políticos civiles, perfilaron el andamiaje jurídico-institucional base del sistema político mexicano que hoy nos rige. En la plataforma del sistema partidista mexicano encontramos a los militares desempeñando un papel primordial en el diseño del Partido Revolucionario Institucional y de los institutos políticos que lo precedieron –el Nacional Revolucionario (PNR) y el de la Revolución Mexicana (PRM)-. Todos ellos abonaron a la construcción de las instituciones de nuestro país.

Los esquemas organizativos del Nacional Revolucionario, conformado por grupos políticos regionales, y del de la Revolución Mexicana, integrado por sectores, derivaron de dos mentes militares desde el propio aparato de Estado. Del mismo modo que el Revolucionario Institucional surgió de la visión de otro militar.²⁸⁸ De las

²⁸⁸El PNR fue creado en 1929 por el Gral. Plutarco Elías Calles, en 1938 el Gral. Lázaro Cárdenas lo transformó en el PRM y en 1946 el Gral. Manuel Ávila Camacho lo convirtió en PRI. El Comité Organizador del PNR lo integraban, además del Gral. Calles, Aarón Sáenz, Luis I. León, el Gral. Manuel Pérez Treviño, Basilio Badillo, Bartolomé García, Manlio Fabio Altamirano y David Orozco, quienes lanzaron la invitación (1 dic 1928) a "las fuerzas diseminadas de la Revolución" para unir las y organizarlas hasta llegar a la Convención (...) y para resolver en definitiva sobre programas,

filas del PNR y del PRM además, emanaron los militares que gobernaron el México posrevolucionario hasta 1946,²⁸⁹ cuando este partido adoptó el nombre de Revolucionario Institucional. A partir de allí, el sector militar ya no formó parte del instituto político,²⁹⁰ pero algunos de sus miembros siguieron participando en su

estatutos y candidato presidencial del Partido Nacional Revolucionario". Cfr. Zúñiga Aguilar, Manuel, "Partido Nacional Revolucionario (PNR): Método y práctica en la selección de candidatos a puestos de elección popular (1929-1938)". *Estudios Políticos*, novena época, núm. 24, septiembre-diciembre de 2011, pp. 33-53, disponible en:

https://www.researchgate.net/publication/260763656_Partido_Nacional_Revolucionario_PNR_Metodo_y_practica_en_la_seleccion_de_candidatos_a_puestos_de_eleccion_popular_1929-1938

(Consulta: 3 marzo 2020)

²⁸⁹ Cuando el PNR se transformó en PRM se discutió la participación del Ejército como sector. Cárdenas impuso su visión en un manifiesto: "Hasta ahora se consideran miembros activos del partido... los miembros del Ejército nacional... Se pensó que deberían estar incluidos en él todos estos sectores porque unos y otros... constituían los objetivos de la reforma social involucrada en la defensa de nuestras instituciones y porque esta masa tenía que ser adicta a una causa como es la gubernamental que para ellos es la clave de su seguridad laborante y garantía no sólo de sus libertades ciudadanas sino de sus conquistas sociales... En efecto ¿Cuál agrupación ha tenido obligaciones económicas con el instituto político de la Revolución? Sólo lo han tenido de manera forzada... los trabajadores al servicio del Estado... y es preciso rectificar estos factores para... fortalecimiento de nuestra vida política... para ello es indispensable que los campesinos... sigan incorporados... Y venga también el Ejército, no como masa deliberante o como corporación clasista..., sino como una incorporación ciudadana que con disciplina colectiva... siga respaldando las opiniones mayoritarias y velando por el mantenimiento e integridad de nuestra constitución y de la ley..." Cfr. "Del partido de grupo al partido de masas la transformación del PNR al PRM", Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM), disponible en:

https://inehrm.gob.mx/es/inehrm/Del_partido_de_grupo_al_partido_de_masas_La_transformacion_del_PNR_al_PRM (Consulta: 23 mayo 2020).

²⁹⁰ El general Ávila Camacho dio paso a los gobiernos civiles modernos al entregar el poder a Miguel Alemán Valdés en 1946. Biografía de Miguel Alemán Valdez, Fundación Miguel Alemán, A.C., disponible en: [https://www.miguelaleman.org/index.php/biografias/presidente-miguel-aleman-valdes#:~:text=Miguel%20Alem%C3%A1n%20Vald%C3%A9s%20naci%C3%B3n%20en,27%20de%20septiembre%20de%201903.&text=Senador%20de%20la%20Rep%C3%ABlica%2C%20Gobernador,la%20expropiaci%C3%B3n%20petrolera%20\(1938\).](https://www.miguelaleman.org/index.php/biografias/presidente-miguel-aleman-valdes#:~:text=Miguel%20Alem%C3%A1n%20Vald%C3%A9s%20naci%C3%B3n%20en,27%20de%20septiembre%20de%201903.&text=Senador%20de%20la%20Rep%C3%ABlica%2C%20Gobernador,la%20expropiaci%C3%B3n%20petrolera%20(1938).) (Consulta: 23 mayo 2020).

conducción de manera individual, siendo el último presidente militar del PRI, el Gral. Alfonso Corona del Rosal (1958-1964).

Miguel Alemán Valdés inauguró en 1946 los gobiernos civiles de la posrevolución y hasta hoy este es el tipo de jefaturas que han conducido al país; no obstante, un pacto conduce las relaciones cívico-militares de México. Este se traduce en un respeto absoluto de la institución militar por parte de los titulares del Ejecutivo federal de índole civil a cambio de la lealtad castrense.²⁹¹ Para garantizar la no intervención marcial en la cosa pública, el sistema político mexicano tuvo y tiene que otorgar concesiones al alto mando militar, que pueden sintetizarse en el ejercicio del control y autonomía del sistema de defensa.²⁹² Sin embargo, muchos militares han incursionado en las tareas de gobierno, sobre todo en áreas relacionadas con la seguridad, ya sea a nivel federal, local o municipal.²⁹³

²⁹¹ Vargas Velázquez, Alejo, *Fuerzas armadas en la política antidrogas: Bolivia, Colombia, México*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2011, p.84.

²⁹² Moloeznik, Marcos Pablo, Suárez De Garay, María Eugenia, "El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)", *Frontera Norte*, México, vol. 24, núm. 48, julio-diciembre de 2012, pp. 121-144.

Los autores señalan que esto explica la situación de confusión entre la dimensión política y la técnica que presenta el sistema de defensa mexicano, de manera tal que los militares se erigen en arquitectos de su propio destino, a la luz del monopolio, de jure y de facto, que ejercen en la materia.

²⁹³ Ernesto Zedillo nombró al general de división Jesús Gutiérrez Rebollo como comisionado del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas; militar que luego fue acusado de proteger al jefe del Cártel de Juárez, Amado Carrillo (el señor de los cielos). Vicente Fox eligió como Procurador General de la República al general Miguel Macedo de la Concha (2000-2005). Felipe Calderón confió la institución policial de Cdad. Juárez, Chihuahua a la Secretaría de la Defensa Nacional durante un año (2009-2010), de allí que el secretario de Seguridad Pública de esa ciudad fuera el Gral. de división retirado Julián David Rivera Bretón, y el director de la Policía Municipal el coronel Alfonso Cristóbal García Melgar. Enrique Peña nombró como titular de la recién creada Comisión Nacional de Seguridad, que sustituyó a la Secretaría de Seguridad Pública Federal, al contralmirante médico-naval de la Armada de México Manuel Mondragón y Kalb. López Obrador designó como director del Centro de Inteligencia Nacional, que sustituyó al Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional, al Gral. Audomaro Martínez Zapata; además designó al Gral. Luis Rodríguez Bucio como comandante de la Guardia Nacional. (Recuento propio).

Como cuerpo, desde los tiempos del presidente Miguel Alemán, las fuerzas armadas, además de realizar tareas de destrucción de plantíos de droga, sólo prestaban auxilio cuando los presidentes enfrentaban problemas de gobernabilidad. Así fue en las huelgas ferrocarrileras (1958) y en el movimiento estudiantil (1968). En los años setenta los militares actuaron frente a las guerrillas rurales en el estado de Guerrero.²⁹⁴ En 1994 la milicia fue involucrada en el estallido del Ejército Zapatista de Liberación Nacional luego de que este grupo le declaró la guerra al Estado mexicano.²⁹⁵ A partir de la década de los noventa, sobre todo después del levantamiento zapatista, la presencia militar traspasó la zona de conflicto en la entidad chiapaneca, para ubicarse en las regiones indígenas del país. Fundamentalmente se desplazó al altiplano central y del sur-sureste, para enfrentar a grupos insurgentes como: el Ejército Popular Revolucionario (EPR) y el Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI), así como a otros movimientos sociales y populares.²⁹⁶

Aunque los militares han poseído un enorme poder desde siempre,²⁹⁷ fue en el año 2006 cuando obtuvieron un gran protagonismo al participar cotidianamente

²⁹⁴ La intromisión del Ejército por parte de los primeros mandatarios en todos estos casos fue con fines represivos en contra de los movimientos sociales. Cfr. Gamiño Muñoz, Rodolfo, “Fuerzas armadas, contrainsurgencia y desaparición forzada en Guerrero en la década de los sesenta y setenta”, *Letras históricas*, núm.17, septiembre de 2017, pp.185-207, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-83722017000200185 (Consulta: 1 marzo 2021).

²⁹⁵ El Ejército Zapatista se levantó en armas el 1 de enero de 1994 (Salinas), fecha de entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC); el levantamiento se produjo por el repudio al neoliberalismo. Ambrosi de la Cadena, Marco “El Zapatismo como ‘Resistencia crítica’ al neoliberalismo”, revista *Chakiñan de Ciencias Sociales y Humanidades*, Universidad Nacional de Chimborazo, Ecuador, núm. 4, abril de 2018, pp. 28-42, disponible en: <file:///C:/Users/ACE/Downloads/Dialnet-ElZapatismoComoResistenciaCriticaAlNeoliberalismo-6357544.pdf> (Consulta: 1 marzo 2021).

²⁹⁶ Sandoval Palacios, Juan Manuel, “Militarización, seguridad nacional, seguridad pública en México”. *op. cit.*

²⁹⁷ Sergio Aguayo considera a México un país “bonapartista”. Es decir un país con Régimen político personal y autoritario que busca aprobación popular mediante plebiscitos que eluden el poder del

en tareas de seguridad pública. A partir de entonces los distintos comandantes en jefe las han ido involucrando en diversas funciones de gobierno.²⁹⁸

La presencia castrense se ha multiplicado en todo el territorio mexicano a partir de la política de “guerra” pactada por México con el gobierno estadounidense. También se concretó, como veremos, un entrenamiento militar impartido por ese país. Aunque no olvidamos que la instrucción estadounidense a nuestra milicia tiene como antecedente la Escuela de las Américas (SOA).²⁹⁹

Parlamento. Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, disponible en: <https://dle.rae.es/bonapartismo?m=form> (Consulta: 1 marzo 2021).

²⁹⁸ En el actual gobierno participan en la contención de los migrantes en la frontera sur, la construcción de diversas obras como: el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México; las 2 mil 700 sucursales del Banco del Bienestar; dos tramos del Tren Maya; la remodelación de 32 hospitales abandonados en sexenios pasados y recientemente el control de puertos y aduanas. Cfr. “AMLO destaca participación del Ejército en construcción de Tren Maya y otras obras”, periódico *Milenio*, 11 de octubre de 2020, disponible en: <https://www.milenio.com/politica/amlo-destaca-participacion-ejercito-obras-4t> (Consulta: 1 marzo 2021).

Recientemente también participa en la custodia y distribución de las vacunas contra la Covid-19.

²⁹⁹ Aunque los lazos institucionales entre el Ejército mexicano y la Escuela de las Américas iniciaron hace años, cuando la institución apoyó a los regímenes autoritarios, durante la presidencia de Miguel de la Madrid los vínculos se estrecharon. El actual comandante de la Guardia Nacional, Luis Rodríguez Bucio, es uno de los egresados de esa institución. Cfr. Pascoe Pierce, Ricardo, “La Escuela de las Américas”, *Excélsior*, 15 de abril de 2019, disponible en:

<https://www.excelsior.com.mx/opinion/ricardo-pascoe-pierce/escuela-de-las-americas/1307724> (Consulta: 4 mayo 2020).

Esta escuela ha sido considerada “La base más grande para la desestabilización en América Latina”, los principales diarios internacionales la apodaron “La Escuela de Asesinos”. En el año 2001 pasó a llamarse “Instituto del Hemisferio Occidental para la Cooperación de Seguridad” (*Western Hemisphere Institute for Security Cooperation*), pero mantuvo su ubicación y a los mismos instructores enseñando las mismas lecciones de crueldad, tortura y represión. Cientos de miles de latinoamericanos han sido torturados, violados, asesinados, desaparecidos, masacrados por soldados y oficiales entrenados en ella. Los egresados del SOA persiguen a: educadores, organizadores de sindicatos, religiosos, líderes estudiantiles, y a los pobres y campesinos que luchan por los derechos de los damnificados. “Escuela de las Américas”, *EcuRed*, disponible en: https://www.ecured.cu/Escuela_de_las_Am%C3%A9ricas (Consulta: 4 mayo 2020).

El estudioso de las fuerzas armadas, José Luis Piñeyro, advirtió en 1999 que la mayoría de los controles civiles objetivos y subjetivos se encontraban en crisis parcial en el país, debido a que la transición política y los conflictos político-militares ponían en cuestionamiento al poder presidencial y al partido de Estado en sus anteriores usos y costumbres políticos, no sólo respecto a los militares, sino también con relación a amplios sectores de la sociedad.³⁰⁰

III. MARCO JURÍDICO QUE RIGE A LAS FUERZAS ARMADAS

El marco regulatorio de los órganos del fuero militar fue elaborado en los años treinta del siglo pasado, en uso de facultades especiales concedidas al presidente de la República y en un contexto político donde las instituciones mexicanas posteriores a la Revolución se encontraban en proceso de formación. Es notable la participación del general Joaquín Amaro en la institucionalización de estos cuerpos y en la reforma de su funcionamiento desde su posición de Secretario de Guerra y Marina. Este militar organizó al Ejército bajo un solo mando y dio unidad a la doctrina marcial.³⁰¹

La normativa castrense y su función, permanecieron inamovibles durante muchos años, creemos que su reciente modificación derivó del impulso de dos fuentes internacionales distintas y opuestas: a) Los gobiernos de Estados Unidos, a través de las administraciones mexicanas de corte neoliberal, que aceptaron involucrar a esta institución en las tareas de seguridad pública, como analizamos en

³⁰⁰ Sandoval Palacios, Juan Manuel, "Militarización, seguridad nacional, seguridad pública en México", *op. cit.*, p.194.

³⁰¹ Entre los distintos cargos que desempeñó el Gral. de División Joaquín Amaro Domínguez (1889-1952) están: Subsecretario encargado del Despacho de Guerra y Marina, del 1/o. de diciembre de 1924 al 26 de julio de 1925; Secretario de Guerra y Marina del 27 de julio de 1925 al 2 de marzo de 1929 y del 17 de mayo de 1929 al 15 de octubre de 1931; Director del Colegio Militar del 1/o. de diciembre de 1931 al 15 de diciembre de 1935, y más tarde Director General de Educación Militar y Comandante de la Región Militar del Istmo, disponible en:

<https://www.gob.mx/sedena/documentos/gral-de-div-joaquin-amaro-dominguez> (Consulta: 4 enero 2021)

este trabajo; y b) Los organismos de derechos humanos que denunciaron violaciones a estos derechos por parte de los cuerpos armados, durante su desempeño en este tipo de labores.³⁰²

La defensa del Estado mexicano es una de las obligaciones de los mexicanos de acuerdo a la Constitución; de allí que esta normativa imponga el deber cívico de: “Alistarse y servir en los cuerpos de reserva para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria.³⁰³ Los mexicanos además tienen la obligación de asistir a recibir instrucción cívica y militar para mantenerse aptos en el ejercicio de los derechos ciudadanos, diestros en el manejo de las armas, y conocedores de la disciplina militar.³⁰⁴ Tomar las armas en la Fuerza Armada permanente o en los cuerpos de reserva, para la defensa de la República y de sus instituciones...”, también es un derecho de los mexicanos,³⁰⁵ y es en ellos en quienes reside la soberanía nacional, pues todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste...”.³⁰⁶

Así, podemos afirmar que las fuerzas armadas, incluido su Comandante en Jefe, no tienen mayor razón que asegurar el mantenimiento y la defensa de la República, de sus instituciones y del pueblo de México. Ninguna de las dos

³⁰² Consideramos que destacan tres hechos: a) En 2011, luego de 5 años de la “guerra” del presidente Calderón, el Congreso reformó la Constitución federal mexicana para garantizar, en su primer artículo, el respeto a los derechos humanos de quienes se encuentren en el territorio nacional, decisión que obligó a: incorporar en las leyes varios protocolos internacionales firmados por México que no son acordes con el despliegue militar en el país; b) reforma al fuero militar, y c) promulgación de la Ley de Seguridad Interior que luego de la oposición manifestada por organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, fue declarada inconstitucional.

³⁰³ Artículo 31, fracción III de la Constitución mexicana.

³⁰⁴ Artículo 31, fracción II de la Constitución mexicana.

³⁰⁵ Artículo 35 de la Constitución mexicana.

Es de destacar que antes de enero de 2016 “tomar las armas para la defensa de la República y de sus instituciones” era considerada una obligación que estaba consignada en el art. 31, y no sólo un derecho. Consideramos que el cambio no es menor, pues al pasar a ser sólo un derecho, el ciudadano queda deslindado del compromiso de defender a su país.

³⁰⁶ Artículo 39 de la Constitución mexicana.

instituciones, la militar y la civil, fueron establecidas para ser puestas a disposición de intereses de gobiernos o países extranjeros. Tampoco para combatir a los ciudadanos, sino para servirlos.

Aunque las milicias son instituciones que cuentan con una máquina de guerra para destruir, la que es su función principal, también es cierto que la mayoría de los Ejércitos hoy se encaminan a la defensa y al apoyo a la población y no hacia la ofensa. Eso sucedía en México hasta que los titulares del Poder Ejecutivo, Felipe Calderón y Enrique Peña las utilizaron para realizar faenas de seguridad pública.

Para contextualizar la actuación de estas instituciones revisaremos su marco legal.

III.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

III.1.1 Art. 10: Derecho a poseer armas que no sean de uso exclusivo del Ejército.

El art. 10 constitucional, reconoce el derecho de los ciudadanos a poseer armas para su legítima defensa. Su origen es la Segunda Enmienda de la Constitución de 1787 de los EE.UU., que señala: “Siendo necesaria para la seguridad de un Estado libre una milicia bien organizada, no se coartará el derecho del pueblo a tener y portar armas”.³⁰⁷ El texto actual de este artículo señala: “Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.”

³⁰⁷ Ramos Duarte, Rebeca, “Art. 10 Constitucional. Derecho a la legítima defensa”, en Ferrer MacGregor, Eduardo et al. (coord.), *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, UNAM-IIJ, Fundación Konrad Adenauer, México, 2013, t. II, pp. 1723-1736, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3568/20.pdf> (Consulta: 24 febrero 2021).

La Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos³⁰⁸ que regula la prerrogativa dispone cuales son las armas prohibidas a los ciudadanos por ser de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas,³⁰⁹ y las que pueden ser utilizadas por la ciudadanía.³¹⁰ Esta normativa prescribe que tanto su posesión como su uso requieren de una inscripción en el Registro Federal de Armas de la Secretaría de la Defensa Nacional, a menos que el armamento sea de uso exclusivo de la Marina Armada de México, pues le corresponde a esa institución el registro.

³⁰⁸ *Diario Oficial de la Federación* del 11 de enero de 1972, última reforma el 12 de noviembre de 2015.

³⁰⁹ El artículo 11 de la Ley señala: “Las armas, municiones y materia para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, son las siguientes: a).- Revólveres calibre .357 Magnum y los superiores a .38 Especial. b).- Pistolas calibre 9 mm. Parabellum, Luger y similares, las .38 Super y Comando, y las de calibres superiores. c).- Fusiles, mosquetones, carabinas y tercerolas en calibre .223”, 7 mm., 7.62 mm. y carabinas calibre .30” en todos sus modelos. d).- Pistolas, carabinas y fusiles con sistema de ráfaga, sub-ametralladoras, metralletas y ametralladoras en todos sus calibres. e).- Escopetas con cañón de longitud inferior a 635 mm. (25), las de calibre superior al 12 (.729 ó 18.5 mm) y las lanzagases, con excepción de las de uso industrial. f).- Municiones para las armas anteriores y cartuchos con artificios especiales como trazadores, incendiarios, perforantes, fumígenos, expansivos de gases y los cargados con postas superiores al 00 (.84 cms. de diámetro) para escopeta. g).- Cañones, piezas de artillería, morteros y carros de combate con sus aditamentos, accesorios, proyectiles y municiones. h).- Proyectiles-cohete, torpedos, granadas, bombas, minas, cargas de profundidad, lanzallamas y similares, así como los aparatos, artificios y máquinas para su lanzamiento. i).- Bayonetas, sables y lanzas. j).- Navíos, submarinos, embarcaciones e hidroaviones para la guerra naval y su armamento. k).- Aeronaves de guerra y su armamento. l).- Artificios de guerra, gases y substancias químicas de aplicación exclusivamente militar, y los ingenios diversos para su uso por las fuerzas armadas. En general, todas las armas, municiones y materiales destinados exclusivamente para la guerra. Las de este destino, mediante la justificación de la necesidad, podrán autorizarse por la Secretaría de la Defensa Nacional, individualmente o como corporación, a quienes desempeñen empleos o cargos de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados o de los Municipios, así como a servidores públicos extranjeros en los casos a que se refieren los arts. 28 y 28 Bis de esta Ley.

³¹⁰ Pistolas, revólveres, rifles y escopetas de determinados calibres, según su uso para: defensa personal, deportes de tiro y cacería, charrería y colección, de acuerdo a los arts. 9, 10, 21 y 22 de la Ley Federal de Armas de Fuego y explosivos.

El bien jurídico protegido con la prohibición de portar este tipo de armamento es la paz y la seguridad de la sociedad, y no el derecho preferente de uso por parte de las fuerzas armadas, ha establecido la Suprema Corte de Justicia, porque “del proceso legislativo que le dio origen se advierte que se trata de una conducta tipificada que encuadra dentro de los llamados delitos de peligro, inspirados en medidas de política criminal para sancionar acciones que acusan temibilidad”.³¹¹

Además, la Primera Sala Jurisprudencial de la Corte en una contradicción de tesis estableció que este delito tiene un carácter permanente:

PORTACIÓN DE ARMA DE FUEGO SIN LICENCIA. ES UN DELITO DE CARÁCTER PERMANENTE. El delito de portación de arma de fuego sin licencia previsto en el art. 81, en relación con los diversos 9 y 24, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, se consuma durante todo el tiempo que se lleva consigo el arma dentro de un radio de acción en el que se encuentra al alcance del sujeto activo y que se pone en riesgo el bien jurídico protegido, consistente en la paz y la seguridad de la sociedad...³¹²

Acorde con esta posición de la Corte de que la prohibición va encaminada a resguardar la seguridad de los mexicanos, resalta más la omisión de impedir la entrada de armas ilegales a México por parte de los gobiernos involucrados en la “guerra en contra del narcotráfico”. Más aún cuando el país vecino del norte era el socio militar en esta empresa. Tampoco se entiende la falta de logros en el decomiso de armas por parte de ambos gobiernos. El Control Nacional de bienes

³¹¹ Amparo en revisión 1129/2000, 30 de marzo de 2001. Cinco votos por lo que respecta a los resolutivos primero y tercero y por mayoría de cuatro votos en cuanto al resolutivo segundo. Disidente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, mayo de dos mil uno, página 459.

³¹² Novena Época, Núm. de Registro: 164555, Instancia: Primera Sala Jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, Mayo de 2010 Materia(s): Penal, Tesis: 1a./J. 136/2009, Página: 578, Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Aprobada por la Primera Sala, en sesión de fecha veinticinco de noviembre de dos mil nueve. Contradicción de tesis 212/2009. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, 18 de noviembre de 2009. Mayoría de tres votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Disidente: Juan N. Silva Meza.

asegurados (CENACBA/PGR) del 2008 al 2017 arroja datos raquíticos en la mayoría de los años comprendidos en el periodo, con excepción del año 2009. A la vez, esta información da una idea del arsenal de armas que llegó a manos del crimen organizado en esos años, y la razón del alto número de homicidios durante la “guerra”.

El cuadro siguiente muestra los decomisos de armas e insumos realizados entre el 2008 y el 2017.³¹³

Año	Armas	Cartuchos	Cargadores	Explosivos
2008	7,324	1,329,338	1,753	423,851
2009	98,886	1,488,429	2,619	967,638
2010	18,908	1,195,410	---	---
2011	13,131	1,140,770	9,237	483,797
2012	7,508	583,513	17,007	54,031
2013	6,436	613,090	14,489	81,487
2014	9,918	606,876	19,127	171,573
2015	9,916	686,492	22,941	16,824
2016	4,854	161,214	5,256	2,802
2017	4,915	268,601	9,418	153,215
Total	181,796	8,073,733	100,047	2,355,218

³¹³ Torres Estrada, Pedro R, *Los razonamientos jurídicos de la política pública*, edit. Tirant Lo Blanch, México, 2019. La base de datos del Centro de Control de Bienes Asegurados ya no se encuentra disponible, en su lugar aparece el oficio PGR/UTAG/ DG/003707/2018 de la Oficina de la Unidad de Transparencia y apertura Gubernamental del C. Procurador, del 27 de junio de 2018, dirigido a la Mtra. Tania Paola Cruz Romero, titular de Unidad de Gobierno Digital de la Secretaría de la Función Pública, que informa que se “identificó que los conjuntos de datos denominado Centro Nacional de Bienes Asegurados Anual y Centro Nacional de Bienes Asegurados mensual que se encuentran publicados en el portal de datos.gob.mx, contiene información de carácter susceptible”. La dirección General de Control y Registro de Aseguramientos Ministeriales, expuso el riesgo de seguir publicando dicha información en formato abierto, realizando una justificación(...) mediante oficio número DGCRAM/0678/2018. Por lo que el 26 de junio del año en curso se convocó a una sesión extraordinaria del Grupo de Trabajo Institucional de Datos Abiertos, en la cual se determinó que no es viable continuar con la actualización ni publicación de la información de dicho conjunto de datos, incluso se precisó la necesidad de solicitar la baja definitiva de la plataforma Adela.” disponible en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/centro-nacional-de-control-de-bienes-asegurados-cenacba-anual> (Consulta: 24 agosto 2019).

A la ineficiencia en los decomisos de armas ilegales se suman las tácticas estadounidenses instrumentadas por el gobierno de Barack Obama "Dejando las armas caminar", la más conocida fue la operación "Receptor abierto" o "Rápido y Furioso", consistente en ingresar armas ilegales a México con total libertad, con el supuesto fin de vigilar y controlar la ruta de trasiego; y cuya instrumentación fue dada a conocer por la Agencia Norteamericana de Control de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (la ATF por sus siglas en inglés).

Evidencia posterior constató que las herramientas letales ingresadas ilegalmente, fueron usadas por el crimen organizado en México, incluso contra civiles. Uno de los casos documentados fue la masacre de Villas de Salvácar, Chihuahua (2010), donde sicarios irrumpieron en una fiesta de estudiantes y asesinaron a 16 personas e hirieron a 12 más.³¹⁴ El entonces titular del gobierno

³¹⁴El reportaje "Rápido y Furioso, armando al enemigo", difundido por la cadena Univisión y elaborado con base en un documento de la Secretaría de la Defensa Nacional dirigido al entonces comandante de la Quinta Región Militar, en Chihuahua, el Gral. de Brigada Jesús Espitia Hernández (fechado el 9 de marzo de 2010, dos meses después de la masacre), contiene las declaraciones del subteniente Rigoberto Vega García quien señala que: "de acuerdo con información obtenida por la Agencia de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego de Estados Unidos, en la masacre se utilizaron armas provenientes de un programa de rastreo de esta dependencia norteamericana, y fueron ingresadas por la frontera de Rodrigo M. Quevedo, Chihuahua, de manera ilegal". Además, la televisora identificó al menos otras 50 armas que fueron traídas a México por compradores monitoreados por esa Agencia durante la operación "Rápido y Furioso". Antes, el gobierno estadounidense había detectado dos variantes de rifles de asalto AK-47 en algunos actos delictivos, como en el asesinato de Mario González, hermano de la ex procuradora de Chihuahua, Patricia González. Univisión, también documentó el uso de estas armas en las muertes en Arizona de Brian Terry, agente de la Patrulla Fronteriza (14 dic. 2010), y del agente de la Oficina de Migración y Aduanas de Estados Unidos (ICE), Jaime Zapata, en San Luis Potosí, (15 feb. 2011). La cadena informó que las autoridades en Lukeville, Arizona, arrestaron y dejaron ir a Fabián Celis, quien había confesado que trabajaba para un aliado de Joaquín *El Chapo* Guzmán, líder del cártel de Sinaloa. Sobre el particular, el agente de la ATF, José Wall, asignado a Tijuana de 2009 a 2011 dijo: "Muchas armas cruzan la frontera hacia México, pero ese número, cantidad y tipo de armas (de 'Rápido y Furioso') tuvieron un gran impacto en la guerra en esa área". El operativo "Receptor abierto" se llevó a cabo entre 2006 y 2008, y "Rápido y Furioso" entre 2009 y 2011. Cfr. "Rápido y Furioso: armando al enemigo", *Univisión*, 30

mexicano, Felipe Calderón, negó haber tenido conocimiento previo de esta operación, lo cual se contradice con el hecho de que nunca solicitó una explicación al gobierno estadounidense. Años más tarde, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador pidió información al gobierno estadounidense sobre el operativo, misma que le fue entregada, pero no se ha hecho pública.³¹⁵

Consideramos que el Operativo descrito debe ser objeto de transparencia, sin que proceda su reserva por motivos de seguridad nacional, de acuerdo al artículo 8 de la Ley Federal de Transparencia pues no se puede retener información relacionada con violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad. De ser la respuesta del gobierno estadounidense en el sentido de que el operativo derivó de negociaciones entre los dos gobiernos, se configuraría la conducta tipificada en el artículo 123 frac. XI del Código Penal Federal que impone “la pena de prisión de cinco a cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos al mexicano que cometa traición a la patria en alguna de las formas siguientes: Invite a individuos de otro Estado para que hagan armas contra México o invadan el territorio nacional, sea cual fuere el motivo que se tome...”.

El “principio de máxima divulgación” ha sido reconocido en el sistema interamericano como un principio rector del derecho a buscar, recibir y difundir

de septiembre de 2012, disponible en: <https://www.univision.com/shows/aqui-y-ahora/rapido-y-furioso-armando-al-enemigo> (Consulta: 8 febrero 2021).

³¹⁵ El 11 de mayo de 2020 el gobierno mexicano informó que la cancillería había entregado una nota diplomática a la embajada estadounidense para solicitar información sobre el operativo “Rápido y Furioso”, sobre el que persisten “dudas fundadas” de que la administración de ese tiempo (Felipe Calderón) supo y participó en su planeación. Cfr. García, Karina, “Cancillería pide información sobre operativo Rápido y Furioso”, periódico *El Universal*, 11 de mayo de 2020, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/cancilleria-pide-informacion-eu-sobre-operativo-rapido-y-furioso> (Consulta: 14 junio 2020).

Estados Unidos respondió a López Obrador a por la vía diplomática el 6 de julio de 2020, pero su contenido no se ha dado a conocer. Redacción, “EU responde a la nota diplomática de México sobre ‘Rápido y Furioso’”, *Expansión política*, 8 de julio de 2020, disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/07/08/eu-responde-a-la-nota-diplomatica-de-mexico-sobre-rapido-y-furioso> (Consulta: 19 agosto 2020).

informaciones, y está contenido en el artículo 13 de la Convención Americana. Más aun, la Corte Interamericana ha establecido en su jurisprudencia que, el “derecho de acceso a la información debe estar regido por este.”³¹⁶

Regresando al análisis de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, destacamos que esta regulación otorga funciones a las fuerzas armadas en materia de seguridad pública en tiempos de paz. La Secretaría de la Defensa tiene potestad para registrar las armas que existen en el país y supervisar su uso, así como para otorgar, negar o cancelar los permisos para portarlas, tanto a nivel federal, estatal o municipal, así como con respecto a los particulares, se dediquen, o no, a servicios privados de seguridad. Además, puede decomisarlas si son causantes de disturbios. Lo mismo sucede con la Armada de México si el material bélico es para su uso exclusivo.

Esto es importante, porque los militares pueden ejecutar inspecciones habituales respecto al armamento. El art. 92 del Reglamento de la Ley citada señala: “Las autoridades militares y los miembros de cuerpo de policía en funciones, deberán recoger las armas de fuego a todas las personas que las porten sin licencia, y a las que teniéndolas hagan mal uso de ellas. Lo anterior, independientemente de su detención cuando proceda, para los efectos de la sanción respectiva...” Debido a que la delincuencia organizada posee armas prohibidas, las fuerzas armadas actúan legalmente en tiempos de paz en contra de esos grupos, pero sólo para decomisar el armamento ilegal.

III.1.2 Art. 13: El fuero o jurisdicción militar

³¹⁶ La Corte estableció que: “[L]a carga de la prueba corresponde al Estado, el cual tiene que demostrar que las limitaciones al acceso a la información son compatibles con las normas interamericanas sobre libertad de expresión”. “Ello significa que la restricción no sólo debe relacionarse con uno de [los] objetivos [legítimos que la justifican], sino que también debe demostrarse que la divulgación constituye una amenaza de causar substancial perjuicio a ese objetivo y que el perjuicio al objetivo debe ser mayor que el interés público en disponer de la información” (prueba de proporcionalidad). Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia de 19 de septiembre de 2006, disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_151_esp.pdf (Consulta: 9 octubre 2020).

La palabra fuero deriva del latín *forum* y según el *Diccionario de la Lengua Española* tiene diversas acepciones. Como sinónimo de competencia, se entiende en dos sentidos: a) A la que legalmente están sometidas las partes y que por derecho les corresponde; ya sea el fuero federal o común; y b) La competencia jurisdiccional especial que corresponde a ciertas personas por razón de su cargo, como el fuero parlamentario.³¹⁷ Tiene también el sentido de privilegios y exenciones que se conceden a una comunidad, a una provincia, a una ciudad o a una persona. Además, es sinónimo de jurisdicción, que es el caso del fuero de guerra,³¹⁸ que no sólo es una jurisdicción especializada en materia castrense, sino que también tiene una naturaleza excepcional, pues no sólo implica a jueces especializados, sino que también forman parte del cuerpo que debe juzgar. Además, los tribunales militares, de acuerdo a su Ley Orgánica, están integrados, en su totalidad, por personal militar³¹⁹

El fuero se ha regulado de diferentes formas, en México se entiende como justicia privilegiada de una determinada clase que es la que da base al fuero constitucional y por lo tanto al juicio político.³²⁰ El antecedente histórico más lejano

³¹⁷ En México se le conoce como declaración de procedencia y está vinculada a la materia penal; esto es, a los ilícitos de esta naturaleza que puedan cometer los servidores públicos señalados en el artículo 111 de la Constitución mexicana. Este proceso parlamentario es conocido en la práctica como desafuero. Cfr. Cámara de Diputados, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/ivladecl.htm#:~:text=A\)%20Cuando%20se%20presente%20denuncia,refiere%20el%20primer%20p%C3%A1rrafo%20del](http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/ivladecl.htm#:~:text=A)%20Cuando%20se%20presente%20denuncia,refiere%20el%20primer%20p%C3%A1rrafo%20del) (Consulta: 1 diciembre 2020).

³¹⁸ *Diccionario de la Real Academia Española*, versión electrónica, edición del tricentenario, disponible en: <https://dle.rae.es/?w=fuero> (Consulta: 10 junio 2019).

³¹⁹ Artículo 5o.- “El personal de los Tribunales Militares, estará sujeto, en lo que le concierna, a las leyes, reglamentos y disposiciones del Ejército, considerándose a los que lo integren, como Militares de Servicio, siendo su carrera profesional y permanente, como la de los de Guerra. Es facultad del Ejecutivo, determinar la jerarquía militar que a cada cargo o empleo corresponda”. *Diario Oficial de la Federación* del 22 de junio de 1929, última reforma 9 de abril de 2012, disponible en: https://www.senado.gob.mx/comisiones/marina/docs/Ley_OTM.pdf (Consulta: 10 diciembre 2020).

³²⁰ Regulado en los arts. del 108 al 114 de la Constitución federal. El marco jurídico vigente en México comprende tres tipos de protección o de prerrogativas: 1) inmunidad judicial dirigida a altos

en México de la inmunidad procesal es la Constitución de Cádiz (1812), que protegía las opiniones de los diputados, quienes sólo podían ser juzgados por el Tribunal de Cortes, una corte especial que integraría un órgano para sustanciar la causa criminal.³²¹

El art. 13 de la Constitución federal, se refiere al fuero militar, que es una jurisdicción especializada para sancionar delitos y faltas contra la disciplina militar. El precepto fundamenta la existencia del fuero militar o castrense, en los siguientes términos: "...Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda."³²²

El Código de Justicia militar de 1933,³²³ reglamentario del art. 13 de la Constitución federal, involucra como órganos competentes para conocer de los delitos que establece a: El Supremo Tribunal Militar; los tribunales militares de juicio oral; los Jueces Militares de Control y los Jueces Militares de Ejecución de

funcionarios (secretarios de estado, gobernadores, presidentes municipales, magistrados y titulares de órganos constitucionales autónomos), quienes no pueden ser procesados penalmente hasta que la Cámara de Diputados apruebe hacerlo, mediante la figura de declaración de procedencia (conocida comúnmente como "desafuero"); 2) fuero parlamentario, que es la protección a los diputados y senadores federales y locales para evitar que sean perseguidos o sancionados por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus funciones; y, 3) fuero presidencial, inmunidad otorgada al presidente de la República, quien sólo podrá ser acusado penalmente por traición a la patria y delitos graves del orden común (Valls, 2013), tomado de "Fuero, inmunidad parlamentaria y juicio político en México", *Temas estratégicos*, México, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, núm. 4, primera quincena de marzo de 2017.

³²¹ González Oropeza, Manuel, "El fuero constitucional frente a la nueva realidad política del país", *revista Lex*, año IX, número 114, diciembre de 2004, disponible en:

<http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/7/3038/12.pdf> (Consulta: 10 junio 2019).

³²² *Diario Oficial de la Federación* del 5 de febrero de 1917, última reforma el 13 de junio de 2014.

³²³ *Diario Oficial de la Federación* del 31 de agosto de 1933, última reforma el 21 de junio de 2018.

Sentencia, a los cuales están sujetos tanto los miembros de la Secretaría de la Defensa Nacional como los de la Marina.³²⁴

La regulación del fuero militar fue modificada por el Congreso, en respuesta a la presión que, en su momento, ejerció la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), por el caso Rosendo Radilla. Esto, luego de que las fuerzas armadas perpetraron múltiples violaciones a los derechos humanos de civiles en el contexto de la política de “guerra”. También por la insistencia de este órgano judicial internacional, la Suprema Corte de Justicia de México modificó los criterios de interpretación sobre el fuero militar.

En este espacio analizaremos el fuero castrense, tal como estaba regulado en la administración del presidente Felipe Calderón y en la mayor parte de la de Enrique Peña. Asimismo, revisaremos los criterios que emitió el máximo tribunal de justicia de México durante la “guerra”.³²⁵ Esto, para ilustrar que, en diversas ocasiones, miembros de esos poderes estatales, se sometieron a las decisiones de las autoridades castrenses, aun habiendo personas civiles implicadas, en franca violación al art. 13 constitucional.

La fracción II del art. 57 del Código de Justicia militar contemplaba como delitos contra la disciplina militar los siguientes:

(...) II.- **Los del orden común o federal**, siempre y cuando no tenga la **condición de civil el sujeto pasivo** que resiente sobre su persona la afectación producida

³²⁴ Instituciones creadas dentro del sistema penal acusatorio, sustituyeron a: el Supremo Tribunal Militar, los Consejos de Guerra Ordinarios y Extraordinarios y a la Procuraduría General de Justicia Militar, entre otras instituciones. Un antecedente de la oralidad de los juicios en México se encontraba precisamente en los que realizaba el Consejo de Guerra Ordinario. Cfr. Sánchez Hernández, Alma y Córdoba Roldán, Martha Elena, “La oralidad en el Fuero de Guerra”, en Patiño Manffer, Ruperto y Ríos Ruiz, María de los Ángeles, (coords.), *Derecho Militar*, Temas de actualidad, Porrúa y Facultad de Derecho de la UNAM, México, 2010, pp. 187-202.

³²⁵ Aunque analizaremos el fuero militar en los términos del diseño que tenía en el Código de Justicia Militar durante la llamada “guerra en contra del narcotráfico”, a la par se consignan las reformas derivadas de los señalamientos hechos por diversos organismos internacionales.

por la conducta delictiva o la persona titular del bien jurídico tutelado o puesto en peligro por la acción u omisión prevista en ley penal como delito, en los siguientes supuestos: a).- Que fueren cometidos por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo; b).- Que fueren cometidos por militares en un buque de guerra o en edificio o punto militar u ocupado militarmente, siempre que, como consecuencia, se produzca tumulto o desorden en la tropa que se encuentre en el sitio donde el delito se haya cometido o se interrumpa o perjudique el servicio militar; instituciones; c).- Se deroga; d).- Que fueren cometidos por militares frente a tropa formada o ante la bandera; y **e).- Que el delito fuere cometido por militares en conexión con otro de aquellos a que se refiere la fracción I”.**

Es decir, que la legislación militar, antes de su adecuación a los parámetros que marcan los derechos humanos, consideraba que los delitos del orden común o federal cometidos por militares en tiempo de guerra, territorio declarado en ley marcial, o cualquiera de los supuestos previstos en la Constitución, correspondían a la jurisdicción militar si el sujeto pasivo no tenía la condición de civil. Esto significaba que: a) En todos los casos, cuando concurrían militares y civiles como sujetos activos, los segundos podían ser juzgados por la justicia militar; y b) Los delitos del orden común que implicaban querrela necesaria, para su averiguación y castigo, previstos en el inciso (e) de la fracción I, eran de competencia militar.

Antes de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se viera obligada a adoptar los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, su jurisprudencia había sido ambigua. Los tribunales mexicanos decidían indistintamente respecto a la competencia militar o civil en dos casos: a) Cuando un civil era el sujeto activo de un delito en el cual estaban también involucrados como sujetos activos elementos militares, o b) Cuando algún miembro de las fuerzas armadas cometía delitos del orden civil. O sea, que contrario al mandato constitucional de establecer una competencia material a favor de los órganos de justicia militares, les permitían ejercer una jurisdicción “personal” que excedía los límites del art. 13 de la Carta Magna.

Ni siquiera la reforma constitucional de derechos humanos del 10 de junio de 2011 tuvo fuerza para unificar el criterio del Poder Judicial en favor del fuero civil, en los casos contemplados por la normativa militar cuando los sujetos activos de los delitos eran civiles. Fue en el contexto de la “guerra” cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ante los casos de militares involucrados en violaciones a derechos humanos de civiles, obligó a las autoridades mexicanas a adoptar un criterio civil.³²⁶

Siete años después del inicio de la “guerra”, ya en el sexenio de Enrique Peña, luego de decenas de asuntos relacionados con violaciones a derechos humanos contra civiles, y derivado de que éstos acudieron al tribunal internacional, la Suprema Corte de Justicia, en marzo de 2013,³²⁷ ajustó su criterio:

“...al establecer que son delitos contra la disciplina militar los del orden común o federal, cuando fueren cometidos por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo, viola el art. 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto éste dispone que la jurisdicción militar está acotada única y exclusivamente a los delitos y faltas cometidos contra la disciplina militar y que en ningún caso y por ningún motivo podrá extenderse sobre persona que no pertenezca al Ejército, ya que si bien es cierto que la especificación y el alcance de la expresión

³²⁶ La CoIDH revisó los expedientes de:

1. Rosendo Radilla Pacheco y otros (2009), disponible en:

https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=360

2. Inés Fernández Ortega y otros (2010), disponible en:

https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=338

3. Valentina Rosendo Cantú y otra (2010), disponible en:

https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=339 y

4. Teodoro Cabera García y otro (2010), disponible en:

https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=343.

(Consulta: 1 marzo 2021).

³²⁷ Durante todo el sexenio de Felipe Calderón se sometió a civiles al fuero militar y muchos militares que cometieron delitos del orden común o federal en perjuicio de civiles, fueron juzgados (si es que lo fueron) por el fuero militar, sin respetar que ese fuero sólo podía ser aplicado en delitos y faltas cometidos contra la disciplina militar.

“disciplina militar” corresponden al legislador ordinario, quien debe precisar cuáles son esas faltas y delitos, también lo es que el mandato constitucional establece dos restricciones que no permiten una libre configuración legislativa: a) está prohibida la jurisdicción militar sobre personas que no pertenezcan al Ejército; y b) cuando en un delito o falta del orden militar estuviese implicado un civil (paisano), conocerá del caso la autoridad civil que corresponda. Ahora bien, la primera restricción constitucional es contundente en determinar que la justicia militar en ningún caso podrá juzgar penalmente a un civil, cuando éste tenga el carácter de sujeto activo de un hecho ilícito, mientras la segunda implica que cuando un miembro de las fuerzas armadas cometa un delito en perjuicio de un civil, invariablemente, debe conocer de la causa penal correspondiente un Juez civil; de ahí que si un Juez Militar conociera de un proceso donde la víctima u ofendido del delito sea un civil, ejercería jurisdicción sobre dicho particular en desacato al art. 13 constitucional”.³²⁸

Las adecuaciones al Código de Justicia Militar fueron realizadas por el Congreso hasta 2014, también se modificó el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación Social de Sentenciados. Las reformas restringieron la jurisdicción militar al excluir como delito contra la disciplina castrense las violaciones a los derechos humanos de civiles cometidas por militares, siendo en estos casos competentes los tribunales del fuero común.

Al art. 57, el Congreso le añadió tres párrafos finales:

“Los delitos del orden común o federal que fueren cometidos por militares en tiempo de guerra, territorio declarado en ley marcial, o cualquiera de los supuestos previstos en la Constitución, corresponderán a la jurisdicción militar siempre y cuando el sujeto pasivo no tenga la condición de civil.

En todos los casos, cuando concurren militares y civiles como sujetos activos, solo los primeros podrán ser juzgados por la justicia militar.

³²⁸ Tesis aislada, Núm. de Registro: 2003048, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 1 Materia(s): Constitucional, Tesis: P. II/2013 (10a.), Página: 366.

Los delitos del orden común que exijan querrela, necesaria para su averiguación y castigo, no serán de la competencia de los tribunales militares, sino en los casos previstos en el inciso (e) de la fracción II (contra la disciplina castrense).³²⁹

Aunque el fuero de guerra mexicano fue reconocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ésta recomendó reformar el art. 13 constitucional, al considerar que las interpretaciones que se habían hecho del precepto, requerían alcanzar la precisión necesaria que impidiera que elementos del Ejército fuesen juzgados por los tribunales militares cuando se hubiesen cometido violaciones a los derechos fundamentales. También la Corte Interamericana solicitó al gobierno “modificar el art. 57 del Código de Justicia Militar” que considera como una falta castrense los delitos del “orden común o federal”.

Relevante para la modernización del derecho castrense mexicano resultó el voto concurrente del juez *Ad hoc* Alejandro Carlos Espinosa en el caso Radilla Pacheco. El jurista se refirió a... “las deficiencias estructurales y normativas que presenta el Código de Justicia Militar que data de 1933” y a la necesidad de rediseñar la política pública de seguridad del gobierno.³³⁰ Señaló el jurista:

“...9. Derivado de un estudio retrospectivo y prospectivo, el Estado mexicano deberá rediseñar y fortalecer las políticas públicas que implican a sus Fuerzas Armadas para minimizar la interacción de los militares con la población civil, y ...garantizar la disminución no sólo de actos de molestia, sino también de violaciones a los derechos fundamentales de mayor agravio a la población civil, en las tareas que despliegan las fuerzas de la disciplina y que se han enfatizado por temas de seguridad pública en México; por lo que en su caso debe adoctrinarse a los militares que realicen provisionalmente tareas de seguridad pública o vinculadas con la misma y con la investigación y persecución de los delitos en los que participan”.

La doctrina ha señalado la poca investigación que existe respecto a la normativa militar en México, lo que ha impactado al ámbito legislativo, y destaca

³²⁹ *Diario Oficial de la Federación* del 13 de junio de 2014

³³⁰ Se refiere al gobierno de Felipe Calderón Hinojosa.

como pendiente específico de modernización la justicia militar.³³¹ Algunos vicios que contenían las normas de este Código de Justicia fueron subsanados por el Congreso en los años 2014 y 2016, pero no se revisó la totalidad de la normativa.

Otro aspecto interesante sobre el fuero de guerra es que suscitó reservas en algunos tratados. Al ratificar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belém, Brasil, el 9 de junio de 1994, México señaló:

“El Gobierno...formula reserva expresa al art. IX, toda vez que la Constitución política reconoce el fuero de guerra, cuando el militar haya cometido algún ilícito encontrándose en servicio. El fuero de guerra no constituye jurisdicción especial en el sentido de la Convención, toda vez que conforme al art. 14 de la Constitución mexicana nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.”³³²

El art. IX de la citada Convención que motivó la reserva dice:

“Los presuntos responsables de los hechos constitutivos del delito de desaparición forzada de personas sólo podrán ser juzgados por las jurisdicciones de derecho común competentes en cada Estado, con exclusión de toda jurisdicción especial, en particular la militar.

“Los hechos constitutivos de la desaparición forzada no podrán considerarse como cometidos en el ejercicio de las funciones militares.

³³¹ Para profundizar sobre el tema consultar Espinosa, Alejandro Carlos, “La extensión del fuero de guerra (que prohíbe el art. 13 y la jurisprudencia interamericana)”, en Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo et al (coord.), *Derechos humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana*, UNAM-IIJ, Suprema Corte de Justicia, Fundación Konrad Adenauer, México, 2013, tomo II, pp.1381-1423, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3568/9.pdf> (Consulta: 20 febrero 2021).

³³² *Diario Oficial de la Federación*, 27 de febrero de 2002, p. 15.

“No se admitirán privilegios, inmunidades, ni dispensas especiales en tales procesos, sin perjuicio de las disposiciones que figuran en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas”.

Respecto a esta reserva, la Corte Internacional de Derechos Humanos al emitir la sentencia en el Caso Radilla Pacheco, valoró que debía declararse nula por ser incompatible con el objeto y el propósito de la Convención. A la par, la Corte señaló que el Poder Judicial mexicano debía ejercer un control de convencionalidad “ex officio” entre las normas internas y la Convención.³³³

El Senado de la República aprobó el retiro de la reserva en el año 2014, en atención al derecho internacional y a la sentencia en el Caso Radilla Pacheco.³³⁴ En tanto, la Corte de Justicia de México, acató el criterio de la Corte Interamericana en los siguientes términos:

“..., al resolver el caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, con base en los arts. 2 y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, determinó que las conductas cometidas por militares que puedan vulnerar derechos humanos de civiles no pueden ser competencia de la jurisdicción militar, porque en ese supuesto los tribunales militares ejercen jurisdicción no solamente respecto del imputado, sino también sobre la víctima civil, quien tiene derecho a participar en el proceso penal tanto para efectos de la reparación del daño, como para hacer efectivos sus derechos a la verdad y a la justicia. En este contexto, el art. 57, fracción II, inciso a), del Código de Justicia Militar, al dar lugar a que la jurisdicción militar conozca de las causas penales seguidas contra militares respecto de delitos del orden común o federal que, cometidos por aquéllos al

³³³ Señaló la Corte Interamericana: “En términos generales la interpretación del art. 13 debe ser coherente con los principios convencionales y constitucionales del debido proceso, acceso a la justicia contenidos en el 8.1 de la Convención Americana y normas pertinentes de la Constitución mexicana. De tal forma que las interpretaciones constitucionales y legislativas referidas a la competencia material y personal de jurisdicción militar se adecuen a los principios de jurisprudencia de ese tribunal internacional”.

³³⁴ El Senado de la República retiró la reserva el 4 de febrero de 2014, disponible en: http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/2014_02_04/1488 (Consulta: 17 febrero 2021).

estar en servicio o con motivo de éste, puedan afectar los derechos humanos de personas civiles, contraviene la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la sentencia emitida por la Corte Interamericana en el caso citado, máxime que de lo previsto en el art. 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se colige que la jurisdicción militar deba conocer de los juicios seguidos contra militares por delitos que puedan implicar violación de derechos humanos de víctimas civiles, como lo determinó el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el expediente varios 912/2010.³³⁵

Las inconsistencias entre la normativa mexicana y los derechos humanos hechos valer por el organismo internacional, reflejan la necesidad de revisar la regulación castrense, pues mantiene contradicciones a la luz de los derechos humanos. Las corporaciones armadas deben regirse por reglas que atiendan a la disciplina militar, pero que también incorporen el contenido de los instrumentos internacionales en beneficio de la sociedad y de sus propios integrantes. No pretendemos que se importen instituciones ajenas a nuestra historia, pero es de destacar que las fuerzas armadas mantienen un modelo normativo que corresponde al texto original de la Constitución de 1917, una época necesariamente autoritaria, que requería de aglutinar a las fuerzas revolucionarias para fortalecer al Estado, la normativa debe adaptarse al anhelo democrático de hoy.

III.1.3 El Art. 21 constitucional: Seguridad pública

Como hemos destacado arriba, la seguridad pública es una función primordial del Estado a cargo de los tres poderes de la Federación. Es un derecho del gobernado y una obligación de los ejecutivos de los tres ámbitos de poder. Es la justificación misma del Estado, pues para atender ese fin se creó esa institución. Por ende, la obligación de brindar seguridad no corresponde sólo al presidente y a las instituciones que dependen de él, como se operó en “la guerra contra el

³³⁵ Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. VI/2013 (10a.), Página: 364.

narcotráfico”, en medio de la cual se marginó a dos niveles de gobierno, contrariando la Ley fundamental.

Los párrafos noveno y décimo del Art. 21 señalan:

“(…) La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia…”

“Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: (…)” .

Este artículo señala además que la función de seguridad pública comprende:

“…la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala…”.

La prevención de los delitos sólo se logra cuando existe confianza en las instituciones, pues requiere del apoyo ciudadano. La investigación y persecución corresponde al Ministerio Público y a las policías bajo el mando del primero. En tanto que el ejercicio de la acción penal ante los tribunales incumbe al ministerio público, aunque en algunos casos la ley permite ejercer la acción penal a los particulares.³³⁶ La imposición de penas le corresponde a la autoridad judicial. La sanción administrativa compete a la autoridad administrativa por infracción a reglamentos

³³⁶ La Acción Penal Particular, en relación al Juicio de Amparo y al Procedimiento Penal, es una figura del Sistema Penal Acusatorio; en el sistema anterior, el Ministerio Público mantenía el monopolio de la acción penal. Margain Manautou, E, *Enciclopedia Jurídica Online*, Acción Penal Particular, disponible en: <https://mexico.leyderecho.org/accion-penal-particular/> (Consulta: 5 marzo 2020).

gubernamentales y de policía: multa, arresto hasta por 36 horas y trabajo comunitario.

Sistema Nacional de Seguridad.

Tanto el Ministerio Público como las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deben coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública. Todas estas entidades conforman el Sistema Nacional de Seguridad Pública, sujeto a las siguientes bases: a) Regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones es competencia de los tres órdenes de gobierno; b) Establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública mediante agencias responsables de este en los tres órdenes del Estado, que contendrá las bases de datos criminalísticos y de personal de las instituciones de seguridad pública, nadie puede ingresar a ellas si no ha sido certificado y registrado en el sistema; c) Formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos; d) Determinación de la participación de la comunidad que coadyuvará en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de la materia; e) Fondos de ayuda federal exclusivos para la seguridad pública, para las entidades federativas y los municipios.

III.1.4 Art. 29: Restricción o suspensión de garantías

México cuenta con un procedimiento constitucional para enfrentar situaciones extraordinarias, que involucra a sus recursos constitucionales, entre ellos los militares. El art. 29 de la Constitución federal señala cuáles son los presupuestos y el procedimiento para suspender o restringir las garantías y algunos de los derechos que la misma reconoce. El precepto determina: las causas, las facultades de los Poderes de la Unión, la territorialidad, la temporalidad, el principio de generalidad que rige la suspensión, los derechos y garantías que no pueden suspenderse y la obligación de fundamentar y motivar la decisión. Procederemos a su análisis.

Causas.- Solamente en los casos de “invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto”.

Procedimiento.- Sólo el presidente ostenta la facultad, pero no puede actuar sólo, requiere de la aprobación del Congreso o de la Comisión Permanente. Este órgano puede revocar la restricción o suspensión en cualquier momento, sin que el Ejecutivo pueda hacer observaciones. El Poder Judicial, a través de la Suprema Corte, está facultado para revisar de oficio los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, y deberá pronunciarse inmediatamente sobre su constitucionalidad y validez.

Territorialidad: La suspensión o restricción puede determinarse en todo el país o en un lugar determinado. Sólo se pueden suspender los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación.

Temporalidad.- Procede sólo por un tiempo limitado. El fin de la restricción o suspensión deriva del cumplimiento del plazo o por decreto del Congreso. Al finalizar, todas las medidas adoptadas quedan sin efecto de forma inmediata.

Generalidad.- Las prevenciones emitidas durante la emergencia deben ser generales y nunca pueden referirse a determinada persona.

Derechos y garantías excluidos de la restricción o suspensión: la no discriminación, el reconocimiento de la personalidad jurídica, la vida, la integridad personal, la protección a la familia, el nombre, la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de: pensamiento, conciencia y profesar una creencia religiosa; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de: la pena de muerte, la esclavitud, la servidumbre, la desaparición forzada y la tortura; y las garantías judiciales para proteger tales derechos.

Fundamentación y motivación: La restricción o suspensión debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por la Constitución y debe ser proporcional al peligro que enfrenta, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Es decir que los estados de excepción están destinados a limitar el ejercicio de ciertas garantías para enfrentar un peligro. Si durante su administración los

presidentes en turno consideraron que había una emergencia nacional, debieron activar el mecanismo descrito. Si no valoraron que el suceso fuese de tal magnitud para impulsarlo, era su deber, respetar, de manera irrestricta los derechos humanos. Al sopesar el beneficio de recurrir a este procedimiento, valoramos que la activación del mecanismo constitucional hubiera impulsado una vigilancia a nivel nacional e internacional, que podría haber evitado muertes y afectaciones a los derechos fundamentales. Algunos derechos, en términos de este artículo, no pueden ser objeto de suspensión, entre ellos la vida. Así, parece mejor una suspensión regulada, que una situación de facto.³³⁷ En eso radica el Estado de Derecho, en utilizar los mecanismos que otorgan las leyes para evitar la arbitrariedad y sancionar los excesos.

³³⁷ Algunas de las personas que perdieron la vida en esta “guerra”, fueron re-victimizadas cuando, sin investigación ni evidencia, se les acusó de formar parte de grupos del crimen organizado. El caso más conocido fue el asesinato de dos jóvenes estudiantes del Tecnológico de Monterrey, Jorge Mercado y Javier Arredondo, a quienes, luego de ser masacrados por soldados, les sembraron armas para hacerlos pasar por delincuentes. Zambrano, Lourdes, “Todos somos Jorge Mercado y Javier Arredondo”, *Animal Político*, 19 de marzo de 2019, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/porque-todosomosjorgeyjavier/> (Consulta: 5 noviembre 2020). Otro caso que llegó a la Suprema Corte también ocurrió en Nuevo León en diciembre de 2011; cuando un miembro de la familia Acosta Luján fue ejecutado por marinos debido a un error. Lo más grave del caso, fue que pese a que la institución se percató del equívoco, en vez de resarcir a las víctimas y reivindicar la imagen del ejecutado, lo presentó como “presunto delincuente, identificado como Gustavo Acosta Luján, M-3, de 29 años”. Cfr. Arroyo, María Alejandra, “Marinos dan muerte a un civil en equivocado operativo en Apodaca”, periódico *La Jornada*, 3 de septiembre de 2011, p. 15, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2011/09/03/> (Consulta: 24 mayo 2020)

Arroyo, María Alejandra “Planea PGR dejar impunes a marinos que ejecutaron a civil al confundirlo con un narco”, periódico *La Jornada*, 5 de Julio de 2012, p. 38, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2012/07/05/estados/038n1est> (Consulta: 24 mayo 2020).

Camacho Servín, Fernando, “El caso de Gustavo Acosta Luján, asesinado en NL por marinos, en la agenda de la SCJN”, periódico *La Jornada*, 4 de agosto de 2012, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2012/08/04/politica/012n1pol> (Consulta: 24 mayo 2020).

El propio secretario de la Defensa Nacional del gobierno de Felipe Calderón solicitó en diversas ocasiones al Congreso declarar el “Estado de excepción” en varias regiones del país.³³⁸ Esto con el fin de dar sustento jurídico a la actuación de las fuerzas armadas. El 26 de abril de 2007, al comparecer ante la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, Guillermo Galván, afirmó que, “por instrucciones del presidente de la República”, la Secretaría a su cargo desarrollaba tareas de combate al narcotráfico y la delincuencia organizada, en un esfuerzo conjunto con la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública Federal.³³⁹

Lo anterior es importante porque ante la magnitud de las violaciones cometidas por elementos militares, éstos buscaron dejar constancia de que actuaban a consecuencia de la obediencia debida al titular del Poder Ejecutivo de la Federación.

El Código Penal Federal señala, art. 15 frac VI, que la responsabilidad de un delito se excluye cuando “La acción o la omisión se realicen en cumplimiento de un deber jurídico o en ejercicio de un derecho”; no obstante, exige como condición que “exista necesidad racional del medio empleado para cumplir el deber o ejercer el derecho, y que este último no se realice con el solo propósito de perjudicar a otro”. Es decir, la normativa excluye de responsabilidad a quien obra en cumplimiento de un deber o en el ejercicio de un derecho que consigna la ley, pero si la orden es

³³⁸ La Secretaría de la Defensa Nacional en abril de 2020, solicitó al Congreso decretar “zonas de excepción” y “eximir a las fuerzas militares de la responsabilidad de sus actos”, salvo que se les acreditasen “conductas intencionadas”, a fin de mantenerse en el combate al crimen organizado, sin restricciones. Más aun, el Secretario Galván propuso un “toque de queda”. Cfr. Sididh_master, “Sobre el ‘estado de excepción’ y el fracaso de la SEDENA”, *Sistema Integral de Información en Derechos Humanos del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez*, 6 de diciembre de 2010, disponible en: https://centroprodh.org.mx/sididh_2_0_alfa/?p=6846 (Consulta: 4 mayo 2020).

³³⁹ Ordorica, Ana Paula, “El ejército y la ley”, revista *Nexos*, 1 de diciembre de 2011, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=14585> (Consulta: 5 mayo 2020).

contraria a derecho, aun cuando se trate de un mandato, el subordinado actúa tan antijurídicamente como el superior si lo acata.

La fracción VII de la normativa, sólo excluye de responsabilidad al cumplir una orden ilegal, a quien “no tenga la capacidad de comprender el carácter ilícito de aquél o de conducirse de acuerdo con esa comprensión, en virtud de padecer trastorno mental o desarrollo intelectual retardado, a no ser que el agente hubiere provocado su trastorno mental”. Esta misma norma reconoce al error invencible como causal de inculpabilidad; es decir, excluye a quien actúa porque cree equivocadamente que lo ordenado es legítimo porque desconoce: a) “alguno de los elementos esenciales que integran el tipo penal”; o b) “la ilicitud de la conducta”. La normativa detalla tres supuestos: “el sujeto desconozca la existencia de la ley” o “el alcance de la misma”, o “crea que está justificada su conducta”.

En diciembre de 2010, el sitio *WikiLeaks* liberó el cable diplomático 231890 de la embajada de Estados Unidos, el cual consigna la reunión que días antes, el 19 de octubre de 2009, sostuvo el general Galván con el director de Inteligencia Nacional estadounidense, Dennis Blair, en la que el militar lamentó la falta de base jurídica para implementar la lucha antinarcóticos, e invocó el artículo 29 de la Carta Magna para decretar el “estado de excepción” a fin de dar a los militares mayor margen de maniobra.³⁴⁰ Esta comunicación diplomática es muy relevante, pues

³⁴⁰ La embajada consideró que los beneficios de invocar un estado de excepción eran inciertos y los costos políticos altos. El cable fechado el 28 de octubre de 2009 recoge también la posición en contra de esta medida del entonces Secretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont, quien defendió como sustento de la política, la Tesis número XXVIII/96 de la Suprema Corte. Cfr. “Cable sobre la intención del jefe del Ejército de establecer un estado de excepción en algunas zonas de México”, *El País*, 2 de diciembre de 2010, disponible en:

https://elpais.com/internacional/2010/12/02/actualidad/1291244446_850215.html (Consulta: 4 mayo 2020).

La Gaceta del Senado de la República del 9 de diciembre de 2010, da a conocer el Punto de acuerdo 28102S, (6 dic. 2010), en el que el legislador Ricardo Monreal, del Partido del Trabajo, solicitó la comparecencia del gabinete de seguridad nacional para que diera cuenta de la reunión del Gral. Galván con el funcionario estadounidense, Gaceta: LXI/2PPO-195/, disponible en:

documenta que la estrategia bélica en México fue implementada por ambos gobiernos. En este contexto resaltamos la gravedad de la falta del entonces Comandante en Jefe de las fuerzas armadas, al sujetar a la milicia mexicana a funcionarios de inteligencia extranjera.

¿Cuál fue el motivo por el que los gobiernos de México decidieron no declarar el estado de excepción? Creemos que, además de que el gobierno estadounidense no lo deseaba, ambos titulares de la Presidencia de la República se vieron beneficiados de no hacerlo; no sólo por la posibilidad de actuar arbitraria e impunemente, sino que además, evitaron las consecuencias de las leyes que rigen a la guerra. ¿Incurrieron en crímenes de lesa humanidad?

En noviembre de 2011, un grupo de mexicanos demandaron al entonces presidente Felipe Calderón ante la Corte Penal Internacional por posibles delitos de este tipo. El académico de la Universidad Nacional Autónoma de México, John Ackerman, aclaró que, al presentar la demanda, no pretendían que este órgano se pronunciara sobre la culpabilidad del titular del Poder Ejecutivo, sino que reconociera los delitos y la imposibilidad de investigarlos, al no estar tipificados en el Código Penal de México. El académico argumentó en su demanda, la falta de autonomía de las autoridades judiciales para abrir una investigación, y que el fuero militar impedía juzgar los crímenes cometidos por el Ejército, circunstancias que construían una especie de 'blindaje jurídico' que obstaculizaba la justicia.³⁴¹

https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/28102 (Consulta: 4 mayo 2020).

³⁴¹ La demanda se interpuso en contra del entonces presidente, parte de su gabinete de seguridad, y los integrantes del cártel de Sinaloa, por la comisión de diversos delitos de lesa humanidad, en el marco de la "guerra contra el narcotráfico", y fue presentada por un grupo de abogados, académicos, periodistas, defensores de derechos humanos y miembros de la sociedad quienes reunieron 23 mil firmas. El expediente, presentado ante el fiscal general de dicho organismo, Luis Moreno Ocampo, está integrado por 470 casos documentados de asesinatos, torturas, desplazamientos forzados y reclutamiento de menores, que se produjeron en un "contexto generalizado de violencia sistemática que ha llevado a México a una crisis humanitaria, con más de 50 mil personas ultimadas, 230 mil desplazados y 10 mil desaparecidos". Camacho Servín, Fernando, "Demandan a Calderón en La

¿Se puede juzgar a un ex titular del Poder Ejecutivo federal?

El artículo 108 constitucional establece en su segundo párrafo que el presidente de la República "... durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común". Este régimen de excepción se aplica mientras se encuentre en el cargo, ninguna disposición prevé su extensión una vez concluido. Es decir que terminado su encargo quedan sujetos a la jurisdicción penal como cualquier otro ciudadano.³⁴² El segundo párrafo del artículo 114 constitucional señala: "La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años..." La legislación secundaria tampoco establece excepción para juzgar a quienes hayan sido titulares del ejecutivo federal, de allí que pueden ser juzgados por presuntas conductas ilícitas cometidas. Más aún, existe el precedente del juicio por genocidio que en contra del ex presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), por los hechos conocidos como "El Halconazo o Jueves de Corpus", ocurrido el 10 de junio de 1971.³⁴³

Por último, es de destacar respecto del artículo 29 constitucional que la Cámara de Senadores aprobó su reglamentación en diciembre de 2015, y aunque

Haya por 'delitos de lesa humanidad"', periódico *La Jornada*, 26 de noviembre de 2011, p.5, disponible en:

<https://www.jornada.com.mx/2011/11/26/politica/005n1pol> (Consulta: 4 mayo 2020).

³⁴² En la época colonial se utilizó la figura jurídica juicio de residencia. Se trata de un procedimiento judicial del derecho castellano e indiano, que consistía en revisar la actuación de los funcionarios públicos. Al término de su desempeño, se escuchaban todos los cargos que hubiese en su contra, el funcionario no podía abandonar el lugar donde había ejercido el cargo, ni asumir otro, hasta que concluyese el procedimiento. Cfr. Bolio Ortiz, Juan Pablo y Bolio Ortiz, Héctor Joaquín, "Juicio de residencia: mecanismo de control a las autoridades coloniales", *Hechos y Derechos*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 41, septiembre-octubre de 2017, disponible en:

<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/11593/13460> (Consulta: 14 agosto 2020).

³⁴³ Ver nota a pie de página núm. 77.

en diciembre de 2016 la Comisión de Derechos Humanos de su legisladora avaló el proyecto de ley,³⁴⁴ el pleno cameral aun no la ha aprobado.³⁴⁵

III.1.5 Art. 89: Facultades y obligaciones del presidente de la República

Los primeros mandatarios mexicanos cuentan con múltiples facultades para poder ejercer sus funciones en términos del art. 89 de la Carta Magna. Su potestad puede agruparse en las siguientes: reglamentarias; de nombramiento; seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública; política exterior; puertos y aduanas; indultos; propiedad intelectual y derechos de autor; para proponer ternas de ministros; y para formar gobiernos de coalición, entre otras. Respecto a los secretarios de Estado, también el titular del Poder Ejecutivo puede removerlos libremente.

Las fracciones IV y V del art. 89 permiten al presidente de la República nombrar a los altos mandos militares, dada su calidad de Comandante en Jefe de las fuerzas armadas. Sin embargo, para designar algunos mandos como coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, requiere de la colaboración del Poder Legislativo. Además, el primer mandatario no

³⁴⁴ “Regula procedimiento para decretar restricción o suspensión de los derechos y garantías”, Cámara de Diputados, Boletín 2783, 13 de diciembre de 2016, disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2016/Diciembre/13/2783-Se-aprueba-Ley-Reglamentaria-del-articulo-29-constitucional> (Consulta: 12 febrero 2021)

³⁴⁵ Investigadores refieren que el proceso legislativo de esta normativa se vio truncado por la discusión de la fallida Ley de Seguridad Interior y por la falta de consensos políticos respecto a cómo concebir y atender el problema de la violencia en el país. Recuerdan que posteriormente, en el marco de la discusión de la reforma constitucional sobre la Guardia Nacional, se propuso que la Ley Reglamentaria del 29 fuese una de las alternativas para regular la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, lo que descartó el Congreso, pues de nuevo evitó su aprobación. Cfr. Giles Navarro, César Alejandro y Cruz Reyes, Gerardo, “La suspensión de garantías en México y su legislación pendiente”, *Cuadernos de Divulgación*, Cámara de Senadores, Instituto Belisario Domínguez, núm. 2, 22 de mayo de 2019, pp.36, disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4490> (Consulta: 12 febrero 2021).

puede dar de baja a los militares. La Suprema Corte ha interpretado que su voluntad no es suficiente, sino que requiere de la determinación del Poder Judicial.³⁴⁶

En materia de seguridad nacional e interior, la autoridad presidencial está especificada en las fracciones de la VI a la VII, del artículo que comentamos:

“...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.

VII. Disponer de la Guardia Nacional en los términos que señale la ley.”³⁴⁷

Para garantizar la seguridad del Estado mexicano, en los niveles nacional e interior, la Carta Magna pone a disposición del titular del Ejecutivo federal a los cuerpos armados, subordinados a su único mando. Es decir, que la obligación de velar por la paz y el orden dentro del territorio nacional y de defenderlos en caso de que existan intromisiones extranjeras recae en el Primer Mandatario. Esta facultad presidencial sobre la institución armada se fundamenta en la primacía del poder civil

³⁴⁶ “...esta facultad está subordinada, según la fracción II, al cumplimiento de los requisitos que, para remover o cesar a los empleados, determinen la propia Constitución o las leyes; por consecuencia, para dar de baja a los miembros del Ejército se requiere, conforme al artículo 8o., de la Ley Orgánica del Ejército y Armada Nacional, que así lo hayan determinado las autoridades judiciales competentes (...)” Amparo en materia administrativa en revisión 6716/50. Herrera Muro Salvador. 4 de junio de 1953. Unanimidad de cinco votos.

³⁴⁷ Estamos consignando la redacción actual del artículo, luego de la modificación realizada en la administración lopezobradora. Antes, esta fracción señalaba: “...VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del art. 76”, la cual determinaba que: “Art. 76. Son facultades exclusivas del Senado: IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas, fijando la fuerza necesaria.” En este sentido, no debemos olvidar que el art. 73 destacaba: “El Congreso tiene facultad: ...XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a las entidades federativas la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos”.

sobre el poder militar. En este sentido es de resaltar lo delicado de que el titular del Poder Ejecutivo de México ponga a las fuerzas armadas a disposición de un ejército extranjero como veremos que lo hizo el presidente Felipe Calderón.

La facultad del jefe del Estado de “disponer de la fuerza armada permanente de la nación”, se encamina a preservar la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación, no a garantizar la seguridad pública. La fracción VIII del mismo art. 89, lo autoriza a declarar la guerra en nombre del país, pero requiere de la autorización previa del Congreso, conforme a la fracción XII del art. 73. A consecuencia de esta declaratoria, se pueden suspender los derechos y las garantías; pero, como vimos, en esta formulación tienen competencia los tres Poderes de la Unión, como lo marca el art. 29. Así, el titular del Ejecutivo federal carece de facultades para “declarar la guerra por sí mismo”, como lo pretendió el presidente Felipe Calderón, acorde a las pretensiones de sus homólogos en Estados Unidos: Richard Nixon, George Busch (padre), Ronald Reagan y George W. Busch.

III.1.6 Art. 129: Limite a la autoridad militar en tiempos de paz

El artículo 129 constitucional establece una limitante para la institución militar, pues en tiempos de paz no puede utilizar su poder bélico y sólo le están autorizada las funciones relacionadas con la disciplina militar. Es decir, que el personal militar tiene permitidas sólo conductas que tiendan a su preparación como cuerpo para garantizar la obediencia, el entrenamiento y la eficacia en el cumplimiento de sus objetivos. En tiempos de paz tampoco se pueden instalar Comandancias Militares fijas y permanentes. La Carta Magna sólo las permite en “los castillos, fortalezas y almacenes que dependan directamente del Gobierno Federal; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas”.

Visto de manera aislada este precepto, constituiría una grave violación de los titulares del Ejecutivo involucrados en la “guerra” utilizar al Ejército en labores de seguridad pública. En una lectura literal, la milicia no puede estar en las calles

combatiendo al narcotráfico, ni siquiera con la justificación de que se trataba de una “guerra”, porque, ya lo dijimos, no se utilizó el mecanismo constitucional dispuesto en el citado artículo. No obstante, las instituciones armadas en tiempo de paz apoyan a la autoridad civil en materia de control de armas y aplican el Plan DN III de apoyo a la población en casos de desastres naturales.

¿Qué debemos entender por “tiempo de paz”? La Real academia no aporta mucho al señalar que la paz pública es la tranquilidad o quietud de los Estados en contraposición a la guerra y la turbulencia. En México, cuando se inició la “guerra” no había inestabilidad provocada por un Estado extranjero, por lo menos de manera evidente,³⁴⁸ pero sí había inseguridad pública en varias entidades de la República. Consideramos, sin embargo, que ésta no justificaba una “declaración de guerra” de manera informal, aunque podría explicar el uso de una herramienta del Estado mexicano como lo es la institución armada. Única corporación estatal capaz de enfrentar la capacidad de fuego de algunos grupos delincuenciales.

La Constitución considera el estado de guerra con potencias extranjeras, pero no señala que los disturbios interiores puedan determinar ese estado. Las sublevaciones internas o los rompimientos del orden constitucional previstos en los artículos 119 y 136 afectan la paz, pero por sí mismos no implican suspensión de las garantías para hacer frente a situaciones de emergencia,³⁴⁹ aun y cuando se requiera de la intervención de los poderes federales para restablecer el orden. Analizaremos más adelante la jurisprudencia de la Corte sobre el particular y daremos nuestra opinión sobre el tema.

³⁴⁸ En el Capítulo Tercero documentaremos que sí había una intervención extranjera.

³⁴⁹ CPEUM: “Artículo 119. Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior” y “Artículo 136. Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público, se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.”

III.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

III.2.1. Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Como ya se destacó, nuestro país tiene un Ejecutivo unitario, que a la vez es Jefe de Estado y de Gobierno.³⁵⁰ Para ejercer sus funciones, cuenta con instancias de apoyo administrativo. La normativa que otorga al presidente facultades sobre las corporaciones armadas se complementa con el art. 90 de la Constitución federal y con su norma reglamentaria, la Ley de la Administración Pública Federal. La Carta Magna divide a la administración federal en: centralizada y paraestatal conforme a la Ley que expida el Congreso para: a) Distribuir los negocios del orden administrativo entre las secretarías de Estado y b) Definir las bases de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Esta Ley Orgánica dispone que las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integren la Administración Pública Centralizada.³⁵¹ Asimismo señala que el Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, las cuales aunque tienen igual rango, son coordinadas por la de Gobernación para cumplir sus acuerdos y órdenes, conforme al artículo 10. Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Ejecutivo cuenta con las Secretarías y la Consultoría Jurídica; entre las primeras se encuentran las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, según el artículo 26.

³⁵⁰ Además es el Comandante en Jefe de las fuerzas armadas, de acuerdo a las leyes orgánicas de las instituciones armadas.

³⁵¹ En tanto, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

A la Secretaría de la Defensa Nacional le incumbe, entre otros asuntos: Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea, así como el servicio militar nacional; Impartir instrucción técnica militar; Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil; Construir y preparar las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares para uso del Ejército y de la Fuerza Aérea; Administrar la Justicia Militar; Intervenir en los indultos de delitos del orden militar y en la expedición de licencias para la portación de armas de fuego, conforme lo dispone el artículo 29.

A la Secretaría de Marina le atañe, entre otros, de acuerdo al artículo 30: Organizar, administrar y preparar la Armada; Manejar el activo y las reservas de la Armada en todos sus aspectos; Ejercer: a) la soberanía en el mar territorial, su espacio aéreo y costas del territorio; b) vigilancia de las zonas marinas mexicanas, c) las medidas y competencias que le otorguen los ordenamientos legales y los instrumentos internacionales de los que México sea parte, en la Zona Contigua y en la Zona Económica Exclusiva; d) funciones de policía marítima para mantener el estado de derecho en las zonas marinas mexicanas; y f) autoridad en las zonas marinas mexicanas en materia de: cumplimiento del orden jurídico nacional; búsqueda y rescate para la salvaguarda de la vida humana en la mar; vertimiento de desechos y otras materias al mar distintas al de aguas residuales; y protección marítima y portuaria en coordinación con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en los términos que fijan los tratados internacionales y las leyes de la materia. Además de intervenir en la administración de la justicia militar.

A la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana le corresponde el ejercicio de las atribuciones en materia de seguridad pública y nacional, así como de protección civil. Elabora el Programa Sectorial de Seguridad, las políticas tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación, la política criminal general

y la de drogas en lo particular en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, y coordina su ejecución, control y evaluación.³⁵²

Por último, es de destacar que la el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, que ya vimos reglamenta al artículo 90 constitucional, señala que para los efectos del artículo 29 de la Constitución mexicana, el presidente acordará con todos los secretarios de Estado y el procurador general. Es decir que para restringir los derechos y las garantías de los ciudadanos, no sólo el titular del Ejecutivo necesita la aprobación del Congreso, sino que también debe consultar a su gabinete.³⁵³

III.3 Leyes Orgánicas de las fuerzas armadas mexicanas

El titular del Poder Ejecutivo de México es el Comandante Supremo de las fuerzas armadas, lo que lo convierte en el único facultado para disponer de ellas; aunque la legislación normativa y la autorización de sus acciones están supeditadas al Senado de la República. La supremacía presidencial es de vital importancia porque consolida el poder civil sobre el poder militar, integrado por tres instituciones permanentes, agrupadas en dos Secretarías de Estado: la Defensa Nacional, a cargo del Ejército Mexicano y la Fuerza Aérea Mexicana, y la Marina, a cargo de la Armada de México.³⁵⁴

³⁵² Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de abril de 2019.

³⁵³ Hasta febrero de 2014 el art. 29 de la Constitución federal prescribía, de acuerdo al texto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de junio de 2011, que el presidente de la República debía ponerse de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República (hoy Fiscalía), para poder suspender los derechos y las garantías, pero en el gobierno de Peña Nieto se eliminó la participación del gabinete; no obstante, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no ha sido modificada, y mantiene el requisito.

³⁵⁴ De acuerdo con el portal especializado en análisis castrense *Global Firepower (GFP)*, el poder militar de México en el año 2021 con un puntaje de 0.7565 (la calificación perfecta es de 0.000), ocupa el lugar 46 de 139 países a nivel mundial, y el séptimo sitio a nivel continental, después de Estados Unidos, Brasil, Canadá, Colombia, Argentina y Venezuela, y la quinta posición en América Latina. En el año 2020, con un puntaje de 0.6065, ocupaba el quinto sitio a nivel continental después

Como vimos, constitucionalmente, el presidente está facultado para “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 la defensa exterior de la Federación”. Así, las leyes orgánicas del Ejército la Fuerza Aérea Mexicanos y la Armada de México reconocen al presidente como su Comandante en Jefe y como quien ostenta el mando supremo.³⁵⁵

de Estados Unidos, Brasil, Canadá y Colombia, y la tercera posición en América Latina. A nivel global en ese año tenía el lugar 38 de 138 países; a nivel latinoamericano lo superaron militarmente Argentina y Venezuela. Cfr. “Clasificación de fuerza militar 2021”, *Global Firepower (GFP)*, PowerIndex, disponible en: <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp> (Consulta: 3 marzo 2021).

Además, el portal calcula que México –con una población de 128 millones 649 mil 565 personas– tiene un personal militar aproximado de 417 mil soldados, marinos y pilotos; de ellos 275 mil están en activo y 82 mil son personal de reserva. El país tendría disponible una fuerza militar de 60 millones 465 mil 296 elementos, de los cuales 48 millones 976 mil 889 se encuentran aptos para la labor castrense. Cfr. “Fuerza Militar de México (2021)”, disponible en: https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=mexico#viewNotes (Consulta: 3 marzo 2021).

³⁵⁵ La Constitución no lo reconoce como Comandante en Jefe de estas fuerzas de manera expresa, lo cual es deseable. El senador J. Félix Salgado Macedonio, de Morena, presentó un proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 80 y 89, fracción VI de la Carta Magna, para que al titular del Poder Ejecutivo federal se le reconozca explícitamente como el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas. El legislador destacó la importancia de una declaración expresa en el máximo ordenamiento, pues supone una mayor relevancia en su atribución de disponer y conducir al cuerpo armado del Estado para preservar la seguridad de la nación. La Iniciativa, que implica una adición al art. 80 y una reforma al 89, propone: “Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, quien fungirá como jefe de Estado, jefe de Gobierno y Comandante Supremo de las instituciones militares. Artículo 89. De las facultades y obligaciones del Presidente. VI. Ejercer el mando de la Fuerza Armada permanente de tierra, mar y aire para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación. En los términos que establece esta Constitución. *Gaceta Oficial* del 19 de febrero de 2019, Gaceta: LXIV/1SPO-85/89608, disponible en:

https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/89608 (Consulta: 25 mayo 2020).

III.3.1 Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos

El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales de: Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; Garantizar la seguridad interior; Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y en caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas, conforme al art. 1° de la Ley Orgánica.

Al ser presidente de la República el líder de esta institución organizada mediante una estructura jerárquica, según el art. 10, sus misiones generales son las mismas que tienen las de las fuerzas armadas. Es decir, que el titular del Poder Ejecutivo de México debe: defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; garantizar la seguridad interior; y auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas, entre otras.

La estructura jerárquica de esta institución se compone de:

- I. Mando Supremo. El titular del Poder Ejecutivo de la Unión ejerce el Mando Supremo del Ejército por sí o a través del Secretario de la Defensa Nacional. Durante su mandato se le denomina Comandante Supremo, pues así lo señala la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos.

El Jefe de Estado puede ejercer su mando supremo por conducto de la autoridad militar que juzgue pertinente cuando se trate de operaciones militares en las que participen elementos de más de una Fuerza Armada o de la salida de tropas fuera del Territorio Nacional, señala el artículo 12 de la Ley Orgánica. Por lo que dispone del Ejército y Fuerza Aérea, de acuerdo con lo establecido en el art. 89 Fracción VI de la Constitución.

Las facultades que el Comandante en Jefe ostenta en su calidad de Mando Supremo son: a) Nombrar a: el Secretario de la Defensa Nacional; el Subsecretario; el Oficial Mayor; el Inspector y Contralor General del

Ejército y Fuerza Aérea; el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional; el Procurador General de Justicia Militar y el Presidente y Magistrados del Supremo Tribunal Militar; el Jefe del Estado Mayor Presidencial; los Comandantes de los Mandos Superiores; los Comandantes de las Unidades de Tropa y a los Comandantes de los Cuerpos Especiales; los Directores y Jefes de Departamento de la Secretaría de la Defensa Nacional y los demás Funcionarios que determine; b) Autorizar la división militar del Territorio Nacional y la distribución de las Fuerzas; y c) Autorizar la creación de nuevas unidades para el Ejército y Fuerza Aérea; nuevas armas y servicios; nuevos establecimientos de educación militar o nuevos cuerpos especiales, de acuerdo al art. 14 de la Ley Orgánica.

El titular del Poder Ejecutivo dispone además de un Estado Mayor Presidencial, órgano técnico militar que: lo auxilia en la obtención de información general; planifica sus actividades personales propias del cargo y las prevenciones para su seguridad y participa en la ejecución de actividades procedentes, así como en las de los servicios conexos, señala el art. 15.

- II. Alto Mando. Lo ejerce el Secretario de la Defensa Nacional, el cual será un General de División del Ejército, debe ser hijo de padres mexicanos; y al cual, con objeto de establecer distinción respecto del resto de militares del mismo grado, se le denominará solamente General, determina el art. 16. Para el cumplimiento de sus funciones, cuenta con los siguientes órganos: I. Estado Mayor de la Defensa Nacional; II. Inspección y Contraloría General del Ejército y Fuerza Aérea; III. Órganos del Fuero de Guerra³⁵⁶; y IV. Direcciones Generales de la Secretaría de la Defensa Nacional, según lo marca el art. 21.

³⁵⁶ El Fuero de Guerra es competente para conocer de los delitos y las faltas contra la disciplina militar como lo establece el art. 13 de la Constitución federal (art. 26 de la Ley Orgánica). Los Órganos del Fuero de Guerra conocerán de los delitos en los términos que establece el Código de

- III. Mandos Superiores. Estos, según su función, se dividen en Operativos y de Servicio, según el art. 33. En tanto los Mandos Superiores Operativos recaerán en: El Comandante de la Fuerza Aérea; los Comandantes de Regiones Militares; los Comandantes de Zonas Militares; los Comandantes de las Grandes Unidades Terrestres o Aéreas; los Comandantes de las Unidades conjuntas o combinadas; y los Comandantes de las Unidades Circunstanciales que el Alto Mando determine implementar, de acuerdo al art. 34. Los Mandos Superiores de los Servicios recaen en los Comandantes de los Agrupamientos Logísticos y Administrativos y serán ejercidos por Generales procedentes de Arma o Servicio. A través de los Superiores de los Servicios, el Secretario ordena las acciones logísticas para satisfacer las necesidades que reclama la operación del Ejército y Fuerza Aérea, dice el art. 44.
- IV. Mandos de unidades. Las unidades son organismos constituidos por tropas del Ejército y Fuerza Aérea, estructurados internamente en dos o más escalones, equipados y adiestrados para cumplir misiones operativas en el combate y que funcionan esencialmente bajo normas tácticas en el cumplimiento de sus misiones, conforme al art. 45.

El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos desarrollan sus acciones de Defensa Nacional en forma conjunta y se encuentran unidas en una sola Dependencia compuesta por: Unidades de Combate, Unidades de los Servicios, Cuerpos Especiales, Cuerpos de Defensas Rurales y Establecimientos de Educación Militar, establece el art. 53.

Además se compone de Unidades organizadas y adiestradas para las operaciones militares terrestres y está constituido por Armas y Servicios, dice el art. 54. Las Armas son los componentes del Ejército cuya misión principal es el combate, art. 55. Las Armas del Ejército Mexicano son: I. Infantería; II. Caballería; III. Artillería; IV. Blindada; e V. Ingenieros, señala el art. 56. La Fuerza Aérea

Justicia Militar (art. 27 de la Ley Orgánica) y son: I. Supremo Tribunal Militar; II. Procuraduría General de Justicia Militar; y III. Cuerpo de Defensores de Oficio (art. 28 de la Ley Orgánica).

Mexicana se compone de Unidades organizadas, equipadas y adiestradas para las operaciones militares aéreas y está constituida por: I. Comandancia de la Fuerza Aérea; II. Estado Mayor Aéreo; III. Unidades de Vuelo; IV. Tropas Terrestres de la Fuerza Aérea; y V. Servicios, establece el art. 59. El mando de la Fuerza Aérea recae en un General Piloto Aviador, al que se denominará Comandante de la Fuerza Aérea, quien será responsable de la operación y administración de la misma, así como del empleo de sus Unidades, de conformidad con las Directivas, Instrucciones, Órdenes y demás disposiciones del Secretario de la Defensa Nacional, según el art. 60.

La institución se integra, de acuerdo al art. 4, sólo por “mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad” y que prestan sus servicios en las Instituciones Armadas de tierra y aire, sujetos a las Leyes y Reglamentos Militares. Por norma Constitucional pertenecen al Servicio Militar Voluntario o al Servicio Militar Nacional, dice el art. 5.

El Ejército tiene, desde 1985 tres planes operativos de defensa para casos específicos, que son:

El Plan de Defensa Nacional I (DN-I-E) que consiste en una preparación para repeler una agresión extranjera. Este nunca se ha puesto en práctica debido a que la última vez que México fue agredido por un ejército extranjero fue en 1914, cuando las corporaciones armadas de Estados Unidos ocuparon los puertos de Veracruz y Tampico. Es de recordar que para que la fuerza militar mexicana pueda dejar el territorio nacional se requiere la autorización del Senado de la República derivada de una declaración de guerra.³⁵⁷

³⁵⁷ La última declaración de guerra de México a una nación extranjera fue durante la Segunda Guerra Mundial contra Alemania, Italia y Japón, en mayo de 1942; cuando participó en los combates del Pacífico contra las fuerzas japonesas, mediante el “Escuadrón 201” de la Fuerza Aérea Mexicana. Cfr. “México declara la guerra a los países del Eje”, Gobierno de México, Secretaría de la Defensa Nacional, documentos, 1 de abril de 2019, disponible en: <https://www.gob.mx/sedena/documentos/28-de-mayo-de-1942-mexico-declara-la-guerra-a-los-paises-del-eje> (Consulta: 28 diciembre 2020).

El Plan de Defensa Nacional II (DN-II-E) implica la preparación de las fuerzas militares para proteger la seguridad interior o combatir la insurgencia interna. Este fue utilizado por única ocasión en enero de 1994 para contener al Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, pero sólo duró dos semanas a consecuencia de la declaración unilateral de alto al fuego por parte del gobierno. Cabría la posibilidad de que los presidentes hubieran contemplado activar este Plan durante la estrategia de la “guerra contra el narcotráfico”, pero ello hubiera implicado reconocer a los grupos delincuenciales como beligerantes; es decir Sujetos de Derecho Internacional, lo que permite concluir que la política de “guerra” no puede sustentarse en la defensa de la seguridad interior.³⁵⁸

Plan de Defensa Nacional III (DN-III o DN-III-E) opera en una situación de desastre. Es el plan más comúnmente utilizado por el Ejército y la Fuerza Aérea. Su primera actuación -muy controvertida- fue durante los terremotos de 1985 en la Ciudad de México.

Por su parte, la Armada de México cuenta con el Plan Marina de auxilio a la población civil, el que fue establecido por la Armada de México en los años 50s, se aplicó por primera vez en 1959 para casos de desastre. Además también dispone del Sistema de Búsqueda y Rescate y salvamento de la vida humana.³⁵⁹

III.3.2 Ley Orgánica de la Armada de México

La Armada de México es una institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y

³⁵⁸ Existen indicios de que las fuerzas armadas durante la “guerra contra el narcotráfico” en algunos sitios se planteó “...la misión de velar por la seguridad de los habitantes de dicha localidad y mantenerse alerta para aplicar el Plan DN-II-E en caso de alguna contingencia”, según información que reveló el Comandante de la V Región Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional, Cfr. “Inauguran Batallón de Infantería de Sedena en Jalisco”, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/inauguran-un-cuartel-de-batallon-de-infanteria-de-sedena-en-jalisco> (Consulta: 25 febrero 2021).

³⁵⁹ Disponible en:

https://web.archive.org/web/20100904061605/http://www.semar.gob.mx/sitio_2/informacion-del-sector-maritimo/auxilio-a-la-poblacion.html (Consulta: 21 febrero 2021).

coadyuvar en la seguridad interior del país; en los términos que establece la Constitución, las leyes que de ella derivan y los tratados internacionales, señala el art. 1 de su Ley Orgánica. Es de mencionar que debido a que el Mando Supremo de la Armada de México es el presidente de la República, esta figura tiene las misiones de la defensa exterior y la seguridad interior en los términos constitucionales.

La Armada de México ejerce sus atribuciones por sí o conjuntamente con el Ejército y Fuerza Aérea o en coadyuvancia con las dependencias del Ejecutivo Federal, cuando lo ordene el Mando Supremo, y podrá coordinarse con otros órganos de gobierno que así lo requieran, autoriza el art. 3.

Sus niveles de Mando, de acuerdo a su normativa son:

I. Mando Supremo. El presidente de México es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas. Se le reconoce como Mando Supremo de la Armada de México.

II. Alto Mando. El Secretario de Marina, ejerce el Alto Mando y es responsable ante el Mando Supremo del desempeño de las atribuciones que le asignen las Leyes. Para el cumplimiento de sus facultades, cuenta con los siguientes órganos: I. Estado Mayor General de la Armada; II. Fuerzas navales; III. Regiones, zonas y sectores navales; III Bis. Cuartel General del Alto Mando; IV. Órganos colegiados; V. Órganos de disciplina y Junta Naval; VI. Establecimientos, y VII. Unidades operativas. Asimismo, para el despacho de sus atribuciones, cuenta con el Alto Mando que es auxiliado por los funcionarios siguientes: Subsecretario, Oficial Mayor, Inspector y Contralor General de Marina, Directores Generales, Agregados Navales y demás servidores públicos, órganos y unidades que establezcan los reglamentos respectivos.

III. Mandos Superiores en Jefe: los titulares de las fuerzas navales, regiones navales y el del Cuartel General del Alto Mando;

IV. Mandos Superiores: los titulares de las zonas navales y otros que designe el Alto Mando; y

V. Mandos Subordinados: los titulares de sectores, flotillas, escuadrillas, unidades de superficie, unidades aeronavales, batallones de infantería de marina, y otros que designe el Alto Mando.

Los órganos de disciplina son: I. La Junta de Almirantes; II. Los Consejos de Honor Superior; III. Los Consejos de Honor Ordinario, y IV. Los Consejos de Disciplina. Funcionarán y se organizarán conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

III.3.3 La Policía Militar

La Policía Militar es el cuerpo que se encarga de vigilar que se cumplan las leyes de la milicia, así como el orden y la disciplina por parte de los miembros del Ejército y la Fuerza Aérea, de acuerdo con su ley orgánica. Esta corporación fue creada en 1948 y su primera función fue garantizar el orden dentro de las instalaciones de la Secretaría de la Defensa Nacional. En 1959 entró en funciones el batallón único de Policía Militar y en 1990 este cuerpo armado evolucionó en equipo, armamento y especialización.

La Policía Militar tiene presencia en cada cuartel general y en todas las zonas militares del país. Su lema es: "Precaución, desconfianza y reacción". Si bien esta policía fue creada para garantizar el orden y la seguridad de las instalaciones castrenses, desde finales de los noventa y durante los últimos tres sexenios su labor se ha enfocado más a labores de seguridad pública.

La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos señala que la Policía Militar forma parte de los Cuerpos Especiales del Ejército y Fuerza Aérea, de acuerdo al art. 103. Tiene a su cargo coadyuvar a la conservación del orden y a la vigilancia del cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones militares de carácter disciplinario, dentro de las unidades, dependencias, instalaciones y áreas del terreno pertenecientes al Ejército y Fuerza Aérea o sujetas al mando militar del Comandante, bajo cuyas órdenes opere.

Además, debe: I. Custodiar y proteger los Cuarteles Generales, Instalaciones y otras Dependencias del Ejército y Fuerza Aérea; II. Organizar la circulación, dirigir el tránsito de vehículos y personas y controlar a los rezagados; III. Custodiar, evacuar y controlar a los prisioneros de guerra, custodiar a las prisiones militares y a los procesados y sentenciados; IV. Cooperar con los órganos especiales en la averiguación y prevención del espionaje, sabotaje y demás actividades subversivas; V. Vigilar el cumplimiento de las medidas para garantizar la seguridad física de las personas, de la información y de las instalaciones; y VI. Cuando reciba órdenes de las autoridades militares competentes: A. Proteger a las personas y a la propiedad pública y prevenir el pillaje y el saqueo en los casos de emergencia; y B. Auxiliar a la Policía Ministerial Militar, de acuerdo al art. 109.

Este Cuerpo se integra con Unidades que se constituyen con mando, órganos de mando, unidades de Policía Militar y los servicios que sean necesarios y comprende: Escuadras, Pelotones, Secciones, Compañías y Batallones. De ser necesario, se organizarán Brigadas; el personal de este Cuerpo es de Servicios y su Comandante será un General de Policía Militar.

Derivado de la “guerra contra el narcotráfico”, señala un investigación periodística, la Secretaría de la Defensa reconfiguró sus brigadas y regimientos para crear nueve unidades de Policía Militar, que la institución envió a la primera línea de combate frente a la delincuencia. En 2016 estaban integradas por 2 mil 124 elementos desplegados en cuatro entidades; a finales de 2017 eran el doble y se expandieron a otras tres.³⁶⁰ De acuerdo a la información, las unidades recién creadas se desplegaron en sustitución de batallones y regimientos “de arma” (infantería, caballería y arma blindada). Estas nuevas fuerzas, se formaron con oficiales y tropa “recortados” a todas las unidades tipo batallón y regimientos de caballería, arma blindada, zapadores y artillería. Para estos batallones, cuyo

³⁶⁰ Veledíaz señala que estos nuevos batallones fueron integrados al vapor y pueden cometer errores “mortales”, como el sucedido en junio de 2017 en Querobabi, Sonora, cuando un oficial murió por ingerir una bebida envenenada durante una revisión de rutina. Cfr. Veledíaz Juan, “La Policía Militar, inexpertas ante el crimen organizado”, revista *Proceso*, edición 2146, 17 de diciembre de 2017.

numeral de identificación va del 10 al 19, no se reclutó a ningún elemento nuevo, fueron formados “al vapor”, sin preparación técnica ni conocimientos tácticos.³⁶¹ Información oficial confirma que cuando el presidente Enrique Peña inició su sexenio, había tres brigadas de la Policía Militar en el Ejército, cada una integrada por tres batallones y su gobierno concluyó en noviembre de 2018 con 12.³⁶²

En el sexenio que presidió Felipe Calderón, el número de Policías Militares era aproximadamente de 6 mil. Esta corporación en la administración de Enrique Peña pasó de tener 6,145 elementos en 2012 a 26,355 en 2018.³⁶³ Un informe de Amnistía Internacional señala que durante este gobierno el número de Policías Militares aumentó en 400%. El mayor incremento entre 2014 y 2018. También en esos años aumentaron las tasas de fallecimiento de elementos de la corporación, hasta llegar a niveles récord. Amnistía objetó que esta corporación no estaba destinada a desempeñar labores de seguridad pública. Señala el informe:

“Aunque la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) ha argumentado en algunas ocasiones que la Policía Militar está encargada de trabajar al interior de las fuerzas

³⁶¹ Ídem. La fuente de la revista *Proceso*, señaló que a varios de los batallones y regimientos que eran de 600 efectivos les recortaron 100 para formar los nuevos cuerpos de esta Policía.

³⁶² “Inauguración de la 12ª Brigada de Policía Militar y su Unidad Habitacional Militar, Gobierno de México, Presidencia de la República Enrique Peña Nieto, 9 de julio de 2018, disponible en: <https://www.gob.mx/epn/es/articulos/inauguracion-de-la-12-brigada-de-policia-militar-y-su-unidad-habitacional-militar?idiom=es> (Consulta: 19 diciembre 2020).

Durante 2016 y los primeros siete meses de 2017, el despliegue de la PM en territorio nacional creció casi 90%, según la respuesta que dio la Secretaría de la Defensa Nacional a una solicitud de información, que fue publicada en septiembre de 2017 por el periódico *Milenio*, Cfr. Veledíaz, Juan, “La policía militar inexperta...”, *op. cit.*

³⁶³ Respuesta a la solicitud de información pública sobre el número de policías militares desplegados, folio 0000700210817, Secretaría de la Defensa Nacional, Plataforma Nacional de Transparencia del Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI) en “La Guardia Nacional del Presidente López Obrador: Cinco realidades que hay que saber” Amnistía Internacional, 14 de diciembre de 2018, disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/amr41/9578/2018/es/> (Consulta: 4 mayo 2020).

armadas,³⁶⁴ la realidad es que durante dos décadas la Policía Militar ha estado desplegada en tareas de seguridad pública en varios estados y en una variedad de operaciones militares.³⁶⁵ Muestra de ello es el número de policías militares que han fallecido por “agresiones de arma de fuego” en varias partes del país desde por lo menos 2001, lo que podría sugerir que han participado durante años en operaciones que han terminado en enfrentamientos”.³⁶⁶

La Policía Militar reporta directamente a los mismos mandos que el resto de la tropa militar. Su capacitación es la misma que el resto del Ejército: son entrenados con otros militares conforme su puesto de jerarquía militar, por ejemplo, cabos, sargentos, oficiales, y generales,³⁶⁷ y la misma Sedena ha reconocido que la Policía Militar está disponible para responder en temas de seguridad pública, de la misma manera que hace el resto del Ejército”.³⁶⁸

³⁶⁴ Respuesta a solicitud de información pública folio 0000700105917, Secretaría de la Defensa Nacional, Plataforma Nacional de Transparencia del INAI, 20 de junio de 2017. La dependencia dio a conocer como funciones de la Policía Militar las siguientes: i. Custodiar y proteger los cuarteles generales, instalaciones y otras dependencias del Ejército y Fuerza Aérea; ii. Organizar la circulación, dirigir el tránsito de vehículos y personas; iii. Vigilar el cumplimiento de las medidas para garantizar la seguridad física de las personas, de la información y de las instalaciones, y iv. Cuando reciba órdenes de las autoridades militares competentes: a. Proteger a las personas y a la propiedad pública y prevenir el pillaje y el saqueo en los casos de emergencia; b. Auxiliar a la policía judicial militar”. Cfr. *Idem*.

³⁶⁵ Respuesta a la solicitud de información pública folio 0000700068809, Secretaría de la Defensa Nacional, Plataforma Nacional de Transparencia del Instituto INAI. Se observa la pertenencia de la Policía Militar a varios cuerpos del Ejército mexicano que no necesariamente están adscritos a batallones de la Policía Militar, sino que también pertenecen directamente a una Región o Zona militar, a las guardias presidenciales o a batallones de operaciones especiales. Cfr. *Idem*.

³⁶⁶ Respuesta a la solicitud de información Pública folio 0000700068809, Secretaría de la Defensa Nacional, Plataforma Nacional de Transparencia del INAI, 1 de junio de 2009. La Dependencia dio a conocer que los elementos pertenecientes a la Policía Militar fallecidos por agresión de arma de fuego fueron: 5 en 2001; 11 en 2002; 9 en 2003; 5 en 2004; 7 en 2005; 3 en 2006; 11 en 2007; 16 en 2008; 3 hasta mayo de 2009. Cfr. *Idem*.

³⁶⁷ Respuesta a la solicitud de información pública folio 0000700070805, Secretaría de la Defensa Nacional, Plataforma Nacional de Transparencia del INAI, 1 de noviembre de 2005. Cfr. *Idem*.

³⁶⁸ *Idem*.

III.3.4. La Policía Naval

El Reglamento General de Deberes Navales, contempla como servicio de armas el de policía naval; el cual puede desempeñarse dentro y fuera de las unidades y establecimientos navales. El ordenamiento señala que los servicios que se realizan fuera de la unidad o establecimiento tienen por objeto coadyuvar en el cumplimiento de su misión y atribuciones, y los que se ejecutan dentro tienen por objeto proporcionar la seguridad militar y el régimen interno.

La falta de transparencia que envuelve a esta institución impide conocer la fecha en que se vio involucrada en la “guerra contra el narcotráfico”. Se sabe que la policía naval ha estado en las calles de Veracruz por lo menos desde el 2011.³⁶⁹

En marzo de 2016 la Secretaría de Marina dio a conocer la creación del Batallón de Policía Naval, con sede en la Ciudad de México, dependiente militar, operativa y administrativamente del Cuartel General del Alto Mando de la Semar y con la misión de brindar seguridad y protección, dentro y fuera del edificio sede de la dependencia y a las instalaciones navales que le fuesen asignadas. Tendría la capacidad de apoyar a las autoridades civiles en disturbios, actos tendientes a obstaculizar, bloquear o atentar contra las citadas instalaciones y atender contingencias por desastres naturales.³⁷⁰ El Cuartel General del Alto Mando gestionaría ante la Coordinación General de Infantería de Marina y Dirección

“La policía militar únicamente actúa en coadyuvancia con las autoridades de los tres órdenes de gobierno y en su caso la restauración de la seguridad pública, siempre que esto último derive de una petición de una autoridad competente y previa aprobación del presidente de la República.” Respuesta a la solicitud de información pública folio 0000700203216, Secretaría de la Defensa Nacional, 28 de noviembre de 2016. Cfr. *Idem*.

³⁶⁹ Respuesta a la solicitud de Información pública, folio 0001300076514, Secretaría de la Marina Nacional, Plataforma Nacional de Transparencia, 16 de octubre de 2014. Cfr. *Idem*.

³⁷⁰ Acuerdo Secretarial 041 mediante el cual se crea el Batallón de Policía Naval, con sede en la Ciudad de México, con dependencia militar, operativa y administrativa del Cuartel General del Alto Mando. *Diario Oficial de la Federación* del 8 de marzo de 2016, disponible en:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5428926&fecha=08/03/2016 (Consulta: 5 diciembre 2020).

General Adjunta de Control de Personal la designación de efectivos disponibles de los diferentes batallones de Infantería de Marina, para integrar la Primera Compañía del Batallón de Policía Naval.

A partir del gobierno del presidente López Obrador, la Policía Naval, como parte integrante de la Guardia Nacional, cuenta con funciones para detener a los migrantes en la frontera sur, con el fin de evitar su llegada a los Estados Unidos.³⁷¹

III.3.5 Código de Justicia Militar

En la administración de la justicia militar participa personal de todos los cuerpos que conforman el instituto armado, es decir Ejército, Fuerza Aérea y Armada, y se conforma, según el art. 1º, por:

- I. El Supremo Tribunal Militar, el cual, de conformidad con el art. 3º, se compone de un presidente, general de División procedente de arma Diplomado de Estado Mayor y cuatro magistrados, generales de Brigada del servicio de Justicia Militar;
- II. Los Tribunales Militares de Juicio Oral, que se ubican cuando menos en cada una de las plazas en que se encuentre establecida una prisión militar, de conformidad con el art. 9º. Bis.
- III. Los Jueces Militares de Control, quienes se encuentran al frente de los Juzgados Militares de Control que se integran con: I. Un Juez; II. Los secretarios que las necesidades del servicio requieran; III. Un Administrador de la Sala de Audiencias; IV. Un responsable del audio y video de la Sala de Audiencias, y V. El personal administrativo de apoyo que sea necesario) y
- IV. Los Jueces de Ejecución de Sentencia, que están al frente de los Juzgados Militares de Ejecución de Sentencias, los que se integrarán con:

³⁷¹ "Policía Naval detiene el paso de migrantes en Suchiate", *Domingo 7*, edición electrónica, 17 de junio de 2019, disponible en: <http://domingo7.com.mx/policia-naval-detiene-el-paso-de-migrantes-en-suchiate/> (Consulta: 8 marzo 2020).

- I. Un Juez Militar de Ejecución de Sentencias; II. Los secretarios que las necesidades del servicio requieran; III. Un encargado de la Sala de Audiencias; IV. Un responsable del audio y video de la Sala de Audiencias, y
- V. El personal subalterno que las necesidades del servicio requieran.

Los auxiliares de la administración de justicia son: I. Los Jueces de Control del orden común o federal; II.- La policía ministerial militar, policía militar y la policía civil; III. La Coordinación de Servicios Periciales y Ciencias Forenses; y IV.- El jefe del archivo judicial y biblioteca.

La Ley subordina a los órganos del fuero de guerra a la autoridad del secretario de la Defensa Nacional.³⁷² A diferencia de lo que sucede en la justicia civil, las designaciones de los integrantes de los órganos encargados de administrar la justicia para integrar los órganos jurisdiccionales militares sólo requieren de la determinación del mando superior, conforme al art. 27.

El Ministerio Público es el único capacitado para ejercitar la acción penal, y puede desistirse de ella cuando lo estime procedente, pero también por orden firmada por el Secretario de Guerra y Marina o por quien en su ausencia lo sustituya. Antes de emitir esta orden debe consultarse el parecer del Procurador General de Justicia Militar, señala el art. 36.

Las denuncias o querellas, sobre hechos que la ley señale como delito de la competencia de los Tribunales Militares, se presentan en los términos del Código Militar de Procedimientos Penales. Cuando de las diligencias practicadas en la investigación de un delito se desprenda que éste no atenta contra la disciplina militar, en términos del art. 57 de este Código, deberá remitir la indagatoria a la autoridad civil correspondiente, sin perjuicio de seguir la investigación de aquellos delitos del orden militar que resulten de los mismos hechos, dispone el art. 37.

³⁷² Artículo 16 de la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos.

Todas las personas que deban suministrar datos para la averiguación de los delitos, están obligadas a comparecer ante el Ministerio Público, debiendo ser citadas para ello por el Fiscal General de Justicia Militar o sus agentes. Quedan exceptuados, el Presidente, los secretarios del despacho, los subsecretarios y oficiales mayores, los generales de división en activo, los comandantes militares y los miembros de un Tribunal Superior, a quienes se les examinará en sus respectivas oficinas. Los miembros del cuerpo diplomático serán examinados en la forma que indique la Secretaría de Relaciones Exteriores, determina el art. 38.

En el ejercicio de la investigación, la Policía Ministerial Militar actúa bajo la conducción y mando del Ministerio Público, y se integra, según el art. 47, por: I.- Un cuerpo permanente; y II.- Los militares que, en virtud de su cargo o comisión, desempeñen accidentalmente las funciones de Policía Ministerial Militar.

Las funciones de la Policía Ministerial Militar permanente, que depende del Fiscal General de Justicia Militar, de acuerdo al art. 48, se ejercen por: I.- Los Jefes y Oficiales del Servicio de Vigilancia; II.- Los Oficiales de Cuartel, de Día, de Permanencia y sus equivalentes en la Armada; III.- Los Comandantes de Guardia; y IV.- Los Comandantes de los Servicios de Arma. Esta actúa bajo el mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos, y sus facultades y obligaciones son, entre otras, las de: I. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito, incluso anónimas e informar al Ministerio Público de las diligencias practicadas; II.- Recopilar y confirmar la información que reciba sobre los hechos denunciados y hacerla constar en un registro; III. Prestar el auxilio que requieran los ofendidos y las víctimas de los delitos de la competencia de la Jurisdicción Militar, y proteger a los testigos del delito, dice el art. 49 Bis.

Esta misma norma señala que la Policía Ministerial Militar, está impedida de realizar investigación sobre personas, manipulación y práctica de peritajes sobre los objetos asegurados. Cuando para cumplir sus facultades se requiera una orden judicial, la institución debe informar al Ministerio Público para que éste la solicite

Un aspecto que denota el carácter excepcional de esta jurisdicción es el relacionado con la defensa pública a los imputados por este fuero, que estipula el art. 17 de la Constitución Federal; pues esta defensoría de oficio es de carácter militar, de acuerdo al art. 50. La cual, no se limita a los tribunales militares, sino que se extiende a los delitos del orden común y federal, cuando los hechos tengan relación con actos del servicio, de acuerdo al art. 51. Además, los defensores de oficio militar son nombrados por el secretario de la Defensa Nacional,³⁷³ lo que lesiona el derecho a la defensa y la garantía de defensa que otorga la Constitución en el artículo 18.

Tanto el presidente como los cuatro magistrados del Supremo Tribunal Militar, y el Procurador General de Justicia Militar, son nombrados por el Secretario de la Defensa Nacional, por acuerdo del presidente de la República.³⁷⁴

Los delitos contra la disciplina militar son: I.- Los especificados en el Libro Segundo del Código, con las excepciones previstas en el art. 337 Bis; II.- Los del orden común o federal, siempre y cuando no tenga la condición de civil el sujeto pasivo que resiente sobre su persona la afectación producida por la conducta delictiva o la persona titular del bien jurídico tutelado o puesto en peligro por la acción u omisión prevista en ley penal como delito, en los siguientes supuestos: a).- Que fueren cometidos por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo; b).- Que fueren cometidos por militares en un buque de guerra o en edificio o punto militar u ocupado militarmente, siempre que se produzca tumulto o desorden en la tropa que se encuentre en el sitio donde el delito se haya cometido o se interrumpa o perjudique el servicio militar; d).- Que fueren cometidos por militares frente a tropa formada o ante la bandera; e).- Que el delito fuere cometido por militares en conexión con otro de aquellos referidos en la fracción I.

³⁷³ Art. 55 del Código de Justicia Militar.

³⁷⁴ Arts. 10 y 14 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y art. 7 del Código de Justicia Militar.

Los delitos del orden común o federal que fueren cometidos por militares en tiempo de guerra, territorio declarado en ley marcial, o cualquiera de los supuestos previstos en la Constitución, corresponderán a la jurisdicción militar siempre y cuando el sujeto pasivo no tenga la condición de civil. En todos los casos, cuando concurren militares y civiles como sujetos activos, solo los primeros podrán ser juzgados por la justicia militar. Los delitos del orden común que exijan querrela, necesaria para su averiguación y castigo, no serán de la competencia de los tribunales militares, sino en los casos previstos..., de acuerdo al art. 57.

Los delitos del orden militar pueden ser: I.- Intencionales; II.- no intencionales o de imprudencia. Es intencional el que se comete con el ánimo de causar daño o de violar la ley. Es de imprudencia el que se comete por imprevisión, negligencia, impericia, falta de reflexión o de cuidado y que causa igual daño que un delito intencional, señala art. 101. La inocencia de todo imputado se presumirá mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia firme, emitida por el juez de la causa y conforme a las reglas establecidas en el Código, determina el art. 102. Para que la imprudencia sea punible, se necesita que se consume, y que no sea tan leve que, si fuere delito intencional, sólo se castigaría con prisión de un mes, dispone el art. 103.

Las circunstancias que disminuyan o aumenten la responsabilidad criminal del acusado serán establecidas y calificadas por el juez, a su arbitrio, de acuerdo al art. 120. Para determinar estas circunstancias se tendrá en cuenta: I.- La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla y la extensión del daño causado y del peligro corrido; II.- la edad, la educación, la ilustración, las costumbres y la conducta precedente del acusado y los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir; III.- las condiciones personales en que se encontraba en el momento de cometer el delito y los demás antecedentes que puedan comprobarse, así como sus vínculos de parentesco, de amistad, o nacidos de otras relaciones sociales; la calidad de las personas ofendidas y las circunstancias de tiempo, lugar, modo y ocasión; IV.- la actitud del acusado con posterioridad a la

comisión del delito y especialmente las facilidades que éste haya proporcionado para la averiguación de la verdad, detalla el art. 121.

En cuanto a las Reglas generales sobre las penas, el art. 122 determina que se puede imponer a los militares como penas: I. Prisión. II. Suspensión de empleo o comisión militar, y III. Destitución de empleo.

El Código de Justicia Militar contempla como delitos contra la seguridad exterior de la Nación el Espionaje y la Traición a la patria.

El delito de Espionaje se tipifica en el art. 206 de la siguiente manera: “A quien se introduzca en las plazas, fuertes, puestos militares o entre las tropas que operen en campaña, con objeto de obtener información útil al enemigo y comunicarla a éste, se le impondrá pena de treinta a sesenta años de prisión”. El espía que habiendo logrado su objeto se hubiere incorporado a su Ejército y fuere aprehendido después, no será castigado por su anterior delito de espionaje, sino que será considerado como prisionero de guerra, de acuerdo al art. 207.

En cuanto al delito de Traición a la patria, existen 22 conductas que lo configuran y que están enumeradas en el art. 203. La Ley contempla penas de entre treinta a sesenta años de prisión como castigo. Todas ellas están relacionadas con el apoyo a potencias extranjeras en contra de la Nación mexicana. Dos de ellas, las estipuladas en las fracciones XXI y XXII, son especialmente relevantes para el tema que aquí tratamos: “...XXI.- sea cómplice o encubridor de los espías o exploradores del enemigo, y XXII.- esté de acuerdo con el gobierno o súbdito de una potencia extranjera, para ocasionar cualquier daño o perjuicio a la patria”

Desde nuestro punto de vista, las conductas de los ex titulares del Poder Ejecutivo de la Unión en el periodo que venimos analizando se encuadran en las tipificaciones descritas. En el Capítulo Tercero, se revisará el material dado a conocer por el sitio *WikiLeaks* que constata las conductas de sumisión a los Estados Unidos por parte de ambos, así como de varios funcionarios que formaron parte de esas administraciones.

No obstante, hacemos notar que, pese a su carácter de Comandantes en Jefe de las instituciones armadas, los jefes del Estado mexicano no pueden ser juzgados por el Código de Justicia Militar, porque esta posición no les priva de su carácter civil. Consideramos que lo contrario atentaría en contra de esta supremacía. Podría analizarse la posibilidad de que antes de que la Corte Interamericana obligara al Congreso a modificar el art. 57 del Código que comentamos, el presidente Felipe Calderón pudo haber sido juzgado por el fuero militar como sujeto activo de este delito, tal como se juzgó a algunos mexicanos durante la “guerra”.

La institución idónea para que los titulares del Poder Ejecutivo respondan por sus acciones es el juicio político, así como las comisiones de la verdad. Además, el artículo 108 de la Carta Magna se refiere al delito de traición a la patria, mismo que además está tipificado en el Código Penal Federal.

Consideramos que los titulares del Poder Ejecutivo involucrados en la política de “guerra” pueden y deben ser juzgados. Guillermo Garduño se refirió concretamente a la petición que hizo el entonces presidente Felipe Calderón a Estados Unidos para someter al crimen organizado en Ciudad Juárez. El investigador de la Universidad Metropolitana, sostuvo que *WikiLeaks* había puesto al descubierto documentos confidenciales que documentaban que el gobierno estadounidense avanzaba de forma espectacular en su intervención en territorio mexicano, y, cuyo contenido debió discutirse en la nación. Desde su perspectiva, el país del norte había utilizado a México para desarrollar una serie de actividades del crimen organizado como la venta de armas. Garduño también señaló que el aparato de inteligencia mexicano había sido desmontado de manera torpe, y cuando fue reestructurado, Estados Unidos determinó su orientación, siendo el efecto un sistema de inteligencia debilitado.³⁷⁵

³⁷⁵ Cfr. Avilés, Karina, “Por pedir ayuda a EU, Calderón podría ser acusado de traición”, periódico *La Jornada*, 25 de enero de 2011, p. 22, disponible en:

En el 2008 los abogados Jaime Cárdenas y Jesús González Schmall, presentaron una denuncia contra el entonces presidente Felipe Calderón. La intención era incoar un procedimiento de investigación por el delito de "traición a la patria" ante la Procuraduría General de la República. A la par, exigieron al Senado de la República sustanciar el desahogo del requisito de procedencia para privarlo del fuero a fin de que respondiera ante las instancias ministeriales y judiciales.³⁷⁶ Aunque las acusaciones están relacionadas con la reforma energética, las mencionamos porque, como dijimos, la política bélica significó una distracción que encubrió otras intenciones. En este caso, la entrega de los recursos del subsuelo, el petróleo, los hidrocarburos, el gas y la petroquímica a intereses extranjeros.³⁷⁷

III.3.6 La jurisprudencia aplicable al tema

En este apartado revisaremos las resoluciones emitidas por la Suprema Corte de Justicia sobre la juridicidad de la participación de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública en tiempos de paz. Las tesis derivan de la Acción de Inconstitucionalidad 1/96, interpuesta por un grupo de legisladores federales 10

<https://www.jornada.com.mx/2011/01/25/index.php?section=politica&article=022n1pol> (Consulta: 8 mayo 2020).

³⁷⁶ Muñoz, Alma E., "Presentan denuncia contra Calderón por la intención de entregar Pemex a extranjeros", periódico *La Jornada*, 11 de septiembre de 2008, disponible en:

<https://www.jornada.com.mx/2008/09/11/index.php?section=politica&article=010n1pol> (Consulta: 8 mayo 2020).

³⁷⁷ La denuncia se presentó "por ataques a las instituciones constitucionales y atentado al buen despacho de los asuntos públicos (art. 11 constitucional)". Cárdenas especificó que la exigencia de juicio político respondía al "atentado" que el presidente, "designado por voluntad de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no por voluntad mayoritaria del pueblo mexicano", hizo a la Constitución al presentar seis iniciativas en materia energética que "pretenden entregar los recursos del subsuelo, el petróleo, los hidrocarburos, el gas y la petroquímica a intereses extranjeros". Los abogados consideraron que también se violaba el Código Penal Federal, lo que podía constituir un delito de traición a la patria.

años antes de que se comprometiera a las instituciones armadas en la política bélica de seguridad pública.³⁷⁸

Una de las polémicas en el marco de esta política de seguridad, se relacionó con las facultades del Ejecutivo Federal para incluir a las fuerzas armadas en salvaguardar la seguridad pública sin decretar el estado de excepción previsto en la Constitución federal. La Suprema Corte resolvió:

EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. PUEDEN ACTUAR ACATANDO ÓRDENES DEL PRESIDENTE CON ESTRICTO RESPETO A LAS GARANTIAS INDIVIDUALES, CUANDO SIN LLEGARSE A SITUACIONES QUE REQUIERAN LAS SUSPENSION DE AQUELLAS, HAGAN TEMER, FUNDADAMENTE, QUE DE NO ENFRENTARSE DE INMEDIATO SERIA INMINENTE CAER EN CONDICIONES GRAVES QUE OBLIGARÍAN A DECRETARLA.

De acuerdo a la Suprema Corte de Justicia, la Constitución:

1. Faculta al presidente de la República a utilizar al instituto armado para salvaguardar no sólo la seguridad exterior del país, sino también la interior, de conformidad con el art. 89 frac. VI;
2. Exige “fundar y motivar una decisión de tanta trascendencia”, como lo establece el art. 16;
3. Autoriza a las fuerzas armadas para actuar, acatando órdenes de su Comandante en Jefe, cuando sin llegar a los extremos previstos por el art. 29 constitucional, se produjese una situación que hiciera temer fundadamente que, de no enfrentarse de inmediato, sería inminente que se produjese alguna o todas esas graves situaciones.

La máxima institución de justicia mexicana estimó que no decretar la suspensión de garantías, significaba la previsión de que se podía controlar con

³⁷⁸ Leonel Godoy Rangel y otros, 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Guitrón. Tesis aislada publicada con el número XXVIII/96, que luego daría lugar a las tesis jurisprudenciales: P./J. 34/2000, P./J. 35/2000, P./J. 36/2000 P./J. 37/2000, P./J. 38/2000, P./J. 39/2000 publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. La tesis P./J. 37/2000 a la que nos referimos en este espacio, consta en el Tomo XI, abril 2000, pág. 551.

rapidez la situación, pero que de cualquier forma debía cuidarse escrupulosamente el respeto a las garantías individuales, estableciendo, a través de los organismos competentes, una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado.³⁷⁹

Es decir que la Corte de Justicia de la Nación destaca tres elementos: a) El titular del Poder Ejecutivo puede usar a las fuerzas armadas, acatando el contenido del art. 16 constitucional, esto es, debe “fundar y motivar la decisión”; b) El presidente de México no requiere suspender garantías, porque considera que los sucesos “podrán controlarse con rapidez”; y c) Las comisiones nacional y estatales de derechos humanos deben instrumentar una estrecha vigilancia para cuidar el respeto a las garantías individuales.

A la luz de este desglose, advertimos las ilegalidades cometidas durante la política bélica: a) Careció de fundamentación y motivación por parte de los titulares del Ejecutivo Federal en turno; b) No significó una rápida actuación del Ejército o la Marina, sino una continua violación a derechos fundamentales durante los 12 años que duraron sus mandatos, y c) Los organismos de derechos humanos no ejercieron la estrecha vigilancia sobre las corporaciones armadas. Actuaron con desatención, y lentitud, tanto a nivel federal como local. Las violaciones más bien fueron documentadas por los organismos internacionales y las organizaciones civiles mexicanas y no por éstas, tal como se expone en el Capítulo Tercero. Es decir, que tanto los titulares del ejecutivo como las comisiones dejaron de lado el mandato de la Corte.

Con base en la Carta Magna los mandatarios cuyos periodos se analiza, tenían la facultad/obligación de utilizar todo lo que estuviera a su alcance para garantizar la seguridad de la Nación; pero es evidente, la falta de legitimidad de esta política, no sólo porque fue ilegal a la luz de los criterios de la Corte, sino porque se mantuvo en el tiempo pese a ser ineficaz, violenta, letal y repudiada por una gran parte de la ciudadanía.

³⁷⁹ Tesis aislada P./J. 37/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril 2000, pág. 551.

Las fuerzas castrenses tenían el deber de cumplir con la orden presidencial de combatir al narcotráfico y a la delincuencia organizada, sin importar que esta acción no estuviera dentro de sus facultades, pues están obligadas a acatar las instrucciones de su Comandante Supremo.

Sistema de Seguridad Pública.- La acción de inconstitucionalidad que venimos comentando, rebatía además que el ordenamiento que establece las bases de la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, contempla a los secretarios de Defensa y de Marina como parte de la instancia superior de coordinación, es decir como parte del Consejo de Seguridad, de acuerdo al art. 12 fracs III y IV, lo que involucraba a las fuerzas militares en temas de seguridad pública.³⁸⁰ El órgano jurisdiccional al resolver, se remontó a la Constitución de 1857, base de la regulación de la Carta Magna de 1917. En aquel ordenamiento, el Ejército, sujeto a la autoridad civil, podía actuar en auxilio de ésta si se le solicitaba.³⁸¹ El criterio fue plasmado de la forma siguiente:

LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL PÚBLICA NO VIOLA EL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL.- La interpretación Gramatical y causal teleológica de la adición del art. 21 constitucional, ...en cuanto dispone la coordinación con la Federación, el Distrito Federal, los Estado y los municipios en un sistema de seguridad pública, lleva a la conclusión de que el precepto no excluye a ninguna autoridad que, de acuerdo a sus atribuciones, tenga alguna relación con ella y que su propósito sea lograr una eficiente coordinación entre todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, para lograr dicha seguridad

³⁸⁰ “Art. 12.- El Consejo Nacional será la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional y estará integrado por: I. El secretario de Seguridad Pública, quien lo presidirá (Fracción reformada el 30-11-2000); II. Los Gobernadores de los Estados; III. El secretario de la Defensa Nacional; IV. El secretario de Marina; V. El Secretario de Comunicaciones y Transportes; VI. El Procurador General de la República; VII. El jefe del Gobierno del Distrito Federal; y VIII. El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.”

³⁸¹ Cossío, José Ramón, “La pluralidad de los sentidos de las normas constitucionales, las Fuerzas Armadas y la seguridad pública”, en Cossío, José Ramón, *Constitución, Tribunales y Democracia*, Temis, México, 1998, pp. 99-104.

pública en todas sus dimensiones, entre ellas enfrentar con mayor capacidad la delincuencia organizada.

La Corte valoró que al ser el Consejo de Seguridad una instancia consultiva no usurpaba facultades constitucionales, ni legales, de autoridad alguna. Defendió la participación de las instituciones armadas, al considerar que, aunque carecieran de funciones ejecutivas, al actuar en auxilio de las autoridades civiles tenían que analizar programas y tomar decisiones sobre los aspectos de seguridad pública.³⁸²

Estos criterios ya no aplican a partir de la reforma al art. 1 de la Constitución en materia de derechos humanos de 2011, sobre todo, a la luz de la interpretación del principio *pro persona*.³⁸³ Cuando fue aprobada la jurisprudencia que comentamos, los tratados internacionales sobre derechos humanos tenían la jerarquía de ley, la manera de realizar la interpretación constitucional y convencional no se ajustaba a los parámetros que contempla el vigente art. 1.³⁸⁴ También es de valorar que muchos de los criterios de la resolución dictada, fueron superados por la reforma constitucional penal de tipo garantista de junio de 2008, aunque estamos conscientes que a la par se introdujo un régimen especial para regular al crimen organizado. No obstante hoy es claro que la seguridad pública es competencia exclusiva de las autoridades civiles de los tres niveles de gobierno y no de los militares.³⁸⁵

Tiempos de paz.- Como señalamos, el art. 129 de la Ley Fundamental prohíbe a las fuerzas armadas realizar funciones que no tengan conexión con la

³⁸² Tesis P/J 39/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, México, Tomo III, abril de 2000, pág. 270, registro IUS 192079.

³⁸³ Sepúlveda I., Ricardo J., “Art. 21. El sistema de seguridad pública y los derechos humanos”, en Ferrer Mac-Gregor, Poisot *et al.*, *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, SCJN, UNAM y Fundación Konrad Adenauer, t. II, México, 2013, disponible en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3568/32.pdf> (Consulta: 1 febrero 2021).

³⁸⁴ *Diario Oficial de la Federación* del 10 de junio de 2011.

³⁸⁵ Esto porque la reforma abarca el tema de la seguridad pública y en ella contempla a los cuerpos policiacos y la prevención del delito.

disciplina militar en tiempos de paz. Ya dijimos que, en México, cuando se inició la “guerra” no había inestabilidad provocada por un Estado extranjero, pero en algunas entidades había problemas de seguridad pública. Esto sin embargo no justifica una “declaración de guerra” de manera informal, aunque puede justificar que se utilice esta herramienta estatal, por ser la única capaz de enfrentar la capacidad de fuego de los grupos delincuenciales quienes utilizan armamento extranjero del alto calibre, sobre todo norteamericano y alemán.³⁸⁶

La objeción de los legisladores respecto a las funciones de las instituciones armadas en tiempos de paz, fue resuelta por la Corte de la siguiente forma:

“EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN EL AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN). La interpretación histórica, armónica y lógica del art. 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de las fuerzas con las que disponen. Por esta razón el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes y la participación del Consejo de Seguridad de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina,

³⁸⁶ Un tribunal alemán determinó que entre 2006 y 2009, los primeros años de la “guerra” emprendida por el gobierno mexicano, la empresa armamentista Heckler & Koch infringió las reglas de exportación de armas alemanas, por lo que fue condenada a una multa de US \$4,2 millones. Dos de sus empleados fueron juzgados por envío ilegal de armas; algunas de las cuales terminaron en manos de la policía de Iguala, Guerrero, contradiciendo el Acta para el Control de Armas de Guerra de Alemania. El armamento fue utilizado el 26 de septiembre de 2014, la noche en la que murieron seis personas y desaparecieron 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa. Cfr. Ventas, Leyre, “México: cómo los fusiles de una fábrica alemana de armas terminaron vinculados con la tragedia de Ayotzinapa”, *BBC Mundo*, 19 de febrero de 2016, disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160205_mexico_como_armas_alemania_terminaron_masacre_iguala_ayotzinapa_lv (Consulta: 6 diciembre 2020).

Ver también: “Venta de armas de Alemania a México: multan a la fábrica *Heckler & Koch* por exportar miles de rifles a México (algunos vinculados con el caso Ayotzinapa)”, *BBC Mundo*, 21 de febrero de 2019), disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-47324401> (Consulta: 6 mayo 2019).

quienes, por disposición de los arts. (...), tienen a su mando al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, no atenta contra el numeral señalado del Código Supremo”.

El máximo órgano jurisdiccional mexicano refirió que la fracción VI del art. 89 constitucional faculta a la cabeza del Estado mexicano a disponer de la fuerza militar para realizar tareas de seguridad interior. Razón por la que no era indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales. Aseguraron que “la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano...”.³⁸⁷

Creemos que esta interpretación generó una confusión que más tarde enfrentaría a la sociedad mexicana, pues mezcla la seguridad pública con la seguridad interior.³⁸⁸ Desde nuestro análisis, la principal razón por la cual el titular del Ejecutivo Federal puede asignar tareas de seguridad es por su calidad de Jefe de Estado y de gobierno. No sólo eso es el Comandante Supremo de las fuerzas militares, sino también encabeza la administración pública, y las instituciones

³⁸⁷ Tesis P/J 38/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, México, Tomo IX, abril 2000, pág. 549.

³⁸⁸ Posteriormente se emitió una Ley de Seguridad Interior que también confunde estos dos conceptos, y además los mezcla con la seguridad nacional, la que fue declarada inconstitucional por la propia Suprema Corte de Justicia, aunque no por cuestiones de fondo, sino de procedimiento legislativo. Pero la propia SCJ fue quien primero hizo una mescolanza de la seguridad interior y la seguridad pública. El investigador Jaime Cárdenas señaló la gravedad que preveía esta Ley, de dotar a las autoridades militares con excesivos poderes en materia de seguridad pública y en otros campos que correspondían a los demás poderes. Cárdenas señaló que los arts. 11, 12, 20, 22, 23, 27, 29, 30 y 31, otorgaban a estas corporaciones competencias de las autoridades civiles. “De manera expresa la LSI faculta a las fuerzas armadas para realizar tareas de investigación criminal correspondientes a la policía y al Ministerio Público, lo que constituye una violación al 21 constitucional”, dijo. Además de que al amparo del art. 27 podían estos cuerpos realizar tareas de detención, aseguramiento de lugares donde se cometieran ilícitos y presentación de personas responsables ante autoridades, y los arts. 29, 30 y 31 los autorizaban a obtener pruebas mediante los esquemas y procedimientos de inteligencia. Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime, “Las distinciones analíticas de la seguridad interior”, *op. cit.*, pp. 24-26.

militares forman parte de ella. La interpretación de la Corte no fue integral del papel que desempeña el presidente de México.³⁸⁹ Entre las funciones del primer mandatario está la de asignar tareas a cualquiera de sus secretarios, aunque no estén estrictamente relacionadas con las que establece la Constitución. Con ello no queremos establecer que los jefes de Estado están autorizados para emplear a las instituciones militares a realizar las tareas de seguridad pública durante 12 años.

Consideramos en cambio como un acierto del máximo tribunal de justicia del país, la tesis de que la participación de las instituciones armadas debe estar sustentada en “solicitud expresa fundada y motivada” de “las autoridades civiles” y que en sus labores de apoyo, éstas “se encuentran subordinadas a ellas”.

EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTIAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERAN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCION Y A LAS LEYES. Dentro del estudio relacionado de los arts. 16, 29, 89, fracción VI y 129 de la Constitución..., se deduce que al utilizarse la expresión “disciplina militar” no se pretendió determinar que las fuerzas militares solo pueden actuar, en tiempos de paz, dentro de sus cuarteles y en tiempos de guerra, perturbación grave de la paz pública o de cualquier situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, fuera de ellos, realizando acciones para superar la situación de emergencia (...). Es constitucionalmente posible que en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública. Pero ello, de ningún modo pueden hacerlo “por sí y ante sí”, sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo

³⁸⁹ Como vimos, en términos del art. 80 constitucional “se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo...”. De allí que el titular del Ejecutivo Federal puede movilizar al Ejército porque es un recurso del que dispone para realizar las tareas ejecutivas que tiene encomendadas.

se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con las mismas atento a lo previsto en el art. 133.³⁹⁰

Estableció la Corte, “es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de **las autoridades civiles**”.³⁹¹ Es decir que la voluntad presidencial no es suficiente para involucrar a los militares en este tipo de labores en las entidades, pues menoscaba el pacto federal. Las autoridades locales son responsables de la seguridad pública en su ámbito de competencia y un pronunciamiento contrario significaría un centralismo peligroso y antidemocrático. Pero, ¿qué sucede cuando el presidente de la República ordena a las fuerzas armadas realizar labores de seguridad pública en entidades que no han solicitado apoyo? ¿No existirá un conflicto en el marco del federalismo? No hay constancia de que ninguno de los dos titulares del Ejecutivo federal en el periodo de análisis, hayan fundado y motivado sus decisiones ni consultado a las entidades federativas para implementar la estrategia. Los defensores del presidencialismo sostendrán que con la voluntad presidencial basta, pero en un Estado democrático y federal de derecho esta no es suficiente, mucho menos cuando se ordena una actividad permanente.

Tampoco es claro que los máximos mandos civiles mexicanos hayan tomado decisiones sobre la estrategia operativa. Es de suponer que fueron los propios militares, quienes resolvieron los imprevistos.³⁹² En este sentido, debe analizarse la legalidad de las detenciones, así como la investigación (autónoma) realizada por el Ejército mexicano, porque en la práctica ambas actividades no se subordinaron a las autoridades civiles competentes.³⁹³

³⁹⁰ Tesis aislada P./J. 36/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril 2000, Pág. 552.

³⁹¹ Las negritas son nuestras, buscamos resaltar que la Corte utiliza el plural.

³⁹² Además, como vimos y revisaremos adelante, apoyados por las autoridades civiles y militares de Estados Unidos.

³⁹³ Los investigadores Gustavo Fondevila y Alberto Mejía, concluyeron que las Fuerzas Armadas mexicanas actuaron con independencia operativa y de investigación, a partir de lo declarado por

Aquí es relevante establecer que el Ejército mexicano, a consecuencia de la Iniciativa Mérida que se analizará, tuvo capacitación y recibió soporte en equipo – incluido armamento— del Ejército de los Estados Unidos. Falta precisar ¿en qué consistió tanto el apoyo como la asesoría que los estadounidenses brindaron a los militares mexicanos? No descartamos que pudiera traducirse en violaciones a la soberanía nacional y en una traición a la patria por parte de ambos presidentes.

En cuanto a las tesis de la Suprema Corte en comento, una de ellas estableció que las funciones encomendadas a las fuerzas militares no podían ni vulnerar las garantías individuales ni las atribuciones conferidas por las leyes:

EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. LA DETERMINACIÓN DE CUÁLES SON SUS FUNCIONES, EXIGE EL ESTUDIO SISTEMÁTICO DE LA CONSTITUCIÓN Y, POR LO MISMO, LA COMPRENSIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y DE SEGURIDAD PÚBLICA, CONFORME AL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE. Para determinar cuáles son las funciones que puede desempeñar el instituto armado(...), en cuanto a que no pueden molestar a las personas sino por autoridad competente; de lo que se sigue que toda autoridad, especialmente tratándose de seguridad pública tiene dos claras limitaciones, a saber: no vulnerar dichas garantías y no rebasar las atribuciones que las leyes le confieren. (...) es preciso que **la solución** de ese problema se haga **conforme a**

ellas mismas en el sexenio del presidente Felipe Calderón, cuando señalaron que las detenciones de primer nivel “han sido producto de un intenso trabajo de investigación militar”. Ejemplifican los investigadores con tres operativos destinados a la detención, dos de los cuales terminaron en muerte de líderes o jefes de bandas criminales: 1. Ignacio Coronel, supuesto jefe del Cártel de Sinaloa quien murió cuando se resistió a su detención por parte de elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional; 2. Arturo Beltrán Leyva, presunto jefe del Cártel de los Beltrán Leyva, quien falleció al poner resistencia a los elementos de la Secretaría de Marina; y 3. Sergio Villarreal Barragán, único sobreviviente; presunto jefe del Cártel de los Beltrán Leyva, detenido por elementos de elite de la Secretaría de la Marina. Cfr. Fondevila, Gustavo y Mejía, Alberto, “Política, Fuerzas Armadas y narcotráfico en México. ¿Un Ejército fuera de la ley?”, *Ars Iuris Salmanticensis*, Ediciones Universidad de Salamanca, vol. 2, junio de 2014, pp. 81-106, disponible en: <file:///C:/Users/ACE/Downloads/11972-Texto%20del%20art%C3%ADculo-43490-1-10-20140731.pdf> (Consulta: 1 julio 2020).

la aplicación del derecho y su estricto acatamiento, que deben respaldar todas las autoridades de los tres niveles de gobierno³⁹⁴, encontrando una fórmula equilibrada que suponga necesariamente la existencia y eficacia de mecanismos de defensa en favor de los gobernados, para así prevenir y remediar todo tipo de abusos por parte de las autoridades en el ejercicio de sus facultades, o en la extralimitación en este, en particular, cuando ello sucede en el delicado campo de la seguridad pública interior.³⁹⁵

Al confrontar esta tesis con los informes presentados por los organismos internacionales de derechos humanos sobre los resultados de esta política de seguridad, sorprende la pasividad del Congreso durante los doce años de implementación de la estrategia. Los presidentes debieron vigilar que fuesen respetados los derechos y las garantías constitucionales. De allí que los integrantes de las legislaturas correspondientes a esos gobiernos son corresponsables por omisión, de las violaciones.³⁹⁶

Por último es destacable que en abril de 2012 se publicó en el *Diario Oficial* la Directiva que regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones en apoyo a las autoridades civiles y en aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, y que en mayo de 2014 se publicó en el *Diario Oficial* el Manual del Uso de la Fuerza de Aplicación común para las tres fuerzas armadas.³⁹⁷

³⁹⁴ Las negritas son nuestras, queremos resaltar que la Suprema Corte estableció que las decisiones de seguridad debían involucrar a los tres órdenes de gobierno; en la estrategia dos de ellos fueron excluidos por los presidentes en turno.

³⁹⁵ Tesis aislada P./J. 34/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, pág. 550.

³⁹⁶ Podemos plantear una irresponsabilidad y/o una complicidad de los legisladores; quienes también deben de responder legalmente por la aplicación de la política letal de seguridad.

³⁹⁷ La CNDH dio a conocer que, a noviembre de 2016, en los últimos 9 años, había recibido 12,408 quejas en contra de las fuerzas armadas por violación a las garantías individuales, periodo correspondiente a las administraciones de Felipe Calderón y Enrique Peña. "Fuerzas armadas, entre las que más violan los derechos humanos: CNDH", *La Jornada*, 3 de noviembre de 2016, p.3.

CAPÍTULO TERCERO

“EL IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN EN LAS FUNCIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS”

En los capítulos anteriores vimos que durante la época neoliberal, se acentuó que las élites gobernantes mexicanas se encaminaran a adaptar las instituciones a las estadounidenses. Es cierto que años antes, los constitucionalistas hicieron lo propio cuando se señaló que la Constitución de 1824 era “copia” de la de ese país. A esto se suma la admiración de algunos gobernantes por lo relacionado con los Estados Unidos, como Benito Juárez y Porfirio Díaz, pero nuestro país nunca había sido gobernado por un grupo que buscara afanosamente el sometimiento económico y militar de México al vecino del norte.

Esta vez, el intento por asimilar a nuestro país se fue imponiendo a través de los acuerdos comerciales y de cooperación militar como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América Latina (ASPAN), la Iniciativa Mérida (IM) y el Acuerdo General de Seguridad de Información Militar (GSOMIA); además, se realizó una reforma en materia de justicia que adoptó el procedimiento oral estadounidense y diversas reformas estructurales que beneficiaron al capital estadounidense. Hoy, nuestra dependencia financiera a Estados Unidos es del ochenta por ciento, y en materia de seguridad a partir de la administración del presidente Felipe Calderón, los gobiernos mexicanos tienen poco margen de maniobra.

A continuación, revisaremos los documentos internacionales, aparentemente comerciales, pero con un trasfondo militar, que comprometieron a México a entrometer al Ejército en labores de seguridad pública, a través de la “guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado” y que significan una enorme limitación a la soberanía e independencia de México y a la par un atentado contra ellas.

I. LA GLOBALIZACIÓN

La locución “globalización” es uno de los conceptos más discutidos desde las teorías sociales y políticas. Su origen está asociado con las empresas multinacionales, entendido, en un principio, como mundialización. Luego se fue enriqueciendo hasta representar una nueva fase de la economía mundial. Colaboraciones sobre el significado del término intentan definirlo, entendiéndolo como un proceso de crisis, reestructuración y cambio mundial que se ha venido manifestando desde los años setenta y que impacta a todas las economías, incluidas las centralmente planificadas, identificadas hasta ese momento como socialismo real.³⁹⁸

La globalización se acentuó debido a la desaparición política y económica del modelo socialista que dejó libre al capitalista; y en consecuencia, la bipolaridad mundial cambió a una más compleja, dialéctica en lo económico, pero hegemónica en lo político y militar. Con la globalización se impuso el imperio económico, que encabezaron los organismos financieros internacionales: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Estos se fueron consolidando a partir de las grandes transnacionales en varios países y regiones.³⁹⁹

Algunos sostienen que la globalización no es sino el modelo clásico basado en el libre comercio en los mercados, pero con un ropaje tecnocrático y nuevas expresiones lingüísticas: globalización, desregulación, eficiencia productiva, ventajas comparativas, intercambios intangibles, conforman el nuevo léxico de los cientificistas sociales y políticos modernos. Para otros, esta ha existido desde siempre y se ha manifestado con otros nombres. La que conocemos hoy, o mundialización como se conocía antes, que inicia en los años ochenta, propone

³⁹⁸ Moreno Cruz, Maricela, “La globalización: su concepto e impacto en los sistemas jurídicos”, *Cultura Jurídica*, UNAM, Facultad de Derecho, Julio–septiembre de 2011, núm. 3, p. 217, disponible en:

https://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ3_Art_13.pdf
(Consulta: 21 octubre 2019).

³⁹⁹ Witker, Jorge, “Globalización, Estado y derecho”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, vol. 1, núm. 82, enero de 1995, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3329/3828#N7>
(Consulta: 1 octubre 2020).

como paradigmas del desarrollo el liberalismo económico y la apertura comercial; además, impulsa un modelo democrático como forma de organización política para la economía, imponiendo en su implementación a la cultura occidental.⁴⁰⁰

Kaplan señala que en una historia milenaria han existido fases precedentes de globalización con altos niveles de apertura, integración e interdependencia de las naciones, pero considera que la globalización nunca se ha consolidado y el mundo está lejos de que ello suceda.⁴⁰¹ No obstante, al inicio del siglo XXI la globalización era el modelo central social, cuyo impacto se extiende a todas las ramas de la vida humana en sociedad: derecho, economía, política y cultura.⁴⁰²

El antecedente remoto del actual transcurso de globalización está en los postulados de Saint-Simón, quien sostenía que el proceso de mercantilización que se estaba dando en Europa en el Siglo XIX, comenzaba a crear prácticas comerciales, económicas, y sociales similares en las distintas culturas;⁴⁰³ pero aún quienes sostienen que este transcurso ha existido desde siempre, no dejan de

⁴⁰⁰ Martínez, Carlos Alberto, "El fenómeno de la globalización y el tratado de libre comercio", *Jurídica anuario del departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 39, 2009, pp. 233-257, disponible en:

<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/39/pr/pr12.pdf> (Consulta: 28 mayo 2020).

⁴⁰¹ Kaplan, Marcos, "Estado y globalización. Regulación de Flujos financieros", en Kaplan, Marcos y Manrique Campos, Irma, (coords.), *Regulación de flujos financieros internacionales*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie doctrina Jurídica, núm. 34, 2000, pp. 33-73, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/42/4.pdf> (Consulta: 1 febrero 2021).

⁴⁰² Martínez, Carlos Alberto, *op. cit.*, p. 234.

⁴⁰³ Saint-Simón fue un filósofo francés representante del Socialismo Utópico, corriente que promovía una reforma social y fue antecedente del marxismo y del anarquismo. Entre las motivaciones de esta corriente, se encuentra la necesidad de encontrar respuestas a los problemas que suponían la victoria del liberalismo y el incipiente industrialismo en Europa. Saint Simón fue el primero en predecir la industrialización del mundo y en creer que la solución a la mayoría de los problemas que afrontaba la sociedad se encontraría en la ciencia y la tecnología. Este pensador propuso una constitución Pan-Europea derivada de las grandes igualdades que se estaban dando a consecuencia de la industrialización, disponible en: <https://www.quien.net/saint-simon.php> (Consulta: 1 octubre 2019).

reconocer que, derivado de la tecnología, en la actualidad toma características diferentes.

El neoliberalismo, modelo que impulsa la globalización, fue estudiado en el Capítulo Primero A, solo recapitulamos que fue adoptado y promovido en occidente por Margaret Thatcher y Ronald Reagan y que suscita políticas públicas y reformas legales de libre mercado.⁴⁰⁴ En el discurso se señala que todas las naciones deben de tener una actitud de apoyo mutuo, en contraste con la época de los sesenta en donde la disertación era que los países del tercer mundo necesitaban apoyo para mejorar sus niveles de vida.

En la globalización subsisten esquemas como el mercantilismo, el proteccionismo y el populismo;⁴⁰⁵ hay quienes añaden el neo-keynesianismo.⁴⁰⁶

Carlos Alberto Martínez señala que el neo-mercantilismo, basado en el mercantilismo de los siglos XVII y XVIII,⁴⁰⁷ se encuentra en los orígenes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. De allí, que uno de los argumentos que esgrimieron los opositores a la firma de este instrumento internacional en los dos países socios de México, fue que generaría desempleo en Canadá y Estados Unidos porque se buscaba: la mano de obra barata mexicana y fortalecer la balanza de pagos de las tres naciones. Añade que ante la apertura comercial, distintivo de

⁴⁰⁴ En el Capítulo Primero A, vimos que el keynesianismo global asume que el mundo se encuentra completamente integrado mediante el principio de mercado, en donde el libre comercio es benéfico y fomenta la interdependencia de los pueblos, así como cierta intervención de los estados y organismos financieros internacionales. Nosotros creemos que ha significado una nueva forma de colonialismo.

⁴⁰⁵ Cfr. “Neomercantilismo, neoproteccionismo y neonacionalismo: Tres aspectos clave en la economía mundial de hoy”, disponible en: <https://www.globalizacion.ca/neomercantilismo-neoproteccionismo-y-neonacionalismo-tres-tendencias-en-la-economia-mundial-de-hoy/> (Consulta: 20 diciembre 2020).

⁴⁰⁶ Señala Carlos Alberto Martínez que para el mundo global aplica la lógica de economía internacional vista como un todo, op.cit. p.246.

⁴⁰⁷ Asentado en la acumulación de riqueza como reflejo del poder y la obtención de mano de obra barata.

la globalización, la idea de un neo-mercantilismo perdió fuerza, pero la conformación de bloques reforzó esta percepción respecto del mismo. Esto porque los bloques cierran sus fronteras a fin de resguardar la industria regional; y este fenómeno se presenta pese a la suscripción de tratados de libre comercio.⁴⁰⁸

En cuanto a la ideología neo-populista, término empleado para designar al resurgimiento de la corriente populista en la globalización, representa, en principio, una fuerza conceptual contraria a la apertura comercial,⁴⁰⁹ pues significa una defensa del territorio nacional en contra del sistema económico globalizado.⁴¹⁰

Martínez considera que el neo-populismo se manifiesta pues es indispensable que la comunidad internacional se resista a la industrialización derivada de la globalización, porque proteger la soberanía es determinante, y destaca que en este contexto, en donde la globalización se sustenta en un esquema “de poner a la economía en el centro”, la ciencia jurídica es primordial, porque otorga “garantías derechos y certezas para el desarrollo económico”.⁴¹¹

Así, hay quien aprecia que la globalización erosiona las soberanías nacionales y el constitucionalismo, en la medida en que los Estados han perdido su capacidad de diseñar y ejecutar leyes y políticas económicas nacionales independientes, debido, principalmente, a lo que podría considerarse como el surgimiento de una poderosa internacional capitalista, de carácter supranacional,

⁴⁰⁸ Martínez, Carlos Alberto, “El fenómeno de la globalización...”, *op.cit.*, p.248.

⁴⁰⁹ El populismo “se trata de un término ambiguo que puede tener connotaciones positivas o negativas según la concepción que cada uno tenga”, Vázquez Petrini; Diego, “Algunas consideraciones sobre populismo y neopopulismo en América Latina”, disponible en: https://www.academia.edu/28192343/Algunas_consideraciones_sobre_populismo_y_neopopulismo_en_America_Latina (Consulta: 15 febrero 2021).

⁴¹⁰ Esto se manifestó en la asamblea anual del Fondo Monetario Internacional (FMI) de 2016, cuando “La elite económica mundial, reunida ..., cerró el encuentro con una decidida defensa de la globalización y la apertura comercial, frente a la creciente amenaza del proteccionismo y el populismo.” Cfr. “Frente al populismo, mayor apertura comercial”, 9 de octubre de 2016, disponible en: <https://intereconomia.com/noticia/frente-al-populismo-mayor-apertura-comercial-20161009-2055/> (Consulta: 15 febrero 2021).

⁴¹¹ Martínez, Carlos Alberto, *op. cit.* p. 250.

que se encargaría de configurar las reglas del juego para el sistema económico mundial, considerado como un todo.⁴¹²

Hoy vemos procesos internos y externos que atentan en contra del sostén del Estado nación, pero también en muchos países existen luchas para que este modelo siga vigente.⁴¹³ Entre los movimientos de carácter mundial que defienden la globalización se encuentran: la protección del planeta,⁴¹⁴ la defensa de los derechos humanos,⁴¹⁵ el nuevo comercio internacional, la desregulación monetaria, las enfermedades y el narcotráfico, entre otras. En efecto, el crecimiento del tráfico de droga va a la par de la globalización y atenta contra el Estado nación, pues la apertura de los mercados permite que esta mercancía (droga) pueda moverse a nivel mundial a través de empresas multinacionales.⁴¹⁶

⁴¹² Cfr. Moreno Cruz, Maricela, "La globalización: su concepto e impacto en los sistemas jurídicos", *op. cit.*

⁴¹³ Consideramos que los triunfos de Andrés Manuel López Obrador, Donald Trump, el Brexit y el acaparamiento de vacunas contra la Covid-19, son ejemplos de la vigencia del modelo. Este último se presenta incluso en los países que más defienden el libre comercio como EE.UU. Cabe preguntarse si los países poderosos defienden el modelo sólo porque generalmente les beneficia.

⁴¹⁴ No obstante, cuando se involucran los intereses nacionales la globalización se deja de lado. El presidente de Brasil, Jair Bolsonaro negó que la Amazonia brasileña fuese el pulmón del mundo; como respuesta a las voces que se pronunciaron por un control internacional luego de la pérdida de hectáreas por un incendio provocado. En su primer discurso ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, calificó como "falacia decir que la Amazonia es un patrimonio de la humanidad" y un equívoco afirmar que es "el pulmón del mundo". Cfr. "Bolsonaro en la ONU: la Amazonía no es "patrimonio de la humanidad", *DW Made for Minds*, El Mundo, 24 de septiembre de 2019, disponible en: <https://www.dw.com/es/bolsonaro-en-la-onu-la-amazonía-no-es-patrimonio-de-la-humanidad/a-50565924> (Consulta: 5 octubre 2019).

⁴¹⁵ Las resoluciones de los organismos internacionales por violaciones a derechos humanos afectan las decisiones internas y modifican las legislaciones de los Estados; México, por ejemplo, tuvo que cambiar, muy a su pesar, las leyes y la jurisprudencia que regían el fuero militar, en virtud de diversas resoluciones internacionales. Ver Capítulo Segundo de este estudio.

⁴¹⁶ El Instituto de Análisis para la Defensa, una organización que asesora al Departamento de Defensa estadounidense, dio a conocer que el cártel de Sinaloa tiene presencia, además de en el 70% del territorio nacional, en decenas de entidades de Estados Unidos y en más de 50 países. Cfr.

Nosotros creemos que aunque la mundialización tiene cuestiones positivas, la globalización neoliberal restringe la democracia y la soberanía de los países que no son potencia, pues a través de tratados de libre comercio, de inversión y militares se limitan sus posibilidades regulatorias, como veremos a continuación.

II. GLOBALIZACIÓN Y MODELO ECONÓMICO

Vimos que el neoliberalismo que impulsa la globalización y que en principio defiende los diez puntos del consenso de Washington,⁴¹⁷ es, además, una teoría geopolítica de dominación y no sólo una estructura económica. También analizamos que la política neoliberal aplicada en México durante 36 años, llevó a las

Barragán Almudena y Rodríguez, Darinka, "Radiografía del cártel de Sinaloa", *El País*, 22 de octubre de 2019, disponible en:

https://verne.elpais.com/verne/2019/10/19/mexico/1571438782_185488.html (Consulta: 4 junio 2020).

⁴¹⁷ Las diez medidas del Consenso de Washington cuyo autor es John Williamson son: 1.- Disciplina fiscal: No más déficit fiscal. Presupuestos balanceados. 2.- La inflación como parámetro central de la economía, porque las políticas de ajuste y la reforma estructural tienen su origen en la crisis de la deuda. 3.- Prioridades en el gasto público: La necesidad de cubrir el déficit fiscal presenta la disyuntiva entre aumentar los ingresos fiscales o reducir el gasto público. 4.- Reforma Tributaria: El aumento del ingreso vía impuestos se considera una alternativa a la reducción del gasto público para paliar déficits fiscales. 5.- Tasas de interés: A. deben ser determinadas por el mercado. B) deben ser tasas reales positivas, para incentivar el ahorro y desalentar la fuga de capitales. 6.- Tipo de cambio real: ser lo suficientemente competitivo como para promover el crecimiento de las exportaciones a la tasa máxima que el potencial del lado de la oferta del país lo permita, al mismo tiempo que se mantenga un eventual déficit de cuenta corriente a un nivel sustentable. 7.- Política comercial: La liberalización de las importaciones constituye un elemento esencial en una política económica orientada hacia el sector externo (orientación hacia afuera). 8.- Inversión Extranjera Directa (IED): La liberalización de los flujos financieros externos no es alta prioridad. 9.- Privatizaciones: se considera que la privatización de las empresas de propiedad estatal constituye una fuente de ingresos de corto plazo para el Estado. La lógica subyacente es que la empresa privada es más eficiente que la estatal. 10.- Desregulación: Una forma de promover la competencia es mediante la desregulación. Cfr. "No hay consenso", Reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar, *Finanzas & Desarrollo*, septiembre de 2003, disponible en: <http://www.economia.unam.mx/lecturas/inae4/u1i4.pdf> (Consulta: 24 noviembre 2019).

administraciones a incluir en sus planes de gobierno el concepto de Seguridad Nacional, y que en el 2005 se creó una legislación confusa en la materia, que la vinculó al desarrollo. En este espacio revisaremos los acuerdos y tratados internacionales de carácter comercial y de seguridad que firmaron México y Estados Unidos y que desembocaron en una cooperación que incluyó la lucha armada en contra del narcotráfico y el crimen organizado.

Ya establecimos que el concepto de seguridad nacional estadounidense, parte de una doctrina que, aunque en un principio consistió en prevenir y rechazar amenazas militares, hoy se relaciona con la geopolítica y los esfuerzos para subordinar a terceros países, sobre todo a los cercanos a sus fronteras. Entre cuyas implicaciones está el combate al narcotráfico de los países tercermundistas y otros fenómenos como las migraciones masivas, que “ponen en riesgo la estabilidad y el progreso de EE.UU. y sus aliados”.⁴¹⁸

Frente a la doctrina de la seguridad nacional de EE.UU —la de la guerra fría y la actual— los estadounidenses buscan reelaborar su doctrina de seguridad nacional y aluden a la seguridad humana. Sostienen que esta promueve los derechos humanos y los hace efectivos. También se refieren a la seguridad ciudadana como concepto de orden público, para que las personas y las sociedades vivan en realidades de prosperidad y paz. Lo que obliga a cada país a elaborar un

⁴¹⁸ Un ejemplo es la obligación impuesta a México por el gobierno estadounidense, entonces encabezado por Donald Trump, de convertirse, en los hechos, en un “tercer país seguro”, tras la amenaza de subir los aranceles a algunos productos mexicanos.

La noción “tercer país seguro” significa dar “protección en cualquier otra parte/ principio del primer asilo” y es utilizada como criterio de admisibilidad en el procedimiento de la calificación de refugiado. Cfr. Snyder Loera, Marcos, *Plataforma Digital de Derecho, Ciencias Sociales y Humanidades*, disponible en: <https://leyderecho.org/tercer-pais-seguro/> (Consulta: 1 marzo 2020). De igual modo, Trump obligó a otros países centroamericanos a convertirse en terceros países, ya fuese firmando acuerdos o también en los hechos, como a México.

El cambio de gobierno en EE.UU no ha significado un cambio de política, el actual presidente Joe Biden, utiliza también el chantaje, aunque emplea un método menos confrontativo, al condicionar la entrega de vacunas a México contra la Covid-19, a cambio de mantener la política trumpista de contener la migración.

marco jurídico y establecer políticas de defensa nacional, para reducir amenazas y riesgos que puedan poner a las personas y sociedades en peligro.⁴¹⁹

Nosotros creemos que la globalización conlleva el problema de que el modo de implementarla ha significado una nueva colonización de los países en vías de desarrollo. Se intercambian los bienes naturales de los países pobres hacia los ricos, pero cuando se trata de compensar y crear posibilidades para las poblaciones de los países en desarrollo se cierran las fronteras. En el neoliberalismo, las poblaciones de los países pobres estorban, pues obstaculizan que las oligarquías de los países ricos se apropien de los recursos naturales; de allí que se necesite el apoyo de las fuerzas armadas de los países neo colonizados. Lo cual pone en riesgo la gobernabilidad. En la globalización neoliberal no todos los países son llamados al desarrollo, ni siquiera ésta beneficia a todas las clases sociales de los países colonizadores.

En cuanto a México seguiremos a Carlos Alberto Martínez, quien señala que el país adoptó como opción la globalización luego de diversos cambios del modelo de desarrollo económico, que derivaron, entre otros factores, de: la inestabilidad política y la falta de visión a largo plazo. Explica que la excesiva dependencia del exterior llevó al país a adoptar el modelo de sustitución de importaciones, pero que al descubrirse nuevos yacimientos y aumentar el precio del petróleo, se realizaron grandes inversiones en la industria petrolera, y se cerraron para bienes y servicios no energéticos; pero la caída del precio del petróleo a la mitad, devastó al país. En el reinicio, se optó por liberalizar la economía y la apertura comercial; modelo acorde con los postulados de la globalización, lo que se fortaleció con la firma del Tratado de Libre Comercio; pero, aclara, que la liberalización económica no fue una decisión libre de México, sino provocada por la excesiva deuda externa.⁴²⁰ En efecto, ya

⁴¹⁹ Cárdenas, Jaime, *op. cit.*

⁴²⁰ Cfr. Martínez, Carlos Alberto, *op. cit.*, p. 251. A partir de aquí, seguiremos a este autor.

vimos que analistas señalan que en el neoliberalismo la deuda es un medio de control de los gobiernos.⁴²¹

El cambio de modelo económico que implicó adoptar el neoliberalismo estadounidense, significó alinearse a la óptica de las naciones industrializadas, las que venían imponiendo a los países endeudados una visión en la que la solución de pago, era crecer económicamente y establecer políticas de apertura comercial. De allí que países endeudados como México se abrieron al comercio e inversión internacional.⁴²² Así, el tránsito de la cerrada economía hacia una abierta llevo a nuestro país a ingresar, en 1986, al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).⁴²³

Aunque no se pretende estudiar en este espacio la Teoría de choque de civilizaciones de Samuel Huntington,⁴²⁴ que puede tener facetas cuestionables, su análisis sobre México es útil para estudiar las consecuencias de la geopolítica en el país, siendo algunas de ellas, la “guerra contra el narcotráfico” y el cambio de modelo de justicia. Este autor divide a las civilizaciones en nueve; una de estas es la occidental, que incluye principalmente a países cristianos (católicos y protestantes), donde puede ubicarse al subcontinente latinoamericano. El autor lo

⁴²¹ La deuda se utiliza como un medio de control de los Estados-Nación, trasciende su estricto carácter económico, pues guarda una estrecha relación con la moral y la subjetividad, con las lógicas del poder y el control social, con el tiempo y el futuro. Cfr. Hernández Martínez, Cuauhtémoc Nattahí, “La deuda como forma de gobierno y subjetivación en el neoliberalismo....”, op. cit.

⁴²² Martínez, Carlos Alberto, *op. cit.*, p. 252.

⁴²³ *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)*, fue una de las principales organizaciones de Naciones Unidas en el campo económico; se encargó de promover el comercio internacional, por medio de la eliminación de las restricciones comerciales, la reducción de los aranceles aduaneros y la cláusula del Mayor privilegio, obligatoria para todos los miembros. Osmańczyk, Edmund Jan, *Enciclopedia mundial de las relaciones internacionales y Naciones Unidas*, FCE, España, 1976, p.14. En 1995 el GATT fue reemplazado por la Organización Mundial del Comercio (OMC).

⁴²⁴ Huntington, Samuel P., *El choque de civilizaciones: y la reconfiguración del orden mundial*, Paidós, México, 2001.

propone como una civilización independiente, a fin de hacer un análisis sobre las consecuencias políticas internacionales de las civilizaciones.

Al referirse a México, lo clasifica dentro de los países desgarrados, que son aquellos que por razones e influencias geográficas en algún momento de su historia han decidido transformar radicalmente su cultura; es decir, cambiar de civilización, pero sin tener éxito total. El autor considera que la clasificación es útil para estudiar lo que vive el país: "México es un país en transición, que ha decidido abandonar la cultura latinoamericana para abrazar, en su lugar, a la norteamericana".⁴²⁵ Aunque no coincidimos con Huntington en que México pudiera abrazar la cultura estadounidense,⁴²⁶ es cierto que existían, y aún existen, esfuerzos de las élites mexicanas por asimilarse, así como por adoptar instituciones de ese país.

El escritor Muñoz Bata refirió que dos años y un mes después del famoso festival de rock en Woodstock, en el pueblo de Avándaro, se celebró un concierto de rock en el que, Carlos Monsiváis le comentó: "apareció la primera generación de

⁴²⁵ Hacemos notar que no fue la sociedad mexicana la que tomó esa decisión, sino el grupo dominante en el poder, de índole neoliberal; cuyos defensores parecen dispuestos a asimilarse a EE.UU, pero la sociedad lo advirtió y mediante el voto, en 2018, mandató al gobierno electo a dar pasos atrás. Según Huntington, existen tres condiciones para que suceda la asimilación: a) que lo quieran las élites gobernantes, que ya vimos que en México, en la etapa de gobiernos neoliberales se cumplía la condición; b) que tanto la sociedad que mute como c) la sociedad que recibe lo acepte. Estas dos condiciones no se consolidan, y mucho menos desde que los presidentes Donal Trump y Andrés Manuel López Obrador asumieron el poder; aunque el viraje es lejano, se dejan ver fuertes voluntades en México en ese sentido.

⁴²⁶ Lorenzo Meyer analiza la posibilidad de integración de la civilización México, Estados Unidos y Canadá, desde la definición de civilización de Huntington: lengua, historia, religión, costumbres, instituciones, autoidentificación; y en función de los 10 indicadores de la civilización que escogió el autor: individualismo, liberalismo, constitucionalismo, respeto a los derechos humanos, igualdad, libertad, vigencia de la ley, democracia, libre mercado y separación iglesia-estado, para concluir que es imposible la integración. Cfr. Meyer, Lorenzo, *El liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, edit. Océano, México, 1995, pp. 43-48.

americanos nacidos en México".⁴²⁷ También Saxe-Fernández señaló: "Manuel Buendía, el asesinado columnista de Excélsior, con tino histórico los llamó los 'neopolkos' y el escritor Carlos Monsiváis, irónicamente se refería a la 'primera generación de estadounidenses nacidos en México', cuando narraba algunas de las proezas antinacionales y antipopulares de la cúpula gubernamental delamadridista."⁴²⁸

Lo cierto es que muchas decisiones e instituciones estadounidenses se han ido imponiendo a nuestro país, a través de los acuerdos comerciales y en materia de cooperación militar como la Iniciativa Mérida.

El modelo de globalización acarreó, al término de la guerra fría, un patrón donde impera la supremacía militar estadounidense, no sólo para México, sino para toda América Latina. Bajo el "ropaje discursivo de la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico" y ante la precaria independencia de muchos gobiernos latinoamericanos al definir su postura ante la lucha emprendida por Estados Unidos, este país... "favorece las condiciones para la intromisión y la pérdida de soberanía nacional que va imponiendo la lógica de 'seguridad regional'. México, junto con Colombia y Venezuela, son proveedores importantes de petróleo para los planes energéticos de Estados Unidos, y los tres desde sus recursos son muy sensibles a los requerimientos de competitividad de la economía estadounidense y, en última instancia a sus prioridades de seguridad nacional".⁴²⁹

⁴²⁷ Muñoz Bata, Sergio, "La idea norteamericana", *El tiempo*, 9 de agosto de 2011, disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4740727> (Consulta: 28 mayo 2020).

⁴²⁸ Saxe-Fernández, John, *La compraventa de México. Una interpretación histórica y estratégica de las relaciones México-Estados Unidos*, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México, 2016, p.292, disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/ceiich-unam/20170426052046/pdf_1296.pdf (Consulta: 18 junio 2020).

⁴²⁹ Antes de que en México se operaran estrategias político-militares de seguridad hemisférica, existieron ejercicios conjuntos de carácter militar en el Plan Colombia, la Iniciativa Regional Andina, el fortalecimiento del Comando Norte, y el desarrollo de la práctica estadounidense de "certificar" a los países del subcontinente en materias como democracia, derechos humanos, y lucha contra el

III. EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

La consecuencia lógica de la globalización y de que México adoptara su modelo económico a mediados de los ochenta del siglo XX, fue la negociación de acuerdos comerciales regionales. Luego del alejamiento del gobierno de Estados Unidos del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, se hizo inevitable la firma del Tratado de Libre Comercio (*North America Free Trade Agreement (NAFTA)*).

En febrero de 1991 los presidentes de México y Estados Unidos y el Primer Ministro de Canadá iniciaron pláticas encaminadas a lograr un tratado en la materia, el objetivo era que “eliminara progresivamente los aranceles en el flujo de bienes, servicios e inversión, protegiera los derechos de propiedad intelectual y estableciera mecanismos para la solución de controversias”. Las negociaciones concluyeron en 1992, y el 17 de diciembre los tres mandatarios firmaron el instrumento internacional.⁴³⁰ El Tratado constituyó uno de los momentos simbólicos más importantes en las relaciones entre México y Estados Unidos desde la alianza formal de ambos durante la segunda Guerra Mundial; con su firma fracasaba el nacionalismo económico, política estatal vigente desde la Revolución Mexicana.⁴³¹

A partir de 1989, desde que tomó el poder Miguel de la Madrid, los gobiernos mexicanos asumieron los planteamientos económicos del neoliberalismo estadounidense. El nuevo modelo incluyó una reducción de barreras al comercio,

narcotráfico. Cfr. Salinas Figueredo, Darío, “Terrorismo y seguridad: Reflexiones desde América Latina”, en Piñeyro, José Luis (Coord), *La Seguridad Nacional en México: Debate actual*, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), México, 2004, p. 155-174, disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/48393439.pdf> (Consulta 1 febrero 2020).

⁴³⁰ El Senado mexicano aprobó el acuerdo del 22 de noviembre de 1993.

⁴³¹ Vázquez Zoraida, Josefina y Meyer, Lorenzo, *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico 1776-2000*, FCE, 4ª edición, México, 2013, p.239.

tasas de cambio flexibles, privatización de empresas públicas, nuevas reglas regulatorias y mayor apertura para la inversión extranjera directa.⁴³²

La cooperación en materia de seguridad, que analizamos, se inaugura con la firma del Convenio entre México y Estados Unidos para la Cooperación en la Lucha contra el Narcotráfico, en 1989 (Carlos Salinas). En ese documento se aceptó la responsabilidad compartida para enfrentar el problema y las adicciones. También, se hizo hincapié en el establecimiento de programas para la prevención, reducción de la demanda y en la erradicación de cultivos de drogas ilegales.⁴³³

Aunque el presidente Carlos Salinas nunca informó que su política económica tenía como fin la integración con los Estados Unidos, en junio de 1990 dio a conocer que iniciaban pláticas para negociar un tratado entre estos dos países y Canadá.⁴³⁴ Este instrumento, más que normar el comercio, constituye una prioridad en materia de seguridad para los Estados Unidos. No sólo regula la compraventa entre las tres naciones, sino que sentó las bases para resolver asuntos relacionados con el terrorismo, la seguridad cibernética, la migración, el tráfico de drogas y el crimen organizado.

⁴³² Faya Rodríguez, Alejandro, “A quince años del capítulo XI del TLC. Un análisis económico y jurídico”, *Jurídica*, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, núm. 39, México, 2009, pp.13-35, disponible en:

<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/view/30911/27897>
(Consulta: 25 mayo 2020).

⁴³³ Tello Peón, Jorge E., “El control del narcotráfico: operaciones estratégicas e intereses nacionales de México y Estados Unidos en el periodo posterior a la guerra fría”, en Aguayo, Sergio y Bailey, John (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo XXI, México, 1997, pp. 179-180.

⁴³⁴ El TLCAN significó una ampliación del antiguo Tratado de Libre Comercio de Canadá y Estados Unidos que había sido firmado, el 4 de octubre de 1988, entre los dos países. En 1990, este bloque inició negociaciones para ser reemplazado por un tratado que incluyera a México. Stewart Stokes, Hamish, “El Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá: algunas lecciones”, *Estudios Internacionales*, Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales, abril-junio de 1993, vol. 26, núm. 102, pp. 187-203, disponible en: <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/15404> (Consulta: 15 diciembre 2020).

Lo anterior consta en una carta que dirigieron al presidente Donald Trump, 10 ex comandantes del Departamento de Defensa estadounidense. En ella le explican la importancia de la “cercana cooperación” que derivó de este compromiso para resolver asuntos regionales relacionados con los temas referidos en el párrafo anterior. Los terroristas y criminales operan más allá de las fronteras de un país, y requieren “respuestas regionales”, le expusieron al presidente: “Respetuosamente le pedimos que actualice y fortifique el acuerdo con base en un beneficio mutuo, al mismo tiempo que se asegure que este forme parte del arsenal estratégico de los Estados Unidos en el porvenir”.⁴³⁵

En el plano interno, México tenía incorporado el combate a las drogas en su agenda de seguridad nacional y de política exterior, pues consideraba que los narcotraficantes atentaban contra la salud de los habitantes de los países que lo utilizaban como punto de tránsito, al fomentar en ellos la producción y el consumo de drogas; pero debido a la nueva dinámica bilateral, el país, en 1992, adoptó, a través del Programa Nacional para el Control de Drogas, una nueva estrategia. En general, al igual que en los subsiguientes sexenios, incorporó los mismos objetivos de la estrategia estadounidense, promover en primer lugar, la aplicación de la ley, además de la salud pública y la educación.⁴³⁶

⁴³⁵ La carta derivó de la incertidumbre sobre la firma de un nuevo tratado en un contexto de amenazas del presidente Donald Trump a México respecto a una posible cancelación del TLCAN. Los militares revelaron que el Tratado constituía más que un acuerdo comercial, “un pilar central de nuestra seguridad nacional”. Los firmantes eran miembros, cuatro de ellos del Comando Norte (México, Estados Unidos y Canadá) y seis de ellos del Comando Sur (América Central y América del Sur). Cfr. “Piden militares a Trump que continúe el TLC”, *El Mundo*, 16 de marzo de 2018, disponible en: <https://www.diarioelmundo.com.mx/index.php/2018/03/16/piden-militares-a-trump-que-continue-el-tlc/> (Consulta: 17 octubre 2019).

⁴³⁶ “Programa Nacional para el Control de Drogas, 1989-1994. Evaluación y seguimiento México. Poder Ejecutivo Federal”, México, 1992. Programa que “Resume la respuesta nacional ante el problema de las drogas, tanto en la prevención y combate a la delincuencia asociada, que atenta contra el estado de derecho, el bienestar y la seguridad de los mexicanos”, disponible en: <http://www.bibliodrogas.gob.cl:8000/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=1507> (Consulta 3 diciembre 2020).

Entre las razones por las cuales México adoptó líneas estratégicas similares a las del vecino del norte, se encuentra la presencia cada vez más importante de grupos organizados dedicados al tráfico de drogas hacia Estados Unidos, en conexión con los cárteles colombianos; además del interés del gobierno del entonces presidente Carlos Salinas, por mantener el control de las operaciones contra el narcotráfico dentro del territorio nacional. Sobre todo, después de que la Administración para el Control de Drogas, (DEA, por sus siglas en inglés), secuestrara en México a quienes participaron en la tortura y muerte de un miembro de esa Agencia, Enrique Camarena.⁴³⁷ Pero consideramos que el impulso principal para adoptar la estrategia estadounidense, fue el Tratado de Libre Comercio.

Así, el 26 de junio de 1992, se emitió el Decreto que creó el Centro de Planeación para el Control de Drogas (Cendro), organismo encargado de coordinar las actividades de las diferentes instituciones que participaban en el combate al narcotráfico, subordinado a la Procuraduría de la República. El cual tuvo corta vida; el 17 de junio de 1993 se emitió el Decreto que creó al Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Procuraduría General de la República, encargado de planear, ejecutar, supervisar y dar seguimiento a las acciones federales en la materia. Además de la responsabilidad de perseguir los delitos contra la salud, el lavado de dinero y el tráfico de armas, tenía facultades de inteligencia, así como el control del Sistema Estadístico de Control del Narcotráfico.⁴³⁸

⁴³⁷ Rodríguez Luna, Armando, “La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente”, en Benitez Manaut, Raúl (editor), *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las Relaciones México-Estados Unidos*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE), México, 2010, pp. 31-68, disponible en:

<http://www.casede.org/PublicacionesCasede/CrimOrgeIniciativaMerida/cap2.pdf> (Consulta: 3 enero 2020).

⁴³⁸ Disponible en:

http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4747456&fecha=17/06/1993&cod_diario=204542 (Consulta: 5 enero 2021)

Respecto de la cooperación económica para combatir al narcotráfico, los principales programas que utilizó Estados Unidos para transferir recursos a México fueron: a) El Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley (International Narcotics Control and Law Enforcement (INCLE)) a cargo del Departamento de Estado y b) La Sección 1004 de asistencia contra las drogas (Section 1004 Counter Drug Assistance), administrada por el Departamento de la Defensa.⁴³⁹

IV. ALIANZA PARA LA SEGURIDAD Y PROSPERIDAD DE AMÉRICA DEL NORTE

Ya establecimos que desde los años sesenta, la lucha contra el consumo de drogas fue central en la agenda estadounidense, por lo que hubo un embate contra aquellos países que, como México, abastecían el consumo a los adictos norteamericanos, o eran usados como puertos de entrada de narcóticos procedentes de otras regiones. Los esfuerzos del gobierno mexicano, como aumentar considerablemente el presupuesto para erradicar plantíos de marihuana y amapola, y la captura de productores y traficantes, no eran considerados suficientes por EUA.; para evitar conflictos con ese país, en 1996, México aceptó crear un mecanismo bilateral que allanara obstáculos a este tipo de cooperación y que permitiera mantener una comunicación ágil entre los dos gobiernos, el llamado Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN).

Carlos Fazio en el año 2015 describió lo que siguió en esa relación en materia de narcotráfico:

“Hace veinte años, la mañana del 23 de octubre de 1995, el Jefe del Pentágono, William Perry, dijo ante la plana mayor del Ejército Mexicano que entre Estados Unidos y México existían fuertes lazos políticos y económicos, pero que faltaba un “tercer vínculo”, el militar. A partir de entonces, promovida por Washington, la sana distancia entre las fuerzas armadas de ambos países comenzó a acortarse. La finalidad de los gobiernos mexicanos bajo la supervisión de los Estados Unidos, ha sido la de desordenar, destruir, reconstruir, reordenar, todas nuestras estructuras constitucionales, legales, políticas, económicas y sociales, para

⁴³⁹ Rodríguez Luna, Armando, “La Iniciativa Mérida...”, *op.cit.*, p. 35.

favorecer al gran capital trasnacional por encima de los derechos humanos de las poblaciones y, en contra de los derechos territoriales de la nación mexicana a sus recursos naturales.⁴⁴⁰

En 1997 el gobierno mexicano aceptó ejecutar extradiciones temporales de narcotraficantes a Estados Unidos. Además, el presidente Ernesto Zedillo autorizó la entrada de aeronaves y buques de ese país en territorio y aguas mexicanas, en el supuesto de que persiguieran narcotraficantes. Versiones periodísticas señalaron que agentes de la Administración para el Control de Drogas que se encontraban en México portaban armas; lo cual fue negado por el gobierno mexicano. En este periodo además, México solicitó la colaboración de dos agencias estadounidenses: la Oficina Federal de Investigación (FBI) y la Administración para el Control de Drogas (DEA), para entrenar a sus agentes policiacos.⁴⁴¹ Antes de esto, en el plano de los esfuerzos conjuntos, la creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN), había sido lo más contundente.⁴⁴²

En esa década de los noventa, el gobierno mexicano tuvo algunos éxitos en tareas de erradicación y aseguramientos en el territorio nacional, exceptuando la cocaína;⁴⁴³ pero la lucha contra las drogas en Colombia creó condiciones para consolidar al tráfico de drogas, bajo el liderazgo de los cárteles mexicanos,⁴⁴⁴ pues

⁴⁴⁰ Fazio, Carlos, "Geopolítica y despojo", periódico *La Jornada*, 26 de octubre de 2015, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2015/10/26/opinion/019a1pol> (Consulta: 5 mayo 2020).

⁴⁴¹ Chabat, "La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico...", *op. cit.* p.27.

⁴⁴² Benítez Manaut, Raúl, "La Iniciativa Mérida: nuevo paradigma en la relación de seguridad México-Estados Unidos-Centroamérica", artículo que forma parte del proyecto de investigación: *México: observatorio de la guerra al narcotráfico y la Iniciativa Mérida*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C. (Casede), México, respaldado por el Open Society Institute (OSI), Nueva York, pp. 215-242, disponible en:

<https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n87/benitez.pdf> (Consulta: 1 mayo 2020).

⁴⁴³ La erradicación de cultivos ilícitos y aseguramientos en México a nivel federal de 1990-1999, puede ser consultada en Rodríguez Luna, Armando, "La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente", *op. cit.*, p. 40.

⁴⁴⁴ El éxito "parcial" del Plan Colombia llevó al desmantelamiento de los grandes cárteles de Medellín y Cali, esto, por consiguiente, fortaleció a los cárteles mexicanos, que en los años ochenta eran sólo

se alteraron las rutas del narcotráfico, al trasladarse del Caribe, que utilizaban los cárteles colombianos, a las del Golfo de México, el Pacífico, Centroamérica, e incluso el propio territorio mexicano. A ello, se sumaron condiciones de carácter interno, como el proceso de democratización de México, que inició con la alternancia en el poder a nivel municipal en 1989, después estatal y finalmente nacional. Transcurso acompañado por altos grados de corrupción en diferentes niveles del gobierno y sectores de la estructura de procuración de justicia, seguridad pública y seguridad nacional. También por las nuevas características de infraestructura económica y comunicaciones del país que fueron impulsadas por el Tratado de Libre Comercio.⁴⁴⁵

La nueva etapa de cooperación en seguridad entre México y EUA se inició con los supuestos ataques terroristas a Nueva York y Washington el 11 de septiembre de 2001.⁴⁴⁶ Hacia fines del siglo XX, la agenda bilateral ya estaba

utilizados como intermediarios. Benítez Manaut, Raúl, *La Iniciativa Mérida: nuevo paradigma en la relación de seguridad México-Estados Unidos-Centroamérica*, op. cit.

⁴⁴⁵ *Ibidem.*, pp. 40-41.

⁴⁴⁶ Utilizamos la frase “supuestos ataques terroristas” debido a que, en abril de 2009, un grupo de químicos y físicos, algunos dedicados a la academia y otros provenientes de la iniciativa privada, publicaron el artículo: “*Active Thermitic Material Discovered in Dust from the 9/11 World Trade Center Castastrophe* (Material de termita activa descubierto en el polvo de la catástrofe del WTC del 11-S)” donde exponen sus conclusiones de que en el polvo generado en el edificio *World Trade Center* (WTC) había material termítico activo sin reaccionar. Se trata de un material altamente energético, pirotécnico o explosivo. Revista *The Open Chemical Physics Journal*, disponible en: <https://benthamopen.com/contents/pdf/TOCPJ/TOCPJ-2-7.pdf> (Consulta: 11 octubre 2020).

Ese hallazgo corrobora la tesis sostenida por la asociación estadounidense “Arquitectos e ingenieros por la verdad sobre el 11-S”; según la cual, la forma en que se derrumbaron la Torre Norte, la Torre Sur y el Edificio n° 7 (un edificio con estructura de acero contra el que no se estrelló ningún avión y que se cayó en 6’60 segundos de manera totalmente simétrica), sólo pudo ocurrir como resultado de una serie de explosiones en secuencia. Cfr. López Arnal, Salvador, “Lo más prudente y sensato es pedir una nueva investigación sobre el 11-S, *CIP-Ecosocial*,” entrevista a José Luis Gordillo, disponible en:

<https://www.fuhem.es/media/ecosocial/File/Boletin%20ECOS/Boletin%208/entrevista%20a%20Jose%20Luis%20Gordillo.pdf> (Consulta: 11 octubre 2020).

“narcotizada”, tenía un énfasis importante en el tema del narcotráfico.⁴⁴⁷ A partir de esa fecha, México instrumentó el Plan Centinela, con cuatro objetivos: 1) vigilar las fuentes de energía eléctricas, nucleares y petroleras; 2) resguardar las fuentes hidráulicas como presas, ríos y mares; 3) asegurar las instalaciones de comunicación terrestre y aérea, denominadas instalaciones de interés regional; y 4) salvaguardar las instalaciones de carácter local como telefonías, comunicaciones satelitales y electrónicas.⁴⁴⁸

En los años posteriores al 2001, para corresponder a EE.UU., el terrorismo se convirtió en un tema central de la agenda de seguridad de ambos países.⁴⁴⁹

⁴⁴⁷ Señala Raúl Benítez, que si bien, el narcotráfico no era el eje toral de las relaciones entre los dos países a fines del siglo XX —pues lo comercial, e incluso lo político, tenían prioridad—, el narcotráfico elevaba su rango como un tema crítico. Benítez Manaut, *La Iniciativa Mérida: nuevo paradigma en la relación de seguridad México-Estados Unidos-Centroamérica*, op. cit., p. 221.

⁴⁴⁸ El Plan, vigente hasta 2003, consideraba la Sonda de Campeche como el área dónde se aplicaba protección por parte de la Armada de México. Además, en marzo de 2002 se firmó el Plan de Acción de la Alianza para la Frontera México-Estados Unidos, también conocido como “Acuerdo de fronteras inteligentes”, con tres objetivos estratégicos: 1) Infraestructura segura: Armonización de los sistemas de planificación fronteriza y comunicación entre las agencias migratorias de ambos países. 2) Flujo seguro de personas en los cruces fronterizos. El uso de tecnología era parte del objetivo y así lo expresó a la extensión de la Red Electrónica para la Inspección Rápida de Viajeros (SENTRI por sus siglas en inglés). También se propuso incrementar el número de agentes migratorios de ambos países, dándose la mayor atención al corredor Arizona-Sonora. 3) Flujo seguro de bienes: coordinación de los servicios de atención e intercambio de información entre las agencias aduanales de ambos países; instalación de máquinas de rayos gamma en cruces fronterizos de ferrocarril; creación de la Coalición Empresarial Anticontrabando y de la Alianza Aduanero-Comercial contra el Terrorismo; intercambio electrónico de datos relativo a cada transacción; investigaciones conjuntas contra el fraude aduanero; y desarrollo de sistemas de monitoreo a embarques en tránsito. Tanto la Administración General de Aduanas de México como *la Customs and Border Protection (CBP)* instauraron carriles exclusivos de alta tecnología para agilizar el flujo comercial terrestre. Cfr. Rodríguez Luna, op. cit., p. 42.

⁴⁴⁹ Según la revista *Contralínea*: Cinco temas quitaban el sueño a los agentes de seguridad nacional de México, y eran los “riesgos” que, según ellos, de manera permanente corría el Estado mexicano desde hacía varios lustros: los grupos armados, las fronteras y migración, el crimen organizado, el terrorismo y la dinámica geográfica. Temas que cada año están presentes en la Agenda Nacional de

Mientras, los grupos organizados del narcotráfico en el país comenzaron a expandir sus operaciones a lo largo del territorio, teniendo mayor acceso a armas cada vez más potentes. La administración del presidente Vicente Fox mostró resultados irregulares en las tareas de erradicación de cultivos de marihuana y amapola, así como en los aseguramientos de marihuana y cocaína. Rodríguez Luna destaca que éstos se concentraron en los estados de Chihuahua, Durango, Guerrero, Sinaloa, Nayarit, Michoacán, Oaxaca, Sonora y Jalisco; es decir, en todo el Pacífico mexicano, lo cual significaba una ventaja estratégica para el cártel de Sinaloa.⁴⁵⁰

De hecho, el narcotraficante apodado *El Chapo Guzmán*, miembro de ese cártel, se escapó de la prisión de máxima seguridad de Puente Grande durante el gobierno del presidente Vicente Fox, y no fue capturado durante los 13 años siguientes.⁴⁵¹ Esto, a pesar de que uno de los objetivos de la “guerra contra el

Riesgos. Camacho, Zósimo, “¿Que “amenaza” a México desde hace lustros, según el Cisen?, *Contralínea.com.mx*, 1 de noviembre de 2017, disponible en:

<https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2017/11/01/amenaza-mexico-desde-lustros-seguncisen/> (Consulta: 10 mayo 2020).

⁴⁵⁰ Cfr. Rodríguez Luna, *op. cit.*, p. 42.

⁴⁵¹ Por incompetencia o complicidad, el 19 de enero de 2001 el *Chapo Guzmán* (Cártel de Sinaloa) se escapó de la Cárcel de Alta Seguridad de Puente Grande; y a partir de entonces y durante 12 años, ni la Agencia Federal de Investigaciones (Vicente Fox) ni la Secretaría Federal de Seguridad Pública (Felipe Calderón) pudieron dar con su paradero. Esto último pese a que la “guerra contra el narcotráfico” de Calderón tenía como objetivo atrapar a los líderes de los cárteles; pero que, de acuerdo a EE.UU., se encaminó a combatir a los cárteles rivales del de Sinaloa, como los de: el Golfo, los Zetas, los Beltrán Leiva y *la Barbie*, y cuyas plazas liberadas hacían suyas los miembros de ese cártel. El 22 de febrero de 2014 el gobierno del presidente Enrique Peña anunció que Guzmán había sido capturado, pero el 11 de julio de 2015 se fugó de nuevo. Esta vez del Penal de Máxima Seguridad de El Altiplano, ubicado en Almoloya, Estado de México. Al respecto, la Comisión Nacional de Seguridad señaló, que, Guzmán era el único preso que habría logrado fugarse dos veces de un penal de máxima seguridad. El 8 de enero de 2016 la administración de Enrique Peña anunció su recaptura y lo extraditó a EE.UU., en donde se encuentra preso. (Recuento propio).

narcotráfico” pactada con Estados Unidos en el marco de la Iniciativa Mérida, tenía como fin atrapar a los “capos” de la droga.⁴⁵²

Un avance en el involucramiento del gobierno de México en fortalecer la seguridad estadounidense, se llevó a cabo el 23 de marzo de 2005. Los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá anunciaron la puesta en marcha de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), que implicaba el compromiso de los tres países en mantener un enfoque regional.⁴⁵³ El objetivo era una mayor integración a través de: promover el crecimiento económico, la competitividad y la calidad de vida en América del Norte.⁴⁵⁴ La agenda incluía un

⁴⁵² El investigador Esteban Arratia Sandoval de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), sostuvo que el escape del líder del Cártel de Sinaloa, *El Chapo* Guzmán, representaba un duro revés a uno de los brazos de la guerra contra el narcotráfico en el gobierno de Felipe Calderón, la estrategia Objetivos de Alto Valor (High Value Target (HVT)), cuyo fin era desarticular a las organizaciones de narcotraficantes mediante el abatimiento o detención de sus líderes. Este método, explica el autor, es aplicado habitualmente no sólo contra grupos criminales, sino también en contra movimientos insurreccionales u organizaciones terroristas. Así, la puesta en marcha de esta clase de estrategias suele obedecer a una conceptualización errónea de las organizaciones criminales como movimientos insurrectos (insurgencia criminal) que representan una amenaza directa a la integridad del Estado (se busca desarticular a los principales grupos criminales y restablecer la legitimidad institucional en zonas disputadas y perdidas), llevando a que tanto el combate como la resistencia de éstas adquieran los rasgos de un conflicto de baja intensidad. Aunque el método resultó exitoso en la Guerra de Afganistán, no lo fue en la “guerra contra el narcotráfico”, por diversas razones que el autor explica en su artículo. Cfr. Arratia Sandoval, Esteban, “¿Éxito táctico o fracaso estratégico? High Value Target y su aplicación a la guerra contra el narcotráfico (2006-2012)”, revista *Si Somos Americanos*, Universidad Arturo Prat (UNAP), Instituto de Estudios Internacionales, v. 15, núm. 2, diciembre de 2015, pp. 173-206, disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482015000200008> (Consulta: 19 marzo 2020).

⁴⁵³ El anuncio fue hecho por el entonces titular del Poder Ejecutivo, Vicente Fox, y sus homólogos de Estados Unidos y Canadá, el presidente George W. Bush y el Primer Ministro Paul Martin, respectivamente.

⁴⁵⁴ Jaime Preciado y Jorge Hernández explican que los antecedentes más relevantes de esta iniciativa se pueden rastrear en dos momentos, antes y después del 11-S. En el primer momento; a partir de declaraciones emitidas en Guanajuato en febrero de 2001 por parte de los presidentes George W. Bush y Vicente Fox, se puede advertir que la alianza se encaminaba “Hacia una sociedad

aumento de la productividad; la reducción de los costos del comercio y de transacción; mayor corresponsabilidad con el medio ambiente; facilitar el comercio de productos agrícolas; y proteger a las poblaciones contra las enfermedades. Además se pactó una evaluación semestral de su instrumentación.

El acuerdo incluyó un enfoque común para la seguridad de Norteamérica, destacando como acciones: Proteger a la región contra amenazas externas; prevenir y responder a amenazas dentro de la región; y aumentar la eficiencia del tránsito seguro de bajo riesgo a través de las fronteras. El punto de partida fue que la seguridad y la prosperidad eran mutuamente dependientes y complementarias.⁴⁵⁵ El texto consignaba que el objetivo de seguridad, estaba intrínsecamente relacionado con los flujos económicos y comerciales; es decir, que el enfoque era proteger el capital, más que a las personas. Se pretendía evitar que las nuevas medidas de seguridad implementadas en la región se convirtieran en “obstáculos innecesarios al comercio”.⁴⁵⁶

para la prosperidad”; pero después, de los “ataques”, Estados Unidos destacó como prioridad la estratégica de combate al terrorismo. Cfr. “2005: ASPAN y la nueva agenda de la integración norteamericana siguen dejando fuera la migración”, disponible en: <https://ieei.unesp.br/portal/wp-content/uploads/2011/10/2005-ASPAN-y-la-nueva-agenda-de-integracion-norteamericana-siguen-dejando-fuera-la-migracion-Jaime-Hernandez.pdf> (Consulta: 23 enero 2021).

⁴⁵⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores, Alianza para Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, documento disponible en:

<https://www.comerciointernacional.com.mx/ci/mapajuridico/acuerdos/ALIANZA%20PARA%20LA%20SEGURIDAD%20Y%20LA%20PROSPERIDAD%20DE%20AMERICA%20DEL%20NORTE.pdf>

(Consulta: 29 mayo 2020).

⁴⁵⁶ El documental: “Seguridad y prosperidad para los ricos, explotación y militarización para los pueblos” elaborado por CIEPAC A.C. (Chiapas), Gruppe B.A.S.T.A. (Alemania) y Cine Rebelde (Alemania) en 2008, aseguró que la Alianza significaba para los pueblos de los tres países: pérdida de soberanía, profundización del modelo neoliberal, militarización, criminalización de la protesta social, saqueo, privatización de los recursos naturales y energéticos y homologación de leyes, disponible en: <http://ratoncitolibertario.blogspot.com/2010/08/aspan.html> (Consulta: 18 febrero 2020).

Analistas sostienen que la debilidad de la cooperación basada en el Acuerdo de Fronteras Inteligentes (2002)⁴⁵⁷ y la Alianza para la Seguridad (2005) reside en que, a diferencia del Tratado de Libre Comercio, aquellos no fueron compromisos avalados por los congresos, y al no ser acuerdos de Estado, se circunscriben a la cooperación de los gobiernos en turno. Así, al cambiar el titular del Poder Ejecutivo en México, la cooperación binacional en seguridad se contempló en la Iniciativa Mérida.⁴⁵⁸

V. LA INICIATIVA MÉRIDA

Las reformas para incorporar a México a la globalización produjeron procesos desiguales que iniciaron con la creación de una estructura económica en los ochenta y la incorporación del país a los circuitos económicos y financieros transnacionales. En los años noventa se afianzó este paso a través del Tratado de Libre Comercio.⁴⁵⁹ En lo político, se transformaron las estructuras electorales, que transitaban de la Secretaría de Gobernación hacia un órgano autónomo del Estado: el Instituto Federal Electoral; se modernizaron los partidos políticos para insertarse en la competencia; y se reforzaron algunas estructuras que respondían a un Estado no democrático, como el Congreso. Sin embargo, partes del Estado no se transformaron. Un ejemplo paradigmático es el sistema de justicia que se mantuvo casi igual, pese a la reforma constitucional en materia penal de 2008.

Hacemos un paréntesis para enfatizar la falta de transformación de las corporaciones policíacas, las que no fueron dotadas de un modelo adecuado para

⁴⁵⁷ El 22 de marzo de 2002, después de concluir la Cumbre de Monterrey, los presidentes Vicente Fox de México y George Bush de Estados Unidos, firmaron un acuerdo de 22 puntos para construir una "frontera inteligente" entre ambos países. Dicho acuerdo permitiría garantizar la seguridad fronteriza, con el combate al tráfico de personas, drogas y armas; y acelerar el flujo comercial y de individuos de manera legal y ordenada, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/internacional/2002/4/6/mexico-estados-unidos-nueva-frontera-inteligente-65574.html> (Consulta. 1 enero 2021).

⁴⁵⁸ Benítez Manaut, *op.cit.*, pp. 226-227.

⁴⁵⁹ En esta parte seguimos el análisis de Raúl Benítez en: "La Iniciativa Mérida: nuevo paradigma...", *op. cit.*, pp. 215-219.

las nuevas condiciones del país. Desde nuestra óptica esto fue así porque, aunque la reforma citada facultó a la policía para investigar delitos a fin de evitar que su función se limitara a “patrullar para detener y detener para investigar”; nunca se atendió el reto logístico que ello implicaba, de mejorar la calidad de la fuerza policial, para instrumentar y hacer efectiva la nueva facultad. Creemos que no hubo, ni hay, voluntad política para profesionalizar a estos cuerpos y que funcionen adecuadamente, pues ello facilita la intromisión de las Fuerzas Armadas en las labores de seguridad pública y judicial, encaminadas a enfrentar al crimen organizado.

En cuanto a la Iniciativa Mérida, evidencia indica que se produjo antes de que el entonces presidente “electo” protestara como Jefe del Ejecutivo federal, durante una reunión en la Casa Blanca que éste sostuvo con el primer mandatario estadounidense, George W. Bush.⁴⁶⁰ Ese día, de acuerdo al testimonio de quien era embajador de EE.UU. en nuestro país, Antonio Garza, “el militante de Acción Nacional le planteó el tema que marcaría su sexenio: la lucha contra el crimen organizado”.⁴⁶¹

⁴⁶⁰ La reunión se realizó el 8 de noviembre de 2006, Herrera, Claudia y Brooks, David, “Calderón ofrece a EU “puentes para el progreso y no muros que nos aislen””, periódico *La Jornada*, 9 de noviembre de 2006, disponible en:

<https://www.jornada.com.mx/2006/11/09/index.php?section=politica&article=014n1pol> (Consulta: 12 diciembre 2020).

Pero desde mucho antes, en las reuniones que el entonces embajador de Estados Unidos en México, Antonio O Garza Jr., sostuvo con el equipo de Calderón, se trataron los temas de seguridad. En junio de 2006, Germán Martínez se reunió con un grupo de consejeros militares y políticos de la embajada estadounidense. Torre, Wilbert, *Narcoleaks: La Alianza México-Estados Unidos en la guerra contra el crimen organizado*, op. cit., p. 23.

⁴⁶¹ Alfredo Corchado en el libro titulado *Medianoche México: El descenso de un periodista a las tinieblas de su país*, recoge el testimonio del entonces embajador de EE.UU en México, Antonio O. Garza Jr.

Antonio Garza advirtió a Washington, en un memorándum que envió, que “la meta de un gobierno encabezado por el político michoacano sería encontrar puntos en común entre terrorismo, seguridad y narcoterrorismo”.⁴⁶²

Quince días antes de la elección de julio de 2006, el embajador Garza envió un mensaje al Departamento de Estado: “México debe aceptar que enfrenta una crisis de narcotráfico y violencia y debe reaccionar en consecuencia. Persiste una tendencia a encarar la relación en términos anticuados y es preciso un compromiso de la nueva administración para sentarse con nosotros desde los primeros días para remover los obstáculos que impiden superar nociones rebasadas de soberanía...”⁴⁶³

Más aún, de acuerdo a la versión del militar mexicano Roberto Badillo, la Iniciativa Mérida fue fraguada por la Administración para el Control de Drogas de Estados Unidos.⁴⁶⁴

El titular del Poder Ejecutivo Felipe Calderón firmó, junto con su homólogo estadounidense George W. Bush, este pacto, en marzo de 2007. El encuentro se realizó en Mérida, Yucatán, lugar que origina el nombre de la Iniciativa.⁴⁶⁵ Así, en

⁴⁶² Cable diplomático, confidencial, 06México3081, en Torre, Wilbert, “*Narcoleaks: La Alianza México-Estados Unidos en la guerra contra el crimen organizado...*”, *op. cit.*

⁴⁶³ Cable diplomático, confidencial, 06México255, *Idem.*

⁴⁶⁴ El General de división retirado Roberto Badillo advirtió el peligro de una invasión a México por parte de Estados Unidos “so pretexto de combatir el narcotráfico”. Aranda Jesús, “Tras cuatro años de gobierno, Calderón sigue sin estrategia contra el narco: Badillo”, periódico *La Jornada*, 29 de noviembre de 2010, p.22.

⁴⁶⁵ En esta primera fase de negociaciones participaron; por EE.UU, el embajador Antonio Garza, la Secretaria de Estado Condoleezza Rice, y la vice secretaria adjunta para asuntos relacionados con Canadá y México, Roberta Jacobson. Por México participaron la secretaria de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa, el embajador de México ante EE.UU, Arturo Sarukhán, y el subsecretario para América del Norte, Carlos Rico Ferrat. Cfr. “10 años de la Iniciativa Mérida: un recuento de la cooperación entre México y EU”, *Expansión*, 10 de abril de 2017, disponible en: <https://expansion.mx/nacional/2017/04/09/10-anos-de-la-iniciativa-merida-un-recuento-de-la-cooperacion-entre-mexico-y-eu> (Consulta: 30 septiembre 2020).

octubre de 2007 se anunció el Programa de Cooperación en Seguridad Estados Unidos, México, Centroamérica, República Dominicana y Haití, concebido “para combatir el tráfico de drogas y armas, y la violencia generada por el crimen organizado”. Para lo cual EE.UU. se comprometió a crear un fondo de 1.4 miles de millones de dólares por tres años. En diciembre de 2008 ambos países firmaron la primera Carta de Acuerdo sobre la Iniciativa Mérida; lo que, en principio significó el reconocimiento de las responsabilidades compartidas para contrarrestar la violencia ocasionada por las drogas en contra de los ciudadanos en ambos lados de la frontera.⁴⁶⁶

La solicitud de asistencia a Estados Unidos para combatir al narcotráfico significó un cambio en las relaciones. Vimos que desde los años ochenta el tema se discute en la agenda de seguridad bilateral, pero que los gobiernos anteriores habían logrado evadir las presiones estadounidenses, siendo la ilegitimidad del entonces titular de la Presidencia lo que concretó la negociación.⁴⁶⁷

Hacemos un paréntesis para subrayar la ilegitimidad de quien fungió como presidente de la República en ese tiempo, pues es relevante para la investigación. Ya asentamos que según los datos del cómputo definitivo, éste ganó las elecciones con una diferencia de 233 mil 831 votos sobre el candidato Andrés Manuel López Obrador, y que los magistrados del Tribunal Electoral admitieron que se presentaron irregularidades en el proceso, “pero ninguna de una magnitud grave”. Además, de que cuestionaron al entonces presidente Vicente Fox, por sus frecuentes declaraciones en la campaña que, concluyeron los servidores públicos, “pusieron en riesgo la validez de las elecciones”.⁴⁶⁸ A lo que se suma el hallazgo del analista

⁴⁶⁶ La Iniciativa continuó aplicándose en los gobiernos que sucedieron a Calderón y Bush, los encabezados por Enrique Peña y Barack Obama, respectivamente.

⁴⁶⁷ Ver notas a pie de página 217 y 218.

⁴⁶⁸ La magistrada Alfonsina Navarro, una de las dos ponentes del proyecto de dictamen, reconoció que hubo cosas irregulares, pero que algunas de ellas “no fueron comprobadas y otras no fueron de tales dimensiones de gravedad que pusieran en duda la validez de la elección”. Otro de los jueces, Eloy Fuentes Cerda, admitió que el tono utilizado en las campañas electorales fue “duro, en muchos

José Antonio Crespo, luego de revisar, años más tarde, las actas de cómputo de aquel proceso, cuando encontró que los votos irregulares superaban los sufragios con que aritméticamente aventajaba el primer lugar al segundo, por lo que no se podía saber cuál era la voluntad mayoritaria del electorado.⁴⁶⁹

Regresando a la Iniciativa Mérida, el análisis debe realizarse en el contexto de la estrategia de la guerra contra las drogas que Estados Unidos diseñó y puso en práctica desde 1989. Este instrumento consiste en un paquete de asistencia y contiene diversos programas implementados por varias agencias mexicanas y norteamericanas, éstas últimas bajo el liderazgo del Departamento de Estado. De acuerdo a la página de la embajada de EE.UU. la Iniciativa se sostiene en cuatro columnas: a) Afectar la capacidad operativa del crimen organizado; b) Institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de derecho; c) Crear la

casos basadas en el descrédito”, pero esto tampoco fue suficiente para declarar la invalidez de los comicios, dijo. “Declaran a Calderón Presidente electo”, *El Siglo de Durango*, 6 de septiembre de 2006, disponible en:

<https://www.elsiglodedurango.com.mx/noticia/105753.declaran-a-calderon-presidente-electo.html>). (Consulta: 10 mayo 2020).

Los integrantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial son responsables de atentar en contra de la legalidad que rige las elecciones, impusieron su voluntad personal al instalar a Calderón en el poder, contrariando los principios que la Constitución mexicana sanciona en los artículos 39 y 40. Los relativos a una República democrática cuyos gobernantes son electos por el pueblo soberano en las urnas. Este hecho actualiza el contenido del artículo 136 que establece que: “... En caso de que por cualquier trastorno público, se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, **serán juzgados**, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta”.

⁴⁶⁹ Crespo, José Antonio, “2006: *Hablan las Actas...*”, *op. cit.*

Es de señalar que dentro de las funciones de los magistrados electorales está la de proteger el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos; entre ellos, y primordialmente, el voto activo y pasivo. Estos servidores desatendieron su obligación al no revisar las actas electorales, pues de haberlo hecho hubieran tenido que anular la elección. En cambio, le otorgaron el poder a una persona que no se sabe si ganó las elecciones y con ello pudieron haber sustituido la voluntad mayoritaria del electorado.

estructura fronteriza del siglo XXI; y d) Construir comunidades fuertes y resilientes.⁴⁷⁰

Pilar 1 de la Iniciativa Mérida. Afectar la capacidad operativa de los cárteles mexicanos. La representación diplomática en su página destaca que “la disminución del poder de los grupos criminales mexicanos consiste en capturar y encarcelar sistemáticamente a sus líderes y reducir sus ganancias del tráfico de drogas mediante el decomiso de narcóticos y el freno al lavado de dinero y disminución de la producción de drogas”. La asistencia por parte de Estados Unidos consistiría en: “proporcionar equipo, tecnología, aviación y entrenamiento a fin de lograr investigaciones más efectivas, aumentar el número de capturas y arrestos, lograr procesos legales exitosos e interdicción de cargamentos”.⁴⁷¹

En México este pilar dio como resultado múltiples matanzas y encarcelamiento de los más pobres, los vendedores minoristas y los transportistas de droga. Pareciera más efectivo enfocar la política a encarcelar a la jerarquía de este tipo de organizaciones. Los hechos hablan por sí mismos, en los 12 años de su aplicación no se logró afectar la “capacidad operativa de los cárteles”.

⁴⁷⁰ Fortalecer a las comunidades mediante la creación de una cultura de respeto a las leyes y la disminución del atractivo y poder de las organizaciones dedicadas al narcotráfico. Al implementar y crear programas de trabajo, involucrar a los jóvenes con sus comunidades, expandir las redes de protección social y generar confianza en las instituciones públicas, la Iniciativa Mérida desarrollará nuevas estrategias para el fortalecimiento de las comunidades mexicanas en contra del crimen organizado, señala la página de la embajada de EE.UU. en México.

⁴⁷¹ Respecto al pilar 1, son de destacar las declaraciones de octubre de 2011, al final del gobierno del presidente Felipe Calderón, del subsecretario de Estado William Brownfield, durante una audiencia del subcomité del hemisferio occidental de la Cámara de Representantes: "La Iniciativa Mérida no buscó ser ni representa una operación contra los cárteles mexicanos de las drogas o actores criminales. Ni intentó ser la panacea contra la actividad criminal". NTX, “México requiere profesionalizar policías”, afirma EU, *Informador.mx*, 4 de octubre de 2011, disponible en: <https://www.informador.mx/Mexico/Mexico-requiere-profesionalizar-policias-afirma-EU-20111004-0069.html> (Consulta: 11 mayo 2020).

Tampoco existió una política de detención de armas ilegales en las fronteras mexicanas ni los gobiernos exigieron a Estados Unidos controlar la frontera sur de su territorio, a sus capos y a su industria armamentista.⁴⁷²

Alejandro Hope cuestiona la afirmación de que las organizaciones mexicanas de narcotráfico controlan la mayor parte de la distribución de droga en cientos de ciudades estadounidenses, versión que alimentan las agencias antidrogas de ese gobierno.⁴⁷³ El especialista basa su afirmación en una encuesta realizada por los académicos Jonathan Caulkins y Eric Sevigny entre reclusos de penitenciarías federales y estatales en Estados Unidos en 2004. Esta investigación determinó el perfil de quienes se encontraban presos por delitos relacionados con drogas ilegales, e implicó la división de los reclusos en cuatro grupos poblacionales y los porcentajes de acuerdo a sus actividades.

El 65% de los presos que servían como mulas eran estadounidenses; el 17% eran mexicano-estadounidenses y sólo el 10% eran mexicanos. De los vendedores mayoristas de droga el 85% eran estadounidenses el 7% mexicano-estadounidenses y sólo el 5% eran mexicanos. En las operaciones de lavado de dinero, el 87% eran estadounidenses, el 10% mexicano-estadounidenses y un porcentaje menor al 1% eran mexicanos. Los importadores de narcóticos eran, 58% estadounidenses, 18% mexicano-estadounidenses y alrededor del 7% mexicanos. Entonces, el mercado de droga estadounidense es controlado por ellos mismos.⁴⁷⁴

⁴⁷² A la firma de la Iniciativa Mérida, en el Congreso de México se calculó que existían alrededor de 12 mil armadoras en EE.UU.

⁴⁷³ Hope, Alejandro, “Los cárteles no hablan inglés”, *Animal Político*, 23 de dic de 2011, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/plata-o-plomo/los-carteles-no-hablan-ingles/> (Consulta: 17 febrero 2020).

⁴⁷⁴ Los cárteles de EUA son por lo menos: Hells Angels, Los Bandidos, Gangsters Disciples y Calle 18; y estarían relacionados con los cárteles de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación para el trasiego de enervantes, en especial fentanilo. Esquivel, J. Jesús, “Cárteles Domésticos, el nuevo problema de EU”, revista *Proceso*, 9 de febrero de 2020, núm. 2258, pp. 6-9.

En el año 2007, al embajador de EE.UU. en México, Antonio Garza,⁴⁷⁵ le llamó la atención que la mayor parte de los expertos mexicanos en seguridad opinaran, desde el primer año de implementación de la estrategia, que la “guerra contra el narcotráfico” representaba más ruido y espectáculo que una reducción significativa del crimen y sus actividades. Un año después, en un informe confidencial a Washington, dos meses antes de que el presidente George Bush le entregara el poder a Barack Obama, Garza se refirió a la “falta de pericia de García Luna para controlar a sus subordinados”.⁴⁷⁶ También, comunicó a su gobierno sobre el entrenamiento que impartía la administración del entonces presidente de Colombia Álvaro Uribe a miles de policías mexicanos en estos términos: “El director de la Policía Nacional de Colombia ha advertido a Luna que si no mejora sus procesos de veto y selección de los policías que son entrenados por esa fuerza, el programa será cancelado”.

El último informe de Garza antes de irse de nuestro país concluyó: “...la gente en México percibe correctamente a las instituciones encargadas de aplicar la ley como ineptas y corruptas. Conforme Mérida avance (Iniciativa Mérida), debemos presionar al gobierno mexicano para que establezca unidades agresivas de asuntos internos para identificar y castigar a los malos policías”.⁴⁷⁷

Fue en esta fecha que la DEA admitió que los cárteles gringos sí existían. Cfr. “Admite la DEA, los cárteles gringos si existen”, revista *Proceso*, núm. 2258.

⁴⁷⁵ Fue nombrado embajador en México por George W. Bush, permaneció en esa representación de noviembre de 2002 al 2008, cuando el presidente Barack Obama ganó las elecciones. Este diplomático interactuó con los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón.

⁴⁷⁶ Torres, Wilbert, *Narcoleaks: La Alianza México-Estados Unidos en la guerra contra el crimen organizado*, op. cit., p. 159.

⁴⁷⁷ El informe de Garza además resalta la necesidad de impulsar una mejor coordinación institucional; consideraba que la mayoría de las instituciones mexicanas involucradas en la “guerra contra las drogas” -Ejército, Secretaría de Seguridad Pública, Procuraduría General de la República y CISEN-, y hasta abajo en la cadena las policías estatales y municipales-, no se tenían confianza entre ellas. El diplomático dudaba de la eficacia del gobierno de México en materia de inteligencia: “En principio, el objetivo del gobierno es promover una mayor conectividad a través de Plataforma

Pilar 2 de la Iniciativa Mérida.- Institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de derecho. El pilar está destinado a “Aumentar la capacidad de los órganos mexicanos encargados de la seguridad pública, fronteras e instituciones judiciales para mantener el estado de derecho”. Los programas de la Iniciativa Mérida fortalecerían “las capacidades de instituciones claves para mejorar controles internos, continuar con la profesionalización de la policía y las fuerzas armadas, reformar los centros penitenciarios e implementar la reforma del sistema penal de justicia”.

Aquí la óptica estadounidense impone a México su modelo de justicia, de seguridad nacional y de Estado de Derecho, en donde lo importante es introducir al Ejército en labores de seguridad pública en los países latinoamericanos para garantizar sus fronteras. Es decir, para militarizar la impartición de justicia en el país y acercar nuestro sistema de justicia y seguridad al de ellos. Al mismo tiempo, se creó un régimen especial aplicable al crimen organizado en el que los acusados cuentan con derechos fundamentales reducidos y las autoridades con más poderes discrecionales.

¿Y qué obtuvo México? A través de los programas de la Iniciativa Mérida, aumentó la capacidad de las fuerzas de seguridad para hacer arrestos masivos y encarcelar disidentes, muchos campesinos no dedicados al narcotráfico quienes defendían sus tierras frente a las transnacionales fueron encarcelados.⁴⁷⁸ Además

México, la iniciativa creada para compartir la inteligencia. Sin embargo, cada institución ha continuado persiguiendo pistas y realizando investigaciones de manera independiente, si no es que peleando abiertamente con sus contrapartes”, señaló. *Idem*.

⁴⁷⁸ Algunos ejemplos: a) Bellinghausen, Hermann, “Liberan a los últimos campesinos encarcelados de “los cinco de Bachajón””, periódico *La Jornada*, 25 de julio de 2011, p. 16, disponible en: (<https://www.jornada.com.mx/2011/07/25/politica/016n1pol>). El autor dio a conocer que, debido a su resistencia a los proyectos turísticos privatizadores, campesinos tzeltales permanecieron más de cinco meses prisioneros acusados del asesinato de un ejidatario de Agua Azul y de presuntos delitos relacionados con protestas en el cruce de dicho lugar en febrero de 2011; y aunque los cargos resultaron falsos, los indígenas permanecieron encarcelados, lo que originó protestas en consulados y embajadas de México en Europa, Estados Unidos, Sudáfrica, Australia y Argentina, además de movilizaciones en Chiapas y otras partes del país. El Movimiento por Justicia del Barrio, de Nueva

hubo miles de ciudadanos muertos, desaparecidos, desplazados y torturados. Mientras tanto, García Luna obtuvo ganancias por privatizar 8 centros penitenciarios, contratos que beneficiaron a personajes “muy ligados al poder”,⁴⁷⁹ y se le investiga por cobrar protección a un cártel. La Unidad de Inteligencia Financiera dio a conocer que el ex funcionario obtuvo depósitos millonarios, a través de la Secretaría de Gobernación, en ese gobierno y también en el siguiente.⁴⁸⁰

Pilar 3 de la Iniciativa Mérida. Crear estructura fronteriza del siglo XXI, es el objetivo de este pilar. “Facilitar el comercio legítimo y tránsito de personas mientras se restringe el flujo ilícito de drogas, personas, armas y efectivo; proporcionar las bases para una mejor infraestructura y tecnología para fortalecer y modernizar la seguridad fronteriza en los cruces terrestres del norte y del sur, puertos y aeropuertos”. Los programas de profesionalización aportarían nuevas habilidades a

York, jugó un papel determinante para su liberación. b) Mandujano, Isaín, “Ofrecen disculpas a campesinos de Chiapas encarcelados injustamente durante gobierno de Sabines”, revista *Proceso*, 8 de febrero de 2017, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/473663/ofrecen-disculpas-a-campesinos-chiapas-encarcelados-injustamente-gobierno-sabines>, (Consulta: 8 enero 2020). El subsecretario de Gobernación, Roberto Campa, y el secretario general de Gobierno, Juan Carlos Gómez, ofrecieron disculpas a los 25 campesinos por el maltrato y los dos años de encarcelamiento que sufrieron en la administración anterior, tras un acuerdo conciliatorio con la organización campesina derivado de las recomendaciones de la CNDH 64/2011 y 11/2013.

⁴⁷⁹ “Los contratos de García Luna para privatizar las cárceles: cada interno cuesta 114,588 pesos al mes” *Infobae*, 13 de enero 2021, disponible en:

<https://www.infobae.com/america/mexico/2021/01/13/los-contratos-de-garcia-luna-para-privatizar-las-carceles-cada-interno-cuesta-114588-pesos-al-mes/> (Consulta: 2 febrero 2021).

⁴⁸⁰ Esto lo dio a conocer el titular de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) en el gobierno de López Obrador. Cfr. “UIF investiga desvíos a García Luna en la Segob de Osorio y en CdMx de Mancera”, *Forbes Staff*, 27 de diciembre de 2019, disponible en: <https://www.forbes.com.mx/uif-investiga-desvios-a-garcia-luna-en-la-segob-de-osorio-y-en-cdmx-de-mancera/> (Consulta 27 enero 2021).

Además, García Luna está siendo investigado en los Estados Unidos por presuntamente haber recibido dinero del cártel de Sinaloa a cambio de protección.

las agencias encargadas del manejo fronterizo, y un mayor número de tecnologías no invasivas ayudarían en la detección de actividades criminales.

Esto pareciera más bien un control social de las migraciones, porque no es entendible que se busque “restringir” el comercio ilegítimo de armas sin compromisos concretos para controlar el tráfico.⁴⁸¹ Fue hasta la administración del presidente López Obrador que por primera vez, el gobierno mexicano, formuló una petición formal a EE.UU. de conformar el Grupo Binacional en la materia, cuya primera reunión se realizó en México en octubre de 2019.⁴⁸² El secretario de

⁴⁸¹ El general retirado Roberto Badilla cuestionó la permisividad de Calderón en el tráfico ilegal de armas de EE.UU. a México, pues “en ocasiones dice oraciones fuertes en contra de Estados Unidos, y les dice ¡ustedes son los culpables!”, pero en los hechos es omiso. Badilla señaló la necesidad de que “sus órganos de gobierno –de Calderón– presenten una queja ante organismos internacionales para obligar a ese gobierno (EE.UU)...”. Advirtió que la “guerra contra el narcotráfico” no iba a ningún lado; y que terminaríamos con 35 o 40 mil muertos (este año) sin haber resuelto el problema, y pidió a: “los mexicanos que están en el gobierno...tener el patriotismo para decirle ¡no! a Estados Unidos cuando al país no le convengan sus propuestas”. Aranda, Jesús, “Tras cuatro años de gobierno, Calderón sigue sin estrategia contra el narco: Badillo”, *periódico La Jornada*, 29 de noviembre de 2010, p.22.

⁴⁸² La Secretaría de Seguridad y Participación Ciudadana detalló mediante Boletín 895/19 que el presidente López Obrador, el canciller Ebrard y el titular de la SSPC, Alfonso Durazo, solicitaron conformar este grupo de trabajo. En la reunión participó el embajador estadounidense en México, Christopher Landau; Edgar Ramírez, del Departamento de Seguridad Nacional (DHS por sus siglas en inglés); John Capin, de Departamento de Justicia (DOJ por sus siglas en inglés); Rober Gross de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos (CBP por sus siglas en inglés); Brian Percival de LEGATT, entre otros representantes de la Oficina Internacional de Antinarcóticos y Procuración de Justicia (INL por sus siglas en inglés) y de la Agencia de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF por sus siglas en inglés). Por el gobierno de México asistieron: Óscar Aarón Santiago Quintos, titular del Centro Nacional de Planeación e Información para el Combate a la Delincuencia; Francisco Acuña Méndez, secretario general del Centro Nacional de Inteligencia; Capitán de Navío Andrés Fabián Ruiz, director de Asuntos Internacionales de Semar; Ramsés Ruiz Cáceres, director general de Análisis en la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda, entre otros, disponible en: <https://www.gob.mx/sspc/prensa/autoridades-de-mexico-piden-a-estados-unidos-aumentar-los-esfuerzos-para-frenar-el-trafico-de-armas-222282> (Consulta: 18 enero 2020).

Relaciones Exteriores de ese gobierno declaró que esta era la mayor cooperación que podría aportar a México ese país.

Pilar 4 de la Iniciativa Mérida. Construir comunidades fuertes y resilientes. Este punto de corte social se agregó en la administración de Barack Obama, a consecuencia de la alta mortalidad que se estaba produciendo en México por la aplicación de la estrategia bélica. Consistía en: “Fortalecer a las comunidades mediante la creación de una cultura de respeto a las leyes, disminuyendo la atracción y el poder de las organizaciones dedicadas al narcotráfico”. A través de “implementar y crear programas de trabajo, involucrar a los jóvenes en sus comunidades, expandir las redes de protección social, y generar confianza en las instituciones públicas al interior de las comunidades”. La Iniciativa Mérida desarrollaría nuevas tácticas para el fortalecimiento de las comunidades mexicanas en contra del crimen organizado.

En lugar de implementar programas sociales, se privilegió la creación de “una cultura de respeto a las leyes”. La Iniciativa trajo aparejada una reforma a la legislación mexicana. Se aprobaron leyes privatizadoras y que alientan la inversión extranjera.⁴⁸³ De hecho, encontramos que existe coordinación entre los programas de la Iniciativa y los de la cuestionada Agencia estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID).⁴⁸⁴ Uno de los objetivos programáticos de la Agencia se

⁴⁸³ Reformas en materia: hacendaria, financiera, energética, telecomunicaciones, competencia económica, entre otras.

⁴⁸⁴ En junio de 2010 el presidente de Bolivia, Evo Morales, acusó a la USAID de financiar actividades de desestabilización en su país, alertando a Washington que su agencia estatal podría ser expulsada del país andino. Radio informaremos, “Bolivia: El presidente Evo Morales advirtió que Bolivia expulsará a la USAID si continúa su injerencia”, 9 de junio de 2010, disponible en:

<https://radioinformaremosmexico.wordpress.com/2010/06/09/bolivia-el-presidente-evo-morales-advirtio-que-bolivia-expulsara-a-la-usaid-si-continua-su-injerencia/> (Consulta: 11 mayo 2020).

El 10 de noviembre del 2019, Morales renunció a su cargo, por sugerencia del Ejército y la policía, en un contexto de protestas, presión social y acusaciones de fraude en las elecciones generales celebradas el 20 de octubre anterior. La dimisión se presentó, después de recibir amenazas contra él, sus colaboradores y su patrimonio, un hecho que varios países calificaron como un golpe de estado. Cfr. Evo Morales renuncia a la presidencia de Bolivia y denuncia un golpe de Estado, *BBC*

refiera a “supervisar que el gobierno de México se vuelva más efectivo en limitar los monopolios y eliminar prácticas anticompetitivas.”

Originalmente concebida como trienal prevista para terminar en 2010, la Iniciativa Mérida se expandió para significar mucho más que el despliegue de helicópteros, perros que olfatean drogas y equipos de inspección. En octubre de 2011, William Brownfield, funcionario encargado del combate a las drogas de EE.UU. y ex embajador en Colombia, testificó ante el Subcomité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Asuntos Exteriores en el Hemisferio Occidental sobre lo que llamó "Mérida Parte II". Brownfield destacó el fortalecimiento de las instituciones mexicanas y el "estado de derecho", así como la promoción de la participación de la sociedad civil en iniciativas anticrimen como áreas clave de la cooperación entre ambos países. Conjunto de actividades que se han denominado "promoción de la democracia".⁴⁸⁵

La reforma legal era uno de los puntos focales de la segunda fase de la Iniciativa Mérida, que adopta la forma de "aplicación de reformas integrales del sector de la justicia a través de la capacitación de su personal, incluida la policía, los fiscales y los defensores, desarrollo de sistemas de corrección, intercambios judiciales y asociaciones entre escuelas de derecho mexicanas y estadounidenses", según el Departamento de Estado.⁴⁸⁶ Lo que sucedió en los hechos fue que se utilizó el espectro del narco para culparlo de la impunidad estructural y los abusos

News Mundo, 10 de noviembre de 2019, disponible en: bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50370125 (Consulta: 1 febrero 2021).

⁴⁸⁵ Paley Dawn, Marie, “Batallas legales en México”, *Upside Down World*, 12 de diciembre de 2011, disponible en: <http://upsidedownworld.org/archives/mexico/legal-battles-in-mexico/> (consulta: 19 mayo 2020).

Consideramos que las afirmaciones de Brownfield sobre un supuesto “fortalecimiento de las instituciones mexicanas y el estado de derecho” quedan deslegitimadas ante el crecimiento exponencial del número de: muertos, secuestros, desplazados, torturados y desaparecidos, así como por la impunidad derivada de la falta de investigaciones judiciales.

⁴⁸⁶ *Idem*.

de las autoridades. En realidad la “guerra” fue la oportunidad para realizar reformas estructurales.

Así lo reconoció el secretario de Gobernación del presidente Felipe Calderón, Alejandro Poiré, al responder una pregunta del moderador Tom Wainwright, en un foro organizado por *The Economist*. Cuestionado el funcionario mexicano sobre la posición de su país en el contexto de que mientras luchaba contra las drogas, junto con Estados Unidos, el día anterior, dos entidades estadounidenses habían aprobado una reforma para legalizar la marihuana. Poiré dijo: “México está haciendo cosas que van mucho más allá que combatir las drogas...la lucha de México es por la transformación de sus instituciones de seguridad y de justicia”.⁴⁸⁷

En la administración de Enrique Peña, no sólo se realizaron cambios en materia de seguridad y justicia, fueron 11 las reformas llamadas “estructurales” que transformaron la vida de los mexicanos y diversos ámbitos de la gobernabilidad del país. La Presidencia señaló en su momento, que el objetivo de este ciclo era el de solucionar los grandes problemas de México, a través de tres propósitos: Elevar la productividad para impulsar el crecimiento económico; fortalecer y ampliar los derechos de los mexicanos; afianzar el régimen democrático y de libertades. Estos cambios requerían de un acuerdo entre el gobierno y los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática, los que se concretaron en el Pacto por México.⁴⁸⁸ Según registros hemerográficos en ese

⁴⁸⁷ *Foro Cumbre de México: La política de cambio (Mexico Summit. The politics of Change)*, Mesa de debate: “Interrumpir la guerra contra las drogas (Disrupting the drugs war)”, participantes: Alejandro Poire y Shannon O Neil, *The Economist*, 7 de noviembre de 2012, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=X1V54Rw-HNQ> (Consulta: 11 marzo 2020).

⁴⁸⁸ Este Pacto fue firmado por los líderes nacionales de los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática, y el presidente de México en diciembre de 2012; con el objetivo de aprobar las reformas que no habían transitado en los sexenios encabezados por los presidentes surgidos de las filas del Partido Acción Nacional, debido a la falta de acuerdos. Al signarlo las partes acordaron que las tres primeras reformas a impulsar serían: la educativa, la de telecomunicaciones y la de responsabilidad hacendaria y deuda pública. Cfr. “Qué es el Pacto por México?”, *El Economista*, 4 de diciembre de 2012, disponible en:

sexenio se realizaron 58 modificaciones a la Constitución y 81 a leyes secundarias y tres instituciones de gobierno.⁴⁸⁹

En el seno de la Iniciativa Mérida y en el marco del Pacto por México, que tuvo el efecto de anular la efectividad de los partidos políticos de oposición y peor aún al Congreso de la Unión, se realizaron reformas importantes como: a) la educativa, que más bien fue una laboral y administrativa, y que facilitó la privatización del sistema;⁴⁹⁰ b) la laboral, que flexibilizó el mercado de trabajo y creó juzgados menos favorecidos para los trabajadores; c) de Competencia Económica contra las prácticas monopólicas; la financiera, que no llevó el crédito a los desfavorecidos y campesinos, sino que estimuló el de las tarjetas y creó el marco para facilitar el embargo de las propiedades de los deudores; d) el Sistema Penal Acusatorio, copia del régimen estadounidense y que favorece a los bufetes de

<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Que-es-el-Pacto-por-Mexico-20121204-0171.html>

(Consulta: 5 enero 2021).

El Partido de la Revolución Democrática abandonó el Pacto antes de que se aprobara la reforma energética, por considerar que se ponía en riesgo el dominio de la nación sobre los recursos estratégicos, al eliminar la prohibición para otorgar contratos en materia de hidrocarburos. Cfr. “PRD abandona el Pacto por México”, *Animal Político*, 28 de noviembre de 2013, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2013/11/prd-abandona-el-pacto-por-mexico/> (Consulta: 5 enero 2020).

A la postre el entonces director de Pemex, Emilio Lozoya, acusado de delitos relacionados con la corrupción durante su gestión en el gobierno de Peña Nieto, ofreció entregar al menos 12 videos de políticos y legisladores que recibieron sobornos para aprobar diversas reformas impulsadas por el presidente. López, Mayolo y Salazar, Claudia, “Exigen que caso Lozoya no sea 'show mediático'” periódico *Reforma*, 15 de julio de 2020.

⁴⁸⁹ Bravo, Miguel Ángel, “Las 11 reformas estructurales del gobierno de Peña Nieto”, *Publimetro*, 16 de mayo de 2017, disponible en: <https://www.publimetro.com.mx/mx/noticias/2017/05/16/las-11-reformas-estructurales-del-gobierno-de-pena-nieto.html> (Consulta: 1 febrero 2021).

⁴⁹⁰ El periódico *Financial Time* señaló que el sector corporativo norteamericano tenía mucho interés en la innovación y la educación en México para promover una mayor integración económica. Hernández Navarro, Luis, “Las mentiras sobre la reforma educativa”, periódico *La Jornada*, 15 de enero de 2013, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2013/01/15/opinion/017a1pol> (Consulta: 23 febrero 2020).

abogados de ese país;⁴⁹¹ e) la electoral, que elimina la autonomía de los institutos estatales para controlar las elecciones de las entidades a través del creado Instituto Nacional Electoral; f) la de transparencia que convirtió al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) tras la aprobación de la Ley General de Transparencia de 2013; g) la de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que se estableció en el artículo 6 de la Carta Magna, y que dejó pendiente el acceso de toda la sociedad a las telecomunicaciones como un derecho; la hacendaria; y h) la energética que motivó una acusación contra el entonces presidente por traición a la patria.⁴⁹²

En cuanto a la reforma de justicia, USAID contrató a *Managment Systems International* (MSI), para promoverla y gestionarla.⁴⁹³ De su implementación en Chihuahua, Castrejón Rivas, un año después de que se adoptara ese sistema en la entidad, hizo el siguiente balance: “el sentir de la comunidad chihuahuense y del foro de abogados es que ha sido una contrarreforma, no muy distinta a lo que se pretendía desde Washington a través de la USAID” y “Prácticamente se canceló la presunción de inocencia”.⁴⁹⁴

“El ímpetu detrás de proyectos de Estado de Derecho ha sido con frecuencia la idea de que los mercados requieren estructuras legales predecibles para proteger

⁴⁹¹ El presidente del Colegio de Abogados de la ciudad de Chihuahua, Oscar Castrejón Rivas, señaló: "... [Estados Unidos] quiere un mundo donde en todas partes haya un McDonalds, un Applebees, un Home Depot, un Walmart, un Sam's [Club]; también quieren un mundo donde los tribunales sean los mismos en todas partes(...), de modo que cualquier cuestión legal ...pueda ser tratada por un bufete de abogados de los Estados Unidos, que puede operar en los Estados Unidos, en Puerto Rico, en Argentina, en Chile, etc.". Paley, Dawn, "Batallas legales en México", *op. cit.*

⁴⁹² Ver las notas a pie de página: 376 y 377 de este trabajo.

⁴⁹³ Además de USAID, la Asociación de Abogados de Quebec, el Consejo de Asuntos Judiciales Federales de Estados Unidos, el Instituto Judicial Nacional y el Instituto Democrático Nacional se involucraron en promover reformas en México. *Idem.*

⁴⁹⁴ Paley, Dawn, *Capitalismo antidrogas. Una guerra contra el pueblo*, Sociedad Comunitaria de Estudios Estratégicos y Libertad bajo palabra, México, 2018.

los derechos de propiedad, facilitar las inversiones extranjeras directas y el cumplimiento de los contratos; esto es, establecer la ley estadounidense como la ‘lengua franca para los negocios y la política’”, opina la investigadora Deborah Weissman.⁴⁹⁵

V.1 La naturaleza Jurídica de la Iniciativa Mérida

La Iniciativa Mérida nació sin consenso, y por ello no fue efectiva en su supuesto propósito de reducir la violencia y el narcotráfico; en cambio, bajo su amparo, se cometieron múltiples arbitrariedades. Esta surgió de una declaración política entre

⁴⁹⁵ Weissman, Deborah, “Rehaciendo México: reforma legal como política exterior (Remaking Mexico: Law Reform as Foreign Policy)”, Estados Unidos, Universidad de Carolina del Norte, 6 de abril de 2013, disponible en:

https://www.researchgate.net/publication/256057149_Remaking_Mexico_Law_Reform_as_Foreign_Policy (Consulta: 10 abril 2020).

En este artículo la autora examina la práctica de promover programas de estado de derecho en el extranjero como un subgénero de política exterior de EE.UU.; sostiene que los proyectos de reforma estadounidense como condicionantes de ayuda extranjera se adelantan al discurso político de los debates sobre los sistemas de justicia. Los argumentos se desarrollan a través de una evaluación de la Iniciativa Mérida (Plan México), producto de los esfuerzos de las políticas estadounidenses para dar forma a los sistemas legales de países extranjeros seleccionados. Weissman revisa las circunstancias en México en relación con los esfuerzos de los EE.UU. por exportar leyes y sistemas legales; así como la incapacidad del sistema legal mexicano para responder adecuadamente al crimen. La autora narra la respuesta de los EE.UU. a la violencia relacionada con las drogas en México bajo la Iniciativa Mérida que, además de financiar la militarización de la guerra contra las drogas, sirve para financiar y dirigir la revisión del sistema legal de México. Evalúa el uso de la ley como instrumento político en un contexto histórico y la eficacia de los sistemas jurídicos de exportación. Resalta las diferencias entre los sistemas legales de ambos países y concluye que gran parte del programa de estado de derecho de la Iniciativa Mérida no coincide con la cultura legal mexicana. También destaca que los esfuerzos por trasplantar sistemas legales que afectan la prerrogativa de la nación pueden socavar los esfuerzos de reforma de la ley mexicana y producir resultados perjudiciales. Concluye que los mexicanos deben determinar los medios y desarrollar los sistemas jurídicos de manera coherente con su historia e instituciones políticas para que puedan inspirar confianza y credibilidad, y mejorar el tejido social del país.

los presidentes George W. Bush y Felipe Calderón. Al final, los estadounidenses se sintieron traicionados, denunciaron que el gobierno encabezado por el presidente Calderón eligió combatir sólo a algunos cárteles.

Cuando se dio a conocer el acuerdo, los congresos de los dos países solicitaron información sobre su contenido y alcance, pues no se efectuaron consultas previas. El instrumento internacional emergió sin sujeción a obligaciones legales y derivó en una gran permisividad que llevó a México a perder el control de la seguridad pública.

El Congreso estadounidense, sin embargo, impuso algunas restricciones derivadas de la necesidad de que autorizara recursos para la ejecución. La condición que impuso a cambio de los fondos fue que cada año el Departamento de Estado presentara un informe sobre la materia. Además, el 15% de la entrega de los fondos se sujetó a tres acciones del gobierno mexicano que a la postre poco se atendieron: a) Demostrar haber eliminado abusos y prácticas de tortura; b) Transparencia en los cuerpos policíacos; y c) Que se juzgara en cortes civiles a los soldados acusados de cometer crímenes.⁴⁹⁶

Aunque el Poder Legislativo mexicano advirtió que la entrega de recursos a México, en el marco de la Iniciativa, podría traducirse en la intromisión de las fuerzas de seguridad estadounidenses dentro del territorio mexicano; y en una nueva

⁴⁹⁶ McKinley, James C. Jr., "Bush le pide al Congreso 1.400 millones de dólares para combatir las drogas en México", *The New York Times*, 23 de octubre de 2007, disponible en: <https://www.nytimes.com/2007/10/23/world/americas/23mexico.html> (Consulta: 4 enero 2020).

De acuerdo a la nota, el subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental, Thomas A. Shannon, la Iniciativa Mérida tenía la intención de reforzar la administración del presidente Felipe Calderón, pues mantenía una represión sin precedentes contra el crimen organizado. Aseguró Shannon: "Este gobierno (el de Calderón) se enfoca en combatir al crimen en lugar de manejarlo. Creo que este es el tipo de gobierno con el que debemos trabajar (sic)".

modalidad de certificación a partir de posibles violaciones a los derechos humanos,⁴⁹⁷ ese Poder no tomó ningún tipo de medida para que esto no ocurriera.

Durante la comparecencia ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, la secretaria de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa, menoscabó el compromiso internacional, al asegurar que sólo se trataba de un acuerdo bilateral “para luchar contra el crimen organizado”. En la Cámara de Diputados, el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática al dar apoyo a la Iniciativa Mérida, solicitó incluir un programa para el “cierre o control de la venta de armas que realizan doce mil armerías en aquel país”, pero se desestimó la petición.⁴⁹⁸ Hubo muy poca discusión en México sobre un acuerdo que, a la postre, dejaría miles de mexicanos muertos, desaparecidos, torturados y desplazados. Peor aún, después hubo nulo control de la implementación por parte de las cuatro legislaturas que transcurrieron cuando estuvo vigente.

La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, en vigor desde enero de 1980, señala que derivado de sus funciones, los Jefes de Estado tienen Plenos poderes para adoptar, autentificar el texto de un tratado y manifestar el consentimiento del Estado en obligarse. Es decir que a nivel internacional poco afecta que la legislación mexicana distinga entre un Tratado Internacional, que requiere de la aprobación del Senado de la República, y un acuerdo administrativo, que deriva de la voluntad del Poder Ejecutivo, México queda obligado a nivel internacional de igual modo.

Además, el apartado 11 de la Convención posibilita a los países emitir el consentimiento en “cualquier forma que se hubiere convenido”. En el caso de la

⁴⁹⁷ De manera urgente las cámaras del Congreso de la Unión solicitaron la presencia de la secretaria de Relaciones Exteriores para que detallara las obligaciones que adquiriría el gobierno de Felipe Calderón a cambio de recibir 500 millones de dólares para combatir al narcotráfico en territorio nacional. Becerril, Andrea, Garduño Roberto y Méndez, Enrique, “Que Calderón diga a qué se comprometió: legisladores”, periódico *La Jornada*, 24 de octubre de 2007, disponible en:

<https://www.jornada.com.mx/2007/10/24/index.php?section=politica&article=005n1pol>

⁴⁹⁸ Rodríguez Luna, “*op. cit.*”, p. 51.

Iniciativa Mérida bastó una declaración presidencial. No hubo siquiera un texto que permitiera conocer a los legisladores y a los ciudadanos los compromisos que México adquiriría, los cuales se tradujeron en que la seguridad pública de nuestro país se militarizó y se sometió a la supervisión del gobierno y del Ejército de los Estados Unidos.

Otra consecuencia de esa declaración fue que cambió el sistema judicial y de justicia del país, que transitó de uno que formó parte de la familia romana por siglos, a la novedad de integrarse a la anglosajona del *Common Law*, con la adopción del sistema penal acusatorio. La voluntad del entonces presidente de complacer al gobierno estadounidense fue el sustento del cambio, pues ningún estudio apoyaba la necesidad y efectividad del tránsito de tradición jurídica. En cambio, facilitó la participación en nuestro sistema jurídico y de justicia a los ciudadanos estadounidenses y a sus empresas.

V.2 El financiamiento de la Iniciativa Mérida

El financiamiento norteamericano a México en el contexto de la Iniciativa Mérida fue mínimo en relación a lo que México gastó en seguridad en los dos sexenios que la misma operó en el país.⁴⁹⁹ En cambio, la injerencia de los estadounidenses en la

⁴⁹⁹ Sólo al Sistema Nacional de Seguridad Pública en 2011, en el penúltimo año de Felipe Calderón al frente del gobierno federal, se destinaron 59 mil 136 millones de pesos lo que significó un aumento de 40 mil 51 millones respecto del último año del sexenio de Vicente Fox; es decir, los recursos se incrementaron en un 209.8 por ciento una vez que se dio el cambio de gobierno. Los datos se asientan en el Cuaderno 3. Gobierno y gasto federalizado, de la serie Evaluación de la Cuenta Pública 2011, que elaboró la Unidad de Evaluación y Control, dependiente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados. En éste se muestra el incremento de recursos destinados al Sistema Nacional de Seguridad Pública. Mientras que, en 2006, último año del sexenio del presidente Vicente Fox, el presupuesto fue de 19 mil 85 millones de pesos; en 2007 ascendió a 28 mil 361 millones; para 2008 alcanzó los 34 mil 111 millones; en 2009 se le destinaron 47 mil 261 millones; en 2010 el monto se redujo a 45 mil 761 millones; pero en 2011 tuvo un aumento significativo, al ascender a 59 mil 136 millones de pesos. No obstante, a pesar del incremento en el gasto, los delitos también aumentaron. Por ejemplo, en 2006 se registraron 27 mil 551 homicidios, mientras que en 2011 la cifra se incrementó en casi 10 mil casos:

toma de decisiones en la materia fue relevante. Las secretarías de Estado mexicanas que recibieron recursos de la Iniciativa Mérida desarrollaron cada una sus indicadores de medición, lo cual complicó el monitoreo sobre el uso de los recursos y el nivel de efectividad e impacto en el combate al crimen organizado.⁵⁰⁰

De acuerdo con un reporte de la *Government Accountability Office* (GAO), los recursos de la Iniciativa Mérida que aportó Estados Unidos provenían de tres cuentas: del *International Narcotics and Law Enforcement* (INCLE),⁵⁰¹ del *Economic Support Fund* (ESF) y del *Foreign Military Financing* (FMF)⁵⁰².

1. Transferencias de capital a través del Programa INCLE 2007-2011 (dólares): 2007: 36'678,000; 2008: 292'298,000; 2009: 352'050,000; 2010: 416'325,000; 2011: 274'836,150
2. Transferencias a través del Programa *Economic Support Fund* 2007-2011 (dólares): 2007: 11'350,000; 2008: 34'703,000; 2009: 15'000,000; 2010: 15'000,000; 2011: 10'000,000
3. Transferencia a través del Programa *Foreign Military Financing* 2007-2011 (dólares): 2008: 116'500,000; 2009: 39'000,000; 2010: 265'250,000; 2011: 8'000,000.

Hope aseguró que el total de recursos erogados por la Iniciativa fueron de 2007 a mayo de 2019 más o menos 3 mil millones de dólares, y de ese total alrededor de la mitad se envió a México entre 2007 y 2011, pero que en los últimos ocho años los montos habían disminuido de manera paulatina.⁵⁰³

en ese año se cometieron 37 mil 409. Cfr. Velázquez, Rogelio, "Con Calderón mayor gasto y peores resultados en seguridad", disponible en: <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2013/04/16/con-calderon-mayor-gasto-peores-resultados-en-seguridad/> (Consulta:25 enero 2021).

⁵⁰⁰ Rodríguez Luna, *op. cit.*

⁵⁰¹ Detención Internacional de Estupefacientes y Aplicación de la Ley (INCLE) proporciona equipo y capacitación a países extranjeros para los esfuerzos antinarcóticos y contra la delincuencia.

⁵⁰² Rodríguez Luna, *op. cit.*, pp. 61-62.

⁵⁰³ Sarquís, Hernán, "La caída de la Iniciativa Mérida, el plan de EU que prometió terminar con la violencia", *LaPolíticaOnline*, 9 de mayo de 2019, disponible en:

Las transferencias de EUA a México se destinaron al sector militar, la inteligencia, la seguridad y la justicia. No obstante que el Legislativo de aquel país, había impuesto la condición de profesionalizar a las policías. Cabe cuestionarnos ¿Cuál fue la razón de que el gobierno mexicano, consciente de que los elementos policiacos, federales y locales, eran insuficientes y estaban mal capacitados, no destinaran recursos a construir una fuerza de por lo menos 200 o 300 mil policías federales bien entrenados que cubrieran todo el territorio nacional?⁵⁰⁴

Los beneficiarios de más alto perfil de la guerra contra las drogas fueron los bancos señala la analista canadiense Paley. La Oficina de drogas y Crimen de la Organización de las Naciones Unidas reportó en 2010 que el 85% de las ganancias netas del mercado estadounidense de cocaína se generaron dentro de EE.UU.⁵⁰⁵

<https://www.lapoliticaonline.com.mx/nota/122259-la-caida-de-la-iniciativa-merida-el-plan-de-eu-que-prometio-terminar-con-la-violencia/> (Consulta: 3 diciembre 2020).

⁵⁰⁴ Aunque la ciudad de México representa 0.08% de la superficie del país, cuenta con una fuerza policial de 84 mil 111 mil elementos, si se consideran la policía auxiliar y la bancaria. No obstante, la policía federal estaba formada por 40 mil elementos durante la “guerra contra el narcotráfico” y tenían que cubrir todo el territorio nacional. Datos INEGI.

⁵⁰⁵ En 2008, la producción potencial de cocaína pura ascendía a 865 toneladas. Cantidad considerablemente inferior a la de cuatro años antes, cuando se producían unas 1.050 toneladas. La mayor parte de esas drogas están destinadas a consumidores de América del Norte (6,2 millones de consumidores en 2008) y Europa (de 4 millones a 5 millones). Esas dos regiones, con el 70% de la demanda y el 85% del valor total, son las que más influyen en la evolución del mercado mundial de cocaína. Además en la Conferencia de Donantes en Apoyo del Programa Conjunto de la UNODC y la OMS sobre Tratamiento y Atención de la Drogodependencia, La Haya, 10 de febrero de 2010, se dieron a conocer los resultados de 11 meta estudios en Estados Unidos, los que indican que los principales beneficios económicos de los tratamientos contra la drogadicción (todas las drogas; con un total de unos 49.500 dólares de los EE.UU. por paciente) consistían en evitar actividades delictivas: 42.200 dólares de los EE.UU. por paciente; es decir, el 85% del total de beneficios económicos, cfr. Paley, Down, *Capitalismo antidrogas...*, *op. cit.*

Ahí es donde los grandes bancos obtienen dinero del narcotráfico, y su complicidad, cuando se descubre, queda impune.⁵⁰⁶

V.3 La “securitización” de la vida del país

El contenido del término securitización ya fue esbozado en este trabajo. El presidente estadounidense Reagan convirtió a la “guerra contra las drogas” en el primer objetivo de sus políticas en materia de seguridad nacional y exterior. A partir de allí, se implementó exitosamente el proceso de securitización en América Latina;⁵⁰⁷ que implicó una política impuesta a México a partir de los “ataques terroristas” a EE.UU el 11 de septiembre de 2001.

El concepto, que surge en el área económica para dar certidumbre a las transferencias o bonos de inversión, en el ámbito militar, involucra la denominada Guerra de Baja Intensidad; en la que no basta analizar una amenaza, sino estudiar el proceso mediante el cual los actores, en este caso el Poder Ejecutivo, presentan ante el público supuestas amenazas, ya sean militares o no, para poder desplegar medidas de emergencia. Así, a partir de la década de los ochenta, las tareas

⁵⁰⁶ A finales de 2012 el HSBC (Hongkon and Shanghai Banking), fue declarado culpable de lavar más de 880 millones de dólares para el cártel de Sinaloa y narcotraficantes colombianos; no obstante, fue absuelto con una multa de 1.9 millones de dólares, -equivalente a cinco semanas de ingresos para el banco- y ninguno de los ejecutivos enfrentó cargos criminales por facilitar el narcotráfico. *Ibidem.*, p.121.

⁵⁰⁷ En 1995, Ole Waever creó el término securitización en respuesta a las teorías realistas y neorrealistas de la disciplina de las relaciones internacionales, que restringían el concepto de "amenazas" solamente a peligros de tipo militar, generalmente entre estados. Waever consideró que no era suficiente analizar una amenaza, sino que lo importante era estudiar el proceso mediante el cual actores, como la prensa o el Poder Ejecutivo, presentan ante el público supuestas amenazas (militares o no militares) para poder desplegar medidas de emergencia, así como los resultados de dicho proceso. Waever, Ole, “Securitización y desecuritización” (“Securitization and desecuritization”), en Lipschutz, Ronnie D. (editor), *Sobre seguridad (On Security)*, Columbia University Press, Nueva York, 1995, disponible en:

<https://www.libraryofsocalscience.com/assets/pdf/Waever-Securitization.pdf> (Consulta: 12 octubre 2020).

preventivas de los organismos y cuerpos policiales se confiscan, por decreto o estado de excepción, y se ponen bajo el control de los cuerpos armados castrenses, haciendo que la seguridad pública se incorpore a la franja del dominio militar.⁵⁰⁸ En México la instrumentación de la política significó un avance en el territorio del concepto de seguridad nacional estadounidense.

Una consecuencia de la integración económica regional es que la perspectiva oficial de seguridad nacional mexicana se ha ido asimilando, desde una óptica pragmática, a la Doctrina de Seguridad Nacional de la Unión Americana. Adicionalmente, la globalización y la posición geográfica que ocupa nuestro país dentro del círculo geoestratégico estadounidense, ha llevado a un pragmatismo de los últimos gobiernos mexicanos y el sector militar, que van dejando de lado los intereses nacionales y han ido asumiendo el nuevo papel que ha asignado Estados Unidos a las fuerzas armadas latinoamericanas. Los militares cada vez asumen más funciones policiacas en la lucha contra la delincuencia organizada y el narcotráfico, y se han convertido en fuerzas de ocupación en sus propios territorios, ejerciendo actividades de contrainsurgencia y represión de movimientos sociales y populares. Para ello, reciben asistencia militar de Estados Unidos y las partidas presupuestales destinadas a gastos militares aumentan.⁵⁰⁹

V.4 El papel de las agencias norteamericanas

La actual comunidad de Inteligencia de EE.UU. consta de 16 agencias individuales y múltiples oficinas de gobierno que trabajan conjuntamente en las labores de inteligencia, que se consideran necesarias para la realización y regulación de las relaciones exteriores y de seguridad nacional. Esta comunidad, que incluye la inteligencia militar, las agencias de inteligencia y las oficinas civiles de análisis-estadística e inteligencia, estructurada dentro de los departamentos ejecutivos

⁵⁰⁸ Cfr. Salazar P., Robinson, Yenissey Rojas, Ivonne, “La securitización de la seguridad pública: una reflexión necesaria.”, *op. cit.*

⁵⁰⁹ Sandoval Palacios, Juan Manuel, “Militarización, seguridad nacional, seguridad pública en México”, *op. cit.*

federales, está dirigida por el director de Inteligencia Nacional dependiente del presidente de EE.UU, y entre sus responsabilidades está la de contribuir a planificar misiones militares y de espionaje.

El actual entramado de Inteligencia estadounidense fue creado por el presidente Ronald Regan,⁵¹⁰ y tiene como uno de sus principales objetivos proporcionar al presidente y al Consejo de Seguridad Nacional la información necesaria sobre la cual basar las decisiones sobre el desarrollo y la conducta de políticas exteriores, de defensa y económicas, y la protección de sus ciudadanos. Esta Orden otorga al presidente de Estados Unidos un control total sobre los programas de seguridad nacional estadounidenses.

La recopilación de datos se guía por la necesidad de información para responder a las prioridades de inteligencia establecidas por el presidente, con especial énfasis en detectar y contrarrestar: a) El espionaje y otras amenazas y actividades dirigidas por potencias extranjeras o sus servicios de inteligencia contra los EE.UU. y sus intereses; y b) Amenaza por terrorismo y por el desarrollo, posesión, proliferación o uso de armas de destrucción masiva.

A fin de lograr el objetivo, las dependencias deben producir informes oportunos, precisos y “perspicaces”, que respondan a los tomadores de decisiones en el Poder Ejecutivo. Los gobiernos estatales, locales y tribales de ese país se

⁵¹⁰ Mediante la Orden Ejecutiva 12333 (decreto presidencial) el presidente Reagan, señaló en el preámbulo: “La información oportuna, precisa y perspicaz sobre las actividades, capacidades, planes e intenciones de potencias, organizaciones y personas extranjeras, y sus agentes, es esencial para la seguridad nacional de los Estados Unidos. Se deben utilizar todos los medios razonables y legales para garantizar que Estados Unidos reciba la mejor inteligencia posible. A tal efecto, en virtud de la autoridad que me confieren la Constitución y las leyes..., incluida la Ley de Seguridad Nacional de 1947, enmendada, y como Presidente de los Estados Unidos de América, a fin de garantizar la realización efectiva de las actividades de inteligencia... y la protección de los derechos constitucionales, se ordena lo siguiente: ...” Orden ejecutiva 12333, Actividades de inteligencia de los Estados Unidos, 4 de dic de 1981, disponible en: <https://dpcl.d.defense.gov/Portals/49/Documents/Civil/eo-12333-2008.pdf> (Consulta: 17 diciembre 2020). Esta Orden ha sido modificada por las órdenes: 13284 (2003), 13355 (2004) y 13470 (2008).

consideran socios críticos para asegurar y defender a los Estados Unidos del terrorismo y otras amenazas al país y a sus intereses.

La Orden Ejecutiva que creó este andamiaje institucional enumera los “Elementos de la comunidad de inteligencia”, que deben atender las necesidades de información e inteligencia de sus respectivos jefes de departamento: a) Agencia Central de Inteligencia⁵¹¹, b) Agencia de Inteligencia de Defensa;⁵¹² c) Agencia de Seguridad Nacional;⁵¹³ d) Oficina Nacional de Reconocimiento; e) Agencia Nacional de Inteligencia Geoespacial;⁵¹⁴ f) Elementos de Inteligencia y Contrainteligencia del Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y el Cuerpo de Marines; g) Elementos de inteligencia de la Oficina Federal de Investigación.⁵¹⁵

Además de: h) Elementos de Inteligencia y Contrainteligencia de la Guardia Costera; i) Oficina de Inteligencia e Investigación del Departamento de Estado; Oficina de Inteligencia y Análisis del Departamento del Tesoro; Oficina de Inteligencia de Seguridad Nacional de la Administración de Control de Drogas;⁵¹⁶ Oficina de Inteligencia y Análisis del Departamento de Seguridad Nacional; Oficina de Inteligencia y Contrainteligencia del Departamento de Energía; j) La oficina del director de Inteligencia nacional. Para recopilar la información, algunas de ellas están autorizadas a utilizar “medios clandestinos”. Entre las autorizadas se encuentran: La Agencia Central de Inteligencia, la Agencia de Inteligencia de Defensa, la Agencia de Seguridad Nacional y las fuerzas armadas.

La labor de espionaje ha sido realizada desde siempre por ese país; en la página de la Agencia Central de Inteligencia se encuentran múltiples documentos históricos que lo constatan. Un cable de Napoleón, interceptado por ese gobierno, fue dado a conocer por el Programa de revisión histórica de esa dependencia; el

⁵¹¹ (Central Intelligence Agency, CIA)

⁵¹² (Defense Intelligence Agency, DIA)

⁵¹³ (National Security Agency, NSA)

⁵¹⁴ (National Geospatial-Intelligence Agency, NGA)

⁵¹⁵ (Federal Bureau of Investigation, FBI)

⁵¹⁶ (*Drug Enforcement Administration, DEA*)

que fue publicado el 23 de septiembre de 1993, bajo el sumario que reza: “La historia de un hallazgo de inteligencia crítica casi no registrado en la historia de la intervención francesa en México durante y después de la Guerra Civil se reconstruye aquí a partir de registros oficiales en los Archivos Nacionales”.⁵¹⁷

Ilustra el espionaje en México la presentación de este cable diplomático, de autor desconocido, que fue elaborada por Edwin Fishel, quien escribió:

“En los años 1864-67, Estados Unidos se enfrentó a uno de los problemas internacionales más graves de su historia: un príncipe austríaco gobernó México y un Ejército francés ocupó la orilla sur del Río Grande. Fue hacia el final de este período que el cable del Atlántico entró en funcionamiento permanente. Por lo tanto, los Estados Unidos tenían tanto el motivo como los medios para lo que seguramente fue su primer ensayo sobre inteligencia de comunicaciones en tiempos de paz”.⁵¹⁸

El contenido del documento revela la importancia del espionaje estadounidense en nuestro país, como se puede advertir de su lectura:

Estado de la Unión, 1861-65.-

La crisis en la que se afirmó la capacidad de inteligencia de Estados Unidos no llegó hasta después de que la nación había pasado cinco años ansiosos viendo cómo se desarrollaba la amenaza europea.

Napoleón había enviado un Ejército a México a fines de 1861, supuestamente para obligar al pago de enormes deudas contraídas por el gobierno de México. Sin embargo, su objetivo no era simplemente financiero: un nuevo comandante que envió a México en 1863 recibió instrucciones (que se filtraron a la prensa) en el sentido de que el propósito del Emperador era establecer un gobierno mexicano lo

⁵¹⁷Fishel, Edwin C., *Un cable de Napoleón*, confidencial, disponible en:

<https://www.cia.gov/resources/csi/studies-in-intelligence/archives/title-index/> (Consulta: 9 diciembre 2020).

⁵¹⁸ Dice Fishel: “El autor no conoce el uso anterior de inteligencia de comunicaciones por parte de los Estados Unidos en tiempos de paz. Se insta a cualquier lector que sepa de uno a presentarlo”.

suficientemente fuerte como para limitar " crecimiento y prestigio de los Estados Unidos ".³

En un momento en que la Unión Americana parecía estar rompiéndose bajo la presión de su mitad sur, tal declaración significaba para los lectores estadounidenses que Napoleón no tenía intención de detenerse en el Río Grande (...).

En el siglo pasado fueron señalados algunos prominentes mexicanos por haber formado parte de la red de espías que montó la Agencia Central de Inteligencia en la Ciudad de México durante la "Guerra Fría". Estos eran identificados a través de nombres claves, según información contenida dentro de los 2 mil 800 archivos sobre el asesinato de John F. Kennedy que salieron a la luz.⁵¹⁹ Winston Scott habría reclutado como activos de la agencia a personajes del más alto nivel como los presidentes mexicanos Adolfo López Mateos (LITENSOR); Gustavo Díaz Ordaz (LITEMPO-2); y Luis Echeverría Álvarez (LITEMPO-8), además de Fernando Gutiérrez Barrios (LITEMPO-4).⁵²⁰ Todos identificados como

⁵¹⁹ La información se conoció cuando se colocaron en la página de internet 10 documentos de los registros de la CIA que contenían partes desclasificadas de la historia de la estación de la Ciudad de México. Conocidos como el Archivo de Trabajo de Russ Holmes en la Colección JFK. "Los Archivos Nacionales de Seguridad", son un proyecto de la Universidad George Washington (octubre de 2006) y documenta los reclutamientos de algunos presidentes mexicanos como agentes de esa Agencia, disponible en:

<https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB204/index.htm#documents> (Consulta: 9 febrero 2020).

⁵²⁰ Gutiérrez Barrios inició su carrera política dentro del Ejército Mexicano en 1947, donde llegó al grado de Capitán. Desde 1950 trabajó en la Dirección Federal de Seguridad, organismo del gobierno mexicano dedicado a la seguridad nacional y los servicios de inteligencia, de la que llegó a ser titular en 1964 y hasta 1970 durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, para convertirse en subsecretario de Gobernación del gobierno de Luis Echeverría. Camp, Roderic A., *Biografías de políticos mexicanos 1935-1985*, 1a edición en español de la 2a en inglés, trad. de Roberto Ramón Reyes Mazzoni, FCE, México, 1992, p. 261.

Posteriormente, en el gobierno de Carlos Salinas, Gutiérrez Barrios fue secretario de Gobernación.

parte de una red para controlar revueltas o movimientos estudiantiles como los ocurridos en México en los años de 1968 y 1971, la matanza del 68 y el halconazo.⁵²¹

Los primeros datos de políticos mexicanos que habrían sido informantes los aportó el ex integrante de la CIA Phillip Agee, en su libro *Dentro de la Compañía: diario de la CIA*, publicado en 1975.⁵²² Después, el periodista Jefferson Morley, en su libro *Nuestro hombre en México: Winston Scott (Win Scott) y la historia oculta de la CIA*, confirmó la investigación de Agee, y aportó nuevos elementos como la relación de amistad de Scott con el círculo de poder mexicano de ese entonces (1956-1969). Revela, entre otras circunstancias, que los presidentes López Mateos y Díaz Ordaz facilitaron el espionaje contra La Habana y la invasión de Estados Unidos a Bahía de Cochinos.⁵²³

Por su parte, el periódico *La Jornada* y el *Canal Seis de Julio* ofrecieron información ampliada de las relaciones entre la Agencia Central de Inteligencia y los políticos del país durante el movimiento estudiantil de 1968, que plasmaron en el documental: *Tlatelolco: las claves de la masacre*, producido en 2005.⁵²⁴

La información de inteligencia que proporcionan las agencias estadounidenses a su gobierno, incluye hasta cuestiones relacionadas con la personalidad de los gobernantes. En el reporte denominado: *Otras oportunidades para ayudar*, la Agencia Central de Inteligencia relata que para una reunión que celebró el entonces gobernador Bill Clinton con el presidente mexicano Carlos

⁵²¹ Ver nota a pie de página núm. 77.

⁵²² *Inside The company. CIA Diary*, este libro, según su autor, apunta a proporcionar "información útil sobre la CIA a organizaciones revolucionarias que puedan usarla, una parte del mismo está disponible en: http://resistir.info/livros/diario_de_la_cia.pdf (Consulta: 19 diciembre 2020).

⁵²³ Estantería oficial de la página de la CIA disponible en: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol52no3/the-intelligence-officer2019s-bookshelf.html> (Consulta: 19 febrero 2020).

⁵²⁴ El documental, dirigido por Carlos Mendoza, revive los hechos históricos del 2 de octubre de 1968, disponible en:

https://fifi.facebook.com/RicardoFloresMagonMx/videos/284887932127305/?video_source=permalink (Consulta: 5 diciembre 2020).

Salinas, en Austin, Texas, en 1993, prepararon “una buena cantidad de material para abordar los problemas económicos, especialmente el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte. Además de datos sobre la situación política de México y la cooperación bilateral en narcóticos”, señala el documento:

“...antes de la partida del 8 de enero, quedó claro que había leído cuidadosamente el material de la Agencia. Esto incluyó específicamente el material sobre el problema de los narcóticos, que obviamente ocupaba un lugar destacado en la agenda del gobernador. Las biografías que la Agencia había preparado de los líderes mexicanos con quienes se reuniría el Gobernador también fueron de gran interés. Hemos encontrado en los últimos años que los formuladores de políticas de alto nivel han recibido videos cortos sobre líderes extranjeros. Además de transmitir información objetiva, los videos pueden mostrar efectivamente el estilo de hablar, el lenguaje corporal, la intensidad emocional, etc. La Agencia había producido un video sobre el presidente Salinas, y el día antes de la partida hacia Texas tuvimos la oportunidad de mostrárselo al senador Gore, quien a su vez lo recomendó con entusiasmo al gobernador Clinton.

(...). La reunión con el presidente Salinas nos dio la oportunidad de demostrar cómo la Agencia puede ser útil para preparar a un presidente para reuniones con líderes extranjeros. Para nuestra satisfacción, cuando vimos al gobernador Clinton al día siguiente de su regreso de Texas, consideró que el presidente Salinas y el enfoque mexicano en la reunión eran "exactamente como lo habíamos predicho".⁵²⁵

Las agencias norteamericanas que han operado en México en las últimas décadas son: Central de Inteligencia, Federal de Investigación, y de Inteligencia de Defensa. Todas están, conforme a la ley estadounidense, facultadas para actuar en los países extranjeros; es decir, que están autorizadas y obligadas a ejecutar sus leyes extraterritorialmente.

⁵²⁵ Página de la CIA, disponible en: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/cia-briefings-of-presidential-candidates/cia-4.htm> (Consulta: 19 febrero 2020).

La Agencia Central de Inteligencia (CIA) fue creada en 1947 y dotada de las facultades de: Recolectar información de inteligencia a través de fuentes humanas, y otros medios apropiados; sin que tenga poderes policiales, de comparecencia judicial o funciones de seguridad interna; Correlacionar y evaluar la inteligencia relacionada con la seguridad nacional y proveer la apropiada diseminación de tal inteligencia; Coordinar la recolección de inteligencia fuera de los Estados Unidos a través de fuentes humanas de la Comunidad de Inteligencia autorizadas para realizar tal recolección, y en coordinación con otros departamentos, agencias o elementos del Gobierno y aquellos involucrados en tal recolección, asegurando que se lleve a cabo con responsabilidad en cuanto a los riesgos de los Estados Unidos y aquellos involucrados en tal recolección; y Realizar otras funciones relacionadas a la inteligencia que afectan la seguridad nacional según instruya el presidente o el Director Nacional de Inteligencia.⁵²⁶

La Oficina Federal de Investigación (FBI) investiga actividades relacionadas con el terrorismo, el contraespionaje, el delito cibernético, la corrupción pública, los derechos civiles, el crimen organizado, el delito de cuello blanco, el crimen violento y las armas de destrucción masiva.⁵²⁷ La agencia indica que se avoca a eliminar a los grupos del crimen organizado transnacional, que representan la mayor amenaza para la seguridad nacional y económica de los Estados Unidos. En su página publica que se basa en sus alianzas dentro de las comunidades de inteligencia y su presencia mundial, utilizando investigaciones sostenidas por las disposiciones

⁵²⁶ El Presidente Harry S. Truman, crea esta Agencia mediante el Acta de Seguridad Nacional, la que es dirigida por el Director Central de Inteligencia (DCI) quien además es el jefe de la Comunidad de Inteligencia de los EE.UU., y actúa como asesor superior del presidente estadounidense en asuntos relacionados con la seguridad nacional. El Acta de la Reforma de Inteligencia y Prevención del Terrorismo de 2004 la enmendó y creó el puesto de Director Nacional de Inteligencia a quien se le otorgaron algunos de los roles que desempeñaba el DCI, disponible en: <https://www.cia.gov/es/> (Consulta: 20 febrero 2020).

⁵²⁷ Página del FBI, disponible en: <https://www.fbi.gov/investigate/organized-crime> (Consulta: 26 febrero 2020)

penales y civiles de la Ley de Organizaciones Corruptas e Influenciadas por Delincuentes (RICO) de octubre de 1970.⁵²⁸

La visión general de esta Agencia parte de que los grupos de delincuencia organizada transnacional (TOC) son asociaciones auto perpetuadas de individuos que operan, total o parcialmente, por medios ilegales e independientemente de la geografía. Las piedras angulares de las empresas de TOC son los delitos de narcotráfico, tráfico de personas, lavado de dinero, tráfico de armas de fuego, juego ilegal, extorsión, falsificación de bienes, contrabando de bienes culturales y de vida silvestre, y cibernético. “Las grandes sumas de dinero involucradas pueden comprometer las economías legítimas y tener un impacto directo en los gobiernos a través de la corrupción de los funcionarios públicos”, destaca la Agencia.⁵²⁹

Para combatir la amenaza que plantean estos grupos, la Oficina tiene un programa transnacional de crimen organizado en evolución, dedicado a eliminar a las empresas criminales que representan la mayor amenaza para ese país. Se refiere a las amenazas y programas transnacionales del crimen realizadas por: a) Grupos africanos de delincuencia organizada transnacional, b) Grupos Asiáticos de Delincuencia Organizada Transnacional, c) Grupos de delincuencia organizada transnacional de los Balcanes, d) Grupos Eurasiáticos de Delincuencia Organizada Transnacional, e) Grupos de Delincuencia Organizada Transnacional del Medio Oriente, f) Delincuencia Organizada Italiana/Mafia, y g) Crimen organizado del hemisferio occidental.

⁵²⁸ Antes de que esta Ley estuviera vigente, los fiscales tenían pocas herramientas legales para procesar a toda una organización criminal, por lo que juzgaban los delitos de forma individual. La Ley RICO permitió a los fiscales acusar a organizaciones o a grupos hasta por 20 años de actividad criminal en curso, por cada cargo de crimen organizado; así como señalar a los líderes de las organizaciones por actividades que ordenaron hacer. Cfr. ¿Qué es el crimen organizado?, disponible en. <https://es.bienngocruise.com/what-is-racketeering> (Consulta: 22enero 2021).

⁵²⁹ Página del FBI.

La actividad del crimen organizado del hemisferio occidental de acuerdo esta Agencia se centra en “tres áreas críticas”: a) Zona de origen, en la que destaca México como el mayor productor de heroína, metanfetamina y marihuana en el hemisferio occidental, y a Colombia, Perú y Bolivia como representantes de toda la coca cosechada en el mundo;⁵³⁰ b) Zona de tránsito, compuesta por México y los países centroamericanos, principalmente Panamá, Nicaragua, Honduras y El Salvador;⁵³¹ y c) Zona comercial o de destino, la zona minorista que comprende a los Estados Unidos y Canadá.⁵³²

La Oficina da a conocer que “para combatir las actividades de las organizaciones criminales transnacionales mexicanas, centroamericanas y sudamericanas, incluidas las actividades ilícitas de financiamiento y lavado de dinero y el flujo de drogas ilegales, trabaja codo a codo con sus numerosos socios nacionales e internacionales para infiltrarse, interrumpir y dismantelar estos grupos apuntando a su liderazgo y utilizando técnicas sensibles de investigación e inteligencia en investigaciones proactivas a largo plazo”.⁵³³

⁵³⁰ El tema principal del crimen en la zona de origen es la producción de narcóticos ilícitos, seguido por lavado de dinero, contrabando de extranjeros, tráfico ilegal de armas y tráfico de personas. Las organizaciones criminales transnacionales enriquecidas y potenciadas por estas actividades son responsables de gran parte de la violencia en esta zona, señala el FBI en su página.

⁵³¹ Además, las islas del Caribe, incluidas Cuba, Haití, Puerto Rico, consigna el FBI en su Página. También señala que las diversas pandillas centroamericanas y otros grupos regionales están involucrados en el tráfico de: migrantes, personas, drogas y armas de fuego; y que debido a la creciente atención de la policía mexicana contra las organizaciones criminales transnacionales, el flujo de drogas en Centroamérica ha aumentado dramáticamente en la última década. Advierte la necesidad de elaborar estrategias regionales coordinadas para abordar las actividades criminales transnacionales, y evitar que el éxito de un país afecte negativamente el de otro, disponible en: <https://www.fbi.gov/investigate/organized-crime> (Consulta: 26 febrero 2020).

⁵³² Estados Unidos ofrece el mercado de consumo de drogas más grande del hemisferio occidental, mientras que Canadá cumple dos funciones: como país de destino y de tránsito para actividades ilícitas, incluido el tráfico de drogas y el tráfico mundial de extranjeros, señala el FBI.

⁵³³ Página del FBI, disponible en: <https://www.fbi.gov/investigate/organized-crime> (Consulta: 26 febrero 2020).

La Administración de Control de Drogas (DEA) fue fundada en 1973 con la misión de hacer cumplir las leyes y regulaciones de sustancias controladas de los Estados Unidos y aplicar el sistema de justicia penal y civil de ese país, o de cualquier otra jurisdicción competente, a las organizaciones y miembros principales de las organizaciones, involucrados en el cultivo, fabricación o distribución de sustancias controladas que aparecen o están destinadas al tráfico ilícito en los Estados Unidos; y recomendar y apoyar programas de no aplicación dirigidos a reducir la disponibilidad de sustancias controladas ilícitamente en los mercados nacionales e internacionales.⁵³⁴

La Agencia de Inteligencia de Defensa (DIA) fue creada en 1960 para “proporcionar inteligencia sobre militares extranjeros para prevenir y ganar guerras

⁵³⁴Las responsabilidades principales de esta Agencia son: 1. Investigación y preparación para el enjuiciamiento de: a) Los principales infractores de las leyes de sustancias controladas que operan a nivel interestatal e internacional; y b) Delincuentes y bandas de narcotraficantes que perpetran violencia en nuestras comunidades y aterrorizan a los ciudadanos a través del miedo y la intimidación; 2. Gestión de un programa nacional de inteligencia sobre drogas en cooperación con funcionarios federales, estatales, locales y extranjeros para recopilar, analizar y difundir información estratégica y operativa sobre inteligencia de drogas; 3. La incautación y el decomiso de activos derivados de, trazables o destinados a ser utilizados para el tráfico ilícito de drogas; 4. Aplicación de las disposiciones de la Ley de Sustancias Controladas en lo que respecta a la fabricación, y distribución de sustancias controladas producidas legalmente; 5. Coordinación y cooperación con funcionarios federales, estatales y locales: a) Encargados de hacer cumplir la ley sobre los esfuerzos mutuos de aplicación de drogas y la mejora de dichos esfuerzos mediante la explotación de posibles investigaciones interestatales e internacionales más allá de las jurisdicciones y recursos federales locales o limitados; y b) Con gobiernos extranjeros, en programas diseñados para reducir la disponibilidad de drogas de tipo abuso ilícito en el mercado de EE.UU. a través de métodos de no aplicación como la erradicación de cultivos, la sustitución de cultivos y la capacitación de extranjeros. 6. Responsabilidad, bajo la orientación política del Secretario de Estado y los Embajadores de EE.UU., de todos los programas asociados con sus homólogos encargados de hacer cumplir la ley de drogas en países extranjeros; 7. Enlace con las Naciones Unidas, la Interpol y otras organizaciones en asuntos relacionados con los programas internacionales de control de drogas. Página de la agencia de Administración para el Control de Drogas (DEA), disponible en: <https://www.dea.gov/history> (Consulta: 26 febrero 2020).

decisivamente”.⁵³⁵ Esta se autodefine como la principal organización de inteligencia militar del país que “proporciona las evaluaciones más autorizadas de la nación de las intenciones y capacidades militares extranjeras”.

La misión de esta dependencia, de acuerdo a un informe del entonces Director del Ejército de EE.UU., Teniente General Michael T. Flynn, “es evitar sorpresas estratégicas, brindar una ventaja de decisión y desplegarse globalmente para enfrentar cualquier desafío”.⁵³⁶ En ese reporte Flynn informó que la administración del presidente Enrique Peña Nieto había tenido algunos éxitos de seguridad; pues en un año, el Ejército mexicano había cumplido con más de la mitad de sus objetivos de alto valor para su mandato de seis años, “arrestando o matando a 71 narcotraficantes de una lista de 122 objetivos prioritarios”. No obstante, respecto de las organizaciones mexicanas dedicadas al narcotráfico, destacó que se estaban fortaleciendo:

“Los carteles mexicanos están expandiendo su presencia en todo el hemisferio occidental y se asocian con otros grupos criminales en la región para transbordar y distribuir cocaína. México ya es el principal país de tránsito de cocaína con destino a los Estados Unidos y el principal proveedor extranjero de metanfetamina, heroína y marihuana a los Estados Unidos.

“Las redes de las nueve principales organizaciones de narcotráfico de México también se extienden a seis de los siete continentes, con el Cártel de Sinaloa y Los Zetas teniendo el mayor alcance en estos lucrativos mercados internacionales. Además del tráfico y la distribución de drogas, los traficantes mexicanos confían en

⁵³⁵ Las cuatro competencias centrales de la Agencia, señala su página, son: inteligencia humana, análisis de todas las fuentes, contrainteligencia, e inteligencia técnica. Permiten las operaciones militares y al mismo tiempo informan a los responsables políticos en los niveles de defensa y nacional. La página también contiene las más importantes misiones militares en las que ha participado, disponible en: <https://www.dia.mil/About/History/> (Consulta: 26 febrero 2020).

⁵³⁶ El Informe se presentó el 11 de febrero de 2014 ante el Comité de Servicios Armados del Senado de Estados Unidos, disponible en: <https://www.dia.mil/News/Speeches-and-Testimonies/Article/567085/2014-annual-threat-assessment/> (Consulta: 26 febrero 2020).

sindicatos del crimen organizado y pequeños grupos criminales para lavar dinero, obtener precursores químicos para la producción de drogas en México y, en algunos casos, producir drogas en su nombre”.

La falta de efectividad de la estrategia de “guerra” en México generó un reporte oficial del Pentágono,⁵³⁷ del 25 de noviembre de 2008, sobre la posibilidad de que el país fuese un Estado fallido.⁵³⁸

En 2009, Keith I. Crawford Major, alumno del Colegio Nacional de Inteligencia Estratégica, para obtener el grado de maestro en Ciencias de la Inteligencia Estratégica presentó la tesis: “¿Es México un estado fallido? La influencia de la droga organizaciones de tráfico sobre estabilidad política mexicana.” La investigación se centró en la influencia de este tipo de organizaciones (DTOs) en la estabilidad política del país y la deslegitimación del Estado. El grupo de expertos convocado, luego de responder seis preguntas, concluyó que el factor que más influencia tenía en la inestabilidad del país, era la deslegitimación estatal.

⁵³⁷ En la columna titulada “Patadas en la cara (y II)”, Raymundo Riva Palacio transcribe un párrafo del informe difundido por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos sobre las operaciones tácticas en el mundo: “En términos de los peores escenarios para el Comando Conjunto, y para el mundo, dos estados importantes y grandes requieren de consideración por un rápido y súbito colapso: Pakistán y México”. Posteriormente, en septiembre de 2017, el tema resurgió porque el general John Kelly, jefe de Gabinete de la Casa Blanca, en una reunión privada que el presidente Donald Trump sostuvo con los líderes demócratas en el Capitolio, se refirió a México como “un narcoestado fallido”, según las descripciones de la prensa, disponible en: <https://plazadearmas.com.mx/raymundo-riva-palacio-157/> (Consulta: 1 febrero 2020).

⁵³⁸ Se considera que un estado “tiene éxito” si mantiene un monopolio en el uso legítimo de la fuerza física dentro de sus fronteras. Cuando este monopolio está quebrantado, por ejemplo, por la presencia dominante de señores de la guerra, de milicias o de terrorismo, la misma existencia del Estado llega a ser dudosa, y se convierte en un Estado que ha fallado o Estado fallido. La dificultad de determinar si un gobierno mantiene “un monopolio en el uso legítimo de los medios de la fuerza” (que incluye los problemas de la definición de “legítimo”) es uno de los factores que no permiten dejar claro cuando un Estado se puede determinar fallido. Santos Villarreal, Gabriel Mario, *Estados Fallidos: definiciones conceptuales*, México, Cámara de Diputados, abril de 2009, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-07-09.pdf> (Consulta: 3 enero 2021).

Atribuyeron el posible fracaso del Estado mexicano en la guerra contra el narcotráfico a la “resistencia de los funcionarios gubernamentales a la transparencia y la rendición de cuentas”.⁵³⁹

La relación del gobierno del presidente Peña Nieto con las agencias de inteligencia estadounidenses fue respetuoso. La reforma institucional que trasladó las funciones de la extinta secretaría de seguridad pública a la Secretaría de Gobernación, no obstaculizó la cooperación internacional. El trabajo en conjunto permitió el arresto del líder del Cártel de Sinaloa, Joaquín Archivaldo Guzmán Loera, en el año 2014 y luego de su fuga nuevamente en el 2016. Más aún, el gobierno mexicano lo extraditó a ese país en 2017.

Sin embargo, las violaciones a los derechos humanos cometidas en esa administración, mismas que suscitaron diversas recomendaciones por parte de los organismos internacionales, tuvo consecuencias en la relación bilateral. En 2015, el gobierno estadounidense detuvo los 5 millones de dólares destinados a cumplir los compromisos derivados de la Iniciativa Mérida por los casos conocidos como Tlatlaya y Ayotzinapa.⁵⁴⁰ Un año después, los recursos fueron destinados a programas de derechos humanos en México.⁵⁴¹

En cuanto al papel que desempeña la embajada de Estados Unidos en relación con las agencias de inteligencia de ese país, revisamos que el derecho

⁵³⁹ Crawford Major, Keith I., *IS MEXICO A FAILING STATE? THE INFLUENCE OF DRUG TRAFFICKING ORGANIZATIONS ON MEXICAN POLITICAL STABILITY*, USAF NDIC Class 2009, Facultad del Colegio de Inteligencia de Defensa Nacional en cumplimiento parcial de los requisitos para el grado de Master of Science of Strategic Intelligence, disponible en: <https://www.dia.mil/FOIA/FOIA-Electronic-Reading-Room/FOIA-Reading-Room-Mexico/FileId/222511/> (Consulta: 27 febrero 2020).

⁵⁴⁰ En el Capítulo Primero B, vimos que también ocurrieron otras graves violaciones a los derechos humanos como los casos: Tanhuato, Apatzingán, y Nochixtlán, entre otros.

⁵⁴¹ “EEUU otorgará a México los fondos que le fueron retirados en 2015 por fallas en Derechos Humanos, disponible en: <https://www.univision.com/noticias/seguridad/eeuu-otorgara-a-mexico-los-fondos-que-le-fueron-retirados-en-2015-por-fallas-en-derechos-humanos> (Consulta 25 enero 2021).

internacional asigna el máximo rango a la Misión Diplomática, cuyo Jefe recibe el nombre de embajador. Entre cuyas funciones principales están: representar al Estado acreditante; proteger sus intereses y los de sus nacionales dentro de los límites permitidos por el derecho internacional; negociar con el Gobierno del Estado receptor; enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones e informar sobre ellas al gobierno del Estado acreditante; y fomentar las relaciones amistosas, económicas, culturales y científicas. Es decir que no caben las acciones de espionaje.⁵⁴²

La representación diplomática estadounidense en nuestro país, que cuenta con el apoyo de 9 consulados⁵⁴³ y 9 agencias consulares⁵⁴⁴, juega un papel central en las relaciones entre ambos países, tanto por las labores de información que desempeña, como por las de inteligencia y espionaje que efectúan las agencias de inteligencia para ese gobierno. La página de la sede en México señalaba, hasta antes de la toma del poder por parte de los presidentes Donald Trump y López Obrador, como temas que integraban la relación bilateral: el Comercio y la economía, el Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá, la Cooperación Internacional, la Democracia y los Derechos Humanos, el Diálogo Económico de Alto Nivel (DEAN), y la Iniciativa Mérida. Todos estos, entre otros, generan información para su gobierno.

La embajada estadounidense coordina a las agencias de inteligencia, pero no necesita realizar espionaje en nuestro país. Evidencia demuestra que los

⁵⁴² Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, disponible en:

<https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2015/09/CONVENCION-DE-VIENA-SOBRE-RELACIONES-DIPLOMATICAS.pdf> (Consulta: 25 marzo 2021).

⁵⁴³ Los consulados de EE.UU. en México se ubican en: Ciudad Juárez, Guadalajara, Hermosillo, Matamoros, Mérida, Monterrey, Nogales, Nuevo Laredo y Tijuana, disponible en: <https://mx.usembassy.gov/es/embassy-consulates-es/> (Consulta: 15 febrero 2020).

⁵⁴⁴ Las agencias consulares norteamericanas, adscritas a algún consulado o a la propia embajada, se encuentran en: Acapulco, Cabo San Lucas, Cancún, Mazatlán, Oaxaca, Piedras Negras, Playa Del Carmen, Puerto Vallarta y San Miguel de Allende. *Idem*.

funcionarios y políticos mexicanos comunican lo que la representación necesite saber. El periodista Pedro Miguel, después de estudiar la información relacionada con el sitio Internet *WikiLeaks*, que contiene algunos de los cables enviados por diplomáticos estadounidenses a Washington, y que proporcionó *Sunshine Press Productions* al diario *La Jornada*, concluyó: “Existe una casi absoluta disposición...para informar extensamente a los diplomáticos del gobierno estadounidense”. Aclara que los cables diplomáticos no incluyen “comunicaciones relativas al espionaje propiamente dicho”, pero constatan “que la locuacidad de políticos, funcionarios y comunicadores mexicanos casi podría ahorrarles el trabajo a los espías procedentes de la otra orilla del río Bravo”.⁵⁴⁵

Fue a través de la información que desde la embajada en nuestro país recibió el gobierno estadounidense, que nos enteramos de que se puso en duda la legitimidad de la estrategia de seguridad implementada por el presidente Felipe Calderón.⁵⁴⁶ A partir de la perspectiva de los diplomáticos la efectividad de la acción bélica durante la “guerra”, estaba siendo afectada por: la ineficacia del encargado de la seguridad pública, Genaro García Luna, y del Ejército; la descoordinación

⁵⁴⁵ Miguel, Pedro (coord.), *México en WikiLeaks. WikiLeaks en La Jornada. Memoria de una aventura periodística*, La Jornada ediciones, México, 2012. p. 270.

⁵⁴⁶ El lunes 27 de febrero de 2012, el sitio *WikiLeaks* comenzó a publicar más de cinco millones de correos electrónicos de *Stratfor*, la compañía de "inteligencia global" con sede en Texas. Estos datan de julio de 2004 a diciembre de 2011. “*WikiLeaks* revela 5 millones de emails de la "CIA en la sombra", *CubaDebate*, 26 de febrero de 2012, disponible en:

<http://www.cubadebate.cu/noticias/2012/02/26/wikileaks-revela-5-millones-de-emails-cia-en-la-sombra/> (Consulta: 28 marzo 2020).

Los cables relativos a México fueron elaborados por la representación diplomática en nuestro país y dirigidos al Departamento de Estado de EE.UU. La mayoría de ellos fue firmada por los entonces titulares de la embajada durante el sexenio del presidente Felipe Calderón, Antonio Garza, entre el 2004 y el 2009 (George W. Bush) y el experto en seguridad Carlos Pascual de 2009 al 2011 (Barack Obama). Algunos otros fueron elaborados por las oficinas consulares de EE.UU. en la frontera norte de México.

entre las diferentes instancias de procuración de justicia del gobierno mexicano; las pugnas internas entre ellas; y la corrupción.

Escribió el embajador Antonio Garza respecto del secretario de seguridad mexicano de Calderón en uno de los mensajes enviados a Washington, un par de meses antes de que el presidente estadounidense George W. Bush le entregara el poder a Barack Obama.⁵⁴⁷

“...Las preocupaciones sobre la capacidad de García Luna para administrar a sus subordinados pueden complicar la capacidad de México para trabajar bilateralmente en asuntos de seguridad delicados. Además de las preocupaciones de Interpol con respecto a la integridad de su información y bases de datos. A Colombia también le preocupan los niveles de corrupción en la aplicación de la ley mexicana. La funcionaria política Paola Holguín, de la Embajada de Colombia en la Ciudad de México, le dijo a Poloff el 19 de noviembre, que el Director de la Policía Nacional de Colombia le había dicho recientemente a García Luna que, si no mejoraba sus procesos de selección, y demostraba a Colombia que el proceso de investigación de los policías era exhaustivo, considerarían interrumpir el programa de capacitación que recibían en Bogotá, Colombia”.

Agregó el embajador Garza más adelante: “...El verdadero perdedor en todo esto puede ser García Luna, quien hasta la fecha no está implicado personalmente en las actividades corruptas de sus subordinados, tendrá que trabajar duro para superar la percepción de que no es consciente de lo que sucede a su alrededor o tolera a sus subordinados”.⁵⁴⁸

La reciprocidad que existe entre la embajada de Estados Unidos y las agencias de inteligencia que operan en México, consta en un cable diplomático que

⁵⁴⁷ Cable diplomático 08MEXICO3498_a, “Calderón continúa el barrido anticorrupción”, 25 de noviembre de 2008, disponible en: https://wikileaks.org/plusd/cables/08MEXICO3498_a.html (Consulta: 20 febrero 2020).

⁵⁴⁸ Hoy García Luna se encuentra preso en EE.UU., acusado de vender protección a un grupo delincuenciales dedicado al narcotráfico.

envió el embajador en nuestro país Antonio Garza en diciembre de 2008. El funcionario informó al entonces director de La Oficina Federal de Investigación (FBI), Bob Muller, con motivo de una visita a México lo siguiente:

“Las cosas no marchan como esperábamos. El presidente Calderón necesita mostrar avances concretos de que su gobierno está golpeando a los cárteles y minando la capacidad de estas organizaciones dedicadas a socavar aún más la seguridad del país. Calderón enfrenta obstáculos mayores: su policía está desmoralizada y permanece incapaz de evitar ser superada e intimidada por los cárteles. Los miembros del gabinete de seguridad del gobierno están divididos; sospechan uno del otro y se resisten a colaborar entre sí”.⁵⁴⁹

La descoordinación y desconfianza entre los servidores públicos encargados de la procuración de la justicia y la seguridad pública del presidente Felipe Calderón, se reflejó en los días a que se refiere el diplomático. Un ejemplo de sus diferencias fue el número de muertos que hasta entonces había producido la “guerra”. El procurador general de la República contabilizaba 5,000 mientras que el secretario de seguridad pública aseguraba que eran 8,000. No obstante sus diferencias en la estrategia de seguridad, éstos funcionarios mantendrían su relación en lo relacionado con la corrupción.⁵⁵⁰

El presidente Barack Obama mantuvo la ejecución de la Iniciativa Mérida, y nombró como su representante en México al experto en seguridad Carlos Pascual, quien en un intento por cambiar el enfoque bélico como única acción del acuerdo

⁵⁴⁹ Cable Diplomático 08MEXICO3537, “Escenario para el director del FBI Mueller”, 2 de diciembre de 2008, disponible en: https://search.wikileaks.org/plusd/cables/08MEXICO3537_a.html (Consulta: 27 febrero 2020).

⁵⁵⁰ El gobierno del presidente López Obrador dio a conocer en octubre de 2020, que durante el seguimiento de las empresas constituidas en Panamá por el ex procurador Eduardo Medina Mora, se había encontrado una relación con el ex secretario de seguridad pública Genaro García Luna, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2020/10/6/empresas-en-panama-vinculan-garcia-luna-con-medina-mora-uif-250479.html> (Consulta: 13 noviembre 2020).

internacional, agrupó la estrategia en tres pilares y aumentó un cuarto, los que revisamos arriba.

El diagnóstico del nuevo embajador sobre la causa por la cual México no había desarrollado un aparato de inteligencia efectivo en esos años consta en uno de los cables difundidos por *WikiLeaks*.⁵⁵¹ El diplomático coincidió con su antecesor en señalar la lucha de poder por controlar la información y la estrategia de seguridad entre el procurador de la República Eduardo Medina,⁵⁵² y el secretario de Seguridad Pública Genaro García.⁵⁵³ Pascual en ese cable también valoró que el uso que hacía México de la inteligencia era “fragmentada *ad hoc* y dependiente del apoyo de EU”

⁵⁵¹ Cable diplomático 09MEXICO003195, julio de 2009, emitido un mes antes de la renuncia del procurador Medina Mora. Cfr. Miguel, Pedro, (coord.), *México en WikiLeaks...*, *op. cit.* p. 101.

⁵⁵² Medina Mora se vería implicado en señalamientos hechos por los gobiernos de Reino Unido y Estados Unidos a causa de transferencias millonarias a sus cuentas, las que superaban sus ingresos, por lo cual tuvo que presentar su renuncia como ministro de la Suprema Corte de Justicia en 2019. La *National Crime Agency*, detectó transferencias realizadas desde México a cuentas del ministro, por 2 millones 383,526 libras esterlinas en los últimos dos años. Las operaciones bancarias casi alcanzaban la suma de 102 millones de pesos, y superaban los ingresos que Medina había obtenido desde que fuera designado como ministro en 2015. García Soto, Salvador, “Las transferencias millonarias del ministro Medina Mora”, periódico *El Universal*, 5 de junio de 2019, disponible en:

<https://www.eluniversal.com.mx/columna/salvador-garcia-soto/nacion/las-transferencias-millonarias-del-ministro-medina-mora> (Consulta: 5 diciembre 2020).

Antes de integrarse a la Segunda Sala de la Corte, Medina Mora había participado en las siguientes dependencias: Secretaría de Relaciones Exteriores (2009-2015), Procuraduría General de la República (2006-2009), Secretaría de Seguridad Pública (2009), y Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN 2000-2005), disponible en: <https://gobierno.com.mx/politicos/eduardo-medina/> (Consulta: 25 enero 2021).

⁵⁵³ En 2019 fue detenido por el gobierno estadounidense por presuntamente operar en favor del cártel de Sinaloa durante la llamada “guerra” contra el narcotráfico, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/genaro-garcia-luna-reportan-detencion-en-eu> (Consulta: 10 octubre 2020).

El desatino en la coordinación interinstitucional fue detallado por el periódico *La Jornada* con base en la información filtrada por *WikiLeaks* de la siguiente manera:

“...Como ejemplo indican que la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) tiene unidades de inteligencia que desarrollan información sobre capos del narcotráfico, pero en general no comparten esa información o análisis con las fuerzas desplegadas para la lucha antinarcóticos, como en Ciudad Juárez. Estos grupos comparten información sobre amenazas contra componentes militares, pero también ven a comandos locales como frecuentemente penetrados por el crimen organizado. Por lo tanto, soldados desplegados en puntos calientes operan virtualmente a ciegas, con la excepción de información anónima.”⁵⁵⁴

Una de las comunicaciones diplomáticas enviadas por el embajador Pascual al gobierno estadounidense calificó a la institución del Ejército como: “ineficaz”, “lenta” y con “aversión al riesgo.”⁵⁵⁵ La fuerte reacción del titular del Poder Ejecutivo

⁵⁵⁴ Cable diplomático 09MEXICO003195, Miguel, Pedro, (coord.), *op. cit.* p. 101.

⁵⁵⁵ Ordaz, Pablo, “México: un Ejército dividido incapaz de vencer a los narcos”, *El País*, 3 de diciembre de 2010. La nota señala: “Ya en su informe redactado pocas horas después del tiroteo, el embajador Pascual reúne tres de los argumentos que constituyen una constante en sus despachos hacia Washington: la fiabilidad de la Marina, la torpeza del Ejército y la omnipresencia de EE UU en las cuestiones de seguridad de su vecino del sur. Este último asunto tiene gran importancia en México, un país históricamente muy celoso de su soberanía. Sobre la diferencia de actitud entre la Marina (SEMAR) y el Ejército (SEDENA) merece la pena destacar el siguiente párrafo del despacho: ‘La unidad del SEMAR [que abatió al capo Beltrán Leyva] fue entrenada extensamente por el Comando Norte hace varios años. La exitosa operación (...) pone de relieve su emergente papel en la lucha contra el narcotráfico. SEMAR está bien entrenado, bien equipado y ha mostrado su capacidad para responder con rapidez a las acciones de inteligencia. Su éxito pone a la SEDENA en la difícil posición de explicar por qué han sido reacios a actuar de manera inteligente y dirigir la operación contra objetivos de alto nivel. Nuestros servicios transmitieron la información originalmente a la SEDENA, que se negó a actuar con rapidez y reflejó una aversión al riesgo que ha costado a la institución una victoria principal contra el narcotráfico’, disponible en:

https://elpais.com/diario/2010/12/03/internacional/1291330805_850215.html (Consulta: 2 enero 2020).

federal motivó la renuncia del diplomático, y en su lugar el gobierno de Estados Unidos nombró a Antony Wayne, quien era el embajador alterno en Afganistán, centro de la guerra antiterrorista que libraba Estados Unidos contra Osama Bin Laden,⁵⁵⁶ en donde se encontraba a cargo de programas multimillonarios de ayuda económica y social a ese país.⁵⁵⁷

V.5 La Iniciativa Mérida y los derechos humanos.

La violación de los derechos humanos por parte de las fuerzas militares mexicanas durante la “guerra” fue de tal magnitud que suscitó un Informe de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA).⁵⁵⁸ Bajo el título “Justicia olvidada: La impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México”, el documento analiza los delitos cometidos por las fuerzas armadas mexicanas en los casos investigados y sancionados por el sistema de justicia y que permanecían sin castigo.⁵⁵⁹

El 15 de octubre de 2020 el gobierno estadounidense dio a conocer la captura del titular de la SEDENA de la administración siguiente, el encabezado por Enrique Peña Nieto, Salvador Cienfuegos, quien fue señalado por cargos relacionados con el narcotráfico; lo notable de la captura es que el militar había sido condecorado en 2018 por el gobierno de EE.UU. con la Legión al Mérito, por su "excepcional" trabajo al frente de las fuerzas armadas mexicanas. Ver nota a pie de página núm. 636. Lo menos que podemos señalar de la actuación estadounidense es su inconsistencia.

⁵⁵⁶ En México se dijo que el “mensajero era el mensaje”, analogía que negó el presidente Barack Obama; pero la estrategia pactada con EE.UU. para combatir en México el narcotráfico *High Value Target*, era la que se aplicaba en Afganistán contra los movimientos insurrectos (insurgencia criminal). Ver nota a pie de página 452.

⁵⁵⁷ Estévez, Dolia, *Así nos ven: Entrevistas inéditas con embajadores estadounidenses*, edit. Planeta, México, 2019, p. 233.

⁵⁵⁸ La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) es una organización que realiza investigación e incidencia a favor de los derechos humanos en las Américas, disponible en: <https://www.wola.org/es/> (Consulta: 11 febrero 2020).

⁵⁵⁹ Suárez-Enríquez, Ximena, (con contribución de Maureen Meyer), “JUSTICIA OLVIDADA. La impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México”, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), noviembre de 2017, disponible en: https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/11/WOLA_MILITARY-CRIMES_RPT_SPANISH.pdf (Consulta: 27 febrero 2020).

El documento, que fue realizado luego de diez años de que en México se aplicara la estrategia de seguridad, destacó que ésta se sostenía en el despliegue de militares y en el uso de la fuerza, y hacía a un lado la justicia. El gobierno de Estados Unidos fue cuestionado por apoyar un enfoque de asistencia, mediante la Iniciativa Mérida, donde “una parte significativa de los recursos se destinaron a las fuerzas armadas mexicanas”.

La táctica militarizada, de acuerdo a la Oficina, tenía al menos tres efectos graves: 1. la violencia había aumentado y las violaciones a derechos humanos eran constantes; 2. Había eclipsado la urgencia y la presión de una reforma policial; y 3. la rendición de cuentas era prácticamente inexistente. El balance de la estrategia por parte del organismo fue que existía irresponsabilidad por parte de los servidores públicos involucrados, señaló que: “Los soldados que cometen delitos y violaciones a derechos humanos generalmente no responden por sus acciones, tampoco los funcionarios públicos que solicitan la presencia de soldados en sus estados o municipios ni los líderes políticos que por décadas no se han comprometido a mejorar a la policía en México”.

Los cinco hallazgos del Informe, constituyen una evaluación del organismo internacional de la política de seguridad implementada por las administraciones involucradas en la “guerra”, que permiten sacar conclusiones sobre la legitimidad y la legalidad de la estrategia:

a) “Las reformas del 2014 al Código de Justicia Militar que facultan a las autoridades civiles para investigar a los soldados implicados en delitos y violaciones a los derechos humanos no se han implementado totalmente”. El Organismo reconoció que existían algunas investigaciones civiles, pero eran aisladas, y concluyó que las autoridades no mostraban voluntad política para impartir justicia y que se necesitaba una segunda generación de reformas para garantizar la seriedad y éxito de las investigaciones civiles.

b) “Casi todas las investigaciones de la Procuraduría General de la República están sin resolverse”. La estadística oficial señalaba que entre el 2012 y el 2016,

esta dependencia había iniciado 505 investigaciones por delitos y violaciones a derechos humanos cometidos por soldados en contra de civiles, siendo las más comunes la tortura y la desaparición forzada; mientras que para el mismo periodo en el sistema de justicia civil sólo había registro de 16 sentencias condenatorias. Esto significaba que en cuatro años la Procuraduría sólo había tenido éxito en 3,2 por ciento de las pesquisas.

c) “Al menos tres acciones relacionadas con las autoridades militares han impedido o retrasado las averiguaciones civiles: 1) el inicio de investigaciones militares paralelas a las civiles, 2) la dificultad para que los soldados declararan como acusados o testigos en el sistema de justicia civil y 3) casos en que soldados habían alterado escenas del crimen o declarado falsamente”.

d) La falta de voluntad de la Procuraduría para investigar de forma “seria y exhaustiva” a los soldados que habían cometido delitos o violaciones a derechos humanos en contra de civiles. En este punto el Informe destacó la lentitud de las investigaciones y que durante las mismas no se recababan todas las pruebas para conformar casos sólidos.

e) La falta de investigación a los superiores jerárquicos de los soldados acusados de cometer violaciones a derechos humanos (Cadena de mando), así como las órdenes militares que implicaban la violación de derechos humanos de civiles (Debida obediencia). Sólo se encontró: a) Un caso en el que se había condenado a un teniente coronel en Chihuahua por su responsabilidad como superior jerárquico en una desaparición forzada ocurrida en 2009; y b) Un caso en el que se condenó a un subteniente de infantería por la desaparición forzada de una persona en Nuevo León en 2012.

Uno de los aspectos importantes de la Iniciativa Mérida en materia de derechos humanos es la posibilidad de que las víctimas mexicanas de violaciones, puedan aprovechar el contenido de la Ley de Reclamaciones de Agravios para

Extranjeros⁵⁶⁰ para demandar a los funcionarios mexicanos por responsabilidad civil extracontractual en caso de daños derivados del uso de armas de fuego, u otros, vinculados a la Iniciativa Mérida.

Daniel Márquez Gómez y Pastora Melgar Manzanilla luego de analizar diversos instrumentos jurídicos,⁵⁶¹ concluyeron que en virtud de los recursos asignados a través de la Iniciativa Mérida, se profundizaron las violaciones de derechos humanos en México, y la Ley de Demandas por Agravios a Extranjeros podía ser invocada por mexicanos víctimas de tales violaciones y de la “guerra” contra el narcotráfico en el marco de la Iniciativa Mérida.⁵⁶²

Esta normativa permite a un extranjero, iniciar una acción civil en los tribunales federales de EE.UU. por un delito cometido fuera de ese país. El requisito es que exista una violación a las leyes estadounidenses, o a un tratado específico del que ese país sea signatario. La normativa reconoce que las víctimas de los abusos más serios a los derechos humanos, a menudo, no tienen manera de buscar justicia en sus países de origen, debido a que el país donde el abuso se cometió, puede no responsabilizarse de las violaciones ya sea por un sistema judicial corrupto o un gobierno del que formen parte los responsables de la violación, entre otras. Así que esta Ley ofrece una vía de responsabilizar a quienes violan los

⁵⁶⁰ Alien Tort Claims Act o ATCA. Conocido como el Estatuto de Agravio para Extranjeros (ATS), o Ley de Demandas de Agravios para Extranjeros (ATCA).

⁵⁶¹ Los investigadores analizaron la Ley para Combatir los Estupefacientes Ilícitos y Reducir la Delincuencia Organizada de 2008, y la Ley de Reclamaciones contra Agentes Extranjeros, también conocida como la Ley de Demandas por Agravios a Extranjeros. Además de la Ley de Inmunidades Soberanas Extranjeras y la Ley de Protección a Víctimas de la Tortura. También estudiaron casos para entender el alcance y limitaciones de la Ley de Demandas por Agravios a Extranjeros.

⁵⁶² Cfr. Melgar Manzanilla, Pastora y Márquez Gómez, Daniel, *The Merida Initiative and the Tort Claims Act: Human Rights Violations and Foreign Non-Contractual Civil Liability in the United States* (La Iniciativa Mérida y la Ley de reclamaciones por agravio: violaciones de derechos humanos y responsabilidad civil extranjera no contractual en los Estados Unidos), *Mexican Law Review*. vol. XI, núm. 1, julio-diciembre de 2018.

derechos humanos, cuando Estados Unidos está ligado a los países violadores, vía tratados internacionales. En este caso a través de la Iniciativa Mérida.

VI. EL ACUERDO GENERAL DE SEGURIDAD DE INFORMACIÓN MILITAR

Como ya establecimos, las funciones de inteligencia y espionaje han sido realizadas por los estadounidenses en México desde hace siglos, pero fue hasta el gobierno del presidente Felipe Calderón que EE.UU. obtuvo una concesión que ninguna administración anterior le había otorgado: un acuerdo en materia de seguridad e información militar.

Aunque la negociación del Acuerdo General de Seguridad de Información Militar (GSOMIA)⁵⁶³ inició en 1981,⁵⁶⁴ y tenía el fin de sistematizar el intercambio de inteligencia entre el Departamento de Estado de Estados Unidos y la Secretaría de Marina, fue signado hasta septiembre de 2008 por el entonces Secretario de Marina, almirante Francisco Saynez, y por el subsecretario del Departamento de Defensa, Paul McHale.⁵⁶⁵ Además, fue avalado, por la entonces Secretaria de Estado estadounidense, Condolezza Rice, quien señaló: “Tenemos entendido que no es necesaria la aprobación de ninguna otra autoridad del Gobierno de México para que entre en vigor una vez firmado, más allá de la aprobación ya concedida por la SRE.⁵⁶⁶

⁵⁶³ “AUTORIZAR CONCLUSIÓN DE GSOMIA CON MÉXICO” (*General Security of Military Information Agreement, (GSOMIA)*), Cable diplomático 08STATE98436, 15 de septiembre de 2008, disponible en: https://wikileaks.org/plusd/cables/08STATE98436_a.html

⁵⁶⁴ Durante el mandato de José López Portillo (1976-1982)

⁵⁶⁵ El contenido del GSOMIA, que consta de 22 artículos, está clasificado como confidencial y fue inédito hasta que se filtró el cable. Al Acuerdo tuvo acceso el periódico *Reforma*; en donde Anabel Hernández publicó su contenido el 29 de agosto de 2012, bajo los titulares: “Pactan en secreto la Marina y EU” y “Actúa EU en México aliado con la Marina”.

⁵⁶⁶ Desde hace décadas la Secretaría de Relaciones Exteriores ha venido celebrando los llamados acuerdos ejecutivos o administrativos que prescinden de la aprobación del Senado de la República,

En el cable diplomático que envió el Departamento de Estado de EE.UU. a la Ciudad de México, se lee el siguiente:

“RESUMEN ----- 1. (C) RESUMEN: El Departamento de Defensa de Estados Unidos y la Armada de México llegaron a un acuerdo sobre el texto final del Acuerdo de Seguridad General de Información Militar (GSOMIA) el 2 de septiembre de 2008, que establecerá reglas uniformes en la Armada de México (SEMAR) por manejar información militar clasificada de origen estadounidense. La GSOMIA debería permitir un intercambio más fluido y rápido de dicha información con la SEMAR, especialmente entre contrapartes militares. El PM AA / S Ruggiero firmó el C-175 para autorizar la conclusión del GSOMIA y aprobar su firma por el subsecretario de Defensa (Defensa Nacional y Américas, Asuntos de Seguridad) Paul McHale. RESUMEN FINAL. 2. (C) El acuerdo GSOMIA compromete a ambas partes a un tratamiento, manipulación, transmisión y almacenamiento "sustancialmente equivalentes" de la demás información militar clasificada. Los procedimientos exactos para implementar el acuerdo se dejan en gran medida a la decisión de cada parte, con visitas periódicas de evaluación de seguridad recíprocas para confirmar que existen procedimientos sustancialmente equivalentes. La GSOMIA debería permitir un intercambio más fluido y rápido de dicha información con la SEMAR, especialmente entre contrapartes militares. Véase el párrafo 6 para el texto de GSOMIA acordado bilateralmente. 3. (C) Tenemos entendido que no se necesita más aprobación del gobierno mexicano para que este acuerdo entre en vigencia en México una vez firmado, más allá de la aprobación ya otorgada por la SRE. 4. (C) El acuerdo sobre el texto culmina un proceso de negociación que se inició en 1981 y se espera que allane el camino para la rápida conclusión de un GSOMIA con el Ejército / Fuerza Aérea Mexicana (SEDENA). La SEDENA ha indicado que le gustaría comenzar las negociaciones pronto, tomando el texto de la SEMAR como punto de partida 5. (C) Se instruye al Correo para ejecutar la GSOMIA final con la

y que según el especialista en Tratados, Jorge Palacios Treviño, “tienen su fundamento en la atribución reglamentaria del artículo 89, fracción I, de la Constitución en favor del presidente de la república”. En abril de 2010 el Congreso aprobó la Ley de Tratados que convalida la práctica reconocida por la Ley sobre Celebración de Tratados del 1992, que quedó derogada, y reconoce la figura de éstos, los denomina acuerdos interinstitucionales, y los diferencia de los Tratados Internacionales.

SEMAR. PM AA / S Ruggiero ha aprobado el C-175 que autoriza a ASD McHale a firmar el acuerdo”.

El objetivo de este acuerdo internacional es intercambiar información de seguridad nacional. Las partes se comprometen a no revelarla, ni las operaciones que se hagan en función de ella, a ninguna autoridad gubernamental, empresa, institución u organización ni a un tercer Gobierno. Los países participantes pactaron generar un intercambio "más suave y fluido con la Semar, especialmente entre el personal militar", así como permitir y regular el canje de información de seguridad nacional clasificada entre ambas partes. En el documento se definen protocolos para proteger la información que incluyen escoger al personal que tendrá acceso a la misma, que debe ser de "incuestionable lealtad, integridad y honradez".

El vencimiento original era septiembre de 2013, pero sería automáticamente renovado, a menos que una de las partes notificara a la otra, por escrito y vía diplomática, su intención de concluir el acuerdo con 90 días de antelación".⁵⁶⁷

“Construir instituciones de seguridad comprometidas a trabajar conjuntamente para atacar a los cárteles de la droga” habría sido una de las motivaciones principales del gobierno estadounidense para firmar el acuerdo con la Marina, explica el cable diplomático 09Mexico283, firmado por la ministra consejera de la Embajada de EE.UU. en México, Leslie Basset.⁵⁶⁸ Además, otro cable, el

⁵⁶⁷ A la fecha (diciembre 2020) el gobierno mexicano no ha dado a conocer la notificación para su terminación. Es de recordar que quien encabeza hoy la Secretaría de Relaciones Exteriores del gobierno de López Obrador, Marcelo Ebrard, cuestionó, en su momento, el instrumento internacional: "Se habla de un campo de entrenamiento. Si es así, ¿hay algún tipo de convenio firmado entre México y EE.UU. que permita que la agencia de inteligencia de EU esté realizando operaciones en México? Eso es muy delicado", periódico *Reforma*, 29 de agosto de 2012. .

⁵⁶⁸ Cable diplomático 09MEXICO283, "La relación Estados Unidos-México: enfrentando desafíos, aprovechando oportunidades en 2009 - Seguridad y reforma", 4 de febrero de 2009, disponible en: <https://wikileaks.jornada.com.mx/cables/relacion-bilateral/los-asuntos-de-seguridad-que-definiran-la-relacion-eu-mexico-en-2009-cable-09mexico283/?searchterm=None> (Consulta: 21 diciembre 2020).

08STATE98436, da cuenta, de que se buscaba llegar a un acuerdo similar con la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena). En tanto, la comunicación 09MEXICO3573, deja constancia de que gracias al GSOMIA, se realizó un intercambio de información de inteligencia sin precedentes entre la Marina y el Comando Norte del Departamento de Defensa de EE.UU. "centrado en antinarcóticos y antiterrorismo".⁵⁶⁹

Antes de que el periódico mexicano *Reforma* diera a conocer el contenido del Acuerdo, el rotativo estadounidense *The Washington Post* había informado que el gobierno de EE.UU. apoyaba a México en tareas de instrucción para la Armada de México en la lucha contra el narcotráfico. En diciembre de 2010 ese diario señaló que la cooperación se centraba en las unidades de élite de la Marina, contraviniendo al gobierno de México que había negado la existencia del documento internacional filtrado por WikiLeaks.

El Departamento de Defensa estadounidense en cambio, no negó la existencia del Acuerdo, sólo rechazó hablar sobre las labores de instrucción reveladas por el sitio de Internet. No obstante, el general retirado Víctor E. Renuart, entonces jefe del Comando Norte, señaló: "La Marina mexicana y sus uniformados han demostrado habilidad para procesar información de inteligencia y proceder rápido contra los principales líderes de los cárteles".⁵⁷⁰

El Acuerdo considera como información protegida: "la generada por o en nombre de una de las partes o la información que se encuentra bajo su jurisdicción

⁵⁶⁹ El Gobierno de EE.UU. señaló en el cable "OPERACIÓN DE LA ARMADA MEXICANA REDES DROGAS REY ARTURO BELTRAN LEYVA", del 17 de diciembre de 2009, que la aprehensión de Arturo Beltrán Leyva se había realizado gracias a ese intercambio de información. En el mismo se destaca el "entrenamiento" impartido por el Comando Norte a la Secretaría de Marina (Semar). Además, al poner de manifiesto la preferencia de EE.UU. por la Semar, se cuestionó a la Secretaría de la Defensa Nacional por ser "reacia" a realizar operativos "de alto nivel con base en buena información de inteligencia", de igual manera se cuestionó a la Secretaría de Seguridad Pública que entonces encabezaba Genaro García Luna, disponible en:

https://wikileaks.org/plusd/cables/09MEXICO3573_a.html (Consulta: 25 enero 2021).

⁵⁷⁰ Dpa y Afp, "Entrena Estados Unidos a los marinos mexicanos para capturar o matar a capos", periódico *La Jornada*, 5 de diciembre de 2010, p. 3.

o control y requiere protección en interés de la seguridad nacional de la parte que generó la información".⁵⁷¹ El documento establece que nadie, bajo ninguna circunstancia, "podrá ser autorizado para tener acceso a la información clasificada únicamente sobre la base de su rango, posición o control de seguridad". Las partes se comprometieron a no proporcionar información a un tercer país sin consentimiento escrito del otro gobierno.

Para prevenir una fuga de datos, el Departamento de Defensa, instancia que propuso el Acuerdo, estipuló quienes podían tener acceso a la información.⁵⁷² Se prevé que cada parte pueda "visitar las instalaciones de la contraparte con el fin de intercambiar información clasificada in situ".

Cada gobierno debe proteger la información clasificada de la otra, mientras se encuentre en tránsito o almacenada en su territorio; y se establece el compromiso de destruir los documentos con información clasificada por cualquier medio que impida su reconstrucción, lo que aplica al "equipamiento clasificado". Además, las administraciones pactaron que el Departamento de Defensa, y viceversa, realicen visitas de supervisión periódicas para corroborar que la protección se está efectuando.

El académico Montoya Martín del Campo ha expresado en relación con este tipo de acuerdos de cooperación que:

"...no contribuyen al fortalecimiento sino a la subordinación de la fuerza armada permanente a misiones, estrategias y tácticas predeterminadas desde el exterior, cuyo diseño obedece al propósito de establecer una condición de dependencia del Estado mexicano hacia el gobierno y las fuerzas policiales, judiciales y militares y

⁵⁷¹ Se especifica que para el Departamento de Defensa de EE.UU. la información se clasifica en las categorías: "confidencial, secreta y ultra secreta", mientras que para la Semar la clasificación es: "reservado, confidencial, secreto y alto secreto".

⁵⁷² El art. 3 establece que "cada centro o establecimiento que maneje la información clasificada debe de llevar un registro claro de los individuos autorizados a tener acceso a esa información." También especifica que, antes de que el representante de una de las partes, Semar o el Pentágono, entregue información clasificada a un agente o representante de la otra parte, la receptora de la información deberá proporcionar una "garantía" de que el funcionario que la recibe cumple con el nivel necesario de "limpieza"; además, debe garantizar la protección de la misma.

de espionaje estadounidenses; al mismo tiempo lo exponen en lo interno a la corrupción del crimen organizado y a la eventualidad de actos de represión que pueden desprestigiar a la fuerza armada mexicana”.⁵⁷³

VII. VALORACIÓN CRÍTICA DEL IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL EN MATERIA DE SEGURIDAD EN MÉXICO

En México se instrumentaron tres de las “armas” con que cuenta el neoliberalismo como estrategias de “desarrollo económico” y de “seguridad nacional”, para alinear a los países a los intereses y objetivos estadounidenses: a) El *lawfare* (“guerra jurídica”); b) El software (poder blando); y c) El proceso de securitización o “Guerra de Baja Intensidad”.

El *lawfare*, es una forma de acceso indebido al poder político que, sin utilizar a las fuerzas militares, sino manipulando las divisiones internas de las sociedades, las redes sociales y los medios de comunicación, y sustentándose en el abuso de los procedimientos legales en busca de una legalidad aparente, provoca animadversión contra un oponente.

Este tipo de procedimientos se usó en contra del entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, durante la administración del presidente Vicente Fox Quesada, cuando el primero fue procesado políticamente (desaforado), en un intento de impedir que se presentara como candidato a la Presidencia de la República en el año 2006, a fin de posibilitar el arribo del candidato del Partido Acción Nacional: Felipe Calderón Hinojosa. La ofensiva se acompañó de una campaña mediática (soft power)⁵⁷⁴ que se mantuvo durante tres sexenios

⁵⁷³ Montoya Martín del Campo, Alberto, “Las fuerzas armadas mexicanas, una visión humanista para la conformación y defensa del Estado mexicano”, en Sodi Cuellar, Ricardo (coord.), *Defensa nacional. Fuerzas armadas mexicanas. Una visión humanista del Estado mexicano*. Ciclo 2014, México, Porrúa, Universidad Anáhuac y Secretaría de la Defensa Nacional, México, 2016.

⁵⁷⁴ El concepto de *soft power*, (poder blando), es introducido en el debate académico y político en 1990 por Joseph Nye, un especialista de relaciones internacionales de la Universidad de Harvard. El periodo en el que acuñó el término, era de ruptura y reclamaba nuevos paradigmas y conceptos

(2000-2018). Periodo en el que varios medios de comunicación presentaron al actual presidente como “un peligro para México”.⁵⁷⁵

Hoy, la campaña mediática neoliberal se mantiene en contra de quien, pese a las manipulaciones, logró obtener la primera magistratura del país en el año 2018. A la cruzada de desprestigio en medios de comunicación mexicanos en contra del hoy presidente de México se han sumado, entre otros: a) Las empresas de comunicación extranjeras, cuyos dueños siguen defendiendo el modelo neoliberal luego de los negocios que han hecho sus compatriotas en México;⁵⁷⁶ b) Las

(Caída del Muro de Berlín, incidentes de Tiananmén (1989) y derrumbe de la URSS (1991)). El vocablo se impuso en el ambiente académico. Nye unificó dos nociones, que mentalmente se encontraban en polos opuestos, el poder o potencia y la influencia, e introdujo una nueva oposición, entre *soft power* y *hard power* (poder duro). El uso (y la amenaza del uso) de la fuerza bruta es el elemento que diferencia al poder de la influencia. Del *soft power* se desprende un aspecto menos visible en el concepto clásico de influencia: la capacidad de atracción o hasta de seducción. La idea es influir en la psiquis de los pueblos que se trata de ganar para la causa. Al plantear la noción, Nye desafía a los partidarios del paradigma de la Guerra Fría, de la denominada “escuela realista”, donde *hard power* constituye la “moneda” de las relaciones interestatales. A este enfoque caricaturesco, Nye opone el de *soft power* que, en lugar de poner a los pueblos en contra de EUA, debe “cooptarlos”. Aunque los partidarios de este tipo reivindiquen una superioridad moral por sobre el *hard power*, pues la persuasión es preferible a la coerción, de todos modos, la idea es llevar a los demás pueblos a plegarse o al menos a seguir su camino. Los EE.UU. practican desde hace décadas el *soft power*, a través de los programas de educación y desarrollo exteriores financiados por el Estado o por las grandes fundaciones privadas cuyo objetivo es extender el modelo de la sociedad estadounidense al mundo entero. Joseph Nye marca en sus escritos una preferencia por un *soft power* que emanaría desde la “sociedad civil”, más que de los gobernantes; pero, por el momento, el uso del *soft power* incluso en el discurso político oficial, sirve a los que practican la *realpolitik*; es decir la política de potencia, ya sea dura o blanda. Cfr. *Diccionario del Poder Mundial*, *soft power* disponible en: <https://poder-mundial.net/termino/soft-power/> (Consulta: 11 mayo 2020).

⁵⁷⁵ Gutiérrez Vidrio, Silvia, “La construcción de la imagen de López Obrador en los spots de sus Adversarios”, *Cultura y representaciones sociales*, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, año 1, núm. 2, marzo de 2007, pp. 31-54, disponible en:

<http://www.scielo.org.mx/pdf/crs/v1n2/v1n2a2.pdf> (Consulta: 2 de enero 2021).

⁵⁷⁶ *The New York Times*, *Washington Post*, *The Financial Times* y *El País*, publicaron notas parecidas y el mismo día, desacreditando al gobierno mexicano por el manejo de la pandemia de la Covid-19.

amenazas empresariales de no invertir en México durante su mandato;⁵⁷⁷ c) Las calificadoras extranjeras que evalúan negativamente el riesgo del crédito de la inversión en México cuando el presidente toma decisiones que les disgustan;⁵⁷⁸ d) La unión de gobernadores de partidos de signo distinto al del presidente;⁵⁷⁹ y e) El grupo político denominado FRENAAA y sus derivados.⁵⁸⁰

Muchos medios informativos mexicanos además posicionaron la “guerra contra el narcotráfico”, presentaron a los traficantes como los principales enemigos

Cfr. “AMLO señala: NYT, Washington Post y El País mienten, calumnian”, *Forbes México*, 15 de mayo de 2020, disponible en: <https://www.forbes.com.mx/politica-amlo-senala-nyt-washington-post-y-el-pais-mienten-calumnian/> (Consulta: 7 enero 2021).

⁵⁷⁷ Ríos, Viri, “Empresarios mexicanos se van a huelga contra la 4T”, *Expansión política*, 24 de feb. de 2020. En el artículo se señala que mientras la mayoría de los extranjeros continuaban confiando en la solidez macroeconómica de México y su posición geográfica privilegiada y la inversión extranjera directa aumentó un 4.2% durante 2019, los capitales domésticos estaban “en huelga”, no dispuestos a invertir en México hasta que el presidente López Obrador “diera señales de certidumbre.” Así, “la inversión privada mexicana... lleva cuatro trimestres en números negativos, básicamente desde que AMLO ganó la elección en 2018”.

⁵⁷⁸ “Calificadoras de riesgo explican por qué México va en caída con AMLO”, *PanAm Post*, 6 de junio de 2019, disponible en: <https://panampost.com/mamela-fiallo/2019/06/06/calificadoras-mexico-amlo/> (Consulta: 3 enero 2021).

⁵⁷⁹ “Alianza Federalista: quiénes son los gobernadores “rebeldes” que se oponen a López Obrador”, *Infobae*, 29 de octubre de 2020, disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/10/30/alianza-federalista-quienes-son-los-gobernadores-rebeldes-que-se-oponen-a-lopez-obrador/> (Consulta: 1 enero 2021).

⁵⁸⁰ Frente Nacional AntiAMLO (FRENAAA) es encabezado por Pedro Luis Martín Bringas, socio minoritario de la cadena de supermercados Soriana, pero de quien se desmarcó el Consejo de Administración. En este Frente, que busca quitar al actual presidente de México, participan algunas figuras públicas. Periodistas como Pedro Ferriz de Con, su hijo Pedro Ferriz Hija y Carlos Loret de Mola, quien se involucró en el montaje de detención que hizo García Luna en contra de la ciudadana francesa Florance Cassez. Además de los empresarios Juan Bosco Abascal y Gilberto Lozano. Aunque el movimiento se dice pacífico, Lozano, quien fue parte del Consejo de Administración de FEMSA, invitó a las fuerzas armadas mexicanas a dar un golpe de Estado en contra del titular del Poder Ejecutivo, disponible en:

<https://www.youtube.com/watch?v=XpnKusFdPzM> (Consulta: 3 octubre 2020).

de la seguridad en México y como opción para combatirlos a las fuerzas armadas, minimizando las posibles consecuencias de su intervención. A través de estas campañas se infundió temor con el fin de mantener al Ejército en las calles. Comunicadores difundieron el éxito de los “enemigos” (noticias, cifras de muertos, narco novelas, telenovelas, corridos, etc.),⁵⁸¹ y desprestigiaron a las instituciones policíacas que, decían, estaban penetradas por ellos. A la par, presentaron como la panacea las reformas a los sistemas judicial, de seguridad y penal; así como las llamadas estructurales en materia educativa, energética, laboral, entre otras.

La Iniciativa Mérida en tanto, permitió a los EE.UU., entre otras cuestiones: 1. Controlar la inteligencia, y a la milicia mexicanas y 2. Realizar negocios, a través de: a) Proporcionar tecnología, aviones y capacitación al Ejército mexicano; b) La venta de armas ilegales a los grupos dedicados al tráfico de drogas; c) El negocio de los narcóticos, y d) Las reformas estructurales. A la postre, la Iniciativa se tradujo en ganancias millonarias para los bancos, los inversionistas, los fabricantes y distribuidores de armas; y los líderes de grupos delincuenciales en ambos lados de la frontera. Pero a la par hubo una matanza masiva de mexicanos y miles de víctimas de desaparición forzada y tortura; además de miles de desplazados, todos ellos sumergidos en la pobreza.

En este acuerdo internacional se combinaron tanto el *lawfare*, donde se capacitó al Poder Judicial y se transformó el sistema jurídico mexicano, como el *hard power*, a través de armar y capacitar a la milicia mexicana por parte del gobierno y los militares estadounidenses con el supuesto fin de enfrentar el tráfico de estupefacientes.

⁵⁸¹ Zavala, Oswaldo, *Los carteles no existen. Narcotráfico y cultura en México*, Malpaso, México, 2018.

CAPÍTULO CUARTO.

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DE LA CUARTA TRANSFORMACIÓN

En este capítulo analizaremos el problema de inseguridad que heredó el presidente Andrés Manuel López Obrador luego de la fallida estrategia implementada por sus antecesores; su Plan de paz y seguridad, propuesto como alternativa y el debate que suscitó; y la creación de la Guardia Nacional como solución consensuada para enfrentar a la inseguridad en México.

I. LA CUARTA TRANSFORMACIÓN

El Movimiento de Regeneración Nacional que encabezó Andrés Manuel López Obrador, cuando era candidato a la presidencia de la República, se propuso realizar la “Cuarta Transformación” de México,⁵⁸² para acabar con el régimen de privilegios, despilfarro, desigualdad, violencia y corrupción que habían venido imperando en el país.

En las urnas, por lo menos 30 millones de votos, según cifras oficiales, el 63 por ciento de los electores, apoyaron la empresa de transformar al país y su régimen político, “que no es democrático ni tampoco está diseñado para la democracia”, como dice el investigador Daniel Márquez, quien sostiene que el anclaje del actual sistema está en el viejo régimen liberal borbónico, el cual se ha venido reproduciendo hasta nuestros días.⁵⁸³

La Cuarta Transformación distingue entre “el crecimiento económico propio del periodo neoliberal y el nuevo compromiso con el desarrollo, el bienestar y la

⁵⁸² El presidente mexicano hace alusión a las tres anteriores transformaciones: La Independencia Nacional que inaugura la Nación mexicana, la Reforma y la Revolución mexicana.

⁵⁸³ Márquez Gómez, Daniel, “La legitimidad y el reto de articular la “Cuarta Transformación”, en Ackerman, John (coord.), *El cambio democrático en México: Retos y posibilidades de la ‘Cuarta Transformación’*, Siglo XXI editores, México, 2019, pp. 249-250.

distribución de la riqueza nacional en beneficio de todos”.⁵⁸⁴ Por eso, el reto de Morena es enorme, señala Márquez Gómez: “dependerá de su capacidad de (re)construir una ideología que sustituya a la todavía vigente ideología (neo)liberal, lo que permitirá ponderar el éxito futuro del gobierno de Morena”.⁵⁸⁵ Nos sumamos a las palabras del investigador; creemos que ciertamente el reto es monumental y nos incumbe a todos. La Transformación invita a reflexionar sobre el sistema que queremos construir los mexicanos para sustituir al neoliberalismo.

II. EL PROBLEMA DE LA INSEGURIDAD.

Ya asentamos que en el sexenio del presidente Calderón, los homicidios pasaron de mil al mes en el año 2006, a dos mil en 2012. En tanto que, en la administración siguiente, los homicidios subieron a dos mil quinientos al mes en el 2018.

De acuerdo con el Índice de Paz Global (*Global Peace Index (GPI)*) del Instituto de Economía y Paz,⁵⁸⁶ en la administración del presidente Peña, entre los años 2015 y 2018, la violencia con armas de fuego se duplicó, al pasar de 13.5 por cada 100 mil habitantes a 28.6. En el año 2018 el 64 por ciento de los homicidios se realizó con armas de fuego, cuando en 1997 el porcentaje de los asesinatos mediante estas armas fue del 15 por ciento.⁵⁸⁷ En ese año, último del gobierno del

⁵⁸⁴ Ackerman, John, *El cambio democrático en México: Retos y posibilidades de la ‘Cuarta Transformación’*, Siglo XXI editores, México, 2019, p. 36.

⁵⁸⁵ Márquez, Daniel, *La legitimidad y el reto de articular la “Cuarta Transformación”*, *op. cit.*

⁵⁸⁶ El *Institute for Economics of Peace*, se dedica a desarrollar métricas para analizar la paz y cuantificar sus beneficios económicos, creó el Índice de Paz Global para medir la paz nacional. El indicador utiliza tres temas generales: el nivel de seguridad en la sociedad, el alcance de los conflictos nacionales e internacionales y el grado de militarización. Los factores internos son: niveles de violencia y delincuencia dentro del país; y los externos: los gastos militares y las guerras. El Índice se compone de 23 indicadores cualitativos y cuantitativos de fuentes altamente reconocidas, que cubren el 99.7 por ciento de la población mundial, y se ha estimado desde 2008, disponible en: <http://publichealthintelligence.org/content/global-peace-index-2008-2016> (Consulta: 20 febrero 2020).

⁵⁸⁷ “El Instituto de Altos Estudios Internacionales y del Desarrollo, con sede en Ginebra Suiza, identifica a México el sexto país a nivel mundial con mayor número de civiles armados, solo por

presidente Peña, México continuó con calificación reprobatoria,⁵⁸⁸ la cual obtuvo durante el gobierno anterior, el de Felipe Calderón, cuando el país se colocó en el lugar 134 de 163 países evaluados; en contraste con el lugar 79 de 121 países que ocupaba cuando esa administración inició.⁵⁸⁹

Así, México, a consecuencia de la implementación de la política bélica, se desplazó del lugar 79 al 134 en el sexenio del presidente Felipe Calderón. El descalabro de 56 lugares, convirtieron al país en un lugar peligroso para vivir. La política de continuidad de Enrique Peña llevó a país al lugar 140; es decir, que cayó 6 lugares más. En el primer año del presidente Andrés Manuel López Obrador, el país se mantuvo en el mismo lugar internacional de violencia en el que se había colocado en la administración anterior y en el 2020 mejoró tres lugares.

debajo de Estados Unidos, China, Pakistán, Rusia y Brasil”, dio a conocer la revista *Proceso* el 30 de marzo de 2021 en su cuenta de twitter, @revistaproceso.

Por su parte, y como complemento de esa información, la secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana. Rosa Icela Rodríguez, detalló que los mexicanos amados sobrepasan los 15 millones, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2021/03/31/capital/027n1cap> (Consulta: 1 abril 2021).

⁵⁸⁸ En la elaboración de este indicador además del *Institute for Economics and Peace*, también participa un panel internacional de expertos provenientes de institutos para la paz y *think tanks*, junto con el *Centre for Peace and Conflict Studies*, de la Universidad de Sídney. Los datos son procesados por la Unidad de Inteligencia del semanario británico *The Economist*.

⁵⁸⁹ En el 2007, al inicio del gobierno de Felipe Calderón, México ocupaba en el Índice de Paz el lugar 79 de 121 países; en el 2008, segundo año de Calderón, perdió 9 lugares, ocupando el 88 de 138 países; en el 2009 ocupó el lugar 98 de 143 países (perdió 10 lugares); en el 2010 se ubicó en el lugar 100 de 148 países (perdió 2 lugares); en el 2011 se colocó en el 118 de 153 países (bajó 18 lugares); en el 2012 ocupó el 134 de 158 países (descendió 16 lugares); en el 2013, primer año de evaluación de Peña Nieto, obtuvo el lugar 133 de 162 (recuperó un lugar); en 2014 obtuvo el 138 de 162 (perdió 5 lugares); en 2015 el 144 de 162 países (perdió 6 lugares); en 2016 ocupó el 140 de 163 países (recuperó 4 lugares); en el 2017 el lugar 142 de 163 países (perdió 2 lugares); en el 2018 el lugar 140 de 163 (recuperó 2 lugares); en el 2019, primer año de López Obrador, se mantuvo en el 140 de 163 países; y en el año 2020 mejoró tres lugares al pasar del 140 al 137 de 159 países. Página Expansión/datosmacro.com, México - Índice de Paz Global, disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/indice-paz-global/mexico> y <https://datosmacro.expansion.com/demografia/indice-paz-global> (Consulta: 7 enero 2021).

El Instituto para la Economía y la Paz, siguiendo los criterios del Índice de Paz Global, calculó que la violencia le había costado al país 268 mil millones de dólares.⁵⁹⁰

“El principal hallazgo del Informe (sexta edición del Índice de Paz México), es que, ante la escalada de violencia, el gobierno ha invertido en el sistema judicial menos de lo que se requiere. Actualmente, el gasto del gobierno en las fuerzas policiales y el sistema judicial como porcentaje del PIB, es de apenas la mitad del promedio de los demás países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Aunado a ello, únicamente en 7% de los delitos se abrieron carpetas de investigación en 2017 y menos de 3% se cerraron con una sentencia, lo que arrojó una tasa de impunidad de 97%”.⁵⁹¹

Es decir que no sólo vivimos una restricción de recursos para la justicia, sino también enfrentamos una elevada impunidad, el 93 por ciento en las investigaciones delictivas y el 97 por ciento en las sentencias. Lo cual limita la capacidad institucional para impulsar la paz y proveer justicia y seguridad.

Respecto a los índices de violencia, existen muy pocos estudios sobre la mortalidad provocada por las fuerzas armadas. Como vimos, uno de ellos es el “Índice de letalidad. Menos enfrentamientos, más opacidad”, realizado con base en la información que proporcionó entre el 2007 y abril de 2014 la Secretaría de la Defensa Nacional.⁵⁹² Después de esa fecha, la institución se deslindó de su responsabilidad de rendir cuentas de sus actos al asegurar que:

⁵⁹⁰ Página *Vision of humanity*, disponible en: <http://visionofhumanity.org/reports/> (Consulta: 10 febrero 2020).

⁵⁹¹ Índice de Paz México 2018 vía Instituto para la Economía y la Paz, Centro de Investigación en Política Pública (IMCO), 13 de abril de 2018, disponible en: <https://imco.org.mx/temas/indice-paz-mexico-2018-via-instituto-la-economia-la-paz/> (Consulta: 10 febrero 2020).

⁵⁹² Carlos Silva Forné, Catalina Pérez Correa y Rodrigo Gutiérrez Rivas, “Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad”, *Nexos*, 1 de julio de 2015, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=25468> (Consulta: 7 enero 2021).

“...a partir del 6 de abril de 2014, ya no se le da continuidad a dicha estadística, en relación de no ser necesaria para esta dependencia del Ejecutivo federal (sic), debido a que, como ya se le indicó con anterioridad, el personal de esta Secretaría después de repeler una agresión, se limita únicamente a preservar el lugar de los hechos y una vez que hacen presencia las autoridades competentes se desliga de los procesos e investigación correspondientes”.⁵⁹³

Sobre la opacidad del Ejército la investigadora Pérez Correa señaló:

“Sin duda, una de las principales preocupaciones que surgen de este estudio es la decisión de la SEDENA de no continuar recabando —o haciendo pública— información tan importante sobre su funcionamiento. Con ello se violenta el principio de transparencia que exige que los órganos del Estado hagan públicas sus actuaciones y posibiliten su evaluación. Además, contradice el Manual del Uso de la Fuerza de Aplicación Común a las Tres Fuerzas Armadas que en su art. 15, c, iii señala que después de una agresión se procederá a “Elaborar un informe detallado del evento donde se efectuó uso de la fuerza de conformidad con las disposiciones que sobre el particular emitan ambas secretarías”.⁵⁹⁴

Continúa la investigadora:

“Es contradictorio y preocupante que la SEDENA afirme que la información sobre civiles muertos y heridos no es necesaria para la dependencia, cuando el manual que regula su actuación así lo exige e incluso establece responsabilidad legal para los mandos en caso de incumplimiento (art. 23, B, d). Igualmente, preocupante es que, al ser preguntada por el número de enfrentamientos registrados, la PGR —dependencia a la que en su respuesta la SEDENA nos sugirió canalizar nuestra solicitud— haya respondido tener conocimiento de cero enfrentamientos en 2011, uno en 2012, cero en 2013 y tres en 2014 (solicitud folio 0001700326814). La generación y disponibilidad de información sobre el uso de la fuerza es necesaria

⁵⁹³ *Idem.*

⁵⁹⁴ *Idem.*

para poder evaluarla y controlarla, especialmente la fuerza letal. Constituye, pues, un mecanismo de salvaguarda del derecho a la vida de todas las personas”.⁵⁹⁵

Añadimos que, eso constituye una evidencia más de la falta de sensibilidad tanto de las autoridades civiles como del Ejército respecto a las víctimas de la fallida “guerra”. El Estado debe responder por sus actos, no sólo pidiendo disculpas y reparando el daño económico, sino también deben ser sujetos de sanciones todos los implicados en la pérdida de vidas. Cabe destacar que en el caso de la Marina la falta de transparencia es aún peor, pues no conocemos reporte alguno sobre los civiles afectados, pese a que hay indicios de que actuó con más brutalidad que el Ejército. Lo cual es relevante pues está documentado que el gobierno de EE.UU. capacitó a los marinos mexicanos.⁵⁹⁶

El Diagnóstico que hizo el actual presidente de México, sobre la inseguridad se dividió en dos partes: a) La participación de las fuerzas del orden; y b) Las causas de la violencia. Desde su posición de presidente electo hizo público el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, en agosto de 2018, que contenía un análisis inicial. Según informó el propio presidente más tarde, en la elaboración del Plan participaron las Secretarías de la Defensa Nacional y la Marina Armada de México, cuyos titulares eran: Salvador Cienfuegos y Vidal Soberón, respectivamente.⁵⁹⁷ Esto

⁵⁹⁵ *Idem.*

⁵⁹⁶ Ver Capítulo Tercero de este trabajo, en lo relativo al Acuerdo General de Seguridad de Información Militar (GSOMIA).

En julio de 2020 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió la Recomendación 36VG/2020 por Violaciones Graves a los derechos humanos cometidas por personal de la Marina, institución señalada por la desaparición forzada de al menos 27 civiles en 2018.

⁵⁹⁷ Ambos militares fueron condecorados en 2018 por EE.UU. con la Legión al Mérito por su "excepcional" trabajo al frente de las fuerzas armadas mexicanas. La distinción fue entregada por el general Terrence O'Shaughnessy, responsable de los comandos Norte de EU y de Defensa Aeroespacial de Norteamérica, en el contexto de la visita oficial que ambos mandos hicieron a ese país. <https://www.milenio.com/policia/eu-condecora-titular-sedena-marina-legion-merito> (Consulta: 1 octubre 2020). No obstante, en octubre de 2020 el ex secretario de la Defensa Nacional fue capturado por ese país acusado de cargos de narcotráfico y lavado de dinero, pero el gobierno de México consiguió su liberación en negociaciones con el gobierno estadounidense.

es relevante, pues explica la percepción plasmada en el diagnóstico de que las instituciones militares no podían hacerse a un lado, pues no había otra opción (policías civiles) para enfrentar el problema de seguridad.

El punto 8 del Plan 2018-2024⁵⁹⁸ señala:

“...Debe admitirse con toda franqueza que, dada la descomposición y la ineficacia de las corporaciones policiales de los tres niveles de gobierno, resultaría desastroso relevar a las Fuerzas Armadas de su encomienda actual en materia de seguridad pública, pues constituyen las instituciones más confiables para mantenerla, a pesar de que no fueron concebidas para ello, y pese a las distorsiones y el desgaste institucional que experimentan en las calles.

“Ante la carencia de una institución policial profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia, es necesario seguir disponiendo de las instituciones castrenses en la preservación y recuperación de la seguridad pública y el combate a la delincuencia, en el marco de lo dispuesto en el art. 89 de la Constitución y con especial atención a la observancia de los derechos humanos, la integridad y el patrimonio de las personas”.⁵⁹⁹

Así, la propuesta de esta administración fue desaparecer a la Policía Federal.⁶⁰⁰ Sus elementos serían depurados, y sólo una parte de ellos, luego de una

⁵⁹⁸ El mismo día que el presidente López Obrador anunció su Plan Nacional de Paz y Seguridad, la Suprema Corte de Justicia hizo público que el Pleno había invalidado la Ley de Seguridad Interior, lo cual dejó en claro que el Plan del presidente caminaría sin obstáculo.

⁵⁹⁹ Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, p. 16, disponible en: https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD_ANEXO.pdf (Consulta: 31 mayo 2020).

⁶⁰⁰ La Policía Federal (PF) fue el cuerpo policial de los Estados Unidos Mexicanos, con carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación creado a partir de una restructuración de la Policía Federal Preventiva, con la publicación de la Ley de la Policía Federal en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de junio de 2009 por el presidente Felipe Calderón como brazo operativo en la lucha contra la delincuencia organizada. El 1 de octubre de 2019, la Policía Federal inició su liquidación con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el acuerdo por el que se emitieron los lineamientos para la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros que tenía

certificación y aprobación de exámenes de confianza, pasarían a un nuevo cuerpo denominado Guardia Nacional. En cambio, las policías militar y naval, formarían parte de la Guardia Nacional íntegramente.⁶⁰¹ Además, esta se nutriría de nuevos elementos reclutados, buscando que no tuviesen antecedentes en las policías anteriores.

El documento no fue políticamente correcto. Contenía un diagnóstico duro del desempeño de las policías civiles, cuya actuación pudo ser desastrosa, pero, creemos que su ineficacia fue alentada desde el ámbito federal en los sexenios que venimos analizando para desprestigiar a las corporaciones civiles.

El Plan señala:

“...Resulta ilustrativo a este respecto el caso de la Policía Federal, creada hace 20 años (en 1999 se creó la Federal Preventiva, misma que en 2009 se convirtió en Policía Federal) para suplir la labor de las fuerzas armadas en el combate a la delincuencia y que es en la actualidad un agrupamiento con déficit de disciplina, capacitación y profesionalismo; sus integrantes –alrededor de 40 mil elementos, incluidos muchos dedicados a funciones administrativas– reciben bajos salarios,

asignados a la Guardia Nacional, junto al proceso de absorción en conjunto a la Policía Militar y la Policía Naval, disponible en: <https://gobmx.mx/policia-federal/> (Consulta: 31 enero 2021).

⁶⁰¹ Aunque algunos elementos de la Policía Federal hubiesen estado involucrados en actos de corrupción, también elementos de las fuerzas armadas han participado en ella. No debemos olvidar que los miembros de esa corporación expusieron su vida en la fallida “guerra contra el narcotráfico”. El titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo, ofreció como alternativa a quienes no desearan ingresar a la Guardia Nacional, o no acreditaran las evaluaciones de ingreso, integrarse a: el Servicio de Protección Federal, la Unidad de Medidas Cautelares, la Comisión Nacional de Búsqueda, el Instituto Nacional de Migración, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, la Administración General de Aduanas, y de manera provisional a otras divisiones de la Policía Federal en tanto no fuesen transferidas. El funcionario aseguró que se les respetaría su antigüedad, derechos y prestaciones correspondientes, pero se realizaron denuncias de violaciones a los derechos laborales que al final no fueron aclaradas, revista digital *Alcaldes de México*, 4 de julio de 2029, disponible en: <https://www.alcaldesdemexico.com/notas-principales/se-garantizaran-derechos-laborales-de-policias-federales-en-transicion-a-guardia-nacional-durazo/> (Consulta: 10 enero 2020).

carecen de seguridad y protección social para ellos y sus familias. Desde su fundación esta corporación no ha sido dotada de equipo suficiente ni de instalaciones y cuarteles. Los efectivos de la corporación suelen ser enviados a actuar como “volanta”, alojados en hoteles y campamentos cuando son enviados a una misión en diversos estados y casi siempre en condiciones precarias e indecorosas.

“Lo mismo sucede con los agentes ministeriales y las policías estatales y municipales: en general carecen de profesionalismo, protección o apoyo y son, en muchos casos, dominados por la delincuencia y movidos por el interés y la corrupción y no por el deber del servicio público. A esto debe agregarse que la mayor parte de los cuerpos de seguridad actúan por su cuenta y que no existe, en los hechos, una mínima coordinación entre ellos; en algunos casos llegan incluso a enfrentamientos para mantener plazas y defender sobornos o prebendas”.

Ya establecimos que las administraciones involucradas en la “guerra” no destinaron recursos para la profesionalización de las corporaciones policíacas.⁶⁰² Sostenemos que ambos presidentes generaron una estrategia para desactivar a las policías civiles de los tres niveles de gobierno, y abrir las puertas de manera permanente a las fuerzas militares a las labores de seguridad pública. También se buscó fortalecer a las empresas de seguridad privadas y a los miembros de los cárteles relacionados con funcionarios del gobierno.⁶⁰³ La Policía Federal, creada por García Luna, nunca tuvo un verdadero liderazgo; tampoco en su seno se castigaron de manera ejemplar, los actos de colusión con los delincuentes; sino que, por el contrario, los escondían. No conocimos sanciones importantes en contra de

⁶⁰² Como señalamos arriba, el principal hallazgo del Índice de Paz México 2018 fue que el gasto del gobierno en las fuerzas policiales y el sistema judicial como porcentaje del Producto Interno Bruto, era de apenas la mitad del promedio de los demás países que integran la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

⁶⁰³ Uno de ellos es Genaro García Luna, el cual, independientemente de los presuntos delitos por los que se le investiga en Estados Unidos, pareciera ser el chivo expiatorio de otros funcionarios implicados, tanto del gobierno de México como del estadounidense. De este último, particularmente de miembros de las agencias de inteligencia relacionadas con el tráfico de drogas.

los elementos que incurrían en actos delictivos. Todo ello evitó su profesionalización.

Regresando al Plan del presidente López Obrador, elaborado en parte, como dijimos, por los militares; le asignó a la Secretaría de Seguridad Pública un papel secundario en la operación de la seguridad, dejándola sólo como un ente de inteligencia, en tanto que las maniobras operativas se le otorgaron a la Secretaría de la Defensa Nacional. El mando propuesto era bicéfalo: civil y militar, este último ejercería el mando operativo. Creemos que el mando de dos cabezas, buscaba minimizar los señalamientos de que se pretendía una militarización permanente de la seguridad. Al final, aunque el mando se mantuvo bicéfalo, la cabeza militar se subordinó, por lo menos en el papel, al mando civil.

El Plan Nacional de Paz y Seguridad contiene un diagnóstico sobre las causas de la violencia, que derivó en 7 secciones: 1. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia; 2. Garantizar empleo, educación, salud y bienestar; 3. Pleno respeto y promoción de los derechos humanos; 4. Regeneración ética de la sociedad; 5. Reformular el combate a las drogas; 6. Empezar la construcción de la paz; y 7. Recuperar y dignificar las cárceles.

El diagnóstico permite advertir que el documento fue redactado, además de por las fuerzas militares, por el propio presidente.

La postura del titular del Ejecutivo entonces, no consistiría sólo en militarizar la seguridad. Su visión incluye otras medidas: 1. estrategias de paz y reconciliación: a) Legalización de la droga,⁶⁰⁴ b) Amnistía a los narcomenudistas,⁶⁰⁵ c) Inversión en infraestructura en comunidades pobres,⁶⁰⁶ d) Desarrollo del campo, y e) Becas para

⁶⁰⁴ En esta administración se presentaron varias iniciativas para legalizarla, pero no habían transitado; no obstante, el 10 de marzo de 2021 la Cámara de Diputados dio un paso a la legalización, al aprobar la marihuana para uso recreativo.

⁶⁰⁵ En el gobierno de López Obrador, el Congreso de la Unión aprobó una nueva Ley de Amnistía que contempla el narcomenudeo, consultar *Diario Oficial de la Federación* del 22 de abril de 2020.

⁶⁰⁶ La construcción tanto del Tren Maya como la refinería de Dos Bocas está destinada a desarrollar la región del sureste del país, que es la más pobre de México.

jóvenes de las comunidades más pobres para generar alternativas a mediano plazo para evitar que su pobreza los obligue a participar en el crimen organizado;⁶⁰⁷ 2. Uso de la inteligencia financiera para enfrentar el lavado de dinero.⁶⁰⁸ 3. Buscar el compromiso de Estados Unidos de detener el tráfico de armas a México;⁶⁰⁹ y destinar los recursos de la Iniciativa Mérida al desarrollo del sureste mexicano y de Centroamérica para detener la migración; y 4. Una ética de la sociedad para enfrentar la crisis de valores cívicos.

II.1. La Estrategia de Seguridad de los Estados Unidos en el gobierno de Trump

El cambio de gobierno en Estados Unidos se produjo durante la revisión de este trabajo, luego de que el republicano Donald Trump perdió la reelección a la presidencia, y fue sustituido por Joe Biden Jr. del Partido Demócrata; no obstante decidimos dejar este apartado, porque consideramos que los objetivos que planteaba la Estrategia de Trump, son promovidos, aunque con diferentes palabras, por prácticamente todos los presidentes de EUA, con independencia del partido que los postula. Así, vemos que las estrategias de seguridad estadounidenses se traducen en acciones para

⁶⁰⁷ El Programa Jóvenes Construyendo el Futuro tiene como principal objetivo incluir en actividades productivas a jóvenes mexicanos de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan; de acuerdo al gobierno se busca brindarles capacitación laboral. El Programa incluye una beca mensual de \$3,748 y un seguro médico que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social durante los 12 meses que dura la capacitación por parte de los empleadores.

⁶⁰⁸ El 15 de octubre de 2020 la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) informó que la actual administración bloqueó mil 633 cuentas bancarias que suman 676 millones 242 mil pesos, y que no habían sido reclamadas por sus dueños en los plazos legales, disponible en: 24horas.mx/2020/10/15/abandonan-cuentas-congeladas-con-676-mdp-uif/ (Consulta: 1 marzo 2021).

⁶⁰⁹ En noviembre de 2019 México informó que durante una reunión del Subgrupo de tráfico de armas del Grupo de Alto Nivel de Seguridad México-Estados Unidos (GANSEG) efectuada en el país, presentaron a EE.UU. una propuesta que busca combatir el tráfico de armas de fuego. Esto, luego de que en octubre de ese año la administración mexicana había señalado la falta de apoyo de ese país para frenar el trasiego, pues en la última década ingresaron entre 2.5 y 3 millones de armas de fuego por la frontera norte, aún las fabricadas en otros países, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2020/10/12/politica/005n1pol> (Consulta: 15 octubre 2020).

someter a otros países, sobre todo a sus vecinos, para que se ajusten a sus intereses.

Hemos sostenido que, desde hace tiempo, pero con énfasis en los gobiernos de corte neoliberal, y específicamente con la firma de diversos instrumentos internacionales como: El Tratado de Libre Comercio, la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, la Iniciativa Mérida y el Acuerdo General de Seguridad de Información Militar; e inmersos en el marco de los “atentados” a las Torres Gemelas del 11 de septiembre de 2001,⁶¹⁰ las administraciones de los EUA impusieron a México su política de seguridad nacional.⁶¹¹

Luego de su arribo al poder, en enero de 2017, el presidente Trump presentó su Estrategia de Seguridad Nacional, la cual contemplaba cuatro “intereses nacionales vitales” que regirían su política exterior, estos eran: I. Proteger la patria, el pueblo estadounidense y su estilo de vida; II Promover la prosperidad estadounidense; III. Preservar la paz a través de la fuerza; y IV Avance de la influencia estadounidense.⁶¹²

⁶¹⁰ David Ray Griffin en *Omisiones y manipulaciones de la Comisión Investigadora*, encontró 115 mentiras en el Informe de la Comisión presidencial sobre los atentados del 11-S, y concluyó que hubo una conspiración en la que participaron elementos del gobierno de Estados Unidos.

⁶¹¹ EUA amplió su concepto de seguridad nacional, originando el uso de ejércitos domésticos en países de Latinoamérica con pretexto de combatir las drogas. Entre ellos México (Iniciativa Mérida), Colombia (Plan Colombia) y Centroamérica (Iniciativa Mérida); los acontecimientos del 11-S generaron pánico a nivel mundial, y legitimaron invasiones de EE.UU. a países de Medio Oriente con pretexto del terrorismo. Además de destruir a: Irak, Afganistán, . Cfr. Bareiro Dario, “Las invasiones de Irak y Afganistán”, disponible en:

https://www.academia.edu/39881603/Las_invasiones_de_Irak_y_Afganist%C3%A1n (Consulta. 1 abril 2021).

⁶¹² “El Presidente Donald J. Trump anuncia Estrategia de Seguridad Nacional para promover los intereses de Estados Unidos”, *U.S. Department of State, Global Public Affairs*; disponible en: <https://translations.state.gov/2017/12/18/el-presidente-donald-j-trump-anuncia-estrategia-de-seguridad-nacional-para-promover-los-intereses-de-estados-unidos/> (Consulta: 2 marzo 2020).

El documento del presidente explica que para resguardar a su patria, al pueblo estadounidense y al estilo de vida de esa Nación, su gobierno fortalecerá el control de sus fronteras y reformará su régimen de inmigración, lo que le permitirá restaurar su soberanía.

Ya vimos que estos intereses implicaron a Guatemala y México, pues fueron presionados para aceptar convertirse, en el caso de las solicitudes de asilo, en un “tercer país seguro”.⁶¹³ Así, el gobierno mexicano durante el gobierno de Trump utilizó a la Guardia Nacional como una policía migratoria y para controlar las caravanas de centroamericanos migrantes, en vez de garantizar la seguridad pública y la paz de los mexicanos. Esto, a fin de “preservar el “estilo de vida norteamericano”.

Por su parte, Joe Biden, en los pocos días que ha estado al frente del gobierno estadounidense, ya condicionó la entrega a México de vacunas contra la Covid-19, a cambio de mantener la misma política migratoria concedida a su antecesor.

El apartado II de la estrategia de seguridad de Trump tenía como objetivo: “... Promover la prosperidad estadounidense”; lo cual implicaba acciones injerencistas en terceros países, pues comprometía al presidente, entre otras a: 1. Rejuvenecer la economía estadounidense en beneficio de los trabajadores y las empresas estadounidenses, para restaurar su poder nacional y 2. Utilizar su dominio energético para garantizar que los mercados internacionales permanezcan abiertos, y que los beneficios de la diversificación y el acceso a la energía promuevan la seguridad económica y nacional.

Para “lograr la conservación de la paz a través de la fuerza”, el mandatario planteó: a) reconstruir la fuerza militar para garantizar que siga siendo insuperable; b) utilizar las herramientas del arte de gobernar en una nueva era de competencia estratégica (diplomática, informativa, militar y económica) para proteger sus

⁶¹³ Ver la nota a pie de página 418.

intereses; c) fortalecer sus capacidades en numerosos dominios, incluidos el espacio y el cibernético, y revitalizar las capacidades que se han descuidado.

El papel que asignó el presidente Trump a los aliados y socios de su país fue el de “contribuir a magnificar su poder” y proteger los intereses compartidos. Además, esperaba que éstos asumieran una mayor responsabilidad para abordar las amenazas comunes. En tanto, él se comprometía a asegurar que el equilibrio de poder se mantuviera a favor de EE.UU. en regiones clave del mundo: el Indo-Pacífico, Europa y Medio Oriente. El documento concluía asegurando que: “la política exterior de *America First* celebra la influencia de Estados Unidos en el mundo como una fuerza positiva que puede ayudar a establecer las condiciones para la paz, la prosperidad y el desarrollo de sociedades exitosas”.

Las preguntas que nos hacemos son simples: ¿Seguirán las instituciones de México siendo utilizadas para combatir las supuestas amenazas a los Estados Unidos, sin importar los costos de vidas de mexicanos y centroamericanos? ¿El gobierno del presidente López Obrador mantendrá el camino de sus antecesores de apostar los recursos de México a desactivar posibles daños a la seguridad de su vecino, por encima de brindar seguridad y bienestar a los mexicanos?

Otras interrogantes: ¿Es reversible la entrega que del país hicieron los gobiernos de índole neoliberal, sobre todo los tres últimos, a través de: a) Adoptar el concepto de seguridad nacional estadounidense; b) Endeudar a México; c) Permitir que las instituciones castrenses norteamericanas se inmiscuyeran en las entrañas de nuestras fuerzas armadas e inteligencia; d) Destruir a la empresa Petróleos Mexicanos de la cual la economía dependía en un 80% para sustituir esa dependencia por la de EE.UU. en el mismo porcentaje; y e) Reformar la Constitución para que los grandes capitales extranjeros se beneficiaran con contratos que incluyen la apropiación de nuestros recursos?

El gobierno de López Obrador comienza a despejar algunas de las incógnitas planteadas sobre una posible reversión de la política de sus antecesores en materia económica. La mayoría de su partido, Movimiento de Regeneración Nacional,

aprobó su Iniciativa de reforma a la Ley de la Industria Eléctrica que, entre otros aspectos, da prioridad a la Comisión Federal de Electricidad sobre los generadores privados para alimentar el sistema eléctrico nacional.⁶¹⁴ A la par que intenta fortalecer a la paraestatal Petróleos Mexicanos, luego del deterioro que sufrió a consecuencia de las políticas neoliberales.

Queda plantear una última cuestión: ¿Cuáles fueron las motivaciones -o intereses- de los gobiernos mexicanos, sobre todo los dos últimos, para no buscar los objetivos que promueven los gobiernos estadounidenses? Es decir: I. Proteger la patria, al pueblo mexicano y su estilo de vida; II Promover la prosperidad mexicana; III. Preservar la paz mexicana; y IV promover el avance de la influencia mexicana.

Es de esperar que, si México no actúa, seguirá sometido a una política de seguridad que no responde a sus intereses, sino a la seguridad nacional del vecino.

En cuanto a la Iniciativa Mérida, antes de llegar a la Presidencia, el presidente mexicano propuso acertadamente a los gobiernos de Canadá y EE.UU impulsar el desarrollo y fomentar empleos en Centroamérica como medida para frenar la migración. Calculó una inversión de 10 mil millones de dólares para detonar la actividad productiva y crear empleos. Ya como presidente, reiteró su ánimo para que la Iniciativa contemplara el objetivo de desarrollar al Sur de México y a Centroamérica. Su audaz propuesta no prosperó pues implicaba re direccionar los fondos destinados a ella, lo cual requería del aval del Congreso estadounidense.

III. EL DEBATE EN TORNO A LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL SEXENIO DE LÓPEZ OBRADOR

La sociedad civil participó activamente en la discusión de la Ley que creó la Guardia Nacional.⁶¹⁵ El debate se centró en el desatino de la propuesta gubernamental de

⁶¹⁴ En el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de marzo del 2021 se publicó el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica.

⁶¹⁵ La Cámara de Diputados convocó a Audiencias públicas del 8 al 12 de enero de 2019 con las siguientes mesas temáticas: I. Seguridad ciudadana en los estados; II. Federalismo y guardia

mantener a las fuerzas armadas en las labores de seguridad pública luego de los pésimos resultados de la “guerra contra el narcotráfico”. La fuerza letal de los cuerpos armados fue el argumento esgrimido para solicitar al gobierno su retiro a los cuarteles.⁶¹⁶ A ello se sumó la preocupación de que México estuviera dando pasos hacia la conformación de un régimen militar.

El contenido del artículo transitorio de la Iniciativa que el presidente envió a la Cámara de Diputados (Cámara de origen) propuso mantener a los militares en las calles, en tanto se consolidaba la Guardia Nacional.⁶¹⁷ El Senado aprobó un plazo de cinco años para el retiro paulatino del Ejército y la Marina a sus cuarteles. Es decir que se autorizó su participación en el combate al crimen organizado hasta el 2024.⁶¹⁸

nacional; III. Estrategias municipales para la seguridad; IV. Los municipios ante la problemática de la inseguridad; V. Derechos humanos y guardia nacional; VI. Seguridad humana y guardia nacional; VII. Seguridad, construcción de la paz y guardia nacional; VIII. La Seguridad y la Guardia Nacional. Asimismo, el Senado de la República organizó 5 Audiencias en materia de Guardia Nacional, del 11 al 15 de febrero de 2019, las cuales se desarrollaron en las siguientes Mesas: I. Constitucionalidad y la convencionalidad; II. Perspectiva de derechos humanos; III. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública; IV. Federalismo y Seguridad Pública; y V. Profesionalización, capacitación y uso de la fuerza en tareas de seguridad.

Además, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM organizó el Seminario *Seguridad Humana y Guardia Nacional ¿Quo Vadis México?*, coordinado por los investigadores: John Mill Ackerman, Jaime Fernando Cárdenas; Francisco Alberto Ibarra; Daniel Márquez y Pastora Melgar.

⁶¹⁶ Ver “Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad”, elaborado por Pérez Correa, Silva Forné y Gutiérrez Rivas, *op. cit.*

⁶¹⁷ Creemos que este debate fue provocado artificialmente por el presidente para que se aprobara su propuesta esencial: mantener al Ejército en las calles.

⁶¹⁸ Art. Quinto transitorio: "En tanto persista la emergencia de violencia e inseguridad en el país y por un plazo máximo de 5 años, como excepción a lo dispuesto en los arts. 21, párrafo décimo segundo, y 129 de la Constitución, la Guardia Nacional será adscrita a la dependencia del ramo de la Defensa Nacional para los efectos de la programación y ejecución de funciones en materia de seguridad. La elaboración de políticas, planes y estrategias en materia de seguridad pública se mantendrán a cargo de la dependencia del ramo de la seguridad".

La Organización de las Naciones Unidas, a través del Comité de Derechos Humanos, reiteró que las cuestiones de seguridad debían estar en manos militares sólo en casos excepcionales. En noviembre de 2019 en el Sexto Informe Periódico, el Comité solicitó a México “alejarse de un enfoque militar y avanzar en el proceso de formación de la Guardia Nacional como institución civil”.⁶¹⁹

El analista Jorge Santa Cruz intenta explicar la disyuntiva del presidente de la República: “México está entre dos fuegos, dice. Por un lado, el de las fuerzas del sionismo internacional de derecha, encabezado por el primer ministro israelí, Benjamín Netanyahu, y por el otro, el del sionismo anárquico de izquierda de George Soros”. Detalla que por un lado, el gobierno de México, para complacer a

⁶¹⁹ En el apartado del Informe denominado “Derecho a la vida y la seguridad personal” el Comité señaló: “18. Al Comité le preocupan las altas y crecientes tasas de homicidios, los reportes sobre ejecuciones extrajudiciales y los índices de letalidad que se registran en el Estado Parte. Si bien valora lo expresado por la delegación del Estado parte de que la Guardia Nacional es definida constitucionalmente como una institución de carácter civil y observa con beneplácito la decisión de la Suprema Corte (Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018) que ha declarado la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior, el Comité está preocupado por el carácter militarizado de las fuerzas de orden en general, incluyendo la Guardia Nacional, y por la falta de un calendario claro sobre el retiro de la fuerza militar en las tareas de seguridad ciudadana. (arts. 2, 6, 7, 9 y 14). 19. El Estado parte debe alejarse de un enfoque militarizado de las fuerzas de orden y avanzar en el proceso de formación de la Guardia Nacional como institución civil y establecer un plan que garantice el retiro gradual y ordenado de las fuerzas armadas en las funciones de seguridad ciudadana. ...Debe, asimismo continuar sus esfuerzos para proporcionar a todos los oficiales miembros de la Guardia Nacional formación intensiva en estándares internacionales de derechos humanos y considerar la introducción de períodos de pausa en la transición entre el servicio en las fuerzas armadas y en la Guardia Nacional. De igual forma, debe asegurar que se investiguen todos los casos de presuntas ejecuciones extrajudiciales y violaciones de los derechos humanos de manera pronta, exhaustiva e imparcial, que los responsables sean enjuiciados y sancionados, y que las víctimas reciban una reparación integral. El Estado debe adoptar, de manera urgente, políticas con el fin de reducir efectivamente los homicidios y ejecuciones extrajudiciales”. Comité de Derechos Humanos de la ONU, Sexto Informe Periódico, 7 de noviembre de 2029, disponible en:

https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/ObservacionesFinales_ComiteDHONU_MX_2019.pdf
(Consulta: 3 febrero 2020).

Soros, a través del secretario de Relaciones Exteriores firmó (dic 2019) el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular en el seno de las Naciones Unidas, y entregó a través del Instituto Nacional de Migración más de 42 mil tarjetas a inmigrantes “por razones humanitarias” (dic 2019). Acciones que buscaban complacer a Rothschild⁶²⁰, George Soros⁶²¹ y los ex presidentes Bill Clinton y Barack Obama. Sin embargo, en enero del 2020, el gobierno de EE.UU, reconoció a México a través del secretario interino de Seguridad Nacional, Chad Wolf, “por mantener su compromiso de aumentar la seguridad y la aplicación de la ley en su frontera sur”, lo que implicó contener las caravanas de migrantes. Con lo cual le hizo el trabajo a la Patrulla Fronteriza.⁶²²

Sean estas las razones u otras, el hecho es que el actual titular del Poder Ejecutivo tomó la decisión de atender la seguridad a través del sector militar. La visión expresada en su plan de seguridad se traduce en la necesidad de poner orden en el país y bajar los niveles de violencia. Así, las tareas relacionadas con la capacitación de las policías y el mejoramiento del sistema de procuración de justicia tendrán que ser realizadas por gobiernos posteriores.

⁶²⁰ La familia Rothschild, conocida como Casa Rothschild¹ o simplemente «los Rothschild», proviene de una dinastía europea de origen judeoalemán, algunos de cuyos integrantes fundaron bancos e instituciones financieras a finales del siglo XVIII y que acabó convirtiéndose a partir del siglo XIX en uno de los más influyentes linajes de banqueros y financieros del mundo. *Wikipedia*, Familia Rothschild.

⁶²¹ Magnate e inversor financiero húngaro de origen judío y naturalizado estadounidense, presidente del *Soros Fund Management* y fundador de *Quantum Fund*. Conocido por ser «el hombre que provocó la quiebra del Banco de Inglaterra» el 16 de septiembre de 1992, episodio llamado miércoles negro, de donde obtuvo ganancias de alrededor de mil millones de dólares y produjo pérdidas al Estado británico por valor de unos tres mil cuatrocientos millones de libras. Es una de las personas más ricas del mundo. *Wikipedia*, George Soros.

⁶²² Cfr. Santa Cruz, Jorge, “Los frentes de Soros en México para dañar a Trump”, Centro de Investigaciones sobre Globalización: disponible en: <https://www.globalizacion.ca/los-frentes-de-soros-en-mexico-para-danar-trump/> (Consulta: 16 febrero 2020).

Actualmente, el presidente puede desplegar a los cuerpos militares para cumplir tareas de seguridad, aunque bajo ciertas limitaciones: "...de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria", por cinco años, mientras la Guardia Nacional se consolida.⁶²³

IV. GUARDIA NACIONAL

El Congreso de la Unión creó a la Guardia Nacional como nueva institución policiaca, con el fin de proporcionar seguridad pública a la Federación mexicana. Características que son contrarias a las que tenía la figura de la Guardia Nacional que existía anteriormente en la Constitución.

IV. 1 La Guardia Nacional antes de las reformas

En el derecho constitucional mexicano anterior a las reformas aprobadas en el sexenio del presidente López Obrador, la Guardia Nacional era una institución armada formada por ciudadanos civiles, cuyos líderes eran electos por sus propios miembros; su instrucción y disciplina era responsabilidad de los gobernadores de los estados; e inscribirse a la guardia nacional era una obligación de los mexicanos, para quienes tomar las armas era tanto una prerrogativa como una obligación.⁶²⁴

Esta institución fue creada en 1846 a raíz de la guerra con Estados Unidos, bajo la consideración de que los ciudadanos pudieran colaborar en la defensa del país y así contribuir al orden público. Es decir, que se concibió como complementaria del Ejército. En las entidades federativas estaba bajo las órdenes del gobernador, y para poder disponer de ella fuera del territorio estatal, requería del consentimiento del Senado de la República o de la Comisión Permanente.

⁶²³ Diario Oficial de la Federación, 11 de mayo de 2020, disponible en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020 (Consulta: 1 enero 2021).

⁶²⁴El texto de este apartado se elaboró con base en la información obtenida de Jesús Solano García, *La Guardia Nacional*, Biblioteca Jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el *Diccionario Jurídico Mexicano*, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación escrito por Francisco Arturo Schroeder Cordero, México, 1994.

La Guardia Nacional debía ser utilizada en labores de seguridad interior y defensa exterior de la Federación. Sus características eran: temporalidad, carácter civil, comandada por los gobernadores bajo los lineamientos de los congresos locales y del Congreso de la Unión; y actuación local.

El constituyente de 1917 y el primer jefe Carranza concibieron la institución para que la propia ciudadanía fuera la que impusiera el orden ciudadano, en vez de un órgano castrense profesional, que intervenía sólo en los casos de guerra. Esta, sin embargo, sólo existió en el texto constitucional, pues el Congreso nunca emitió su ley orgánica. La guardia entonces era una institución formada por el pueblo en armas, todos los ciudadanos de entre los 18 y los 50, o en aptitud física suficiente, si las circunstancias lo exigían, debían acudir a integrar esta fuerza.

El concepto de Guardia Nacional que proporciona el Diccionario Jurídico Mexicano de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la conceptualiza como: “agrupación paramilitar de gente armada, para la defensa del país y del orden público bajo un mando territorial generalmente”. Es decir que era la fuerza armada local, integrada por ciudadanos e instruida por las autoridades estatales correspondientes, para defender y conservar la soberanía del país; así como la paz y el orden internos. Entre los antecedentes históricos de su actuación sobresale su participación durante la guerra de la invasión norteamericana en 1847.⁶²⁵

IV. 2 La Guardia Nacional de la Cuarta Transformación: La nueva “policía federal”

⁶²⁵ En la acción del Molino del Rey, el 8 de septiembre de 1847, se enfrentaron los batallones “Libertad”, “Unión”, “Querétaro” y “Mina” (www.gob.mx/sedena/documentos/8-septiembre-de-1847-batalla-del-molino-del-rey). En tanto que en la defensa del Convento de Churubusco, el 20 de agosto, se distinguieron los batallones “Independencia” y “Bravos”, junto con las compañías de “San Patricio” que se unieron a la causa mexicana. Otros batallones de guardia nacional “Hidalgo” y “Victoria” se batieron contra el invasor en las garitas de San Antonio Abad, Belén y la Tlaxpana, entre otras (www.gob.mx/sedena/documentos/20-de-agosto-de-1847-batalla-del-convento-de-churubusco). (Consulta: 15 diciembre 2020).

La Guardia Nacional hoy, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, cuyo titular es el mando de la institución, conduciendo la actuación de la misma mediante su Comandante Operativo, que es de índole militar.⁶²⁶

La institución: a) puede ser disuelta por una mayoría de las dos terceras partes del Congreso de la Unión, b) sus elementos recibirán formación en derechos humanos y capacitación y adiestramiento en labores policiales, así como en el dominio de un protocolo para la intervención y el uso de la fuerza, atendiendo a los criterios de necesidad, proporcionalidad y respeto a las leyes vigentes; c) puede participar en la investigación de los delitos, del fuero federal y del fuero común al igual que las policías, pero ambas instituciones deberán actuar bajo la conducción jurídica del Ministerio Público; d) podrá efectuar detenciones, pero sólo con la finalidad de trasladar y poner a los detenidos a disposición de las autoridades civiles correspondientes, y de ello elaborará un informe de manera inmediata; y e) la formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán “por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género”.

La Ley de la Guardia Nacional contiene los siguientes elementos: a) Los supuestos para la coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de los estados y de los Municipios; b) Las reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional; c) La estructura jerárquica, el régimen disciplinario y de ascensos, las prestaciones, el ingreso, la capacitación y

⁶²⁶ La Guardia Nacional se creó por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de marzo de 2019, que reformó los arts. 10; 16, párrafo quinto; 21, párrafos: noveno, décimo y su inciso b); 31, fracción III; 35, fracción IV; 36, fracción II; 73, fracción XXIII; 76, fracciones IV y XI, y 89, fracción VII; adicionó los párrafos décimo primero, décimo segundo y décimo tercero al art. 21; y derogó la fracción XV del art. 73, y la fracción I del art. 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

profesionalización y las responsabilidades; d) Los criterios de evaluación del desempeño de sus integrantes; e) La regulación sobre la disposición, posesión, portación y uso de armas de fuego; f) Las hipótesis para la delimitación de la actuación de sus integrantes; g) Los requisitos que deberán cumplir sus integrantes, conforme a las leyes aplicables, y h) Los componentes mínimos del informe anual a que se refiere la fracción IV del art. 76 de la Constitución.

IV.3 Titulares de la Guardia Nacional

El general Luis Rodríguez Bucio fue designado por el presidente de la República para encabezar la Guardia Nacional,⁶²⁷ y cuenta con el apoyo del general de brigada Xicoténcatl e Azolohua Núñez Márquez⁶²⁸ y del contraalmirante de la Armada de México Gabriel García Chávez.⁶²⁹ Aunque la Policía Federal es la corporación que

⁶²⁷ Considerado por los mandos de la SEDENA como uno de los mayores concedores de acciones contra el narcotráfico, fue elegido en 2016 como presidente del Consejo de Delegados de la Junta Interamericana de Defensa (JID), cuyo propósito es prestar asesoría técnica, consultiva y educativa en temas vinculados con asuntos militares y de defensa a los órganos de la Organización de Estados Americanos (OEA) y a los estados miembros. El militar, primer mexicano en integrar la JID y cuyo encargo concluyó en junio de 2018; realizó acciones contra el narcotráfico en el llamado Triángulo Dorado (Sinaloa, Chihuahua y Durango), como parte de las operaciones de la Fuerza de Tarea Marte, y también contra grupos de la delincuencia organizada en Tamaulipas y Quintana Roo. Dirigió el Centro de Inteligencia Antinarcoóticos (CIAN), oficina que proveía la información para las operaciones de la SEDENA contra el narco, incluida la persecución de Joaquín *El Chapo* Guzmán, jefe del Cártel de Sinaloa, a quien el Ejército nunca pudo capturar. “Expertos en lucha antinarco, seguridad e inteligencia, al frente de la Guardia Nacional”, periódico *La Jornada*, 12 de abril de 2019.

⁶²⁸ Xicoténcatl de Azolohua Núñez Márquez (Cdad. de México, 5 jul 1956) es General de Brigada, Diplomado de Estado Mayor. Se inició en el arma de infantería en 1976. Estudió en el Colegio Militar y la Escuela Superior de Guerra. Obtuvo la maestría en Seguridad y Defensa Nacional en el Colegio de Defensa Nacional. Jefe de las secciones 3a. (operaciones) y 7a. (combate al narcotráfico) en el Estado Mayor de la Defensa. De 2013 a 2017 estuvo al frente de la Quinta Zona Militar con sede en Chihuahua. Se retiró en agosto de 2019, pero continuará formando parte de la Guardia Nacional. Castillo, Gustavo, “Esta es la plana mayor de la Guardia Nacional”, periódico *La Jornada*, 11 de abril de 2019.

⁶²⁹ Gabriel García Chávez (Villamar, Mich., 25 nov. 1958). Contraalmirante de Infantería de Marina Diplomado de Estado Mayor. Retirado desde noviembre del 2018, luego de 40 años de servicio.

aporta el mayor número de elementos a la Guardia Nacional, no se previó que tuviera un jefe operativo en la toma de decisiones, es coordinada por Patricia Trujillo Mariel⁶³⁰ y sus instalaciones pasaron al control de los jefes militares. Todos los designados a la Guardia Nacional se encuentran en retiro o cerca del retiro, lo que el presidente López Obrador presentó como “una concesión a la sociedad civil organizada que se opuso a que el mando fuese otorgado a militares en activo”.

Nuestro punto es que, por lo menos en cuanto a la parte operativa, los nombramientos indican que existe una continuación de la “guerra”; a lo que se suma que, como vimos, una parte de la estrategia del presidente fue diseñada por los propios militares. La “guerra” se declaró terminada, pero los cuerpos armados siguen participando en labores de seguridad pública. Y, aunque la Guardia Nacional depende de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, es de esperar que opere bajo el mando militar.

Esta apreciación se refuerza pues el nuevo cuerpo de seguridad cuenta con una Coordinación Operativa que integran: la Secretaría de la Defensa Nacional, a través de la Policía Militar; la Secretaría de Marina, mediante la Policía Naval, y la Policía Federal que no tendrá mando. La Coordinación será un enlace con la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

En cuanto al militar que encabeza la Guardia Nacional, Rodríguez Bucio, vemos que participó en el manejo de inteligencia civil en el Centro de Inteligencia

Estudió en la Escuela Naval. Realizó cursos de inteligencia en Guatemala; de operaciones especiales de comandos, en la Fuerza Naval del Golfo y de protección marítima y portuaria y maestrías en administración naval y seguridad nacional en el Centro de Estudios Superiores Navales. Se desempeñó en puestos de mando en Infantería de Marina y servicios anfibios. Jefe de la sección 2a. (inteligencia) en región naval. Fue director de la Policía Ministerial de Baja California Sur del 1 de noviembre de 2017 al 31 de julio de 2018. *Idem*.

⁶³⁰ La comisaria general de la Policía Federal, Patricia Rosalinda Trujillo Mariel, cursó la maestría en medicina forense y tiene 12 doctorados, tres de ellos en reinserción social y análisis de la conducta humana. Ha publicado 28 libros relacionados con seguridad pública y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I. Castillo Gustavo y García Dennis, “Expertos en lucha antinarco la Guardia Nacional”, periódico *La Jornada*, 12 de abril de 2019.

Antinarcóticos, durante toda la administración del presidente Ernesto Zedillo.⁶³¹ Este militar coordinó grupos interinstitucionales en trabajo de campo del citado Centro, que dependía de la secretaría particular del secretario de la Defensa Nacional; y era el encargado de intercambiar información con las agencias antinarcóticos estadounidenses. En varias ocasiones el Centro fue señalado por la fuga de información. Al final de ese gobierno, Rodríguez fue incluido en la lista de generales bajo investigación por protección al narcotráfico. El señalamiento no pasó de ahí.⁶³² En noviembre de 2012, a días de entregar el poder, Calderón lo ascendió a general de brigada.

En el gobierno del presidente Enrique Peña, el general Rodríguez participó en la academia; fue director del Centro de Investigación y Desarrollo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y se doctoró en Defensa y Seguridad Nacional en el Centro de Estudios Superiores Navales (Cesnav) de la Marina, en 2016. Grado que adquirió defendiendo la tesis: “Participación de las Fuerzas Armadas mexicanas en la estrategia de combate al narcotráfico del presidente Felipe Calderón Hinojosa”.⁶³³

En un artículo publicado en la revista del Cesnav, el hoy titular de la Guardia Nacional aseguró que la participación de las Fuerzas Armadas en el combate al

⁶³¹ Hoy Centro Nacional de Inteligencia (CNI) que dirige el general en retiro Audomaro Martínez Zapata dentro de la Secretaría de Seguridad y Participación Ciudadana.

⁶³² En octubre de 2002, durante el gobierno de Vicente Fox, los entonces titulares de: la Secretaría de la Defensa Nacional, Gerardo Clemente Ricardo Vega García; la entonces Procuraduría General de la República, Rafael Macedo de la Concha; y la entonces Secretaría de Seguridad Pública, Alejandro Gertz Manero, hoy titular de la Fiscalía General de la República (reemplazó de la PGR), anunciaron, en una conferencia conjunta, que se había descubierto una amplia red de espionaje “de servidores públicos y ex funcionarios encargados de seguridad” que filtraban información a las organizaciones criminales. Una de las instancias investigadas fue el CIAN. Cfr. Carrasco Araizaga, Jorge, “Reciclados para la Guardia, mandos antinarco del calderonismo”, revista *Proceso*, 15 de abril de 2019.

⁶³³ En el currículum del general Rodríguez se destaca que realizó un Doctorado en Defensa y Seguridad Nacional con el tema citado en el texto, obteniendo mención honorífica. Cfr. “Luis Rodríguez Bucio, el ‘estratega alemán’ del calderonismo”, *Vanguardia.mx*, 12 de abril de 2019. (Consulta: 5 febrero 2020).

narcotráfico ha sido para “evitar que las drogas lleguen a los países consumidores, principalmente a Estados Unidos(sic)” Afirma además que: “ante la falta de instituciones civiles que realicen dicha tarea en el corto plazo, las fuerzas armadas continuarán cumpliendo con las funciones señaladas”,⁶³⁴ y a la par destaca “la debilidad de las instancias encargadas de su atención”, principalmente de la Procuraduría General de la República, respecto de la cual dice que “desde que se le asignó la responsabilidad de atender la problemática del narcotráfico nunca ha desarrollado capacidades que permitan retirar a las Fuerzas Armadas de esa tarea”.⁶³⁵

Interesantes resultan tanto la opinión del general que hoy dirige la Guardia Nacional como la información que brinda y el diagnóstico que hace respecto de la Procuraduría y las policías. En primer lugar, el general confirma lo que venimos sosteniendo aquí, que la “guerra” contra las drogas fue una concesión a los Estados Unidos y que los militares mexicanos están trabajando para ese país y no para defender a los mexicanos y la soberanía del nuestro.

Resaltamos la percepción del militar sobre la actuación de la Procuraduría. Es de destacar la responsabilidad que tienen los diferentes titulares de esta institución en el desarrollo de las capacidades institucionales durante el tiempo que la misma estuvo encargada de atender la problemática del narcotráfico. Todos ellos, deben ser llamados a rendir cuentas sobre su inacción.

Pero lo que más destaca a nuestro parecer de las afirmaciones del militar, es su posición y diagnóstico sobre las policías. Recordemos que en el país existen cuerpos policíacos en cada uno de los 31 estados y en la Ciudad de México, así como en los 2,458 municipios y en las 16 alcaldías de la capital mexicana. Cabe preguntar: ¿Ninguna de ellas es útil?, ¿todos sus elementos han sido corrompidos

⁶³⁴ Rodríguez Bucio, Luis, “Esbozo histórico de la participación de las fuerzas armadas en las acciones gubernamentales contra el narcotráfico en México”, *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, vol. 37, núm. 3, julio-septiembre de 2016, pp. 51-65, disponible en: <https://issuu.com/tallatzin/docs/2016-3/65> (Consulta: 5 febrero 2020).

⁶³⁵ *Ibidem*, p. 62.

por el narcotráfico? El sentido común dicta una rotunda negativa a ambas cuestiones. Sin embargo, tanto las autoridades civiles y ahora vemos que también las militares, repiten y repiten lo contrario. Es evidente que buscan convencer de ello a la sociedad.

De hecho, los militares han logrado deslegitimar a las corporaciones civiles parcialmente, pues vemos que los índices de aceptación de los cuerpos castrenses por parte de los ciudadanos, sin importar las masacres en las que participaron en la fallida “guerra contra el narcotráfico”, siguen siendo altos. En cambio, los de los policías son de los más bajos, sin que se les reconozca ningún mérito por supuestamente estar coludidos con el narcotráfico. ¿Acaso ningún militar está involucrado en actos delictivos relacionados con el narcotráfico?⁶³⁶ ¿Esta posición

⁶³⁶ El 15 de octubre de 2020, el canciller mexicano Marcelo Ebrard dio a conocer, en su cuenta de twitter @m_ebrard, la detención del ex secretario de la Defensa Nacional: “He sido informado por el Embajador Christopher Landau de los Estados Unidos que el ex Secretario de la Defensa Nacional, Gral. Salvador Cienfuegos Zepeda, ha sido detenido en el Aeropuerto de Los Ángeles, California. 9:04 p. m. 15 oct. 2020”. Los cargos eran narcotráfico y lavado de dinero. Esto, sorprendió al gobierno mexicano pues no fue informado de la investigación que la Agencia Antidrogas de los EUA había iniciado en contra del general y porque dos años antes, el Comando Norte estadounidense lo había condecorado. Posteriormente, a petición del gobierno mexicano, EE.UU. retiró los cargos contra el general y lo regresó a México. En su cuenta de twitter la Fiscalía mexicana informó: “#FGRInforma Arribó al hangar de #FGR la aeronave Gulfstream 4, matrícula N40VC, de donde descendió el Ex Secretario de la Defensa Nacional, Salvador Cienfuegos. Posteriormente se le practicó, con su anuencia, un dictamen pericial médico, el cual resultó favorable”. En ese momento, y antes de dejarlo libre, el general fue informado que estaba siendo investigado por las autoridades mexicanas conforme a la carpeta que había iniciado la Fiscalía con la información recibida del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, disponible en: (<https://www.excelsior.com.mx/nacional/salvador-cienfuegos-regresa-a-mexico-y-queda-en-libertad/1417597>) (Consulta: 2 enero 2020).

Más tarde, el gobierno mexicano informó que no había elementos para ejercer la acción penal en contra del general. Cfr. *BBC News Mundo*, “Salvador Cienfuegos: la Fiscalía de México desestima el caso contra el exsecretario de Defensa por falta de pruebas”, 15 enero 2021, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-55672176> (Consulta: 2 enero 2020).

Es de recordar que el artículo 275 Bis del Código de Justicia Militar, señala que: “Al militar que se incorpore a la delincuencia organizada se le aplicará pena de prisión de treinta a sesenta años y baja de la Fuerza Armada. Además el artículo 275 Ter.- Señala que sancionará con pena de prisión de

se debe a que hay un acuerdo para militarizar el país, impulsado por los Estados Unidos, para quienes trabajan los militares según la propia declaración de Bucio?

Pese a la intención de muchas autoridades civiles y militares, de crear desconfianza hacia todas las policías, la Encuesta Nacional de Seguridad Pública de septiembre de 2019, arroja datos duros que desmienten los dichos de quienes las descalifican. Según ésta, efectivamente, a nivel nacional había una desconfianza de un 71.3 por ciento respecto a ellas, pero existen ciudades donde la percepción de inseguridad es menor como: San Pedro Garza García, Nuevo León (20.5 por ciento); Mérida, Yucatán (22.8 por ciento); San Nicolás de los Garza, Nuevo León (27.9 por ciento); Saltillo, Coahuila (32.3 por ciento); Los Cabos, Baja California (34.4 por ciento); y Puerto Vallarta, Jalisco (37.8 por ciento).⁶³⁷

En la Encuesta Nacional de Seguridad Pública 2020 la percepción de inseguridad bajó al 67.8%; “35 ciudades tuvieron cambios estadísticamente significativos respecto a marzo de 2020: 34 tuvieron reducciones y una tuvo un incremento”. Así, “las ciudades con menor percepción de inseguridad fueron: San Pedro Garza García, La Paz, Mérida, Los Cabos², Cuajimalpa de Morelos y Saltillo, con 16.6, 21.8, 22.5, 26.9, 29.1 y 30.1%, respectivamente.”⁶³⁸

quinze a sesenta años y baja de la Fuerza Armada que corresponda, al militar que: I. Utilice la fuerza, embarcación, aeronave, o cualquier otro bien o recurso humano que tenga bajo su cargo o mando a favor de cualquier miembro de la delincuencia organizada o asociación delictuosa; y II. Proporcione a cualquier miembro de la delincuencia organizada o asociación delictuosa, protección o facilidades en la plaza o puesto confiado a su cargo; así como adiestramiento, capacitación o conocimientos militares.

⁶³⁷ INEGI, Comunicado de prensa núm. 491/1916 de octubre de 2019, Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (septiembre de 2019), disponible en:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/ensu/ensu2019_10.pdf

(Consulta: 13 mayo 2020).

⁶³⁸ INEGI, Comunicado de prensa núm. 465/20 del 19 de octubre de 2020, disponible en:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/ensu/ensu2020_10.pdf

La organización Causa en Común realiza un “Registro de policías asesinados” desde 2018,⁶³⁹ en el cual consta que, del 1 de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2020 habían asesinado, al menos, a 1,422 policías en México. Durante 2018 victimaron, al menos, a 452 policías, un promedio de 1.24 cada día; durante 2019 fueron asesinados, al menos, 446 policías, 1.16 en promedio cada día. El año 2020 fue el año más violento para los policías desde que realiza el registro la Organización, con al menos, 524 policías liquidados, lo que significó un promedio de 1.42 cada día.⁶⁴⁰

La página de Causa en Común atinadamente señala: Además de estar desprotegidos, mal pagados y equipados, abandonados por el Estado y sus comunidades, con jornadas extenuantes y capacitaciones exprés, los policías enfrentan día con día un altísimo riesgo de ser asesinados... Si bien los asesinatos de policías son una afrenta directa al Estado, la mayoría de los casos pasan desapercibidos. Es tal la indolencia de los gobiernos federal y estatales, y de la sociedad misma, que buena parte de los casos quedan registrados únicamente en páginas interiores de prensa local. Además, la mayoría de estos asesinatos queda impune.⁶⁴¹

⁶³⁹ Seguimiento hemerográfico de los asesinatos de policías en el país desde 2018, elaborado por esta organización y una red de periodistas dedicados a temas de seguridad., disponible en:

<http://causaencomun.org.mx/beta/registro-de-policias-asesinados/> (Consulta: 30 marzo 2021).

Jorge Monroy, dio a conocer que en febrero de 2020 la tasa promedio de asesinatos de policías por cada 100,000 habitantes era de 115.8; mientras que la de asesinatos en el país era de 31.1. Cfr. “Policías, desprotegidos: Causa en Común”, *El Economista*, 5 de febrero de 2020, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Policias-desprotegidos-Causa-en-Comun-20200204-0120.html> (Consulta: 13 mayo 2020).

⁶⁴⁰ Disponible en:

http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2021/01/210107_Polic%C3%ADas-asesinados-informe-anual_v3.pdf (Consulta: 1 marzo 2021).

⁶⁴¹ La organización, dirigida por María Elena Morera, ha promovido proyectos para el mejoramiento de las condiciones laborales de los policías de México, defensa de libertades y derechos, defensa de instituciones y defensa de víctimas.

El coordinador del Programa de Seguridad de la organización, David Ramírez, destaca que un problema sobre los asesinatos de policías es que se carece de información oficial que clarifique la tendencia y califica a la policía municipal como el eslabón más débil, por ser la más expuesta a los fenómenos criminales.⁶⁴² Sobre el Plan de Paz y Seguridad del actual gobierno, Ramírez considera que dejó de lado el tema de las policías locales y no ha determinado la forma en que va a operar de manera coordinada con estas corporaciones.

En efecto, el Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 permite advertir el abandono de las policías por parte del gobierno federal. Un Informe de la Organización México Evalúa destaca que la Cámara de Diputados recortó los recursos destinados a fortalecer a las policías locales (FASP -0.24% y Fortaseg -3.69).⁶⁴³ Además, de que en el Presupuesto de Egresos se planteó una reducción en los tres subsidios federales destinados a robustecer las capacidades de seguridad pública y prevención de la violencia de los gobiernos locales. “Los diputados desestimaron un acuerdo adoptado en el seno del Consejo de Seguridad para ampliar el monto del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Fortamun) para financiar sus programas de seguridad pública”⁶⁴⁴

⁶⁴² Velázquez, Marisol, “Urgen a definir la coordinación policías y Guardia Nacional”, *El Economista*, 10 de abril de 2019, disponible en:

<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Urgen-a-definir-la-coordinacion-policias-y-Guardia-Nacional-20190410-0158.html> (Consulta: 13 mayo 2020).

⁶⁴³ “El apoyo se quedó en palabras: menos recursos para policías municipales en el Presupuesto 2020”, *México Evalúa*, 22 de noviembre de 2019, disponible en:

<https://www.mexicoevalua.org/apoyo-se-queda-en-palabras-menos-recursos-policias-municipales-en-presupuesto-2020/> (Consulta: 10 enero 2021).

⁶⁴⁴ México Evalúa señaló que en julio de 2019 el Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobó destinar al menos el 50% de los recursos del Fortamun para operar programas de seguridad pública y prevención de la violencia, particularmente el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica (MNPJC), el cual busca fortalecer las condiciones laborales y las capacidades de mediación, investigación y atención a víctimas de las policías locales. Sin embargo, los diputados no aprobaron esta modificación, dejando el mínimo en 20%. Es decir, que los municipios están obligados a destinar, al menos, el 20% del recurso Fortamun para su seguridad.

Una repercusión es que con los recursos actuales no se garantiza que las policías locales puedan cumplir con las atribuciones planteadas en el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica.⁶⁴⁵ Además de que este Modelo Policial pretende adicionar 130 mil nuevos policías profesionalizados y equipados al Estado de Fuerza actual, y para ello, se contemplaba ese incremento de entre el 20% y el 50%. Descartado el aumento, la fuente alternativa de financiamiento que el Modelo contempla es crear el “Derecho de Policía”, una contribución progresiva tasada con base en el predial, lo que conlleva un costo político alto, señaló México Evalúa.⁶⁴⁶

IV.4 Los primeros años de funcionamiento de la Guardia Nacional

De acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), entre enero y diciembre de 2019 se cometieron en el país 34.582 homicidios.⁶⁴⁷ Los casos emblemáticos de este primer año fueron: los asesinatos de al menos 24 defensores de derechos humanos y 11 periodistas, la cruel matanza de algunos miembros de la familia mormona Le Barón⁶⁴⁸ y el intento de captura de Ovidio Guzmán López, hijo de Joaquín *El Chapo* Guzmán. En tanto que en el año 2020 el Secretariado Ejecutivo dio a conocer que la incidencia delictiva seguía una

⁶⁴⁵ Entre ellos, mediar conflictos entre ciudadanos, recibir denuncias y generar capacidades de inteligencia policial para investigar y prevenir delitos, valoró México Evalúa.

⁶⁴⁶ La organización explica que la disminución presupuestal se aplicó a tres fondos, respecto al Presupuesto del 2019: a) el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), se redujo en 0.24%; b) el Fortamun vio reducido su presupuesto en término reales en 0.27%; y c) el subsidio para el Fortalecimiento de la Seguridad Pública (Fortaseg) alcanzó 3.69% respecto al anterior.

⁶⁴⁷ De acuerdo al Informe de Incidencia delictiva del Fuero Común 2019 no se percibió una mejora en los índices de violencia con respecto a los homicidios dolosos, la tasa se mantenía similar a la de final del sexenio anterior con 29,401 al año. Tampoco había habido un cambio significativo en los feminicidios, seguían ocurriendo poco más de 80 en promedio al mes, con un total de 976. En tanto que fueron registrados 1,322 secuestros al año.

⁶⁴⁸ Aunque el gobierno de México planteó que la matanza derivó de una confusión entre bandas criminales, indicios apuntan a la falta de solución a un viejo conflicto por agua que colocó a la organización de campesinos El Barzón en la primera línea de sospechosos, disponible en:

<https://laopinion.com/2019/11/07/organizacion-de-campesinos-sospechosa-de-la-masacre-de-familia-de-mormones-lebaron-en-mexico/> (Consulta: 1 noviembre 2020).

tendencia a la baja, con una disminución del 21 por ciento de enero a noviembre de 2020 en comparación con el mismo periodo de 2019; sin embargo fueron asesinados 20 periodistas y 30 defensores de derechos humanos, de acuerdo a la Secretaría de Gobernación,⁶⁴⁹ e incrementaron algunos delitos entre enero y noviembre de 2020 en comparación con el mismo periodo del año anterior⁶⁵⁰ como los Homicidio doloso (0.3 por ciento), el feminicidio (1.7) y la violencia familiar (4.7); aunque es posible que estos dos últimos estén relacionados con el confinamiento que se tuvo que realizar a consecuencia de la pandemia de la Covid-19.

El gobierno de López Obrador ha encaminado esfuerzos a combatir el delito, a través, entre otras medidas, de: a) privilegiar la inteligencia financiera para frenar el lavado de dinero;⁶⁵¹ b) promover un compromiso de los EE.UU para detener el tráfico de armas a México; c) implementar programas sociales⁶⁵² y d) crear la Guardia Nacional. Sin embargo, los índices delictivos se mantienen.

El analista en seguridad y periodista Jean-Francois Boyer ha señalado que existen algunos territorios perdidos de la República, como Guerrero, Jalisco y Michoacán, en algunas de cuyas zonas el Estado no está presente. Boyer advierte que en el país ocurre una detonación de micro criminalidad, “una situación de guerra de pobres contra pobres que debe preocupar a un gobierno que se ha declarado en

⁶⁴⁹ Disponible en: <https://www.etcetera.com.mx/nacional/asesinados-periodistas-defensores-derechos-humanos-segob/> (Consulta: 30 marzo 2021).

⁶⁵⁰ Disponible en: <https://www.sinembargo.mx/18-12-2020/3911735> (Consulta: 30 marzo 2021).

⁶⁵¹ La Secretaría de Hacienda ha realizado una importante labor en materia de lavado de dinero, incluso obtuvo el reconocimiento FinCEN 2019 en la categoría de “Mejor investigación criminal significativa de carácter bilateral en materia de lavado de dinero por terceras personas”. Comunicado No. 008-2019 del 22 de mayo de 2019 de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponible en:

https://www.uif.gob.mx/work/models/uif/comunicados/UIF_008.pdf (Consulta: 7 octubre 2020).

⁶⁵² En el Plan de restablecimiento de la paz del presidente López Obrador se insiste en los apoyos sociales, pero se han repartido más de un millón de becas y la violencia sigue en aumento. Se puede conceder que aún es poco el tiempo transcurrido para detenerla, pero hasta antes de la pandemia de la Covid-19 no había resultados diferentes, y durante la misma es difícil que se realice una medición veraz.

defensa de ellos”. Apunta que el fenómeno es nuevo y se puede explicar no sólo por el abandono de las colonias marginadas, sino también como fenómeno cultural, pues hay un nuevo modelo de jóvenes que viene del norte, y que consideran que tienen derecho a ganar más dinero.⁶⁵³

Coincidimos con Boyer en que la Guardia Nacional no puede estar presente en todas las esquinas; y que por ello no puede inhibir todos los movimientos de los grupos criminales ni detener “a las pandillas que decidan ametrallar a 10 puestos de tiangueros que no quisieron pagar la cuota.”⁶⁵⁴ También concordamos en que el presidente López Obrador tiene una estrategia parecida a las anteriores, pero diferimos de su análisis respecto a las policías. Creemos que el presidente no le apuesta a esa institución; en cambio, sí cuenta con una estrategia complementaria que, no es a corto plazo, y se relaciona con el desarrollo de zonas pobres del país.

IV.5 Leyes secundarias de la Guardia Nacional

La Guardia Nacional fue dotada de 4 leyes reglamentarias para su operación: Ley Orgánica de la Guardia Nacional; Ley Nacional del Uso de la Fuerza; Ley Nacional del Registro de Detenciones y Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁶⁵⁵ En ellas se contempla un mando civil y se fijan los protocolos para su actuación, además de que se establecen los derechos de antigüedad y prestaciones de los militares en tareas de seguridad pública.

IV.6 Uso de la Guardia Nacional

⁶⁵³ “Diálogos por la Democracia”, entrevista a Jean-Francois Boyer, conductor: John Ackerman, Cultura UNAM y TVUNAM, México, 25 de agosto de 2019.

⁶⁵⁴ *Idem.*

La Guardia Nacional fue distribuida en 166 zonas prioritarias, sobre ello, Boyer señala que no corresponde a la correlación de fuerzas de la criminalidad porque en los municipios existen grupos de acopiadores de drogas: mariguana, opio, heroína, etc., pero no son ellos quienes las llevan a la frontera, sino que se las venden a grupos más grandes; por lo cual, para poder inhibir las peleas entre estos grupos deben destinarse más elementos. *Idem.*

⁶⁵⁵ Los decretos que constituyen el marco legal secundario de la Guardia Nacional, creada el 26 de marzo de 2019, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de mayo del 2019.

El discurso sobre la migración del presidente electo López Obrador, se distingue de las acciones que ha tomado como cabeza del Ejecutivo federal.⁶⁵⁶ El cambio de una política integradora, e incluso regularizadora, a una represiva, que ejecuta la institución militarizada que creó, inició en mayo de 2019,⁶⁵⁷ a la par de la amenaza de su homólogo Donald Trump de imponer un arancel a los productos importados de México, hasta resolver el problema migratorio.⁶⁵⁸ Luego del arribo de Joe Biden la situación se mantiene; pues éste, por ejemplo, condicionó las vacunas contra el SARS-CoV-2 a mantener la política de contención migratoria.

A partir de la amenaza de Trump, México y EE.UU negociaron un plan para reducir el flujo de migrantes. El secretario de Relaciones Exteriores aseguró que la propuesta había surgido de México y negó su relación con la táctica del Comando Sur. No obstante, la Comisión especial para atender este plan está encabezada por el propio canciller y se asignaron 5 responsables. El principal de ellos es de índole militar, el General Vicente Antonio Hernández Sánchez, encargado del despliegue de la Guardia Nacional en la zona fronteriza. Así, la autoridad garante de la migración pasó de ser la Secretaría de Gobernación, que es la competente orgánicamente, a la de Relaciones Exteriores. De allí que podemos concluir que esta política es una ejecución de los acuerdos entre México y EE.UU, y que nuestro país seguirá desempeñando el papel de garantizar la seguridad nacional estadounidense, sin que el arribo de Biden se traduzca en un cambio de política.

⁶⁵⁶ Nájjar, Alberto, "Caravana de migrantes: AMLO anuncia un inédito programa de visas de trabajo en México para tratar de contener la migración centroamericana a EE.UU.", *BBC News Mundo*, 18 de octubre de 2018. Este anuncio se hizo, mientras una caravana con cientos de personas, la mayoría hondureños, llegó a la frontera sur, 40 días antes de que López Obrador tomara posesión, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45898633> (Consulta: 2 marzo 2020).

⁶⁵⁷ La participación de esta institución implica que la migración ilegal no es considerada como una falta administrativa, sino como un acto delictivo.

⁶⁵⁸ "Trump anuncia aranceles de un 5% para todas las importaciones desde México 'hasta que se resuelva el problema de la inmigración ilegal", *BBC News Mundo*, 31 de mayo de 2019, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48455073> (Consulta: 2 marzo 2020).

IV.6.1 Acuerdo sobre el uso de las fuerzas armadas en Seguridad Pública.

En mayo de 2020 se publicó en el *Diario Oficial* un Acuerdo que permite el despliegue de las fuerzas armadas en todo el territorio mexicano,⁶⁵⁹ lo que jurídicamente es distinto al despliegue de la Guardia Nacional aprobado en la reforma constitucional, pues los controles creados para la militarización en ella, no se aplican a las instituciones militares.

La Organización Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad alertó: “Existe una enorme diferencia entre el despliegue de la Guardia Nacional, una institución de carácter civil/militar, con sus propias leyes reglamentarias que permiten cierto control, y el despliegue de los militares, sin reglas ni controles”.⁶⁶⁰

Ya señalamos que la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que la participación extraordinaria de los militares en labores de seguridad pública implica que la intervención se encuentre justificada, y sea excepcional, temporal y restringida.⁶⁶¹ Lo más grave del decreto es que a través del mismo, el presidente facultó a los militares a realizar funciones de seguridad pública como: detener personas, ejecutar órdenes de aprehensión, asegurar bienes y procesar escenas del crimen, sin fiscalización.⁶⁶²

⁶⁵⁹ “Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020 (Consulta: 1 enero 2021).

⁶⁶⁰ Página de Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/amlo-militarizacion-seguridad-publica/> (Consulta: 29 junio 2020)

⁶⁶¹ Cabrera García y Montiel Flores vs. México. “...Si bien los Estados partes...podrían desplegar a las fuerzas armadas para desempeñar tareas ajenas a las...relacionadas con conflictos armados, dicho empleo debe limitarse al máximo y responder a criterios de estricta excepcionalidad para enfrentar situaciones de criminalidad o violencia interna (...)”, disponible en: https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=343 (Consulta: 2 enero 2021).

⁶⁶² Estas facultades se les habían concedido a los militares en la Ley de Seguridad Interior que fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Acuerdo publicado señala que será el gobierno, mediante los órganos internos de control (Función Pública), quien realice la fiscalización, pero eso es inconstitucional. Mexicanos Contra la Corrupción destacó que la actuación militar puede implicar violaciones a derechos humanos, como las cometidas en la “guerra” en años recientes. Aunque, el juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México concedió un amparo a Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, por considerar que el Acuerdo era contrario al orden constitucional,⁶⁶³ consideramos importante consignar la tentación presidencial de utilizar a las fuerzas armadas en labores de seguridad pública.

A manera de Epílogo del capítulo

No podemos concluir sin referirnos brevemente, a la detención por la Guardia Nacional de Ovidio Guzmán López, hijo del *Chapo Guzmán*, y su posterior liberación, luego de un enfrentamiento entre las fuerzas armadas y miembros del cártel de Sinaloa en octubre de 2019. El presidente señaló que el propósito de dejarlo libre fue “salvar vidas”. De la respuesta del gobierno después del estallido de violencia en Culiacán, se puede inferir que esta administración envía el mensaje de que no mantendrá la política de la guerra contra las drogas, lo cual compartimos.

El hecho, sin embargo, significa una afrenta tanto para las fuerzas armadas como para el Estado, pues surge la duda de si este cártel, luego del apoyo que

⁶⁶³ La resolución judicial determinó que el Acuerdo era impreciso respecto a los requisitos de temporalidad y delimitación geográfica que derivan del requisito de excepcionalidad. Que el presidente de la República había inobservado el principio de la subordinación total de las fuerzas armadas a las autoridades civiles, al ordenar al secretario de Seguridad y Protección Ciudadana coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, pues ello implicaba un plano de “igualdad entre autoridades de un mismo orden jerárquico”. Consideró que “la autoridad responsable (presidente), incorporó a las autoridades militares como un actor ordinario más de la función de seguridad pública que debe brindar el Estado, sin justificar la existencia de circunstancias excepcionales que dieran lugar, en su caso, a su participación”, lo que “causa un estado de inseguridad jurídica en perjuicio del derecho fundamental derivado del artículo 16 constitucional”. Amparo indirecto 588/2020, disponible en: <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2020/10/Sentencia-Acuerdo-Militarizador-MUCD.pdf> (Consulta: 15 enero 2021).

recibió de los gobiernos que encabezaron los presidentes Calderón y Peña ostenta el mando del Estado; o, por lo menos, de ciertas zonas del país. Los sucesos eran una oportunidad para que el gobierno dejara claro que controla la seguridad y que hará respetar el Estado de derecho, pero optó por una retirada estratégica.

EE.UU. cuestionó la actuación de México a través del secretario adjunto de asuntos internos del narcotráfico, quien pidió desarrollar y dar a conocer a ese país la estrategia respecto al tráfico de estupefacientes, y varios congresistas republicanos propusieron designar a los grupos criminales mexicanos como “organizaciones terroristas extranjeras”, el estatus legal que validó las invasiones militares estadounidenses en Irak y Afganistán,⁶⁶⁴ pero la inconformidad quedó allí. Según el presidente mexicano, el frustrado operativo fue un ejemplo de la relación de “respeto” de Donald Trump hacia México, pues al día siguiente del enfrentamiento, el estadounidense le ofreció apoyo y “(...) entendió que nos correspondía a nosotros atender estos casos.”⁶⁶⁵

¿Acaso el encarcelamiento del secretario de la Defensa Nacional de Enrique Peña fue la respuesta de ese país frente a los sucesos? Lo cierto es que la guerra contra las drogas no era una prioridad de ninguna de las dos administraciones. Aunque sí lo es el control de los cárteles mexicanos y sus dividendos.

Rebasa este espacio abordar el beneficio que obtiene Estados Unidos de enjuiciar a funcionarios mexicanos indiciados por supuestos sobornos de los cárteles, a Genaro García Luna y Salvador Cienfuegos⁶⁶⁶; así como responder a la interrogante de ¿por qué no los aprehendieron cuando estaban en funciones, y por

⁶⁶⁴ Zavala, Oswaldo, “Los medios en México y su responsabilidad ante la ‘guerra’”, *The Washington Post*, 12 de noviembre de 2019, disponible en: <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2019/11/12/los-medios-en-mexico-y-su-responsabilidad-ante-la-guerra/> (15 enero 2021).

⁶⁶⁵ García, Jacobo, “López Obrador admite que ordenó la liberación del hijo del *Chapo Guzmán*”, 19 de julio de 2020, disponible en: <https://elpais.com/internacional/2020-06-19/lopez-obrador-admite-que-ordeno-la-liberacion-del-hijo-del-chapo-guzman.html> (Consulta: 21 Julio 2020).

⁶⁶⁶ Ya establecimos que el gobierno de López Obrador logró que el gobierno encabezado por Donald Trump retirara los cargos contra el general.

el contrario reconocieron su labor? Pero planteamos como hipótesis que EUA busca controlar la información sobre los cárteles para beneficio económico propio y, a la par, hacer creer a la sociedad estadounidense que toma medidas para mejorar la salud de sus integrantes y en contra del comercio ilegal.

Cerramos el presente estudio con la conclusión de que la “guerra” conjunta “contra el narcotráfico” fue una simulación por parte de ambos países y no sólo un doblez de los gobiernos mexicanos.

CONCLUSIONES

Para el Capítulo I apartado A

Primera. En este apartado del Capítulo I plasmamos los fundamentos teóricos y el punto de partida de nuestra investigación. En la revisión de los estudios realizados por diversos teóricos sobre la manera como se ha implementado el neoliberalismo en los países en vías de desarrollo, entre ellos México, encontramos que coinciden en que el Estado se convierte en una herramienta de la economía y la constitución, reformada para el efecto, en un instrumento legitimador del orden económico que maneja la oligarquía internacional. De allí que una serie de poderes políticos reales que la carta magna debería controlar se transforman en dominios poco visibles que la transforman.

Segunda. Del análisis de las diferencias teóricas relacionadas con los distintos tipos de seguridad –pública, interior y nacional-, y de los responsables del resguardo de cada una de ellas, destacamos que por sus características letales, las fuerzas armadas no están capacitadas para brindar la seguridad que la población requiere, pues su capacidad letal atenta contra los derechos humanos. Pero en el neoliberalismo estas fuerzas entrenadas para la guerra, son utilizadas en un esquema que conjuga varios tipos de violencia, para consolidar la dominación a través de las transformaciones estructurales que éste promueve.

Tercera. Destacamos que la seguridad pública tiene como objetivo en los Estados modernos preservar el estado de derecho, además advertimos que el reto de las instituciones encargadas de ella es lograr un equilibrio entre la coercibilidad de las normas jurídicas y el respeto de los derechos y valores fundamentales. Por ello es vital que los gobiernos tengan claro este equilibrio al crear los planes y programas de seguridad y al nombrar a los responsables de preservarla.

Para el Capítulo I Apartado B

Cuarta. En el apartado B del Capítulo acreditamos que el protagonismo de las fuerzas armadas mexicanas se fue acrecentando a lo largo de los sexenios en respuesta al gobierno de EUA, pero se consolidó en las dos administraciones

estudiadas. La encabezada por el presidente Felipe Calderón Hinojosa, que instauró una estrategia militar de seguridad con el supuesto fin de combatir a las drogas y al crimen organizado, y la de Enrique Peña Nieto quien mantuvo al Ejército en las calles. Ambos gobiernos incumplieron con su obligación de brindar seguridad a los mexicanos y fortalecer la soberanía nacional, aunque ambos deberes les eran impuestos por el artículo 25 constitucional.

Quinta. Al revisar las políticas de seguridad y justicia que derivaron de los planes nacionales de desarrollo y sectoriales de las administraciones estudiadas, encontramos que no fueron diseñadas para combatir al narcotráfico y al crimen organizado, pues carecían de objetivos, líneas de acción e indicadores orientados a abatir las capacidades de fuerza que caracterizan al crimen organizado asociado al narcotráfico, nos referimos principalmente a las de fuego y financiera.

Sexta. Encontramos que el enfoque del problema del narcotráfico en la administración que transcurrió entre los años 2006 y 2012, consistía en la pérdida territorial frente a las organizaciones criminales. Así, la táctica se centró en recuperar los territorios que éstas controlaban, lo que fue el sostén de la política para combatir al narcotráfico. Pero durante todo ese sexenio no se informó sobre los avances logrados, lo cual hace inviable el objetivo. En cambio, los indicios destacados en las investigaciones judiciales que realiza EUA respecto del secretario de seguridad pública en ese periodo, señalan que se combatió sólo a los grupos contrarios al cártel de Sinaloa; por lo que podemos deducir que los territorios “liberados” beneficiaron el comercio de ese cártel. Esto debe ser investigado por las instituciones de justicia en México.

Séptima. Descubrimos que la estrategia de seguridad pública instrumentada por el Comandante en Jefe de las fuerzas armadas a través de los elementos militares durante el sexenio transcurrido entre el 2006 y el 2012, tuvo como finalidad apoyar la política de seguridad nacional del gobierno estadounidense en el país, y que la administración encabezada por su sucesor mantuvo la misma táctica. Las consecuencias de estas decisiones deben ser juzgadas en México.

Octava. Advertimos que la administración del presidente Felipe Calderón operó de manera contradictoria. Por un lado, éste acordó con EE.UU implementar

en México la “guerra”, y por el otro, del juicio que se sigue a Genaro García en ese país se advierte que es muy probable que algunos servidores públicos de su gobierno hayan operado por una parte, apoyando la estrategia de seguridad y por la otra apuntalando a los cárteles de la droga, a cambio de un beneficio económico. Una consecuencia de esa doble actitud, es el proceso judicial que sigue ese país en contra del ex funcionario, pero evidencia muestra que los gobiernos de EE.UU. estuvieron enterados de esa doblez y no hicieron nada, por lo cual no se acredita que el objetivo de la captura sea el de impartir justicia.

Novena. Destacamos que el proceso que realiza el gobierno de EUA en contra del secretario de seguridad pública de México, en el periodo del 2006 al 2012; y la captura del de defensa nacional en los años del 2012 al 2018, no están encaminados a restituir el orden institucional en México. Es decir, que estos procesos no legitiman al Estado mexicano por juzgar y castigar a los servidores públicos que cometen delitos. Aunque parece obvio, enfatizamos que nuestro gobierno, en su momento, debe realizar investigaciones judiciales y, en su caso, castigar a los involucrados en posibles actos criminales, conforme a la Ley Federal de la Delincuencia Organizada.

Décima. Subrayamos que la respuesta que dio el gobierno estadounidense al Estado mexicano, respecto de la implementación en México del Operativo Rápido y Furioso, debe ser objeto de transparencia. Esto, ya que es de interés público conocer si la administración que en ese entonces dirigía al país, negoció con EE.UU. ingresar armamento ilegal que fue a dar a manos de delincuentes, y que privó de la vida a varios mexicanos.

Décima primera. Advertimos que la política de seguridad pública del presidente Enrique Peña, incluido el fallido intento de crear la Gendarmería Nacional y la Ley de Seguridad Interior, tuvo como único objetivo dar un sustento jurídico a la intervención de las fuerzas armadas para mantener la “guerra”, y no estuvo encaminada a atender el problema de inseguridad. De allí, que en sus planes y programas se confunden los distintos tipos de seguridad –nacional, interior y pública- y quedan reducidos a la interior. Esto buscaba apoyar la participación militar, lo que atenta contra los artículos 21 y 129 de la Carta Magna.

Décima segunda. Destacamos que la falta de planes y programas adecuados para atender el problema de inseguridad en el país en ambos sexenios, generó confusión en los elementos de las fuerzas armadas al enfrentarse al crimen organizado. La carencia de una estrategia apropiada, obligó a los mandos operativos a improvisar, lo cual generó, entre otras consecuencias, violaciones graves y sistemáticas a los derechos humanos, esto debe ser un elemento de análisis en posibles investigaciones judiciales.

Décima tercera. Al revisar las decisiones y acciones de los presidentes Felipe Calderón, encaminadas a crear un mando único y una Policía Federal, y Enrique Peña, de fundar la Gendarmería Nacional en sustitución de la desaparecida Secretaría de Seguridad Pública, advertimos que fueron una simulación de fortalecimiento de las policías. Esta ficción, estuvo acompañada en ambos gobiernos, de una política de comunicación destinada a desacreditar a las instituciones civiles de seguridad, que buscaba posicionar al Ejército como la institución idónea para atender el problema. Esto, como demostramos, en atención al compromiso hecho con EE.UU. de militarizar la seguridad pública de México, de lo que resultó un control parcial de las instituciones militares mexicanas por ese país, que debe revertirse.

Décima cuarta. Con base en la evidencia analizada concluimos que la “guerra contra el narcotráfico” se realizó por motivos económicos más que para atender la problemática de seguridad que enfrenta el país. La estrategia bélica operó como un distractor de los negocios derivados del propio narcotráfico y del armamentista en ambos países. Así como también de los que realizaron los grandes capitales, nacionales y extranjeros, luego de que se instrumentaron las reformas estructurales en el país, con un costo altísimo de vidas humanas por las cuales los ex funcionarios implicados deben de responder.

Décima quinta. Puntualizamos que los integrantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial deben ser investigados por haber instalado durante el periodo de gobierno 2006-2012 a un titular del Poder Ejecutivo ilegítimo, el cual provocó, a través de implementar una política de seguridad ilegal en el país, la pérdida de miles

de vidas humanas y la intromisión extranjera. Esto, contrariando los principios que contienen los artículos 39 y 40 de la Constitución mexicana, y que se refieren a la conformación de una República democrática, cuyos gobernantes son electos por el pueblo soberano en las urnas. Se recomienda instalar una Comisión de la verdad que juzgue la posible responsabilidad de los magistrados en las violaciones a los derechos humanos, a fin de evitar que en el futuro se repitan este tipo de actos violatorios.

Décima séptima. A fin de que los presidentes y algunos servidores públicos de alto nivel del gobierno no queden impunes, se propone crear una figura jurídica parecida al juicio de residencia, utilizada en la época colonial. Planteamos una comisión que revise la actuación de los presidentes al término de su desempeño. Esta escucharía los cargos que hubiese en su contra, sin que el funcionario pueda asumir otro cargo hasta concluido el procedimiento.

Para el Capítulo II

Décima octava. Del análisis advertimos que la administración que inició en el año 2006 intentó sustentar la política de “guerra” en la tesis jurisprudencial 38/2000 que determinó la legalidad de la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública; pero, al no acatar el marco jurídico de actuación que fijó su contenido, consistente en una intervención breve por parte de la milicia y el respeto a los derechos humanos, se confirma la ilegalidad e ilegitimidad de esta política. Más aún cuando la tesis perdió validez, tras las reformas constitucionales de 2008 en materia de seguridad, que establecen que son las policías y los ministerios públicos quienes coadyuvan en cumplir los objetivos de seguridad pública, e impone a la actuación policial regirse por los derechos humanos, y las de 2011, que introdujeron un bloque de constitucionalidad para proteger estos derechos. Además de que la política atenta en contra del contenido del artículo 129 constitucional. No obstante las reformas y la ineficacia de la política, la siguiente administración la mantuvo. De allí que podemos sostener que la participación de las fuerzas armadas no fue ni legal ni legítima en ninguno de los dos sexenios estudiados.

Décima novena. Asentamos la necesidad de revisar el pacto político-militar, de otorgar concesiones a los altos mandos castrenses a cambio de su lealtad al poder civil, el cual se traduce en una autonomía meta constitucional del sistema de defensa nacional que hace inconsistente la supremacía del poder civil. Esto se convierte en una prioridad luego de la captura del secretario de la Defensa Nacional del gobierno de Enrique Peña por EUA por delitos relacionados con narcotráfico y lavado de dinero, sin importar que el gobierno de México haya logrado que se le retiraran los cargos. También es conveniente analizar si la cabeza de esta dependencia debe seguir siendo de índole militar.

Vigésima. A partir de las recomendaciones internacionales a México en materia de derechos humanos respecto al fuero militar, que fue regulado hace 100 años, determinamos que, en el periodo estudiado, la jurisdicción marcial fue un obstáculo para juzgar graves crímenes cometidos por miembros de las fuerzas armadas en contra de civiles, los que a la fecha siguen impunes. De allí que tanto la competencia como la legislación militar deben ser revisadas por el Congreso, a fin de garantizar que ambas se rijan por los derechos humanos y el contenido de los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano en la materia.

Vigésima primera. Derivado de la conclusión anterior, el Poder Legislativo debe legislar que se pueda juzgar en cortes civiles a los soldados acusados de cometer crímenes y que puedan declarar como testigos en este sistema.

Vigésima segunda. Acentuamos que debido a que los altos mandos militares durante la intervención de las fuerzas armadas en la “guerra”, se percataron de las múltiples violaciones a los derechos humanos que se estaban cometiendo, dejaron constancia en el Congreso de que las tareas que realizaban (acciones represivas y mortales) atendían a la obediencia a sus comandantes en Jefe en cumplimiento de sus Leyes Orgánicas. Empero, ni en el derecho penal mexicano ni en el internacional puede invocarse el principio de obediencia debida como excluyente de responsabilidad en las violaciones a los derechos humanos. Más aún, las fuerzas del orden deben evitar este tipo de infracciones. La

responsabilidad en estos casos se extiende tanto al superior que dio la orden que provocó las violaciones a los derechos como al subordinado que la ejecutó.

Vigésima tercera. A través de la información difundida por funcionarios y militares estadounidenses conocimos que los titulares de los gobiernos mexicanos involucrados en la “guerra contra el narcotráfico”, sometieron a elementos de las instituciones armadas y a diversos funcionarios del Estado mexicano, a decisiones provenientes de un gobierno y de un Ejército extranjero. Estas conductas configuran actos de traición a la patria, de acuerdo al tipo penal establecido en el art. 123 del Código Penal Federal, y deben ser judicializadas.

Vigésima Cuarta. A fin de evitar la intervención en México de gobiernos extranjeros en materia de seguridad, se propone una reforma constitucional para que el Poder Ejecutivo quede impedido de celebrar acuerdos ejecutivos o interinstitucionales que involucren a las fuerzas armadas. Respecto de ellas sólo se podrán celebrar tratados internacionales; es decir acuerdos aprobados por el Senado de la República.

Para el Capítulo III

Vigésima quinta. En el Capítulo III revisamos que a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, se incrementó la presencia de las fuerzas armadas estadounidenses en México. Pero advertimos que su participación en el país se consolidó debido a la implementación de la estrategia militarizada proveniente de los instrumentos internacionales Iniciativa Mérida y Acuerdo General de Seguridad de Información Militar, que fueron signados por México y Estados Unidos en los años 2007 y 2008, respectivamente, los cuales constituyeron un atentado contra la soberanía nacional.

Vigésima sexta. Encontramos que el gobierno estadounidense aprovechó la ilegitimidad de la administración que tomó posesión en México en el año 2006, como la circunstancia idónea para instrumentar en nuestro país su concepto de seguridad nacional, el cual ya había logrado introducir en nuestra legislación durante la administración precedente, la encabezada por Vicente Fox Quesada. A partir de la

ejecución de esta estrategia, se privilegiaron la seguridad nacional y la economía de ese país por encima de los intereses de México.

Vigésima séptima. Concluimos que la “guerra” contra el narcotráfico significó la culminación del proceso de sometimiento de México a una política delineada sexenio tras sexenio, a través de las armas del neoliberalismo: a) el lawfare (“guerra jurídica”); b) el software (poder blando); y c) el proceso de securitización o “guerra de baja intensidad”. Proceso de sometimiento que hoy se manifiesta, independientemente de una posible culpabilidad, en las investigaciones judiciales que ese país inició a dos ex secretarios de estado de los gobiernos que instrumentaron esa “guerra”.

Vigésima octava. De la ejecución en México de los instrumentos internacionales Iniciativa Mérida y Acuerdo General de Seguridad de Información Militar, encontramos que constituyeron herramientas que utilizó el gobierno de Estados Unidos para inducir a diversos funcionarios y militares mexicanos a priorizar las decisiones estratégicas estadounidenses y allegarse información de inteligencia de nuestro país, lo que atenta en contra de la seguridad nacional del Estado mexicano.

Vigésima novena. Encontramos que tras la firma del Acuerdo General de Seguridad de Información que firmó la Marina Armada de México en 2009 con el gobierno de EE.UU., su embajada en México buscó firmar uno similar con el Ejército, sin que a la fecha lo haya logrado. Proponemos que el juicio que se emprendió en EUA en contra del secretario de la Defensa Nacional del gobierno del presidente Peña Nieto se debe a que la dependencia fue considerada “reacia” a proporcionar este tipo de información y por ende a firmar acuerdos de esta índole. Es prioritario que México se deslinde de este instrumento internacional atentatorio de nuestra soberanía e independencia.

Trigésima. La captura del militar encargado de la Secretaría de la Defensa Nacional en el sexenio del presidente Peña, más que atender a la impartición de justicia, apuntala la política de apoderamiento de Estados Unidos de México a través de intentar someter a un elemento que ostenta el máximo grado en el Ejército

mexicano. Pues de lo contrario ese país hubiera emitido una orden de captura y solicitado la colaboración de México en términos del Tratado bilateral de extradición de 1978.

Trigésima primera. A través de los informes que dieron a conocer servidores públicos del gobierno de EE.UU. al Congreso de su país, nos enteramos que consumir modificaciones legales en México constituía la segunda fase de aplicación de la Iniciativa Mérida. Así, la “guerra contra el narcotráfico” operó como distractor para que fueran aprobadas e instrumentadas reformas estructurales.

Trigésima segunda. De la investigación realizada desprendemos que los gobiernos de los presidentes George Bush y Barack Obama fueron informados por sus respectivos embajadores en México, del involucramiento de varios funcionarios, que estaban bajo las órdenes de Genaro García Luna, con los cárteles del narcotráfico. No obstante, ninguno de los dos gobiernos tomó medidas, y al contrario, reconocieron su labor. Por ello, proponemos que el juicio que realiza EE.UU en contra de García Luna, no pretende impartir justicia, sino apropiarse de la vasta información que éste posee sobre los cárteles mexicanos, con el posible fin de controlarlos y obtener beneficios económicos.

Trigésima tercera. El resultado de la política estadounidense de supuestamente ayudar a combatir al narcotráfico en México dejó miles de muertos, torturados, desplazados y desaparecidos, sin beneficios para garantizar la seguridad de los mexicanos ni mejorar la impartición de justicia en el país. En cambio, entidades federativas de EUA se han beneficiado económicamente de legalizar las drogas, sin que se nos permita tomar ese camino. Sostenemos que el doble racero es una consecuencia de que la prosperidad de los negocios estadounidenses en torno a las drogas, implica que México siga produciendo y traficando estupefacientes. México debe defender lo que más convenga a sus intereses. Proponemos, para bajar los índices de violencia, que se legalice la producción y el comercio de las sustancias menos dañinas.

Trigésima cuarta. No solo hubo omisión, sino franca complicidad, por parte del Congreso mexicano, tanto en la adopción como en la instrumentación de la

política de “guerra” por parte de los presidentes. Ni las múltiples violaciones a los derechos humanos de los ciudadanos ni los miles de mexicanos muertos, incitaron al Poder Legislativo a activar alguno de los mecanismos constitucionales para vigilar el ejercicio abusivo del poder. Asimismo, el Senado de la República se abstuvo de señalar que la Iniciativa Mérida y el Acuerdo General de Seguridad de Información Militar comprometían la autonomía de México, a fin de tomar medidas.

Trigésima quinta. Encontramos que las agencias de inteligencia estadounidenses operan en México de manera libre; un ejemplo de ello, es la autorización que otorgó el gobierno anterior a la DEA para utilizar el aeropuerto de Toluca, sin necesidad de un permiso. Privilegio que canceló el actual gobierno. Es necesario abrir un debate encaminado a analizar la conveniencia de la permanencia de esas agencias en nuestro país y su mandato extraterritorial y, en su caso, regular su actuación en atención a los intereses de México no a los de EUA.

Para el Capítulo IV

Trigésima sexta. Del examen del diseño de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del gobierno actual, concluimos que adolece de los mismos defectos que las dos anteriores, no hay congruencia entre sus objetivos, metas, acciones e indicadores que señalen el camino a seguir en materia de seguridad y justicia. El documento es más un esquema de reflexiones y buenas intenciones. Por ello, es indispensable crear mecanismos para que el Congreso de la Unión desempeñe un papel relevante en vigilar la observancia de los planes y programas que para gobernar presentan los presidentes en turno.

Trigésima séptima. Concluimos que aunque el titular del gobierno federal actual no mantiene la estrategia de “guerra”, su decisión de conservar a las fuerzas armadas en las labores de seguridad pública, demuestra que tampoco le apuesta a un modelo policial para atender la problemática de inseguridad que enfrenta el país. Tampoco cuenta con un plan para reestructurar las instituciones de justicia y al Poder Judicial, aunque sí con una política para seguir la ruta del dinero del narcotráfico. En cuanto a la justicia es indispensable, para dejar atrás el esquema de violencia, crear una nueva infraestructura jurídica que permita juzgar a los

involucrados en el mantenimiento de la impunidad que pasa por reemplazar a los funcionarios que operan desde las instituciones de seguridad y justicia en apoyo al crimen organizado y que regresen los militares a sus cuarteles de manera gradual.

Trigésima octava. Al escudriñar la política de seguridad de la presente administración, advertimos que cuenta con matices respecto a la estrategia implementada por los dos gobiernos anteriores: a) jurídicamente está mejor sustentada pues la respalda una modificación constitucional consensuada; b) contempla decisiones encaminadas a combatir las capacidades de fuego y financiera del crimen organizado; y c) atiende algunas de las causas estructurales que generan la violencia. No obstante, las reformas penales que se han aprobado contienen normas inaplicables por significar violaciones a los derechos humanos.

Trigésima novena. Existen indicios de que la política de drogas del gobierno que está en funciones, podría significar un regreso a los acuerdos de paz que en su momento estableció el Partido Revolucionario Institucional con el narcotráfico, y que en su momento permitió al gobierno mexicano tener un mejor control de los cárteles de la droga. Sin desconocer que es una alternativa a la política bélica que en algún momento funcionó, apuntamos que a los inconvenientes que ésta conlleva, se suma el de un Estado debilitado por las tres administraciones anteriores, que hace parecer que en ocasiones el gobierno de México no tiene pleno control de la seguridad, como se advirtió con la captura y posterior liberación del narcotraficante Ovidio Guzmán.

Cuadragésima La actual administración se pronunció en contra de seguir aplicando la Iniciativa Mérida, y propuso al gobierno estadounidense destinar sus recursos a desarrollar el sur de nuestro país y a los países centroamericanos; sin embargo, no se ha deslindado del Acuerdo General de Seguridad de Información Militar, lo que permite concluir que éste se sigue aplicando. Proponemos que México se desmarque de este instrumento internacional.

Cuadragésima primera. Algunos hechos apuntan a un cambio en el manejo de la seguridad de este gobierno respecto a los anteriores, pero también hay

evidencia de que ha tenido que ceder a presiones de EUA, por lo que no existen aún elementos que nos permitan concluir que se trata de una táctica de seguridad distinta, o que se mantiene la política anterior pero con matices. Consideramos que la evaluación definitiva sólo podrá realizarse hasta el final del sexenio.

Así, con base en los hallazgos arriba descritos afirmamos que los extremos de nuestra hipótesis en lo relativo a los gobiernos implicados en la política de “guerra” fueron acreditados, pues aunque los titulares del Poder Ejecutivo en turno tenían facultades para involucrar a las fuerzas armadas en labores de seguridad, las carecían para mantenerlas en esa labor durante toda su administración. También se documentó que la implementación de la política careció de legitimidad por: a) ser violatoria de los derechos humanos; b) no atender los límites que impuso la Suprema Corte de Justicia a la participación de las fuerzas armadas en este tipo de tareas; c) carecer de una planeación adecuada; d) derivar de acuerdos con un país extranjero violatorios de la soberanía nacional; y e) no seguir la ruta del dinero del narcotráfico ni evitar la entrada de armas ilegales a nuestro país.

En lo relativo a que la estrategia de seguridad del gobierno actual es distinta de la política bélica utilizada por sus antecesores, la hipótesis se analizó y clarificó con los elementos que ha instrumentado el actual gobierno que implican destinar a los elementos militares a otro tipo de funciones distintas a la seguridad, pero el breve periodo que lleva su implementación impide obtener conclusiones definitivas. No obstante, adelantamos la hipótesis de que esta decisión del actual gobierno, busca desalentar la actividad bélica y encaminar la energía generada en 12 años de “guerra”, a labores constructivas. Es impensable regresar a los militares a sus cuarteles sin antes desactivar su protagonismo bélico.

FUENTES CONSULTADAS

1. Bibliográficas

- ÁVILA MARTÍNEZ, Alexander et al., “La teoría política de Thomas Hobbes y su influencia en la construcción del principio de legalidad en el Estado moderno”, *Revista Via Iuris*, núm. 20, 2016, pp. 149-162.
- ACKERMAN, John (coord.), *El cambio democrático en México: Retos y posibilidades de la ‘Cuarta Transformación’*, Siglo XXI editores, México, 2019.
- AGUILAR, Manuel, *Partido Nacional Revolucionario (PNR): Método y práctica en la selección de candidatos a puestos de elección popular (1929-1938)*, Estudios Políticos, novena época, núm. 24, septiembre-diciembre de 2011.
- AGUAYO QUEZADA, Sergio, *La charola: Una historia de los servicios de inteligencia en México*, Grijalbo, México, 2001.
- , “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana 1946-1990”, en Aguayo Quezada, Sergio y Blagey, Bruce Michael (comps.), *En busca de la seguridad perdida: Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Siglo XXI editores, México, 2002.
- ALAMILLO GUTIÉRREZ, Luis, “Seguridad y Desarrollo”, *Quórum*, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, núm. 48, noviembre-diciembre de 1996.
- AMBROSI DE LA CADENA, Marco, “El Zapatismo como ‘Resistencia crítica’ al neoliberalismo”, *revista Chakiñan de Ciencias Sociales y Humanidades*, Universidad Nacional de Chimborazo, Riobamba, Ecuador, núm. 4, abril de 2018.
- ARISTÓTELES, *Política*, edit. NoBooks, edición digital, Colección prosa, 2017, núm. 1778.
- ARTEAGA, Félix, “La Estrategia de Seguridad Nacional del presidente Obama”, Real Instituto Elcano, ARI 104, 2010.
- ARRATIA SANDOVAL, Esteban, “¿Éxito táctico o fracaso estratégico? High Value Target y su aplicación a la guerra contra el narcotráfico (2006-2012)”, *Si*

Somos Americanos, Santiago, Chile, Universidad Arturo Prat (UNAP), Instituto de Estudios Internacionales, v. 15, núm. 2, diciembre de 2015.

ASTORGA, Luis, “El tráfico de drogas, la seguridad y la opción militar”, en Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso (coords.), *El Estado Mexicano: herencias y cambios*, Cámara de Diputados, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y Porrúa, México, 2005.

BARRETO ROZO, Antonio y MADRAZO LAJOUS, Alejandro, “Los costos constitucionales de la guerra contra las drogas: dos estudios de caso de las transformaciones de las comunidades políticas de las Américas”, *Isonomía* núm. 43, octubre de 2015.

BENÍTEZ MANAUT, Raúl, “La Iniciativa Mérida: nuevo paradigma en la relación de seguridad México-Estados Unidos-Centroamérica”, artículo que forma parte del proyecto de investigación: México: observatorio de la guerra al narcotráfico y la Iniciativa Mérida, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C. (Casede), México, respaldado por el Open Society Institute (OSI), Nueva York.

BOBBIO, Norberto *et al.*, *Diccionario de Política*, 8ª edición en español, trad. de Crisafio Raúl *et al.*, Siglo XXI editores, México, 1994.

BOLIO ORTIZ, Juan Pablo y BOLIO ORTIZ, Héctor Joaquín, “Juicio de residencia: mecanismo de control a las autoridades coloniales”, *Hechos y Derechos*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 41, septiembre-octubre de 2017.

BROWN, Wendy, *El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo*, trad. de Víctor Altamirano, Malpaso, México, 2016.

BURGOA, Ignacio, *El Estado*, Porrúa, México, 1980.

CABALLERO DELGADILLO, Juan Antonio, “La intervención del Ejército en la seguridad pública interior: la alternativa adoptada para la salvaguarda de los derechos y patrimonio de las personas en México”, tesis doctoral para obtener el grado de doctor en derecho procesal, Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Derecho y Criminología, División de Estudios de Posgrado, México, 2014.

- CALVO OSPINA, Hernando, *El equipo de choque de la CIA. Cuba, Vietnam, Angola, Chile, Nicaragua...*, edit. El viejo Topo, España, 2010.
- CAMP, Roderic A., *Las fuerzas Armadas en el México Democrático*, Siglo XXI, México, 2010.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *El modelo jurídico del neoliberalismo*, UNAM-IIJ y edit. Flores, Serie Doctrina Jurídica, núm. 729, México, 2016.
- , "Las distinciones analíticas de la Ley de Seguridad Interior", *Alegatos*, núm. 98, enero-abril de 2018.
- , "Remover los dogmas", *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 6, enero-junio de 2002.
- , "El Estado de Bienestar: Reflexiones para un Estado postsocial", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año 24, núm. 85, enero-abril de 1996.
- , (coord.), *Ley de Seguridad Interior*, México, Tirant Lo Blanch, México, 2018.
- , "Del Estado absoluto al Estado neoliberal", UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017.
- CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. *El Derecho administrativo*, 3a ed., edit. Cárdenas Velazco, México, 2006.
- CHABAT, Jorge, "Seguridad nacional y narcotráfico: vínculos reales e imaginarios", *Política y Gobierno*, vol. I, núm. 1, enero-junio de 1994.
- , "La respuesta del gobierno de Felipe Calderón al desafío del narcotráfico: Entre lo malo y lo peor", en Alvarado, A., y Serrano, M. (coords.), *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, El Colegio de México, colección Los grandes problemas de México, vol. XV, 2012.
- CONCHA VILLANUEVA, Sebastián, "El uso interno de las fuerzas militares de Estados Unidos en la 'Guerra contra las drogas (Germán Montenegro)", *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR) y FLACSO Sede Ecuador, núm. 21, diciembre-mayo de 2017.

- COSSÍO, José Ramón, “La pluralidad de los sentidos de las normas constitucionales, las Fuerzas Armadas y la seguridad pública”, en Cossío, José Ramón, *Constitución, Tribunales y Democracia*, Temis, México, 1998,
- CRAWFORD MAJOR, Keith I., *IS MEXICO A FAILING STATE? THE INFLUENCE OF DRUG TRAFFICKING ORGANIZATIONS ON MEXICAN POLITICAL STABILITY*, USAF NDIC Class 2009, Facultad del Colegio de Inteligencia de Defensa Nacional en cumplimiento parcial de los requisitos para el grado de *Master of Science of Strategic Intelligence*.
- CRAIG, Richard, “Operación Intercepción: Una política de presión internacional”, trad. de Soledad Loaeza, *Foro Internacional*, El Colegio de México, vol. XXII, 2, núm. 86, octubre-diciembre de 1981.
- CRESPON, José Antonio, *2006: Hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana*, Debate, México, 2008.
- CURZIO, Leonardo, *La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos*, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, México, 2007.
- DALLA VÍA, Alberto Ricardo, “JELLINEK, Georg, Consideraciones sobre la Teoría general del Estado”, *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 14, enero-junio de 2006.
- DIEGO BAUTISTA, Oscar, “La deuda externa de México”, *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, 11 de julio de 2003.
- ESCALANTE GONZALO, Fernando, “Los años setenta. Breve historia del neoliberalismo”, *Nexos*, 1 de mayo de 2015.
- ESPINOSA, Alejandro Carlos, “La extensión del fuero de guerra (que prohíbe el art. 13 y la jurisprudencia interamericana)”, en Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo et. al (coord.), *Derechos humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana*, UNAM-IIJ, Suprema Corte de Justicia, Fundación Konrad Adenauer, tomo II, México, 2013.
- ESTÉVEZ, Dolia, *Así nos ven: Entrevistas inéditas con embajadores estadounidenses*, Planeta, México, 2019.

- FANJUL, Enrique, “30 años de reforma en China”, *Pensamiento Crítico*, Real Instituto Elcano, núm. 164, España, 2008.
- FAYA RODRÍGUEZ, Alejandro, “A quince años del capítulo XI del TLC. Un análisis económico y jurídico”, *Jurídica*, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, núm. 39, México, 2009.
- FLORES MENDOZA, Imer Benjamín y MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, “Tercera llamada, Tercera... Hacia un modelo de regulación de los diversos usos del cannabis en México”, en FLORES MENDOZA, Imer B (editor), *Momento para regular el cannabis y revisar la política de drogas (en México y en el mundo)*, Serie Doctrina Jurídica, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 892, 2020.
- FONDEVILA, Gustavo y MEJÍA, Alberto, “Política, Fuerzas Armadas y narcotráfico en México. ¿Un Ejército fuera de la ley?”, *Ars Iuris Salmanticensis*, Ediciones Universidad de Salamanca, vol. 2, junio de 2014.
- FOUCAULT, Michel, “Las Redes del Poder”, conferencia pronunciada en 1976 en Brasil.
- FUENTE ALONSO, Alejandro de la, “Las misiones de las Fuerzas armadas en el Estado mexicano”, en FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Régimen Jurídico de las Fuerzas Armadas, (coord.), UNAM, México, 2011.
- GAMIÑO MUÑOZ, Rodolfo, “Fuerzas armadas, contrainsurgencia y desaparición forzada en Guerrero en la década de los sesenta y setenta”, *Letras históricas*, núm.17, septiembre de 2017.
- GARCÍA GARCÍA, Adriana, “Estado, poder y administración”, en MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel (coord.), *Manual de derecho administrativo*, UNAM-IIJ, FCE, México, 2019.
- GARCÍA MAYNEZ, G, *Compendio de la Teoría General del Estado de Jorge Jellinek*, Manuel de J. Nucamendi (ed.), México, 1936.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, 10ª edición, Alianza editorial, Madrid, 1976.
- , *Derecho Constitucional Comparado*, Fundación Manuel García Pelayo, México, 2010.

- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “En torno a la seguridad pública –desarrollo penal y evolución del delito–”, en PEÑALOZA, Pedro José y GARZA SALINAS, Mario A. (coords.), *Los desafíos de la Seguridad Pública en México*, Universidad Iberoamericana, UNAM-IIJ, Procuraduría General de la República, México, 2002.
- GILES NAVARRO, César Alejandro y CRUZ REYES, Gerardo, “La suspensión de garantías en México y su legislación pendiente”, *Cuadernos de Divulgación*, Cámara de Senadores, Instituto Belisario Domínguez, núm. 2, 22 de mayo de 2019.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *El Derecho por entregas*, edit. Laguna y Universidad Autónoma de Coahuila, México, 2006.
- , “El fuero constitucional frente a la nueva realidad política del país”, *Lex*, año IX, núm. 114, diciembre de 2004.
- GUTIÉRREZ VEGA, Valeria, “Violencia de Estado y securitización en el marco de la guerra contra el narcotráfico 2006-2012; intereses geoestratégicos estadounidenses y estabilización social en México en la posguerrera fría”, Tesis para obtener el título de licenciado en Relaciones Internacionales, UNAM, México, 2016.
- GUTIÉRREZ VIDRIO, Silvia, “La construcción de la imagen de López Obrador en los spots de sus Adversarios”, *Cultura y representaciones sociales*, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, año 1, núm. 2, marzo de 2007.
- GUILLEN ROMO, Héctor, “Los orígenes del neoliberalismo: del Coloquio Lippmann a la sociedad de Mont-Pélerin”, *Revista economíaunam*, UNAM, vol. 15, núm. 43, enero-abril de 2018.
- HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Cuauhtémoc Nattahí, *La deuda como forma de gobierno y subjetivación en el neoliberalismo. Reflexiones sobre la culpa, el sacrificio y la desesperación en la religión capitalista*.
- HUNTINGTON, Samuel P., *El choque de civilizaciones: y la reconfiguración del orden mundial*, Paidós, México, 2001.
- IPAR, Ezequiel, “Neoliberalismo y neoautoritarismo”, *Revista Política y Sociedad*, ediciones Complutense, vol. 55, núm. 3 de diciembre de 2018.

- JAR COUSELO, Gonzalo, "El papel de la policía en una sociedad democrática", *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 85, 1999.
- JELLINEK, Georg, *Teoría General del Estado*, 2ª reimp., FCE, México, 2004.
- KAPLAN, Marcos, "Estado y globalización. Regulación de Flujos financieros", en KAPLAN, Marcos y MANRIQUE CAMPOS, Irma, (coords.), *Regulación de flujos financieros internacionales*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie doctrina Jurídica, núm. 34, 2000.
- KEYNES, John Maynard, *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*, 7ª FCE, México, 1965.
- LEAL MOYA, Leticia, "Seguridad Humana. La responsabilidad de proteger", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 38, núm. 114, septiembre-diciembre de 2005.
- MANSILLA, H.C.F., "Algunas diferencias entre liberalismo y neoliberalismo", Biblioteca Saavedra Fajardo de Pensamiento Político Hispánico.
- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *El cambio en la administración pública en la Cuarta Transformación*, UNAM, México, 2019.
- , "La (in)constitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior", en CÁRDENAS GRACIA, Jaime (coord.), *Ley de Seguridad Interior*, Tirant lo Blanch, México, 2018.
- , y SÁNCHEZ CASTAÑEDA, Alfredo, *Las falsas divergencias de los sistemas inquisitivo y acusatorio. El idealismo alrededor de los juicios orales en México*, UNAM, México, 2012.
- , *El modelo de Guardia Nacional. Consideraciones en torno al problema de la militarización de la Seguridad Pública en México*, Tirant lo Blanch, libro en imprenta, coordinado además por ACKERMAN ROSE, John Mill, CÁRDENAS GRACIA, Jaime y otros.
- , "La función policial democrática: Apuntes para la comprensión de las tres leyes que instituyen el modelo policial de "Guardia nacional" en México", ponencia presentada en el *Seminario Seguridad humana y guardia nacional: ¿Quo vadis México?*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 20 de febrero de 2019.

- , "La legitimidad y el reto de articular la "Cuarta Transformación"", en ACKERMAN, John (coord.), *El cambio democrático en México. Retos y posibilidades de la "Cuarta Transformación"*, Siglo XXI editores, México, 2019.
- MARTÍNEZ, Carlos Alberto, "El fenómeno de la globalización y el tratado de libre comercio", *Jurídica anuario del departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 39, 2009.
- MELGAR MANZANILLA, Pastora y MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *The Merida Initiative and the Tort Claims Act: Human Rights Violations and Foreign Non-Contractual Civil Liability in the United States. Mexican Law Review*, (La Iniciativa Mérida y la Ley de reclamaciones por agravio: violaciones de derechos humanos y responsabilidad civil extranjera no contractual en los Estados Unidos), *Mexican Law Review*, vol. XI, núm. 1, julio-diciembre de 2018.
- MENDIOLA, Gerardo, "México: empresas maquiladoras de exportación en los noventa", *Serie Reformas Económicas*, núm. 49, diciembre de 1999.
- MEYER, Lorenzo, *El liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, Océano, México, 1995.
- MEYER, Maureen, *La Policía en México. Muchas Reformas, Pocos Avance*, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, mayo de 2014,
- MIGUEL, Pedro (coord.), *México en WikiLeaks. WikiLeaks en La Jornada. Memoria de una aventura periodística*, La Jornada ediciones, México, 2012.
- MOLOEZNIK, Marcos Pablo y SUÁREZ DE GARAY, María Eugenia, "El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)", *Frontera Norte*, vol. 24, núm. 48, julio-diciembre de 2012.
- MONTERO, Juan Carlos, "La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública", *Perfiles Latinoamericanos*, vol.20, no.39, enero-junio de 2012.
- MONTERO BAGATELLA, Juan Carlos, "El concepto de seguridad en el nuevo paradigma de la normatividad mexicana", *Región y sociedad*, vol. 25, núm. 58, septiembre-diciembre de 2013.

- MONTOYA MARTÍN DEL CAMPO, Alberto, “Las armadas mexicanas, una visión humanista para la conformación y defensa del Estado mexicano”, en SODI CUELLAR, Ricardo (coord.), *Defensa nacional. Fuerzas armadas mexicanas. Una visión humanista del Estado mexicano*. Ciclo 2014, Porrúa, Universidad Anáhuac y Secretaría de la Defensa Nacional, México, 2016.
- MORENO CRUZ, Maricela, “La globalización: su concepto e impacto en los sistemas jurídicos”, *Cultura Jurídica de los Seminarios de la Facultad de Derecho*, UNAM, núm. 3, Julio–septiembre de 2011.
- MORENO LUCE, Marta Silvia, “La seguridad pública, los derechos humanos y su protección en el ámbito internacional”, *Letras Jurídicas*, núm. 9, 2004.
- NORZAGARAY LÓPEZ, Miguel David, “El narcotráfico en México desde el discurso oficial. Un análisis de los sexenios comprendidos en el periodo 1988 – 2009”, tesis para obtener el grado de maestro en Ciencias Sociales por la FLACSO, México, 2010.
- ORTIZ Y ORTIZ, Serafín, “El modelo de estado liberal de derecho y el surgimiento de la policía”, en *Liber ad honorem Sergio García Ramírez*, Serie E Varios, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998.
- ORDORICA, Ana Paula, “El Ejército y la ley”, *Nexos*, 1 de diciembre de 2011.
- OSMAÑCZYK, Edmund Jan, *Enciclopedia mundial de las relaciones internacionales y Naciones Unidas*, FCE, España, 1976.
- PALEY DAWN, Marie, *Capitalismo antidrogas. Una guerra contra el pueblo*, Sociedad Comunitaria de Estudios Estratégicos y Libertad bajo palabra, México, 2018.
- , “Batallas legales en México”, *Upside Down World*, 12 de diciembre de 2011.
- PÉREZ CORREA, Catalina, SILVA FORNÉ, Carlos y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo, “Índice de letalidad. Menos enfrentamientos, más opacidad”, *Nexos*, 1 de julio de 2015.
- POLAINO-ORTS, Miguel, *El Derecho penal del enemigo*, editorial Flores, México, 2019.
- RABASA, Emilio O., *Teoría General del Estado*, Porrúa, UNAM, México, 2017.

- RAMOS DUARTE, Rebeca, "Art. 10 Constitucional. Derecho a la legítima defensa", en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo *et al.* (coord.), *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, t. II, Suprema Corte de Justicia de la Nación, UNAM-IIJ, Fundación Konrad Adenauer, México, 2013.
- RAMOS GARCÍA, José María, "Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual", *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, vol. 47, núm. 194, mayo-agosto de 2005.
- RECASENS SICHES, Luis, *Tratado General de Filosofía del Derecho*, Porrúa, México, 2019.
- RODRÍGUEZ BUCIO, Luis, "Esbozo histórico de la participación de las fuerzas armadas en las acciones gubernamentales contra el narcotráfico en México", *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, volumen 37, número 3, julio-septiembre de 2016.
- RODRÍGUEZ LUNA, Armando, "La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente", en BENITEZ MANAUT, Raúl (editor), *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las Relaciones México-Estados Unidos*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE), México, 2010.
- ROSEN, Jonathan Daniel y ZEPEDA MARTÍNEZ, Roberto, "La guerra contra el narcotráfico en México: Una guerra perdida", *Reflexiones*, Universidad de Costa Rica, vol. 94, núm. 1, 2015.
- SALAZAR P., Robinson, YENISSEY ROJAS, Ivonne, "La securitización de la seguridad pública: una reflexión necesaria." *El Cotidiano*, núm. 166, marzo-abril de 2011.
- SALINA FIGUEREDO, Darío, "Terrorismo y seguridad: Reflexiones desde América Latina", en PIÑEYRO, José Luis (coord.), *La Seguridad Nacional en México: Debate actual*, UAM, México, 2004.
- SALINAS DE GORTARI, Carlos. *México un paso difícil a la modernidad*, Penguin Random House Grupo Editorial, México, 2013.
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Alma y CÓRDOBA ROLDÁN, Martha Elena, "La oralidad en el Fuero de Guerra" en PATIÑO MANFER, Ruperto y RÍOS RUIZ, María

- de los Ángeles, (coords.), *Derecho militar*, Temas de actualidad, Porrúa y Facultad de Derecho de la UNAM, México, 2010.
- SÁNCHEZ LARA, Gerardo Rodríguez, “Antiguas y Nuevas Amenazas a la Seguridad de América Latina”, *Bien Común*, año 13, núm. 152, 2 de agosto de 2007.
- SANDOVAL PALACIOS, Juan Manuel, “Militarización, seguridad nacional, seguridad pública en México”, *Espiral*, vol. VI, núm. 18, mayo-agosto, de 2000.
- SANTOS VILLARREAL, Gabriel Mario, *Estados Fallidos: definiciones conceptuales*, Cámara de Diputados, abril de 2009.
- SAUCEDO, López Antonio, *Teoría Jurídica del Ejército Mexicano*, edición del autor, México, 1979.
- SAXE-FERNÁNDEZ, John, *La compraventa de México. Una interpretación histórica y estratégica de las relaciones México-Estados Unidos*, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México, 2016.
- SEPÚLVEDA I., Ricardo J., “Art. 21. “El sistema de seguridad pública y los derechos humanos”, en FERRER MAC-GREGOR POISOT *et al.*, *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, t. II, SCJN, UNAM y Fundación Konrad Adenauer, México, 2013.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1981.
- SODI CUELLAR, Ricardo, “La justicia constitucional y el derecho militar en tiempos de paz” en PATIÑO MANFFER, Ruperto, RÍOS RUIZ, Alma de los Ángeles (coords.), *Derecho militar*. Temas de actualidad, Porrúa, UNAM, México, 2010.
- STEWART STOKES, Hamish, “El Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá: algunas lecciones”, *Estudios Internacionales*, Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales, vol. 26, núm. 102, abril-junio de 1993.
- SUÁREZ-ENRÍQUEZ, Ximena, con colaboración de MEYER, de Maureen, *Justicia Olvidada. La impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México*, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), noviembre de 2017.

- TELLO PEÓN, Jorge E., “El control del narcotráfico: operaciones estratégicas e intereses nacionales de México y Estados Unidos en el periodo posterior a la guerra fría”, en AGUAYO, Sergio y BAILEY, John (coords), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo XXI, México, 1997.
- TORRE, Wilbert, *Narcoleaks: La Alianza México-Estados Unidos en la guerra contra el crimen organizado*, Grijalbo, México, 2013
- URDANIVÍA FERNÁNDEZ, Xavier Díaz, *El Estado en el contexto global*, Porrúa y Universidad Anáhuac, México, 2008.
- VARGAS VELÁZQUEZ, Alejo, *Fuerzas armadas en la política antidrogas: Bolivia, Colombia, México*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2011.
- VÁZQUEZ ZORAIDA, Josefina y MEYER, Lorenzo, *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico 1776-2000*, FCE, 4ª edición, México, 2013.
- VEGA GARCÍA, Pedro de la, “Mundialización y Derecho Constitucional: La crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual”, *Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 100, abril-junio de 1998.
- VERGARA ESTÉVEZ, Jorge, “La concepción de Hayek del Estado de derecho y la crítica de Hinkelammert”, *Polis, Revista Latinoamericana*, Universidad de Lagos, núm. 10, 2005.
- VIZCAÍNO ZAMORA, Álvaro, *Gendarmería y otras soluciones para la seguridad pública y la seguridad interior*, Ubijus editorial, México, 2018.
- WAEVER, Ole, “Securitización y desecuritización” (“Securitization and desecuritization”), en LIPSCHUTZ, Ronnie D. (editor), *Sobre seguridad (On Security)*, Columbia University Press, Nueva York, 1995,
- WEISSMAN, Debora, “Rehaciendo México: reforma legal como política exterior (*Remaking Mexico: Law Reform as Foreign Policy*)”, Universidad de Carolina del Norte, 6 de abril de 2013.
- WITKER, Jorge, “Globalización, Estado y derecho”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Vol. 1, núm. 82, enero de 1995.

ZARAZÚA MARTÍNEZ, Ángel, “¿La naturaleza jurídica de la seguridad pública corresponde a un servicio público? El caso de México”, en CIENFUEGOS SALGADO, David y RODRÍGUEZ LOZANO, Luis Gerardo (coords.), *Actualidad de los servicios públicos en México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009.

ZAVALA, Oswaldo, *Los cárteles no existen. Narcotráfico y cultura en México*, , Malpaso, México 2018.

-----, “Los medios en México y su responsabilidad ante la ‘guerra’”, *The Washigton Post*, 12 de noviembre de 2019.

2. Hemerográficas

ALTAMIRANO, Claudia, “México, en caída libre durante el sexenio de Peña Nieto en combate a la corrupción”, *Animal Político*, 29 de enero de 2019.

ÁNGEL, Arturo, “Gendarmería ineficaz e incompleta: solo tiene el 10% de elementos prometidos por Peña”, *Animal político*, 17 de noviembre de 2017.

ARANDA, Jesús, “Tras cuatro años de gobierno, “Calderón sigue sin estrategia contra el narco: Badillo””, 29 de noviembre de 2010, *La Jornada*, p.22.

ARROYO, María Alejandra, “Marinos dan muerte a un civil en equivocado operativo en Apodaca”, *La Jornada*, 3 de septiembre de 2011, p. 15.

-----, “Planea PGR dejar impunes a marinos que ejecutaron a civil al confundirlo con un narco”, *La Jornada*, 5 de Julio de 2012, p. 38.

AVILÉS, Karina, “Por pedir ayuda a EU, Calderón podría ser acusado de traición”, *La Jornada*, 25 de enero de 2011, p.22.

BELLINGHAUSEN, Hermann, “Liberan a los últimos campesinos encarcelados de “los cinco de Bachajón””, *La Jornada*, 25 de julio de 2011, p. 16.

BROOK, David, “La medida, política de Nixon para reprimir a opositores y negros”, *La Jornada*, 28 de marzo de 2016, p. 3.

CAMACHO SERVÍN, Fernando, “El caso de Gustavo Acosta Luján, asesinado en NL por marinos, en la agenda de la SCJN”, *La Jornada*, 4 de agosto de 2012.

-----, “Demandan a Calderón en La Haya por ‘delitos de lesa humanidad’”, periódico *La Jornada*, 26 de noviembre de 2011, p.5.

CAMACHO, Zósimo, “¿Que “amenaza” a México desde hace lustros, según el Cisen?”, *Contralínea.com.mx*, 1 de noviembre de 2017.

CARRASCO ARAIZAGA, Jorge, “Reciclados para la Guardia, mandos antinarco del calderonismo”, *Proceso*, 15 de abril de 2019.

CASTILLO, Gustavo, “Esta es la plana mayor de la Guardia Nacional”, *La Jornada*, 11 de abril de 2019.

ESQUIVEL, J. Jesús, “Cárteles Domésticos, el nuevo problema de EU”, *Proceso*, 9 de febrero de 2020, núm. 2258, pp. 6-9.

FAZIO, Carlos, “Geopolítica y despojo”, *La Jornada*, 26 de octubre de 2015.

HERNÁNDEZ NAVARRO, Luis, “Las mentiras sobre la reforma educativa”, *La Jornada*, 15 de enero de 2013.

HOPE, Alejandro, “Los cárteles no hablan inglés”, *Animal Político*, 23 de diciembre de 2011.

MANDUJANO, Isaín, “Ofrecen disculpas a campesinos de Chiapas encarcelados injustamente durante gobierno de Sabines”, *Proceso*, 8 de febrero de 2017.

MCKINLEY, James C. Jr., “Bush le pide al Congreso \$ 1.4 mil millones para combatir las drogas en México”, *The New York Times*, 23 de octubre de 2007.

MONROY, Jorge, “Policías, desprotegidos: Causa en Común”, *El Economista*, 5 de febrero de 2020.

MUÑOZ, Alma E., “Presentan denuncia contra Calderón por la intención de entregar Pemex a extranjeros”, *La Jornada*, 11 de septiembre de 2008.

MUÑOZ BATA, Sergio, “La idea norteamericana”, *El tiempo*, 9 de agosto de 2011.

NÁJAR, Alberto, “Caravana de migrantes: AMLO anuncia un inédito programa de visas de trabajo en México para tratar de contener la migración centroamericana a EE.UU.”, *BBC News*, 18 de octubre de 2018.

OLMOS, Raúl, “Pemex otorgó contratos irregulares a empresas ligadas al PAN en el sexenio de Calderón”, *Animal Político*, 8 de noviembre de 2017.

ORDAZ, Pablo, “México: un Ejército dividido incapaz de vencer a los narcos”, *El País*, 3 de diciembre de 2010.

PASCOE PIERCE, Ricardo, “La Escuela de las Américas”, *Excélsior*, México, 15 de abril de 2019.

RIVA PALACIO, Raymundo, "Patadas en la Cara (y II)", *Plaza de Armas*, Portal de Querétaro, México, 19 de septiembre de 1917.

REINA, Elena, "Detenido en Estados Unidos el gran estratega de la guerra mexicana contra el narco", *El País*, 11 de diciembre de 2019.

RÍOS, Viri, "Empresarios mexicanos se van a huelga contra la 4T", *Expansión Política*, 24 de febrero de 2020.

ROMÁN, José Antonio, "Fuerzas armadas, entre las que más violan los derechos humanos: CNDH", *La Jornada*, 3 de noviembre de 2016.

SANTA CRUZ, Jorge, "Los frentes de Soros en México para dañar a Trump", Centro de Investigaciones sobre Globalización, 3 de febrero de 2020.

SARQUÍS, Hernán, "La caída de la Iniciativa Mérida, el plan de EU que prometió terminar con la violencia", *LaPolíticaOnline*, 9 de mayo de 2019.

TOURLIERE, Mathieu, "México, virtual "paraíso" para el lavado de dinero: Gafi", *Proceso*, 3 de enero de 2018.

VENTAS, Leire, "México: cómo los fusiles de una fábrica alemana de armas terminaron vinculados con la tragedia de Ayotzinapa", *BBC Mundo*, 19 de febrero de 2016.

VERA, Rodrigo, "El narco: la guerra fallida de Calderón", *Proceso*, 24 de octubre de 2009.

VELEDÍAZ, Juan, "La Policía Militar, inexperta ante el crimen organizado", *Proceso*, 17 de diciembre de 2017.

ZEPEDA PATTERSON, Jorge, "El Crimen es la mayor amenaza a los derechos humanos" (entrevista al presidente Felipe Calderón), *El Universal*, 27 de febrero de 2009.

"Fuero, inmunidad parlamentaria y juicio político en México", *Temas estratégicos* 41, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, marzo de 2017.

Índigo Staff, "Roberta Jacobson asegura que Calderón conocía nexos de García Luna con el narco", *Reporte Índigo*, 3 de mayo de 2020.

Redacción, “Venta de armas de Alemania a México: multan a la fábrica Heckler & Koch por exportar miles de rifles a México (algunos vinculados con el caso Ayotzinapa)”, *BBC News Mundo*, 21 de febrero de 2019.

3. Electrónicas

“¿Adiós, Cisen? Esta es la historia de los organismos de inteligencia nacional”, @nacion32, disponible en: <https://www.nacion321.com/seguridad/adios-cisen-esta-es-la-historia-de-los-organismos-de-inteligencia-nacional>

Agencia de Administración de Control de Drogas de los Estados Unidos (DEA), Departamento de Estado de Estados Unidos, disponible en: <https://www.dea.gov/history>

Agencia para el Desarrollo Internacional, Departamento de Estado de Estados Unidos, <https://www.usa.gov/espanol/agencias-federales/departamento-de-estado>

Agencia Central de Inteligencia (CIA), Estantería Oficial, Departamento de Estado de Estados Unidos, disponible en: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/>

-----, “Inteligencia en literatura pública reciente”, Departamento de Estado de Estados Unidos, disponible en: https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol19no2/html/v19i2a06p_0001.htm

Agencia de Inteligencia de Defensa (DIA), Historia de la Agencia, Departamento de Estado de Estados Unidos, disponible en: <https://www.dia.mil/About/History/>

Secretaría de la Defensa Nacional, Archivo histórico, disponible en: <http://www.archivohistorico2010.sedena.gob.mx/personajeshistoricos/joaquin-amaro>

Cámara de Diputados, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/>

Cámara de Senadores, disponible en: <https://www.senado.gob.mx/64/>

“Conduzca, no se desvíe’: Manejo de riesgos crecientes para mantener la economía global en curso”, Fondo Monetario Internacional, discurso de Christine Lagarde, 1 de octubre de 2018, disponible en:

<https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/09/27/sp100118-steer-dont-drift>

“Del partido de grupo al partido de masas la transformación del PNR al PRM”, Instituto de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, disponible en: https://inehrm.gob.mx/es/inehrm/Del_partido_de_grupo_al_partido_de_masas_La_transformacion_del_PNR_al_PRM

Diálogos por la Democracia, 25 de agosto de 2019, entrevista a Jean-Francois BOYER realizada por ACKERMAN, John, Cultura UNAM y TVUNAM, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=80M0tPFBpYM>

Diccionario de Español Jurídico, disponible en: <https://www.rae.es/obras-academicas/diccionarios/diccionario-del-espanol-juridico>

Diccionario Etimológico Castellano en línea, disponible en:

<http://etimologias.dechile.net/>

Diccionario del Poder Mundial, disponible en: <https://poder-mundial.net/>

DURÁN, Raúl, “Historia del narcotráfico en México”, *Debate*, 22 de julio de 2019.

Embajada y consulados de Estados Unidos en México, disponible en:

<https://mx.usembassy.gov/es/>

“Es oficial, desaparece la Secretaría de Seguridad Pública”, *SEGUNDO A SEGUNDO.COM*, disponible en:

<http://segundoasegundo.com/es-oficial-desaparece-la-secretaria-de-seguridad-publica/>

HERNÁNDEZ, Anabel, “Ya podemos entender de qué se reía ‘La Barbie’”, 11 de junio de 2020, video disponible en:

<https://aristeguinoticias.com/1106/mexico/ya-podemos-entender-de-que-se-reia-la-barbie-anabel-hernandez-video/>

HOLMES, Russ, Archivo de Trabajo, en la Colección JFK en los Archivos Nacionales. LITEMPO: Los ojos de la CIA en Tlatelolco. Operaciones espías de la CIA en México, National Security Archive Electronic Briefing Book No. 204, publicado el 18 de octubre de 2006, disponible en:

<https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB204/index.htm#documents>

“La Guardia Nacional del Presidente López Obrador: Cinco realidades que hay que saber”, *Amnistía Internacional*, disponible en:

<https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4195782018SPANISH.PDF>

“La unidad de inteligencia financiera de la S.H.C.P "campeona del maquillaje"...el problema no era de leyes, sino de cumplimiento de las leyes”, Blog “*Valor Tamaulipeco*”, 9 de enero de 2018, disponible en:

<https://valortamaulipeco.blogspot.com/2018/01/la-unidad-de-inteligencia-financiera-de.html>

“México 2006-2012: Una revisión de la violencia y el sistema de justicia penal”, *Derecho en Acción*, Blog de PÉREZ CORREA, Catalina, CIDE, 8 de diciembre de 2015, disponible en:

<http://derechoenaccion.cide.edu/author/catalina-perez-correa/>

“Mujeres de Atenco. Denunciantes por tortura sexual en Atenco, Estado de México”, *Centro Pro Derechos Humanos*, disponible en:

<https://centroprodh.org.mx/casos-3/mujeres-de-atenco/>

Oficina Federal de Investigación (FBI), Departamento de Estado de Estados Unidos, disponible en: <https://www.fbi.gov/investigate/organized-crime>

OLMOS, Raúl y LIZÁRRAGA, Daniel, “La conexión Odebrecht-Los Pinos en tiempos de Calderón, Caso Odebrecht”, *Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI)*.

“Policía Naval detiene el paso de migrantes en Suchiate”, *Domingo7*, edición electrónica, 17 de junio de 2019, disponible en: <http://domingo7.com.mx/policia-naval-detiene-el-paso-de-migrantes-en-suchiate/>

Real Academia de la Lengua Española, Diccionario de la Lengua Española, versión electrónica, disponible en: <https://dle.rae.es/>

“Se garantizarán derechos laborales de policías federales en transición a Guardia Nacional: Durazo”, *Alcaldes de México*, 4 de julio de 2019, disponible en: <https://www.alcaldesdemexico.com/notas-principales/se-garantizaran-derechos-laborales-de-policias-federales-en-transicion-a-guardia-nacional-durazo/>

#SEGURIDAD SIN GUERRA, en: <https://www.seguridadsin guerra.org/>

Significados.com disponible en: <https://www.significados.com/>

WIKILEAKS (Cables)

-----Garza Tony, "Calderón continúa el barrido anticorrupción", ID canónica:08MEXICO3498_a, México, 25 de noviembre de 2008, disponible en: https://wikileaks.org/plusd/cables/08MEXICO3498_a.html

-----"Escenario para el director del FBI Mueller", México, Cable 08MEXICO3537, disponible en:

https://search.wikileaks.org/plusd/cables/08MEXICO3537_a.html

-----Garza Tony, "Reuniones del secretario Chertoff con el fiscal general Eduardo Medina Mora y el secretario de Seguridad Pública Genaro García Luna", México, Cable 07MEXICO983_a, , disponible en:

https://wikileaks.org/plusd/cables/07MEXICO983_a.html

4. Documentales

Acta de la Reforma de Inteligencia y Prevención del Terrorismo de 2004, Agencia Central de Inteligencia.

Acuerdo Secretarial 041 mediante el cual se crea el Batallón de Policía Naval, con sede en la Ciudad de México, dependiendo militar, operativa y administrativamente del Cuartel General del Alto Mando, Secretaría de Marina, *Diario Oficial de la Federación* del 8 de marzo de 2016.

Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN).

Anuncio sobre la operación conjunta Michoacán, Presidencia de la República, 11 de diciembre de 2006, Discurso.

Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, Organización de Estados Americanos (OEA), Belém, Brasil, 9 de junio de 1994.

Discurso de toma de posesión de Carlos Salinas de Gortari como presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Diciembre 1, 1988.

El apoyo se quedó en palabras: menos recursos para policías municipales en el Presupuesto 2020 (Comunicado de prensa del 22 de noviembre de 2019), México Evalúa.

El Presidente Donald J. Trump anuncia Estrategia de Seguridad Nacional para promover los intereses de Estados Unidos”, Global Public Affairs, U.S. Departamento de Estado.

Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, (SEPTIEMBRE 2019), Comunicado de Prensa NÚM. 491/19, 16 de octubre de 2019.

Estrategia de Seguridad Nacional Septiembre de 2002, Casa Blanca, George W. Bush.

Funciones de la Policía Militar, respuesta a solicitud de información pública, Plataforma Nacional de Transparencia 0000700105917, 20 de junio de 2017.

Índice de Paz Global (IPG).

Índice de Paz Global (IPG), México, Página Expansión / Datos macro.com.

Índice de Paz México 2018, Instituto para la Economía y la Paz (IEP), Centro de Investigación en política pública.

Índice de Paz México 2019, Instituto para la Economía y la Paz (IEP).

Informe Especial sobre desplazamiento Forzado en México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, mayo 2016.

Informe sobre la fiscalización superior del Monumento Estela de Luz, 2009-2011, Auditoría Superior de la Federación.

El Informe del resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública 2009, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados.

Informe del Subcomité de Kerry: Drogas, aplicación de la ley y política exterior (Informe Kerry), Senado de Estados Unidos, Comité de Relaciones Exteriores, Subcomité de Terrorismo, Narcóticos y Operaciones Internacionales de los Estados Unidos.

La Guardia Nacional del Presidente López Obrador: Cinco realidades que hay que saber, Amnistía Internacional.

La tortura en México: una mirada desde los organismos del sistema de Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Normativa y Práctica de los Derechos Humanos para la Policía. Manual ampliado de derechos humanos para la policía, Nueva York y Ginebra, 2003.

Plan Global de Desarrollo 1980-1982, México, abril de 1980.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México.

Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012, México.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, México.

Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, México.

Primer discurso de Jair Bolsonaro ante la Asamblea General de la ONU.

Principios Constitucionales de actuación en la función policial, Gobierno de México.

Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012, *Diario Oficial* del 23 de marzo de 2009.

Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, *Diario Oficial* del 20 de agosto de 2009.

Programa para la Seguridad Nacional 2014–2018, México, Presidencia de la República.

Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, *Diario Oficial* del 30 de abril de 2014.

Registro de Policías asesinados, Organización Causa en Común.

Reporte Mundial de Drogas (World Drugs Report) 2010, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito.

Respuesta a la solicitud de información, folio 0000700070805, Secretaría de la Defensa Nacional, 1 de noviembre de 2005, Plataforma Nacional de Transparencia del INAI.

Respuesta a la solicitud de información en la Plataforma Nacional de Transparencia: número de folio 0000700068809, 1 de junio de 2009.

Sexto Informe Periódico, Comité de Derechos Humanos de la ONU, 7 de noviembre de 2029.

5. Legislación y jurisprudencia

Acción de Inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996.

Acción de inconstitucionalidad contra la Ley de seguridad Nacional, CNDH, 19 de enero de 2018.

Amparo en revisión 1129/2000. 30 de marzo de 2001. Cinco votos por lo que respecta a los resolutivos primero y tercero y por mayoría de cuatro votos en cuanto al resolutivo segundo. Disidente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

Amparo administrativo en revisión 6716/50. Herrera Muro Salvador. 4 de junio de 1953.

Constitución Política de lo Estados Unidos Mexicanos, reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 08 de mayo de 2020.

Ley de Armas de Fuego y Explosivos, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 12 de noviembre de 2015.

Ley de la Guardia Nacional. *Diario Oficial de la Federación* del 27 de mayo de 2019.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Última reforma publicada *Diario Oficial de la Federación* del 27 de mayo de 2019.

Ley Nacional del Registro de Detenciones, *Diario Oficial de la Federación* del 27 de mayo de 2019.

Ley Nacional del Uso de la Fuerza, *Diario Oficial de la Federación* del 27 de mayo de 2019.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, última reforma en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de enero de 2020.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Área Mexicanos Última reforma publicada *Diario Oficial de la Federación* del 21 de junio de 2018.

Ley Orgánica de la Armada de México, última reforma publicada *Diario Oficial de la Federación* del 19 mayo de 2019.

La Ley Orgánica de la Guardia Nacional, *Diario Oficial de la Federación* del 27 de mayo de 2019.

Ley de Planeación Reforma, última reforma publicada *Diario Oficial de la Federación* del 16 de febrero de 2018.

Ley de Seguridad Interior, *Diario Oficial de la Federación* del 21 de diciembre de 2017.

Ley de Seguridad Nacional, *Diario Oficial de la Federación* del 26 de diciembre de 2005.

Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, *Diario Oficial de la Federación* del 30 de abril de 2019.

Reglamento a la Ley de Armas de Fuego y Explosivos, *Diario Oficial de la Federación* del 6 de mayo de 1972.

Reglamento General de Deberes Navales *Diario Oficial de la Federación* del 10 de septiembre de 2003.

Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. VI/2013 (10a.), pág. 364.

Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* Novena Época, Registro: 162997, Pleno, Tomo XXXIII, enero de 2011, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. LV/2010, pág. 59

Tesis aislada P./J. 34/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, pág. 550.

Tesis aislada P./J. 36/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril 2000, pág. 552.

Tesis aislada publicada con el número XXVIII/96, P./J. 37/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril 2000, Página. 551.

Tesis P/J 38/2000, *Semanario Judicial de la Federación y Gaceta*, Novena Época, México, Tomo IX, abril 2000, pág. 549.

Tesis aislada P/J 39/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, México, Tomo III, abril de 2000, pág. 270, registro IUS 192079.

Tesis aislada, Núm. de Registro: 2003048, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 1 Materia(s): Constitucional, Tesis: P. II/2013 (10a.), pág. 366.

Tesis de jurisprudencia 136/2009. Aprobada por la Primera Sala del Tribunal, en sesión de fecha veinticinco de noviembre de dos mil nueve. Contradicción de tesis 212/2009. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en

Materia Penal del Sexto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito. 18 de noviembre de 2009.

Tesis: 1a./J. 136/2009, Novena Época, Núm. de Registro: 164555, Instancia: Primera Sala Jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, Mayo de 2010 Materia(s).