



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS

**Las Fuerzas Armadas y la Seguridad Interior
2000-2012**

Tesis

Que para obtener el título de

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública

Presenta

José Eugenio Guzmán Teuffer



Director de Tesis
Maestro Gabriel Campuzano Paniagua

Ciudad Universitaria. Ciudad de México, 2017



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.

Dedicatoria

A mis padres, don Eugenio, pilar de mi formación y gusto por las letras; y doña Teresita, por su disciplina y carácter.

A mi hijo, Erwin Eugenio, con el deseo y la esperanza de que te consolides como profesionista y como hombre.

A quienes, cumpliendo su deber, día a día, no saben si regresarán a casa.

A todos aquellos muertos en combate y que dieron su vida por las fuerzas armadas y por México.

Índice

Introducción	i
Metodología	vi
Problema	ix
Hipótesis	x
Justificación	xi
Capítulo 1. Antecedentes.....	1
1.1 El concepto de Estado	1
1.1.1 Estado de derecho.....	5
1.1.2 Estado “Fallido” o Estado débil	6
1.1.3 Las sociedades líquidas	9
1.2 Seguridad nacional.....	12
1.2.1. Seguridad interior y seguridad exterior	14
1.2.2 Los objetivos permanentes de la nación mexicana	16
1.3 Seguridad pública.....	17
1.3.1 La seguridad en el siglo XIX	19
1.3.2 La percepción de la inseguridad	25
1.4 Génesis de las fuerzas armadas en México.....	29
1.4.1 Los primeros ejércitos de México	29
1.4.2 El ejército insurgente y el ejército Trigarante	30
1.4.3 El Ejército Permanente	30
1.4.4 El Ejército Constitucionalista.....	34
Capítulo 2. Participación de las fuerzas armadas en seguridad	42
2.1 Antecedentes del uso de las fuerzas armadas en seguridad	42

2.2 Evolución de la seguridad nacional en México.....	45
2.3. El gasto público en seguridad nacional	51
2.4. La delincuencia organizada.....	55
2.5 La “guerra” contra el narcotráfico	61
2.5.1 Fundamento de la intervención.....	63
Capítulo 3. El siglo XXI	75
3.1. Evolución de las fuerzas armadas.....	75
3.1.1 El Fuero militar y los derechos humanos.....	75
3.1.2 Acceso a la Información	80
3.1.3 Las mujeres en las fuerzas armadas	85
3.1.4 Nuevas tecnologías	89
3.2. Ley de Seguridad Nacional	93
3.2.1 Críticas a la Ley de Seguridad Nacional.....	97
3.3. Propuesta de reforma a la Constitución	100
3.3.1 La zona gris en la alternancia democrática	104
Conclusiones	110
Referencias.....	113
Anexo 1.....	122
Ley sobre salteadores y plagiaros de 1871	122
Anexo 2.....	124
Presupuesto de Seguridad Nacional 2016-2016.....	124
Anexo 3.....	126
Reglamento Federal de Toxicomanías de 1940.....	126
Anexo 4.....	128

Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996.....	128
---	-----

Introducción

Desde hace pocas décadas, el problema de la seguridad ha venido a ocupar los primeros lugares entre los reclamos que la ciudadanía hace a las autoridades en cualquiera de los niveles de gobierno. La percepción general es que la delincuencia se ha desbordado, que las policías no pueden controlarla y nulificarla y que cada vez es más peligroso salir a la calle.

Aunque el fenómeno de la delincuencia no es ni novedoso ni exclusivo de una época, país o región, la percepción general es que la inseguridad se ha incrementado a niveles nunca vistos que se asocian con el surgimiento, crecimiento y notoriedad de los grupos de delincuencia organizada, principalmente aquellos dedicados al tráfico de drogas, y con la incapacidad de las fuerzas policiacas, ya no para detenerlos o neutralizarlos, sino para al menos hacerles frente en un nivel de igualdad de fuerzas y aptitudes.

La violencia a la que es sometida la población en México tiene efectos materiales, psicológicos, emocionales y económicos que han dañado de manera profunda el tejido social.

A fin de contener el problema de seguridad, el Gobierno Federal decidió en 2006 emplear a las fuerzas armadas para combatir al crimen organizado e inició un virtual estado de “guerra”, no declarado formalmente pero que, en los hechos, ha producido efectos que únicamente es posible advertir en conflictos armados y generado un enconado debate a nivel nacional sobre la efectividad de la medida y su legalidad.

Más de diez años después, el saldo del combate arroja una problemática más compleja que deja ver unas profundas raíces cuyo origen es posible rastrear hasta el surgimiento mismo de México como Estado nación en el siglo XIX y que presenta múltiples facetas.

Por una parte, el nivel de inseguridad y el número de delitos no ha disminuido y ha alcanzado niveles inauditos. Las cifras de homicidios durante cada administración dan cuenta clara de la magnitud de un problema que está muy lejos de ser resuelto: desde 1982, cada uno de los sexenios ha registrado no menos de 50 mil homicidios dolosos. Si bien en números absolutos la cifra más abultada corresponde al sexenio de Felipe Calderón, en términos relativos con respecto al número de habitantes, el índice de asesinatos intencionales alcanzó su máximo (19.22 homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes) en la administración de Miguel de la Madrid a quien se le recuerda por la demagógica frase de la “renovación moral de la sociedad”.

Las últimas cifras disponibles indican que durante la administración de Enrique Peña se superará la estadística mortal: en los primeros 32 meses del sexenio de Peña el número de homicidios dolosos supera al registrado durante los 32 meses iniciales del presidente Calderón.

Antes incluso de cuestionar la eficacia de sacar a los militares de sus cuarteles, la medida fue criticada como ilegal e inconstitucional. Aunque una resolución de la Suprema Corte de Justicia en 1996 resolvió el dilema de la constitucionalidad del uso de las fuerzas armadas en seguridad pública, aún subsiste un vacío legal sobre el alcance de las operaciones del ejército, fuerza aérea y armada en tiempos de paz, quienes realizan funciones que corresponden a las autoridades civiles.

Aunque la situación de los derechos humanos ya era grave antes de que las fuerzas armadas fueran llamadas al combate contra la delincuencia(no hay que

olvidar los legendarios abusos de las policías, los “judiciales” y del terror que infundía la Dirección Federal de Seguridad),no solo ha empeorado con los señalamientos hacia los efectivos militares acusados de violar los derechos humanos de civiles inocentes (daño colateral) y de los delincuentes (quienes parecen tener en las organizaciones de derechos humanos a sus mejores defensores), sino que ahora está en la mira de organismos nacionales e internacionales que hacen continuos reclamos al gobierno de México.

No hay que olvidar el sentir de los militares. Al interior de las fuerzas armadas se ha expresado, sin obviar las formas institucionales, la inconformidad por pelear una guerra que no es tal (pues no les está permitido utilizar toda su capacidad de fuego ni tratar al enemigo como un verdadero enemigo), sino una función cuya atribución corresponde a las autoridades civiles y a los cuerpos de policía que de ellas dependen, pero que durante años se han visto rebasadas, infiltradas y compradas por el crimen organizado.

Por si fuera poco, el prestigio y la estimación de que gozaban las fuerzas armadas en la percepción de la opinión pública se han visto dañados por su participación en acciones a las que no acuden *motu proprio*, sino en cumplimiento de su deber y con el mayor sentido de obediencia, disciplina y lealtad.

La presente investigación tiene por objeto evidenciar que la carencia de un marco legal apropiado para las actividades de los militares en funciones que corresponden a los cuerpos policiacos al mando de civiles, ha puesto al Ejército, a la Fuerza Aérea y a la Armada en una situación de vulnerabilidad como instituciones en tiempos de paz.

En el primer capítulo abordaremos el concepto de Estado y su estrecha relación con el de seguridad nacional, relacionado este desde su origen con la defensa militar del territorio y la soberanía; veremos como ambos evolucionan hasta concretarse en la idea actual y más general de seguridad del Estado; estudiaremos

la distinción entre los componentes interior y exterior de la seguridad nacional, y la diferencia con respecto a la seguridad pública.

Se hace también la exposición de las diferentes estrategias de la autoridad civil para combatir la delincuencia en el convulso siglo XIX, escenario del nacimiento del México independiente, de las pugnas entre liberales y conservadores que resultaron en el segundo imperio mexicano; de la restauración de la república y de la llegada de Porfirio Díaz al poder. En este orden de ideas, sobresale la Ley sobre Salteadores decretada por Benito Juárez en 1871 y que establecía de hecho los juicios sumarios y la pena de muerte contra los salteadores y bandoleros.

Hablaremos del surgimiento del ejército en México, su papel en las luchas internas entre facciones; los rurales creados por Juárez para contener el orden y el ejército que ayudó a Díaz a permanecer en el poder durante más de 30 años y que luego de la traición a Francisco I. Madero, tuvo que reinventarse como actor fundamental en la consolidación del sistema político mexicano, primero como uno de los sectores del Partido Revolucionario Institucional, luego como un aliado de los gobiernos civiles en el sistema político al que ayudó a conformar y a sostenerse, y al final, con la alternancia en el poder, como un ente apolítico y apartidista que reafirma su lealtad a las instituciones.

El segundo capítulo está dedicado al tema de la participación de las fuerzas armadas en seguridad. Veremos que el caso actual no es el primero en que la autoridad civil recurre al ejército para cuidar y mantener el orden público, y el extremo en que se castigaba a los delincuentes comunes con el enrolamiento forzoso en las filas militares, lo que trajo efectos perversos tanto para la seguridad pública como para el cuerpo castrense. Destacaremos el Estatuto Provisional del Imperio, promulgado por Maximiliano, como el primer antecedente que prevé el uso excepcional de las fuerzas armadas en tiempos de paz.

Analizaremos cómo en el siglo XX evolucionó el concepto de seguridad nacional a través de la forma en que cada administración lo plasmaba en su Plan Nacional de Desarrollo, el presupuesto que se ha asignado a esta tarea para enfrentar a la delincuencia que también se ha transformado desde el bandolerismo y el asalto en los caminos rurales hasta los carteles de la droga con estructuras y ramificaciones complejas y fuertemente armados.

Revisaremos el contexto donde surge el Reglamento Federal de Toxicomanías que establecía un marco legal vanguardista, incluso para nuestros tiempos, para legalizar el consumo de drogas y prevenir las adicciones y dar tratamiento integral a los dependientes a estas sustancias y cómo es que fue derogado por presiones externas.

Este capítulo concluye con el tema central de la tesis: la decisión del Poder Ejecutivo de utilizar al Ejército en el combate abierto a la delincuencia por parte de presidente Calderón y la discusión sobre la legalidad y constitucionalidad de la misma.

En el tercer capítulo abordaremos los efectos los efectos inmediatos y a mediano plazo de la participación del ejército en funciones de seguridad pública, por su repercusión en la situación de los derechos humanos, lo que nos llevará al tema del fuero militar y al debate acerca de si los militares puedan ser juzgados en tribunales ordinarios.

Se abordará asimismo la participación de la mujer en las fuerzas armadas; los avances tecnológicos que representan nuevos riesgos y amenazas a la seguridad y el actual marco legal de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información.

Revisaremos la forma en que se gestó la Ley de Seguridad Nacional de 2005, para lo cual fue necesario hacer reformas constitucionales, y expondremos las

críticas que ha recibido este ordenamiento debido a que no ha resuelto el problema central de la participación de las fuerzas armadas en el combate a la delincuencia, pues no han disminuido los índices de criminalidad y sí ha generado un problema para el ejército al convertirse en blanco de críticas por su eficiencia y de reclamos por violación a los derechos humanos.

Lo anterior nos lleva a formular algunas reflexiones sobre el liberalismo en México y su paso por lo que Thomas Carothers llama “la zona gris” donde persiste la corrupción y la impunidad, y la falta de respeto a las libertades civiles, la legalidad y los derechos humanos.

Finalmente, se formulan algunas propuestas de reformas constitucionales legales que tienen por objeto dar sustento jurídico a lo que es una realidad: las fuerzas armadas están en las calles combatiendo a un enemigo que continuamente reta al Estado, y amenaza a las instituciones y a la población. Para ello, se propone utilizar la figura de iniciativa ciudadana de ley para lograr una reforma constitucional que permita, sin declarar la suspensión de garantías que prevé la Constitución, la creación de zonas de seguridad, espacios del territorio nacional que, por sus características e importancia estratégica, estarían sujetos a una regulación especial para las personas y las actividades que realizan, con la finalidad de garantizar la protección de estas zonas ante los peligros o amenazas internas o externas.

Metodología

La investigación indagará en el fenómeno de la seguridad en México y de la participación de las fuerzas armadas, a partir de la consulta de fuentes de información de los siglos XIX y XX y de los primeros años del nuevo milenio, y bibliografía especializada en los temas que conforman el objeto de estudio:

- El concepto de seguridad nacional y su evolución.
- Estrategias de las autoridades civiles para el combate a la delincuencia.

- La conformación del Ejército en México y su papel en la historia de México.
- Los antecedentes históricos de la inseguridad y el uso de las fuerzas armadas.
- La legislación aplicable a la seguridad nacional y pública, así como a la organización de las fuerzas armadas, incluyendo la relacionada a temas actuales como los derechos humanos y el acceso a la información.

En relación con la seguridad nacional, se consultarán obras que abordan la definición del concepto relacionado desde su origen con la defensa militar del territorio y la soberanía, y su evolución hacia el concepto de seguridad del Estado. La distinción entre seguridad interior y seguridad exterior, y la diferencia con respecto a la seguridad pública; la planeación y el presupuesto destinado por el Estado y la Ley de Seguridad Nacional de 2005.

Recurriremos a fuentes históricas que narran las diferentes estrategias de la autoridad civil para combatir la delincuencia, en el convulso siglo XIX cuando nace el México independiente y tienen lugar las pugnas entre liberales y conservadores que resultaron en el segundo imperio mexicano, la restauración de la república y la llegada de Porfirio Díaz al poder. En este escenario veremos como la delincuencia pasó del bandolerismo y el asalto en los caminos rurales para llegar a los carteles de la droga fuertemente armados y a los delitos cibernéticos.

Para completar el panorama de esta etapa, se consultarán algunos de los diarios de viajes de extranjeros connotados a quienes tocó viajar por México en su etapa más agitada y que dan cuenta de experiencias con bandidos y con las autoridades, ambas igual de tenebrosas.

En ese camino, veremos cómo el caso actual no es el primero en que la autoridad civil recurre al ejército para cuidar y mantener el orden público, y el caso extremo en que se castigaba a los delincuentes comunes con el enrolamiento

forzoso en las filas militares, lo que trajo efectos perversos tanto para la seguridad pública como para el cuerpo castrense.

Consultaremos fuentes sobre el surgimiento del ejército en México y su larga trayectoria en las luchas internas entre facciones; los grupos armados que hicieron la guerra de independencia, los rurales creados por Juárez para contener el orden y el ejército que ayudó a Díaz a permanecer en el poder durante más de 30 años y que luego de la traición a Francisco I. Madero, tuvo que reinventarse como actor fundamental en la consolidación del sistema político mexicano e incluso, durante un breve periodo, integraron uno de los sectores del Partido Revolucionario Institucional. Fueron militares quienes estuvieron al frente del Poder Ejecutivo desde el fin de la revolución hasta 1946 cuando ocupa la presidencia el primer civil sin antecedentes castrenses. Muchas de las formas y prácticas del régimen político que contribuyeron a formar siguen vigente a la fecha.

Se revisarán las administraciones encabezadas por civiles, pues con ellas se inició la conformación del aparato de seguridad nacional.

Paralelamente, revisaremos la legislación vigente en cada época para combatir el crimen y para utilizar a las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad. En este sentido, destacan el Estatuto Provisional del Imperio, promulgado por Maximiliano de Habsburgo como el primer antecedente que prevé el uso excepcional de las fuerzas armadas; la Ley sobre Salteadores decretada por Benito Juárez en 1871 y que establecía de hecho los juicios sumarios y la pena de muerte contra los salteadores y bandoleros; y el Reglamento Federal de Toxicomanías que establecía un marco legal, vanguardista incluso para nuestros tiempos, para legalizar el consumo de drogas y prevenir las adicciones y dar tratamiento integral a los dependientes a estas sustancias.

Se revisarán algunas obras relativas a los derechos humanos, en los que se aborda la cuestión de la legalidad de la participación de las fuerzas armadas en

funciones de seguridad pública desde la óptica del sustento legal para operativos que ponen en riesgo la integridad y los derechos humanos de civiles y presuntos delincuentes. Ello nos llevará al tema del fuero militar y al debate acerca de que los militares puedan ser juzgados en tribunales ordinarios. Los derechos humanos, junto el impacto que representa la cada vez mayor participación de la mujer en las fuerzas armadas, así como los avances tecnológicos que representan nuevos riesgos y amenazas a la seguridad y el actual marco legal de la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información, son temas que analizaremos a la luz de fuentes más diversas, revistas, periódicos e internet.

Durante cada una de estas etapas de manera se analizará cómo se ha organizado el Estado Mexicano para solucionar, con sus capacidades, el problema en materia de seguridad nacional y seguridad pública (durante muchos periodos ambos conceptos han sido uno solo), la profesionalización de las policías, la corrupción y la procuración de justicia.

Problema

Esta investigación abordará la problemática que representa en la actualidad la utilización de las fuerzas armadas, por parte de las autoridades civiles, en el combate a la delincuencia y al crimen organizado.

El problema es complejo pues deja ver, por una parte, la incapacidad de las diferentes administraciones para cumplir, a través de las fuerzas policiacas, con la importante y delicada función de dar seguridad a la población en un contexto de eficiencia, legalidad y respeto a los derechos humanos. Por otra parte, ha generado cuestionamientos sobre la legalidad de dicha medida y sobre la eficacia del Ejército y la Armada en una lucha que, por su propia naturaleza, no es de su competencia ni es objeto de su entrenamiento y preparación operativa , táctica y estratégica.

De manera general, la acción de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública parece una medida que no deja contento a ninguno de los actores: autoridades civiles, organizaciones defensoras de derechos humanos, y mucho menos a la tropa y a los altos mandos militares; sin embargo, no se vislumbra en el corto plazo ninguna solución efectiva, y la sociedad sigue confiando, mucho más que en la mayoría de las instituciones, en el Ejército y en la Marina.

Hipótesis

Como se comentó, la utilización de las fuerzas armadas en la “guerra” contra el narcotráfico y la delincuencia organizada ha sido fuertemente criticada pues además de no resolver el problema de la inseguridad pública y el desbordamiento de la violencia de los grupos criminales, recibió duros cuestionamientos de ilegalidad e inconstitucionalidad; expuso a la sociedad civil a los efectos de un combate cruento entre dos oponentes con gran capacidad de fuego y de respuesta ofensiva; contribuyó al empeoramiento de la situación de derechos humanos en México, haciendo del ejército el blanco de organizaciones civiles nacionales e internacionales que desde la academia y el escritorio critican y condenan lo que consideran un uso desmedida de la fuerza; ha generado el descontento de la tropa y los oficiales a quienes no se les permite actuar con todo el potencial táctico, estratégico y armamentístico contra un enemigo que está decidido a retar al Estado y desestabilizar a las instituciones.

La ya comentada decisión de la Suprema Corte de Justicia zanjó la cuestión de la constitucionalidad de la participación del Ejército en funciones que corresponden a las autoridades civiles cuando el titular del Poder Ejecutivo solicita el auxilio de las fuerzas armadas en seguridad pública, pero dejó un vacío legal sobre el alcance de las operaciones del ejército, fuerza aérea y armada que, en tiempos de paz, realizan funciones que corresponden a las autoridades civiles; funciones que llevan a cabo de forma indefinida, sin plazos ni mecanismos claros para las policías sean capacitadas, renovadas, saneadas y certificadas y que los militares regresen a

sus cuarteles; funciones que realizan de forma ambigua pues no se les permite utilizar toda su capacidad de fuego.

La carencia de un marco legal apropiado para las actividades de los militares en funciones que corresponden a los cueros policiacos al mando de civiles, ha puesto al Ejército, a la Fuerza Aérea y a la Armada en una situación de vulnerabilidad como instituciones en tiempos de paz.

Justificación

El profesional egresado de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública debe mantenerse actualizado en las materias que confluyen en la conformación y preservación del sistema político mexicano: derecho constitucional, administrativo y militar, ciencias sociales y antropológicas y teoría del estado; temas que engloban a la administración en los tres órdenes de gobierno.

El principal objetivo de esta investigación es analizar el sistema de seguridad nacional y la forma en que ha evolucionado en la medida en que se van consolidando las instituciones, principalmente las fuerzas armadas, y los procesos políticos y sociales en México durante los siglos XIX y XX, tema de trascendental importancia para las ciencias sociales y de la administración pública.

La seguridad nacional como elemento fundamental del desarrollo y permanencia de cualquier nación requiere de una serie de elementos que en su conjunto agrupan todos los requisitos que el Estado Mexicano tutela por medio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que son ejes de acción de la Administración Pública y de la implementación de las políticas públicas que se conciben en función de resolver los problemas sociales y políticos.

Para tal fin, se aplicará el racionalismo crítico cuya base es el historicismo en las ciencias sociales, al defender las leyes del desarrollo social. De forma

comparativa revisaremos las similitudes y diferencias entre las estructuras políticas y administrativas que conformaron el Estado Mexicano durante los siglos XIX y XX, y ahondaremos en la forma en que se organizó el Estado para configurar el actual sistema de seguridad nacional.

Esta investigación, girará en torno al concepto de seguridad nacional y de la forma en que el Estado se ha organizado para enfrentar y mitigar los riesgos que la amenazan, y en particular sobre el desbordamiento del crimen organizado y el uso de las fuerzas armadas para enfrentarlo. En esta labor, tendremos muy presente el pensamiento de Nicolás Maquiavelo quien en su obra *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*(1987) señalaba:

[...] en las deliberaciones en que está en juego la salvación de la patria, no se debe guardar ninguna consideración a lo justo o lo injusto, lo piadoso o lo cruel, lo laudable o lo vergonzoso, sino que, dejando de lado cualquier otro respeto, se ha de seguir aquel camino que salve la vida de la patria y mantenga su libertad (p. 411).

Capítulo 1. Antecedentes

1.1 El concepto de Estado

El Estado es una forma de organización social, económica, política soberana y coercitiva, formada por un conjunto de instituciones, que tiene el poder de regular la vida nacional en un territorio determinado.

El concepto de Estado difiere según los autores, pero algunos de ellos definen el Estado como el conjunto de instituciones que poseen la autoridad y potestad para establecer las normas que regulan una sociedad, teniendo soberanía interna y externa sobre un territorio determinado.

Para Hobbes el Estado se origina en el pacto que deben formular todos los hombres para asegurar el bienestar de todos, a partir de la idea de que “el hombre no es bueno por naturaleza” y debe subordinarse a un gobernante.

Parte del hecho de que los hombres son iguales en cuanto a espíritu y en cuanto a capacidades físicas y de esta igualdad de fuerzas surge, naturalmente la desconfianza en los otros:

[...] si dos hombres desean la misma cosa [...] se vuelven enemigos, y en el camino que conduce al fin [...] tratan de aniquilarse o sojuzgarse uno a otro. [...] si alguien planta, siembra, construye o posee un lugar conveniente, cabe probablemente esperar que vengan otros, con sus fuerzas unidas, para desposeerle y privarle, no sólo del fruto de su trabajo, sino también de su vida o de su libertad. (Hobbes, 2003, p. 50).

Solo la fuerza dominante y atemorizante del Estado puede lograr que los hombres no luchan entre sí:

Fuera del estado civil hay siempre guerra de cada uno contra todos. [...] es manifiesto que durante el tiempo en que los hombres viven sin un poder com. n que los atemorice a todos, se hallan en la condición o estado que se denomina guerra; una guerra tal que es la de todos contra todos (Hobbes, 2003, p. 51).

Por otra parte, John Locke considera que el hombre es bueno por naturaleza y subraya los derechos naturales del individuo frente a la autoridad del Estado, y sostiene que la soberanía emana del pueblo; que la propiedad, la vida, la libertad y el derecho a la felicidad son derechos naturales de los hombres, anteriores a la constitución de la sociedad.

El Estado surge para proteger esos derechos y las libertades individuales de los ciudadanos:

[...] quienesquiera que salga de estado de la naturaleza para integrarse en una comunidad, debe entenderse que lo hacen entregando a la mayoría de esa comunidad, o a un número más grande que el que la simple mayoría [...] todo el poder necesario para que la sociedad alcance esos fines que se buscaban y que los convocaron a unirse. Esto es lo que acuerdan por el mero hecho de unirse en una sociedad política, y esto es todo lo que se necesita para que se establezca el pacto entre aquellos individuos que se integran para formar un Estado (Locke, 2004, p. 25).

Locke señala la importancia de que el poder legislativo (donde se expresa la soberanía popular y donde se hacen las leyes que deben cumplir tanto el rey como el pueblo) esté separado del poder ejecutivo. La autoridad del Estado se sostiene en los principios de soberanía popular y legalidad, pues los ciudadanos

[...] repararon en que no podrían sentirse seguros, tranquilos formando parte de una sociedad civil hasta que la facultad de dictar leyes fuese depositada en manos de un cuerpo colectivo, ya recibiera éste la denominación de 'senado', 'parlamento' o cualquier

otra. [...] cada individuo se hizo súbdito, en igualdad con los demás, de las leyes que él mismo, como parte de la legislatura, había establecido (Locke, 2004, p. 23)

Para Marx el Estado es un instrumento en poder de las clases dominantes para tener poder sobre la sociedad y para un orden social que los beneficie.

[...] un espejo deformado de la realidad social y cotidiana, por lo que propone que se estudie directamente la sociedad y lo que en ella ocurre (producción, lucha de clases, etc..) sin acudir a ese espejo deformado de la sociedad. Es desde la sociedad de donde hay que entender al Estado y no al revés (Abellán, 1991, p. 5).

El Estado obliga al trabajador o proletariado a alquilarse por necesidad (ya que únicamente cuenta con su fuerza de trabajo y no los medios de producción) y a respetar la propiedad privada de la cual ha sido despojado históricamente. El Estado burgués o capitalista obtiene con ello la plusvalía: el trabajo no pagado al trabajador.

Max Weber, en 1919, define el Estado moderno como toda comunidad que:

[...] dentro de un determinado territorio (el "territorio" es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima. Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del "derecho" a la violencia. (Weber, 2009, p. 83-84).

Por ello se hallan dentro del Estado instituciones tales como las fuerzas armadas, la administración pública, los tribunales y la policía, asumiendo pues el Estado las funciones de defensa, gobernación, justicia, seguridad y otras como las relaciones exteriores.

En la definición de Hermann Heller, el Estado es una "unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo, con medios de poder propios, y claramente delimitado en lo personal y territorial" (referencia).

La nueva palabra "Estado" designa certeramente una cosa totalmente nueva porque, a partir del Renacimiento y en el continente europeo, las poliarquías, que hasta entonces tenían un carácter impreciso en lo territorial y cuya coherencia era floja e intermitente, se convierten en unidades de poder continuas y reciamente organizadas, con un solo ejército que era, además, permanente, una única y competente jerarquía de funcionarios y un orden jurídico unitario, imponiendo además a los súbditos el deber de obediencia con carácter general (Heller, 1942, p. 145).

Para Heller, el concepto original ha evolucionado al de Estado de Derecho para incluir la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y otras funciones como la emisión de moneda propia.

El concepto surgió originalmente en los diálogos platónicos, pero luego fue Maquiavelo quien introdujo la palabra propiamente dicha en su obra 'El príncipe'.

Estado no es lo mismo que gobierno, pues este es solo una parte constitutiva del mismo. Estado tampoco es sinónimo de nación, pues hay naciones sin Estado o varias naciones agrupadas bajo una misma unidad estatal.

Para que un Estado sea reconocido como tal tiene que ser reconocido por otros Estados, debe disponer de organismos para institucionalizar su autoridad y debe tener la capacidad de diferenciar su control. Además, un Estado debe internalizar la identidad colectiva a través de símbolos como el himno y la bandera.

Por otro lado, puede hablarse de distintas formas de organización estatales, tales como la centralista, la federal o la autonomista.

A través de la historia distintas corrientes se han levantado en contra de la concepción de Estado, como el anarquismo que sostiene que el Estado monopoliza la seguridad, la defensa y la protección social ejerciendo un gobierno obligatorio y violento, y así rechaza toda forma de gobierno, o el marxismo, que afirma que se

trata de una unidad de ejercicio de los intereses de la clase social dominante y que aspira a la conquista del poder por parte de la clase trabajadora. O bien, el liberalismo, que busca la reducción del papel del Estado al mínimo para procurar el respeto de las libertades básicas, en especial, de mercado.

Atributos del estado que lo distinguen de otras instituciones:

- Funcionarios estables y burocracia que aseguran el funcionamiento administrativo.
- Monopolio fiscal para controlar las rentas, impuestos y demás ingresos, para su sustento.
- Ejército permanente que lo proteja ante amenazas extranjeras o internas.
- Monopolio de la fuerza legal para asegurar el orden interno.
- Soberanía o facultad de ser reconocido como la institución de mayor prestigio y poder en un territorio determinado.
- Territorio o límites geográficos sobre el cual se desenvuelve. Es uno de los factores que lo distingue de Nación. El territorio debe estar delimitado claramente y no únicamente englobar una porción de tierra, sino alcanzar a mares, ríos, lagos, espacios aéreos, etc.
- Población o sociedad sobre el cual se ejerce dicho poder a través de las instituciones, que no son otra cosa que el mismo estado que está presente en muchos aspectos de la vida social.

1.1.1 Estado de derecho

Un Estado de Derecho será aquel en el cual las autoridades que lo gobiernan aceptan y respetan el derecho vigente, es decir, en un estado de derecho toda acción de parte de la sociedad y del estado está sometida y sustentada por normas jurídicas que contribuyen al desarrollo y crecimiento del estado en un marco de absoluta paz y armonía.

Esto implica que el poder del estado se encuentra limitado por el propio derecho, de manera que pueden distinguirse estos dos elementos, el estado que representa la organización política y el derecho manifestado en el conjunto de normas que rigen el comportamiento dentro de la sociedad.

El nacimiento del concepto de Estado de Derecho surgió en oposición al estado absolutista donde el rey, la máxima autoridad, se encuentra por encima de cualquier ciudadano y de cualquier otro poder no existe poder.

El concepto de Estado de Derecho sostiene que el poder surge del pueblo, de los ciudadanos que tienen la facultad de elegir, sin imposiciones, a quienes los gobiernan.

Como consecuencia del advenimiento del Estado de Derecho surgen instituciones y la división de poderes que hasta entonces eran concentrados en la figura del rey: ejecutivo, legislativo y judicial, así como la democracia.

1.1.2 Estado “Fallido” o Estado débil

Mucho se ha escuchado recientemente sobre el “Estado fallido” en referencia a la ineficacia de las autoridades en brindar seguridad a la población y combatir a los grupos de delincuencia organizada, así como en el vacío de poder que en algunas regiones provoca el fenómeno de la violencia.

Decimos que el Estado ha fallado en el cumplimiento de sus funciones cuando no ha podido mantener el monopolio legítimo de la violencia política y ocurren sucesos políticamente comprometedores como guerras civiles, inoperancia absoluta del gobierno, guerras con el exterior, existencia de guerrillas que disputan el control territorial y la ausencia absoluta del Estado de Derecho (Zepeda, 2016).

El concepto de “Estado fallido” fue acuñado por el Consejo de Seguridad de Estados Unidos, que luego de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, señaló a los países que representaban riesgo a la seguridad nacional de ese país y estableció una estrategia integral para la intervención y cooperación en dichos países (Zepeda, 2016).

Por su origen y por su aplicación (generar política pública y hacer propaganda política), el concepto de Estado fallido ha sido cuestionado y considerado impreciso. En principio, no es suficiente para explicar e incluir “las diferentes coyunturas que se viven en los países que tienen conflictos armados y guerras civiles que debilitan su existencia” (Zepeda, 2016), y se llega a calificar así a naciones en las que hay una ausencia absoluta del Estado (Brooks, 2005 citado en Zepeda, 2016).

Desde su origen, el concepto ha sido asociado con el terrorismo internacional y se catalogó a algunos países como refugio o escuelas de terroristas, cuando lo cierto es que no hay vínculo real entre terrorismo internacional y Estados fallidos (Hehir, 2007 citado en Zepeda, 2016).

Otros autores señalan que el concepto es confuso, “no ha producido investigación relevante en economía política [...], no aporta nada a entender la conducta del Estado y está motivado de manera política” (Easterly & Freschi, 2010, citados en Zepeda, 2016).

Por lo anterior, algunos autores han propuesto definiciones alternativas al concepto de estado fallido: un *Estado colapsado* es aquel que no pudo mantener el monopolio legítimo de la fuerza y no hay un nivel básico de servicios para el ciudadano (identidad jurídica, seguridad física, control migratorio y otras actividades cotidianas relacionadas con el gobierno). En este caso hay una patente situación de guerra civil o guerra al exterior. Un *Estado débil* es aquel en cuyo territorio no hay una guerra o conflicto violento a escala nacional y donde hay funciones básicas del Estado, aunque algunas de sus instituciones son débiles. Un *Estado transformado*

por guerras regionales, es aquel donde los problemas están bien focalizados (Zepeda, 2016).

De acuerdo al análisis que realizó Raúl Zepeda Gil (2016) la debilidad de un Estado se mide en dos dimensiones: la falta de estatalidad y la falta de funcionalidad.



En el primer caso, el Estado se ve limitado para cumplir con sus funciones básicas jurídicas y de seguridad; en el segundo hay incapacidad de interceder en la vida cotidiana de los habitantes (Rice & Patrick, 2008 y Fukuyama, 2004, citados en Zepeda, 2016):

Es decir, la debilidad de un Estado se advierte en la forma en que asegura la seguridad nacional y humana. La estatalidad se mide en función de la impunidad y la violencia regional. Un país con baja funcionalidad tiene bajos niveles regulatorios (Zepeda, 2016).

Todos estos elementos son medidos, en los Estados Unidos, por medio de indicadores que la CIA ha elaborado sobre violencia política y ausencia de seguridad, y México no ha sido considerado un Estado fallido (Zepeda, 2016):

En el índice de Fund for Peace sobre Estados fallidos está en el lugar 98 de 177 países, considerado en “Estado en emergencia medio”, con un puntaje de 73.6 de 120. En el índice de debilidad estatal del Brookings, México es el país 120 de 141 países medidos, con un puntaje de 7.83 en el cuantil superior de no-debilidad, es decir, se encuentra entre los Estados más fuertes del mundo, excepto en los indicadores políticos donde está en el segundo cuantil y en seguridad en el tercer cuantil, donde en seguridad social, seguridad social y producto per cápita es superior tiene el primer cuantil.

México se encuentra debajo de Colombia, Nicaragua, Venezuela y los demás conocidos países débiles, [y por encima de] México [entre los] países latinoamericanos se encuentran Uruguay y Costa Rica.

Estos indicadores, de acuerdo con Zepeda, sí toman en cuenta la guerra contra el narcotráfico, el ineficiente y corrupto sistema de justicia y la espiral de violencia en que la sociedad se siente atrapada. A pesar de la grave situación de seguridad, no se ubica a México en el mismo nivel de los estados que padecen guerras civiles y conflictos armados, pues se considera que en nuestro país la violencia se focaliza únicamente en algunas regiones.

1.1.3 Las sociedades líquidas

En este siglo la tecnología ha modificado la conducta y las formas en que hacemos muchas de nuestras actividades cotidianas. Hay nuevos paradigmas en la educación y en la cultura. Zygmunt Bauman, sociólogo, filósofo y ensayista polaco, definió como “sociedades líquidas” a aquellas en que la manera habitual de vivir se caracteriza por no mantener ningún rumbo o forma determinado, en donde imperan la precariedad y la incertidumbre constantes; y la mayor preocupación es el miedo a que nos tomen desprevenidos, no estar al día de los acontecimientos, a quedar

relegados en nuestras posturas y opiniones. Para Bauman, la vida consiste hoy en una serie de nuevos comienzos y finales.

El término cultura (cultura) se introdujo en el vocabulario como manera de designar una actividad deliberada, con un sentido como el de “cultivación” y “crianza”, denotando la idea de mejora, pues los seres humanos “no nacían, sino que se hacían”, necesitaban todavía convertirse en humanos y mientras se hacían personas tenían que ser guiados, educados y formados.

La aparición del término cultura en el vocabulario se produjo algo menos de cien años después de que lo hubiese hecho el moderno concepto de “*managing*” (cuyos significados son hacer “que otras personas o animales se sometan a nuestro control”, intervenir en realizar con éxito) y más de un siglo antes de que lo hiciera el término *management*, ingeniárselas para que algo funcione, salir adelante. *To manage* significaba, en resumidas cuentas, conseguir que se hicieran las cosas que por sí mismas o sin la atención debida, no se harían como uno quisiera.

Si la agricultura implicar ver el maizal desde el punto de vista de quien lo cultiva, la idea de cultura aplicada metafóricamente a los seres humanos, los gestores, el postulado o supuesto de partida de gestión, nunca fue un añadido posterior o una intrusión externa: siempre ha formado parte integral del concepto de cultura humana, desde sus inicios, en la esencia misma del concepto de cultura subyace una premonición o una aceptación tácita de una relación social desigual, asimétrica, de una división entre los agentes y los receptores o sujetos de la acción de aquéllos, entre los actores y los que soportan el efecto de su actuación entre los gestores y los gestionados, entre los conocedores y los ignorantes.

Algunas de las consecuencias de esta condición socioeconómica y política de liquidez son:

- a) El poder del que disponía el Estado “sólido” para actuar con eficacia se desplaza al incontrolable espacio global y extraterritorial, la política que decide la dirección y el propósito de la acción se centra localmente.
- b) Muchas de las funciones del Estado y de las instituciones quedan a merced del mercado del capital “líquido”, y la ausencia de control político convierte a los nuevos poderes en una fuente de fuertes y casi indomables incertidumbres de la vida social.
- c) La sociedad se ve y se trata como una “red” y no ya como una estructura “sólida”. Es como una matriz de conexiones, desconexiones y permutaciones posibles.
- d) Hay un colapso en el pensamiento, la planificación y la acción a largo plazo, con lo cual se reducen la historia política y las vidas individuales a una serie de proyectos de corto alcance: vidas fragmentadas.
- e) Las condiciones volátiles y siempre cambiantes recaen sobre las espaldas de los individuos, de quienes se espera que soporten las consecuencias de sus supuestas “elecciones libres”, que paguen el precio de los riesgos implícitos causados por las fuerzas globales; se exige a los individuos la virtud de la “flexibilidad”, la presteza, para cambiar de tácticas y estilos en un santiamén, para abandonar compromisos y lealtades sin arrepentimiento; y para ir en pos de las oportunidades según la disponibilidad del momento, en vez de seguir las propias preferencias consolidadas o hábitos de la tradición.
- f) Se vive en una sociedad de “exceso” de tradiciones o post-tradicional, donde hay “lecturas del pasado compitiendo por ser aceptadas”, esto genera policentrismo, desconfianza, insatisfacción en las decisiones, volubilidad, compulsión de elegir; más que identidad genera identificación, identidades fracturadas y múltiples según diferentes discursos y posiciones a veces entrecruzadas y antagónicas.

1.2 Seguridad nacional

El concepto de seguridad de una nación se remonta a distintos pensadores del pasado como Maquiavelo quien decía que una nación está segura cuando no tiene que sacrificar sus legítimos intereses para evitar la guerra y, cuando es capaz de mantenerlos a través de esta (García, A. 2009, p. 20). Dicho de otro modo, esa nación está segura cuando es lo suficientemente fuerte para alcanzar o mantener sus objetivos e intereses sin importar las amenazas externas. O como dice el viejo adagio militar: “quien desee la paz, ármese para la guerra” (Villalpando, J., 2002, p.32)

Visto de ese modo, y de forma comprensible para un pensador del Renacimiento, el concepto parece aludir a un permanente estado de guerra, de conflicto o al menos de permanente tensión con las naciones vecinas. Situación en la que Maquiavelo le otorga un lugar preponderante a la nación:

[...] en las deliberaciones en que está en juego la salvación de la patria, no se debe guardar ninguna consideración a lo justo o lo injusto, lo piadoso o lo cruel, lo laudable o lo vergonzoso, sino que, dejando de lado cualquier otro respeto, se ha de seguir aquel camino que salve la vida de la patria y mantenga su libertad (Maquiavelo, N., 1987, p. 411).

Es decir, que la seguridad nacional para Maquiavelo es la primera de las prioridades de un Estado y, tratándose de la seguridad de la patria el fin justifica los medios. En su obra más famosa, *El Príncipe*, señala que hace falta el poder físico de las armas, pero también el andamiaje jurídico que da sustento al Estado:

Un príncipe necesita tener buenos fundamentos, pues de otro modo ha de arruinarse. Los principales fundamentos de que son capaces todos los Estados, ya nuevos, ya antiguos, ya mixtos, son las buenas leyes y armas; y porque las leyes no pueden ser malas en donde son buenas las armas[...] (Maquiavelo, N., 1998, p. 26).

Efectivamente, en la actualidad el concepto de seguridad nacional ha evolucionado desde una primera concepción militar, hasta incluir aspectos políticos, económicos, financieros, culturales y tecnológicos. Cuando se habla de seguridad *nacional* se hace referencia a la protección y defensa no solo de la nación como grupo humano, sino también al Estado, y más aún, de la seguridad de un “sistema dinámico orientando a la protección de los intereses vitales consagrados en el Estado de derecho, entendido este como un todo armónico que permite la convivencia ideal del hombre en sociedad y busca su desarrollo y bienestar” (García, 2009, p. 21).

Los conceptos centrales de seguridad nacional son la nación, el Estado; la secuencia progresiva de las aspiraciones, intereses y objetivos nacionales; los retos o amenazas reales y potenciales, internas y externas a la seguridad nacional; y el poder nacional y su composición (García, 2009, p. 22).

La idea de seguridad nacional es relativa y está en función de las diversas amenazas a la supervivencia que enfrente cada nación. Las naciones desarrolladas tienen una visión distinta de lo que una nación subdesarrollada podría tener.

Para algunos Estados, seguridad nacional es preservar el *statu quo*, y para otros depende de la expansión territorial, la conquista de un imperio o el sometimiento de otras naciones.

Para los países en vías de desarrollo, la seguridad podría significar el derecho soberano para disponer de sus recursos naturales y materias primas, o bien la capacidad financiera o tecnológica, para lograr el desarrollo integral.

Así, el concepto de seguridad nacional varía de acuerdo con el sistema político de cada país, sus objetivos nacionales, la intensidad de los antagonismos y los recursos de que dispone el poder nacional.

En todo caso, el fin es mantener los objetivos nacionales a salvo de todo tipo de interferencias, para que la sociedad se desenvuelva conforme a sus aspiraciones dentro de un ambiente institucional. Esta acepción implica un desarrollo económico social incluyente, auto sustentable y de una democracia sustantiva y participativa (García, 2009, p. 29).

1.2.1. Seguridad interior y seguridad exterior

Los fenómenos o actores que pueden interferir en la consecución de los objetivos nacionales pueden ser externos o internos.

La seguridad interior tiene que ver con las acciones que realiza el estado en el ámbito interno para eliminar los obstáculos que existen o surgen al interior del propio estado o nación:

La seguridad interior está ligada [...] al correcto funcionamiento y coordinación de los distintos sistemas que el Estado implementa para viabilidad como nación, como el sistema nacional de seguridad pública, el sistema nacional de inteligencia, el sistema de procuración e impartición de justicia, etc. (García, 2009, p. 30).

En contraparte, la seguridad exterior se refiere al equilibrio de fuerzas y relaciones entre las naciones, que se conciben como entes autónomos e independientes que toman decisiones propias en defensa de sus intereses particulares.

Ahora bien, en el escenario internacional se ha visto que los países que tienen mayor influencia y prevalencia sobre otros son aquellos que pueden construir un poder interno a partir del mantenimiento de la paz, el desarrollo de sus pueblos y la obtención de logros tecnológicos y científicos: “En otras palabras, mientras más elevado sea el nivel de seguridad [interna] y desarrollo, tanto mayor será la capacidad para oponerse a las presiones externas [...]” (García, 2009, p. 31).

La seguridad nacional tiene un carácter dinámico y flexible y debe tener la capacidad de reacción necesaria para hacer frente a los antagonismos presentes o potenciales, lo que exige continuidad de acción en el tiempo y en el espacio, en la paz y en la guerra, para conquistar objetivos que garanticen la destrucción, neutralización o por lo menos postergación temporal de los antagonismos, presiones y factores adversos que se oponen a la consecución y mantenimiento de los objetivos nacionales.

En la actualidad el narcotráfico es la principal amenaza a la seguridad nacional en México, pues es el principal causante de corrupción, derramamiento de sangre y pretexto para injerencias y presiones desde el exterior. Ello hace indispensable que se emprendan acciones para cumplir el orden jurídico y eliminar la impunidad, de manera que se impida que el crimen organizado rebase la capacidad institucional para restablecer la legalidad y la seguridad pública; y eliminar la corrupción, puesto que en ella se funda la destrucción del aparato institucional. (García, 2009, p. 33).

El sistema de seguridad nacional en México se ajusta perfectamente las definiciones que hemos revisado. Responde en esencia a la necesidad de proteger, defender y salvaguardar al Estado como entidad soberana y a todos y cada uno de sus componentes, como lo son su independencia, su territorio y patrimonio nacional, su población y la unidad nacional, la forma de gobierno republicana y federal, sus intereses fundamentales y su proyecto nacional. Sin estos elementos, no podría hablarse de una sociedad mexicana.

La seguridad nacional en México se define como el grado relativo de garantía que, a través de acciones políticas, económicas, sociales y militares, el Estado mexicano puede proporcionar a la nación, en una época determinada, para la consecución y salvaguarda de sus objetivos nacionales a pesar de los antagonismos existentes (García, 2009, p. 34).

La Ley de Seguridad Nacional establece en su artículo tercer lo que el propio Estado entiende por este concepto:

Se entenderá por su seguridad nacional el conjunto de acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a la protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país, la preservación de la soberanía e independencia nacionales y defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; el mantenimiento de la unidad de los bienes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional; y la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes” (Ley de Seguridad Nacional, p. 35).

Parafraseando a Nicolás Maquiavelo, Augusto García Ochoa (2009) señala que, aunque nuestra concepción de seguridad nacional puede parecerse a la de algunos países vecinos con una problemática similar, “para su solución debe privar el interés nacional y la soberanía del Estado Mexicano” (p. 35). Dicho de otro modo, la idea de seguridad nacional de nuestro país está en función directa de los objetivos permanentes de la nación mexicana.

1.2.2 Los objetivos permanentes de la nación mexicana

Preservar las instituciones y mantener la paz interna han sido imperativos de sobrevivencia para el Estado, y la adecuación y modernización de su aparato gubernamental se realiza con la participación de gobierno y gobernados, resolviendo así las diferencias internas, satisfaciendo demandas nacionales, participando activamente en el exterior y protegiendo a la nación de cualquier amenaza.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recoge lo que doctrinariamente se conoce como objetivos nacionales permanentes del Estado. En ella se señala, como elementos del Estado mexicano, a su población, territorio

nacional, y los elementos de origen y ejercicio del poder soberano, todos estos esenciales para sí mismo y cuya preservación y fortalecimiento constituyen objetivos nacionales permanentes que fundamentan la base del proyecto nacional.

Entre los objetivos nacionales permanentes se encuentra la soberanía entendida en dos vertientes: hacia el interior significa que no se puede reconocer a un poder igual al del Estado, formal y materialmente. Hacia el exterior, es el no reconocimiento de un poder superior al mismo. En materia de seguridad, esto se traduce en la conservación y fortalecimiento de la soberanía nacional como uno de los objetivos nacionales permanentes de nuestro país.

Otro de los objetivos permanentes es el proyecto nacional para mantener la paz social, que es consecuencia del grado de perfeccionamiento que se alcance en el mantenimiento de los principios fundamentales y las aspiraciones consagradas en el pacto social representado por nuestro texto constitucional.

Como ya se ha expuesto, la seguridad nacional queda definida, entre otros factores, por las condiciones geopolíticas. La no utilización de la fuerza y la solución pacífica de las controversias como principios fundamentales de las relaciones internacionales de México, han otorgado a nuestro país legitimidad y una imagen en la política internacional, ya que esta posición se inscribe y es acorde con las normas fundamentales del derecho internacional (García A, p.37-39).

1.3 Seguridad pública

La función más importante del Estado es proteger la vida, la integridad, los bienes y los derechos de las personas. Estos elementos son la esencia misma de la sociedad humana y por ello, la seguridad pública es la función más importante del Estado.

El *homo sapiens* logró la supervivencia gracias en buena medida a su organización social. La forma de comunicarse y agruparse ante los peligros ambientales que ponían en peligro su seguridad lo llevó a convertirse en la especie dominante. De esta forma, ha sabido protegerse de los grandes cataclismos, de las inclemencias del tiempo o del ataque de los depredadores.

La superación del estadio de la mera supervivencia física lo ha llevado a un grado más elevado de desarrollo social que trae consigo nuevas amenazas para el grupo y para sus integrantes, ahora surgidos del seno mismo de una sociedad más avanzada. Ya no sólo son los factores externos los que los agreden, ahora un hombre agrede a otro del mismo grupo social. Entonces surge la necesidad de proteger a la sociedad de quienes agreden u ofenden (García, 2009, p. 53).

En nuestra legislación la seguridad pública es la función del Estado que tiene por fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. La seguridad pública es la garantía que el Estado otorga a la nación con el fin de asegurar el orden público, previniéndolo de todo tipo de violaciones.

En siglos pasados, se llegó a considerar que el delito era producto de la miseria y de la ignorancia, pero ahora con el incremento del desarrollo de las naciones no ha dado como resultado su reducción Otra de las consecuencias es que los programas sociales se ven reducidos en su financiamiento, produciéndose así desigualdades y tensiones que constituyen un elemento más del círculo vicioso factores criminógenos-delincuencia.

Cuando los gobiernos constatan su impotencia para prevenir y frenar al delito, y este da muestras de un aumento permanente o exagerado, resulta una tentación para ellos la aplicación de medidas cada vez más represivas. Estas parecen en principio justificadas, pero llegan a afectar los derechos fundamentales, a socavar el progreso económico y a incrementar las tensiones sociales (García, 2009, p. 55).

Se puede decir que la seguridad nacional depende en buena medida del cumplimiento de la Constitución, y de acuerdo con esta, corresponde a los tres niveles de gobierno a cargo de forma concurrente de la prevención, la investigación y la persecución de los delitos.

Pero la seguridad pública puede convertirse en asunto de seguridad nacional cuando la criminalidad representa un riesgo para la “integridad, estabilidad y permanencia del Estado, para el orden constitucional, las instituciones democráticas fundadas en el desarrollo social, económico y político” (CISEN, 2017).

Bajo esta lógica la seguridad pública también es seguridad nacional.

1.3.1 La seguridad en el siglo XIX

Al concluir la Independencia de México en el año de 1821, el nuevo estado mexicano no tenía aún la estructura, organización y cobertura de un estado moderno y los servicios que ofrecían los municipios y que ahora nos parecen normales y cotidianos, eran muy deficientes o inexistentes.

La historia de México en el siglo XIX encuentra pocos periodos de estabilidad, ya sea debido a golpes de Estado, revueltas campesinas, invasiones extranjeras o por el “toma y daca” entre liberales y conservadores, el país fue un polvorín. A todo lo anterior hay que añadirle una permanente inseguridad en los caminos y las carreteras. Este fue un problema endémico y por momentos incontrolable.

Los bandidos fueron hijos del atraso y el desgobierno que predominó entre la guerra de Independencia y la primera presidencia de Porfirio Díaz; el bandidaje refleja los trastornos que sobrevinieron después de la consumación de la Independencia. El correlato económico del naciente estado mexicano fue la

bancarrota financiera con la excepción, tal vez, del breve periodo en el que Lucas Alamán encabezó un proyecto de modernización industrial y atracción de capitales.

Las luchas políticas y la inestabilidad social provocaron que las distintas administraciones entre 1821 y 1880 sufrieran una permanente falta de dinero.

Prácticamente no hubo presidente que no padeciera déficits en la balanza de pagos. Al no haber actividad productiva y comercial, amén de los problemas de recaudación, el Estado careció la mayor parte del tiempo de recursos monetarios (Vázquez, J. 2000, p. 554-555).

Los apuros fiscales complicaron la subsistencia y aceleraron la caída de algunos gobiernos, empezando por el Primer Imperio de 1823 (Ludlow, L, 2010, p.28).

Cuando Estados Unidos invadió el país en 1847, la hacienda pública no pudo solventar los gastos del conflicto bélico. Quince años después, el tamaño de la deuda externa y la insolvencia del fisco para pagarla, involucraron a México en un conflicto internacional que luego derivaría en otra invasión extranjera. Por más de medio siglo la economía mexicana sufrió una parálisis que equivalía al 30 por ciento del PIB. La recuperación y el crecimiento solo fueron posibles hasta la década de 1880 (Vázquez, J. 2000, p. 558).

Bajo estas condiciones, los bandidos delinquían por supervivencia, pero también por los vacíos de poder que dejaba un Estado recién formado con instituciones incipientes.

Nada favoreció más la piratería de caminos que la anarquía provocada por las guerras civiles y las rebeliones indígenas. Salteadores, bandoleros y plagiario seran, en su gran mayoría, ex combatientes de los ejércitos Insurgente y Realista.

La inseguridad en los caminos y veredas rurales durante gran parte del siglo XIX se debía, fundamentalmente, a la combinación de tres circunstancias:

- Una economía en ruinas sin capitales que activaran las estructuras productivas y con ello la creación de empleos.
- La tardía consolidación de un poder estatal-nacional que garantizará seguridad física de la población.
- Las condiciones geográficas que hacían del país un archipiélago de impenetrables zonas separadas de bosques selvas y desiertos (Salmerón, P. 2007, p 64) cuyos caminos eran rudimentarios y peligrosos.

Como país independiente, el gobierno respondió al problema de la inseguridad con medidas represivas: suspensión de garantías, decretos de emergencia, endurecimiento de los castigos penales, autorización de ejecuciones sumarias, trabajos forzados en las colonias de Texas y poderes extraordinarios para las cortes y los tribunales.

No es posible afirmar que el Estado recién formado concibiera una política pública para concluir con la delincuencia del momento y la alteración del orden público durante el siglo XIX, no existía una visión de política pública en materia de prevención del delito, se daba por sentado que los sectores populares del México independiente tenían la naturaleza nata de cometer delitos. Estas medidas punitivas reflejan la indiferencia de las clases dirigentes por las penurias y la calidad de vida de los sectores populares (Solares, L. 1999, p.200).

En lugar de poner el acento del Estado Mexicano en el modelo económico del país que eran el factor que detonaba la delincuencia, los decretos legislativos y judiciales, cuando no ordenaban un aumento de impuestos, castigan la pobreza al perseguir la vagancia.

Iniciada la vida independiente de México, como institución contra la inseguridad, lo único que aún funcionaba era el ejército realista al servicio de Agustín de Iturbide. En 1823 se funda en Veracruz el Colegio Militar. Y con la primera Constitución del año de 1824, se contempla la organización del estado del México independiente.

En 1829, siendo presidente Vicente Guerrero, el ejército conservaba la facultad para castigar a los vagos, salteadores y de facinerosos; las condenas a trabajos forzados, el reclutamiento obligatorio en las filas del ejército o el destierro en Texas fueron las penas más comunes; la leva era aclamada entre las clases poderosas porque “el cuartel civiliza al indio” (Meyer, J., 1973 p. 7-34).

Durante los periodos de Anastasio Bustamante, Valentín Gómez Farías y Antonio López de Santa Anna, siguió la misma tónica de castigar a los bandidos con el reclutamiento forzoso en el ejército. Esta disposición fue contraproducente porque los delincuentes ahora usaban uniforme y contaban con fuero militar. Frente a este panorama de ingobernabilidad, en 1835 Santa Anna trató de responder con un decreto que ordenaba a las cortes castrenses la ejecución a garrote de los bandidos, a pesar de lo cual el alud de crimines y delitos violentos no cesó.

Por otra parte, la lentitud e inoperancia de los funcionarios judiciales empeoraron la administración de la justicia penal, si las fuerzas de seguridad atrapaban a un salteador y lo reducían en prisión, los magistrados podían tardar dos o tres años en dictar sentencia y cuando por fin lo hacían el inculpado ya se había fugado.

En términos generales, las medidas planteadas por distintos gobiernos fueron solo un atenuante y no la solución al problema de fondo: la baja remuneración de los empleos disponibles y la pobreza que padecía la mayoría de la población, para hablar de la marginación socioeconómica que siguió imperando después de la Independencia.

Durante más de 30 años de vida independiente, las esperanzas de los criollos de convertir a México en la nación más rica, próspera e igualitaria del mundo eran cada vez más irrealizables, habían menguado la fuerza y la fortuna de la sociedad, y se acentuaba la desigualdad, en las ciudades, fuera de los pequeños grupos de mineros, mercaderes y comerciantes, un clero agiotista poseedor de muchos bienes inmuebles, que acaparaba la quinta parte de la riqueza nacional y una reducida clase media, la gente vivía en la pobreza, la suciedad y la ignorancia, entre robos y cuchilladas, en la holgazanería del que no tiene trabajo ni porvenir, en el campo, la gran masa del pueblo empobrecido, se encerraba en multitud de pequeñas aldeas aisladas, en endeble y restringidas economías de autoconsumo, la vida rural era el vivo retrato del infortunio: en ese país pobre y dividido la peor parte la llevaban los campesinos, que formaban el 80 por ciento de la población (Salmerón, P. 2007, p. 62).

Luego de la Guerra de Reforma (1857-1861) los caminos y zonas rurales de México presentaron una acentuada inseguridad. Para combatirla, el presidente Benito Juárez formó, en 1861 y emulando a la Guardia Civil Española, el Cuerpo de Policía Rural (popularmente conocidos como los "rurales") dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Por las dificultades económicas y organizativas del momento este cuerpo fue solo un grupo pequeño y mal pertrechado que concentraba sus esfuerzos en los caminos cercanos a la Ciudad de México. Muy pronto adquirieron la fama de trabajar al margen de la ley, pues preferían matar a los asaltantes que atrapaban en lugar de ponerlos a disposición de los jueces. Además, como fuerza del ministerio del interior, se les empezó a temer como grupo represivo y de espionaje del gobierno.

Durante la guerra de intervención francesa y el Segundo Imperio Mexicano, los rurales fueron federalizados junto con otros cuerpos policiacos e incorporados al

ejército. El gobierno imperial creó el cuerpo conocido como Resguardo que tuvo funciones parecidas al Cuerpo de Policía Rural.

En 1871 Juárez emitió un decreto que, en solo 7 artículos, impone la pena de muerte a los salteadores de caminos y secuestradores, lo que denota la desesperación del régimen ante la crisis de seguridad.

El artículo primero suspendía algunas garantías constitucionales elementales que tienen que ver con el debido proceso:

Art 1. Quedan suspensas exclusivamente para los salteadores y plagiarios las garantías de la que habla la parte 1ª art, 19 los arts, 20 y 21 de la Constitución federal.

Es decir, los salteadores y plagiarios podían ser juzgados por un tribunal especial; ser detenidos por más de tres días; ser juzgados sin conocer el motivo de la acusación ni el nombre de quien lo acusaba, sin que se le oiga en defensa y sin tener acceso a un defensor de oficio (Cruz, O, p. 239).

Suprimidas estos derechos elementales, los artículos 2 y 3 eran más directos y tajantes para establecer la pena de muerte:

2. Entre los casos á que el art.23 de la Constitución aplica la pena de muerte, está comprendido el plagio.

3. Los salteadores y plagiarios cogidos infraganti, serán castigados con la pena capital, sin más requisito que el levantamiento de una acta por el jefe de la fuerza aprehesora, en que se haga constar el hecho de haber sido aprehendidos infraganti, y la identificación de sus personas.

Los que no fueren cogidos infraganti, serán juzgados sumaria y verbalmente, por autoridades, cuyos agentes hayan hecho la aprehensión, bien sean las autoridades políticas de los distritos o jefes militares de la Federación o de los Estados, que el de indulto, según lo dispuesto por el art 5 de esta ley.

Las actas a que se refiere este artículo, se publicarán en los periódicos oficiales (Véase el texto completo de la Ley en el Anexo 1).

Esta ley suspendía las garantías constitucionales de los plagiarios y salteadores de caminos, lo que los dejaba literalmente en manos de sus captores, quienes podían ejecutarlos sin más requisito cumplir con la formalidad de informar al alcalde en su distrito de residencia.

Los presidentes Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz dieron un gran impulso al cuerpo de rurales, que en 1889 contaba con 2,000 efectivos permanentes. En sus inicios el cuerpo se formó sobre la base de ex-convictos, quienes por su experiencia y conocimiento de los grupos de delincuentes pudieron reducir dramáticamente la inseguridad en los caminos y zonas rurales, aunque luego se hicieron de procedimientos más rigurosos para la selección de su personal.

1.3.2 La percepción de la inseguridad

En las crónicas de la sociedad mexicana del siglo XIX, el bandidaje despertó una mezcla de fascinación y horror en el imaginario popular, el temor que provocaba moldeó los hábitos de cocheros, comerciantes, mensajeros, arrieros y cualquier otra persona que tuviera la necesidad de emprender un viaje (Vanderwood, P., 1986, p. 19-20).

Todo aquel que tomaba un carruaje debía traer a la mano cierta cantidad en efectivo por si sufría un asalto antes de llegar a su destino; de lo contrario si no pagaba el “seguro de viaje” que le imponía el primer bandido, se arriesgaba a llegar a su destino sin un centavo y en paños menores (Vanderwood, P., 1992, p 33).

Los bandidos mexicanos del siglo XIX contrastan con el arquetipo romántico y aventurero que la literatura y el cine, en ciertas ocasiones, les suele dar a los caballeros del delito. Sobran los ejemplos en los que cometieron asesinatos, violaciones y despojos sin miramiento alguno, como el coronel Juan Yáñez en la

década de 1830, cuya mala fama sirvió de inspiración para *Los Bandidos de Río Frío* de Manuel Payno y de varias entradas de la correspondencia de Madame Calderón de la Barca, esposa del primer ministro plenipotenciario de España en México:

Hablando de ladrones y robos, tema inagotable en la conversación me contaba el otro día el señor ...,que en tiempo del presidente anterior (Antonio López de Santa Anna), cierto caballero fue a Palacio para despedirse antes de salir para Veracruz, fue recibido por el Presidente, que se encontraba sólo con su ayudante el general Yáñez, y le contó confiadamente que iba a llevar consigo una considerable suma de dinero pero que estaba bien escondida en el doble fondo del baúl, del cual le hizo una descripción, que aún en el caso de ser atacado por los ladrones era imposible que pudieran descubrirla, y que, en consecuencia, no creía necesario hacerse acompañar de una escolta, este confiado caballero salió de México al día siguiente con la diligencia, apenas había salido de la garita el carruaje, cuando fue asaltado por los ladrones, los que, por extraño que parezca, se fueron en derechura del mismo baúl que contenía el dinero, le abrieron, rompieron el fondo, y apoderándose de la suma ahí escondida, se marcharon con toda tranquilidad, fue una singular coincidencia de que el capitán de los ladrones, aunque medio encubierto por un disfraz, tuviera un sorprendente parecido con el ayudante del presidente (Calderón de la Barca, 1976, p. 102-103).

Yáñez usó su cargo para tejer una red delictiva que robaba a viajeros y mercaderes; tenía delatores en las carreteras y periferias de la ciudad que le indicaban el rumbo de las diligencias, a fin de perpetrar los asaltos. Payno recuerda que los colaboradores de Yáñez se infiltraron en la servidumbre de la mayor parte de las familias de México (Payno, M. 1975, p 752) y se valieron de sus influencias para permanecer impunes.

La prensa de la época y Calderón de la Barca atribuyen a la banda de Yáñez el asesinato del cónsul de Suiza en México, Carlos Miret. Dos de los asaltantes eran ex tenientes del ejército (Rosao, J.A. año, p. 46) y uno de ellos venía disfrazado de clérigo para no despertar sospechas.

Calderón de la Barca cuenta que este último apuñaló a la víctima bajo el temor de que ésta podía denunciarlos (Calderón de la Barca, Año, p. 90-91). La versión dada a conocer en la prensa deja ver la participación de Yáñez en el asalto (Flores, A, 1991, p. 147) al relatar que los culpables huyeron a bordo de un coche cuyo dueño era el jefe de escoltas de Santa Anna (Flores, A, 1991, p. 133).

Finalmente, los culpables fueron detenidos y poco antes de su ejecución confesaron seguir órdenes del coronel (Payno, M. 1975, p 752). Yáñez fue llevado al patíbulo no sólo por su involucramiento en el homicidio del diplomático suizo sino por haber orquestado otros atracos, entre ellos el de una diligencia en las inmediaciones de Río Frío (Vanderwood, P, 1986, p. 109).

El juicio de Yáñez se llevó tres años y cinco meses para procesar todas las denuncias y evidencias antes de condenarlo al Garrote, el 4 de diciembre de 1835 (de Castro, T. & Alvarado, A., 1987, p- 368).

Las memorias y los diarios europeos y anglosajones de la época también contribuyeron a fomentar la imagen de un país inseguro. Más allá de los detalles curiosos sobre la comida, los chismes políticos, el carácter de la gente o las costumbres en general, los testimonios sobre la falta de seguridad terminaron por crearen el imaginario del público lector anglosajón una idea negativa del país.

La literatura de viaje escrita por extranjeros que vinieron entre 1823 y 1880 pone mucha atención en la inestabilidad política y la inseguridad en los caminos; a diferencia del varón Humboldt que retrató el progreso de México, muchos viajeros no dejaban de lado la inseguridad que privaba a lo largo del territorio nacional, así como sus propias experiencias como víctimas de los salteadores o secuestradores.

No fueron pocos los que concluyeron que el bandolerismo era la conducta innata de un país sin orden cuya población había sido resultado de una mezcla de

razas que vivía bajo de un clima agotador (Frazer, C. 2006,p.12-13), contribuyendo así a la mentalidad de que el pueblo delinquía por naturaleza.

Ferdinand Petróvich Wrángel, quien cruzó el país trayendo consigo el reconocimiento del Zar Nicolás ala independencia de México, dejó asentado en su diario de viaje (1875) que las mismas guardias de caminos extorsionaban a los tripulantes de una diligencia a cambio de “protección”.

...nos dieron una escolta que consistía en seis soldados y un cabo, gente vestida miserablemente que se distinguían de un tosco campesino solo por el hecho de llevar carabinas, nos acompañaron únicamente hasta el lugar donde pululan los ladrones y los bandidos, quienes siempre aprovechan zanjas y arbustos como escondites, nos dejaron a una tres verstas de la ciudad, pues de aquí en adelante no suelen a asaltar a nadie, al despedirse tuvieron el descaro de pedirnos la gratificación, y una vez recibida se regresaron a su puesto, sería mejor para todos si las patrullas se dedicaran a revisar zanjas arbustos continuamente de modo que el camino dejara ser peligroso para todo el mundo, pero de esta manera perderían su gratificación lo cual es inconcebible pues todo servicio en México se presta por el estímulo de este último detalle (p. 83).

Treinta años después de los años que narra Wrángel, Henrik Eggers, quien acompañó a Maximiliano de Habsburgo en su trágica aventura durante el segundo Imperio Mexicano, hace una descripción prácticamente idéntica (lo que habla de que el aparato de seguridad pública no evolucionó ni mejoró en tres décadas):

Cuando el cochero se tropieza en el camino con un banda de ladrones de inmediato detiene el coche, pues bien sabe que les basta disparar sus fusiles para matar caballos y detener el carruaje, y principalmente que puede hacerse acreedor a una represalia por mostrarse descortés antes los inesperados visitantes, los asaltantes rodean el vehículo y si los pasajeros ofrecen resistencia, se arma una balacera de la cual salen vencedores los que tengan mayor número de contendientes y mejores armas, si los bandidos triunfan, no sólo se llevan todo lo que encuentran, sino que asesinan a todos sin mayor conmiseración, si los pasajeros no ofrecen resistencia, lo que ocurre la mayoría de las veces, los bandoleros, que llevan cubierta la mitad de la cara con un pañuelo amarrado a la nuca

abren las puertas de la diligencia y piden a sus ocupantes que desciendan del vehículo, primero revisan a las personas, luego el coche y finalmente las maletas, llevándose todo aquello de valor o que les guste, cuando ha concluido la inspección, parten a galope; el cochero invita a los pasajeros a continuar el viaje hasta que sean sorprendidos por otro grupo de bandidos

Se ha intentado escoltar diligencias con tropas de caballería, pero como estas han sido frecuentemente sobornadas por los ladrones, estando previamente de acuerdo, se mantienen a cierta distancia del coche, y cuando llegan al lugar donde ocurrió el asalto, los atacantes ya han partido con el botín, el que más tarde es compartido con los soldados, en otras ocasiones las propias escoltas han asumido el papel del ladrón, o bien durante el trayecto han solicitado a los viajeros una considerable propina “voluntaria” o una contribución, como dirían “para el camino”, por las molestias que se toman para proteger sus personas y sus maletas (Eggers, H. 2005, p. 124-125)

1.4 Génesis de las fuerzas armadas en México

Todo estado tiene el derecho natural de procurarse los medios necesarios para salvaguardar su seguridad, entendiéndose esta “como la posibilidad de garantizar el libre ejercicio de los derechos inherentes a su soberanía” (Villalpando J., 2002, p. 22).

La soberanía de un estado es vulnerada cuando se quiere limitar o negar este derecho, por lo que todo estado debe estar preparado para afrontar y responder a las amenazas que intenten obstruirlo.

1.4.1 Los primeros ejércitos de México

Desde sus comienzos los habitantes de Tenochtitlan reconocían a sus líderes o dirigentes políticos como jefes supremos militares natos. Los pueblos del México antiguo formaban alianzas entre ellos para emprender toda actividad bélica, desde la planificación y organización hasta las operaciones militares. Formaban escuadrones

con los hombres mejores capacitados en distintas áreas y que eran dirigidos por el más destacado guerrero (Sosa, E. 2013, p.22).

Durante la colonia, el Ejército Virreinal era una flota naval española que se originó en el año 1638 y cuya principal función era defender los territorios de cualquier amenaza, principalmente de los piratas. A principios del siglo XVIII, esta flota había logrado el orden en las costas de México. El Virrey nombraba a coroneles y tenientes, pero la planeación y la organización de las fuerzas armadas se ajustaba a la Ordenanza Militar de España. En 1763, el rey Carlos III dispuso la creación de un ejército regular o permanente pero no fue hasta el año de 1776 cuando se terminó de formar el Real Regimiento de América, que sería la base del Ejército de la Colonia (Sosa, E. 2013, p.24-26) o lo que conocemos como el Ejército Realista.

1.4.2 El ejército insurgente y el ejército Trigarante

Miguel Hidalgo al frente de un “pequeño Ejército provisto de sables, lanzas, hondas y palos fue el primer grupo beligerante que inició el movimiento independentista “(Sosa, E. 2013, p.26). El llamado Ejército Insurgente fue una sucesión de grupos dispares y de milicias heterogéneas que tuvo, a lo largo de la lucha, varios comandantes destacados luego de que el cura de Dolores e Ignacio Allende fueran fusilados: Morelos, que también fue ejecutado y, a finales de 1820, Vicente Guerrero con quien Agustín de Iturbide integró el Ejército Trigarante para consumar por fin la Guerra de Independencia.

1.4.3 El Ejército Permanente

Finalizada la lucha armada, el Ejército Permanente sirvió al nuevo gobierno, aunque fue creado para mantener a la monarquía española y fue utilizado para restaurarla aun cuando México se había declarado independiente.

En 1857, el general Ignacio Comonfort dispuso que el Ejército Permanente, contara de “12 Batallones, 2 Compañías fijas de infantería, un Batallón de Artillería, una Brigada de Plaza, una División de Artillería a caballo, 2 batallones de ingenieros, una Compañía de Ambulancia y 6 Compañías de Caballería entre otras unidades” (Sosa, E. 2013, p.27-28).

En 1861 Juárez intentó en vano disolver al Ejército Permanente, pues era el mismo Ejército Realista que se opuso a Hidalgo y a Morelos y que se transformó en Trigarante al desertar de sus banderas en 1821, para consumar la Independencia de México. Fue el mismo Ejército que defendió la Patria en 1847 y que fue acusado de abusar del “fuero”, creando una casta de criminales que permanecían impunes amparándose en sus prerrogativas.

Además, ese ejército quitaba y ponía, mediante cuartelazos y motines, a los gobernantes y se convirtió al final de su existencia, en un instrumento ciego del Partido Conservador, al servicio de la iglesia católica y de Antonio López de Santa Anna.

1.4.3.1 El Ejército Imperial

En enero de 1862 tropas españolas, francesas e inglesas desembarcaron en el puerto de Veracruz con el pretexto del incumplimiento prolongado de los pagos de la deuda por parte de México. Españoles e ingleses se aceptaron retirarse, pero Napoleón III quiso aprovechar la Guerra de Secesión estadounidense para hacer de México un contrapeso al poder de los Estados Unidos.

El día 25 del mismo enero, el presidente Juárez promulgó una ley para castigar los delitos contra la Nación, dirigida a quienes se unieran a las fuerzas invasoras, pero el 17 de mayo termina el sitio de Puebla y el 10 de junio las tropas francesas entran a la ciudad de México (Ratz, K. p. 144-147).

Al mando del General Forey llegaron 60 mil soldados franceses como tropas de ocupación. Este fue el ejército de Maximiliano. Sin embargo, el retiro de las tropas francés decidido por Napoleón III en 1866 se convierte en un punto de inflexión en el ritmo de las operaciones.

Maximiliano, abandonado por Napoleón III, finalmente se apoyó en los militares conservadores que había relegado, principalmente en los generales Leonardo Márquez, Miguel Miramón y Tomás Mejía, para levantar un ejército mexicano que sostuviera su imperio, aunque ya era demasiado tarde.

El ejército liberal al mando de Porfirio Díaz ganaba territorio y ocupaba las principales ciudades cambiando de un esquema de guerra de guerrillas.

El emperador vaciló ante el consejo del general François Achille Bazaine, quien le pedía que abdicara al trono y regresara a Austria. Maximiliano pensó aceptar dicha recomendación, pero pesó más su intenso sentido del honor que le impedía abandonar sus deberes, y eligió quedarse en México.

Aunque Miramón pudo organizar en poco tiempo un ejército de alrededor de 9,000 hombres; la suerte estaba echada: las fuerzas republicanas son superiores y cuentan con la ayuda económica y material del gobierno de los Estados Unidos cuya Guerra Civil ha terminado y vuelve su mirada hacia México.

Maximiliano es apresado junto con el general Mejía y pronto fue detenido también Miramón. Los tres personajes fueron sometidos a juicio y condenados a muerte según el decreto del 25 de enero de 1862, proclamado por el gobierno republicano.

1.4.3.2 El Ejército en el Porfiriato

Desde su primer periodo presidencial Porfirio Díaz se dedicó a mejorar el ejército. Fueron los mejores años del Colegio Militar; se formaron grandes militares que además se desarrollaban en ámbitos como la ingeniería, la industria, las finanzas, la literatura o el periodismo, y se modernizó la industria militar, el armamento y se impulsó la tecnología militar.

En enero de 1879, Porfirio Díaz firmó el decreto que establecía el Cuerpo Especial de Estado Mayor, que dependía directamente de la Secretaría de Guerra y Marina. De esta forma, se creaba un solo departamento con una estructura compleja:

- Un secretario
- Un oficial mayor
- Siete secciones
- Departamento del Cuerpo Especial de Estado Mayor
- Plana mayor
- Colegio militar
- Departamento de Infantería
- Departamento de Caballería
- Departamento de Artillería
- Departamento de Ingenieros
- Departamento de Marina
- Departamento del Cuerpo Médico

Al comenzar la Revolución, el ejército constaba de alrededor de 30 mil hombres: 99 generales, 510 jefes, 756 oficiales y 23 mil 65 individuos de tropa (Sosa, E. 2013, p. 32), estos últimos reclutados en su mayoría bajo el denigrante sistema de leva que se nutría de elementos de mala conducta o delincuentes y, en ocasiones, quienes, sin estar en este caso, sufrían el abuso y castigo de los jefes políticos.

Tras el alzamiento impulsado por Francisco I. Madero, y luego de algunos brotes de rebelión en la sierra de Chihuahua y luego en Sonora, Durango y Coahuila por parte de grupos pequeños, la lucha comenzó a extenderse a otros estados como Guerrero y Morelos.

Sin embargo, para ese entonces, el ejército federal había sido diezmado en sus recursos a causa de desavenencias entre Díaz y Bernardo Reyes:

[...] números oficiales prorreyistas habían sido retirados del mando directo de tropas, lo que restó efectividad al ejército enmohecido además por tantos años de paz. Si se agrega la simpatía de las autoridades norteamericanas por la lucha maderista, podrá comprenderse el rápido inicio de negociaciones para restablecer la paz (Garcíadiego, J. 2004, p. 230).

El 21 de mayo de 1911 se firmó el tratado de paz con los representantes del gobierno y de la revolución triunfante, y el 25 del mismo mes Porfirio Díaz renunció a la presidencia.

Las propuestas de reformas de Madero no fueron del agrado de prácticamente ningún grupo político. Ex porfiristas como Reyes y Félix Díaz y antiporfiristas como Emiliano Zapata y Pascual Orozco se opusieron con violencia a Madero, quien para enfrentar a este último colocó al mando de la campaña al general Victoriano Huerta. Con la suma de ex maderistas auxiliares, como Pacho Villa, y de las fuerzas estatales entre las que estaban Álvaro Obregón, “el ejército federal recuperó la confianza y encontró en Huerta a su caudillo natural, situación que se manifestó de manera dramática poco después, cuando decidió rebelarse contra el gobierno constituido” (Garcíadiego, J. 2004, p. 230).

1.4.4 El Ejército Constitucionalista

Quienes se oponían al gobierno Huertista, se aliaron y pronto surgieron movimientos y grupos insurrectos en diversas regiones del país, pero estos grupos

rebeldes carecían de recursos suficientes para poder atacar y vencer a los ejércitos del gobierno federal (Ortega, S, 1999) hasta que comenzaron a unificarse bajo el mando de Venustiano Carranza.

El 19 de febrero de 1913, Carranza promulgó un decreto para que todos los movimientos de insurrección fueran organizados y unificados en un mismo ejército, lo que dio origen formalmente al ejército revolucionario, considerado como el primer ejército constitucionalista en México.

Carranza tenía como fin convertir al Ejército en una organización apolítica y se dio cuenta de que era necesario institucionalizarlo. En septiembre de 1920 se fundó el Estado Mayor General del Ejército para desempeñar funciones de auxiliar al mando. En 1925 se creó un plan para profesionalizar al Ejército que surgió en la Revolución y se reestructuró la educación militar.

El asesinato de Álvaro Obregón cuando intentaba reelegirse como presidente de la República y la guerra cristera que tuvo lugar de 1926 a 1929, pusieron a prueba al nuevo ejército, principalmente el conflicto religioso que lo enfrentó a una fuerza armada rebelde.

1.4.4.1 Fundación del sector militar del PRI

Durante su presidencia el General Lázaro Cárdenas, quien había participado en las operaciones de combate durante la guerra cristera, impulsó la legislación militar que rige hasta nuestros días y, junto con Manuel Ávila Camacho, secretario de la Defensa, y Vicente Lombardo Toledano, dirigente de las agrupaciones obreras, trabajó también en lo que había de ser una de sus grandes misiones: la transmisión del poder a los civiles. Ello requirió primero esfuerzos para integrar y controlar a las fuerzas castrenses.

El Partido Nacional Revolucionario (PNR) no fue creado como cualquier partido político para alcanzar el poder en una contienda electoral, sino para mantenerse en él mediante la unificación de los grupos revolucionarios y las diferentes fuerzas políticas que amenazaban con seguir combatiendo entre sí. El objetivo era que las fuerzas que habían participado en la lucha revolucionaria estuviesen representadas: campesinos recién dotados de tierras, obreros sindicalizados y trabajadores al servicio del Estado.

Se pensó en hacer de los militares uno de los sectores representados, pero el Congreso Constituyente de 1917 se opuso y prohibió la participación de los militares en política. El PNR se alineó y tampoco asignó a los militares labores específicas en el partido.

Todavía en el lustro anterior a 1929, la acción política de los militares generó el levantamiento de los generales Escobar, Aguirre y Manzo, contra el gobierno de Emilio Portes Gil. La rebelión fue sofocada, pero tuvo un gran impacto en los grupos políticos nacionales y en la opinión pública.

Al final, gracias a diversas acciones del gobierno federal, los militares habían aceptado apoyar al gobierno y dejar de retarlo: el proceso de tecnificación de los cuadros dirigentes de las fuerzas armadas; la instrucción de los jóvenes oficiales en una actitud de lealtad al gobierno al tiempo que recibían capacitación técnica y profesional (el ejército formaba a sus propios médicos e ingenieros), y las compensaciones políticas, puestos públicos y promociones, para los jefes y oficiales que en los momentos de rebelión se mantuvieron fieles.

A pesar de los buenos frutos de la política militar del gobierno, las compañías petroleras extranjeras lesionadas por la política de nacionalización lograron insurreccionar al general Saturnino Cedillo, quien había sido Secretario de Agricultura.

Más que derribar al gobierno militarmente, Cedillo pretendía sembrar incertidumbre en momentos en que el país debía concentrar esfuerzos y unirse contra la acción extranjera.

El movimiento cedillista fue sofocado plenamente en enero de 1939. Fue la última rebelión importante de miembros del ejército contra el gobierno federal. El grueso del ejército se mantuvo leal al gobierno, demostrando así la madurez profesional alcanzada por los militares y su lealtad para con las instituciones.

Cuando el Partido Nacional Revolucionario se transformó en el Partido de Revolución Mexicana, Cárdenas decidió incorporar a los militares al partido, pues el momento era crítico y el gobierno no podía prescindir de ninguna fuerza y mucho menos del ejército y la armada. La necesidad del momento, lo obligaba a dar un paso difícil, que en apariencia se apartaba del objetivo general de ceder el poder de la administración pública a los civiles.

Sin embargo, inscribir a las fuerzas armadas en un partido político tenía implicaciones serias pues el hecho remitía al fascismo italiano que ya estaba desprestigiado. Debía intentarse encontrar una justificación teórica para esta parte política, que a fin de cuentas era importante.

La Asamblea Constituyente del PRM tenía como uno de sus principales objetivos incorporar a los militares:

Los miembros del ejército tienen, constitucionalmente, derechos políticos y el deber de ejercitarlos, las restricciones injustificadas que prácticamente alejan a los militares de la vida política cerrándoles el amplio y libre ejercicio del voto, son un grave error y la experiencia demuestra que han resultado contraproducentes. No es solo un acto de justicia que la revolución llame a los elementos armados a participar en la política activa de la Nación, reconociéndolos como uno de los sectores más destacados y de mayores méritos, sino que es una necesidad vital de la propia revolución para vigorizarse y cumplir sus destinos. Por tanto, incorporarlos de manera efectiva al

Instituto es facilitarles precisamente el empleo de las normas legales para el cumplimiento eficaz de sus obligaciones ciudadanas.

El Comité Ejecutivo Nacional tiene confianza en que los miembros del ejército sabrán comprender y sentir su responsabilidad en el ejercicio de sus derechos políticos dentro del partido y en que vendrán a ejercerlo no con propósito de fuerza material o de predominio forzoso, sino con un amplio espíritu de civismo, que busca por medio de las prácticas democráticas los mayores bienes para la revolución y para la patria(Lozoya, J. 1970 p. 55-56).

La representación del Ejército designó como vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea al general de división Heriberto Jara, como secretario al capitán primero de caballería Alfonso Corona del Rosal y como miembro de la Comisión de Estatuto al general brigadier Edmundo M. Sánchez Cano. Los dos primeros llegaron a ocupar la presidencia del partido.

En 1940 ya siendo presidente, el general Manuel Ávila Camacho decidió eliminar el “cuarto sector” conformado por los militares dentro del partido. La medida fue anunciada en su primer informe de gobierno, el 1 de septiembre de 1941:

Una de las primeras medidas que tomó el Ejecutivo a mi cargo al iniciar su gestión fue ordenar el retiro de los miembros del Ejército y Armada de los organismos de acción política a que pertenecían [...] (citado en Sosa, E. 2013, p. 35).

1.4.4.2 Las fuerzas armadas en la era de los gobiernos civiles

La medida de Ávila Camacho de desaparecer el sector militar del partido que a partir de 1946 se llamaría Partido Revolucionario Institucional (PRI), era una prueba de la estabilización del régimen político. El desplazamiento de los militares y su subordinación al presidente de la República se convirtió en un rasgo peculiar de la organización política del país a partir de entonces (Aguilar L., 2004, 277).

Miguel Alemán Valdés fue el primer presidente que no provenía de las filas del ejército. A pesar de lo cual, durante su gobierno se creó el Departamento de Industria Militar y se creó el Banco del Ejército.

Desde entonces, los puestos ocupados por elementos militares han sido de índole técnica, en la Secretaría de la Defensa Nacional, en la Secretaría de Marina y en el Departamento de la Industria Militar (Sosa, E. 2013, p. 36). Para estar a la altura de las crecientes necesidades, se han creado más planteles, escuelas de Clases, de Formación de Oficiales, de Aplicación y Especialización, Escuelas Superiores y Posgrados.

En la actualidad, la Secretaría de la Defensa Nacional cuenta incluso con una Dirección General de Fábricas de Vestuario y Equipo que elabora los uniformes y equipo de los militares.

Pero más allá de la ausencia de los militares en los puestos de la administración pública, su influencia ha perdurado por muchos años más y se advierte en las prácticas y métodos de un sistema político que fue configurado por y para los militares.

Lo anterior no debe ser causa de asombro pues de los 35 años que transcurrieron entre la presidencia de Francisco I. Madero y el inicio de la administración de Miguel Alemán, los militares ocuparon la presidencia por 24 años contra 11 a manos de civiles, sin considerar los 34 años del general Porfirio Díaz (Borjas, H. 2011, p. 3).

De forma paralela, la presidencia del partido oficial, desde su fundación como Partido Nacional Revolucionario y hasta el último militar que ocupa ese puesto en el PRI, un periodo también de 35 años, fue ocupada por 19 personas, 11 de las cuales “tienen antecedentes castrenses y entre todos ellos se alcanzan a reunir 25 años en

los que el partido estuvo bajo el mando de militares contra 10 en que fueron civiles” (Borjas, H. 2011, p. 4).

Entre estas prácticas, quizás la más destacado en el sistema político mexicano, sobre todo si se le compara con muchos de los países de Latinoamérica, es el “pacto cívico-militar” (Borjas, H. 2011, p. 6) que mantuvo a los militares alejados de la tentación de dar un golpe de estado y tomar el poder. La génesis de este pacto se ubica justo en la administración de Miguel Alemán, quien consciente de sus orígenes puramente civiles y de su posición como jefe máximo del partido y de las fuerzas armadas, acuerda con los militares respetar el mundo castrense a cambio de que estos respeten el mundo civil: “Un acuerdo bilateral de respeto y no agresión” (Borjas, H. 2011, p. 6).

De esta forma, la famosa “paz social” de la que tanto alardeaban las administraciones priistas y de la que no disfrutaban muchos otros países de América Latina como República Dominicana, Panamá, Perú, Ecuador, Argentina o Chile, fue consecuencia del pacto entre civiles y militares.

De forma más soterrada, el régimen priista fue gestando y madurando una serie de prácticas que, a decir de Hugo Alejandro Borjas García, Doctor en Ciencia Política por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset en Madrid, contienen el gen militar del autoritarismo:

[...]prácticas naturales que se dan en la vida interna de las fuerzas armadas, tales como una organización fuertemente jerarquizada, respeto irrestricto a esta jerarquía, alto grado de disciplina o de lo contrario castigo, decisiones verticales y centralizadas con bajo nivel de discusión, poca o nula explicación a las acciones que se toman, alto grado de hermetismo en los asuntos internos y muchas otras, encuadran claramente en el sistema político mexicano (Borjas, H. 2011, p. 7).

La burocracia en México durante las administraciones del PRI-Gobierno no ocultaba sus formas: “el que se mueve, no sale en la foto” dijo alguna vez el casi eterno líder sindical, Fidel Velázquez, para referirse a la estricta disciplina partidista

que obligaba a sus militantes a esperar pacientemente a que “la revolución les hiciera justicia”.

El cambio de partido en el gobierno en el año 2000 fue un momento importante para las fuerzas armadas, pues dejó atrás la tradicional subordinación al PRI, se declaró apartidista y apolítico, y se apegó a las disposiciones constitucionales en un gran ejemplo de institucionalidad.

No obstante, todavía está por verse si para las recientes administraciones y para las fuerzas armadas, sigue existiendo un pacto de no agresión.

Capítulo 2. Participación de las fuerzas armadas en seguridad

2.1 Antecedentes del uso de las fuerzas armadas en seguridad

En general, durante el siglo XIX el combate al delito y la preservación del orden público estuvieron a cargo de tropas harapientas e ignorantes, en conjunto con los cuadros de oficiales que se iban formando bajo el nuevo gobierno.

Como hemos explicado, durante casi todo ese siglo correspondió al ejército aplicar castigos a los delincuentes comunes, vagos y facinerosos. En ocasiones, la pena consistía en el reclutamiento forzoso en las propias filas del ejército.

El mismo cuerpo de rurales creado por Juárez para mantener el orden, muy pronto fue temido por actuar al margen de la ley y hacer el trabajo sucio de represión y espionaje para la Secretaría de Gobernación.

Es en el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano decretado por Maximiliano donde se establece por primera ocasión la posibilidad de que la autoridad militar intervenga, en casos de excepción, en asuntos de seguridad pública. El Título X del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano dispone la división militar del Imperio de la siguiente forma:

Artículo 45. El territorio del Imperio se distribuirá, conforme á la ley en ocho divisiones militares, encomendadas á Generales ó Gefes nombrados por el Emperador.

Artículo 46. Corresponde á los Gefes que mandan las divisiones territoriales, la sobre vigilancia enérgica y constante de los cuerpos puestos bajo sus órdenes; la observancia de los reglamentos de policía, de disciplina, de administración y de instrucción militar,

cuidando con eficaz empeño de todo lo que interesa al bienestar del soldado.

Artículo 47. Un reglamento militar especial determinará las facultades en el mando y relaciones entre los Jefes de divisiones con las fuerzas en movimiento.

Artículo 48. La autoridad militar respetará y auxiliará siempre á la autoridad civil: nada podrá exigir á los ciudadanos, sino por medio de ella, y no asumirá las funciones de la misma autoridad civil, sino en el caso extraordinario de declaración de estado de sitio según las prescripciones de la ley.

Artículo 49. En las plazas fuertes, campos retrincherados o lugares en que sea necesario publicar la ley marcial, o que se declare el estado de sitio, una disposición especial designará las garantías que han de gozar sus habitantes (Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865, p. 8-9).

Este antecedente de una fundamentación legal para la actuación de las fuerzas armadas en el combate al delito no puede dejar de compararse con la Ley de 1871 con la que Juárez imponía la pena de muerte a los salteadores de caminos y secuestradores (ver apartado 1.3 La seguridad en el siglo XIX) que exhibía la desesperación del régimen ante un problema que se había salido de control.

El cuerpo de rurales creado por el presidente Juárez y reforzado durante los gobiernos que encabezó Porfirio Díaz, tuvo un destacado papel en la política de seguridad para los inversionistas extranjeros, que empezaron a llegar al país tras la derrota del Imperio de Maximiliano, y a los cuales brindaban servicios de escolta y patrullaje.

Por otro lado, sirvieron al gobierno federal como fuerzas represoras en los conflictos obreros y campesinos, así como de espías y agentes para controlar la actuación de los cuerpos armados que dependían de los caciques locales.

Marco Antonio Díaz de León (Año) describe la política criminal de Porfirio Díaz:

[...] la política criminal impuesta por Porfirio Díaz en México durante los años de su gobierno, se identificó por los fines de represión a la sociedad y opresión del gobernado, la misma no se dedicó trascendentemente a la persecución del delito o al combate a la delincuencia, sino, preferentemente, a ser utilizada como medio de lucha política con visos de legalidad en contra de los opositores al régimen presidencial del dictador Porfirio Díaz.

El *lus ponendi* que se aplicó durante la Presidencia de Porfirio Díaz por ser un sistema represivo, destinado para sojuzgar a la sociedad y someter políticamente al individuo, a todo aquel que no se doblegara a sus intereses personales, de su grupo o de su partido, así, el derecho penal fue utilizado como instrumento de control social por el dictador, con objeto de mantenerse en el poder(p. 102).

Entre 1945 y 2012, hubo momentos críticos en los que las fuerzas armadas, por instrucciones del Ejecutivo, intervinieron para aplacar movimientos sociales que se oponían al control político y al monopolio partidista del poder.

Adolfo Ruiz Cortines utilizó a las fuerzas armadas para concluir la huelga de estudiantes politécnicos en 1956; también impuso la requisa y rompió la huelga de los telegrafistas. Adolfo López Mateos recurrió al Ejército para terminar la huelga ferrocarrilera. Se dice que los militares intervinieron en los asesinatos del dirigente campesino Rubén Jaramillo y de su familia en 1961 (Sierra, J. 1999, p. 10-12).

Quizás el caso más conocido es del Gustavo Díaz Ordaz quien recurrió a médicos militares como esquirolas en la huelga de médicos y ordenó la ocupación militar de las universidades de Morelia, Sonora, Tabasco y Sinaloa, también en paro. Finalmente, en 1968, ordenó la intervención del Ejército contra el movimiento estudiantil de 1968 (Sierra, J. 1999, p. 10-12).

En 1994, con el levantamiento del ejército zapatista de liberación nacional en Chiapas, se comenzó a debatir el papel de las fuerzas armadas en el escenario jurídico-político mexicano, buscando establecer mecanismos de control efectivos que permitan regular la actuación de la milicia en el país (Sierra, J. 1999, p. 10-12).

2.2 Evolución de la seguridad nacional en México

En 1938 el presidente Lázaro Cárdenas renombró el departamento de la Secretaría de Gobernación como Oficina de Información Política, asignándole la tarea de recabar información sobre los opositores al régimen, particularmente aquellos que reaccionaron en contra de la expropiación petrolera decretada ese mismo año.

En 1942 al declarar México la guerra a las potencias del eje (Alemania, Italia y Japón), se ampliaron las funciones de esta oficina para dar seguimiento a los acontecimientos del conflicto bélico y se modificó su nombre como Departamento de Investigación Política y Social.

En 1947, en el sexenio de Miguel Alemán Valdes, se creó la Dirección Federal de Seguridad, también dependiente de la Secretaría de Gobernación, con la finalidad de recabar información de actividades subversivas o terroristas en el territorio nacional y se adecuaba el marco jurídico para su actuación contra el delito de disolución social.

Esta área de seguridad fue creada tomando como modelo al *Federal Bureau of Investigation*, creado en los Estados Unidos en 1908. El FBI es la oficina responsable de la seguridad nacional en ese país y su misión es proteger y defender a los Estados Unidos contra amenazas terroristas y de inteligencia extranjera (FBI, 2017). El FBI mantiene entre sus agentes una férrea disciplina interna y establece códigos de comportamiento, integridad y honestidad en el desempeño de sus actividades oficiales y en su vida personal (Whitehead, 1958, p.).

Se dice que Miguel Alemán tomó la decisión de crear la Dirección Federal de Seguridad cuando se enteró de que el FBI había descubierto la relación que mantenía la espía nazi Hilda Krugersiendo Secretario de Gobernación en la presidencia de Manuel Ávila Camacho (Cedillo, 2007, p.).

La Dirección Federal de Seguridad realizaba espionaje político, sofocaba a los grupos opositores al régimen y detenía a sus líderes. En la década de los setenta la DFS inició actividades contra el narcotráfico.

Al frente de la DFS estuvieron personajes tan controvertidos y siniestros como el capitán del Ejército Mexicano, Fernando Gutiérrez Barrios (de 1964 a 1970 durante el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz), y el teniente coronel Miguel Nazar Haro (de 1970 a 1982 durante los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo).

Documentos desclasificados de la Agencia Central de Inteligencia (*Central Intelligence Agency: CIA*) de los Estados Unidos, muestran que Fernando Gutiérrez Barrios fue colaborador bajo el nombre de LITEMPO-4. Gutiérrez Barrios, al igual que Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría, jugó un papel importante en el esclarecimiento de los pasos de Lee Harvey Oswald en la Ciudad de México, donde había hecho una escala en su viaje a Cuba, antes del asesinato del presidente de los Estados Unidos John F. Kennedy (Martín, F. 2011, p. 3).

Gutiérrez Barrios empleó todo su poder para interrogar a mexicanos que habían estado en contacto con Oswald en México (Ortega, G. 1995, p. 173-174).

Por su parte, Nazar Haro es considerado uno de los más sanguinarios policías de la historia de México, se le atribuyen secuestros, homicidios y desapariciones opositores al PRI, como los integrantes de la Liga Comunista 23 de septiembre. Sin embargo, durante ese periodo al que hoy se le conoce como la “guerra sucia”, las acusaciones contra el personal de la DFS fueron archivadas sin recibir seguimiento.

En los Estados Unidos se le acusó de estar implicado con una banda de contrabandistas que robaba de autos de lujo en el sur de ese país para venderlos en México, pero las agencias de seguridad, la CIA y el FBI, presionaron al procurador de San Diego para detener las acciones legales contra Nazar quien era “la fuente de

información más importante para el espionaje de Estados Unidos en México y Centro América” (Agustín, J. 1992, p. 168).

Fue hasta el año 2005 que Nazar Haro fue incriminado por la Fiscalía para Movimientos Sociales del Pasado, por la desaparición en noviembre de 1974 de seis integrantes de la Brigada Campesina de los Lacandones, aunque fue absuelto un año después.

Acusada con justificada razón de ser el instrumento del gobierno mexicano para espiar a políticos de oposición y de llevar a cabo prácticas violatorias de derechos humanos, la Dirección Federal de Seguridad desapareció en 1985 para dar origen a la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (Disen), que en 1989 se convertiría en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, el CISEN.

En relación al concepto de seguridad nacional, hay varias definiciones que poco tienen que ver con el uso de la fuerza, y en su lugar destaca la negociación como principal herramienta en las relaciones internacionales de México, en especial con los Estados Unidos de América. Es decir, que los gobiernos de México han descartado la defensa militar frente a las amenazas del exterior y elaboran esquemas de independencia y soberanía más acordes con la situación geopolítica y las posibilidades reales de acción en el ámbito internacional, y solo en última instancia queda el uso de la fuerza.

Es posible seguir la evolución de la seguridad nacional en México desde 1980 por medio de lo que cada administración ha plasmado en su correspondiente Plan Nacional de Desarrollo:

El Plan Global de Desarrollo 1976-1982 (presidencia de José López Portillo) incluye el término de seguridad nacional refiriéndose a aspectos relacionados con las fuerzas armadas. El General Félix Galván, entonces secretario de la Defensa

Nacional la identificó como “el mantenimiento del equilibrio social, económica y política, garantizada por las fuerzas armadas” (en García, A. p. 39-40).

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (presidencia de Miguel de la Madrid) la seguridad nacional se entiende como “el desarrollo integral de la nación como herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia dentro del marco constitucional” (en García, A. p. 40). El general Juan Arévalo Gardoqui, entonces secretario de la Defensa, la concibió como:

[...] la condición permanente de libertad, paz y justicia social que, dentro de un marco institucional y de derecho, procuran los poderes de la Federación mediante acciones políticas, sociales, económicas y militares, tendientes a equilibrar dinámicamente las aspiraciones y los intereses de los diversos sectores de la población y del propio país, y en el ámbito internacional, salvaguardando la integridad territorial y ejerciendo soberanía e independencia [...] (en García, A. p. 40).

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 1989- 1994 (presidencia de Carlos Salinas de Gortari) conceptúa a la seguridad nacional como “el objetivo del Estado mexicano para alcanzar el desarrollo integral de la nación, en un ambiente de libertad, paz y justicia social contribuyen a la seguridad de la nación mediante la defensa de su soberanía, su independencia y su integridad territorial, a fin de asegurar el necesario ambiente de pacífica convivencia y solidaridad social, basado en un orden social justo [...]” (García, A. p. 40).

En este documento aparece plantea por primera ocasión el objetivo expreso de defender la integridad territorial antes las amenazas que representan las “organizaciones criminales internacionales, al tráfico ilegal de armas y personas” [...], así como modernizar y consolidar la capacidad militar, operativa y de inteligencia de las fuerzas armadas, Ejército, Fuerza Aérea y Armada (García, A. p. 41).

El Plan Nacional de Desarrollo de la administración del Dr. Ernesto Zedillo establece en sus objetivos que “el principio rector de la política de seguridad nacional

y de la política exterior es fortalecer la soberanía” (1995, p. 16). De manera que los objetivos, estrategias e instrumentos de la seguridad nacional deben subordinarse a al fortalecimiento de la soberanía.

El documento reconocía los retos que implicaba la proximidad del nuevo milenio, así que proponía como uno de los objetivos específicos para el año 2000 el fortalecimiento de la capacidad del Estado para garantizar la seguridad nacional y el imperio de la ley en todo el territorio.

Como estrategias para ello, establecía algunas líneas de acción muy claras con respecto al combate al crimen organizado al que, en ese entonces, se le concebía más como un problema internacional que tenía ciertos efectos perversos al interior y que actuaba principalmente fuera de nuestras fronteras (como el terrorismo del que siempre nos hemos sentido a salvo), y con respecto a las fuerzas armadas a las que no se les vinculaba directamente con esta lucha:

- Preservar, con apego a la ley y a los tratados y acuerdos internacionales firmados por México, la integridad territorial, del espacio aéreo y de los mares territoriales y patrimoniales del país, [...] frente a las amenazas de las organizaciones criminales internacionales, el tráfico ilegal de armas y personas [...].
- Actualizar la planeación estratégica del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada mexicanos; modernizar y consolidar sus capacidades militares, operativas, de inteligencia y técnicas y de respuesta inmediata a emergencias y desastres; fortalecer el resguardo de las instalaciones vitales del país y actualizar la legislación en la materia a las nuevas circunstancias y desafíos.
- Coordinar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Estados de la Federación en sus relaciones con otras naciones. En especial, asegurar la unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas a la seguridad nacional: el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo.
- Fomentar el aprecio a nuestra historia, a nuestra cultura, a las costumbres, los valores y principios que nos dan identidad, tanto en el sistema educativo nacional y en los medios de comunicación, como en la preparación de nuestras Fuerzas Armadas y cuerpos de seguridad pública [...].

- Actualizar el marco legal en materia de servicios de inteligencia, con el fin de tipificar y reglamentar las labores que se realicen en esta materia [y] asegurar, en todo momento, la eficiencia y el apego a la ley de los servicios de inteligencia nacional, y aprovechar la cooperación internacional en el intercambio de información referente a narcotráfico, criminales y terrorismo (1995, p. 17).

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (presidencia de Vicente Fox) se define a la soberanía nacional en un sentido más amplio, como la salvaguarda de la integridad del territorio nacional, de la libertad de su población y del apego irrestricto al Estado de derecho. En esta administración, una de las principales metas es la protección y preservación del interés colectivo, evitando y confrontando los riesgos y amenazas a la integridad física de la población y de las instituciones.

En este plan, el gobierno asumió los siguientes objetivos en el área de orden y respeto:

- Defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales.
- Diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional.
- Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana.
- Garantizar una procuración de justicia pronta y expedita, apegada a derecho y respeto a los derechos humanos (García, A, p. 42)

El documento reconoce que la conjugación de factores internos y externos potencian los riesgos y amenazas como es el caso de la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas, por lo que admite que la estrategia de defensa debe ser más versátil y dinámica e incluyendo a todas las instituciones de gobierno (García, A, p. 42).

Finalmente, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 (presidencia de Felipe Calderón) el primer objetivo de nacional es “garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia” (García, A, p. 42).

El documento hace un reconocimiento a las fuerzas armadas como protagonistas de la larga lucha del pueblo de México para consolidarse como una nación soberana:

Las Fuerzas armadas representan una de las instituciones más admiradas y respetadas por los ciudadanos. Son también una fuerza para la estabilidad y el progreso de México. Defienden y salvaguardan los valores supremos de la patria: la paz, la unidad, la justicia, la seguridad, la libertad y la soberanía (García, A, p. 39-42).

De nuevo, el Plan reitera que el ejército es uno de los recursos más valiosos para combatir al narcotráfico, aunque hace énfasis es necesario que se obtengan resultados claros y con pleno apego a los derechos humanos para que la ciudadanía recobre la confianza.

2.3. El gasto público en seguridad nacional

El efecto del gasto público en el crecimiento de la economía no depende únicamente del monto de los recursos que el gobierno ejerce en un año fiscal; también depende del tamaño y madurez de la estructura productiva, del grado de apertura de la economía, de las aptitudes educativas y tecnológicas de la población, del nivel de salarios, del ciclo económico, de la estructura impositiva y del grado de corrupción existente (Portal, M. 2014, p. 8).

De manera análoga, el gasto destinado a la seguridad pública tiene efectos sobre este fenómeno en función de una gama de variables, que van desde las condiciones geopolíticas hasta las limitaciones formales e informales de los individuos para tomar la decisión de delinquir (Portal, M. 2014, p. 8).

Es claro que no hay condiciones o reglas claras que, en sí mismas, determinen los incentivos bajo los que los individuos deciden su comportamiento. En ello influye la forma en que se ejerce la obligatoriedad, las normas de conducta y los modelos subjetivos de las personas. En las ciencias económicas, en sociología y en psicología hay una convención sobre el esquema de pensamiento que siguen los individuos para tomar decisiones respecto a su conducta: la relatividad, que se aplica mediante la simplificación de la realidad para hacer una elección solo entre dos opciones (Portal, M. 2014, p. 8).

De esta forma, la decisión de delinquir o no, se puede reducir a la valoración y comparación de dos escenarios: uno es en el que se obtiene un ingreso mediante un trabajo formal versus el otro que permite allegarse de un ingreso a través de una actividad ilícita con el riesgo de ser sancionado (Portal, M. 2014, p. 8).

En la primera opción entran en juego las oportunidades de trabajo, el nivel salarial y la movilidad social inherente o resultado de la actividad laboral. En la segunda se valoran la posibilidad de no ser detectado, señalado ni castigado (el grado de impunidad) y el monto de las ganancias, entre otras.

Sin embargo, la impunidad no es la única variable que define el nivel de violencia o de inseguridad en una sociedad. Existen otros factores que influyen en esta situación como el nivel educativo, la responsabilidad social, el entorno económico (la falta de crecimiento económico, la carencia de oportunidades y de políticas públicas preventivas para erradicar la pobreza y desempleo), pero no menos importante son los valores del individuo (Portal, M. 2014, p. 8).

Bajo este esquema, el gasto público en seguridad debe incidir en la reducción de la impunidad a través de la prevención del delito y la procuración de justicia.

En el año 2015, el gasto público federal para seguridad nacional ascendió a 92 mil millones de pesos (Tépach, R. 2015, p. 6). A pesar de que se han ampliado las funciones de seguridad pública dentro de las instituciones que tradicionalmente realizaban tareas de seguridad nacional, esta cifra corresponde únicamente a los recursos destinados a la función de seguridad nacional para el desarrollo de actividades militares, a través de las instituciones castrenses responsables de salvaguardar las amenazas y los riesgos del territorio nacional (ver el anexo 2), es decir, se refiere al gasto público para el ejército, las fuerzas armadas y la inteligencia gubernamental(Tépach, R. 2015, p. 6).

Para que esta cifra represente algo más que un número, y únicamente a modo de comparación, el gasto en educación pública para ese año fue de poco más de 305 mil millones de pesos, es decir más de tres veces lo que se destinó a seguridad nacional.

Las entidades federativas no participan en el ejercicio del gasto en seguridad nacional, pues este se centraliza en la Administración Pública Federal a través de Presidencia de la República, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina.

Para el investigador parlamentario Reyes Tépach (2015), uno de los principales problemas del gasto público en seguridad nacional es que el casi el noventa por ciento se destina al gasto corriente de los organismos encargados de esta materia. Es decir, casi nueve de cada diez pesos presupuestados para la seguridad nacional en México se utilizan para cubrir los sueldos y las prestaciones de seguridad social del personal de estas dependencias oficiales; la papelería, los equipos de cómputo y otros gastos de operación administrativa para que estas organizaciones puedan trabajar; las ayudas de carácter social, los recursos para los fondos de pensiones y jubilaciones y demás subsidios que se otorgan a los burócratas (Tépach, R. 2015, p. 27).

Al final, como sin duda ocurre en todas las áreas estratégicas de la administración pública:

“[...] únicamente el 12.81% esta propuesto para el gasto de inversión, necesario para la modernización de las actividades que conforman esta función, e incluye la adquisición de armamento, medios de comunicación móvil, tecnologías para el desempeño de las funciones del ejército y la marina, construcción de infraestructura, entre otros rubros (Tépach, R. 2015, p. 27).

Siguiendo con los ejemplos, y para ilustrar la forma en que ha evolucionado el gasto oficial ya no en seguridad nacional sino en seguridad pública, para los años 1999, 2006 y 2012 el presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública creció 888 por ciento, en términos reales, mientras que el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se redujo en 26 por ciento (Portal, M. 2014, p. 3-4).

Para el general Gerardo Clemente Vega García, quien fue titular de la Secretaría de la Defensa Nacional durante el sexenio de Vicente Fox, la planificación de la seguridad nacional y del desarrollo nacional en su conjunto, son aspectos vinculados con el “planeo de la defensa nacional” (2002, p. 170), en tanto que esta última deviene de ellos y de ellos recibe las guías y políticas para su formulación:

Aunque el planeo de la defensa nacional es responsabilidad de las fuerzas armadas, se apoya en el uso racional de los otros campos del poder, pues no se puede visualizar el accionar del aparato militar, sin el involucramiento de la sociedad en general y de los diferentes sectores de actividad nacional (Vega, G. 2002, p. 170).

Es decir, la defensa nacional, y por tanto la seguridad nacional son y deben ser parte de una política nacional en la que el Estado debe participar con la totalidad de los recursos disponibles a fin de alcanzar los objetivos nacionales (Vega, G. 2002, p. 170).

2.4. La delincuencia organizada

La delincuencia organizada en México prácticamente tiene sus orígenes en las bandas de saqueadores de caminos que operaron principalmente durante el siglo XIX, muchas veces al amparo o con la complicidad de las autoridades.

Sin embargo, en las últimas décadas, la delincuencia organizada ha alcanzado dimensiones y alcances nunca vistos debido al crecimiento del tráfico de drogas y sustancias ilícitas. Los antecedentes del narcotráfico los podemos encontrar en los albores del siglo pasado.

Todavía en el siglo XIX el consumo de opio, morfina, cocaína y marihuana era común y no estaba prohibido. En nuestro país, la añeja tradición de medicina natural valoraba las cualidades calmantes y curativas de estas sustancias (Garcíadiego, J., 2005).

Sin embargo, a principios del siglo XX, el gobierno de los Estados Unidos emprende una cruzada mundial para la erradicación de las drogas a partir de la política de erradicar, reprimir y castigar la producción y la comercialización.

Como consecuencia de lo anterior, en 1909 se organizó la primera conferencia internacional anti opio en Shanghái, China, a partir de la cual se construye todo el andamiaje que sustenta la prohibición de las drogas (Flores, M. 2013).

Dos años más tarde, se celebra el primer tratado internacional en materia de drogas, la Convención Internacional de La Haya y para finales de 1912 el gobierno estadounidense ha logrado la adhesión de México y de la mayoría de los países latinoamericanos (Walker, W, 1981, p. 20-21).

La ola de leyes prohibitivas en los Estados Unidos generó el súbito incremento de los precios de las drogas e incentivó el tráfico ilegal desde México (Garciadiego, J., 2005).

Para los años veinte del siglo pasado, la principal actividad ilícita de los grupos mafiosos en Estados Unidos era el contrabando de alcohol debido a la llamada “ley seca”.

Aunque en México no era ilegal, la mafia utilizó las fronteras de Tijuana y Mexicali para introducir tequila y ron cubano a Los Angeles, principal mercado en ese país. De hecho, parte importante de las fuentes de empleo en Mexicali durante esa década provino de las inversiones de norteamericanos en bares, cantinas, casinos, centros nocturnos, restaurantes y fábricas de licor.

Luis de Razo Martínez, historiador la ciudad, dijo que durante esa época se tenían gran cantidad de destilerías fábricas de cerveza en Mexicali, donde aparecerían personas norteamericanas, salidas de la nada, como dueños oficiales (Cedillo, J. 2011).

Se dice que algunos de los centros nocturnos cercanos a la línea fronteriza contaban con un subterráneo iba a dar a la vecina ciudad de Calexico, donde se recibía el licor que era vendido de contrabando en California y distribuido por todo el territorio de los Estados Unidos (Cedillo, J. 2011).

En los años veinte, Estados Unidos espera ejercer mayor influencia internacional, mientras mantiene un fuerte compromiso antidrogas al interior, sin embargo, con la creación de la Sociedad de las Naciones, la supervisión de la Convención pasa al gobierno de los Países Bajos. Como Estados Unidos no pertenece a la Sociedad de Naciones queda fuera del organismo responsable del control internacional de drogas.

La Sociedad de Naciones lleva a cabo esfuerzos de cooperación internacional en materia de regulación y control de drogas y en 1925 se firma la Convención de Ginebra sobre opio y otras drogas. En 1926, Estados Unidos, por su parte, organiza en Filadelfia la Conferencia mundial sobre Educación en Materia de Narcóticos que busca combatir la amenaza de la drogas mediante el poder de la educación y formula un proyecto de distinciones medallas y dinero para estudiantes de educación media y superior, padres de familia, iglesias, artistas, periodistas e investigadores de todo el mundo que pongan de manifiesto el peligro del vicio de las drogas, mediante ensayos, caricaturas, pinturas y trabajos de investigación.

Además de intentar recuperar su liderazgo mundial en el tema, Estados Unidos busca inculcar en las conciencias la aversión a las drogas.

México queda sujeto a las disposiciones y lineamientos de ambos mecanismos, el internacional y el estadounidense, que tienen métodos similares de recopilación de información y estadística.

Por una parte, el Comité Consultivo del Opio dice tener la facultad de pedir a todos los países del mundo, incluso los que como México no son miembros, las estadísticas anuales de las cantidades decomisadas de opio y otras drogas. El gobierno de nuestro país no se deja presionar y en ocasiones no envía los reportes o los manda con retraso.

Por su parte, el gobierno estadounidense tiene un mecanismo bilateral de obtención de datos, y en 1930 el Departamento de Estado pide urgentemente a las autoridades mexicanas la información de los decomisos de narcóticos de los últimos cinco años, especificando el país de origen. A pesar de que el compromiso de México con su vecino es mayor a aquel con la Sociedad de Naciones, tampoco se deja presionar y dos semanas después, aun cuando todavía no hay respuesta a la carta con carácter de urgente, pues se están recabando todos los datos, sí se especifica que todos los decomisos de drogas narcóticas realizados son de

procedencia extranjera, porque México no es un país fabricante de ninguna de ellas y que con relación a los contrabandos de drogas enervantes, se tiene noticias fidedignas de que se efectúan principalmente en toda la frontera con los Estados Unidos.

Como se puede ver, hay un discurso defensivo y nacionalista de las autoridades para que se reconozca su desempeño en la lucha contra las drogas y que gran parte del problema se origina en Estados Unidos.

En 1931, México decide firmar la Convención para limitar la Fabricación y Reglamentar la Distribución de los Estupefacientes celebrada en Ginebra. Ese mismo año la Sociedad de Naciones lo acepta como miembro por unanimidad. Estados Unidos se da cuenta de que la única manera de volver a tener influencia real y directa en la cruzada antidrogas iniciada en ese país, es aceptar la legitimidad de la Sociedad de Naciones y cooperar con ella. Los funcionarios y especialistas estadounidenses se trabajan directamente con el Comité Consultivo del Opio en la preparación y definición del contenido de la Convención de Ginebra de 1931 a la que, evidentemente, se adhieren formalmente.

Hacia finales de la década de los treinta, los servicios de inteligencia alemanes y japoneses utilizaron las rutas de tráfico de opio establecidas en las ciudades fronterizas de México y Estados Unidos asentadas en la costa del Pacífico, para incrementar el comercio ilegal de drogas. El narcotráfico se convirtió así en una de las armas secretas de los países del Eje contra el ejército norteamericano, los oficiales de la Gestapo fueron los encargados de llevar a cabo esta operación, que terminó por crear el primer gran cártel del narcotráfico en nuestro país (Cedillo, J. 2007, p. 45).

Este cártel fue impulsado por japoneses y alemanes, estaba dirigido por el general Francisco Javier Aguilar González y varios gobernadores y ex gobernadores: Gonzalo N. Santos, de San Luis Potosí; Donato Bravo Izquierdo, de Puebla; Miguel

Alemán Valdés, de Veracruz y Maximino Ávila Camacho, ex mandatario de Puebla (Cedillo, J. 2007, p. 45).

En poco tiempo, esta organización se adueñó de casi todo el tráfico de drogas a través de la frontera norte. La organización abrió nuevas vías para llevar estupefacientes enviados desde Alemania y Japón a ciudades como el Paso, Douglas, Laredo y San Diego. La logística y las operaciones de campo del cártel eran supervisadas por un teniente coronel desde la mismísima Oficina de la Presidencia. El lavado de dinero era responsabilidad de un banquero de origen sirio (Cedillo, J. 2007, p. 45).

Aunque resulta difícil asegurar que la red impulsada por los países del Eje coadyuvó a que el narcotráfico alcanzara la magnitud que tiene actualmente, sí podemos decir que antes de esta experiencia no existían organizaciones complejas en las que participaban miembros de la clase gobernante, militares y políticos (Cedillo, J. 2007, p. 45-46).

Durante los años treinta comenzaron a expandirse los cultivos de amapola en Sinaloa. En Mazatlán iniciaba la ruta que terminaba en el barrio chino de San Francisco, California, luego de que la droga pasaba por incontables intermediarios que hicieron de este negocio su modo de vida. Fue en esa época que la producción, el traslado y venta y el consumo del opio crecieron de forma increíble, la apertura de lugares destinados al consumo de la goma era una constante en la costa del Pacífico; durante los primeros años de la década de los veinte existían aún muchos “fumaderos de opio” (Cedillo, J. 2007, p. 46).

Al inicio de los años cuarenta, el Servicio Federal de Narcóticos, dependencia del Departamento de Salud Pública, desarrolla una propuesta radical para combatir el consumo y el tráfico de drogas en México, a diferencia de la línea estadounidense e internacional.

El proyecto mexicano consiste, por un lado, en que el Estado tenga el monopolio de la compra y distribución de droga para acabar con el tráfico ilegal y, por otro, que se trate médicamente el problema de la toxicomanía. Prevé la creación de dispensarios estatales en los que los toxicómanos reciben una dosis de droga que un médico reduce y racionaliza progresivamente, de manera que el toxicómano no necesita recurrir al traficante para comprar su adicción a precios excesivos, ni al crimen para poder costearla. Con ello se logra también que se perciba a los toxicómanos ya no como parias y delincuentes, sino como enfermos de cuya enfermedad la sociedad tiene en parte la culpa. El proyecto se condensa en el Reglamento Federal de Toxicomanías de 1940 (Flores, M. 2013).

A pesar del prometedor proyecto de ley, unos días antes de su puesta en vigor, a través de su Departamento de Estado, los Estados Unidos hacen pública la postura que considera que el Reglamento mexicano viola las leyes de todos los países que son parte de las convenciones internacionales sobre drogas y amenazan con denunciar a México ante el Comité Consultivo del Opio por distribución deliberada de droga para satisfacer el vicio, lo cual constituye una flagrante violación a la Convención de Ginebra de 1931, y con prohibir la exportación de todo tipo de fármacos a México, por el riesgo de que se destinen a usos ilegítimos (Flores, M. 2013).

A pesar de la presión estadounidense, el general Lázaro Cárdenas publica en el Diario Oficial el Reglamento Federal de Toxicomanías que entra en vigor el 17 de febrero de 1940 (véase el Anexo 3). Estados Unidos impone el embargo de medicinas y, ante la imposibilidad de importar cualquier tipo de estupefaciente o medicamento, México cede y el 3 de julio de 1940 Cárdenas decreta la suspensión del Reglamento. Durante todo el conflicto la Sociedad de Naciones mantiene un ominoso silencio y solo es notificada de la suspensión del Reglamento un mes después (Flores, M. 2013).

El Reglamento Federal de Toxicomanías constituyó una oportunidad para la Sociedad de Naciones de librarse del yugo estadounidense, pues representaba una visión diametralmente distinta y vanguardista al problema del tráfico de drogas y del tratamiento de las adicciones.

La total indiferencia mostrada por la Sociedad de Naciones forma parte de una dinámica cuyo entendimiento resulta crucial para comprender las estrategias y los problemas que enfrenta nuestro país en materia de combate a las drogas, seguridad nacional, procuración de justicia y seguridad pública.

Este será el primer y último intento de desafiar las líneas que Washington dicta en cuanto al combate al narcotráfico y, a partir de ese momento, México seguirá al pie de la letra las políticas estadounidenses en este ámbito (Flores, M. 2013).

2.5 La “guerra” contra el narcotráfico

Como hemos visto, el Ejército ha sido movilizado en diversas ocasiones para realizar funciones ajenas a su función esencial de defender la soberanía y la integridad territorial.

Sin embargo, el debate público sobre la validez del uso de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad pública, y lo que es más importante, sobre la constitucionalidad de las instrucciones del Presidente de la República para que el Ejército salga a las calles a combatir la delincuencia, ha alcanzado su nivel más álgido desde que el Presidente Felipe Calderón decidió, al inicio de su sexenio “declarar la guerra al narcotráfico” mediante el Operativo Conjunto Michoacán “[...] primera de las acciones en que se manda a más de 5000 soldados, marinos y policías [...] a librar una batalla contra el crimen organizado” (Oyarvide, C. 2011, p.1).

Otras fuentes dan cuenta de que el presidente Calderón recurrió a las instituciones encargadas de la seguridad interior para iniciar esta “guerra”, aunque difieren en la cantidad de elementos militares asignados al operativo:

El lunes 11 de diciembre de 2006 el entonces Secretario de Gobernación, Francisco Ramírez Acuña – acompañado por los titulares de SEDENA, Seguridad Pública, Marina y PGR – anunció el despliegue de siete mil efectivos de fuerzas federales para llevar a cabo el llamado Operativo Conjunto Michoacán. Esta fecha marcó el inicio de la lucha contra el crimen organizado que ha sido objeto de gran controversia en términos de estrategia y efectividad por los últimos años (Becerra L. & Meza, M. 201, p. 2).

En el anuncio oficial que realizó el Gobierno Federal sobre el Operativo Conjunto Michoacán, el entonces secretario de la Defensa, el general Guillermo Galván, declaró que la participación del Ejército y la Fuerza Aérea consistía en:

Cuatro mil 260 elementos, 17 aeronaves de ala fija, 29 aeronaves de ala rotativa, 19 binomios canófilos, 246 vehículos terrestres.

Este contingente realizará actividades de reconocimiento aéreo, erradicación de plantíos ilícitos y establecimiento de puestos de control para el acotamiento de las actividades de tráfico de enervantes en 16 regiones catalogadas como de alta incidencia del Estado de Michoacán (Presidencia de la República, 11 de diciembre de 2006).

De acuerdo con el mismo comunicado oficial, “la seguridad de los mexicanos y sus familias” se constituía como una de las principales prioridades de la administración del Presidente Calderón, y el operativo tenía por objeto “[...] la recuperación de los espacios públicos que la delincuencia organizada ha arrebatado; recuperación que acabará con la impunidad de los delincuentes que ponen en riesgo la salud de nuestros hijos y la tranquilidad de nuestras comunidades” (Presidencia de la República, 11 de diciembre de 2006).

Con este operativo conjunto, en el que las fuerzas armadas aportaban al mayor número de efectivos, el gobierno esperaba solucionar el problema de la

inseguridad y la violencia causado por grupos criminales con sus actos delictivos y por las disputas de territorio entre ellos.

Sin embargo, el consenso general es que la estrategia ha resultado fallida y no ha arrojado los resultados que se esperaban. La inseguridad que genera la actividad de los carteles de la droga no ha desaparecido y el problema ya no se ubica únicamente en la región de Michoacán:

Aunque algunos cárteles han sido minados, han emergido nuevos y la fragmentación de algunas organizaciones delictivas ha generado aún más violencia y nuevos retos en el combate. Aunado a esto, la presencia de organizaciones criminales se ha expandido en el territorio nacional y la penetración de muchas de ellos se ha incrementado en diversas zonas (Becerra L. & Meza, M. 201, p. 2).

El Ejército es quizá la institución que ha llevado la peor parte del fracaso de la estrategia de seguridad implementada en 2006, pues tradicionalmente ha sido una de las instituciones más respetadas por la ciudadanía; sin embargo, el hecho de que la tropa permanezca en las calles, así como “la escasa rotación de elementos castrenses entre los territorios en conflicto, son factores que aumentan la posibilidad de que ocurran desencantos entre la ciudadanía y los militares” (Becerra L. & Meza, M. 201, p. 3). Casi nadie pone en duda, que la imagen del Ejército se ha venido erosionando en los últimos años.

2.5.1 Fundamento de la intervención

El fin del Ejército de cada país es proteger y defender su población y su territorio contra invasiones y amenazas que pueden venir tanto del exterior como del interior del país. Por ello, los gobiernos invierten mucho dinero para mejorar el armamento, la capacitación y la tecnología que permita a sus fuerzas armadas hacer frente a cualquier desafío.

Pero, al mismo tiempo los gobernantes temen al ejército ya que este puede rebelarse y tomar el control del gobierno (Sosa E, 2013, p. 49). La historia de la humanidad registra numerosas experiencias de este tipo y México lo padeció en diversos momentos en los siglos XIX y XX.

Es por ello que la legislación mexicana delimita muy claramente las funciones y atribuciones de las instituciones que conforman las fuerzas armadas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encomienda a las Fuerzas Armadas la misión de defender a la República y a sus instituciones, pero le atribuye al presidente de la República el carácter de Mando Supremo con la facultad exclusiva de disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea el Ejército Terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación:

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

[...]

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 (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017).

Sin embargo, el presidente de la República no ejerce un poder absoluto de mando sobre las fuerzas armadas, ya que debe apegarse estrictamente a las Leyes emitidas por el Congreso de la Unión, quien tiene asignada la facultad expresa de legislar con la finalidad de levantar y sostener a las instituciones armadas, y para reglamentar su organización y servicio (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 73, XIV).

En cierto modo, las atribuciones delegadas al Poder Legislativo constituyen, en su mayoría, un freno al posible ejercicio arbitrario o desmedido de las prerrogativas encomendadas al Ejecutivo Federal (Rueda, A. p. 9).

La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos señala que el Mando Supremo del Ejército y de la Fuerza Aérea corresponde al presidente de la República, quien lo ejercerá por sí o a través del secretario de la Defensa Nacional, y para el efecto, durante su mandato, se le denominará Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas (artículo 11).

Por su parte, la Ley Orgánica de la Armada de México indica también que el Mando Supremo de la Armada de México corresponde al presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 10).

En ambos casos, el presidente de la República solo ejerce dicho mandato durante el período de su encargo presidencial, es decir, se trata de una facultad inherente al puesto y no a la persona.

Se entiende entonces que, si bien el presidente de la República puede disponer de las fuerzas armadas para cumplir con el Mandato Constitucional relativo a la seguridad interior y defensa exterior del país, debe de hacerlo dentro de los límites y cauces que le señalan las leyes respectivas, puesto que estas regulan el “servicio” que prestan las fuerzas armadas, y fijan, además, las misiones generales para las que han sido creadas.

El Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana tienen asignadas las misiones generales siguientes (La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, artículo 1):

- a) Defender la integridad, dependencia y soberanía de la Nación.
- b) Garantizar la seguridad interior.
- c) Auxiliar a la población civil en caso de necesidades públicas.

- d) Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país.
- e) En caso de desastre, prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectas.

Con mucho mayor detalle, la Ley Orgánica de la Armada de México describe las funciones de la Armada de México, mismas que pueden ser resumidas de la manera siguiente (artículo 2):

- a) Defender la soberanía del país en aguas, costas e islas nacionales y ejercer la vigilancia de las mismas.
- b) Cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del Estado Mexicano.
- c) Ejercer jurisdicción militar en nombre de la Federación en aquellas porciones del territorio nacional en que su particular especialidad lo hace posible, y coadyuvar en ellas en la vigilancia de los recursos naturales, combatiendo además el contrabando, el tráfico ilegal de estupefacientes.
- d) Auxiliar a la población civil en caso desastre, efectuar operaciones de rescate y salvamento y organizar y operar el servicio de policía marítima.
- e) Realizar actividades de investigación científica, oceanográfica y biológica, cooperar en la realización de actividades culturales y cívicas en los aspectos relacionados con actividades marítimas.

Estas funciones se dividen en tres misiones:

Plan DN-IPlan de Defensa Nacional

Es la preparación de las fuerzas militares para repeler una agresión extranjera. Nunca se ha puesto en práctica debido a que la última vez que México fue agredido por un ejército extranjero fue en 1915, cuando el ejército de Estados Unidos ocupó los puertos de Veracruz y Tampico.

México se rige constitucionalmente bajo el principio de no intervención, por lo que ninguna fuerza militar mexicana puede dejar el territorio nacional sin la autorización del Senado de la República y sin que exista previa declaración de guerra.

México hizo una declaración de guerra por última ocasión en 1942, durante la Segunda Guerra Mundial, contra las potencias del eje y el escuadrón 201 de la fuerza aérea mexicana participó en los combates del pacífico sur contra la armada imperial del Japón (Sosa E, 2013, p.66).

Plan DN-II Plan de Defensa Nacional

Este plan consiste en la preparación de las fuerzas militares para proteger la seguridad interior y combatir la insurgencia interna. Únicamente se ha activado para contener el levantamiento del ejército zapatista de liberación Nacional en Chiapas, en enero de 1994. Pocas semanas después, el gobierno declaró el alto al fuego de forma unilateral y no se ha vuelto a poner en práctica oficialmente (Sosa E, 2013, p.67).

Plan DN-III-E. Plan de Defensa Nacional

Este es plan de auxilio a la población civil en casos de desastre. Consiste en un operativo militar que incluye acciones de auxilio a la población civil afectada por cualquier tipo de desastre. El plan se instrumenta en tres fases:

Prevención: las fuerzas armadas se preparan para reaccionar con oportunidad para controlar, evitar o mitigar el riesgo de un desastre. Ello requiere realizar simulacros, verificar la infraestructura (edificios, carreteras, puentes, puertos, etc.), elaborar planes de emergencia y actualizar los mapas de riesgo.

Auxilio: las fuerzas armadas protegen la vida de las personas, sus bienes y la planta productiva; preservan los servicios públicos y evalúan los daños, mediante acciones de búsqueda, salvamento, asistencia, atención médica, equipamiento y aprovisionamiento.

Recuperación: las fuerzas armadas realizan o coadyuva en la reconstrucción y mejoramiento del sistema afectado ya sea el entorno o a la población misma.(Sosa E, 2013, p. 68-70).

Por otra parte, el artículo 129 constitucional establece que en tiempos de paz el Ejército únicamente puede realizar actividades que guarden “exacta conexión con la disciplina militar”, y con la existencia de comandancias fijas y permanentes que deben establecerse en bases predeterminadas en el interior de las poblaciones o al exterior en campamentos y cuarteles:

Artículo 129. En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017).

Por lo que respecta a la segunda parte de esta disposición, efectivamente el Ejército cuenta en la actualidad con “12 regiones y 46 zonas militares y se compone de un mando supremo que radica en el presidente de la República, un alto mando¹⁴ que se encuentra finado en el secretario de la Defensa Nacional y los órganos del mando” (Saucedo, A., 2002, p. 53).

Por lo que hace a la primera parte del artículo 129 constitucional, existe en apariencia una contradicción con la fracción VI del artículo 89, pues mientras aquella establece que las acciones del Ejército en tiempos de paz deben limitarse solo a asuntos vinculados con la disciplina militar, la otra faculta al Ejecutivo Federal a disponer de la totalidad de la fuerza armada en casos de seguridad interior.

En adición a lo anterior, el artículo 21 constitucional señala con claridad que la seguridad pública se encuentra a cargo de la Federación, el Distrito Federal, las entidades federativas y los municipios; que la seguridad pública incluye la prevención, investigación y persecución de los delitos con el fin de garantizar esta seguridad para el beneficio de los ciudadanos y que las labores de seguridad pública corresponden únicamente las autoridades de carácter civil: el Ministerio Público y las instituciones policiales:

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

[...]

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública 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 objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública [...] (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

En estricto apego al precepto constitucional, la Ley General del Sistema de Seguridad Pública establece los mismos objetivos, responsables y elementos con respecto a la función de la seguridad pública:

Artículo 2.- La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Y el artículo 3 de dicha Ley señala que las funciones de seguridad pública corresponden exclusivamente a las instituciones policiales, al Ministerio Público, a las instancias encargadas de las infracciones administrativas y las autoridades responsables de la prisión preventiva y de la ejecución de penas:

Artículo 3.- La función de Seguridad Pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales, del Ministerio Público, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, de las autoridades competentes en materia de justicia para adolescentes, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley.

De la simple interpretación de estos últimos preceptos de la Constitución y de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, se podría sostener que las funciones de seguridad pública corresponden únicamente a las autoridades de naturaleza civil: las policías y no a las fuerzas militares.

Antonio Rueda Cabrera, Visitador de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en su artículo “La actuación de las fuerzas armadas en labores de seguridad” (2013) señala que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

(CIDH) ha manifestado en diversas ocasiones que el Ejército no debe realizar acciones contra la seguridad pública:

[...] las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control efectivo de la seguridad ciudadana, pues las tareas de combate a la inseguridad, la delincuencia organizada y la violencia en el ámbito interno le corresponden en todos los casos a una policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos, pues tales aspectos de ninguna forma constituyen una amenaza militar a la soberanía del Estado (p. 12).

Asimismo, la CIDH reconoce que las policías y las fuerzas armadas son instituciones por naturaleza diferentes por su entrenamiento y “por los principios torales derivados de los objetivos que cada una tiene” (Rueda, A. 2013, p. 12) y que la intervención del Ejército en asuntos de seguridad pública implica el riesgo de cometer violaciones a los derechos humanos.

Para Erick Sosa Pallares (2013), esto es de gran importancia para las actividades del Ejército, pues el uso indiscriminado que el gobierno ha hecho de las fuerzas armadas le ha generado una mala fama al Ejército, lo que limita aún más sus actividades (p. 50).

La realidad política de nuestro país, la ineficacia de los gobernantes y de los cuerpos policiacos para proteger a la ciudadanía ponen al Ejército en una encrucijada (Sosa E, 2013, p.67) pues obligan a los militares a enfrentar los problemas de seguridad cuando no están preparados para ello, ya que están entrenados para hacer la guerra, y es precisamente por eso que su accionar está expuesto a críticas y al repudio social, pues se les acusa de violar los derechos humanos de los civiles, siendo que se les ordena combatir y atacar a civiles que están armados y organizados para delinquir.

Ha sido tal la ola de injurias contra el ejército que incluso la iglesia católica ha criticado las acusaciones contra las fuerzas armadas: “[...] sorprende que algunos sectores, lejos de apoyar ese combate [al narcotráfico] se dediquen a denostar al

Ejército, a hacer acusaciones inverosímiles y difamatorias" (Rodríguez R.2007, p. 255).

Aunado a lo anterior, muchos consideran que las acciones en que se emplean a las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad pública carecen de sustento legal y violan el artículo 129 de la Constitución que, como ya señalamos, dispone que en tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar y que lo adecuado sería, como lo establece el artículo 29 constitucional, declarar la suspensión de garantías fundamentales en el país para que el Ejecutivo, con aprobación del Congreso, pueda hacer frente a situaciones o estados de emergencia.

En 1996, un grupo de Diputados de la LVIII Legislatura, promovió una acción de inconstitucionalidad por la participación de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública. Para resolver el recurso promovido por los diputados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió analizar la cuestión de fondo: la legalidad de la participación de las fuerzas armadas en la seguridad pública:

[...] lo procedente es analizar cuál es la participación que, constitucional y legalmente, corresponde al Ejército, Fuerza Aérea y Armada, dentro de la seguridad pública [...] Dicho análisis no puede limitarse al texto del artículo 129 de la Constitución que se estima violado, sino que es preciso desentrañar su sentido a través del examen de sus antecedentes y de su relación con otros dispositivos de la misma jerarquía constitucional, a saber, los artículos 16, en sus dos párrafos, 29 y 89, fracción VI (p.172)

y resolvió que:

La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen. Por esta razón, el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias

de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes [...] (Suprema Corte de Justicia, 2000, p. 549).

En los alegatos esgrimidos por el Ministro Ponente, Mariano Azuela, destacan la exposición de motivos del Constituyente de 1917 para incluir el artículo en controversia:

Cuidar de la paz y de la seguridad pública, administrar la justicia y la hacienda, reprimir los crímenes y delitos, en fin, gobernar la sociedad, son atribuciones de la autoridad que obra a nombre de la ley: la ley es la expresión de la voluntad popular y los funcionarios militares nada tienen que hacer, por sí y ante sí, si no son requeridos, mandados o autorizados por las potestades civiles, en todos los negocios que no tengan íntima y directa conexión con la disciplina de obediencia que es su primitiva ley (p. 181).

La conclusión de la Corte, considera que la preocupación del Constituyente al establecer la fracción el artículo 129 era que el Ejército no actuara “por sí y ante sí”, en cuestiones de índole civil. Dicho precepto, tiene por objeto que las comandancias fijas se conviertan en feudos donde gobiernan las autoridades militares como un poder paralelo a la autoridad civil e independiente de ella (p. 181).

Durante los debates, siempre se mantuvo a salvo la posibilidad de que el Ejército auxilie y apoye a las autoridades civiles siempre que el poder militar se someta a la autoridad civil y podrá actuar cuando la autoridad legítima invoque el auxilio de la fuerza.

Para la suprema Corte, la interpretación histórica del artículo 129 no es que el ejército no pueda auxiliar a la autoridad civil, sino que cuando se invoque la necesidad de contar con el apoyo de la fuerza militar, esta puede responder legalmente a esa necesidad:

En tiempo de paz los militares están constitucionalmente facultados para auxiliar o apoyar a las autoridades civiles, a petición expresa de ellas y sin usurpar su esfera de competencia. Naturalmente, dentro de nuestro sistema constitucional, este tipo de intervención se

encuentra circunscrito al orden constitucional, lo que supone, por un lado, el más escrupuloso respeto a las garantías individuales y, por otro, que las acciones de auxilio y apoyo deben condicionarse necesariamente a que exista dicha petición expresa, así como a que no puedan usurpar la esfera de competencia de esas autoridades (p. 187).

En todo caso y bajo cualquier circunstancia, sin contar la excepcional hipótesis de la suspensión de garantías, el ejército no puede actuar por iniciativa propia o de forma automática, sino únicamente en estricto apoyo a las autoridades civiles y siempre y cuando se solicite expresamente su apoyo.

Esto es lo que ha establecido la Suprema Corte de Justicia y, por tanto, la participación del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada en funciones de seguridad tiene un fundamento legal en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (véase el Anexo 4).

Capítulo 3. El siglo XXI

3.1. Evolución de las fuerzas armadas

3.1.1 El Fuero militar y los derechos humanos

El uso de las fuerzas armadas en la estrategia para el combate a la delincuencia y en especial del narcotráfico, trajo consecuencias negativas para el Ejército. A pesar de ser una de las instituciones más confiables, mucho más que las policías, los legisladores y los partidos políticos, su participación en seguridad pública generó su descrédito.

En 2009 estaba entre las tres instituciones con mayor número de quejas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos(Ordaz, 2009), y en 2010, la Secretaría de la Defensa Nacional fue la institución con más quejas ante la CNDH, con 1 415. El Ejército fue la institución que más recomendaciones recibió principalmente por trato cruel, inhumano o degradante, prestación indebida del servicio público, detención arbitraria y faltas a la legalidad (Herrera, C. 2011).

Entonces se empezó a cuestionar que los tribunales de la propia institución militar fueran los encargados de vigilar el comportamiento interno de los efectivos castrenses y de resolver estos casos, pues para los organismos de derechos humanos se trataba de casos de impunidad.

El fuero militar o, como lo denomina Gonzalez, M. (2006), la jurisdicción especializada en materia de delitos y faltas contra el Instituto Armado” (p. 99), es la potestad que tiene el ejército de juzgar y sancionar a sus miembros. De acuerdo con

Erick Sosa Pallares (2013), el Instituto de Investigaciones Jurídicas hace la siguiente definición del fuero militar:

Es la jurisdicción o potestad autónoma y exclusiva de juzgar, por medio de los tribunales castrenses y conforma a las leyes del Ejército, fuerza aérea y de la armada nacional, únicamente a los miembros de dichas instituciones, por las faltas o delitos que cometan en actos o hechos del servicio, así como la facultad de ejecutar sus sentencias” (p. 57).

El fuero militar otorga a los militares la seguridad de que, en caso de imputárseles algún delito durante su servicio, serán juzgados bajo sus propias leyes y por sus propios tribunales y, lo que quizás es más importante, bajo los valores de la disciplina castrense como la “disciplina, la obediencia, [...] la lealtad y el amor a la patria” (Sosa, E.,2013, p. 53).

La Suprema Corte de Justicia, ha establecido que el fuero militar es procedente únicamente si se presentan las siguientes condiciones:

- a) Que sean militares los sujetos de responsabilidad, y
- b) Que su conducta esté ligada al deterioro de la disciplina militar o el decoro de la Institución armada, por lo que si el delito imputado es civil, aunque sea un militar el que lo cometió, debe ser juzgado por los tribunales ordinarios (González, M., 2006, p.100).

De acuerdo con lo anterior, no debe haber tribunales especiales que juzguen a un grupo social que se rija por sus propias reglas y, por otra parte, no se puede someter a los civiles al fuero militar ni a los tribunales militares. Aunque esto último parece obvio, es importante recalcar que dicha situación se ha presentado recientemente con el caso de los prisioneros civiles que las autoridades militares de los Estados Unidos tienen detenidos en su base en Guantánamo.

El artículo 13 Constitucional reconoce el fuero militar en los siguientes términos:

Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación deservicios públicos y estén fijados por la ley. 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 militares tuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

Hasta hace relativamente poco tiempo, dicho precepto se interpretaba de manera que los integrantes de las fuerzas armadas tenían la seguridad jurídica de que, llegado el caso, cualquier delito cometido por un militar en funciones, sería juzgado por militares.

Lo anterior, se fundamentaba en lo que disponía el artículo 57 del Código de Justicia Militar que regula la jurisdicción militar en nuestro país. Este artículo establecía que para que la autoridad militar pueda conocer de un determinado delito es necesario que el hecho o la conducta sea considerada contraria a la disciplina militar y haya sido cometida por un integrante de las fuerzas armadas, o bien, en aquellos delitos del orden común o federal que hubiesen sido cometidos por integrantes del Ejército en servicio activo o en ejercicio de funciones derivadas de este.

Sin embargo, en la sentencia emitida para resolver el caso por la desaparición forzada del señor Rosendo Radilla durante la llamada “guerra sucia” de los años setenta por parte de las fuerzas armadas de nuestro país, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que aunque el artículo 13 de la Constitución no resultaba inconveniente en sí mismo (es decir no contraviene las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), la interpretación que hacen las autoridades judiciales daban cabida y aplicación al fuero militar incluso si los delitos que se analizaban bajo dicho tenían por víctimas a civiles y no militares, lo que atentaba contra los derechos humanos de los primeros.

Por lo contrario, en lo que se refiere al artículo 57 del Código de Justicia Militar, la Corte Interamericana determinó su inconveniencia y resolvió que el Estado mexicano debía adecuarlo de acuerdo con la jurisprudencia establecida por la propia corte.

El 11 de junio de 2009, días antes de que la CIDH emitiera esta resolución, la Secretaría de Gobernación señaló que "en materia de derechos humanos, el ejército mexicano está por encima de las jurisdicciones internacionales" (Sosa E, 2013, p. 58)

Erick Sosa Pallares, en su libro *La encrucijada constitucional del Ejército* (2013) señala que la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de vigilar las actividades del Ejército y enjuiciar a los militares en fueros civiles "representa un agravio al honor de las Fuerzas Castrenses" (Sosa E, 2013, p. 51) que el gobierno de México debió rechazar a cualquier costo, a fin de respaldar a las fuerzas armadas. Además de que los jueces civiles no tienen la preparación adecuada para juzgar a un militar, pues desconocen el proceso de formación de los cuadros y los valores y rigores de la disciplina militar.

Aunque las posiciones de este autor pueden parecer extremas, parece que hay una contradicción de fondo que no es objeto de esta investigación, pero no puede dejar de señalarse: los derechos humanos están en contradicción irremediable con las labores propias de un ejército: en tiempo de guerra ¿cómo se respetan los derechos humanos de un soldado enemigo al que el deber militar exige matar? (Sosa E, 2013, p. 53).

La "guerra contra el narcotráfico" no es una guerra declarada formalmente por el estado mexicano; sin embargo, en los hechos, se trata de una guerra abierta que está vulnerando a las instituciones. Una guerra en la que, por decisión del Ejecutivo Federal, combaten las fuerzas armadas.

Günther Jakobs, Catedrático emérito de Derecho Penal y Filosofía del Derecho en la Universidad de Bonn habla de un derecho penal del enemigo, que tiene como sustento la idea de que a los delincuentes se les puede tratar de dos formas: como ciudadanos que han cometido un error o como individuos que con sus acciones criminales reincidentes vulneran el estado de derecho u ordenamiento jurídico (Jakobs, G. & Cancio, M. 2003, p. 47).

Si aplicamos este concepto al caso mexicano podemos decir que no es lo mismo el delincuente común que el miembro de un cartel de la droga, un grupo de delincuencia organizada o una célula terrorista, a quienes no se les debería tratar de igual forma que al primero. Incluso, Sosa Pallares (2013) señala que para estos últimos debería existir una ley que los clasifique como “enemigos” a quienes no se les daría el trato de ciudadanos.

En el combate a estos enemigos no se respetarían las garantías individuales, ni se limitaría el uso del arsenal disponible por parte del Ejército, sería admisible el daño colateral que representa la muerte de civiles inocentes (p. 46) e incluso sería válido la tortura como mecanismo coercitivo para obtener información que permita salvar vidas (p. 86) y la aplicación de la pena de muerte (p. 99).

Jakobs (2003) refiere la sencilla hipótesis de suprimir el derecho de un preso por terrorismo a comunicarse con su abogado (y que en México supone la violación a una garantía constitucional), para eliminar el riesgo para la vida o integridad de personas inocentes (p. 45-46).

Por su parte, Sosa Pallares documenta la decisión de George W. Bush como presidente de los Estados Unidos de autorizar el uso de la tortura para obtener información clave de Al Qaeda sobre futuros ataques terrorista en ciudades norteamericanas e inglesas (p. 87).

En su libro *El ejército y el poder* Javier Ibarrola (2003) cita al general Antonio Riviello Bazán, cuando ha dejado el cargo de secretario de la Defensa Nacional que ocupó durante la administración del presidente Salinas de Gortari:

Se ha permitido que los políticos y algunos miembros del gabinete, junto con organismos supranacionales se erijan en jueces de la conducta de unas excelentes de tropas, faltas del sostén del gobierno. Las fuerzas armadas han aceptado disciplinadamente todas las decisiones políticas. El ejército no defiende privilegios ni nostalgias, defiende los valores agregados de la patria. La disciplina militar es obediencia razonada, pero firme y profunda, a las leyes, reglamentos y normas militares (p. 287).

Como resultado de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el presidente de la República envió al congreso una reforma de Ley con el fin de modificar el Artículo 57 del “Código de Justicia Militar” para “proteger el ejercicio de los derechos humanos de todo gobernado, sobre todo cuando sus propios agentes son quienes vulneran estos derechos” (Radilla P, 2009).

3.1.2 Acceso a la Información

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es reglamentaria del Artículo 6° de la Constitución, regula el derecho a la información y promueve la transparencia en el gobierno y la rendición de cuentas de los servidores públicos, para mejorar la eficiencia de las instituciones y la calidad de sus servicios.

Un aspecto medular y controversial es el tema de la información reservada y confidencial, lo que depende en muchos casos de la interpretación que haga cada sujeto.

La ley establece la definición de seguridad nacional como el conjunto de acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior

de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional.

Tiene por objetivos secundarios transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generen los sujetos obligados; garantizar la protección de los datos personales; favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados; mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

De acuerdo con esta Ley, como información reservada se puede clasificarse aquélla cuya difusión pueda comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia.

La información se clasifica como reservada cuando se comprometa la seguridad nacional, esto es, cuando la difusión de la información ponga en riesgo acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional.

Se ponen en riesgo las acciones destinadas a proteger la integridad y permanencia del Estado Mexicano cuando la difusión de la información pueda menoscabar o lesionar la capacidad de defensa del territorio nacional, por otros estados o sujetos de derecho internacional, o quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación.

Se ponen en riesgo las acciones destinadas a proteger la estabilidad de las instituciones de la Federación cuando la difusión de la información pueda afectar la

integridad física de las máximas autoridades de los tres Poderes de la Unión y de los órganos con autonomía constitucional, que en el caso del Poder Ejecutivo Federal son el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República.

Se ponen en riesgo las acciones destinadas a proteger la seguridad interior de la Federación cuando la difusión de la información pueda:

- a) Obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- b) Obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia;
- c) Menoscabar o dificultar las estrategias o acciones contra la delincuencia organizada;
- d) Menoscabar o dificultar las estrategias para combatir la comisión de los delitos contra la seguridad de la Nación, previstos en el Código Penal Federal;
- e) Destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico.
- f) Destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos de agua potable, vías generales de comunicación o servicios de emergencia, o
- g) Obstaculizar o bloquear acciones tendientes a prevenir o combatir epidemias o enfermedades exóticas en el país.

La información se clasificará como reservada cuando se comprometa la seguridad pública, esto es, cuando la difusión de la información ponga en peligro la integridad y los derechos de las personas, así como el orden público.

Se pone en peligro el orden público cuando la difusión de la información pueda:

- a) Entorpecer los sistemas de coordinación interinstitucional en materia de seguridad pública;

- b) Menoscabar o dificultar las estrategias contra la evasión de reos;
- c) Menoscabar o limitar la capacidad de las autoridades para evitar la comisión de delitos, o
- d) Menoscabar o limitar la capacidad de las autoridades encaminadas a disuadir o prevenir disturbios sociales que pudieran desembocar en bloqueo de vías generales de comunicación o manifestaciones violentas.

La información se clasificará como reservada cuando se comprometa la defensa nacional, siempre que la difusión de la información ponga en peligro las misiones generales del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos o la Armada de México, relacionadas con la protección de la soberanía del Estado Mexicano, cuando la difusión de la información pueda poner en riesgo la integridad y permanencia, la defensa exterior o la seguridad interior del Estado Mexicano.

La información se clasificará como reservada cuando se cause un serio perjuicio a las actividades de prevención o persecución de los delitos, en caso de que la difusión de la información pueda impedir u obstruir las acciones o medidas implementadas para evitar la comisión de éstos, o bien, las atribuciones que ejerce el Ministerio Público durante la averiguación previa y ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación.

La información clasificada como reservada, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de doce años. Esta información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva, esta podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga, la cual será, por regla general la que se considera como protegida en términos abstractos, es decir la información personal de los gobernados.

Por su parte, la Ley de Seguridad Nacional destina un capítulo al acceso a la información en materia de seguridad nacional (artículos 50 a 56).

En ellos establece que cada instancia representada en el Consejo de Seguridad Nacional es responsable de la administración, protección, clasificación, desclasificación y acceso de la información que genere o custodie, en los términos de la presente Ley y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública gubernamental.

Establece como información reservada por motivos de Seguridad Nacional aquella cuya aplicación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología o equipo útiles a la generación de inteligencia para la Seguridad Nacional, sin importar la naturaleza o el origen de los documentos que la consignent, y aquella cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza.

La Ley de Seguridad Nacional establece obligaciones adicionales para los servidores públicos de las dependencias de seguridad nacional y cualquier otro que se tenga acceso a la información relacionada, y otorga al Cisen la facultad de definir las medidas de protección, destrucción, códigos de seguridad en las comunicaciones y demás aspectos necesarios para el resguardo de la información que se genere con motivo de los sistemas de coordinación en materia de seguridad nacional.

De acuerdo a los principios anteriores de transparencia, acceso a la información pública y seguridad nacional, la Suprema Corte de Justicia resolvió un recurso de revisión en materia de seguridad nacional, interpuesto por el consejero jurídico de la Presidencia de la República. El recurso impugnó una resolución del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, que ordenaba al Estado Mayor Presidencial entregar información acerca de los lugares, horarios y utilización de las aeronaves que utiliza la Presidencia.

La Suprema Corte debió resolver el caso respondiendo a una cuestión en apariencia sencilla: si es más importante que la ciudadanía tenga acceso a la

información de la forma en que los servidores públicos utilizan el transporte aéreo a fin de vigilar su adecuado uso, o bien prevenir cualquier posibilidad de que esa información pueda ser utilizada para atentar contra la seguridad del presidente, lo que representaría un riesgo gravísimo para la seguridad nacional.

La mayoría de los integrantes de la Suprema Corte se pronunciaron por negar el acceso a la información en virtud de que se refiere a miembros del Estado Mayor que son responsables de la seguridad del presidente. La Corte juzgó que, aunque vista de forma aislada la información puede parecer irrelevante, podría ser parte de una estrategia mayor para afectar la seguridad nacional, pues permitiría establecer patrones de conducta de las instituciones de seguridad.

Los ministros de la Suprema Corte discutieron sobre los límites objetivos de la frontera entre el derecho al acceso a la información sobre el uso de los recursos públicos y la salvaguarda del interés nacional de preservar la estabilidad mediante el mantenimiento del orden constitucional y la protección de las instituciones democráticas.

Esta resolución no representa en ningún modo un revés al principio de transparencia, pues el acceso a la información debe ser sujeto de excepción cuando se advierta que existe la posibilidad de poner en riesgo la seguridad nacional (Perez, A. 2017).

3.1.3 Las mujeres en las fuerzas armadas

La mujer está ausente en muchas de las investigaciones sobre los grandes acontecimientos históricos, económicos, políticos y sociales, a pesar de lo cual, casi nadie debate el hecho de que ha sido uno de los principales factores para promover e incitar el reclamo y la lucha por la justicia social. A la mujer no le ha importado enfrentar o compartir los riesgos que conllevan los movimientos sociales.

Uno de los ejemplos más socorridos es la participación de las mujeres en el movimiento de independencia en 1810, cuando los grupos armados de la insurgencia y el propio ejército realista contaron con el apoyo complementario de las mujeres.

Su labor más reconocida fue el reclutamiento de soldados por medio de la persuasión. Ya en el conflicto, las mujeres fungieron como mensajeras y contrabandistas de armas y eran las principales espías del movimiento.

Se dice que durante la invasión estadounidense seducían a los soldados norteamericanos para conducirlos a emboscadas o para atraerlos a los barrios donde se les daba muerte.

Un momento decisivo en la participación de la mujer en el ejército, se desarrolló en la lucha contra la intervención francesa, cuando por cientos respondieron al llamado para defender a la patria, dispusieron de sus vidas y de sus familias, al unirse a las tropas republicanas.

Aunque la restauración de la República parecía brindar cambios sustanciales en la educación de las mujeres pues se pretendía rechazar la condición de pobreza y de marginación que arrastraban desde la independencia, la situación no mejoró e incluso, con el porfiriato, se recrudeció su condición económica, principalmente en los estratos más bajos.

Sin ningún otro precedente, la mujer se unió a la lucha de 1910. En las fuerzas rebeldes y en las filas del ejército oficial, las mujeres fueron las encargadas de la obtener y preparar los alimentos para las tropas, ya sea por su voluntad o forzadas pagadas por elementos de cualquiera de los ejércitos contendientes.

Al crearse en el instituto armado en 1913, las mujeres ganaron con sus méritos en el campo de batalla, en las zonas rurales y urbanas, un lugar, tanto en el ejército revolucionario, como posteriormente en el ejército constitucionalista (p.41),

pero, pese a su activa participación en el movimiento revolucionario a ninguna de ellas se le consideró para formar parte de la tropa; únicamente fueron incluidas como enfermeras.

Fue hasta el 19 de septiembre de 1938, durante la administración del general Lázaro Cárdenas, cuando se emitió un decreto para crear el cuerpo de oficinistas del Ejército. María González causó alta el primer día de febrero de 1939 siendo ella la primera mujer en activo en el Ejército y la Fuerza Aérea mexicanos.

La presencia de la mujer en las fuerzas armadas fue un proceso que se gestó paulatinamente. Los grandes logros avanzan a un ritmo lento, y el caso de la participación de la mujer en las Fuerzas Armadas, no fue la excepción. Las mujeres solicitaron al presidente de la República y al Secretario de Defensa Nacional que se les permitiera realizar el curso de paracaidismo. Así empezaron a incursionar en ámbitos laborales que estaban dedicados únicamente para los varones.

La participación de México en la Segunda Guerra Mundial cambió fundamentalmente el papel de la mujer en el ejército ya que los cuadros de mando en estas fuerzas armadas se vieron vacantes por lo que fue necesario cubrirlos con personal femenino. Paulatinamente, las mujeres fueron ganando terreno en el ámbito castrense (p. 18).

Al principio ocuparon puestos de enfermera u oficinista, pero poco a poco se han incorporado especialistas de diferentes disciplinas, engrosando su participación en las Fuerzas Armadas.

En el artículo 4 constitucional y dentro de la legislación militar se reconoce la igualdad entre hombre y mujer, aunque sabemos que aún en la actualidad existen vacíos que no se han podido salvar legalmente, denotando la mala aplicación de las leyes de México.

El Reglamento General de Deberes Militares no hace distinciones de género, pues un militar, sin importar el sexo que sea, está sujeto a la misma disciplina, lo que refleja un trato de igualdad y su labor está en el mismo nivel de riesgo que la del hombre y tienen las mismas obligaciones y deberes.

La Secretaría de la Defensa Nacional se ha encaminado a implementar algunas acciones para el desarrollo de la mujer militar, sobre todo, ha procurado practicar la política de no discriminación contra las mujeres.

Los planes y los programas de estudio fueron modificados para incluir a la mujer en 17 planteles militares.

Actualmente, no únicamente ocupan cargos administrativos, sino que también participan activamente en las operaciones.

En nuestro país hay una participación importante de mujeres dentro del ejército, en rubros de sanidad y administración. Nuestra nación no ha participado en conflictos internacionales desde 1945. En la administración de 2006 a 2012 se establecieron las reformas necesarias para instruir al personal femenino en operaciones de alto impacto.

La Secretaría de la Defensa Nacional implementó el programa para la igualdad entre mujeres y hombres de la SDN 2008 a 2012, en el que se crea las condiciones de igualdad que garantizan el desarrollo integral de la mujer, para que su esfuerzo contribuya al cumplimiento de las misiones encomendadas al Instituto Armado, estas son algunas:

- A partir del 2007 se amplió el número de planteles militares a los cuales pueden ingresar las mujeres como escuela superior de Guerra, escuela militar de ingenieros, escuela militar de aviación, etc.
- El 1 de enero de 2008 paso su revista de entrada la dirección General de Derechos Humanos, de la Secretaría de la defensa Nacional.

- El 1 de abril de 2008 se creó el grupo de promoción y difusión de la cultura de equidad de género.
- En el 2010 egresaron de la escuela superior de Guerra las Capitanes y enfermeras siendo las primeras en graduarse de este plantel.
- Durante el 2010 egresó la primera mujer de la escuela militar de transmisiones, con el grado de subteniente especialista en comunicaciones.
- Se incorporaron al cuerpo de policía militar 360 mujeres. Con diferentes actividades ya sea como escoltas, guardias, operaciones de alto impacto, seguridad a prisiones y etc.(P.47)

En el México contemporáneo y democrático no puede negarse la inclusión de las mujeres en las Fuerzas Armadas. Los avances tecnológicos han convertido en obsoleto el pensamiento que equiparaba fuerza militar con fuerza física. Una mujer bien adiestrada puede tener la misma destreza en misiones de combate que sus compañeros en armas.

Las mujeres que ocupan altos cargos y son líderes empresariales. De igual manera han obtenido los máximos grados militares en buena parte de los ejércitos del mundo, y se desarrollan como profesionistas responsables y competentes. La igualdad debe considerarse el punto de partida para nuevas fórmulas de integración de género que permitan a hombres y mujeres por igual complementarse en beneficio del pueblo de México.

3.1.4 Nuevas tecnologías

Muchas de las tecnologías que hoy conocemos tuvieron su origen en investigaciones con fines militares, ya sea en el desarrollo de armas más potentes, destructivas y de largo alcance, en el desarrollo de herramientas o métodos interceptar y descifrar las comunicaciones enemigas, o bien en la creación y perfeccionamiento de medios de defensa y protección para las tropas y las instalaciones estratégicas. Gradualmente los avances tecnológicos se van incorporando en la vida cotidiana de la población civil y del ciudadano común.

También hay tecnología que se desarrolla con fines de entretenimiento y que es utilizada después para apoyar las labores de las fuerzas armadas. Por ejemplo, las cámaras de la marca GoPro, tecnología desarrollada para los aficionados o profesionales de los deportes extremos, fueron adaptadas a los cascos de los militares en México para contar con evidencia de sus operaciones en el combate al narcotráfico. Las GoPro son cámaras de acción, personales, de alta definición, compactas, ligeras, resistentes y que pueden colocarse en vehículos, manillares, cascos, muñecas y otros soportes. Capturan fotografías y graban vídeos en alta definición a través de un objetivo gran angular.

Nos hemos acostumbrado a las tecnologías que nos rodean, por ejemplo, los *smartphones* con cientos de aplicaciones que nos facilitan los quehaceres diarios, el dinero plástico, el correo electrónico y los servicios de mensajería instantánea, las compras por internet. Pero muchas ventajas vienen también con muchos puntos débiles, como el robo de datos personales, los fraudes electrónicos, la filtración de información con fines políticos, la extorsión, el espionaje industrial y militar y el terrorismo, entre muchos otros.

Las nuevas tecnologías están generando nuevos riesgos a la seguridad, pues se están desarrollando de manera vertiginosa. Casi todas son muy populares porque intentan hacernos la vida más sencilla y divertida: de esta forma ahora disfrutamos de conexiones inalámbricas, dispositivos portátiles cada vez más pequeños y ligeros, con accesos remotos más veloces a nuestra información en volúmenes mayores, que con una frecuencia creciente estamos almacenando en la nube, es decir, en repositorios sobre lo que no tenemos control y que muchas veces se encuentran alojados en países cuya legislación sobre el uso de datos es más laxa y permisiva.

El riesgo consiste precisamente en la popularidad de estas tecnologías, pues su uso se ha vuelto masivo, sin conocer fronteras geográficas, políticas o culturales. De esta manera, cuando “todo el mundo utiliza el mismo sistema operativo, el mismo

explorador, el mismo cliente de correo electrónico, [...] el posible atacante deberá aprender mucho menos y dispondrá de muchas más posibilidades para sus operaciones” (Littlejohn, D. 2002, p. 106).

La tecnología potencia los riesgos de dos formas generales: en primer lugar, es utilizada directamente para cometer el delito cuando se trata de robo de información, fraudes electrónicos, suplantación de identidad en la web. Pero, por otra parte, la tecnología puede ser solo una herramienta para el delincuente. Debra Littlejohn distingue en este caso tres tipos de criminales:

Los criminales que usan la red para encontrar a su víctima, por ejemplo, algún violador o pedófilo, que establecen contacto y ubicación mediante internet pero que cometen el crimen en la vida real, están usando la web de manera circunstancial para cometer su delito.

Los que usan la red y sus equipos de cómputo para mantener archivos con información relacionada con sus actividades criminales, como las listas de clientes o los informes financieros resultado de apuestas ilegales o venta de drogas. De nuevo, la herramienta electrónica se usa circunstancialmente en la actividad delictiva, pues el almacenamiento y transferencia no están en sí mismos fuera de la ley.

El tercer grupo son los criminales que usan el correo electrónico o los servicios de mensajería instantánea para comunicarse y organizarse con sus cómplices, desde los grupos de ladrones, hasta la delincuencia organizada y las células terroristas. En esta situación, de nuevo la comunicación en sí misma no configura un delito, pero sí lo es la actividad ilícita que se discute o se planea (Littlejohn, D. 2002, p. 106-108).

Algunos de estos delitos pueden poner en riesgo la seguridad nacional, al exponer al Estado y sus instituciones, y por ende a la población, a diversas amenazas.

En la actualidad importantes empresas invierten grandes cantidades de dinero en *software* para prevenir el ataque de *hackers*. Han llegado al grado de ofrecer recompensas a los empleados que denuncien si sus empresas trabajan con programas de cómputo obtenidos de manera ilegal.

En 2005, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía estimó que más de 46 millones de mexicanos tenían acceso a internet, y que para el 2015 esa cifra alcanzaría los 55 millones.

Como nos menciona Alberto Nava en su obra *La Prueba Electrónica en Materia Penal*.

[...] ante la nueva realidad emergida con la criminalidad informática o electrónica y la incertidumbre que plantean hechos socialmente considerados nocivos e incluso ilícitos desde una perspectiva general, se suscita la duda sobre las repercusiones jurídico-penales de los mismos. En estas circunstancias, los fenómenos que así se presentan deben ser abordados inicialmente desde la perspectiva de la política criminal y la Criminología como instrumentos que dispone la ciencia global del Derecho Penal (2001, p. 7).

Es innegable entonces que el desarrollo de las nuevas tecnologías, particularmente las relacionadas con los medios de comunicación (la web o internet es uno de ellos) está haciendo más complicado el control de la información y ello puede significar riesgos para las organizaciones, instituciones oficiales y las autoridades de gobierno de todos los países.

En 2007 apareció un sitio de internet llamado WikiLeaks. Parecía solo un nuevo sitio más de periodismo de investigación, aunque algunos lo vieron como un experimento riesgoso (Chirinos, 2010, p.1).

De acuerdo con su fundador, Julian Assange, "WikiLeaks es un servicio público internacional [especializado] en permitir a periodistas o informantes que han sido censurados en presentar sus materiales al público" (Chirinos, 2010, p.1).

De acuerdo con un documento de los servicios de inteligencia estadounidenses, publicado en este sitio en 2010, WikiLeaks representa un riesgo para el sector militar que debe ser neutralizado, pues "[...] puede ser usado para difundir información falsa, desinformación y propaganda" (Chirinos, 2010, p.1).

Para las autoridades de Estados Unidos, la revelación de información confidencial del Ejército o del Departamento de Defensa puede ser utilizada por los servicios de inteligencia de otros países para dañar los intereses de ese país.

El sitio web es alojado en un servidor en Suecia y es financiado por "asociaciones internacionales de periodistas, grupos empresariales de medios, agencias de noticias y organizaciones de defensa de derechos humanos" (Chirinos, 2010, p.1).

Acosado por autoridades de diversos países, en junio de 2012 Assange se refugió en la embajada de Ecuador en Londres, Reino Unido por el temor a ser extraditado a los Estados Unidos y le fue concedido el asilo diplomático (elcomercio.com, 2012).

Julian Assange ha pasado más de 1,700 días refugiado en la embajada y su sitio ha publicado 8,5 millones de documentos confidenciales (eltiempo.com, 2016).

3.2. Ley de Seguridad Nacional

La Ley de Seguridad Nacional tiene su origen con la alternancia democrática, cuando llega a la Presidencia de la República Vicente Fox, un candidato que, por primera vez en la historia del México moderno, no pertenecía al Partido Revolucionario Institucional o a alguna de las facciones revolucionarias que dieron origen al PRI.

Fox desarticuló el aparato de seguridad, incluyendo al CISEN, al que considera la policía política del régimen del PRI, partido al que la opinión pública le atribuye los casos más escandalosos de corrupción y los personajes más impopulares, entre otros los presidentes José López Portillo, que tenía como jefe de la policía en el Distrito Federal al “negro” Durazo; Miguel de la Madrid quien impulsó la llamada “renovación moral” sin ningún resultado significativo, y Carlos Salinas de Gortari en cuyo sexenio ocurrieron el levantamiento del autodenominado ejército zapatista de liberación Nacional en Chiapas, con el subcomandante Marcos al frente; y los asesinatos del candidato del PRI a la Presidencia y, meses después, del secretario general de ese partido, acontecimientos violentos que desencadenaron la crisis de seguridad que vivimos hasta ahora.

El sexenio de Ernesto Zedillo no estuvo exento de hechos relevantes en materia de seguridad, pues en 1996 se resolvió el recurso de inconstitucionalidad que derivó en el criterio de la Suprema Corte que da sustento constitucional a la participación de las fuerzas armadas en seguridad pública (ver el apartado 2.3.1), y en 1997 los habitantes del Distrito Federal eligieron por primera ocasión al Jefe de Gobierno y la alternancia política provocó un reacomodo en los esquemas de seguridad pública local.

Pero sin duda, el acontecimiento que puso a la seguridad nacional en el centro de la atención de la opinión pública, fueron los atentados terroristas ocurridos en los Estados Unidos de América en septiembre de 2001, ya durante la administración panista.

Como presidente, Vicente Fox retomó una promesa de campaña y estableció la Comisión de la verdad, al frente del Fiscal Ignacio Carrillo, para enjuiciar al ex presidente Luis Echeverría por la represión al movimiento estudiantil de 1968, los hechos ocurridos el llamado “jueves de corpus” y la guerra sucia en Guerrero; pero su administración no creó una figura o modelo que sustituya al CISEN surgido de la antigua Dirección Federal de Seguridad.

En el año de 2004 se reformó la Constitución para dar facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad nacional (artículo 73) y al presidente de la República para preservarla (artículo 89).

Derivado de lo anterior, el 31 de enero de 2005 se publicó la Ley de Seguridad Nacional que establece por primera vez las bases de coordinación en la materia (Consejo de Seguridad Nacional y Secretariado Técnico); regula las funciones de inteligencia para la Seguridad Nacional; dota de un marco jurídico *ad hoc* al CISEN; establece controles parlamentarios y judiciales en la materia, cuya finalidad es sentar las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la seguridad nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia.

La nueva ley consta de seis títulos: primero "Disposiciones generales"; segundo "De las instancias encargadas de la seguridad nacional"; tercero "De la inteligencia para la seguridad nacional"; cuarto "Del control legislativo"; quinto "De la protección de los derechos de las personas"; y sexto "De la cooperación de las instancias locales y municipales".

La Ley establece la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en la tarea de preservar la seguridad nacional y regula los instrumentos legítimos para fortalecer los controles aplicables a la materia.

Establece que por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, lo que conlleva: la protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; el mantenimiento de la unidad del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de

gobierno; el mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación; la defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros estados internacionales y la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

En su artículo 5 establece como amenazas y riesgos a la Seguridad Nacional los actos tendentes a consumir espionaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio; actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales; actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada; actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra delincuencia organizada; actos que atenten contra el personal diplomático; todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva; actos ilícitos en contra de la navegación marítima; todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas; actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia; y actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable de bienes o servicios públicos.

El artículo 12 establece que entre los integrantes del Consejo de Seguridad Nacional estarán los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina.

El título tercero regula las actividades de inteligencia, la recolección de información, el procesamiento y análisis, la diseminación y explotación; los métodos de recolección, la intervención anónima y la información anónima; el uso de procedimientos, métodos, fuentes especificaciones, técnicas, tecnología o equipos, útiles a la generación de inteligencia para la Seguridad Nacional y que pueda ser utilizada para enfrentar una amenaza; el control jurisdiccional para la intervención de comunicaciones cuando se amenace la seguridad nacional, y la facultad del Poder Judicial de la Federación para determinar los juzgados que deban conocer de tales solicitudes (López, J. 2005. P. 309), como una excepción al derecho a la privacidad

de las comunicaciones en cumplimiento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, regula aspectos relativos al acceso y la reserva de la información relacionada con la seguridad nacional, para la cual establece un periodo de reserva de hasta 30 años (López, J. 2005. P. 310).

Con los gobiernos del Partido Acción Nacional, el país comenzó a vivir una de las épocas más difíciles en materia de seguridad nacional. Durante esos doce años se recrudeció la espiral de la violencia, y la corrupción, la impunidad y la falta de credibilidad en las instituciones han acrecentado el problema.

De hecho, aunque en su administración se decretaron la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley de Seguridad Nacional, no hubo un combate directo a la delincuencia organizada como el que ocurrió en el sexenio de Felipe Calderón.

3.2.1 Críticas a la Ley de Seguridad Nacional

La Ley de Seguridad Nacional ha recibido críticas de diversos actores pues se considera que no ha servido para resolver el grave problema de seguridad pública que ha vivido el país desde hace ya varias décadas ni ha venido a resolver el problema de la participación de las fuerzas armadas en el combate al crimen organizado.

Incluso antes de ser aprobada, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública manifestó que era un error que la Ley regulara el acceso a la información gubernamental en cuestiones de seguridad nacional que ya estaban previstas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (López, J. 2005. P. 313).

En 2007, cuando todavía no cumplía tres años de haber sido publicada, había quien la consideraba obsoleta, ajena a la realidad del país:

[...] e incapaz de garantizar la soberanía del país. Lejos de servir de marco jurídico en la lucha contra las amenazas a la estabilidad nacional, ha resultado una coartada para legalizar espionaje telefónico, intervenir correspondencia electrónica y criminalizar a disidentes del gobierno panista (Camacho, Z. 2007).

A juicio de algunos, la ley no ha podido garantizar que las instituciones encargadas de la seguridad nacional atiendan a los intereses de la nación en lugar de ser un instrumento para el gobierno en turno o los grupos políticos en el poder. Prueba de ello es que se únicamente se incluyeron como amenazas o riesgos a la seguridad nacional el “espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio” y los “actos que impidan a las autoridades a actuar contra la delincuencia organizada”, que tienden a salvaguardar los intereses del grupo político que ostenta el poder(Camacho, Z. 2007).

En este orden de ideas, se juzga que la Ley debe contemplar, además de las condiciones políticas y sociales, las características económicas, geográficas y demográficas del país, en la actualidad y en el futuro, por lo que debieron incluirse como riesgos como “la pérdida de soberanía alimentaria, las pandemias, el cambio climático o los embates contra los sectores estratégicos de la economía del país” (Camacho, Z. 2007), “los desastres naturales; [...] la vulnerabilidad de nuestras fronteras; las dinámicas migratorias internas y externas [...]; la pérdida de cohesión social [... y] los desequilibrios en el desarrollo nacional [...] (Muñiz, E. 2011).

La facultad otorgada al Cisen para, previa autorización de un juez, espiar a sospechosos de atentar contra la seguridad nacional, ha resultado intrascendente y no ha contribuido a hacer más efectivo el combate a la delincuencia organizada.

A decir de Mario Arroyo, especialista en seguridad nacional, catedrático del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores Monterrey y maestro en política

criminológica por la Universidad de Londres, el espionaje realizado por el Cisen “no tiene valor probatorio en un juicio y, por lo tanto, resulta ambigua esa disposición legal. Si no se puede utilizar esa herramienta para un juicio, entonces para consumo de quién es esa información” (en Camacho, Z. 2007).

Incluso en un nivel anterior, la ley no resuelve la falta de comunicación entre las diversas instituciones y mandos, y la consecuente fragmentación de la información y la duplicidad de funciones. Aunque al CISEN únicamente se le asignan funciones de inteligencia, “en la práctica y ante la necesidad se le adjudica todo lo referente a la materia [como] Desarme, Terrorismo y Seguridad Internacional [...] pero no los elementos jurídicos y presupuestales para realizarlo” (Muñiz, E. 2011).

Finalmente, la Ley de Seguridad Nacional no resuelve el problema de la participación de las fuerzas armadas en el combate a la delincuencia, participación que como hemos visto no ha disminuido los índices de criminalidad y sí ha generado un problema para el ejército al convertirse en blanco de críticas por su eficiencia y de reclamos por violación a los derechos humanos.

Más aún, el incremento de la violencia derivado de la “guerra contra el narcotráfico” ha provocado que se confundan la seguridad interior y la seguridad pública. Como se ha sostenido, el Ejército no debería participar en la seguridad pública pues por una parte dicha función corresponde a las policías, y por otra, se corre el riesgo de descuidar su cometido fundamental, que es la defensa nacional. Además, el empleo de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad pública podría ser percibido como una militarización de la sociedad, con el riesgo de ocupar espacios que corresponden al poder civil (De Miguel, J. 2016, p. 1-2).

3.3. Propuesta de reforma a la Constitución

Los Estados modernos son el reflejo de la democracia. En los sistemas de gobierno presidenciales o regímenes parlamentarios el Estado los conforman la población, el territorio, el orden jurídico, el poder político y la sociedad.

El espacio territorial asignado a cada una de las provincias, estados o municipios forman una unión que se rige bajo el entendido de que la Federación observa el principio de la convivencia social consagrado a en el pacto federal celebrado en 1917.

La característica principal de un régimen federal es permitir el desarrollo espontáneo de las instituciones políticas y sociales en las entidades; no debe ser necesaria la autorización del gobierno central para que actúen las autoridades locales. Cuanta menos regulación respecto de su estructura y forma de actuar más se estimulará el buen funcionamiento de las instituciones locales; por ello es procedente que se establezcan las prohibiciones y limitaciones más indispensables, así como alguna prevención de carácter general respecto a los gobiernos locales.

Hablar de federalismo es hablar de liberalismo y democracia; el liberalismo se convierte en una incesante experiencia histórica que surge de la razón para transformarse en actividad.

Contrariamente al centralismo, la doctrina liberal desembocó en la creación de naciones grupos opositores y gobernantes. Su racionalismo y dogmatismo intelectual hizo a los liberales, como bien señala Don Jesús Reyes Heróles (1974), protagonistas del devenir histórico y el liberalismo, en su choque con la realidad, adquirió la flexibilidad de lo histórico, permaneciendo, por racionalista, indemne frente al contagio de la relativización.

El liberalismo mexicano después de muchos años de lucha fue convirtiéndose en realidad y por ello adquirió matices de originalidad que lo diferencian de los demás sistemas liberales.

El proceso liberal mexicano fue y lo es actualmente sumamente complejo, es una forma de hacer política distinta a las demás. Uno de los méritos de los liberales mexicanos es el de hacer coincidir la persecución de sus fines con las necesidades concretas de amplios grupos de la población. De tiempo atrás ha venido sucediendo. Así lo relata Reyes Heróles:

Fernández de Lizardi en 1820, al analizar la aceptación de la Constitución de Cádiz en la Nueva España asienta que ésta sólo es aceptada por el “estado medio”, rechazándola en cambio “Las altas clases y las ínfimas”(Reyes Heróles, J. 1974, p. XI).

La doctrina liberal permea, penetra y convence a la sociedad; por ello comprender nuestra historia resulta indispensable.

Entender el liberalismo mexicano que constituye la base de nuestra actual estructura institucional no siendo producto de la espontaneidad, por el contrario, tiene raíces muy hondas que hoy en día resultan indispensables tomarlas en cuenta para entender el presente de México.

Esas raíces nos remontan a la historia reciente del porfirismo y de la Revolución Mexicana; el primero la antítesis del liberalismo, y la segunda como necesidad de transformación social gracias a un largo y complicado proceso liberal que la hizo posible.

Y es así que el liberalismo mexicano debe continuar, evolucionar, debe mejorar y perfeccionarse no debe permanecer inmutable y petrificado en una simple idea de doctrina liberal.

En México, el liberalismo desde sus orígenes distinguió las libertades políticas y las espirituales y el liberalismo económico; gracias a ello se abren amplias posibilidades para que la evolución liberal de nuestro país contrarreste y haga contrapeso a las distintas corrientes que aún se mantienen contrarias a la asunción de un verdadero y real liberalismo.

El liberalismo mexicano ha conseguido más fuerza y vigor y, como manifiesta Reyes Heróles, sería necio renunciar después de lo que ha conseguido.

Contamos con una excelente perspectiva para divisar el liberalismo mexicano, conocemos su desenlace cronológico: el Porfiriato. Sabemos de una eclosión liberal plena de sentido social: la Revolución Mexicana, hemos presenciado, por último, intermitencias en la Revolución, que a algunos – no escasos ni tampoco valiosos han hecho creer que asistimos a la terminación del proceso. Todo ello proporciona un magnífico mirador que puede conducirnos a que estudiando el liberalismo mexicano, un pasado no tan lejano, demos salida a una presión histórica favorable para el futuro de México (Reyes Heróles, J. 1974, p. 141).

Es cierto que no se carece de estudios integrales acerca del liberalismo mexicano, pero estos doctrinariamente son escasos, lo que sí abunda son los acontecimientos liberales en la historia de México, aunque los ideales que los animaron y conformaron en ocasiones se pierden. Predominan los hechos y las circunstancias que forjaron el ideal liberal mexicano aplicable a nuestros días.

Una vez que se ha entendido el liberalismo histórico de nuestro país, dicha corriente lo podemos dividir en dos rubros: el liberalismo económico social y el liberalismo político-jurídico.

El primero abarca dos particularidades a saber en la actualidad liberal: la propiedad y el libre cambio y protección.

Por lo que se refiere al segundo abarca los siguientes puntos que hoy en día son perfectamente aplicables:

- Las libertades civiles y políticas, liberales y democráticas y el proceso que lleva a su consignación en nuestro país.
- La vinculación del liberalismo con la democracia, el enlace que entre ambos se efectúa y las variaciones que en el desarrollo histórico se observan.
- La diferenciación entre el poder político y la sociedad y la teoría de la división de poderes.
- La secularización de la sociedad, la liberación de la sociedad y la afirmación de la supremacía estatal.
- La identidad liberalismo-federalismo, que en México se realiza.

Dentro del pensamiento liberal el papel que juegan las leyes y las instituciones son detonadores para impulsar el progreso y gracias a este progreso liberal que hizo posible el gobierno de clases intermedias con el apoyo popular permitió que el país disponga de un marco sociológico y político, además del jurídico que va más allá de la realidad nacional, un proceso tan acelerado que va prácticamente hace imposible sus retrocesos.

Como ha quedado establecido, el federalismo, el liberalismo y la democracia hacen una cadena en la cual el primer eslabón se consolida haciendo que la maquinaria denominada autoridad civil adquiera supremacía durante los momentos de gobierno para asestar fuertes y certeros golpes en contra de la oligarquía que tanto daño hace a la población.

En la presente propuesta se coincide con lo que menciona el ideólogo estadista Jesús Reyes Heróles en su obra “El liberalismo mexicano” al afirmar que:

El liberalismo mexicano proporciona una doble lección: por una parte, con lo que obtienen lo que logra, la implantación de principios; por la otra, con lo que impide: el triunfo de los contrarios; el no dejar cimentar nada que ayudará el retroceso (Reyes Heróles, J. 1974, p. 142).

El liberalismo es una forma política que se ha ido adaptando a la realidad, receptiva de la misma transforma adquiriendo de esta manera etapas superiores; un liberalismo cuyos rendimientos están a la vista; como las instituciones públicas surgidas de los gobiernos revolucionarios o las garantías consagradas en nuestro ordenamiento constitucional.

Gracias al liberalismo se ha ido erradicando el monopolio del poder político y jurídico que aún ejercen un reducido grupo de individuos; dicha erradicación ha originado que la sociedad participe con libertad en los asuntos públicos y ello hace posible la viabilidad nacional de auto transformación.

Si bien es cierto que el liberalismo mexicano ha traído grandes logros es pertinente reconocer que aún existen atraso, no podemos vivir en un régimen liberal absoluto si éste no es acorde con la realidad nacional, no podemos hablar de un régimen liberal, federal y nacionalista entendiendo este como la aspiración o tendencia de un pueblo o raza a constituirse en estado autónomo.

3.3.1 La zona gris en la alternancia democrática

México es un claro ejemplo de la relación indisoluble entre una democracia deficiente y un gobierno disfuncional, y el origen de esa nociva mezcla se halla en la persistencia de los vicios típicos de un régimen autoritario: la corrupción política y electoral, los conflictos de interés, el abuso de su autoridad, la censura, el abuso de las fuerzas pública y la impunidad, todo ello con el agravante de la idiosincrasia y las prácticas del priismo hegemónico parecen haberse enquistado en la totalidad del cuerpo político nacional.

El caso de México tiene características especiales, pero no es el único en el mundo. Durante la última década muchos países que transitaron del autoritarismo a la democracia han permanecido en lo que el politólogo Thomas Carothers ha llamado “la zona gris” (Carothers, Th. 2002, p. 9), un estadio intermedio entre los dos

sistemas que provoca estancamiento político y económico e impide el desarrollo democrático. Más allá de la realización de procesos electorales limpios, requisito indispensable de la democracia, lo que suele fallar en este tipo de regímenes híbridos o “autoritarismos competitivos” es el respeto a las libertades civiles, la legalidad y los derechos humanos, lo mismo que el control de la corrupción y la fortaleza de la sociedad civil.

En un estudio sobre la recesión democrática Larry Diamond enumeró 25 países en los que la democracia se ha derrumbado del año 2000 al 2014, entre ellos Venezuela, Rusia, Tailandia, Filipinas, Honduras, Nicaragua y Turquía (2015, p. 145). Esta regresión que la libertad y la democracia están sufriendo en muchos países se debe, según Diamond, al mal gobierno, y el mal gobierno tiene por principales causas la corrupción y el abuso del poder.

La falta de un verdadero estado de derecho, donde se tolera y en ocasiones se premia la corrupción, la impunidad y la falta de transparencia y de rendición de cuentas, son el origen de los gobiernos fallidos. Y las características del Estado Mexicano lo ubican muy cerca de la zona gris, pues vivimos en un federalismo teórico.

Ante la gravedad del problema de la delincuencia organizada que representa ya un claro desafío al Estado Mexicano, la necesidad de reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y dotar del correcto andamiaje jurídico a las fuerzas armadas para el cumplimiento de la tarea asignada, se vuelve cada día más urgente.

Para llevar a cabo este proceso y hacer de nuestro país el lugar donde se garantice el Estado de Derecho, son necesarios los siguientes cambios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se propone reformar el artículo 29 constitucional para incluir la facultad del ejecutivo de utilizar a la Fuerzas Armadas en tiempo de paz, ante los supuestos que actualmente se establecen: “perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto”.

Se sugiere incluir que, para el ejercicio de esta facultad, las autoridades podrán disponer del diagnóstico de la Agenda Nacional de Riesgos.

El texto propuesto quedaría como sigue:

En tiempos de paz, ante la perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro fenómeno que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, conforme el diagnóstico de la agenda nacional de riesgos, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión, y con la aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de este, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de previsiones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Se propone reformar la fracción VII del artículo 115 constitucional para incluir la facultad del Ejecutivo Federal de designar a un miembro de las fuerzas armadas como el mando operativo de la fuerza pública cuyo poder ostente en los lugares donde resida habitualmente o transitoriamente.

El texto propuesto quedaría como sigue:

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

...

VII La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente, aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado, le trasmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando, de la fuerza pública en los lugares donde resida habitualmente o transitoriamente, para lo cual, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, podrá designar a un general de división activo integrante del Ejército Mexicano o Almirante en activo de la Armada de México, o un General de división de la Fuerza Aérea, cediéndole el mando de manera temporal el gobernador del Estado o el jefe de Gobierno Distrito Federal.

Se propone utilizar la figura de iniciativa ciudadana de ley para lograr una reforma constitucional que permita, sin declarar suspensión de garantías, la creación de zonas de seguridad.

La reforma daría el fundamento legal a las tareas de las fuerzas armadas en seguridad pública, con base en la Ley de Seguridad Nacional, y adecuando las leyes respectivas, el Código de Justicia Militar, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Código Penal Federal, el Código de Procedimientos Penales y la Ley de las Normas Mínimas sobre Readaptación de Sentenciados.

Se conoce como iniciativa ciudadana o popular al mecanismo de derecho para presentar propuestas de ley ante el órgano legislativo. El fundamento constitucional se encuentra en la fracción IV del artículo 71 que contempla la posibilidad de que los

ciudadanos en número equivalente al 0.13% de la lista nominal de electores puedan presentar iniciativas de leyes.

Corresponde al Congreso de la Unión, de conformidad a las atribuciones previstas en el artículo 73, fracción XXIX de la Constitución, legislar sobre las iniciativas ciudadanas. Dicho mecanismo de participación ciudadana o iniciativa popular se encuentra ya vigente en varios estados de la República: Durango, Puebla, Veracruz, Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Morelos, Ciudad de México, Guerrero, Nayarit, Tamaulipas y Zacatecas.

Existen ya los mecanismos constitucionales necesarios para su discusión, por lo que se puede iniciar, a petición de parte, la elaboración de la propuesta de ordenamiento legal para la acción de las fuerzas armadas en tiempo de paz en la función de seguridad pública.

El listado nacional de electores en la última elección presidencial (2012), registró la cantidad de casi 78 millones de electores, por lo que se requerirían 101 mil 060 firmas.

Debe quedar claro que ante la gravedad del problema de la delincuencia organizada y las muy diferentes ocasiones en que los grupos criminales han desafiado al Estado mexicano, se debe de dotar del correcto andamiaje jurídico a las fuerzas armadas, para el cabal cumplimiento de la tarea asignada.

Para llevar a cabo este proceso y hacer de nuestro país un lugar donde se garantice el Estado de Derecho, es necesario reformar los artículos 21, 73, 115y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de implementar lo indicado en la Ley de Seguridad Nacional en los títulos segundo “De las instancias encargadas de la seguridad nacional” y sexto “De la cooperación de las instancias locales y municipales”.

Asimismo, es indispensable crear la figura jurídica de zonas de seguridad como espacios del territorio nacional que por sus características e importancia estratégica estarían sujetos a una regulación especial para las personas y las actividades que realizan, con la finalidad de garantizar la protección de estas zonas ante los peligros o amenazas internas o externas. El Ejecutivo y el Congreso de la Unión podrá declarar zonas de seguridad los espacios geográficos del territorio nacional señalados de la siguiente manera:

- Zonas fronterizas
- Zonas adyacentes a la orilla del mar, de los lagos, de las islas y ríos navegables.
- Los corredores de tránsito de oleoductos, gaseoductos, poliductos, acueductos y tendidos eléctricos principales.
- Las zonas que circundan las instalaciones militares y públicas, las industrias básicas estratégicas y los servicios esenciales.
- El espacio aéreo sobre las zonas fronterizas y las industrias básicas estratégicas y los servicios esenciales.

Conclusiones

Desde el siglo XIX la seguridad nacional estuvo vinculada a consolidación del Estado y a la defensa de la soberanía principalmente frente a las amenazas externas.

Fue durante la dictadura porfirista cuando hay un punto de inflexión en la política de seguridad nacional que a partir de entonces se centrará en la paz interior y en el control férreo que cada gobierno mantiene o intenta imponer sobre las personas y grupos que ubican fuera de la ley. Durante los 34 años de su mandato, el general Díaz lo hizo aplicando de manera discrecional la ley fuga y otros gobiernos lo hicieron utilizando a las instituciones policiacas y de inteligencia.

Tuvo que pasar casi un siglo y la transición democrática del poder a nivel ejecutivo federal que casi desmanteló el aparato de inteligencia, para que con la promulgación de la ley de Seguridad Nacional se creara el marco jurídico institucional para las actividades del CISEN.

Aunado a lo anterior, el impacto social y la modificación de hábitos de conducta que la naturaleza del fenómeno de la inseguridad ha generado en la sociedad mexicana y el Estado, han dado lugar a una reforma penal constitucional que ha modificado los planes de estudio de todas las universidades en la carrera de derecho; la creación de nuevas carreras a efecto de generar profesionales de las ciencias forenses especializados en materia de juicios orales; el reforzamiento del orden legal para fortalecer la persecución de delitos en materia de delincuencia organizada, delitos ambientales, delitos cibernéticos, terrorismo y migración como parte de las nuevas modalidades en seguridad nacional.

Hoy nadie cuestiona que el legítimo uso de la violencia es potestad de un Estado legítimamente constituido, es más, el detentar este monopolio es uno de los factores para considerar que un Estado es fuerte. El debate no está ahí, sino en la conveniencia y en las consecuencias de que las fuerzas armadas se encuentren en las calles combatiendo a la delincuencia organizada.

Los efectos más notorios son hasta ahora, las víctimas civiles inocentes (el daño colateral), la violación a los derechos humanos de los presuntos delincuentes y las críticas y cuestionamientos que reciben el Ejército cuando sus efectivos son señalados por estas acciones.

La falta de precisión normativa para la unificación de criterios de equipamiento en la aplicación de presupuesto en seguridad pública a nivel municipal ha afectado a la capacitación y el adiestramiento de los cuerpos policíacos. Las entidades federativas tampoco han cumplido con la meta de implementar un servicio profesional de carrera que incluya ingreso, desarrollo, capacitación, permanencia, baja por despido o jubilación.

Desde el año 2008 se han venido postergando los plazos establecidos para la certificación de las policías debido a la falta de capacidad de los centros de evaluación de control.

Actualmente, como nunca antes, persiste y crece la desconfianza de los ciudadanos ante la autoridad por la corrupción y asociación de funcionarios públicos de todos los niveles con la delincuencia organizada.

La permanente utilización de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública se justifica plenamente ante un problema que ha desbordado la capacidad de las instituciones civiles; sin embargo, podemos confirmar lo que al principio de la investigación se planteó como la hipótesis de trabajo: esta situación genera un vacío legal que vulnera al Ejército y a la Armada como instituciones en tiempo de paz y que

coloca al Estado mexicano en una situación, si no de colapso, sí de debilidad, pues hay zonas y regiones donde no puede imponer su autoridad y que nos obligan a reconocer que no hay un pleno Estado de derecho

Referencias

- Abellán, Joaquín (1991), "Concepción del Estado en Marx y en la tradición marxista", España: Universidad Complutense de Madrid. Recuperado el 10 de agosto de 2017 de http://pendientedemigracion.ucm.es/info/abellan/investigacion/historiapdf/1991_Marxismo.pdf
- Agustín, José. (1992). *Tragicomedia mexicana II, la vida en México de 1970 a 1982*. México: Planeta.
- Animal Político (2017). "Últimos 3 sexenios priistas, más violentos que el de Calderón: El Paso Times", en Animal Político, recuperado el 20 de mayo de 2017 de <http://www.animalpolitico.com/2012/01/ultimos-3-sexenios-priistas-mas-violentos-que-el-de-calderon-el-paso-times/>
- Ávila, A. & Jáuregui, L. (2010) "La disolución de la monarquía hispánica y el proceso de la independencia" en *Nueva Historia General de México*. México: El Colegio de México.
- Becerra L. & Meza, M. (2015) *Fracasos en la Estrategia de Seguridad*. México: Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. Recuperado el 20 de abril de 2017 de <http://cidac.org/wp-content/uploads/2015/09/fracaso-seguridad.pdf>
- Borja, Rodrigo, (2003). *Enciclopedia de la Política J-Z*. México: Fondo de Cultura Economía.
- Borjas García, Hugo Alejandro (2011). "El ejército en la configuración política del poder en México" en Tlatemoani, Revista académica de investigación, No. 5, marzo 2011. Recuperada el 23 de febrero de 2017 de <http://www.eumed.net/rev/tlatemoani/05/habg.pdf>
- Borjón, J. (2004). *La Seguridad nacional y el desarrollo del crimen organizado en Seguridad hemisférica e inseguridad global, entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*. México: UNAM.

- Braudel, F. (2005). *El mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II*. 2ª ed. México: Fondo de Cultura Economía.
- Bulnes, Francisco (1920). *El verdadero Díaz y la revolución*. México: Eusebio Gómez de la Puente, editor.
- Calderón de la Barca (1976). *La vida en México durante una residencia de dos años en ese país*. Biblioteca Porrúa, 14. México: Porrúa.
- Calderón, Felipe. (2006). *100 acciones por los primeros 100 días de Gobierno*. México: Presidencia de la República.
- Camacho, Zósimo. (2007). "Un fiasco la Ley de Seguridad Nacional" en *Contralínea.com.mx*, 1ª quincena de septiembre 2007. Recuperado el 2 de marzo de 2017 de http://www.contralinea.com.mx/archivo/2007/septiembre/htm/Fiasco_Seguridad_Nacional.htm
- Camal, M. (1997). *La cartera de la Seguridad Interna*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Carothers, Thomas. (2002). "The end of de transition paradigm" en *Journal of Democracy* No. 13/1. Washington, D.C.
- Cedillo, Juan Alberto, (2007). *Los nazis en México*. México: Grijalbo.
- Cedillo, Juan Alberto, (2011). *La cosa nostra en México. Los negocios de Lucky Luciano y la mujer que corrompió al gobierno mexicano*. México: Grijalbo.
- Coatsworth, J. (1990). *Los orígenes del atraso. Nueve ensayos de historia económica de México en los siglos XVIII y XIX*. México: Alianza Editorial Mexicana.
- Corona del Rosal, A. (1949). *Moral militar y civismo*. 2ª ed. México: Talleres Gráficos de la Nación.
- Cossío Villegas, Daniel (1974). *El estilo personal de Gobernar*". México; Joaquín Mortiz.
- Cruz, Oscar (2010). "La suspensión de garantías constitucionales a salteadores y plagiarios: ¿un tribunal de la acordada en 1871?", recuperado el 23 de marzo de 2017 de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2389/10.pdf>

- Chirinos, Carlos (2010) "Qué es wikileaks" en BBC Mundo 7 de abril de 2010.
Recuperado el 2 de abril de 2015 de
http://www.bbc.com/mundo/internacional/2010/04/100406_2317_wikileaks_sitio_gz.shtml
- De Castro, Tomas & Alvarado, Antonio. (1987) "Extracto de la causa formada al coronel Juan Yáñez y socios" en *Los verdaderos bandidos del Río Frío*. Facsímil de 1839. México: Hispánicas
- De Miguel, J. (2016), "Reflexiones sobre la ley de seguridad nacional" en ININVESTAM, sitio del Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México del Centro de Estudios Superiores Navales DO 11/16. Recuperado el 12 de abril de 2017 de
http://www.cesnav.edu.mx/ININVESTAM/docs/docs_opinion/do_11-16.pdf
- Diamond, Larry. (2015). "Facing up to Democratic Recession" en *Journal of Democracy*, enero 2015. Washington, D.C.
- Eggers, H. (2005). *Memorias de México*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- elcomercio.com, (2012) "Conozca quién es Julian Assange y la cronología del caso" en El Comercio, 16 de agosto de 2012. Recuperado el 14 de abril de 2017 de
<http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/conozca-julian-assange-y-cronologia.html>.
- eltiempo.com, (2012). "Fechas claves del caso de Julian Assange, el hacker que pasó al olvido", en El tiempo, 5 de febrero de 2016, recuperado el 12 de abril de 2017 de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16501490>
- Escuela Superior de Guerra (1980). *Nociones de Estrategia*. México: Secretaría de la Defensa Nacional.
- Espinosa, A. (2011). *Derecho Militar Mexicano*. México: Porrúa
- Flores, Enrique. (1988) *Unipersonal del arcabuceado*. México: UAM - INBA
- Flores, Mariana (2013). "El inicio de la cruzada internacional contra las drogas" en Revista Cuadrivio, abril 21, 2013. Recuperado el 2 de febrero de 2017 de <https://cuadrivio.net/academia/el-inicio-de-la-cruzada-internacional-contra-las-drogas/>

- Florescano, E. (1986). *Origen y desarrollo de los problemas agrarios de México 1500-1821*. Lecturas mexicanas No. 34. México: SEP/Era.
- Frazer, C. (2006) *Bandit nation a history of Outlaws and Cultural Struggle in México 1810-1910*. Nebraska: University of Nebraska Press.
- García, A. (2009). *La participación de las fuerzas armadas en el entorno actual de la seguridad pública*. México: Ala de Avispa Editores.
- Garciadiego, Javier, (2005). *La revolución mexicana crónica, documentos y planes*. México: UNAM.
- Garduño, G, (1998). *Epistemología y Semántica de la Seguridad Nacional*. México: Rosas.
- Glantz, M. (1982). *Viajes en México*. México: SEP/ FCE.
- Guzmán, M. (1928). *El águila y la Serpiente*. México: Casiopea.
- Heller, Hermann (1942), *Teoría del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Herrera Beltrán, Claudia, (2011) "Sedena, la que acumuló más quejas en 2010: Plasencia" en *La Jornada*, 9 febrero de 2011. Recuperado el 22 de febrero de 2017 de www.jornada.unam.mx/2011/02/09/index.php?section=politica&article=007n1pol
- Hobbes, Thomas (2003), *Leviatán*. Buenos Aires: La página-Losada. Recuperado el 20 de julio de 2017 de <http://bibliotecadigital.tamaulipas.gob.mx/archivos/descargas/31000000555.PDF>
- Hobsbawn, J. (2003). *Rebeldes primitivos*. Barcelona: Crítica.
- Ibarrolla, Javier (2003) *El ejército y el poder: Impacto e influencia política en el México moderno*. México: Océano.
- Jakobs, Günther & Cancio, Manuel (2003). *Derecho penal del enemigo*. Madrid: Civitas Ediciones.
- Littlejohn, Debra. (2002). *Prevención y delitos informáticos*. Madrid: Anaya Multimedia.
- Locke, John (2004), *Segundo tratado sobre el gobierno civil: un ensayo acerca del ver dadero origen, alcance y fin del gobierno civil*. España: Alianza Editorial.

- López Chavarría, José Luis. (2005) "Análisis de la reforma constitucional y de la iniciativa de ley sobre seguridad nacional" en Cuestiones Constitucionales. Revista de Derecho Constitucional, enero junio de 2005. Recuperado el 05 de enero de 2017 de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5732/7523>
- Ludlow, L. (2010). *Cien años en la historia de la Secretaría de Hacienda*. México: SHCP.
- Maquiavelo, Nicolás. (1987). *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Madrid: Alianza.
- Maquiavelo, Nicolás. (1998) *El Príncipe*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Márquez, R. (1999). "Estado, Seguridad Nacional y Cooperación Multinacional", en Revista de Administración Pública, p 167.174. México.
- Martín Moreno, Francisco, (2011). *Arrebatos carnales III. Las pasiones que consumieron a los protagonistas de la historia de México*. México: Planeta.
- Martínez, A, (2003). "Poder y Seguridad en una época de cambio", en *Revista de Administración Pública* No. 101, p. 139-142. México.
- Mendoza, E. (2005). *La globalización de la delincuencia*. México: Academia Nacional de Seguridad Pública.
- Meyer J. (1973). *Problemas campesinos y revueltas agrarias (1821-1910)*. México:SEP.
- Muñiz Trejo, Eduardo. (2011). "Críticas a la Ley de Seguridad Nacional de 2005" en Con la cicuta en el bolsillo.net 2011-04-21. Recuperado el 23 de enero de 2017 de <https://conlacicutaenelbolsillo.net/2011/ley-de-seguridad-nacional-de-2005/>
- Nava, Alberto (2011). *La Prueba Electrónica en Materia Penal. Nuevas tecnologías de la información, redes sociales, telefonía celular, dispositivos electrónicos, geolocalización, cadena de custodia, prueba ilícita, casos*. México: Porrúa.
- Ordaz, Pablo. (2009). "La guerra al narco multiplica las denuncias contra el Ejército Mexicano", en *El País*, 23 de mayo de 2009. Recuperado el 22 de marzo de 2017 de http://elpais.com/diario/2009/05/23/internacional/1243029601_850215.html

- Ortega, Gregorio (compilador) (1995). *Fernando Gutiérrez Barrios. Diálogos con el hombre, el poder y la política*. México: Planeta
- Ortega, Sergio. (1999). "La etapa Constitucionalista". En Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa. Recuperado el 30 de octubre 2016 de http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/estados/libros/sinaloa/html/sec_109.html
- Oyarvide, C. (2011) "La guerra contra el narcotráfico en México. Debilidad del estado, orden local y fracaso de una estrategia" en *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*. No 50 Julio a septiembre de 2011. Rescatado el 25 de marzo de 2017 de <http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/oyarvide.pdf>
- Payno, M. (1975) *Los bandidos de Río Frío*. 7ª ed. Sepan Cuantos 3. México: Porrúa.
- Piñeyro, J, (2006). *Seguridad Nacional en México: realidad o proyecto*. México: Editorial Pomares.
- Portal, Juan. (2014). "La violencia y el uso de los presupuestos de seguridad. Una mirada desde la Auditoría Superior de la Federación", conferencia en el Colegio de México, el 20 de mayo de 2014. México: Cámara de Diputados. Auditoría Superior de la Federación.
- Presidencia de la República (2006). "Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán". 11 de diciembre de 2006, México. Recuperado el 15 de marzo de 2017 de <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/>
- Ramírez, R. () "El sistema de seguridad nacional y los objetivos nacionales permanentes tutelados por la Constitución Política Mexicana", en *Revista de Administración Pública*. México.
- Ratz, Konrad. (2002) *Maximiliano de Habsburgo*. México: Planeta.
- Reyes Heróles, Jesús (1974). *El liberalismo mexicano*. Tomo I Los orígenes. 2ª ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rosao, Juan Antonio (2002). "Tres novelas mexicanas del siglo XIX, hoy: bandidaje y corrupción" en *Contribuciones desde Coatepec*; núm. 2. México.
- Rosas, María Cristina. (2004). "Las paradojas de la seguridad" en *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*. México: UNAM-Embajada de Canadá.

- Rueda Cabrera, A. (enero-junio 2012). "La actuación de las fuerzas armadas en labores de seguridad. Análisis histórico, normativo y funcional de la institución armada mexicana" en Revista Electrónica Métodos, enero-junio 2012, rescatado el 1 de marzo de 2017 de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/revista-metodos/article/view/30456/27484>
- Salinas de Gortari (2008). *La Década perdida*. México: Random House Mondadori.
- Sandoval, J. (2000). *Introducción al estudio del Sistema nacional de Seguridad Pública*. México.
- Santos, M. (2004). *Metodología de la Seguridad Nacional, la Seguridad nacional en México debate actual*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Saucedo, A. (2002). *Antecedentes histórico-jurídicos del Ejército en México*, México: IJ-UNAM.
- Secretaría de la Defensa Nacional (2012). *La mujer militar en México*. México: SEDENA.
- Serrano, J.A. & Zoraida, J. (2010). "El nuevo orden, 1821-1848", en *Nueva Historia General de México*. México: El Colegio de México.
- Silva, N. (2007). *La política de una rebelión. Los indígenas frente al tumulto de 1692 en la Ciudad de México*. México: El Colegio de México.
- Sin autor, "Estado" en Wiki Ciencias Sociales, recuperado el 20 de julio de 2017 de <http://es.cienciassocialessegundoperiodo.wikia.com/wiki/Estado>
- Singelmann, P. (1975). "Political Structure and Social Banditry in Northeast Brazil", en *Journal of Latin Studies*, vol 7/, p. 59-83
- Smith, A. (2000). *Nacionalismo y modernidad*. Madrid: Ediciones Istmo.
- Suprema Corte de Justicia (2000). "Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional (interpretación del artículo 129 de la Constitución)" en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. XI, abril de 2000. Página: 549. Tesis: P./J. 38/2000. Jurisprudencia. México: SCJN.

- Tépach, Reyes (2015). "El Presupuesto Público Federal para la función seguridad nacional, 2015-2016", Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, octubre 2015. México: Cámara de Diputados.
- Tutuino, J, (1990). *De la insurrección a la revolución en México*. México: Era.
- UNAM (2002). *Enciclopedia Jurídica Mexicana Q-Z*. México: Instituto de Investigaciones Jurídica UNAM-Porrúa.
- Vanderwood, P.J. (1986). *Desorden y progreso: bandidos, policías y desarrollo mexicano*. Universidad de Texas: Siglo XXI.
- Vanderwood, P.J. (1986). *Los rurales mexicanos*. México: FCE - Siglo XXI.
- Vanderwood, P.J. (1992) "El bandidaje en el siglo XIX, una forma de subsistir", en *Actores políticos y desajustes sociales, lecturas de historia mexicana*. Hernández, A. & Miño, M. (coords). México: El Colegio de México.
- Vázquez, J, (2000). "Los primeros tropiezos ", en *Historia General de México*. México: El Colegio de México, p. 527-582.
- Vega García, Gerardo (2002). *Seguridad nacional: concepto, organización, método*. México: Secretaría de la Defensa Nacional.
- Villalpando, José Manuel (2002). *Las Fuerzas Armadas y la Ley*. México: Escuela Libre de Derecho.
- Walker, William (1981). *Drug Control in the Americas*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Weber, M. (1975). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, Max (2009), *La política como vocación*. México: Alianza Editorial.
- White, Richard, (1981). "Two Outlaw Gangs of the Midle Border: American Social Bandits", in *The Western Historical Quartely*, vol 12/núm 4, p. 387-408.
- Whitehead, Don (1958). *Historia del FBI*. Buenos aires: Sopena.
- Wiseerberon, M. (1997). "Bandolerismo y política: la época de Antonio Silvino en la prensa", en *Historia y Grafía*, año 4/ núm 8, p. 177-208.
- Wrángel, F.P. (1975). *De Sitka a San Petersburgo al través de México*. México: SEP.
- Zavala, S. (2004). *Historia Universal de las instituciones jurídicas*. México: Suprema Corte de Justicia.

Zepeda Gil, Raúl (2016), “¿Qué es Estado fallido y Estado débil?” en Caos político. La política es un caos en camino al orden: Blog de ciencia política y opinión. Recuperado el 15 de agosto de 2017 de <https://zepecaos.wordpress.com/estado-fallido-y-estado-debil/>

Zeta (2015). “Tercer Informe de Peña: 57 mil 410 ejecuciones” en Zeta, libre como el viento. Recuperado el 20 de mayo de 2017 de <http://zetatijuana.com/2015/08/31/tercer-informe-de-pena-57-mil-410-ejecuciones/>

Astorga, Luis. (1966). *El siglo de las drogas*. México: Espasa Calpe.

Zwig, Stefan.(1978).“Fouché” Retrato de un político. Madrid: Editorial Época.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos

Ley Orgánica de la Armada de México.

Ley General de las Bases de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Código de Justicia Militar, Tomo 1. Secretaria de Defensa Nacional.

Estatuto Provisional del Imperio Mexicano. Recuperado el 12 de marzo de 2017 de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1865.pdf>

Anexo 1

Ley sobre salteadores y plagiarios de 1871

« Que el Congreso de la Union ha decretado lo siguiente:

« El Congreso de la Union decreta:

« Art. 1º Quedan suspensas exclusivamente para los salteadores y plagiarios las garantías de que habla la parte 1ª del artículo 13, la 1ª parte del artículo 19, y los artículos 20 y 21 de la Constitucion federal.

« Art. 2º Entre los casos á que el artículo 23 de la Constitucion aplica la pena de muerte, está comprendido el plagio.

« Art. 3º Los salteadores y plagiarios cogidos infraganti, serán castigados con la pena capital, sin mas requisito que el levantamiento de una acta por el jefe de la fuerza aprehensora, en que se haga constar el hecho de haber sido aprehendidos infraganti, y la identificacion de sus personas. Los que no fueren cogidos infraganti, serán juzgados sumaria y verbalmente por las autoridades cuyos agentes hayan hecho la aprehension, bien sean las autoridades políticas de los distritos ó los jefes militares de la Federacion ó de los Estados. El término del juicio no podrá exceder en ningun caso del plazo perentorio é improrogable de tres dias, durante los cuales podrán los procesados presentar las pruebas y defensas que á su derecho convengan. Dentro de di-

marcan, dice todas las medidas que juzgue necesarias contra los plagiarios y salteadores, á fin de restablecer la seguridad en toda la República.

« Art. 5º No se ejecutará la pena de muerte en ninguno de los casos en que haya de ser aplicada ésta ley, sin que previamente se remitan las causas originales ó en copia, por el conducto mas violento á las autoridades á quienes corresponda conceder indulto á los reos, para que les dispensen esta gracia, si lo tuvieren á bien.

« Art. 6º Las autoridades de los Estados no se reputan federales por el hecho de aplicar la presente ley.

« Art. 7º Las suspensiones á que se refiere el artículo 1º y la autorizacion que en el artículo 4º se da al Ejecutivo, durarán hasta el diez y ocho de Mayo de mil ochocientos setenta y dos.

« Salon de sesiones del Congreso de la Union. México, Mayo 18 de 1871.—*E. Montes*, diputado presidente.—*Protasio P. Tagle*, diputado secretario.—*Luis G. Alvarez*, diputado secretario.»

« Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Palacio nacional de México, Mayo 18 de 1871.—*Benito Juarez*.—Al C. José María del Castillo Velasco, Ministro de gobernacion.»

Anexo 2

Presupuesto de Seguridad Nacional 2016-2016

Distribución del gasto consolidado para la Función Seguridad Nacional, por programas presupuestarios, 2015-2016. (Millones de Pesos)

Programa Presupuestario	2015 PEF	2016 PPEF
Defensa de la Integridad, la Independencia, la Soberanía del Territorio Nacional	35,427.71	35,738.07
Emplear el Poder Naval de la Federación para Salvaguardar la Soberanía y Seguridad Nacionales	15,226.15	17,784.43
Operación y Desarrollo de la Fuerza Aérea Mexicana	11,349.73	12,093.53
Actividades de Apoyo Administrativo	8,400.22	8,145.16
Adquisición, Reparación y Mantenimiento de Unidades Operativas y Establecimientos Navales/Adquisición, construcción, reparación y mantenimiento de unidades navales	2,786.78	3,655.46
Servicios de Inteligencia para la Seguridad Nacional	7,616.13	3,273.20
Mantenimiento y Conservación de la Infraestructura Militar y Maquinaria Pesada y Administración Inmobiliaria	2,176.48	2,271.16
Proyectos de Infraestructura Social de Asistencia y Seguridad Social	942.19	1,957.47
Investigación y Desarrollo Tecnológico, Producción y Mantenimiento de Armamento, Municiones, Explosivos, Vehículos y Equipos Militares y Sus Accesorios	1,105.48	1,350.47
Investigación, Desarrollo y Producción de Vestuario y Equipo Militar y Mantenimiento de Infraestructura	1,009.74	1,054.55
Apoyo a las Actividades de Seguridad y Logística para Garantizar la Integridad del Ejecutivo Federal	1,124.37	858.88
Proyectos de Infraestructura Gubernamental de Seguridad Nacional	2,154.20	654.33
Salud y producción animal	99.56	87.06
Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres SDN	23.35	83.54
Asesoramiento, Coordinación, Difusión y Apoyo de las Acciones en Materia de Seguridad Nacional a Cargo del Consejo de Seguridad Nacional / Coordinación y apoyo de las acciones a cargo del Consejo de Seguridad Nacional	24.82	18.98

Programa Presupuestario	2015 PEF	2016 PPEF
Fideicomiso de Apoyo a Deudos de Militares Fallecidos o a Militares que Hayan Adquirido una Incapacidad en 1/a. Categoría en Actos del Servicio Considerados de Alto Riesgo	18.00	18.00
Programas de Emergencias Radiológicas Externo (PERE)	1.81	1.68
Desarrollo y Dirección de la Política y Estrategia Naval	1,251.97	-
Construcción Naval para la Sustitución de Buques de la Armada de México	963.74	-
Desarrollar las Comunicaciones Navales e Informática	880.97	-
Seguridad de la Navegación y Protección al Medio Ambiente Marino	178.71	-
Cuotas, Apoyos y Aportaciones a Organismos Internacionales	0.70	-
Total de Función Seguridad Nacional por PP	92,762.81	89,045.97

Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico de la Dirección de Servicios de Investigación y Análisis adscrito a la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información del Proyecto y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

PEF/ Información obtenida del Presupuesto de Egresos de la Federación y corresponde al presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.

PPEF/ Información obtenida del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y corresponde al presupuesto propuesto por el Ejecutivo Federal y está sujeto a la aprobación de la Cámara de Diputados.

Fuente: Elaboración propia a partir de Tépach, R. 2015, p. 21.

Anexo 3

Reglamento Federal de Toxicomanías de 1940

... el propietario para resguardo de sus intereses

Por lo expuesto, y con fundamento en la disposición legal invocada, el suscrito, Presidente de la República, ha tenido a bien dictar el siguiente

ACUERDO

UNICO.—Se declara inafectable el rancho de San Patricio, propiedad del señor Gustavo Pizarro, con superficie de 143 Hs (ciento cuarenta y tres hectáreas) de tempo-

resguardo de sus intereses. Publíquese el presente acuerdo en el "Diario Oficial" de la Federación y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala

Suitago Efectivo No Reeleccion

Palacio Nacional, Mexico, D F, a los diez dias del mes de enero de mil novecientos cuarenta.—Lazaro Cardenas—Rubrica—Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.—Gabino Vazquez—Rubrica—Jefe del Departamento Agrario

DEPARTAMENTO DE SALUBRIDAD PUBLICA

REGLAMENTO FEDERAL DE TOXICOMANIAS

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice Estados Unidos Mexicanos—Presidencia de la Republica

LAZARO CARDENAS, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed

Que en uso de la facultad que concede a este Ejecutivo de mi cargo, la fracion I del articulo 89 de la Constitucion General, y

CONSIDERANDO

QUE para combatir la toxicomania y el trafico de drogas enervantes se dicto el Reglamento Federal de Toxicomanias que ha venido rigiendo desde 1931 y que establece como sistema la persecucion y denuncia de los toxicomanos y traficantes de drogas,

QUE la practica ha demostrado que la denuncia solo se contrae a un pequeño número de viciados y a los traficantes en coita escasa, quienes por carecer de suficientes recursos no logran asegurar su impunidad,

QUE la persecucion de los viciados que se hace conforme al reglamento de 1931 es contraria al concepto de justicia que actualmente priva, toda vez que debe concebirse al viciado mas como enfermo a quien hay que atender y curar, que como verdadero delincuente que deba sufrir una pena,

QUE por falta de recursos economicos del Estado, no ha sido posible hasta la fecha seguir procedimientos curativos adecuados con todos los toxicomanos, ya que no ha sido factible establecer el suficiente número de hospi-

demias relativos delCodigo Sanitario, a propuesta del Consejo General de Salubridad, he tenido a bien expedir el siguiente

REGLAMENTO FEDERAL DE TOXICOMANIAS

ARTICULO 1.—Corresponde al Departamento de Salubridad Publica, de acuerdo con lo establecido en los articulos 415, 420 y 421 delCodigo Sanitario, fijar los procedimientos de tratamiento a que se someterian los toxicomanos

ARTICULO 2.—Para los efectos de este reglamento, será considerado como toxicómano todo individuo que sin fin terapeutico use habitualmente alguna de las drogas a que se refiere el articulo 406 delCodigo Sanitario

ARTICULO 3.—De conformidad con lo que estableció el articulo 412 delCodigo Sanitario y para cada caso particular de atencion medica a los toxicomanos, el Departamento de Salubridad autorizara discrecionalmente a los medicos cirujanos con titulo registrado en la propia Dependencia, para prescribir narcoticos en dosis superiores a las señaladas por la Farmacopea

Para los efectos de este articulo, los medicos particulares y los de dispensarios para toxicomanos, se sujetaran a las siguientes condiciones

a) —Solicitaran autorizacion de la Oficina de la Campaña contra las Toxicomanias, llenando la forma que la propia Oficina proporcione. En los Estados y Territorios Federales, dicha autorizacion sera extendida por el Jefe de los Servicios Sanitarios Coordinados o por el Delegado Sanitario, a reserva de que la Oficina de Toxicomanias la

que cumplan los requisitos del inciso b), artículo 3 de este reglamento

Solamente podrán surtir las prescripciones cuando se presenten los dos originales, uno de los cuales conservara el farmaceutico y el otro lo remitira el mismo a la Oficina de Toxicomanias

ARTICULO 5—Para la atencion de toxicómanos, el Departamento de Salubridad fundara los dispensarios y hospitales que considere necesarios. Unos y otros dependeran de la Oficina de la Campaña contra las Toxicomanias

ARTICULO 6—Los pacientes quedan obligados a someterse a tratamiento, bien sea en los dispensarios o por médicos particulares. Los pacientes que no cumplan con el requisito anterior, serán internados en el Hospital para Toxicomanos

ARTICULO 7—En los Estados y Territorios de la Republica los dispensarios quedaran adscritos a la Delegacion Sanitaria o a la Jefatura de los Servicios Sanitarios Coordinados

ARTICULO 8—Seran funciones de los dispensarios

a) —Llevar un registro de los pacientes toxicomanos cuyo tratamiento se autorice segun los datos de la forma especial que proporcione la Oficina de Toxicomanias,

b) —Despachar substancias narcóticas cuando éstas hayan sido prescritas en el formulario especial aludido en el inciso b) del artículo 3, y mediante el pago de su importe,

c) —Administrar al paciente toxicomano la droga que le haya sido prescrita, cuando éste lo pida y así lo determine el médico del dispensario

La atencion médica en el dispensario no causara honorarios

ARTICULO 9—El internamiento en los hospitales del Departamento quedara a juicio del medico tratante, ya

tipula el inciso a) del artículo 3

ARTICULO 11—Las infracciones al presente reglamento seran castigadas de acuerdo con lo que establece el Capitulo I del Libro V delCodigo Sanitario Federal y lo dispuesto en la fraccion III del artículo 496 del propioCodigo, sin perjuicio de las penas que señala elCodigo Penal, en el caso de que la infraccion cometida constituya un delito

Cuando las infracciones sean cometidas por médicos o farmaceuticos, ademas de las sanciones que procedan, de acuerdo con lo dispuesto en el parrafo anterior, se cancelara la autorizacion a que se refieren los artículos 3 y 4 de este reglamento, por el tiempo que estime pertinente el Departamento de Salubridad Publica

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO—Este reglamento deroga el anterior de fecha 23 de septiembre de 1931, y entrara en vigor el dia de su publicacion en el "Diario Oficial" de la Federacion

ARTICULO SEGUNDO—En el presupuesto del Departamento de Salubridad figuraran las partidas necesarias a la fundación y sostenimiento de hospitales, dispensarios y adquisicion de drogas enervantes para el tratamiento de pacientes toxicomanos

Para su debida publicacion y observancia, promulgo el presente en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, ciudad de Mexico, Distrito Federal, a los cinco dias del mes de enero de mil novecientos cuarenta.—Lazaro Cardenas—Rubrica—El Jefe del Departamento de Salubridad Publica, José Surob—Rubrica—El Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda y Credito Publico, Eduardo Suarez—Rubrica—Al C Lic Ignacio Garcia Tellez, Secretario de Gobernacion—Presente

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

RELACION DE LOS VALORES UNITARIOS ASIGNADOS A LAS CALLES DE LA COLONIA LOMAS DE CHAPULTEPEC

Anexo 4

Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996.

Ejército, armada y fuerza aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional (interpretación del artículo 129 de la constitución). La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la 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 en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quienes por disposición de los artículos 29, fracción I, y 30, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen a su mando al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, no atenta contra el numeral señalado del Código Supremo. Además, la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior.

Por estas razones, no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya 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 sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, acordó, con apoyo en su Acuerdo Número 4/1996 de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y seis, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la tesis que antecede

(publicada en marzo de ese año, como aislada, con el número XXIX/96), se publique como jurisprudencial, con el número 38/2000.

México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil. No. Registro: 192,084 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, abril de 2000 Tesis: P./J. 34/2000 Página: 550 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 la seguridad pública, conforme al régimen jurídico vigente. Para determinar cuáles son las funciones que puede desempeñar el instituto armado, integrado por esos cuerpos, es preciso atender al estudio sistemático de la Constitución en la que destacan las garantías individuales consagradas en el título primero y, en especial, la garantía de legalidad prevista en el artículo 16, en cuanto a que no puede 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. Dentro de este marco es preciso que la solución de ese problema se haga conforme a la aplicación del derecho y su estricto acatamiento, que deben respaldar todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, 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 abuso por parte de las autoridades en el ejercicio de sus facultades, o en la extralimitación en éste, en particular, cuando ello sucede en el delicado campo de la seguridad pública interior. Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, acordó, con apoyo en su Acuerdo Número 4/1996 de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y seis, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la tesis que antecede (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el número XXV/96), se publique como jurisprudencial,

con el número 34/2000. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil. No. Registro: 192,081 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, abril de 2000 Tesis: P./J. 37/2000 Página: 551 ejército, fuerza aérea y armada. pueden actuar acatando órdenes del presidente, con estricto respeto a las garantías individuales, cuando sin llegarse a situaciones que requieran la suspensión de aquéllas, hagan temer, fundadamente, que de no enfrentarse de inmediato sería inminente caer en condiciones graves que obligarían a decretarla. El artículo 89, fracción VI, de la Constitución faculta al presidente de la República a utilizar al instituto armado para salvaguardar no sólo la seguridad exterior del país, sino también la interior lo que, de conformidad con el artículo 16 del propio ordenamiento, exige fundar y motivar una decisión de tanta trascendencia. Por estas razones las fuerzas armadas están constitucionalmente facultadas para actuar, acatando órdenes del presidente de la República, cuando sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto -previstos por el artículo 29 constitucional- se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características que, de no enfrentarse de inmediato, sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones. En este supuesto, al no decretarse la suspensión de garantías, ante alternativas viables de solucionar pacíficamente los conflictos o que por no llegar éstos a la gravedad que supone el texto constitucional, o por algún otro motivo, se prevea que podrán controlarse con rapidez, se deberá cuidar escrupulosamente que se respeten las garantías individuales, estableciendo, incluso, a través de los organismos competentes, una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado. Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, acordó, con apoyo en su Acuerdo Número 4/1996 de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y seis, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la tesis que antecede

(publicada en marzo de ese año, como aislada, con el número XXVIII/96), se publique como jurisprudencial, con el número 37/2000. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil. No. Registro: 192,082 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, abril de 2000 Tesis: P./J. 36/2000 Página: 552 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 garantías, ello debe obedecer a la solicitud expresa de las autoridades civiles a las que deberán estar sujetos, con estricto acatamiento a la constitución y a las leyes.

Del estudio relacionado de los artículos 16, 29, 89, fracción VI, y 129, de la Constitución, así como de los antecedentes de este último dispositivo, se deduce que al utilizarse la expresión "disciplina militar" no se pretendió determinar que las fuerzas militares sólo pudieran 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, en los términos de la ley que al efecto se emita. Es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada 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 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 la misma, atento a lo previsto en su artículo 133. Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, acordó, con apoyo en su Acuerdo Número 4/1996 de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y seis, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la

tesis que antecede (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el número XXVII/96), se publique como jurisprudencial, con el número 36/2000. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil. No. Registro: 192,083 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, abril de 2000 Tesis: P./J. 35/2000 Página: 557 seguridad pública. su realización presupone el respeto al derecho y en especial de las garantías individuales. Del análisis sistemático de los artículos 16, 21, 29, 89, fracción VI, 129 y 133, de la Constitución, así como 2o., 3o., 5o., 9o., 10, 13 y 15, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 1o., 2o., 3o., 10 y 11, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y 1o., 2o., 9o. y 10, de la Ley Orgánica de la Armada de México, se deduce que el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados. El examen de los diferentes preceptos citados, con los demás elementos que permiten fijar su alcance, lleva a concluir que, jurídicamente, los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías; de ahí que el Constituyente Originario y el Poder Reformador de la Constitución, hayan dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho se puedan prevenir, remediar y eliminar o, al menos disminuir, significativamente, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos. Por ello, sería inadmisibles en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías, lo que daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución prevé para corregir esas desviaciones.

Consecuentemente, por el bien de la comunidad a la que se debe otorgar la seguridad pública, debe concluirse que resulta inadmisiblemente constitucionalmente un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de fenómenos que atenten gravemente contra los integrantes del cuerpo social, así como de cualquier otro que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en el Código Supremo. Por tanto, debe establecerse el equilibrio entre ambos objetivos: defensa plena de las garantías individuales y seguridad pública al servicio de aquéllas. Ello implica el rechazo a interpretaciones ajenas al estudio integral del texto constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados o en multiplicación de las arbitrariedades de los gobernantes, en detrimento de la esfera de derecho de los gobernados. Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, acordó, con apoyo en su Acuerdo Número 4/1996 de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y seis, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la tesis que antecede (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el número XXVI/96), se publique como jurisprudencial, con el número 35/2000. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil. No. Registro: 197,675 Tesis aislada Materia(s): Constitucional Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VI, septiembre de 1997 Tesis: P. CXXXVI/97 Página: 204 fuero. su prohibición en el artículo 13 constitución.

Al día y ante la magnitud del problema de la crisis de Seguridad que actualmente prevalece este el marco jurídico que establece la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, validando la Suprema Corte de Justicia de la Nación como parte de la Administración Pública.