



# **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**POSGRADO EN DERECHO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

**ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO, A  
PARTIR DE LA ALIANZA PARA LA SEGURIDAD Y LA PROSPERIDAD DE  
AMÉRICA DEL NORTE (ASPAN)**

**TESIS**

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:**

**MAESTRO EN DERECHO**

**P R E S E N T A**

**DAMIÁN CANALES MENA**

**TUTOR PRINCIPAL:**

**DR. SALOMÓN AUGUSTO SÁNCHEZ SANDOVAL.  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

**Santa Cruz Acatlán, Naucalpan, Estado de México, Octubre 2022.**



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.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>5</b>
--------------------------	----------

### **CAPÍTULO PRIMERO**

#### **TEORÍAS SOBRE LA LIBERTAD, EL RIESGO Y CONCEPTOS DE SEGURIDAD**

<b>FUNDAMENTALES .....</b>	<b>12</b>
----------------------------	-----------

I. LA TEORÍA SOBRE LA LIBERTAD DE JOHN STUART MILL .....	12
--	----

II. EL RIESGO .....	24
---------------------	----

III. LA PERSPECTIVA TEÓRICA OBJETIVISTA DEL RIESGO DE ULRICH BECK .....	28
--	----

1. La escenificación del riesgo .....	30
---------------------------------------	----

IV. LA VISIÓN TEÓRICA CONSTRUCTIVISTA DEL RIESGO DE NIKLAS LUHMANN .....	35
---	----

V. CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA .....	45
---------------------------------------	----

VI. CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL .....	49
--	----

VII. CONCEPTO DE SEGURIDAD INTERIOR.....	52
--	----

VIII. CONCEPTO DE SEGURIDAD PÚBLICA .....	54
---	----

CONSIDERACIONES .....	55
-----------------------	----

### **CAPÍTULO SEGUNDO**

<b>LA PROBLEMÁTICA DE INSEGURIDAD EN MÉXICO: DE LA ASPAN AL 2012....</b>	<b>58</b>
--	-----------

I. LA ALIANZA PARA LA SEGURIDAD Y LA PROSPERIDAD DE AMÉRICA DEL NORTE (ASPAN) .....	58
--	----

1. Antecedentes de la ASPAN.....	58
----------------------------------	----

2. ¿Qué es la ASPAN?.....	60
3. Estructura organizativa de la ASPAN .....	66
4. Principios sobre los que opera la ASPAN .....	67
5. Ejes de la agenda de seguridad de la ASPAN .....	77
6. Aspectos oscuros de la ASPAN.....	80
7. La sociedad civil y la ASPAN .....	82
II. LEY DE SEGURIDAD NACIONAL .....	83
III. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND) .....	89
1. Antecedentes.....	89
2. Plan Nacional de Desarrollo de Felipe Calderón Hinojosa (2007-2012) .....	92
IV. INICIATIVA MÉRIDA.....	99
V. AGENDA NACIONAL DE RIESGOS (ANR) .....	101
VI. PROGRAMA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL 2009-2012 .....	105
CONSIDERACIONES .....	110

## **CAPÍTULO TERCERO**

<b>ORDENAMIENTOS Y RESOLUCIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD, PERIODO 2012 – 2018</b> .....	112
I. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018.....	113
1. Seguridad nacional.....	118
2. Defensa exterior y seguridad interior .....	121
3. Seguridad pública .....	122
II. PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 2014-2018 .....	128
III. INICIATIVAS PARA LA CREACIÓN DE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR	134
1. Coincidencias de las iniciativas según la Comisión de Gobernación .....	136
2. Preocupaciones de los distintos actores sociales respecto a la expedición de una legislación relativa a la seguridad interior .....	139

IV. LEY DE SEGURIDAD INTERIOR .....	142
V. DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR.....	145
CONSIDERACIONES .....	152

## **CAPÍTULO CUARTO**

<b>MODELO DE SEGURIDAD ACTUAL Y PROPUESTA DE MEDIDAS ALTERNAS PARA LA DISMINUCIÓN DE LA VIOLENCIA .....</b>	<b>154</b>
I. PLAN NACIONAL DE PAZ Y SEGURIDAD 2018-2024 .....	154
1. Causas de la inseguridad y justificación genérica de las acciones .....	155
2. Ejes para resolver de manera transversal la crisis de inseguridad.....	157
2.1 Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia .....	157
2.2 Garantizar empleo, educación, salud y bienestar .....	158
2.3 Pleno respeto y promoción de los derechos humanos .....	159
2.4 Regeneración ética de la sociedad.....	160
2.5 Reformular el combate a las drogas.....	161
2.6 Empezar la construcción de la paz .....	162
2.7 Recuperación y dignificación de las cárceles.....	163
2.8 Seguridad pública, seguridad nacional y paz.....	164
II. REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL. ....	166
1. Antecedentes históricos de la Guardia Nacional.....	166
2. Exposición de motivos para reformar la Constitución en materia de Guardia Nacional .....	170
3. Artículos reformados de la Constitución en materia de Guardia Nacional. ....	172
4. Artículos transitorios de la reforma Constitucional en materia de Guardia Nacional .....	181
III. LEY DE LA GUARDIA NACIONAL.....	184

1. Uso de la fuerza y participación de las fuerzas armadas en actividades de seguridad pública.....	189
IV. ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE LA FUERZA ARMADA PERMANENTE PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA.....	191
1. Análisis del acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.....	191
2. Violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..	201
3. Inobservancia de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	210
V. GRÁFICAS DE INCIDENCIA DELICTIVA, Y PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD.....	215
VI. PROPUESTA DE MEDIDAS ALTERNAS PARA LA DISMINUCIÓN DE LA VIOLENCIA.....	253
CONCLUSIONES.....	255
BIBLIOGRAFÍA.....	259
LEYES Y DISPOSICIONES NORMATIVAS.....	261
JURISPRUDENCIAS.....	262
RESOLUCIONES.....	262
ARTÍCULOS DE REVISTAS.....	263
FUENTES ELECTRÓNICAS.....	264
NOTICIAS.....	272
APÉNDICE.....	273
APÉNDICE DE ANEXO AL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN.....	282
I. ALIANZA PARA LA SEGURIDAD Y LA PROSPERIDAD DE AMÉRICA DEL NORTE.....	282

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo el análisis de la problemática de seguridad pública en México a partir de la firma de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, hasta el modelo de seguridad vigente, a fin de evidenciar su ineficacia y formular algunas medidas alternas que pudieran contribuir a disminuir la violencia.

Abriga la intención de encontrar las razones que tomó en consideración el expresidente Felipe Calderón Hinojosa para declararle la guerra al crimen organizado, la que presumiblemente se iba a ganar y, que contrariamente a lo que su gobierno aseguró que se iban a revertir los niveles de inseguridad, tal estrategia ni siquiera hizo posible la contención de estos.

Se examina la persistencia de los tres últimos gobiernos incluido el actual, de apostarle en forma sistemática y progresiva a la utilización de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública que no son propias ni compatibles con su formación, lo que hasta ahora no ha arrojado resultados positivos.

El desarrollo del ejercicio en su primer capítulo aborda la teoría de la libertad de John Stuart Mill, cuya visión utilitarista de proporcionar el mayor bien posible a la más grande cantidad de personas, contrasta con la estrategia del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa de declararle la guerra a la delincuencia organizada y su tenacidad en esta.

Dicha táctica nunca sirvió para proporcionar mejores niveles de seguridad a los mexicanos, pero sí para que la sociedad olvidara los cuestionamientos por el apretado triunfo de Felipe Calderón en los comicios de 2006 en que fue elegido presidente de la República, para coadyuvar a impedir que se repitieran ataques terroristas como el sufrido por los americanos a las torres gemelas el 11 de septiembre de 2001, para ayudar a los Estados Unidos de América en el cuidado de su frontera sur y, para que aquel se congraciara con los estadounidenses y obtuviera su respaldo.

Se revisa el concepto del riesgo y su asociación con la incertidumbre, la contingencia y la toma de decisiones.

Se estudia la perspectiva teórica objetivista del riesgo de Ulrich Beck, quien expresa que la categoría de riesgo se refiere a la realidad discutible de una posibilidad que no es mera especulación, pero tampoco una catástrofe efectivamente acaecida, y, que cuando *es posible que los riesgos se presenten*, es porque existe la posibilidad contraria de que no se presenten, ya que de lo contrario se hablaría de certeza.

También se toca la escenificación del riesgo que hace actual el futuro de la catástrofe; la distinción entre catástrofe anticipada y catástrofe acaecida; y, la intención de la escenificación del riesgo, que es impedir que una catástrofe se produzca en el futuro, pero que contribuye de manera involuntaria a la reproducción y fortalecimiento del terrorismo a nivel mundial.

En el mismo orden de ideas, se analiza la teoría de sistemas de Niklas Luhmann, que pretendía ser universal para aplicarse en todos los fenómenos sociales y concebía a la comunicación y no a la acción como el elemento fundamental de lo social.

Se escruta la visión teórico constructivista del riesgo de Niklas Luhmann, que asume que todo riesgo implica una forma específica de entender, ordenar y calificar los fenómenos asociándolos a decisiones.

Además, consideraba que el riesgo sólo existe comunicativamente, ya que es un problema que pertenece al sistema (sociedad) y no al entorno y, que cuando el posible daño se atribuye a la decisión, se habla de riesgo y, precisamente, del riesgo de la decisión. O que cuando el posible daño es provocado en forma externa, se habla de peligro.

De igual manera, Luhmann sostenía que los riesgos siempre son observados; que existen observadores de primer y segundo orden y, que hay dos tipos de decisiones, una a las que llama objeto y otra a las que designa concepto, la primera que las distingue de todo lo demás sin especificar el otro lado de la decisión y la

segunda, que es aquello que limita lo que ha de tomarse en cuenta del otro lado como: bueno/malo, justo/ injusto, blanco/negro.

Como corolario de este capítulo, se analizan los conceptos de seguridad humana, seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública, en los que se hace referencia a su historia, evolución y la falta de delimitación entre los tres últimos, así como la carencia de un instrumento jurídico que determine que le corresponde atender a cada una de las fuerzas de seguridad del Estado de los tres órdenes de gobierno.

El segundo capítulo tiene como punto de partida la firma de la Alianza para la Seguridad y la prosperidad de América del Norte, cuyas siglas son ASPAN, celebrada el 23 de marzo de 2005 entre los presidentes de México y Estados Unidos de Norteamérica, así como el primer ministro de Canadá, Vicente Fox, George Bush y Paul Martín, respectivamente.

Al respecto, es pertinente adelantar que la ASPAN es un acuerdo ejecutivo no vinculante que tiene como fuente la costumbre dentro del derecho internacional público y, por lo tanto, no se encuentra regido por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, lo que se hizo de esta forma por parte de México para no ser sometido a la aprobación que por ley le hubiera correspondido al Senado de la República, en términos del artículo 76, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el citado documento se plasmaron como ejes dentro de la agenda de seguridad: la protección de América del Norte de amenazas externas; la prevención y respuesta a amenazas dentro de Norteamérica; y, aumentar la eficiencia del flujo seguro de tránsito de bajo riesgo a través de las fronteras compartidas.

Sin embargo, no se puede omitir señalar que la ASPAN surgió con motivo de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 a los Estados Unidos de Norteamérica, al quedar evidenciado que no eran capaces de procurarse su propia seguridad interna, por lo que tenían que recurrir a la ayuda de México y Canadá, para blindar sus fronteras y evitar nuevos ataques.

Asimismo, se hace referencia a los principios sobre los que opera la ASPAN, consistentes en: el reforzamiento de la seguridad interna y externa de México, Estados Unidos y Canadá; el logro de un proceso de integración para aumentar la cooperación y la competitividad comercial de América del Norte; y, el incremento de la calidad de vida de los habitantes de cada uno de los países que conforman la alianza, así como las razones por las que se considera que para México el primero y el tercero de estos principios no se han logrado.

De igual manera, se tratan los aspectos que se intentaron encubrir en la ASPAN, como son: la formalización de acuerdos no previstos en el TLCAN, de ahí el nombre de TLCAN Plus, que beneficia los intereses estadounidenses, las empresas transnacionales y los capitales transfronterizos, en detrimento de los habitantes de la región.

A la ASPAN se le reprocha en el caso de México, la pérdida de la soberanía en asuntos tan trascendentales como la seguridad, el medio ambiente y los recursos humanos y materiales de la nación, así como haber dejado a un lado un tema tan importante como lo es una reforma migratoria, que permitiera a los mexicanos que radican en los Estados Unidos adquirir la ciudadanía.

El segundo tema dentro de este capítulo es la Ley de Seguridad Nacional, que con la iniciativa de reforma enviada al Senado de la República el 23 de abril de 2009, se pretendió proporcionar a las fuerzas armadas el marco jurídico que demandaban para coadyuvar en las tareas de seguridad pública y accesoriamente, aprovechar la implementación de un procedimiento administrativo denominado “Declaratoria de afectación a la seguridad Interior”, por virtud del cual se podría justificar la injerencia de las Fuerzas Armadas prácticamente en cualquier labor de seguridad pública.

No obstante, en la iniciativa se soslayaron lagunas importantes como la falta de coordinación en la toma de decisiones, los diferentes mandos y liderazgos, la fragmentación de la información, la duplicidad de funciones, la carencia de mecanismos de intercambio de información y la ausencia de una política clara de transparencia.

Distinto instrumento internacional de importancia para la realización del presente trabajo lo constituye la Iniciativa Mérida celebrado entre México y Estados Unidos, a través del cual se establecieron mecanismos de otorgamiento y fiscalización de recursos técnicos y materiales en favor del primero, que en el sexenio de Felipe Calderón ascendieron a 1,400 millones de dólares, con la finalidad de contrarrestar la violencia ocasionada por el tráfico de drogas.

Entre los documentos nacionales que sirvieron de marco jurídico para la justificación de la guerra en contra de la delincuencia organizada declarada durante el mandato de Felipe Calderón Hinojosa, se encuentran el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012 y la Agenda Nacional de Riesgos 2012, de los cuales se destacan los aspectos más importantes en materia de seguridad y se realiza un análisis comparativo entre las estrategias del primero con la ASPAN.

En el capítulo tercero se abordan los ordenamientos y resoluciones que durante el mandato presidencial de Enrique Peña Nieto sirvieron de base para implementar los planes, programas y estrategias, con la intención de disminuir los índices delictivos, análisis que se hace en el orden que se generaron.

Primeramente, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que en la meta nacional un México en Paz buscaba garantizar la seguridad nacional y mejorar las condiciones de seguridad pública por medio del abatimiento de los delitos a través de su prevención; la disminución de los factores de riesgo asociados a la criminalidad; el fortalecimiento del tejido social y las condiciones de vida para inhibir las causas del delito y la violencia. Además, de la construcción de policías profesionales, un nuevo sistema de justicia penal y un sistema efectivo de reinserción social de los delincuentes.

Seguidamente, el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 que pormenoriza los objetivos y las estrategias que se pusieron en práctica para intentar revertir los índices delictivos que ya se consideraban desbordados, las que dieron resultados parciales transitoriamente, pero que a la postre terminaron por ser inútiles.

No puede faltar la Ley de Seguridad Interior publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2017, la que generó más preocupaciones que certezas, ya que legitimaba la actuación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y les daba competencia en funciones propiamente ministeriales, además de colocarlos en la posibilidad de sustituir a corporaciones policiacas de cualquier orden de gobierno, pero por fortuna, su vigencia fue efímera y su aplicación nula.

Como final de este capítulo, se hace la exposición del análisis y los razonamientos que realizaron los ministros en pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para declarar el quince de noviembre de dos mil dieciocho, procedentes y fundadas las acciones de inconstitucionalidad promovidas en contra de la Ley de Seguridad Interior, resolución que además declaró la invalidez del Decreto por el que se expidió esta, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete.

En el cuarto y último capítulo se analiza el modelo de seguridad vigente a partir del inicio de la administración de Andrés Manuel López Obrador, que comprende el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, del que se revisan las causas de la inseguridad y las acciones que emprendería el gobierno para lograr la pacificación del país, además de los ejes proyectados en forma transversal para resolver la crisis de inseguridad.

Se examina la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, en la que se hace un estudio de sus antecedentes históricos, de la exposición de motivos para darle nuevamente vida, de los artículos reformados en materia de Guardia Nacional y se concluye el tema con las observaciones a los artículos transitorios.

El tercer tema lo constituye la Ley de la Guardia Nacional, en donde se hace un análisis comparativo con la Ley de la Policía Federal y se revisa el uso de la fuerza y la participación de las fuerzas armadas en actividades de seguridad pública.

De igual forma, se ahonda en el acuerdo por el que se dispone de la fuerza armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

Así mismo, se comentan las violaciones que se considera se cometieron a diversos artículos de la Constitución Federal con motivo de la entrada en vigor del mencionado acuerdo; la inobservancia de sentencias emitidas por la corte interamericana de derechos humanos; y, se citan jurisprudencias aplicables al caso concreto.

Aspecto importante que no se puede omitir en un trabajo de investigación es el relativo a la comparación, en el caso específico, las incidencias delictivas de los periodos de Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador, hasta donde se disponga de ellas en esta última administración (las que en algunos casos abarcan desde la gestión de Vicente Fox), para lo que se incluye un apartado que se denomina, gráficas de incidencia delictiva y percepción de inseguridad.

Para terminar con el presente estudio, se incluye una propuesta de medidas alternas que se juzga, podrían ayudar a la disminución de la violencia.

## CAPÍTULO PRIMERO

### TEORÍAS SOBRE LA LIBERTAD, EL RIESGO Y CONCEPTOS DE SEGURIDAD FUNDAMENTALES

#### I. LA TEORÍA SOBRE LA LIBERTAD DE JOHN STUART MILL

John Stuart Mill en su libro sobre la libertad, en el primer párrafo de su capítulo cuarto denominado De los límites de la Autoridad de la Sociedad sobre el Individuo, señala que: “La individualidad debe gobernar aquella parte de la vida que interesa principalmente al individuo y la sociedad esa otra parte de la vida que interesa principalmente a la sociedad”.<sup>1</sup>

Esto no se puede entender de otra manera, siempre y cuando la conducta asumida no afecte los intereses de terceros o de la sociedad.

Añade que: “...todo el que obtiene protección de la sociedad debe devolver algo por este beneficio, y el hecho de vivir en sociedad hace indispensable que cada uno se obligue a observar una determinada línea de conducta con respecto a los demás. Esta conducta consiste, primero, en no dañar los intereses de otro...”.<sup>2</sup>

En efecto, todos le debemos algo a la sociedad por el sólo hecho de vivir en la misma, más aún cuando se hace en paz y armonía, pero mucho más le debe aquel que ha recibido un mandato de la mayoría de los ciudadanos para representarlos y gobernarlos, lo que cobra mayor fuerza al haber protestado solemnemente guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen..., *mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión...*

Mirar en todo por el bien y prosperidad de la Unión significará, ¿firmar la Iniciativa Mérida<sup>3</sup> que nos obliga a cuidar la frontera sur de los Estados Unidos de

---

<sup>1</sup> Stuart Mill, John, *Sobre la libertad*, trad. de Carlos Rodríguez Braun, Madrid, Tecnos, 2008, p. 179.

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 179 y 180.

<sup>3</sup> Véase Apéndice (1).

América y a librar una guerra en nuestro territorio en contra de la delincuencia organizada como lo determinó hacer Felipe Calderón Hinojosa?

Antes de profundizar en el tema, vale la pena señalar que no es que esté de acuerdo con que el crimen organizado sentara sus reales en territorio nacional e hicieran lo que mejor les pareciera, el problema se encuentra en saber si existían otras alternativas para enfrentar el problema y en caso de haberlas, por qué no se exploraron una vez que se dieron cuenta que las utilizadas no rendían los frutos que se esperaban.

Por el contrario, cada vez había más violencia con los consecuentes daños sociales, traducidos en la pérdida de vidas humanas, desaparecidos, desplazados y el temor social generalizado, además del descrédito de nuestro país en el exterior y el deterioro más acentuado de la imagen de las instituciones encargadas de la seguridad y de las que les brindaban apoyo en dichas labores.

Por otra parte, no es necesario que alguien tenga la intención dolosa de perjudicar los intereses de los demás o de causarles algún daño en su persona, su patrimonio o sus bienes, basta con que esa persona haya tomado una decisión equivocada o mediante un acuerdo ejecutivo se haya comprometido en nombre de todos los mexicanos a realizar una serie de acciones, con los costos ya indicados, para que su conducta resulte reprochable.

Asimismo, John Stuart Mill sostenía que “Los actos de un individuo pueden ser perjudiciales para otros, o carecer de la debida consideración a su bienestar...”<sup>4</sup>

La actuación de Felipe Calderón Hinojosa encuadra perfectamente en el pensamiento de John Stuart Mill, ya que además de resultar perjudicial para todos los mexicanos, careció de la debida consideración para su bienestar.

También pensaba John Stuart Mill que: “El ofensor puede ser justamente castigado... En el momento en que cualquier aspecto de la conducta de una

---

<sup>4</sup> Stuart Mill, John, *op. cit.*, p. 180.

persona opera perjudicialmente sobre los intereses de otros, la sociedad tiene jurisdicción sobre ella...”.<sup>5</sup>

Lejos, muy lejos de mejorar los niveles de seguridad, lo que se incrementó fueron los índices de inseguridad, principalmente los homicidios, los secuestros, los robos, sin pasar por alto los conocidos como “levantones”, el cobro de derecho de piso, las extorsiones,<sup>6</sup> solo por mencionar algunos de los principales delitos que cobraron auge en dicha administración, que lamentablemente vemos, continúan.

No obstante que el ofensor nunca estuvo dispuesto a rectificar su estrategia, ni dio un paso atrás, nunca ha sido castigado, mucho menos la sociedad ha tenido jurisdicción sobre el mismo, ni siquiera ha merecido una disculpa por los irreparables daños causados por esa política pública fallida.

Igualmente, John Stuart Mill afirmaba que “Lo que se necesita no es ninguna disminución sino un acusado incremento en los esfuerzos desinteresados para promover el bien ajeno”.<sup>7</sup>

El principio de los esfuerzos desinteresados para promover el bien ajeno tampoco se dio en la estrategia utilizada por Felipe Calderón Hinojosa, ya que siempre antepuso sus intereses políticos.

Como todos los mexicanos sabemos, el triunfo que lo llevó a la primera magistratura del país estuvo severamente cuestionado, sobre todo por los partidos de izquierda, principalmente por el PRD, a grado tal que tuvo que entrar por la puerta trasera del Palacio Legislativo de San Lázaro para rendir su protesta como presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tal razón, sintió la imperiosa necesidad de legitimarse y tomó como bandera el tema de la seguridad, *con la ilusión que, al incluir en su estrategia a las fuerzas*

---

<sup>5</sup> *Ídem.*

<sup>6</sup> Véase, Apartado de gráficas de incidencia delictiva y percepción de inseguridad, pp. 203-240.

<sup>7</sup> Stuart Mill, John, *op. cit.*, p. 181.

*armadas*, en la que llamó *guerra contra la delincuencia organizada*, se ganaría, lo que contribuiría a reposicionar su imagen entre nuestros connacionales, con independencia de la que se estaría construyendo hacia el exterior, de manera especial con los Estados Unidos de América.

De la misma manera, John Stuart Mill pensaba que “Los seres humanos se deben ayuda mutua para distinguir lo mejor de lo peor, e incitarse a escoger lo primero y evitar lo último”.<sup>8</sup>

Si se parte de la hipótesis que Felipe Calderón Hinojosa fue asesorado en materia de seguridad, cómo parece obvio que así fue, qué clase de conocimientos tenían sus consejeros que no les permitió tener la agudeza visual para imaginar el escenario en que terminaría esa administración, ya que no hubo una política pública, ni se publicó un documento que estructurara la acción. Sólo hubo decisiones inmediatas y coyunturales.

Como presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, con motivo de la designación de su gabinete de seguridad, el 30 de noviembre de 2006 expresó en lo conducente que, el problema del narcotráfico y la delincuencia organizada tenían que enfrentarse con acciones enérgicas y que “...será una gran batalla que tomará años, costará muchos esfuerzos, recursos económicos e incluso, como he dicho, probablemente sacrificio de vidas humanas de mexicanos, pero es una batalla que estamos decididos a librar y que vamos a ganar los mexicanos...”.<sup>9</sup>

Sostener que tomaron la mejor decisión para el país equivaldría a que por lo menos se hubieran mantenido los índices de inseguridad con los que inició su gestión, lo que no sucedió, ya que en la medida que transcurría el tiempo, empeoraban los resultados.

---

<sup>8</sup> *Ídem.*

<sup>9</sup> Cfr. Portal electrónico de la Presidencia de la República <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/11/presentacion-del-gabinete-de-seguridad/>, Fecha de consulta: 28 de agosto de 2018.

También John Stuart Mill en relación con los seres humanos consideraba que: “Deberían estimularse siempre recíprocamente para el ejercicio creciente de sus facultades más elevadas, y para orientar cada vez más sus sentimientos y esfuerzos hacia objetos y contemplaciones sabios y no necios, edificantes y no degradantes”.<sup>10</sup>

En la denominada *guerra contra el narcotráfico* durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, la estimulación recíproca entre los que tuvieron que atender el tema de la seguridad parece que fue para ser persistentes y en términos de John Stuart Mill, para ser más necios y degradar las instituciones de la República, ya que no se tiene conocimiento de un solo actor que haya invitado a la reflexión, a la cordura, o propuesto dar marcha atrás en las acciones emprendidas.

Por el contrario, siempre que el crimen organizado actuó con más violencia, se respondió de la misma forma, acrecentándose la incertidumbre, la zozobra y el miedo, lo que se vio reflejado en un número de comunidades, ciudades y Estados, cada vez mayor.

En el mismo orden de ideas, John Stuart Mill manifestaba que:

Los actos que perjudican a terceros exigen un tratamiento totalmente diferente. Quebrantar sus derechos; infligirles cualquier pérdida o daño no justificado por los derechos propios de quien actúa; la falsedad o duplicidad en sus relaciones con ellos; el uso desleal o poco generoso de las ventajas que se posean sobre ellos; incluso la abstinencia egoísta de defenderlos frente al daño —éstos son objetos que merecen reprobación moral y, en casos graves, reparación y castigo moral—. <sup>11</sup>

John Stuart Mill tiene totalmente la razón cuando expresa, que los actos que perjudican a terceros exigen un tratamiento totalmente diferente.

---

<sup>10</sup> Stuart Mill, John, *op. cit.*, p. 181.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 185.

La tiene, porque los gobernantes en la medida de lo humanamente posible no deben equivocarse en las decisiones que toman y de suceder así, están obligados a rectificar tan pronto como se den cuenta que el problema que tratan de resolver no se soluciona, o lo que es peor, se complica, lo que tampoco sucedió en el caso de Felipe Calderón Hinojosa, quien se empeñó en mantener la estrategia con la que inició su gobierno de declararle la guerra al crimen organizado.

Lo cierto es que se ha causado un gran perjuicio a todos los mexicanos por el número de víctimas con motivo de esa *guerra* y sus *daños colaterales*: homicidios, desapariciones forzadas, secuestros, extorsiones, etc.,<sup>12</sup> además del cuantioso gasto económico y la incertidumbre que ha generado, así como por los años que se ha enfrentado la misma, sin que hasta la fecha se mejoren los índices delictivos ni se obtengan resultados satisfactorios.

También John Stuart Mill hizo referencia a "...la falsedad o duplicidad en sus relaciones con ellos; el uso desleal o poco generoso de las ventajas que se posean sobre ellos; incluso la abstinencia egoísta de defenderlos frente al daño —éstos son objetos que merecen reprobación moral y, en casos graves, reparación y castigo moral—".<sup>13</sup>

Felipe Calderón Hinojosa actuó con falsedad porque durante su campaña presidencial se asumió como el presidente del empleo, lema que con posterioridad abandonó para enarbolar en su lugar el tema de la seguridad, específicamente el de la guerra contra la delincuencia organizada, ya que pensó que éste le daría mejores dividendos en su carrera política.

En relación con la abstinencia egoísta de defenderlos, frente al daño al que hace referencia el autor que se analiza, hubiera bastado con un poco de concientización y de sensibilidad para hacer a un lado su necesidad y desistir de su

---

<sup>12</sup> Véase, Apartado de gráficas de incidencia delictiva y percepción de inseguridad, pp. 203-240.

<sup>13</sup> Stuart Mill, John, *op. cit.*, p. 185.

estrategia, por lo que el castigo moral que está recibiendo es la medida menos drástica que está pagando.

Igualmente, John Stuart Mill hacía alusión a: “La propensión a la crueldad; la malicia y la malevolencia; ...el disimulo y la falta de sinceridad; ...el *egotismo* que considera al ego y lo que le concierne como más importantes que cualquier otra cosa, y decide todas las cuestiones dudosas en su propio favor —éstos son vicios morales, y conforman una personalidad mala y odiosa...”.<sup>14</sup>

Todas estas son características que se dieron en la forma de actuar de Felipe Calderón en su lucha contra el crimen organizado. Si bien el no actuó por sí, no por esa razón podemos decir que no hubo crueldad, bastaría abrir las páginas de cualquier diario o consultar otro medio de información de aquellos años, para confirmar que sí la hubo en la comisión de tantos delitos.

Por otra parte, se condujo con disimulo y falta de sinceridad al vendernos la idea de que era una batalla que íbamos a ganar los mexicanos, lo que nunca nos dijo cuándo, cosa que hasta la fecha no ha sucedido.

En cuanto al *egotismo*, es algo que caracteriza al expresidente Calderón, ya que siempre que se le reprochó su decisión, era notoria la molestia que le causaba, siempre hizo oídos sordos a ese tipo de comentarios y nunca estuvo dispuesto a dar marcha atrás a su estrategia, él no se podía equivocar, siempre tuvo la razón, era infalible, *los equivocados eran los que cuestionaban su política en materia de seguridad*.

De la misma manera, John Stuart Mill hizo mención que las personas: “Pueden revelar un indeterminado grado de insensatez, o de falta de dignidad personal y respeto por uno mismo; pero sólo se exponen a reprobación moral cuando implican un incumplimiento de los deberes hacia los demás...”.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> *Ídem.*

<sup>15</sup> *Ídem.*

Al decidir Felipe Calderón Hinojosa poner en práctica la política pública de combatir al crimen organizado en la forma que lo determinó y declararles la guerra, no solamente demostró un indeterminado grado de insensatez, sino que además comprometió el trabajo de las fuerzas armadas al incorporarlos a tareas de seguridad.

Esto ha implicado gastos de equipamiento, de armamento, de infraestructura, de tecnología, de contratación de más personal, de ampliación de su presupuesto entre otros, por lo que la reprobación moral de que ha sido objeto por dicha guerra, la generalidad la ha calificado como justificada.

En el análisis de la gestión de Felipe Calderón Hinojosa en el rubro de la seguridad, es necesario tener en consideración que según el portal electrónico de la misión diplomática de los Estados Unidos de América en México:

En diciembre de 2008, México y los Estados Unidos firmaron la primera Carta de Acuerdo sobre la Iniciativa Mérida, escribiendo así un capítulo histórico de cooperación y reconocimiento de las responsabilidades compartidas de ambas naciones con el fin de contrarrestar la violencia ocasionada por las drogas que amenaza a los ciudadanos en ambos lados de la frontera.<sup>16</sup>

Tanto la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte ASPAN,<sup>17</sup> como la Iniciativa Mérida, son acuerdos ejecutivos firmados por los presidentes de la república que han estado en funciones por parte de México, mismos que no tienen el carácter de Tratados Internacionales y por lo tanto no han requerido de la aprobación del Senado, los han suscrito en uso de las facultades discrecionales con las que cuentan.

---

<sup>16</sup> Cfr. Portal electrónico de la misión diplomática de los Estados Unidos <https://mx.usembassy.gov/es/our-relationship-es/temas-bilaterales/iniciativa-merida/>, Fecha de consulta: 3 de septiembre de 2018.

<sup>17</sup> Véase Apéndice (2).

En cuanto a los resultados se ha dicho que:

A cinco años de su implementación, la iniciativa Mérida ha construido una nueva arquitectura para la cooperación bilateral en materia de seguridad, ha proporcionado apoyo tangible a las instituciones mexicanas de seguridad y judiciales y ha impulsado los esfuerzos de los Estados Unidos para detener el tráfico de armas, dinero y demanda de drogas. Inicialmente firmada por los presidentes Calderón y Bush, la iniciativa Mérida continúa con los presidentes Peña Nieto y Obama. Con más de 2.3 mil millones de USD de fondos asignados por el Congreso de los Estados Unidos, la Iniciativa Mérida ha entregado 1.6 mil millones de USD en equipo y entrenamiento a la fecha.<sup>18</sup>

La construcción de la nueva arquitectura para la cooperación bilateral en materia de seguridad sólo la ven quienes lo afirman, hasta la fecha los mexicanos lo único que hemos observado es un incremento en la violencia y la delincuencia, problemas que no tienen los norteamericanos, ya que aparte del muro que construían en la frontera sur con México, cuentan con el muro de la contención de las amenazas a su seguridad que les funciona desde la frontera sur de nuestro país para hacerlo más eficiente.

Es del conocimiento de mucha gente, sobre todo de la que se encuentra en los Estados del sur de la república, que hay desplegado personal de varias agencias estadounidenses en dicha zona para supervisar las labores que ahí se realizan,<sup>19</sup> convenidas con motivo de la firma del acuerdo Iniciativa Mérida.

---

<sup>18</sup> Cfr. Portal electrónico de la misión diplomática de los Estados Unidos <https://mx.usembassy.gov/es/our-relationship-es/temas-bilaterales/iniciativa-merida/>, Fecha de consulta: 5 de septiembre de 2018.

<sup>19</sup> Véase Apéndice (3).

De los compromisos que contrajo Estados Unidos a través del acuerdo antes citado, consistentes en “detener el tráfico de armas, dinero y demanda de drogas”,<sup>20</sup> hasta la actualidad no se aprecia que tengan el mínimo interés por hacerlo, cada vez es más notorio que en nuestro país existe un mayor número de armas de manera ilegal, que circula más dinero de procedencia americana producto del tráfico de drogas y que la demanda de estas últimas va en aumento.

Lo que realmente se negoció con la firma de Iniciativa Mérida, fue nuestra seguridad y tranquilidad, tocándole a los Estados Unidos contribuir en el lapso de casi 10 años con 1.6 mil millones de USD de los 2.3 mil millones de USD pactados y a México le ha tocado poner aparte de su territorio para librar la batalla que se está dando entre y contra los cárteles, las decenas de miles de muertos y desaparecidos que la *guerra contra la delincuencia organizada* ha costado.

Finalmente, John Stuart Mill sostenía que:

La situación es muy distinta si él ha infringido las reglas necesarias para la protección individual o colectiva de sus semejantes. Las consecuencias perniciosas de sus actos no recaen entonces sobre sí mismo sino sobre terceros; y la sociedad, en tanto que protectora de todos sus miembros, debe tomar represalias, debe infligirle una pena con el propósito expreso de castigarlo, y debe de cuidar que sea lo suficientemente severa. En un caso es culpable ante nuestro tribunal, y estamos llamados no sólo a juzgarlo sino a ejecutar nuestra propia sentencia....<sup>21</sup>

No obstante que la sociedad mexicana se ha visto agraviada muchas veces en lo económico, en lo político, en lo social, en lo cultural y en lo jurídico por acciones

---

<sup>20</sup> Cfr. Embajada y consulados de Estados Unidos en México, Iniciativa Mérida, Panorama general, <https://mx.usembassy.gov/es/our-relationship-es/temas-bilaterales/iniciativa-merida/>, Fecha de consulta: 15 de junio de 2020.

<sup>21</sup> Stuart Mill, John, *op. cit.*, pp.186 y 187.

u omisiones de sus presidentes de la república, pareciera que no pasó ni ha pasado nada, hasta cierto punto ha permanecido tranquila.

Los mandatarios en funciones saben con meridiana certeza que pueden tomar decisiones equivocadas, muchas en forma mal intencionada o dolosa; comprometerse para favorecer intereses propios y ajenos; hacer negocios a través de terceros afectando el erario público; intervenir para la asignación de contratos, concesiones y licitaciones; negociar con y sin presiones por motivos políticos; comprometer nuestros recursos; tomar decisiones riesgosas que perjudican y continúan con la afectación a nuestra seguridad, nuestra tranquilidad, pero sobre todo a nuestra juventud y no pasa nada.

En pocas palabras han podido hacer y deshacer sin que tengan consecuencias de ninguna naturaleza, salvo el caso excepcional del ex presidente Luis Echeverría Álvarez a quien por razones políticas, mediáticas y electorales, más que con el ánimo de hacer justicia, después de casi 30 años de haber terminado su administración y a sabiendas de que no le iban a poder hacer absolutamente nada, se le inició un proceso como presunto responsable de los delitos de desaparición forzada, genocidio y homicidio, y se le cumplimentó una orden de arresto domiciliario:

...El expresidente mexicano Luis Echeverría (1970-1976) ha quedado esta noche en arresto domiciliario por orden de un juez, acusado de ser responsable de la desaparición forzada del activista político universitario Héctor Jaramillo, así como de los delitos de genocidio y homicidio...Es la primera vez que la justicia mexicana ordena el arresto de un ex presidente del país.

Los cargos por genocidio contra el exmandatario, de 84 años, fueron presentados por la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMSP).<sup>22</sup>

Como era de esperarse no paso absolutamente nada, porque fueron los mismos aparatos del Estado los que impidieron la investigación y la complicidad de las autoridades del gobierno bloquearon el proceso. Por otra parte, de proceder la acción penal no hubiera pisado la cárcel debido a su edad (84 años en el 2006) y a su supuesta salud precaria.

En síntesis, de acuerdo con la teoría sobre la libertad de John Stuart Mill, toda persona en edad madura tiene derecho a conducir su vida como a él le convenga, ya que es el más interesado en su propio bienestar, por lo que el interés que pueda tener un tercero aún con fuertes lazos personales es insignificante comparado con el interés propio.

Afirmaba que el interés de la sociedad de los hombres es fragmentario e indirecto, que les puede ofrecer e incluso imponer ciertas consideraciones para ayudar a su propio juicio, pero que después de todo si la actitud sólo afecta en lo individual, la persona es su juez supremo.

No sucede lo mismo cuando la conducta individual o de un grupo afecta o daña a terceros, en esos casos lo indica John Stuart Mill, es necesario que la sociedad castigue al infractor y lo haga de manera severa, si esto fuera así, los actos de corrupción, las decisiones o negociaciones equivocadas, mal intencionadas, dolosas o necias, seguramente se reducirían al mínimo.

“Echeverría ha sido señalado como responsable de la sangrienta represión del movimiento estudiantil de 1968, que se conoce como la Matanza de Tlatelolco, así

---

<sup>22</sup> Cfr. Portal electrónico del periódico el país, [https://elpais.com/internacional/2006/07/01/actualidad/1151704802\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2006/07/01/actualidad/1151704802_850215.html).

Fecha de consulta: 12 de septiembre de 2018.

como de las acciones criminales del grupo de los Halcones, que en junio de 1971 asesinó a decenas de estudiantes”.<sup>23</sup>

Se pueden tener legislaciones de lo más acabadas y técnicamente bien elaboradas, pero si estas no se aplican o se hace de manera selectiva, en el caso de los servidores públicos con los de menor nivel, el tipo de conductas como la asumida por Felipe Calderón Hinojosa en el sentido de declararle la “guerra a la delincuencia organizada” y firmar la Iniciativa Mérida, van a seguir, por decir lo menos, ya que tienen la seguridad de que no pasará nada como no sea el juicio de la historia el que los condene, lo que muchos cínicamente ven con desdén e indiferencia y sólo se encojen de hombros.

Hay que entender que ese tipo de decisiones no se pueden tomar de manera discrecional, ni asumir compromisos que afecten a todos los mexicanos en forma secreta, pues hasta el día de hoy el gobierno de la república únicamente ha publicado en su página de internet lo que nos quiere compartir, sin darnos a conocer el alcance y contenido de la Alianza por la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte y de Iniciativa Mérida, para saber con detalle los compromisos asumidos y cuantos años más tenemos que esperar para que se acabe esta guerra fratricida, cuyos costos en vidas humanas, recursos materiales, económicos y de otro tipo, tampoco sabemos con exactitud.

## II. EL RIESGO

Riesgo es sinónimo de peligro, posibilidad de que algo malo ocurra, sólo está en relación con hechos futuros, puede ser o no identificable, observable.

El riesgo algunas veces es previsible, controlable, evitable, otras no.

El riesgo puede recaer en personas, animales, plantas, objetos materiales, cosas y decisiones; el cual en el momento en que se materializa deja de ser riesgo

---

<sup>23</sup> *Ídem.*

para convertirse en accidente, desgracia, catástrofe o hecatombe, según la magnitud de las consecuencias.

Algunos autores asocian el riesgo con la incertidumbre: “El riesgo está íntimamente ligado a la incertidumbre y a la toma de decisiones; una de las principales incógnitas se refiere a si es posible prevenirlo, controlarlo o más allá de eso, ¿evitarlo?”.<sup>24</sup>

Estelí Martínez Consuegra asocia el riesgo con la incertidumbre, punto de vista que se comparte, porque cuando algo malo tiene posibilidad de ocurrir y se sabe, se puede prevenir y se actúa, disminuyen las consecuencias en la misma medida en que la intervención haya sido más o menos exitosa, siempre y cuando el riesgo haya cesado sus estragos, con lo que desaparecerá la incertidumbre por lo que hace a éste (el riesgo), no así la preocupación por los resultados que haya que atender.

Si hay la posibilidad de que algo malo ocurra y se sabe, existe la posibilidad de controlarlo (se deberá saber cómo controlarlo y calcular los parámetros entre los que se hará el control) y se controla, en ese momento desaparecerá la incertidumbre en cuanto al riesgo, no así la preocupación por los resultados eventuales que puedan ocurrir, pues es imposible prevenir todo.

Si hay la posibilidad de que algo malo ocurra y se sabe, se tiene la posibilidad de evitarlo (puede ser que evitarlo no sea tan fácil), y se evita, en ese momento desaparece la incertidumbre, hay éxito y un sentimiento de satisfacción o felicidad.

Existen circunstancias que aun cuando se tomen medidas no son controlables mucho menos evitables, como sería el caso de un huracán que puede tomar mayor fuerza o perder la misma, por lo que los estragos serían en relación con el incremento o disminución de la fuerza, pero la incertidumbre persistirá hasta que se

---

<sup>24</sup> Martínez Consuegra, Estelí, *Riesgo, guerra contra la delincuencia organizada y política de seguridad en México*, México, Flores, 2018, p. 14.

materialice el riesgo, lo que al suceder se sabrá, si fue una catástrofe o los daños fueron menores.

Respecto a la posibilidad de evitar el riesgo:

Las posturas son diversas; al parecer cuando hablamos de algo que se presenta como visible en el presente, *a priori* creemos que por el hecho de verlo podemos evitarlo; distintas disciplinas aplican el rigor de la ciencia a sus estudios para posicionarse en torno a cosas que aún no suceden y de antemano tomar decisiones que puedan cambiar el curso de lo pronosticado, sin embargo, esas decisiones también son inevitablemente riesgosas.<sup>25</sup>

Martínez Consuegra sostiene que el riesgo igualmente está íntimamente ligado a la toma de decisiones que pueden cambiar el curso de lo pronosticado, pero que esas decisiones también son inevitablemente riesgosas.

Así mismo, hay autores que asocian el *riesgo* con la *contingencia*: “Hablar de riesgo implica hablar de contingencia. Al referir a un evento que todavía no acontece (una catástrofe que todavía no tiene lugar), el concepto de riesgo apunta a algo que no es ni necesario, ni imposible”.<sup>26</sup>

Según el diccionario de la Real Academia Española, contingencia proviene del latín *contingentia* y tiene tres acepciones: la primera, posibilidad de que algo suceda o no suceda; la segunda, cosa que puede suceder o no suceder; y, la tercera, riesgo.

De acuerdo con estas acepciones, podemos afirmar que el término contingencia tiene mucha similitud o significa lo mismo que riesgo.

---

<sup>25</sup> *Ídem.*

<sup>26</sup> Galindo, Jorge, “El concepto de riesgo en las teorías de Ulrich Beck y Niklas Luhmann”, Acta sociológica núm. 67, mayo-agosto de 2015, p. 143. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ras/article/view/50029>, Fecha de consulta: 18 de septiembre de 2018.

Afirma Jorge Galindo que: “Adentrarnos en la semántica del riesgo implica confrontarse con la construcción de futuros. Catalogar a algo como riesgo implica transformar a la realidad de tal manera que nunca podremos saber si, efectivamente, un determinado curso de acción nos hubiera llevado a la catástrofe”.<sup>27</sup>

Efectivamente, el riesgo implica la construcción de futuros, aun cuando no se puedan determinar con exactitud los posibles daños o perjuicios derivados de la acción o actividad humana, pero de acuerdo a la experiencia del observador podrá tener una aproximación a los mismos que le permita cambiar o recomendar la transformación de la realidad, sin que resulte imprescindible constatar si determinado curso de acción hubiera llevado a la catástrofe, ya que de lo que se trata es evitar precisamente ésta.

Añade Jorge Galindo que: “Entre más hacemos depender al futuro de decisiones presentes, más y más riesgosa se vuelve nuestra vida. Nuestro trato con los riesgos se vuelve algo cotidiano. Esta ubicuidad del riesgo en nuestra vida ha hecho que algunos sociólogos lo consideren el rasgo central que define nuestra época”.<sup>28</sup>

Es innegable que, con el desarrollo y utilización de nuevas tecnologías, la rapidez de las comunicaciones, la conquista de más mercados, del espacio, la carrera armamentista, entre otros muchos factores, como sociedad globalizada nos hacen tomar un sinnúmero de decisiones que tendrán incidencia en el futuro, sin embargo, por su cotidianeidad hemos aprendido a vivir con el riesgo que muchas veces implican las mismas, a grado tal de verlas con indiferencia o desdén.

Para la continuación del presente trabajo, se analizará la teoría objetivista del riesgo de Ulrich Beck y la constructivista de Niklas Luhmann por las posturas que sostienen, ya que mientras para el primero el riesgo existe con independencia de

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 144.

<sup>28</sup> *Ídem*.

que pueda o no ser observado, para el segundo el riesgo siempre será una decisión observable.

### III. LA PERSPECTIVA TEÓRICA OBJETIVISTA DEL RIESGO DE ULRICH BECK

Jorge Galindo sostiene que: "...gracias a Beck la noción de riesgo se ha convertido en un concepto central del pensamiento sociológico contemporáneo".<sup>29</sup>

Por otra parte, Ignacio Rubio Carriquiriborde afirma que la sociología de los desastres ofrece un marco específico de análisis de riesgo, considerado sintomático de la modernidad tardía, que está "delimitado por las nociones de amenaza y vulnerabilidad, que enarbola una postura objetivista del mismo".<sup>30</sup>

Riesgo es lo que no existe, es la posibilidad de que acontezca un evento o fenómeno, de ninguna manera lo que está aconteciendo o aconteció, porque de ser así se habrá materializado y entonces dejó de serlo.

Ulrich Beck señala que el riesgo es la posibilidad de que algo exista que no es especulación: "La categoría del riesgo se refiere por lo tanto a la realidad discutible de una posibilidad que no es mera especulación, pero tampoco una catástrofe efectivamente acaecida".<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> *Ídem.*

<sup>30</sup> Rubio Carriquiriborde, Ignacio, "Objetivismo, constructivismo y las sociologías del riesgo", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 57, núm. 14, México, enero-abril 2012, p. 10, [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-19182012000100001](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182012000100001), Fecha de consulta: 18 de junio de 2020.

<sup>31</sup> Ulrich Beck, *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*, España, Paidós, 2008, p. 27.

Riesgo es la posibilidad de que acontezca un evento o fenómeno, si la posibilidad es inminente no es especulación, sino es especulación no se puede discutir la probabilidad que se pueda concretar.

En el momento en que los riesgos se convierten en realidad -explota una central nuclear o se produce un atentado terrorista- se convierten en catástrofes. Los riesgos son siempre acontecimientos futuros que es posible que se presenten, que nos amenazan y, puesto que esta amenaza permanente determina nuestras expectativas, invade nuestras mentes y guía nuestros actos, resulta una fuerza política transformadora.<sup>32</sup>

Cuando Ulrich Beck expresa que *es posible que los riesgos se presenten*, es porque existe la posibilidad contraria de que no se presenten, de no ser así, en lugar de hablar de posibilidad se hablaría de certeza y la posibilidad de que se presenten o no, desaparecería.

El autor tiene razón al hablar de la posibilidad de que un riesgo ocurra, porque aunque no puede ser real, sino una posibilidad inminente técnica y científicamente, no necesariamente tendrá que ocurrir y convertirse en una catástrofe, habrá acontecimientos que si suceden terminen en eso, pero otros que no, como el huracán Patricia que impactó las costas del pacífico mexicano el 23 de octubre de 2015, pues a pesar de que la comunidad científica internacional pronosticaba que iba a ser de consecuencias catastróficas, no fue así.

Por lo que hace a la afirmación de Ulrich Beck de que los riesgos determinan las expectativas, invaden las mentes y guían los actos, convirtiéndose en una fuerza política transformadora, es importante la misma, ya que dichas circunstancias se han presentado en el ánimo de los mexicanos a partir de la “declaración de guerra en contra de la delincuencia organizada”, realizada por Felipe Calderón Hinojosa.

---

<sup>32</sup> *Ídem.*

Es cierto que un riesgo invade las mentes y determina las expectativas, porque dependiendo de las consecuencias se tomará una decisión de acción u otra, entre las alternativas que se puedan elegir.

### 1. *La escenificación del riesgo*

El riesgo resulta ser una fuerza política transformadora, porque a veces para disminuirlo o evitarlo, es necesario hacerlo actual escenificándolo.

Escenificación” en este caso no significa, sin embargo, como en el hablar común, falsear conscientemente la realidad exagerando riesgos “irreales”. Por eso, la diferencia entre riesgo como catástrofe anticipada y la catástrofe efectiva misma *fuerza* a ocuparse del papel de la escenificación. Pues sólo haciendo presente el riesgo mundial, escenificándolo, el futuro de la catástrofe resulta actual (a menudo con el objetivo de evitarla, al influir la escenificación sobre decisiones del presente). Entonces, el diagnóstico sería que el riesgo es “una profecía que se auto refuta”, como ilustra la discusión sobre el cambio climático, cuyo propósito es impedirlo.<sup>33</sup>

Se considera que lo que se busca con la escenificación de la catástrofe anticipada es concientizar a los destinatarios de la imagen, del mensaje o a quienes presencian la escenificación, de estar preparados para disminuir, controlar o evitar las posibles consecuencias de la catástrofe efectiva, lo que ayuda a reflexionar respecto de conductas asumidas en el pasado y mejorar las que se tomen en el presente.

Aparte del fin noble que se pudiera perseguir con la escenificación del riesgo, es posible que se estuviera exagerando con propósitos distintos a los de la mera concientización, así lo advierte Estelí Martínez Consuegra.

Con independencia de la distinción entre catástrofe anticipada y catástrofe efectiva, la escenificación de la realidad del riesgo no es

---

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 28.

ajena a la exageración o a la creación de riesgos que el autor cataloga de irreales, la problemática radica en cómo hacer presente el riesgo mundial o mejor dicho cómo saber si la escenificación que se hace del riesgo no es exagerada o creada; hoy en día aquellos fenómenos escenificados como riesgos contra los que se está actuando pueden ni siquiera representar el riesgo en sí mismo.<sup>34</sup>

La problemática que plantea Martínez Consuegra de cómo saber si la escenificación que se hace del riesgo no es exagerada o creada, cobra vigencia en el caso de México en la determinación de Felipe Calderón Hinojosa de declararle la “guerra a la delincuencia organizada”, en virtud de que exageró el problema del crimen organizado para incorporar a las fuerzas armadas en tareas que son estrictamente de seguridad pública.

Creó situaciones que no existían para convencer a los mexicanos de que la medida era necesaria con dos propósitos fundamentales, el primero, tomarlo como bandera para justificar su legitimidad, cuestionada severamente por lo cerrado de las votaciones en que fue elegido presidente y, segundo, para congraciarse con los Estados Unidos de América y obtener su respaldo.

Al incorporar a las fuerzas armadas a tareas de seguridad y declararle la guerra a la delincuencia organizada, dio a ésta un *estatus* que en ninguna circunstancia puede tener, pues se sabía que en ella participaban unos 500,000 ciudadanos, por tanto, era iniciar una guerra civil entre mexicanos

En cuanto a la escenificación como riesgo, contra lo que se actúa y no representa tal, Ulrich Beck afirma que:

...lo que destruye las instituciones occidentales de la libertad y la democracia no es el acto terrorista, sino la escenificación global del mismo, así como las subsiguientes anticipaciones, acciones y reacciones políticas. La restricción de las libertades, sensible en

---

<sup>34</sup> Martínez Consuegra, Estelí, *op. cit.*, p. 21.

muchos terrenos -desde el incremento de las cámaras de vigilancia hasta el control de la inmigración- no es simplemente consecuencia de catástrofes efectivas como, por ejemplo, actos terroristas. Es producto de dichas experiencias y de su anticipación globalizada, esto es, del intento de impedir que tales acontecimientos se produzcan en el futuro en cualquier parte del mundo.<sup>35</sup>

Con independencia de su deseo de legitimarse ante los mexicanos y congraciarse con los estadounidenses, otro de los factores que impulsó a Calderón a anticiparse y tomar acciones fue la existencia de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, suscrita el 23 de marzo de 2005 en Waco, Texas, por el entonces presidente Vicente Fox, el presidente George Bush y el primer ministro de Canadá Paul Martin.

La pregunta que cabe formular es ¿porqué Vicente Fox no le declaró la “guerra a la delincuencia organizada” en los más de 20 meses que faltaban para la conclusión de su mandato a partir de la fecha de la firma de la citada alianza y Felipe Calderón sí?

Sin pretender responder por Vicente Fox, la razón probablemente fue que calculó los riesgos, adoptó una actitud complaciente no obstante que los problemas de inseguridad ya causaban inquietud y prefirió la inacción al desprestigio que caracterizó el gobierno de Felipe Calderón, sin que esto quiera decir que Vicente Fox haya pasado a la historia como un buen estadista.

La respuesta que podría complementar los intereses atribuidos al expresidente Calderón, es el coadyuvar para impedir que se repitieran ataques terroristas como el sufrido por los americanos a las torres gemelas el 11 de septiembre de 2001, sin haberle importado las consecuencias para México.

Vale la pena resaltar la visión de Martínez Consuegra respecto de la escenificación del riesgo, misma que comparte con Beck

---

<sup>35</sup> Ulrich Beck, *op. cit.*, p. 31.

La reacción que originan las catástrofes efectivas a partir de su difusión..., es lo que permite o genera la construcción de enemigos públicos, no sólo en el lugar donde acontecieron los eventos sino a nivel mundial; Beck establece que son las reacciones que constituyen la escenificación del riesgo las que contribuyen de manera involuntaria a la reproducción y fortalecimiento del terrorismo mundial pues generan temor en la colectividad.<sup>36</sup>

Cuánta razón tienen, existen grupos extremistas que a partir de la difusión de ataques terroristas a través de los medios electrónicos e impresos de comunicación, como la televisión, la radio, el internet, las redes sociales y los periódicos, se enteran de hechos de esa naturaleza porque se repiten por periodos que permiten una penetración para que todo mundo se entere.

Con lo anterior se logra que a mayor impacto causen en la sociedad y los daños sean mayúsculos tiendan a repetirlos, no sólo en donde acontecieron, sino en contra de todos los que consideran sus enemigos donde quiera que se encuentren.

Por otro lado, se estima que quienes manejan los medios de comunicación tienen reacciones impulsivas, pero no azarosas, ya que con la difusión de ese tipo de noticias a través de la televisión y la radio privilegian intereses propios como los *ratings* más allá de informar, lo que fortalece la reproducción del terrorismo mundial, en virtud que además generan ideas entre esos grupos extremistas.

Otro de los factores que impulsa los actos terroristas es la competencia que existe para reivindicar los mismos, motivación que surge aparte de sus creencias religiosas e ideológicas, de la posibilidad que tienen de ver o enterarse en tiempo real de la desestabilización y daños que causan, así como del impacto, reacciones, comentarios, opiniones y declaraciones que se realizan en el contexto internacional.

Ulrich Beck también ve al riesgo ligado a variables culturales cuya problemática encuentra en la percepción, en mayor o menor grado que puedan hacer del mismo:

---

<sup>36</sup> Martínez Consuegra, Estelí, *op. cit.*, pp. 22 y 23.

“Un mismo riesgo resulta “real” de distintas maneras según difiera la perspectiva de los diversos países y culturas (y también se valora de manera diferente). Cuanto más se reduce el mundo con el avance de la globalización, más se acentúan estas contradictorias percepciones culturales como certezas excluyentes”.<sup>37</sup>

Para Estados Unidos a partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, los flujos migratorios, las mercancías que entran a ese país, las fronteras con Canadá y México, prácticamente en todo ven una posible amenaza a su seguridad nacional.

No les falta razón, son muchos los países en el mundo que se han sentido afectados con su política económica, expansionista, globalizadora y neoliberal, así como otros tantos los que han visto invadido su territorio, violada su soberanía y transgredidos los derechos humanos de sus habitantes, sin que exista causa justificada.

Indudablemente que las razones anteriores y la propia cultura de los estadounidenses son las verdaderas razones que los obligan a visualizar cualquier posible riesgo como una amenaza a su seguridad, otorgándoles un mayor grado de probabilidad al que se les podría dar en otros países.

Finalmente, Ulrich Beck considera que:

Los riesgos aceptables son los riesgos aceptados. Esta aparente tautología pone de relieve que cuanto más grande y objetivo parece un riesgo, más depende su realidad de la valoración cultural que se haga de él. Dicho de otra manera: la objetividad de un riesgo es producto de su percepción y escenificación (incluso de la más imparcial). Destaquémoslo nuevamente: esto no significa que no haya riesgos, que los riesgos sean ilusiones, producto de la exageración general o del sensacionalismo de los medios de comunicación. Significa en todo caso que en lo referente a riesgos nadie puede

---

<sup>37</sup> Ulrich Beck, *op. cit.*, p. 30.

apelar a una realidad externa. Los riesgos que creemos identificar y que nos atemorizan son reflejo de nosotros mismos, de nuestras percepciones culturales. Y en la contraposición de estas certezas culturales o en el horizonte de una naciente solidaridad mundial los riesgos globales se hacen reales.<sup>38</sup>

En síntesis, para Beck el riesgo es la posibilidad que algo exista que no es mera especulación, tampoco catástrofe acaecida; siempre es un acontecimiento futuro que puede preverse, controlarse o evitarse.

El riesgo determina las expectativas, guía los actos, invade las mentes y se puede convertir en fuerza política transformadora.

La escenificación del riesgo intenta impedir que una catástrofe se produzca en el futuro, pero también contribuye de manera involuntaria a la reproducción y fortalecimiento del terrorismo a nivel mundial.

El riesgo es medible de acuerdo con variables culturales en mayor o menor grado; existe con independencia de que pueda observarse o no, a diferencia de lo que dice Luhmann, quien sostiene que el riesgo siempre será una decisión observable.

#### IV. LA VISIÓN TEÓRICA CONSTRUCTIVISTA DEL RIESGO DE NIKLAS LUHMANN

Según Jorge Galindo "...ningún sociólogo contemporáneo ha puesto más atención en el desarrollo de los conceptos que Niklas Luhmann..., la sociología de Luhmann es una suerte de "máquina para pensar" porque en su minuciosidad logra observar aspectos imperceptibles para otras teorías...Luhmann se dio a la tarea de delimitar el riesgo conceptualmente".<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>39</sup> Galindo, Jorge, *op. cit.*, p 146.

De acuerdo con Ignacio Rubio Carriquiriborde, una posición *constructivista* asume que “todo riesgo implica una forma específica de entender, ordenar y calificar los fenómenos asociándolos a decisiones”.<sup>40</sup>

Javier Torres Nafarrete sostiene que:

La obra de Luhmann es una serie de variaciones sin fin acerca de la comunicación, concebida ésta como un sistema, al igual que la sociedad. Luhmann afirma que el elemento sobre el cual está constituida la sociedad es la comunicación. La teoría de la acción debe quedar integrada a la teoría de la comunicación. La acción no se puede entender sino sometida a un proceso de comunicación. Luhmann trabaja la teoría de sistemas. El punto de partida para entender a la sociedad es que se trata de un sistema constituido solamente por comunicación.<sup>41</sup>

La importancia de Niklas Luhmann consiste en la formulación de la teoría de los sistemas sociales, que pretendía ser universal para aplicarse en todos los fenómenos sociales.

La teoría de los sistemas de Luhmann comienza con la afirmación de que los sistemas existen, abarcan todos los tipos de sistemas, así como las condiciones distintivas que les permiten surgir a partir de la complejidad que pretenden reducir. Asimismo, permite comprender a la sociedad, los subsistemas y las organizaciones, además de su funcionamiento, como un sistema de comunicaciones.

Luhmann concibió a la comunicación y no a la acción, como el elemento fundamental de lo social.

---

<sup>40</sup> Rubio Carriquiriborde, Ignacio, *op. cit.*, p. 10.

<sup>41</sup> Torres Nafarrete, Javier, “Ejercicios de rutina para explicar la teoría de Luhmann”, <http://revistas.unam.mx/index.php/rep/article/viewFile/37238/33822>, Fecha de consulta: 23 de junio de 2020.

Si la comunicación la entendía Luhmann como un sistema, al igual que la sociedad, además consideraba que el elemento sobre el cual está constituida la sociedad es la comunicación y el punto de partida para entender a la sociedad es que se trata de un sistema constituido solamente por comunicación, entonces la sociedad es un sistema al igual que la comunicación.

Por lo que hace al entorno, siempre es lo externo de un sistema,

Dado un sistema, todo lo que no se encuentra en él pertenece globalmente al entorno, que por lo tanto es distinto para cada sistema. El entorno está constituido en efecto de manera residual por las operaciones de un sistema (como "correlato en negativo": entra en todo lo que no pertenece al sistema), y de suyo no es un sistema: no dispone de operaciones propias ni de su propia capacidad de actuar.<sup>42</sup>

Para Luhmann, la decisión es una determinación que se toma para actuar ante una situación que presenta varias alternativas. Al respecto, consideraba que cuando "el posible daño... se le atribuye a la decisión, hablamos de riesgo y, precisamente, del riesgo de la decisión. O bien se juzga que el posible daño es provocado en forma externa, es decir, se le atribuye al entorno. En este caso hablamos de peligro".<sup>43</sup>

De acuerdo con Luhmann, el riesgo sólo existe comunicativamente, es un problema que pertenece al sistema (sociedad) y no al entorno.

El riesgo, "se refiere a la posibilidad de daños futuros debido a decisiones particulares... El riesgo está caracterizado por el hecho de que, no obstante, la posibilidad de consecuencias negativas conviene de cualquier modo, decidir mejor de una manera que de otra".<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Corsi, Giancarlo *et al.*, *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*, trad. de Miguel Romero Pérez y Carlos Villalobos, México, Universidad Iberoamericana, 1996.

<sup>43</sup> Galindo, Jorge, *op. cit.*, p 148.

<sup>44</sup> Corsi, Giancarlo, *op. cit.*, p. 141.

En su teoría de sistemas Luhmann indica que los riesgos siempre son observados.

De conformidad con la teoría de sistemas de Luhmann, “los sistemas observadores incluyen al observador en el sistema observado y los sistemas observados sitúan al observador en el exterior del sistema observado”.<sup>45</sup>

Los observadores pueden ser considerados de “primer orden” cuando “la observación es básica e inmediata de algo que se puede distinguir: cosas, objetos, eventos, situaciones, personas, e incluso conceptos”.<sup>46</sup>

Los observadores se consideran de “segundo orden” cuando efectúan “una observación de observaciones o una observación de observadores”.<sup>47</sup>

En el plano del segundo orden, esto es, en el plano de la observación de la observación, es importante tener un cuidado especial con la formación de conceptos. Nuestro punto de partida lo constituye la suposición de que todo observador debe servirse de una distinción, pues de otra manera no podría caracterizar lo que pretende observar. Una característica es posible únicamente con base en una distinción de lo caracterizado, mientras que, a su vez, las distinciones sirven para ofrecer la posibilidad de caracterizar éste o aquel aspecto de la distinción.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Brunet Icart, Ignasi y Morell Blanch, Antoni, “Epistemología y cibernética”, p. 33, <https://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862n65/02102862n65p31.pdf>, Fecha de consulta: 28 de junio de 2020.

<sup>46</sup> Ortiz Ocaña, Alexander, *Niklas Luhmann nueva teoría general de sistemas*, Bogotá, Distribbooks Editores, 2016, p. 66.

<sup>47</sup> *Ídem*.

<sup>48</sup> Luhmann, Niklas, *Sociología del riesgo*, México, Universidad Iberoamericana, 2006, p. 60.

El punto de partida al que hace referencia Luhmann de que todo observador debe servirse de una distinción, es imprescindible para aquel que está observando, ya que si no logra encontrar esa distinción no podrá caracterizar lo que pretende observar.

Si por el contrario se observa una distinción, entonces se puede caracterizar la misma, saber en qué consiste.

Luhmann también sostiene que los riesgos se asocian a decisiones, aunque no toda decisión significa un riesgo y para que el riesgo exista, la decisión que se tome debe ser una decisión riesgosa.

Esta afirmación cobra especial relevancia para el desarrollo del presente trabajo, porque fueron justamente dos las decisiones riesgosas tomadas por Felipe Calderón Hinojosa las que hasta el día de hoy nos tienen en las lamentables condiciones de inseguridad en la que nos encontramos, la firma del acuerdo ejecutivo denominado *Iniciativa Mérida* y la *declaración de guerra a la delincuencia organizada*.

Como resultado de las incesantes críticas que recibió en el ámbito nacional e internacional por haberle declarado la “guerra a la delincuencia organizada”, el entonces presidente Felipe Calderón se reunió el 23 de junio de 2011 en el Castillo de Chapultepec, con integrantes del “Movimiento por la paz con justicia y dignidad” encabezados por el activista, poeta y periodista mexicano Javier Sicilia.

En su intervención Felipe Calderón expresó:

...El Estado ha acudido en auxilio de la población y de las autoridades locales. Y contra lo que se ha dicho que fue irresponsable actuar, pienso sinceramente que lo verdaderamente irresponsable hubiera sido no actuar. Sí, efectivamente, el Estado tiene una responsabilidad, y tienes razón, el no haber cumplido en todos los órdenes de gobierno con su deber de proteger la vida de las víctimas. Y, en ese sentido, todos los que integramos el Estado, y cada quién, en su grado de responsabilidad, somos responsables, y coincido que debemos pedir

perdón por no proteger la vida de las víctimas. Pero no por haber actuado contra los criminales, que están matando a las víctimas.<sup>49</sup>

Se elige la cita de este discurso, porque en términos Luhmannianos el riesgo está asociado a decisiones y para que el riesgo exista, la decisión que se tome debe ser riesgosa.

El problema del crimen organizado creció por lo menos desde los últimos años del siglo pasado en nuestro país. Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 complicaron el tráfico de drogas a los Estados Unidos y muchos de los estupefacientes se quedaron en México en mayor cantidad para consumo interno, lo que provocó más violencia, por lo que debían tomarse decisiones y estas efectivamente, no podían ser fáciles, tenían que ser riesgosas.

Felipe Calderón se confunde al señalar que hubiera sido verdaderamente irresponsable no actuar, lo que se le reprocha no es que haya actuado, sino la forma en que lo hizo y el nunca haber estado dispuesto a reconocer que la estrategia que utilizó fue equivocada, de haberlo aceptado, él mismo se hubiera dado la oportunidad de poner en práctica otra táctica, probablemente con mejores resultados.

Como respuesta a uno de los señalamientos de Javier Sicilia, Felipe Calderón manifestó:

...Eso, definitivamente es un error. En eso Javier, si estás equivocado. Sí, sí es de pedir perdón por la gente que murió a manos de los criminales, por no haber actuado contra esos criminales. Pero si de algo, de algo en todo caso me arrepiento, no es de haber enviado

---

<sup>49</sup> Cfr. Portal electrónico de la Presidencia de la República, “El presidente Calderón en el diálogo con miembros y representantes de la sociedad civil sobre seguridad”, <http://calderon.presidencia.gob.mx/2011/06/el-presidente-calderon-en-el-dialogo-con-miembros-y-representantes-de-la-sociedad-civil-sobre-seguridad/>, Fecha de consulta: 22 de octubre de 2018.

fuerzas federales a combatir a criminales, que nadie combatía porque les tenía miedo, o porque estaba comprado por ellos.<sup>50</sup>

El problema es que Felipe Calderón pareciera que nunca hizo un cálculo ni antes de declararles la “guerra”, *ni después de iniciada*, nótese en el citado discurso que, a cuatro años y medio de su gestión, se sentía incomprendido por su decisión y no dio un paso atrás durante su administración, no se daba o no se quiso dar cuenta que su decisión fue más riesgosa de lo que seguramente pensó y en la “guerra” *que estaba convencido que se iba a ganar, el triunfo nunca llegó*.

Por último, en esa intervención manifestó que:

De lo que en todo caso me arrepiento, es no haberlos mandado antes, es no haber tenido un operativo justo en Cuernavaca, precisamente, que pudo haber atrapado, primero, a la banda que mató a Francisco. Es precisamente, no haber actuado entre todos con más fuerza. Y en ese perdón, tenemos que ir todos los que fuimos omisos en eso, y también quienes se han empeñado en frenar la acción del gobierno cuando actúa contra los criminales... prefiero asumir la crítica, así sea injusta, de haber actuado, a quedarme con el cargo de conciencia de haber visto el problema y, por conveniencia, no haber hecho nada.<sup>51</sup>

Por supuesto que nunca hubo una evaluación de la riesgosa decisión tomada, pues aun cuando en el mismo evento antes referido manifestó que le entristecía la vida segada de cientos de jóvenes inocentes, lo cierto es que siempre dio muestras de falta de concientización, de sensibilidad y de tolerancia, no importándole cuántas vidas costo su decisión, ya que se mantuvo inflexible hasta la conclusión de su mandato.

Cualquier persona que ha cometido un error, más con el cargo que tenía Felipe Calderón, debe aceptarlo y corregir.

---

<sup>50</sup> *Ídem.*

<sup>51</sup> *Ídem.*

Terminó su gestión y gracias a su soberbia nunca vimos un cambio de política en materia de seguridad pública.

Por otra parte, para Luhmann existen dos tipos de decisiones, una que llama *objetos*, que son aquellos que caracterizan algo distinguiéndolo de todo lo demás, pero sin especificar el otro lado de la distinción; y otra que designa como *concepto*, que es aquello que limita lo que ha de tomarse en cuenta del otro lado como: bueno/malo, justo/ injusto, blanco/negro.

...los expertos en seguridad como quienes les reprochan no hacer lo suficiente por la seguridad son observadores de primer orden: creen en los hechos y cuando surgen desacuerdos o se presentan discusiones, se da una típica divergencia en cuanto a las interpretaciones o en cuanto a las pretensiones con relación a los mismos hechos.<sup>52</sup>

En este aspecto Felipe Calderón ni era experto en seguridad, ni tampoco parece haber sido observador de primer orden, ya que desde el principio hubo muchas voces en contra de su estrategia, sin que las mismas fueran escuchadas, siempre permaneció indiferente como si le asistiera la razón.

De haber tenido razón hubiera ganado la “guerra” y la violencia habría terminado, por lo que, quienes divergían de su apreciación estaban en lo correcto. Sin embargo, sus reclamos fueron desestimados, lo que seguramente Felipe Calderón vio a futuro como blanco, resultó ser una de las etapas más negras en este país.

Luhmann también sostenía que no decidir entraña un riesgo, por lo mismo optar por la omisión, por no llevar a cabo una acción, también es una decisión:

Frente a la imposibilidad de decidir de manera perfectamente racional (óptima) y frente a la imposibilidad de prever lo que habrá sido una decisión, toda comunicación se convierte en un riesgo: el de no haber

---

<sup>52</sup> Luhmann, Niklas, *op. cit.* p. 67.

atendido algo que más adelante resulta ser importante o el de haber decidido de una manera que más adelante resulta ser errónea o, de algún modo, reprochable. Pero la no comunicación tampoco nos protege de este riesgo, puesto que puede ser controvertida, como omisión en una decisión.<sup>53</sup>

Aparte que la decisión de Felipe Calderón fue errónea, irracional y deplorable, lo que más se le recrimina es su obstinación, su necedad por mantener esa política equivocada en contra de la delincuencia organizada que, con meridiana claridad, todos, menos él, nos dimos cuenta de que era un auténtico fracaso y que no iba a dar ningún resultado positivo.

Finalmente, de acuerdo con la teoría de los sistemas de Niklas Luhmann

Con el concepto de interpenetración se entiende un modo específico de acoplamiento estructural<sup>54</sup> entre sistemas que se desarrollan en una coevolución recíproca: cada uno de los sistemas en cuestión, en este caso, no puede existir sin el otro.

Cada uno de los sistemas Interpenetrantes pone a la disposición la propia complejidad<sup>55</sup> para la constitución del otro.

Como en todos los casos de acoplamiento estructural, la coincidencia de dos sistemas interpenetrantes se realiza en correspondencia a un evento, que desaparece en el momento mismo de su aparición.

Mediante la interpenetración los sistemas constituyen (en condiciones de intransparencia recíproca) los presupuestos ambientales de los que tienen necesidad de relacionarse y simultáneamente en un proceso circular, los estímulos que llevarán a evoluciones ulteriores.

---

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 248.

<sup>54</sup> Véase Apéndice (4).

<sup>55</sup> Véase Apéndice (5).

Con la interpenetración se hipotetiza entonces una relación privilegiada entre dos tipos de sistemas, que son capaces en una relación circular de trastorno recíproco, de ejercitar ambos una acción de estímulo particularmente dirigida y eficaz. Esto conlleva para cada sistema una aportación a la constitución de la complejidad del otro, pero de ninguna manera una intervención sobre sus contenidos y aún menos la posibilidad de controlar dicha complejidad.<sup>56</sup>

Si trasladamos el concepto de interpenetración a la relación entre México y los Estados Unidos de América, por vecindad existe un acoplamiento no nada más estructural sino también físico, entre dos sociedades (sistemas) que se desarrollan en una coevolución recíproca y aunque suena muy drástica la expresión que una no podría existir sin la otra, porque materialmente ahí están, resultaría complicado sobre todo para México, una mala relación con los Estados Unidos de América.

Cada una de dichas sociedades tiene sus propios problemas, varios de los cuales tienen la certeza que no podrán resolver en forma independiente, como son el narcotráfico, el crimen organizado, el tráfico de armas, el lavado de dinero y el terrorismo, por mencionar algunos de los más relevantes, por lo que, su complejidad, motivó la constitución de los acuerdos ejecutivos denominados Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte e Iniciativa Mérida, para tratar de darles solución.

La coincidencia de las nombradas sociedades (sistemas) interpenetrantes se realizó en correspondencia a los indicados problemas, que contrariamente a lo que sucede en todos los casos de acoplamiento estructural, no desaparecieron en el momento mismo de su aparición, se han vuelto permanentes.

Mediante la interpenetración de las sociedades (sistemas) mexicana y estadounidense, se esperaba que constituyeran las condiciones necesarias y simultáneamente, un proceso de solución.

---

<sup>56</sup> Corsi, Giancarlo, *op. cit.*, pp. 109 y 110.

Esa relación privilegiada de México con los Estados Unidos de América por razón de vecindad que generó los acuerdos ejecutivos aludidos, de los que se esperaban resultados eficaces, inversamente a la Teoría de Sistemas de Niklas Luhmann de que con la interpenetración cada sistema hace “una aportación a la constitución de la complejidad del otro, pero de ninguna manera una intervención sobre sus contenidos y aún menos la posibilidad de controlar dicha complejidad”,<sup>57</sup> no sólo facilitaron que los norteamericanos intervengan.

Lo que es peor, que determinen y controlen como deben operar nuestras cuerpos policiacos y fuerzas armadas para favorecer su seguridad nacional, correspondiéndonos poner el territorio y las decenas de miles de muertos en una lucha fratricida en contra de la delincuencia organizada, que no se ve que en el corto o mediano plazo pueda terminar.

## V. CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA

Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, se plasmaron los enunciados “libertad del temor y libertad de la miseria”.<sup>58</sup> Lo anterior se traducía en que la paz sólo se podría conseguir si se luchaba por la seguridad, en virtud de que la seguridad garantizaría la posibilidad de vivir libres de temor. Además, significaba luchar por el bienestar económico y social de los seres humanos, con lo que se conseguiría liberarse de la miseria, libertades que tienen como finalidad la dignidad humana.

---

<sup>57</sup> *Ídem.*

<sup>58</sup> Portal electrónico del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, “¿Qué es la seguridad humana?, Seguridad Humana Ahora”, p. 2, [https://www.iidh.ed.cr/multic/default\\_12.aspx?contenidoid=8c1a302f-f00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad#Ante](https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid=8c1a302f-f00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad#Ante), Fecha de consulta: 25 de octubre de 2018.

De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano de 1994, las amenazas a la seguridad humana se agrupaban en siete categorías: seguridad económica, alimentaria, de la salud, ambiental, personal, de la comunidad y política.

A cada categoría corresponden amenazas específicas:

a la seguridad económica, pobreza y desempleo; a la seguridad alimentaria, hambre y escasez de alimentos; a la seguridad de la salud, enfermedades mortales, epidemias, pandemias, desnutrición, entre otras; a la seguridad ambiental, degradación ambiental, contaminación, agotamiento de los recursos naturales y otras más; a la seguridad personal, violencia física, doméstica, terrorismo, delincuencia y trabajo infantil; a la seguridad comunitaria, problemas étnicos y religiosos; a la seguridad política, represión política y violación a los derechos humanos.<sup>59</sup>

La Comisión sobre Seguridad Humana de las Naciones Unidas (CHS por sus siglas en inglés), en el año 2003 en su informe *Human Security Now* (Seguridad Humana Ahora), definió a la seguridad humana de la siguiente manera:

[...] consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano. Seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de la vida. Significa proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas). Significa utilizar procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano. Significa la creación de sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que en su

---

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 4.

conjunto brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad.<sup>60</sup>

Los dirigentes del mundo reunidos del 14 al 16 de septiembre de 2005 en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, en el párrafo 143 del llamado *Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005*, se refirieron a la seguridad humana como: “el derecho de las personas a vivir en libertad y dignidad, alejadas de la pobreza y la desesperación. Todas las personas, en particular las que son vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temores y carencias, a disponer de iguales oportunidades para gozar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano”.<sup>61</sup>

En el informe del secretario general de las Naciones Unidas respecto del seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, menciona la seguridad humana como un instrumento que permite a los gobiernos detectar amenazas a su población y a la estabilidad de su soberanía.

En el resumen de dicho informe alude a la seguridad humana en los siguientes términos:

“La seguridad humana se basa en un entendimiento fundamental de que los gobiernos mantienen la función primordial de asegurar la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de sus ciudadanos. Es un instrumento inestimable para ayudar a los gobiernos a determinar amenazas graves y generalizadas al bienestar de su población y la estabilidad de su soberanía. Promueve programas y políticas para hacer frente a las nuevas amenazas y responder a ellas en forma

---

<sup>60</sup> *Ídem.*

<sup>61</sup> *Cfr.* Portal electrónico de la Organización de las Naciones Unidas, “Documento Final de la Cumbre Mundial 2005”, p. 33, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/meetingdocument/wcms\\_079441.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/meetingdocument/wcms_079441.pdf), Fecha de consulta: 31 de octubre de 2018.

contextualmente pertinente y priorizada. Esto ayuda a los gobiernos y a la comunidad internacional a utilizar mejor sus recursos y elaborar estrategias que fortalezcan el marco de protección y empoderamiento necesario para la seguridad humana y la promoción de la paz y la estabilidad en todos los niveles: local, nacional, regional e internacional”.<sup>62</sup>

De esta manera, seguridad humana enlaza tres libertades:

- Libertad para vivir sin temor o miedo,
- Libertad para vivir sin necesidad o miseria y,
- Libertad para vivir con dignidad.

La primera comprende la protección de las personas contra amenazas a su seguridad e integridad, por lo que se debe combatir cualquier tipo de manifestación de violencia, sea externa o interna, provocada por cualquier tipo de agente.

La segunda libertad involucra garantizar las condiciones económicas y sociales que son esenciales para que las personas puedan vivir sin necesidades, en paz y con tranquilidad.

La tercera, entraña librar a las personas de la violencia, la exclusión y la discriminación.

Finalmente, de conformidad con el informe regional de desarrollo humano 2013-2014, denominado seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas

---

<sup>62</sup> Cfr. Portal electrónico de la Organización de las Naciones Unidas, “Informe de seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio”, p. 1, [https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12\\_2010/7550700d-e07d-4c86-a010-060f1fb383e0.pdf](https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/7550700d-e07d-4c86-a010-060f1fb383e0.pdf), Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2018.

para el Desarrollo (PNUD), reseña que: “*seguridad humana se define como la condición de vivir libre de temor y libre de necesidad*”.<sup>63</sup>

“Es un concepto amplio que contempla un abanico de amenazas que pueden atentar contra la vida y contra el bienestar de las personas: desastres ambientales, guerras, conflictos comunitarios, inseguridad alimentaria, violencia política, amenazas a la salud y delitos (PNUD 1994, 27-28)”.<sup>64</sup>

## VI. CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL

Tradicionalmente el concepto de seguridad nacional se asociaba principalmente a una visión militarista de defensa de la soberanía o del interés nacional, basado en la oposición de un Estado a que su territorio fuera invadido.

Con el transcurrir de los años esa acepción casi generalizada ha cambiado, hasta comprender en la actualidad aspectos tan diversos como son: el económico, el político, el militar, el social, el biológico, el cibernético, el ambiental, el nuclear y de otro tipo, que afecten o puedan afectar a un país y sus habitantes.

En el contexto nacional se habla cada vez con mayor frecuencia de Seguridad Nacional, de Seguridad Interior y de Seguridad Pública, sin embargo, se confunden estas o se combinan una y otra a modo por parte del poder ejecutivo o muchas veces del legislativo o judicial, que son estos últimos quienes deberían establecer una delimitación jurídica entre las mismas y las fuerzas del Estado a las que correspondería atenderlas.

“Habrá que comentar que el citado texto constitucional no establece los límites y alcances de la seguridad nacional, ni la distingue de la seguridad pública

---

<sup>63</sup> Cfr. Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, “Informe regional de desarrollo humano 2013-2014, Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina”, p. 5. <https://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>, Fecha de consulta: 9 de noviembre de 2018.

<sup>64</sup> *Ídem*.

establecida en el artículo 21 del texto fundamental, como tampoco se establecen las diferencias entre seguridad pública y seguridad interior...".<sup>65</sup>

Fue en 1983 cuando por primera vez se expresó el concepto de seguridad nacional en un documento programático en México, lo que se hizo en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Por otra parte, en el año 2002 se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que definió el concepto de seguridad nacional como las "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".<sup>66</sup>

Si bien es cierto, existen otras definiciones tanto en el ámbito nacional como internacional acerca de la seguridad nacional, a continuación, se citan sólo algunas correspondientes al primero:

- a. José Thiago Cintra define la seguridad nacional como "la garantía que, en grado variable es proporcionada a la nación, principalmente por el Estado, a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares, para que una vez superados los antagonismos y presiones pueda conquistar y mantener los Objetivos Nacionales Permanentes".<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Castaño Contreras, Cristian, *Seguridad nacional y fuerzas armadas, fundamentos para un modelo de seguridad en México*, México, Consejo editorial Cámara de Diputados, Imagia, 2015, pp. 38 y 39.

<sup>66</sup> Artículo 3, fracción XII, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de junio de 2002.

<sup>67</sup> Thiago Cintra, José, *Seguridad Nacional, poder nacional y desarrollo, apuntes para el diplomado en análisis político*, México, Cisen, Secretaría de Gobernación, 1991, p. 37.

- b. El General Gerardo Clemente Vega García cita el concepto de la seguridad nacional como “la condición de pensamiento y acción de Estado, por la cual una sociedad organizada, en el entorno del derecho, obtiene y preserva sus objetivos nacionales”.<sup>68</sup>
- c. El doctor José Luis Piñeyro conceptualiza la seguridad nacional como "una situación donde la mayoría de los sectores y clases sociales de la nación tienen garantizadas sus necesidades culturales y materiales vitales mediante las decisiones del gobierno en turno y de las acciones de las instituciones del Estado".<sup>69</sup>

Una de las definiciones más aceptadas respecto de la seguridad nacional es la creada por el Colegio de Defensa Nacional y el Centro de Estudios Superiores Navales, contenida en el glosario de términos militares: "Es la condición de paz, libertad y justicia social y económica, que procura el Estado mexicano, dentro de un marco de derecho, aplicando el poder nacional para alcanzar y mantener los objetivos nacionales; garantizando la integridad, soberanía e independencia".<sup>70</sup>

Finalmente, se hace referencia al concepto de seguridad nacional contenido en la Ley de Seguridad Nacional de 2005 que establece:

Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

---

<sup>68</sup> Vega García, Gerardo Clemente, *Seguridad Nacional: Concepto, organización, método*, México, Secretaría de la Defensa Nacional, 2000, p. 67.

<sup>69</sup> Piñeyro, José Luis, *Seguridad Nacional en México: Debate actual*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, División de ciencias sociales y humanidades, 2004, p. 21.

<sup>70</sup> Glosario de términos militares, México, Secretaría de la Defensa Nacional, 1997.

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes”.<sup>71</sup>

La *seguridad nacional*, se consolidó como categoría política durante la guerra fría, posterior a la segunda guerra mundial en las zonas de influencia de los Estados Unidos. Se redimensionó dando paso al llamado Estado de Seguridad Nacional, cuyas características principales son la defensa militar de las fronteras y la *seguridad interna*, frente a distintas amenazas, como, por ejemplo, la inestabilidad del capitalismo, el comunismo, el armamentismo nuclear y hoy en el mundo contemporáneo, la delincuencia nacional y transnacional, que se han catalogado como riesgos mundiales y problemas de seguridad nacional.

## VII. CONCEPTO DE SEGURIDAD INTERIOR

Como se sabe, la *Ley de Seguridad Interior* se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de diciembre de 2017 y entró en vigor al día siguiente.

---

<sup>71</sup> Artículo 3° de la Ley de Seguridad Nacional publicada en el Diario Oficial de la federación el 31 de enero de 2005.

Dicha ley se promulgó con el fin de generar un marco legal que justificara el uso de las Fuerzas Armadas, Ejército y Marina, en materia de seguridad en todo el territorio nacional.

En su artículo 2 establecía que:

La Seguridad Interior es la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional. Comprende el conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados para dichos fines, respetando los derechos humanos en todo el territorio nacional, así como prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los municipios, frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la seguridad nacional en los términos de la presente ley.<sup>72</sup>

La ley intentaba regular la actuación de las fuerzas armadas en materia de seguridad interior, pero siempre con mención de la *seguridad nacional*. Tan es así, que en su artículo primero señalaba que sus disposiciones eran materia de seguridad nacional, por decir lo menos.

Entre las críticas más severas que se hicieron a la ley es que con la aprobación de la misma, las autoridades federales, estatales y municipales, evadían sus responsabilidades constitucionales en materia de seguridad pública; que la ley militarizaba el país; perpetuaría la labor de los militares en todo el territorio nacional; abría la puerta para que las Fuerzas Armadas llevaran a cabo medidas como la intervención de comunicaciones y la recolección de información privada de cualquier individuo a través de cualquier método, sin que existieran límites claros ni

---

<sup>72</sup> Artículo 2° de la Ley de Seguridad Interior (Declarada inconstitucional).

se establecieran de manera explícita controles democráticos o mecanismos de rendición de cuentas.

La ley que nos ocupa quedó de inmediato sin efectos por los recursos que se interpusieron en su contra, declarándose inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 15 de noviembre de 2018.

## VIII. CONCEPTO DE SEGURIDAD PÚBLICA

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social de conformidad con lo previsto por esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La 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.<sup>73</sup>

Para los efectos del presente trabajo es conveniente destacar que dicho precepto precisa que las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil.

Por su parte, el artículo 3º de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ya abrogada, establecía que: “la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines

---

<sup>73</sup> Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”.<sup>74</sup>

Para el Maestro Sergio García Ramírez la seguridad pública “es una cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad”.<sup>75</sup>

Al igual que con el concepto de seguridad nacional existen otras definiciones, como la que a continuación se transcribe: “La seguridad pública es un servicio que debe brindar el Estado para garantizar la integridad de todos los ciudadanos y sus bienes. La seguridad pública implica que los ciudadanos pueden convivir en armonía, cada uno respetando los derechos individuales del otro”.<sup>76</sup>

## CONSIDERACIONES

En este capítulo se reseñaron la teoría sobre la libertad de John Stuart Mill, la teoría objetivista del riesgo de Ulrich Beck y la teoría constructivista del riesgo de Niklas Luhmann, las que se consideraron más aplicables al objeto de estudio del presente trabajo.

Por lo que hace a la primera se comentó, cómo los actos de un gobierno al implementar políticas públicas para resolver un problema, que en el corto y mediano plazo no dan resultado, si se mantienen sin que exista causa justificada, lo más

---

<sup>74</sup> Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, México, 1995.

<sup>75</sup> García Ramírez, Sergio, “En torno a la seguridad pública, desarrollo penal y evolución del delito”, en Pedro Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Universidad Iberoamericana, UNAM, PGR, México, 2002, p. 81.

<sup>76</sup> Cfr. Portal electrónico de Foro de Seguridad, [www.forodeseguridad.com](http://www.forodeseguridad.com)>artic>discipl., Fecha de consulta: 20 de abril de 2019.

seguro es que se dará una tendencia a que la problemática se complique y empeoren las cosas, lo que aconteció en la administración del Presidente Felipe Calderón Hinojosa en materia de seguridad pública, en su llamada *guerra contra la delincuencia organizada*, problema que vale la pena recordarlo, continúa hasta nuestros días y, por lo tanto, dicha gestión no es la única responsable.

En cuanto a la segunda, se expresó que para Ulrich Beck el riesgo no existe, es la posibilidad de que acontezca un evento o fenómeno, siempre es un acontecimiento futuro y cuando se materializa se convierte en daño o catástrofe, según la magnitud de los resultados. También se habló de la escenificación del riesgo y como Felipe Calderón exageró el problema de la inseguridad en México para justificar su determinación de declararle la guerra al crimen organizado, sin explorar otras alternativas y de esa manera tratar de legitimarse ante los mexicanos por los cuestionamientos de que fue objeto por su apretado triunfo electoral, además de congraciarse con los estadounidenses.

En relación con la tercera, se expuso que Niklas Luhmann concibió a la comunicación y no a la acción como el elemento fundamental de lo social; que el riesgo sólo existe comunicativamente y es un problema que pertenece al sistema (sociedad), no al entorno. Otro aspecto muy importante es que, para Luhmann, los riesgos siempre son observados y que, si no se logra encontrar una distinción, no se puede caracterizar lo que se pretende observar. De la misma manera, Luhmann sostiene que los riesgos se asocian a decisiones, aunque no toda decisión significa un riesgo y para que el riesgo exista, la decisión que se tome debe ser una decisión riesgosa, lo que se identifica con dos de las decisiones riesgosas tomadas por Felipe Calderón, la firma del acuerdo con los Estados Unidos de América denominado Iniciativa Mérida y la declaración de guerra a la delincuencia organizada

Por otra parte, se trataron las definiciones de seguridad humana, seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública, conceptos que se estiman imprescindibles para la elaboración de este trabajo, haciéndose referencia a su historia, su evolución, la falta de delimitación entre las tres últimas, la carencia de

un instrumento jurídico que precise qué le corresponde atender a cada una de las fuerzas de seguridad del Estado de los tres órdenes de gobierno, incluyéndose la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque esto parezca absurdo.

Se juzga oportuno entrar al análisis de los diversos instrumentos tanto nacionales como internacionales en materia de seguridad durante el periodo 2005-2012 que conforman el segundo capítulo del protocolo de investigación, lo que a continuación se hace, a fin de evidenciar su ineficacia.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### LA PROBLEMÁTICA DE INSEGURIDAD EN MÉXICO: DE LA ASPAN AL 2012

#### I. LA ALIANZA PARA LA SEGURIDAD Y LA PROSPERIDAD DE AMÉRICA DEL NORTE (ASPA)

##### 1. *Antecedentes de la ASPAN*

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, "...representó el primer esfuerzo de integración comercial entre dos países desarrollados, como Canadá y Estados Unidos, y otro en vías de desarrollo",<sup>77</sup> que es México, mismo que se firmó el 17 de diciembre de 1992, bajo reserva de ser aprobado por los poderes legislativos de los tres países signantes y entró en vigor el 1° de enero de 1994.

"En su momento, se trató del acuerdo comercial más innovador, ya que convertía a América del Norte en el bloque comercial más grande del mundo, en términos de producto interno bruto (PIB) y población...".<sup>78</sup>

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte significó el establecimiento de una zona de libre comercio en América del Norte, que contemplaba una desgravación arancelaria regional e incluía entre otros aspectos importantes: el comercio e inversión en el sector automotriz y en la industria textil; reglas de origen y procedimientos aduaneros; comercio en el sector energético; comercio de bienes en el sector agropecuario, medidas sanitarias y fitosanitarias; mecanismos de solución de controversias; y, dos acuerdos paralelos, el Acuerdo de Cooperación

---

<sup>77</sup> La integración comercial de América del Norte más allá del TLCAN, Centro de estudios internacionales Gilberto Bosques, p. 3, Serie documentos de análisis 4, Noviembre de 2014, [https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/Doc\\_Analisis\\_Nov2014.pdf](https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/Doc_Analisis_Nov2014.pdf), Fecha de consulta: 14 de junio de 2021.

<sup>78</sup> *Ídem.*

Laboral de América del Norte (ACLAN) y el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).

Con independencia de los resultados derivados del Tratado de Libre comercio de América del Norte durante los primeros siete años nueve meses de su entrada en vigor, el presidente George Bush el 5 de septiembre de 2001 declaró la relación bilateral, como la más importante para Estados Unidos.

Sin embargo, seis días más tarde, es decir, a partir del 11 de septiembre de 2001,

..las prioridades estadounidenses cambiaron radicalmente, para dejar de ubicarse en México o en el proceso de integración comercial norteamericano. En contraste, decidió concentrarse en Oriente Medio, teatro principal de la guerra contra el terrorismo—estrategia que se asumió como el eje articulador de la política exterior de la presidencia de Bush. Este cambio de prioridades no significó únicamente falta de voluntad política por parte de Estados Unidos en cuanto a iniciativas de profundización de la integración comercial, sino incluso la reversión de importantes avances en la materia, como consecuencia directa del reforzamiento de las fronteras estadounidenses, tanto con Canadá cuanto con México.<sup>79</sup>

Otro antecedente de la ASPAN fue la Alianza para la Frontera México-Estados Unidos suscrita el 22 de marzo de 2002 en Monterrey, Nuevo León, México, en la que se acordó la creación de una frontera eficiente para el siglo XXI, que permitiera aminorar los problemas de migración, agilizar el comercio y aumentar la seguridad de la zona.

Por lo que hace a Canadá, en octubre de 2004, en el marco del LX Aniversario de las relaciones diplomáticas entre México y Canadá y el del X Aniversario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se firmó la Alianza México-

---

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 37.

Canadá, que es un mecanismo de cooperación bilateral, cuyos objetivos son los siguientes:

- a. Enfrentar el desafío de la competitividad global desde el contexto de América del Norte.
- b. Reforzar y construir sobre vínculos comerciales, políticos y sociales bilaterales ya existentes, fomentando las relaciones al más alto nivel entre los líderes de los sectores público y privado de ambos países.
- c. Crear oportunidades para las pequeñas y medianas empresas.
- d. Incrementar la prosperidad para ambos países a través de la promoción de un mayor intercambio comercial y de inversión, mediante la creación de una red de representantes empresariales de alto nivel.
- e. Mejorar y aumentar la cooperación bilateral entre instituciones y dependencias canadienses y mexicanas, enfocándose en resultados tangibles.<sup>80</sup>

## 2. ¿Qué es la ASPAN?

Para Amada María Arley Orduña:

Es un *compromiso* realizado por los mandatarios de México, Estados Unidos y Canadá en 2005, a través de la cual se establece una mayor integración en la región, ...es una simple *declaración conjunta* o *declaración política no vinculante*. Especialmente para el desarrollo de programas internos comunes, incluyendo homologación y/o creación de regulaciones comunes. Bajo la justificación de que existe la necesidad de “construir nuevos espacios de cooperación, a efecto

---

<sup>80</sup> Alianza México-Canadá, Secretaría de Economía, Diciembre de 2021, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/710747/MEX-CANADA\\_ficha\\_12.21.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/710747/MEX-CANADA_ficha_12.21.pdf), Fecha de consulta: 18 de junio de 2021.

de dotar de mayor seguridad a nuestras sociedades abiertas, hacer a nuestras empresas más competitivas, y a nuestras economías más resistentes.”<sup>81</sup>

Arley Orduña profundiza al señalar que:

...jurídicamente *ni es un tratado, ni es un acuerdo ejecutivo, ni un acuerdo interinstitucional*. Empero, las tres administraciones del Poder Ejecutivo en un esfuerzo por tratar de responder a esta temática se han escudado en decir que es una “declaración política no vinculante”. Esta salida tan imaginativa, es una figura utilizada en el campo de la doctrina, conocida como *soft law*.<sup>82</sup> Esta figura a pesar de ser inexistente en los sistemas jurídicos, los mandatarios ejecutivos han fundamentado su existencia en la facultad de los presidentes para dirigir la política exterior.<sup>83</sup>

Jaime Preciado Coronado la identifica como un “...esquema de cooperación con un enfoque regional..., permanente, con miras a consolidar una mayor integración norteamericana.”<sup>84</sup>

Así mismo, Preciado Coronado señala que: “...representa desde diversos ángulos un cuestionable *instrumento de integración* caracterizado por una

---

<sup>81</sup> Arley Orduña, Amada María, ASPAN, ¿Tratado, acuerdo ejecutivo o qué es?, <https://mail-attachment.googleusercontent.com/attachment/u/0/>, Fecha de consulta: 7 de junio de 2022.

<sup>82</sup> Véase Apéndice (6).

<sup>83</sup> Arley Orduña, Amada María, Más allá del TLCAN: a negociar mediante la ASPAN, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, 2012, p. 321.

<sup>84</sup> Preciado Coronado, Jaime, “La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, sin agenda social ni contrapesos ciudadanos”, *XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*, Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara, 2007, p. 2.

flexibilidad institucional basada en una preponderancia del ejecutivo sobre el legislativo, un compromiso–abstención de la soberanía nacional, así como por el principio del manejo de riesgo en el marco discursivo unilateral y sesgado de la seguridad y la prosperidad”.<sup>85</sup>

Para M. Ángeles Villarreal y Jennifer E. Lake, “La ASPAN no constituyó ningún acuerdo o tratado firmado por los líderes de los países norteamericanos, sino únicamente una iniciativa de trabajo con la intención de reactivar la cooperación trilateral, de modo que en ningún momento representó obligaciones legales”.<sup>86</sup>

De acuerdo con la página de internet de la Secretaría de Relaciones Exteriores: “Es un *proceso trilateral, permanente*, para una mayor integración de América del Norte, que será evaluado por los Mandatarios de manera semestral”.<sup>87</sup>

De la simple lectura de los razonamientos que hacen los autores precedentemente citados, ninguno le da a la ASPAN la categoría de *Tratado*, ni siquiera la Secretaría de Relaciones Exteriores y, aun cuando estos le otorgan diversos calificativos para explicar que cosa es, resulta necesario analizar la ASPAN a la luz de lo que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y la Ley sobre la Celebración de Tratados, definen como tratado.

En ese orden de ideas, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados en su artículo 2, fracción 1 (sic), inciso a), determina que para los efectos de dicha Convención: “Se entiende por *tratado* un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su

---

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>86</sup> Villarreal, Ángeles y Lake, Jennifer E, Security and Prosperity Partnership of North America: An Overview and Selected Issues, Washigton, D.C., Congressional Research Service, 27 de mayo de 2009, p. 2, Fecha de consulta: 8 de junio de 2022.

<sup>87</sup> Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx), Fecha de consulta: 8 de junio de 2022.

denominación particular”.

Por su parte, la Ley sobre la Celebración de Tratados publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992, establece que, para los efectos de esta, se entenderá por:

Tratado: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.<sup>88</sup>

En tales circunstancias, tenemos que la ASPAN cumple con cinco de los seis requisitos establecidos en la Convención para ser considerada como Tratado y, con seis de los siete determinados por la Ley sobre la Celebración de Tratados para tales efectos, e incumple con uno de trascendental importancia que la pone al margen de tal clasificación, los cuales a continuación se exponen:

- a. Es un acuerdo o convenio, porque de no ser así, no hubiera sido posible que se realizara una declaración conjunta para darse a conocer y, es internacional, porque resulta evidente la participación de tres países.
- b. Se celebró por escrito, tan es así, que dentro de lo que nos han permitido conocer, tiene una estructura organizativa, ejes de las diversas agendas, principios para operar, reportes y anexos.
- b. Se realizó entre Estados según la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados o, entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y dos sujetos de Derecho Internacional Público, como lo son el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de Canadá, de acuerdo con la Ley

---

<sup>88</sup> Artículo 2º, fracción I, de la Ley sobre la Celebración de Tratados.

sobre la Celebración de Tratados.

- c. Consta en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos como lo reglamenta la convención o, para su aplicación, existen acuerdos en materias específicas que engloban las agendas de seguridad y prosperidad, como lo prescribe la Ley sobre la Celebración de Tratados.
- d. El requisito de la denominación se cumple si se toma la que utiliza la Convención o la Ley de la materia, cualquiera de los autores citados en este apartado o el que usa la Secretaria de Relaciones Exteriores, tales como: acuerdo, convenio, compromiso, declaración conjunta, declaración política no vinculante, esquema de cooperación con un enfoque regional, instrumento de integración, iniciativa de trabajo o, proceso trilateral, permanente.
- e. Los Estados Unidos Mexicanos asumieron compromisos, lo que se particulariza en la Ley sobre la Celebración de Tratados por ser aplicable únicamente en territorio nacional, aunque resulta evidente que tanto en esta como en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, cuando se firma un documento se adquieren compromisos.
- f. Un requisito que instituyen ambos instrumentos jurídicos (Ley y Convención), es que debe estar regida por el derecho internacional público, *imperativo con el que no cumple la ASPAN y, lo que es peor, ni siquiera la rige el derecho interno de ninguno de los tres países signantes de la alianza.*

En el mismo sentido, resulta imprescindible mencionar que la propia Ley sobre la Celebración de Tratados, dispone que: “De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de

la propia Constitución”.<sup>89</sup>

Otro requisito que es indispensable para que un tratado sea obligatorio en México, es el que a letra dice: “Los tratados, para ser obligatorios en el territorio nacional deberán haber sido publicados previamente en el Diario Oficial de la Federación”.<sup>90</sup>

La ASPAN al no estar regida por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, no puede entrar dentro de las clasificaciones jurídicas internacionales o de derecho interno de los países signantes.

Además, a la ASPAN bajo circunstancia alguna se le puede otorgar la preeminencia de la que goza la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma y que se celebren por el Presidente de la República, en virtud de que *no está de acuerdo con lo que preceptúa la propia Constitución*, ya que en el caso de México, el titular del Poder Ejecutivo Federal firmó la Alianza pero el documento *no lo sometió a la aprobación del Senado de la República*, por lo que adolece de esta formalidad prevista en el artículo 133 de nuestra Carta Magna para alcanzar la jerarquía de Ley Suprema de toda la Unión.

Tiene relación con el argumento antedicho, el contenido del artículo 76, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone: “Son facultades exclusivas del Senado: Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos”.

Aunado a lo anterior, *la ASPAN no fue publicada en el Diario Oficial de la*

---

<sup>89</sup> Artículo 2º, fracción I, párrafo segundo, de la Ley sobre la Celebración de Tratados.

<sup>90</sup> Artículo 4º, párrafo segundo, de la Ley sobre la Celebración de Tratados.

*Federación para ser obligatoria en territorio nacional*, tal y como lo prevé el artículo 4º, párrafo segundo, de la Ley sobre la Celebración de Tratados, que emana de nuestra Ley Suprema.

En síntesis, se puede afirmar que la ASPAN es un acuerdo celebrado por escrito entre México, Estados Unidos de América y Canadá, que consta en uno o más instrumentos conexos, en el que se asumieron compromisos, al que *no se le puede otorgar la categoría de tratado, ya que no se encuentra regida por el derecho internacional público, ni se aprobó por el Senado de la república, así como tampoco se publicó en el Diario Oficial de la Federación.*

Lo anterior se hizo de esa manera porque las partes firmantes determinaron lo siguiente:

- a. Que no fuera vinculante, es decir, que, ante la falta de cumplimiento de un compromiso por alguna de las partes, no hubiera reclamo ante los tribunales internacionales, lo que no impide la presión del más poderoso sobre los que no tienen esa cualidad.
- b. Evitar el contrapeso constitucional que significa el Poder Legislativo, en el caso específico de México el Senado de la República, en la aprobación de dicho instrumento.
- c. Eludir cualquier escrutinio público interno.
- d. Sustentar la firma de la ASPAN por lo que hace a México, en el artículo 89, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que faculta al titular del Poder Ejecutivo a dirigir la política exterior.
- e. En este contexto, contar con un instrumento jurídico permanente, moldeable de acuerdo con las necesidades o conveniencia del país más poderoso de dicha alianza, que resulta ser los Estados Unidos de América.

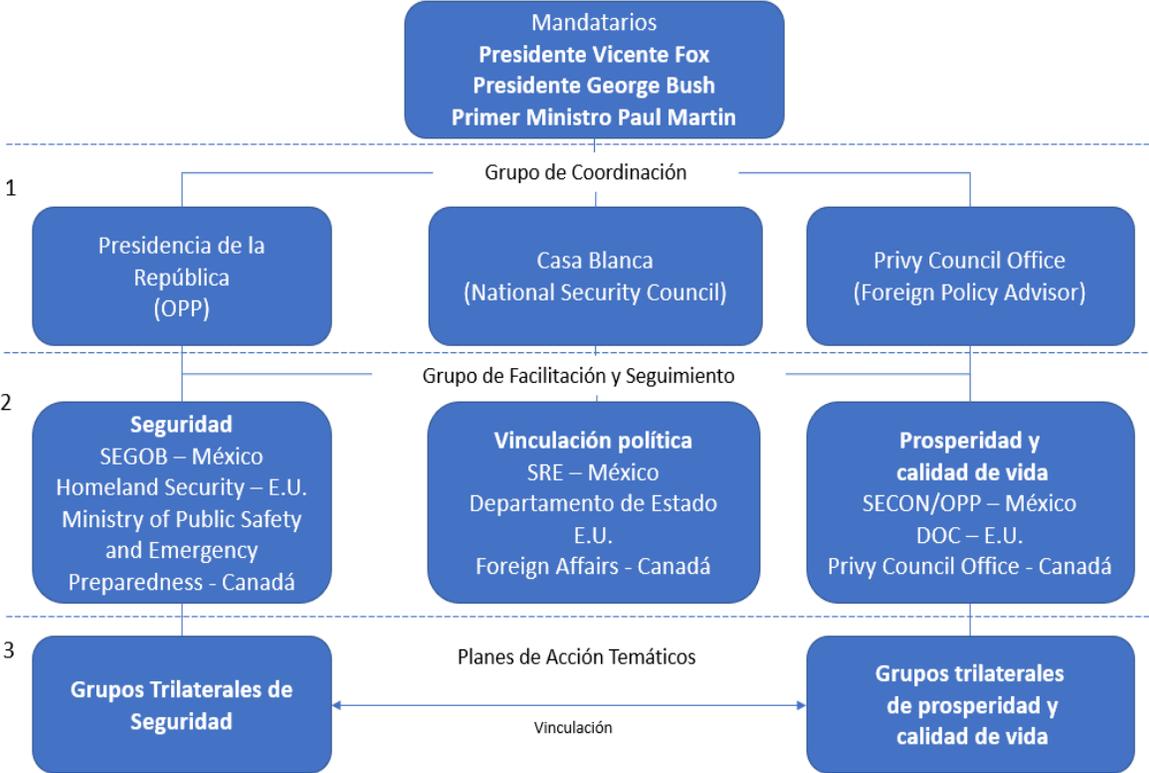
### **3. Estructura organizativa de la ASPAN**

Por la importancia del tema, su atención se encargó directamente en el caso de

México, a la Oficina de Políticas Públicas de la Presidencia de la República, por lo que hace a Estados Unidos de América al *National Security Council* y en cuanto a Canadá a la *Privy Council Office*.

En relación con el seguimiento de la agenda de seguridad, se responsabilizó a la Secretaría de Gobernación por parte de México, al Department of Homeland Security por parte de Estados Unidos y al Ministry of Public Safety and Emergency Preparedness por parte de Canadá.

**Esquema 1. Estructura Organizativa de la ASPAN**



Fuente: Presidencia de la República [www.aspan.presidencia.gob.mx/?c=31](http://www.aspan.presidencia.gob.mx/?c=31)

**4. Principios sobre los que opera la ASPAN**

La ASPAN opera sobre los siguientes principios:

- a. El reforzamiento de la seguridad común interna y externa de los países signantes de la alianza.
- b. El logro de un proceso de integración para aumentar la cooperación y la competitividad comercial de América del Norte.

- c. El incremento de la calidad de vida de los habitantes de cada uno de los países que conforman la alianza.

Los principios fueron ideados por los estadounidenses para justificar sus pretensiones, sobre todo en materia de seguridad, pero en realidad lo que buscaban era alcanzar el apoyo de México y Canadá para incrementar su seguridad nacional y sus propósitos expansionistas económicos, geopolíticos<sup>91</sup> y estratégicos.

***Por lo que hace al primer principio consistente en el reforzamiento de la seguridad interna y externa de los países signantes de la alianza:***

Uno de los elementos neurálgicos, si no es que el predominante es el imperativo de la seguridad. Dado que en el actual contexto global la inseguridad se posiciona como una realidad duradera, la búsqueda por garantizar la seguridad aparece como la constante preocupación para los Estados. En la declaración de Waco en 2005, los mandatarios norteamericanos expresaron su mutuo acuerdo en avanzar hacia la *seguridad común* de la región, para efectos de protegerla y defenderla de amenazas tanto internas como externas. Al igual que muchos otros, el término seguridad común ofrece una alta susceptibilidad a ser extensivamente empleado, pero a su vez pobremente comprendido.<sup>92</sup>

Fue a partir del 11 de septiembre de 2001 cuando los norteamericanos comenzaron a pensar en una seguridad regional, al quedar evidenciado que no son capaces de proporcionarse su propia seguridad nacional.

La influencia que ha ejercido Estados Unidos sobre México y Canadá respecto de la posibilidad de que se presenten amenazas a su seguridad nacional en forma directa o indirecta si el primero vuelve a ser atacado, ha llegado a tal grado que los

---

<sup>91</sup> Véase Apéndice (7)

<sup>92</sup> Preciado Coronado, Jaime, “La Alianza para la Seguridad...”, *op. cit.*, p. 15.

riesgos del “eje del mal”,<sup>93</sup> trátase de armas de destrucción masiva, bioseguridad y terrorismo, son compartidos por estos, aunque en la realidad no tengan razones propias para considerar que así pueda suceder.

Al orquestar proyectos e iniciativas para agilizar la respuesta a amenazas externas y contingencias internas..., Washington pretende que su agenda de seguridad nacional sea parte de la de Canadá y México. Ello, además de representar una responsabilidad compartida..., involucra una orientación distinta de los intereses nacionales de canadienses y mexicanos, una adecuación de su gestión interna, así como una progresiva transformación y vinculación de sus normas e instituciones.<sup>94</sup>

Para lograr que la agenda de seguridad nacional de Estados Unidos fuera parte de la de Canadá y México que mejor instrumento que la ASPAN, a través de la cual, el primero vendió a los segundos la necesidad de afrontar cualquier amenaza en forma conjunta, asignándoles tareas específicas, que si bien probablemente no se encuentren plasmadas en dicho documento, en los hechos se realizan, como lo hace México con el combate al tráfico de drogas hacia los Estados Unidos, la posible detección de terroristas y la contención de migrantes.

Zbigniew Brzezinski<sup>95</sup> señaló en 2005 que: “Washington debe ampliar sus zonas de estabilidad global, donde no solo la garantía de su integridad física, sino además la de los intereses americanos y su hegemonía sean asegurados ante cualquier comportamiento de la situación global”.

Lo expresado por Brzezinski toca fibras sensibles para los norteamericanos, porque les recuerda que no basta con la garantía de su integridad territorial para conservar la hegemonía que hasta la fecha tienen, sino que es necesario ampliar

---

<sup>93</sup> Véase Apéndice (8).

<sup>94</sup> Preciado Coronado, Jaime, “La Alianza para la Seguridad...”, *op. cit.*, p. 17.

<sup>95</sup> Véase Apéndice (9).

sus zonas de influencia para mantener la misma, dada la inestabilidad de varias regiones en el contexto internacional.

Al hablar de vulnerabilidad, cabe señalar la relación que la alianza guarda con el manejo de riesgo. La orientación sociológica de este concepto, indica la configuración de un distinto esquema metodológico e incluso de un nuevo paradigma de creación de políticas, así como de su práctica. Si se analiza la ASPAN en el marco de las principales características con que Luhmann (1993) y Beck (2002) presentan del concepto de riesgo y su gestión, es posible ubicar una de las múltiples lógicas subyacentes en que esta iniciativa opera.<sup>96</sup>

Precisamente, la aceptación de esa vulnerabilidad y la incertidumbre de cuando se pueda materializar un atentado terrorista en su superficie, es lo que obliga a los norteamericanos a proponer, por no decir imponer, este tipo de alianzas.

Por otra parte, *el riesgo* implica una discontinuidad temporal al invertir la relación entre pasado, presente y futuro. Se lidia con algo que aún no es, pero que podría ocurrir... La apropiación de las preocupaciones y vulnerabilidades estadounidenses dentro del discurso de la ASPAN, ha contribuido en gran medida a la adhesión de Canadá y México, así como a la integración de agencias y estrategias catalizadoras donde, ...se trabaja sobre la lógica de la incertidumbre a largo plazo.<sup>97</sup>

El riesgo visto desde una óptica integral entre los países signantes de la ASPAN, no se observa ni lejanamente con la misma magnitud para México y Canadá que hacia los Estados Unidos de Norteamérica por más que se quiera equiparar, por lo que los dos primeros no pueden compartir la preocupación en la

---

<sup>96</sup> Preciado Coronado, Jaime, "La Alianza para la Seguridad...", *op. cit.*, p. 18.

<sup>97</sup> *Ibidem*, pp. 18 y 19.

misma dimensión con el tercero de algo que puede ocurrir, aunque México se ha mostrado bastante solidario y cooperador.

...el riesgo implica una síntesis de conocimiento y desconocimiento. La alianza norteamericana evalúa el riesgo basándose en el conocimiento empírico y la toma de decisiones, actuando sobre la incertidumbre indefinida de las amenazas. Con las facilidades de la época actual, los riesgos cada vez más provienen de y consisten en el desconocimiento, principalmente aquel relacionado con la ciencia, por lo que los esfuerzos a la fecha realizados, así como los objetivos a futuro operan bajo el imperativo de la evitación.<sup>98</sup>

Justamente, la experiencia que le ha dado a los Estados Unidos el tener múltiples frentes abiertos durante décadas y la radicalización en la reacción que han tenido algunos países agraviados con sus políticas injerencistas, es lo que los obliga a tratar de evitar la materialización de las amenazas, de las que muchas, no conocen su procedencia.

“Con una región integrada en una misma cultura de seguridad, la naturaleza de los riesgos se comparte, modificando necesariamente el espacio natural de los tres Estados... aunque en el equilibrio de beneficios se apele por las diferencias culturales de cada socio”.<sup>99</sup>

Si bien es cierto, la naturaleza de los riesgos ha terminado por compartirse y México y Canadá han hecho suyos los de Estados Unidos, esta cultura de seguridad territorial que se nos impone sólo existe para contribuir al cuidado de los intereses de este, cuando menos por lo que hace a México, ya que por lo demás, existe una gran asimetría, la que en nada nos favorece.

***En cuanto al segundo principio, referente a lograr un proceso de***

---

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 20.

***integración para aumentar la cooperación y la competitividad comercial de América del Norte***, vale la pena preguntarse si más allá del espacio territorial que ocupan México, Estados Unidos y Canadá, que geográficamente los une en una zona denominada América del Norte ¿ese proceso de integración ya empezó o en que etapa va?

Este cuestionamiento cabe, debido a que el Senado de los Estados Unidos de América en la Resolución 487 del 28 de septiembre de 2006, se pronunció en contra de que su país se involucre en una integración más profunda con México y Canadá, que, según ellos, pueda afectar su soberanía.

A continuación, se reproduce en su parte conducente la referida resolución:

Resuelto por la Cámara de Representantes (con el voto concurrente del Senado), que-

- (1) Estados Unidos no debe participar en la construcción de un Sistema de Supercarreteras del Tratado de libre Comercio de América del Norte (TLCAN);
- (2) Estados Unidos no debe formar parte de una Unión Norteamericana con México y Canadá; y
- (3) El presidente debe tener una fuerte oposición a esta o cualquier otra propuesta que amenace la soberanía de los Estados Unidos.<sup>100</sup>

Un aspecto que resalta de esta resolución, es su distancia en el tiempo de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que fue el 17 de diciembre de 1992 y su entrada en vigor el 1° de enero de 1994, más de 12 años de esta, así como su cercanía con la declaración conjunta por medio de la que se

---

<sup>100</sup> Cfr. 109th Congress, 2d Session H. Con. Res. 487, in the House of Representatives, 28 de septiembre de 2006. en <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c109>, Fecha de consulta: 10 de junio de 2022.

dio a conocer la signatura de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, que fue el 23 de marzo de 2005, cuya extensión era de 1 año 6 meses y de solo 6 meses después del primer reporte de avances la misma, dado a conocer el 31 de marzo de 2006 en Cancún, Quintana Roo.

Esta postura tan contundente de la Cámara de Representantes, de que Estados Unidos no debe formar parte de una unión Norteamericana con México y Canadá, debió haberse realizado inclusive antes de la firma del TLCAN y no en el momento que lo hicieron, ya que además, de la lectura del primer tema que trata la resolución, en relación a que Estados Unidos no debe participar en la construcción de un sistema de super carreteras, no se advierte de que manera si se hiciera, pueda amenazar la soberanía de la nombrada nación.

Ante ese desplante tan subjetivo, de que el presidente de Estados Unidos de América debe oponerse a que el expresado país participe en la construcción de un sistema de super carreteras y, a que forme parte de una Unión Norteamericana con México y Canadá o, a cualquier otra propuesta que amenace su soberanía, habría que preguntarse ¿Si tales proyectos amenazan su soberanía, entonces cuales no?

La respuesta sería igual de terminante ¡todos aquellos que les representen alguna ventaja, de cualquier tipo o naturaleza, en todos los temas!

En otras palabras, acuerdos como la ASPAN, les facilitan a los americanos obtener de sus contrapartes compromisos que les exigen o presionan a cumplir, a sabiendas de que algunos de los que ellos contraen no los van a poder respetar.

Tal es el caso del asumido por el presidente Barack Obama, “...en la reunión celebrada en el marco de la ASPAN en 2009, dentro de la agenda bilateral México-Estados Unidos, Obama se comprometió a trabajar en un proyecto migratorio para diciembre de 2009 y dijo incluso que, para junio de 2010, se sentarían a ver los avances”,<sup>101</sup> lo que no se pudo concretar en 2011, ya que el partido republicano

---

<sup>101</sup> Arley Orduña, Amada María, “Más allá del TLCAN, *cit.*, p. 339.

enfocó sus esfuerzos en detener los proyectos de este.

Lo expuesto nos permite ver, para aflicción nuestra, que en Estados Unidos existe una Cámara de Representantes que no está dispuesta a servirle de comparsa a su presidente, que le pone límites, que le pide cuentas y que no le permite ir más allá de lo que expresamente determina la ley, lo que contrasta lo que casi en forma general sucede en México.

Estas circunstancias, nos confirman que tienen razón quienes aseguran que la integración sólo ha sido de nombre y, que en todo caso, ha sido geopolítica pero no económica, ya que nunca se ha negociado en situaciones paralelas, “por el contrario, existe una relación asimétrica y desigual, resultado de diferentes realidades económicas y jurídicas, por consecuencia lógica, al no diseñar mecanismos o instituciones que ayuden a solucionar dicha situación; se ha profundizado la dependencia económica y por tanto la interdependencia sana que debiera ser el estado ideal, no se logró ni se previó”.<sup>102</sup>

***Con relación al tercer principio, concerniente al incremento de la calidad de vida de los habitantes de cada uno de los países que conforman la alianza,*** en México, políticos, académicos y la sociedad en general han alzado la voz en contra de la ASPAN, al afirmar que no busca mejorar la calidad de vida y el bienestar de todos los habitantes de la región, lo que persigue en el plano económico es formalizar acuerdos no previstos en el TLCAN, que favorecen los intereses de los estadounidenses en detrimento de quienes no lo son en la zona.

...en el actual contexto global los beneficios de la eliminación de fronteras y la libre circulación en Norteamérica aplican sólo para el dinero y las mercancías, mas no para las personas, la cuestión migratoria permanece pendiente. En un entorno donde nuestros Estados nacionales aún conservan una concepción restrictiva sobre los derechos de ciudadanía y residencia, las presiones sobre el flujo

---

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 327.

ilegal de personas, la desigualdad económica y de oportunidades, situaciones sociopolíticas, distribución de la pobreza o el envejecimiento de las poblaciones, continuarán transformando el rostro político del territorio en sus microespacios.<sup>103</sup>

Si hubiera sido cierto lo que se expresó como justificación para su firma, que la ASPAN buscaba mejorar la calidad de vida y el bienestar de todos los habitantes de la región, debió incluir una reforma migratoria que permitiera a los mexicanos que radican en Estados Unidos adquirir la ciudadanía.

Sin embargo, sucede todo lo contrario, como lo demostró Donald Trump en el pasado reciente con su famoso muro fronterizo y la expansión de la presencia militar en la frontera con México, con lo que se patentizó una vez más que los Estados Unidos de Norteamérica no buscan acuerdos equitativos, ni tienen amigos, tienen intereses.

La necesaria adaptación de Estados Unidos a las modificaciones culturales e identitarias de la migración hispana es un tema delicado para Estados Unidos, que al mismo tiempo le permite un cierto margen de negociación para intervenir en aspectos como inversiones en regiones pobres de México, participación en las operaciones contra el crimen organizado en la frontera mexicana, infiltración de agentes estadounidenses en nuestro territorio con labores de inteligencia so *pretexto* del combate al narcotráfico, etc.<sup>104</sup>

Aquí, se encuentra una de las razones de los norteamericanos para no incluir en la ASPAN una reforma migratoria, el tener un arma de “alrededor de 38.5 millones de personas residentes en los Estados Unidos de origen mexicano”,<sup>105</sup> los

---

<sup>103</sup> Preciado Coronado, Jaime, “La Alianza para la Seguridad...”, *cit*, p. 22.

<sup>104</sup> *Ídem*.

<sup>105</sup> Gobierno de México, “Consejo Nacional de Población”, *Mexicanos en Estados Unidos, Datos, gráficos y mapas* (Cifras 2017 y 2018),

que pudieran ver afectados sus derechos. Es lo que les da la posibilidad de recurrir a la coacción y el chantaje para imponer su voluntad en beneficio de sus intereses, con independencia de los aranceles que podrían gravar a nuestros productos de exportación

Otro de los motivos por el que los estadounidenses se resisten a emprender una reforma migratoria, es porque quieren conservar la existencia de mano de obra barata y sin prestaciones, principalmente en la agricultura en donde “más del 30% de todos los trabajadores de la industria agrícola son mexicanos o de origen mexicano y en la construcción el 19.5%”.<sup>106</sup>

Por otra parte, en junio de 2005 México firmó un acuerdo poco difundido con Canadá y Estados Unidos para participar en experimentos de nanotecnología y biotecnología en el marco de la ASPAN. Sin una consulta previa, el ejecutivo abrió la puerta para este conjunto de técnicas de alto riesgo para la salud humana y el medio ambiente, máxime cuando se relacionan con la seguridad y la manufactura industrial de productos agrícolas, alimentos y el sector salud.<sup>107</sup>

Esto es lo que verdaderamente han negociado u omitido concertar dentro de la ASPAN, los titulares del Poder Ejecutivo Federal a quienes les ha correspondido hacerlo, sin reparar si perjudican a los mexicanos o ponen en riesgo su salud y el medio ambiente, como si fueran dueños de nuestro territorio y sus habitantes,

---

<https://www.gob.mx/conapo/articulos/mexicanos-en-estados-unidos-datos-graficos-y-mapas-cifras-2017-y-2018?idiom=es>, Fecha de consulta: 26 de febrero de 2019.

<sup>106</sup> BBC News|Mundo, *¿Por qué ahora menos mexicanos están regresando a su país desde EE. UU.?*, “Porcentaje de mexicanos en las industrias estadounidenses”, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58033106>, Fecha de consulta: 4 de marzo de 2019.

<sup>107</sup> Preciado Coronado, Jaime, “La Alianza para la Seguridad...”, *cit.*, p. 23.

dejándose llevar por presiones que no deben servir de justificación para ceder, y menos para llevar a cabo acuerdos secretos, porque además de traicionar a toda una nación, caen en la complicidad.

## 5. Ejes de la agenda de seguridad de la ASPAN

“El primer eje de la agenda de seguridad tiene dos cimientos:

- A. *La protección de América del Norte de amenazas externas*, que contiene acuerdos tendentes a la implantación de métodos que perfeccionen la revisión de individuos, equipaje, bienes y cargamentos, antes de su salida de un puerto extranjero, así como a su llegada a cualquier puerto de Norteamérica”.<sup>108</sup>

Los proyectos que se desprenden de este cimiento incluyen:

- a. El desarrollo e implementación de sistemas biométricos y documentos estandarizados para impedir flujos de alto riesgo y mejorar circulaciones de bajo riesgo.
- b. Protocolos de intercambio de información en tiempo real sobre visas, monitoreo de terroristas, así como de individuos y objetos de alto riesgo.
- c. Estándares de inspección compatibles, monitoreo de viajeros sin visa; políticas para el procesamiento de visas de visitantes, tiempos de visita, control de calidad, así como criterios análogos sobre alertas terroristas y criminales.
- d. Controles a la exportación de fuentes radioactivas con posibilidades de uso criminal.
- e. Estrategia coordinada de bio-protección, intercambio de técnicas para determinar el grado de riesgo de alimentos y productos agrícolas.

---

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 10.

- B. El segundo cimiento del primer eje de la agenda de seguridad, lo constituye *la prevención y respuestas a amenazas dentro de Norteamérica*, que tiene como objetivos:
- a. La definición de enfoques comunes para fortalecer el sector de transporte.
  - b. Combatir amenazas transnacionales como el terrorismo, el crimen organizado, el tráfico de drogas y de personas.
  - c. Incrementar la cooperación en materia de inteligencia.

Como segundo fundamento de la agenda de seguridad, “la prevención y respuestas a *amenazas dentro de Norteamérica*, tiene como objetivos la definición de enfoques comunes para fortalecer el sector de transporte, combatir amenazas transnacionales como el terrorismo, el crimen organizado, tráfico de drogas o de personas, así como incrementar la cooperación en materia de inteligencia”.<sup>109</sup>

**En el segundo eje**, con el fin de lograr métodos comunes para la protección de infraestructura crítica y respuesta a contingencias estratégicas, las iniciativas clave contemplaban:

- a. El diseño de protocolos para afrontar incidentes que impactaran operaciones fronterizas, fortalecimiento de capacidades de respuesta, una estrategia integral de procuración de justicia, comunicación y reacción, así como marcos de asistencia mutua ante emergencias transfronterizas
- b. La identificación y protección de infraestructura crítica mediante evaluaciones de vulnerabilidad.
- c. Un mecanismo regional que fortaleciera la seguridad marítima y aérea mediante estándares y procedimientos compartidos de revisión de pasajeros, equipaje y carga, evaluación de viajantes; compatibilidad en los regímenes de seguridad de puertos y naves.

---

<sup>109</sup> *Ibidem.* pp. 12 y 13.

d. Una procuración de justicia fronteriza México - Estados Unidos contra organizaciones de traficantes, a fin de frenar la violencia en dicha zona.

“**El tercer eje** de la agenda de seguridad iba dirigido a *aumentar la eficiencia del flujo seguro de tránsito de bajo riesgo a través de las fronteras compartidas*”,<sup>110</sup> canalizaba sus esfuerzos en los siguientes frentes:

a. Trabajar con grupos locales relevantes a lo largo de la frontera para hacer más eficiente la infraestructura existente.

b. En colaboración con los gobiernos locales, *provinciales* y estatales, así como con el sector privado, considerar programas para reducir de manera sustancial los tiempos de espera y el congestionamiento en cruces fronterizos, mediante programas piloto en puertos de entrada de bajo-riesgo, para uso exclusivo de usuarios inscritos en programas de viajeros y comercio confiables.

c. Evaluación de la viabilidad para agilizar los procedimientos en los carriles FAST<sup>111</sup> instalados en los puertos de entrada, así como ampliar el programa SENTRI<sup>112</sup> a los principales puertos de entrada.

Como ya se ha puesto de manifiesto, un elemento sobresaliente en esta alianza es su ambiguo nivel de formalidad, pues lejos de presentar la rigurosidad de un tratado internacional sujeto a protocolos, instancias y amplios calendarios, este marco de cooperación ofrece un nuevo tipo de régimen caracterizado por el pragmatismo y la agilidad en las disposiciones. Del conjunto de regulaciones pactadas por los poderes ejecutivos de los tres países previstas en la ASPAN, muy poco se percibe el papel del legislativo, mientras que los instrumentos de legalidad y legitimidad permanecen

---

<sup>110</sup> *Ibidem*, pp. 14 y 15.

<sup>111</sup> Véase Apéndice (10).

<sup>112</sup> Véase Apéndice (11).

en un perfil muy poco prominente. Al no ser un tratado internacional, la ASPAN no se sujeta al contenido de un texto negociable por las partes, lo cual lo dota de un elevado grado de flexibilidad, potenciando posibles controversias en torno a su interpretación y obviamente, permanece al margen del derecho internacional de acuerdo con la Convención de Viena.<sup>113</sup>

## 6. Aspectos oscuros de la ASPAN

Por la obscuridad con la que se manejó desde un principio, la falta de aprobación del Poder Legislativo de los tres países que lo suscribieron y el sobre nombre que se le puso de TLCAN Plus, es fácil darse cuenta de que la ASPAN algo esconde.

Con un perfil orientado hacia las garantías corporativas y a favorecer a las empresas transnacionales, capitales transfronterizos e individuos de tránsito fronterizo frecuente, la ASPAN está lejos de ser la alternativa para mejorar la calidad de vida y el bienestar de todos los habitantes de la región. Al igual que el TLCAN, la promesa del progreso con base en el comercio y la inversión forma parte de la presentación 'popular' de la iniciativa, sin embargo, no es necesario ser muy perspicaz para saber a qué sector de la sociedad le beneficia más la agenda y los avances de la alianza norteamericana a la fecha.<sup>114</sup>

Los aspectos que se encuentran encubiertos en la ASPAN son los siguientes:

- a. La pretensión fallida de México de negociar un acuerdo migratorio a cambio de apoyar la seguridad nacional de los Estados Unidos, de los

---

<sup>113</sup> Preciado, Jaime y Jorge Hernández, "Anuario sobre la integración latinoamericana y caribeña", *Red de Investigaciones sobre la Integración Latinoamericana y Caribeña*, Argentina, Ed. Otro Tiempo, 2005, p. 109.

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 21.

cuales esta se concretó a plenitud de los deseos americanos, pero aquel no se ha logrado, ya que no depende de la voluntad del presidente de ese país, sino de su Cámara de Representantes (Senado), misma que como ya se dijo, *se ha pronunciado porque Estados Unidos no forme parte de una Unión Norteamericana con México y Canadá.*

- b. *La imposición de las prioridades de los Estados Unidos por encima de las agendas de la ASPAN, susceptibles de operarse en esta.*
- c. El objetivo preponderadamente geopolítico de la ASPAN.
- d. La inclusión de acuerdos no previstos en el TLCAN
- e. La profundización de la dependencia económica de México y Canadá de los Estados Unidos.
- f. El intercambio de información de inteligencia de quien se sospeche, puede ser terrorista o vinculado a estos.
- g. La alineación de México y Canadá a la política de seguridad nacional de los Estados Unidos en el plano internacional, como se aprecia en la “ratificación de la Convención de la OEA contra el terrorismo, las acciones trinacionales contra la pandemia de influenza H1N1..., el voto de las tres naciones en un mismo sentido en la Reunión del G-20<sup>115</sup> en Pittsburg, así como en la reunión COP-16<sup>116</sup> realizada en México”.<sup>117</sup>
- h. La delegación en su oportunidad por parte del presidente Barack Obama de la agenda estadounidense sobre cambio climático, en favor del presidente Felipe Calderón.
- i. La celebración de un acuerdo trilateral sobre seguridad nuclear entre México, Estados Unidos y Canadá,<sup>118</sup> en el marco de la Cumbre sobre

---

<sup>115</sup> Véase Apéndice (12)

<sup>116</sup> Véase Apéndice (13)

<sup>117</sup> Arley Orduña, Amada María, “Más allá del TLCAN, *cit.*, p. 338.

<sup>118</sup> Véase Apéndice (14)

Seguridad Nuclear, celebrada en Washington, D.C., los días 13 y 14 de abril de 2010.

## *7. La sociedad civil y la ASPAN*

Como ya se mencionó, existe preocupación en la sociedad civil respecto a la naturaleza y futuro de la ASPAN.

En el caso de México, los principales puntos que se destacan son la pérdida de soberanía en asuntos tan delicados como la seguridad, el medio ambiente y los recursos humanos y materiales de la nación.

Distintas voces argumentan:

...la clara distribución desigual de los beneficios de esta alianza, no sólo para México, sino además para los distintos sectores de la sociedad en los tres países, las proclamas cuestionan a las autoridades los procedimientos que excluyen instrumentos que legitimen y sustenten legalmente los proyectos de este marco de cooperación. Tanto la subordinación del poder legislativo, como la falsa consulta que la Secretaría de Relaciones Exteriores implementa a fin de buscar legitimidad son hasta el momento asuntos que no obtienen respuesta por parte del ejecutivo federal mexicano.<sup>119</sup>

Los cuestionamientos han alcanzado foros como la Cumbre de los Pueblos y los encuentros hemisféricos, en donde se ha recalcado lo riesgoso de este acuerdo para el futuro de los países latinoamericanos, que contrasta con los compromisos asumidos por los dirigentes aliancistas.

Dentro de las críticas más reiteradas se encuentran que el TLCAN-Plus más que profundizar los alcances del tratado comercial vigente, pretende dictar en términos regionales las directrices en materia de

---

<sup>119</sup> *Ibidem*, pp. 25 y 26.

seguridad tanto militar como económica y energética. Para estos sectores, las argumentaciones acerca de que la mayor vinculación entre los socios del TLCAN ha llevado a plantear nuevos retos y oportunidades que no pueden encararse de manera aislada, no son sino la retórica para justificar la imposición de nuevas medidas en función de los intereses estadounidenses.<sup>120</sup>

“...organizaciones como el *Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria (CIEPAC)* han agregado que: a diferencia del TLCAN, que consistió en un tratado único, negociado entre las partes y con al menos una mínima revisión del poder legislativo en los tres países, el TLCAN plus es más bien una visión emanada de las elites sobre el futuro de los tres países”.<sup>121</sup>

Se hace hincapié que en el TLCAN Plus no existió consulta social, ni participación del poder legislativo y que al usar esas siglas sólo se trata de confundir a la sociedad, ya que lejos de referirse a un tratado, a lo que efectivamente se hace mención es a un acuerdo “informal”, en donde el titular del Poder Ejecutivo de nuestro país actuó con absoluta discrecionalidad en detrimento de los mexicanos, quienes en su generalidad no han visto los beneficios de esta alianza.

Además, resulta reprochable que, en la búsqueda de la profundización de la integración, el tema de la migración se haya soslayado.

## II. LEY DE SEGURIDAD NACIONAL

Históricamente se realizaron acciones relacionadas con la seguridad nacional sin que existiera un marco jurídico específico para ese propósito, por lo que, las autoridades encargadas de atender tal tema actuaban de manera circunstancial, según indicara o conviniera al titular del Poder Ejecutivo Federal en turno.

---

<sup>120</sup> *Ibidem*, pp. 26 y 27.

<sup>121</sup> *Ibidem*, p. 27.

Fue hasta el 5 de abril de 2004 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-M al artículo 73 y se reforma la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para resolver tal situación.

En la adición, se facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de seguridad nacional y se condicionó a que cuando lo hagan, establezcan los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes, es decir, se autodeterminaron fronteras para la mencionada hipótesis.

...tenía por objeto fundamental definir los alcances del concepto mismo y, particularmente, establecer las reglas de coordinación interna para que se pudiera generar una verdadera política de Estado en la materia. Hay que apuntar, por tanto, que en ningún momento en esta ley se buscó otorgar facultades extraordinarias a las autoridades para enfrentar una amenaza de riesgo a la seguridad nacional, sino todo lo contrario: precisar y acotar su actuación.<sup>122</sup>

En cuanto a la reforma, se impuso al presidente de la República la obligación de preservar la seguridad nacional en los términos de la ley respectiva y, se le facultó a 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.

Esta importante reforma constitucional es la que dio paso a la creación de la Ley de Seguridad Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005.

---

<sup>122</sup> Sepúlveda Iguiniz, Ricardo J., “Los derechos humanos, objetivo fundamental para la iniciativa de Ley de Seguridad Nacional”, *Militarización de la seguridad pública*, dfensor, Revista de Derechos Humanos, México, año IX, núm. 8, agosto de 2011, pp. 9 y 10. <https://fddocuments.mx/document/militarizacion-de-la-seguridad-publica-dfensor-agosto-2011.html>, Fecha de consulta: 13 de marzo de 2019.

De acuerdo con lo que establece el artículo 3º, fracción I de la Ley de Seguridad Nacional “las amenazas y riesgos a la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano son asuntos de seguridad nacional”.<sup>123</sup>

No obstante que esta ley es un trascendental avance en la materia, en virtud de que, entre otras aportaciones, por primera vez se relacionó en un ordenamiento jurídico el concepto de Seguridad Nacional al *mantenimiento del orden constitucional y la preservación de la democracia*, omite o aborda varios aspectos de manera exigua.

La reglamentación que la ley da al Consejo de Seguridad Nacional dista mucho de lo ideal: persiste una falta de comunicación para la toma de decisiones, hay diferentes mandos y liderazgos, fragmentación de la información, duplicidad de funciones, carencia de mecanismos de intercambio de información, falta de una política clara de transparencia y problemas de tipo jurídico.

No es claro cuál es la instancia que debe llevar la batuta, mientras que la ley asigna al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) sólo funciones de inteligencia, en la práctica y ante la necesidad se le adjudica todo lo referente a la materia (tal es el caso del Comité Especializado de Alto Nivel en materia de Desarme, Terrorismo y Seguridad Internacional), pero no los elementos jurídicos y presupuestales para realizarlo. Cómo entonces reprochar al CISEN sus fallas.<sup>124</sup>

Para fortuna y desgracia de la comunidad de seguridad nacional mexicana y del CISEN en particular, el gobierno de Felipe Calderón marcó desde el inicio un profundo interés en materia de seguridad pública, enfocado a lo que el Presidente llamó la *guerra contra el crimen organizado*, mediante el cual se justificó un

---

<sup>123</sup> Martínez Consuegra, Estelí, *op. cit.*, p. 103.

<sup>124</sup> Castaño Contreras, Cristian, *Seguridad nacional y fuerzas armadas, fundamentos para un modelo de seguridad en México*, México, Consejo editorial Cámara de Diputados, Imagia, 2015, p. 30.

necesario aumento al presupuesto del CISEN, así como la aprobación de su Estatuto Laboral, necesario para evitar la deserción de sus cuadros y garantizar mediante el servicio civil de carrera el alto nivel profesional de sus elementos.

“El ahora rebautizado *combate al crimen organizado* también atrajo la luz de los medios y puso en el centro de la discusión pública las deficiencias estructurales del sistema de seguridad pública y también la falta de un sistema de seguridad nacional”.<sup>125</sup>

Lamentablemente el problema de Seguridad Nacional que significa el crimen organizado marcó tanto a los tres poderes de la unión, como a la opinión pública en general, que fueron proclives en exigir un Sistema de Seguridad Nacional enfocado sólo para enfrentar la criminalidad, sin darle mayor importancia a la distinción que debe existir entre Seguridad Pública y Seguridad Nacional.

Peor aún, se olvidó que históricamente cuando la lógica y capacidades operativas de los organismos encargados de la Seguridad Nacional han sido incorporadas a los servicios de Seguridad Pública, las irregularidades que estos cometen han sido notablemente más atroces, ya que se presenta la tentación de emplear mecanismos ilegales destinados a eliminar a los enemigos del régimen y a satisfacer fines de lucro personal y de grupo.

*Es un error creer que la lucha contra el crimen organizado será siempre la prioridad del país.* Tratar de resolver las deficiencias de nuestro incipiente Sistema de Seguridad Nacional mediante esta lógica inmediateista es condenar a las generaciones futuras a la incapacidad de respuesta oportuna ante peligros y amenazas nuevas.

---

<sup>125</sup> Piñeyro, José Luis, *Seguridad nacional en México, ¿Realidad o proyecto?*, México, Ediciones Pomares y Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, 2006, p. 51.

Para definir la Seguridad Nacional no basta con contemplar las condiciones políticas y sociales del país, también es necesario atender las características económicas, geográficas y demográficas.

Sería conveniente que la definición de Seguridad Nacional contemple riesgos ocasionados por los desastres naturales; las epidemias y pandemias; la vulnerabilidad de nuestras fronteras; las dinámicas migratorias internas y externas tanto de nacionales como de extranjeros; la pérdida de cohesión social; el detrimento del medio ambiente y el calentamiento global; los desequilibrios en el desarrollo nacional y la escasez de recursos naturales estratégicos.

La Ley de Seguridad Nacional debe ser reformada para establecer un *Sistema de Seguridad Nacional más eficiente y sólido que busque prevenir los problemas antes que solucionarlos* (resolver un problema de Seguridad Nacional es siempre difícil, arriesgado y costoso para el país, mejor sería actuar prospectivamente para evitar que los riesgos se conviertan en amenazas) *y que al mismo tiempo se garantice el respeto irrestricto a los Derechos Humanos y las libertades fundamentales.*

El 23 de abril del 2009 el titular del ejecutivo federal envió al Senado de la República una iniciativa para reformar diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional: “La iniciativa parte de la convicción que tiene el Ejecutivo de que, atendiendo a las circunstancias de emergencia en materia de seguridad que vive el país, se requiere una legislación que le dé sustento y certidumbre a la actuación de las autoridades, tanto las militares como las de seguridad pública, para que puedan hacer frente de manera más eficaz a dichas amenazas”.<sup>126</sup>

Entre los aspectos más relevantes destacan los siguientes:

- a) Participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad interior y exterior.
- b) Implementación de un procedimiento denominado *Declaratoria de Afectación*

---

<sup>126</sup> Sepúlveda Iguiniz, Ricardo Jesús, *op. cit.*, p. 10.

*a la Seguridad Interior*, por virtud del cual se justificaba la injerencia de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad.

- c) Se establecía que el riesgo sería una contingencia o proximidad de daño o circunstancia que pueda afectar total o parcialmente la seguridad nacional. En el caso de las amenazas, se pretendió adicionar los actos o hechos que de acuerdo con la declaratoria afectarían la seguridad interior.
- d) La seguridad interior se veía afectada cuando existieran actos o hechos que pusieran en peligro la estabilidad, la seguridad, la paz o el orden en una región, entidad federativa, municipio o delegación y cuando las autoridades competentes fueran ineficaces en su combate.
- e) Se hablaba de fuerzas federales que se referían a las Fuerzas Armadas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) más la Policía Federal y la Policía Federal Ministerial.
- f) Se pretendía ampliar las facultades del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), otorgándole funciones para administrar la red de interconexiones en materia de seguridad y coordinar el proceso de inteligencia civil estratégica para la seguridad nacional.

A pesar de los intentos del expresidente Calderón, su propuesta se quedó estancada en la Cámara de Diputados, sin embargo, la intención de legislar en ese sentido perduró hasta el siguiente sexenio.

La propuesta tenía muchos aspectos débiles y criticables como la excesiva ambigüedad en torno a la declaratoria de afectación a la seguridad interior, pues implicaba dotar al poder ejecutivo de una facultad discrecional para decidir si lo que se ponía a su consideración podía o no ser catalogado como afectación a la seguridad interior.

Si bien es cierto la actual Ley de Seguridad Nacional no contempla un concepto o definición de riesgo, la propuesta de reforma en nada contribuía a la solución del problema, al contrario, bajo la definición que se proponía, prácticamente cualquier escenario podía ser catalogado como riesgo y se le podía dar tratamiento de seguridad nacional; no existía y continúa siendo así, un límite claro entre amenazas

y riesgos y el tratamiento a seguir en cada caso.

De acuerdo con lo que establece la Ley de Seguridad Nacional se debe elaborar de forma anual una Agenda Nacional de Riesgos (ANR), que al igual que las temáticas consideradas de seguridad nacional, se deben basar en el Plan Nacional de Desarrollo y el programa que de él derive. En el caso del sexenio de Felipe Calderón fue el Programa para la Seguridad Nacional 2009 – 2012.

### III. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND)

Para entender al Plan Nacional de Desarrollo es necesario remontarnos a sus inicios.

#### 1. *Antecedentes*

Aun cuando se dice que en México el concepto es relativamente nuevo, el primer antecedente en materia de planeación se encuentra en la Ley del Consejo Nacional Económico que se publicó el 15 de junio de 1928. Dicha ley, creó un ente público que tenía por objetivo estudiar los asuntos económicos y sociales de la Nación. Este cuerpo se concibió como permanente, autónomo y de consulta necesaria para la administración pública y para la iniciativa privada.

Posteriormente se expidió la Ley Sobre Planeación General de la República en 1930, con los objetivos de coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias gubernamentales, a fin de lograr un desarrollo ordenado y armónico.

Otro precedente es el Plan Global de Desarrollo vigente de 1980 a 1982, que “fue la base para la reforma constitucional de 1983 con la que se creó el sistema actual, plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo”.<sup>127</sup>

---

<sup>127</sup> Véase, Plan nacional de desarrollo en México, Enciclopedia jurídica on line <https://mexico.leyderecho.org/plan-nacional-de-desarrollo/>, fecha de consulta: 14 de septiembre de 2019.

De forma oficial, el primer Plan Nacional de Desarrollo fue el presentado por el licenciado Miguel de la Madrid Hurtado para el período 1983-1988, aunque el primer Plan Sexenal fue elaborado durante la administración del General Lázaro Cárdenas del Río para el período 1934-1940.

El marco legal del Plan Nacional de Desarrollo se encuentra principalmente en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación y los artículos 9 y del 27 al 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Nuestro máximo ordenamiento jurídico establece que “el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”.<sup>128</sup> Y que: “Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal”.<sup>129</sup>

Los artículos 12 al 19 de la Ley de Planeación en síntesis disponen que, el Sistema Nacional de Planeación Democrática estará conformado por las unidades de planeación de las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, coordinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en quien recae la responsabilidad directa de la elaboración del plan, en el cual se deben tomar en cuenta las propuestas del propio sistema, de los gobiernos de las entidades federativas, los grupos sociales, los pueblos y comunidades indígenas, todo con perspectiva de género.

En el capítulo tercero del ordenamiento últimamente citado,<sup>130</sup> se determina como obligatorio en la elaboración del plan, contemplar a la población para que expresen sus ideas, propuestas y preocupaciones.

---

<sup>128</sup> Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>129</sup> *Ídem*.

<sup>130</sup> Artículos 20 y 20 bis de la Ley de Planeación.

De la misma manera, considera la organización de foros de consulta popular en los que deben participar las organizaciones de obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; las instituciones académicas, profesionales y de investigación; los organismos empresariales y otras agrupaciones sociales; los diputados y senadores; y las comunidades indígenas a las que el Ejecutivo Federal consultará, en forma previa, para que emitan la opinión correspondiente.

La Ley de Planeación define al Plan Nacional de Desarrollo en los siguientes términos:

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible del país, contendrá provisiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus provisiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social, ambiental y cultural, y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.<sup>131</sup>

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal determina que: “Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal”.<sup>132</sup>

En suma, el Plan Nacional Desarrollo en México es el documento que rige la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal, precisa los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país. Se elabora dentro del primer semestre del sexenio de cada gobierno federal y su validez finaliza con el período constitucional que corresponda.

---

<sup>131</sup> Artículo 21 de la Ley de Planeación.

<sup>132</sup> Artículo 9° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

## 2. *Plan Nacional de Desarrollo de Felipe Calderón Hinojosa (2007-2012)*

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se publicó el 31 de mayo del 2007 en el Diario Oficial de la Federación, previa realización de los foros de consulta popular.

Sin embargo, la elaboración de cualquier plan y los programas que de él derivan, no se pueden concebir si no es a partir de un diagnóstico objetivo y serio de la realidad, que refleje la verdadera problemática de los asuntos que se pretende atender.

Dicho plan se elaboró con una prospectiva para el año 2030, en el que se vislumbró un México con familia y patrimonio seguro, un país de leyes, de economía competitiva y con desarrollo sustentable y democrático.

El plan se basaba en cinco ejes de política pública, a saber:

1. Estado de Derecho y seguridad;
2. Economía competitiva y generadora de empleos;
3. Igualdad de oportunidades;
4. Sustentabilidad ambiental; y,
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.<sup>133</sup>

Para darle cumplimiento se requerían acciones transversales en aspectos económicos, políticos, sociales y ambientales, además de programas, objetivos, estrategias, indicadores, líneas de acción, reformas legislativas, acuerdos, tratados y en general, cualquier herramienta que ayudara a instrumentarlo.

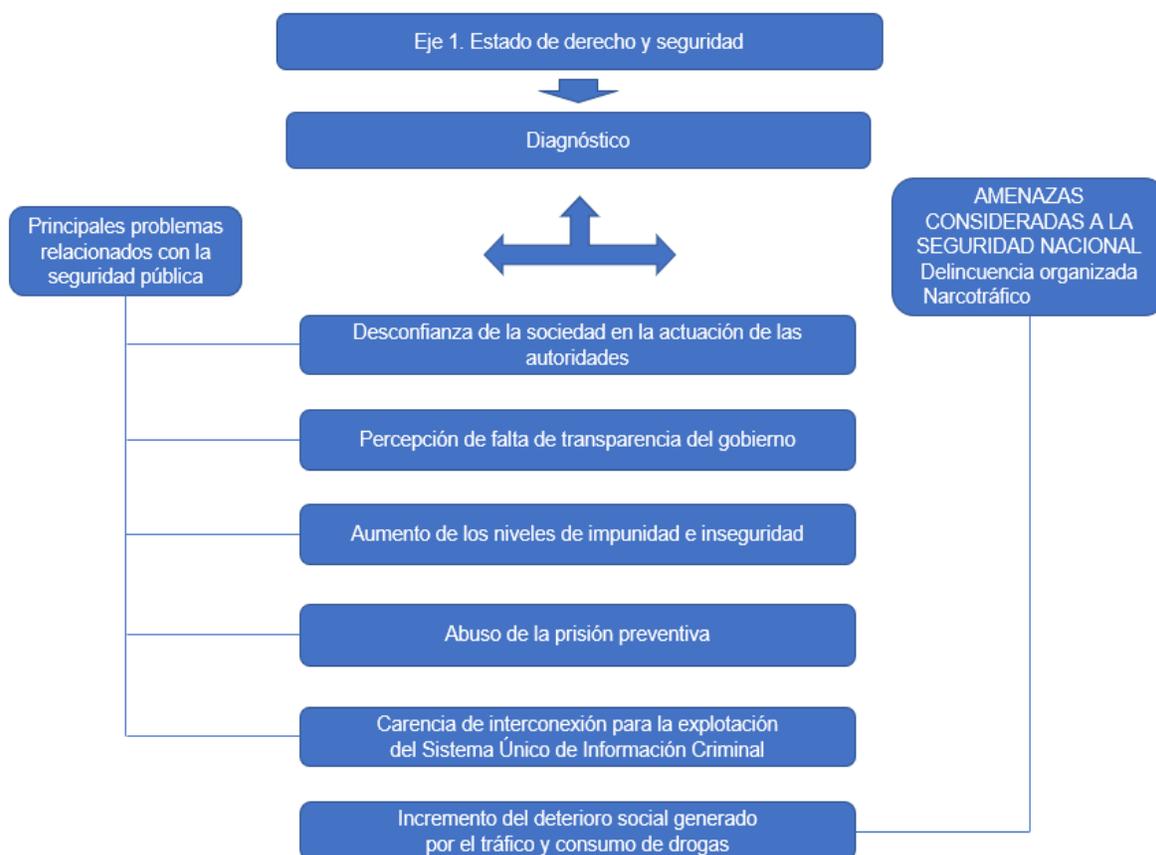
El siguiente esquema nos presenta los principales problemas relacionados con

---

<sup>133</sup> Plan nacional de desarrollo, Escenarios, programas e indicadores, H. Cámara de Diputados LX Legislatura, Centro de estudios de las finanzas públicas, p. 27, <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>, Fecha de consulta: 20 de enero de 2021.

la seguridad pública y las consideradas amenazas a la seguridad nacional, contenidos en el plan nacional de desarrollo 2007-2012 del gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa.

**Esquema 2. Diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en materia de seguridad.**



Elaboración del autor de la investigación con información extraída del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>, Fecha de consulta 28 de julio de 2020.

Según el propio plan, su preparación “se inició durante la transición, a fines de 2006 y se alargó durante los primeros meses de 2007”,<sup>134</sup> empero, no se advierte de acuerdo con el diagnóstico, que en su época de confección los problemas vinculados con la delincuencia organizada hubieran alcanzado tal magnitud, como para merecer la preponderancia que se le dio a la delincuencia organizada al

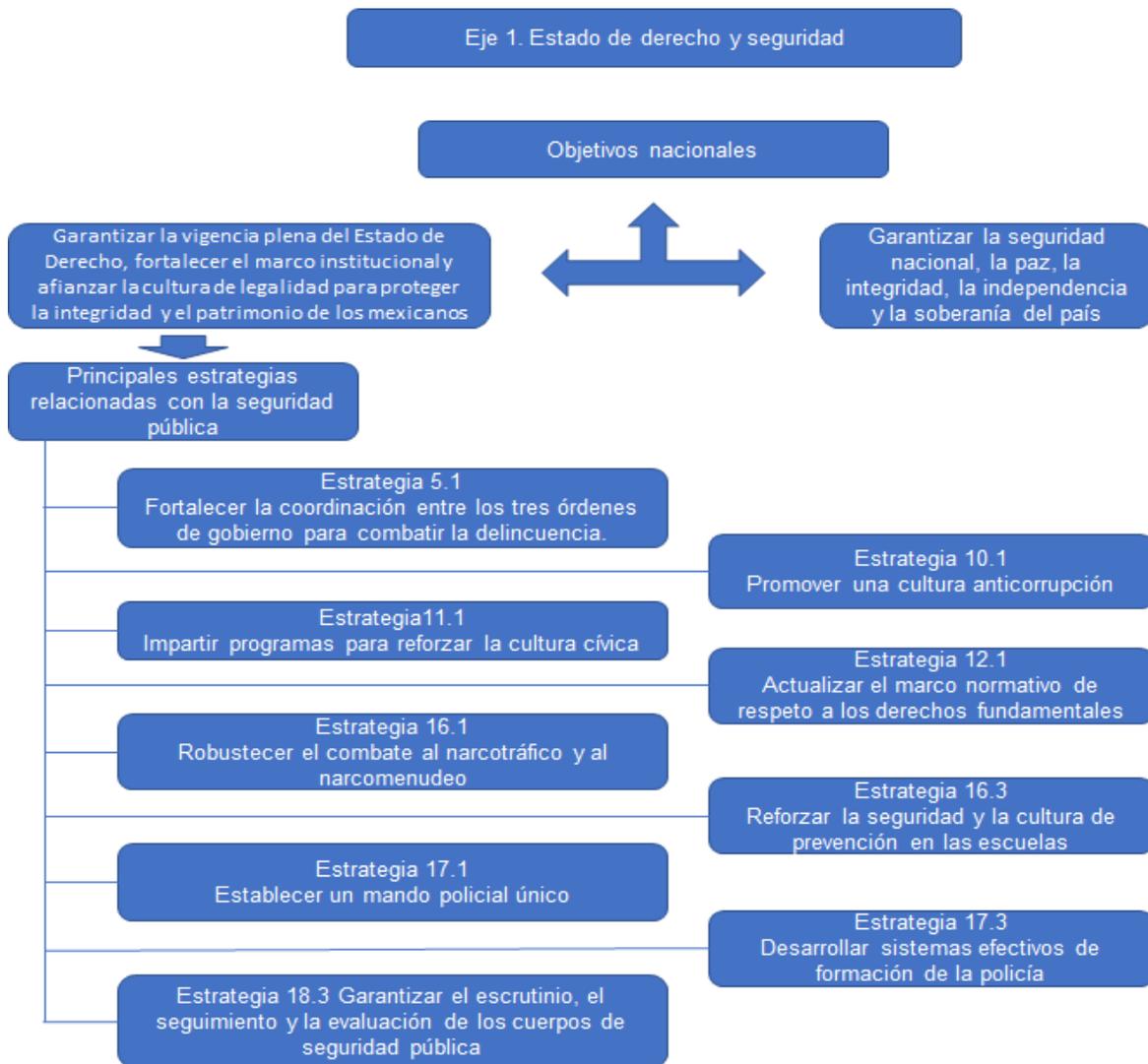
<sup>134</sup> *Ibidem*, p. 23.

declararles la guerra.

El plan manejaba dos objetivos nacionales en materia de seguridad, uno relacionado con la seguridad pública y otro con la seguridad nacional.

El siguiente esquema nos muestra las políticas públicas planteadas para atender lo concerniente al primer objetivo nacional.

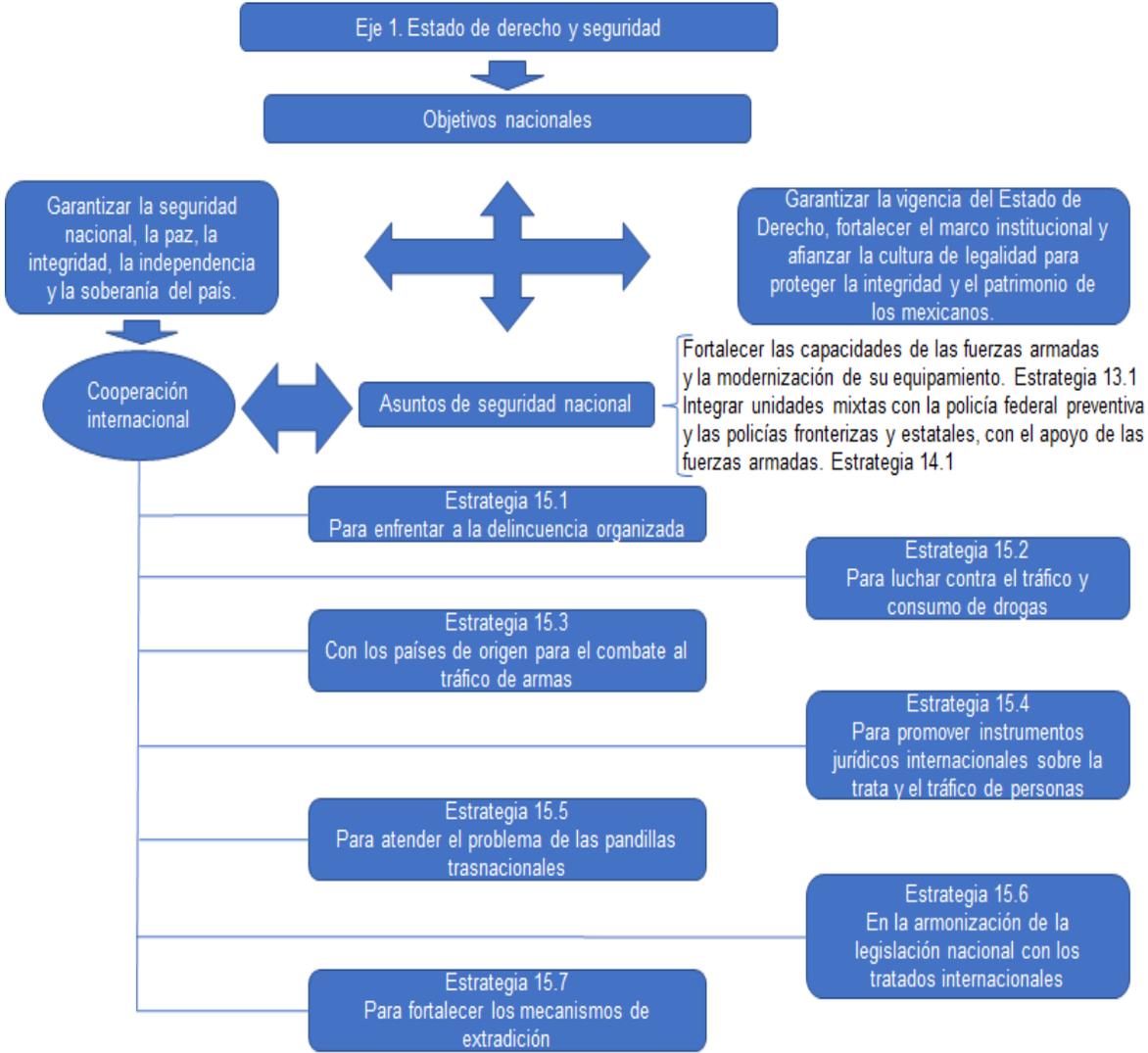
### Esquema 3. Principales estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, relacionadas con la seguridad pública.



Elaboración del autor de la investigación con información sacada del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>, Fecha de consulta 30 de julio de 2020.

El segundo objetivo nacional previsto en el plan nacional de desarrollo era garantizar la seguridad nacional, la independencia y la soberanía del país (argumentos propios de quienes se encuentran ante la inminente invasión de su territorio) y el tratamiento que se les debería dar. El siguiente esquema nos muestra las estrategias concebidas para atender los asuntos de seguridad nacional, basadas en la cooperación internacional.

**Esquema 4. Estrategias sustanciales del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, para atender las consideradas amenazas a la seguridad nacional.**



Elaboración del autor de la investigación con información obtenida del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>, Fecha de consulta: 2 de agosto de 2020.

Como se puede apreciar en los dos esquemas precedentes, no existe una correspondencia entre la importancia que se le dio a la problemática relacionada con la seguridad pública, con la que se otorgó a las consideradas amenazas a la seguridad nacional, ya que mientras a las primeras se les adjudicó poca relevancia, a las segundas se les concedió una categoría de asuntos de seguridad nacional, lo que sirvió como justificación para la declaración de guerra a la delincuencia organizada.

Con independencia de la importancia concedida a unos y otros, debe decirse que al final, en ambos casos las estrategias implementadas no funcionaron, a decir, por los ignominiosos resultados.

Lo que llama la atención es la similitud de los ejes de la agenda de seguridad de la ASPAN con los asuntos de seguridad nacional enmarcados dentro de la cooperación internacional del plan nacional de desarrollo, el siguiente cuadro lo evidencia.

**Esquema 5. Correlación entre las principales estrategias de la ASPAN y las del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en materia de seguridad.**

ASPAN	PND
1. Implementar una estrategia integral de procuración de justicia.	Estrategia 4.1 Eficientizar los sistemas y procedimientos utilizados por los ministerios públicos, para elevar la eficacia en la integración de la averiguación previa.
2. Establecer una estrategia integral de comunicación y reacción.	Estrategia 7.1 Desarrollar sistemas de información y comunicaciones de alta tecnología para el combate a la delincuencia.  Estrategia 13.1 Fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas y

	la modernización de su equipamiento.
3. Asistencia mutua ante emergencias transfronterizas	Estrategia 14.1 Integrar unidades mixtas (con las Policías Federal Preventiva, fronterizas y estatales, con el apoyo de la Fuerza Armadas), para garantizar la seguridad de los habitantes de la región fronteriza.
4. Incrementar la cooperación en materia de inteligencia. 5. Combatir amenazas transnacionales como: El terrorismo. El crimen organizado. Tráfico de drogas o de personas. 6. Instrumentar un sistema en los tres países que permita el intercambio de información de criminales a su llegada al primer puerto de entrada al continente. 7. Crear mecanismos para la evaluación de amenazas y vulnerabilidades en el transporte marítimo y los puertos de América del Norte. 8. Garantizar la repatriación ordenada de migrantes indocumentados de zonas de alto riesgo.	Estrategia 15.1 Promover la cooperación internacional para enfrentar a la delincuencia organizada. Estrategia 15.2 Impulsar el intercambio de información con otros países para combatir el tráfico y consumo de drogas. Estrategia 15.4 Instrumentar compromisos jurídicos internacionales sobre la trata y el tráfico de personas. Estrategia 15.5 Concretar programas en coordinación con otros países para atender el problema de las pandillas delictivas transnacionales.
	Estrategia 15.3 Establecer acuerdos en

	materia de combate al tráfico de armas con los países de origen.
9. Construir nueva infraestructura fronteriza y mejorar la existente para facilitar el cruce de cargamentos <i>fast</i> de un lado a otro de las fronteras, sin necesidad de mayor revisión.	

Elaboración del autor de la investigación con información obtenida del portal electrónico de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm>, y del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>, Fecha de consulta: 3 y 4 de agosto de 2020.

Un aspecto digno de destacarse a manera de ejemplo es que la estrategia 15.3 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en materia de seguridad, consistente en el establecimiento de acuerdos con los países de origen para el combate al tráfico de armas, hasta la fecha sigue sin encontrar eco en el gobierno de los Estados Unidos de América, lo que evidencia que únicamente ven lo que les interesa o perjudica.

Como corolario se puede afirmar, que la declaración de guerra a la delincuencia organizada por parte del entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa, no solo fue discursiva como en los hechos se demostró, sino que encontró sustento en los compromisos adquiridos en la ASPAN, los cuales pasaron a formar parte del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, bajo el rubro de amenazas a la seguridad nacional.

Posteriormente, dichos acuerdos fueron ampliados y perfeccionados con la Iniciativa Mérida, con lo que se adquirió una responsabilidad mayor que la que se tenía con los Estados Unidos de Norteamérica para el cuidado de su frontera sur, a cambio de financiamiento para la adquisición de equipo, capacitación de personal y el involucramiento más significativo de las fuerzas armadas, convirtiéndose México

a partir de 2006 en lo que es incluso hoy, un campo de batalla.

#### IV. INICIATIVA MÉRIDA

Desde el inicio de su gobierno Felipe Calderón anunció que era impostergable combatir a la delincuencia organizada, culpó a gobiernos pasados de no haber hecho lo necesario para contenerla, lo que en su concepto había fortalecido su crecimiento y caracterizó la política criminal contra la delincuencia organizada como una *guerra*, lo que generaba la necesidad de contar con recursos financieros y aliados.

Por tal razón, en diciembre de 2008 los gobiernos de México y Estados Unidos de América firmaron un instrumento de cooperación bilateral en materia de seguridad llamado Iniciativa Mérida (IM), copiado casi en su totalidad del Plan Colombia,<sup>135</sup> donde se establecieron mecanismos de otorgamiento y fiscalización de recursos técnicos y materiales que en el sexenio de Felipe Calderón ascendieron a 1,400 millones de dólares que fueron invertidos en equipo, recursos humanos y capacitación con la finalidad de contrarrestar la violencia ocasionada por el tráfico de drogas.

Calderón abogó a favor de la Iniciativa Mérida porque constituía el pilar de la política internacional de su *guerra contra el narcotráfico*, ofensiva iniciada para afianzar la legitimidad de su gobierno luego de su disputada victoria electoral. La Iniciativa Mérida se materializó en un momento políticamente relevante para México.

“Estados Unidos en cambio, aceptó financiar la Iniciativa Mérida porque vieron la oportunidad de fortalecer una relación bilateral que no era particularmente cálida”.<sup>136</sup>

---

<sup>135</sup> Véase Apéndice (11).

<sup>136</sup> Sonja, Wolf, “La guerra de México contra el narcotráfico y la iniciativa Mérida: piedras angulares en la búsqueda de legitimidad”, *Foro Internacional: México*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, V. 51, No. 4, (206), (oct-dic de 2011), p. 672.

La iniciativa está cimentada en cuatro pilares:

- A. *Afectar la capacidad operativa del crimen organizado.* En este pilar se habla de capturar a los líderes de los grupos criminales mexicanos, decomisar narcóticos y combatir el lavado de dinero y la producción de drogas. Para lo anterior se dotaba de tecnología, equipo, aviación y capacitación con la finalidad de hacer más eficientes las investigaciones criminales.
- B. *Institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de derecho.* Se refiere al fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado mexicano para profesionalizar a los cuerpos policiacos y las fuerzas armadas, reformar los centros penitenciarios e implementar el nuevo sistema de justicia penal.
- C. *Crear la estructura fronteriza del siglo XXI.* Restringir el tráfico de drogas, armas, personas y dinero. Mejorar la infraestructura y la tecnología para modernizar el control fronterizo.
- D. *Construir comunidades fuertes y resilientes.* Se refiere a la creación de programas de trabajo, para involucrar a los jóvenes con sus comunidades y crear una cultura de respeto a las leyes y a las instituciones públicas.<sup>137</sup>

A pesar de la existencia de estos pilares, el tema del financiamiento no fue equitativo, la mayor parte de los recursos se canalizaron a la lucha contra el narcotráfico y la seguridad fronteriza.

La similitud entre la ASPAN y la Iniciativa Mérida se encuentra en que ambas contemplan políticas de control fronterizo, combate a la delincuencia organizada (amenazas transnacionales) y uso de tecnología de punta.

---

<sup>137</sup> Cfr. Portal electrónico de la misión diplomática de los Estados Unidos, <http://spanish.mexico.usembassy.gov/es/temas-bilaterales/mexico-y-eu-de-un-vistazo/iniciativa-merida.html>, fecha de consulta 22 de abril de 2019.

Sin embargo, la ASPAN formalmente no tuvo relevancia operativa, "...ahora que entra en operación el T-MEC poco se habló de los acuerdos firmados en la ASPAN o TLCAN-Plus, por lo que no se sabe si seguirán vigentes o definitivamente serán cancelados con el nuevo tratado..."<sup>138</sup>; en cambio, la Iniciativa Mérida se ha concretado en financiamiento, capacitación y equipo: "es un acuerdo aprobado por el Congreso norteamericano que destinó 2.3 mil millones de dólares para su implementación, 1,400 millones favorecieron al sexenio de Felipe Calderón y el resto se ha seguido asignando en virtud de que la iniciativa está vigente".<sup>139</sup>

En relación con lo anterior, la Iniciativa Mérida logró concretar los objetivos para los que fue creada y otorgó dos ventajas políticas para Felipe Calderón, hacer corresponsable a los Estados Unidos de la problemática del tráfico de drogas y obtener apoyo financiero para implementar su *guerra contra la delincuencia organizada*, en la que utilizó a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, principales beneficiarias en el otorgamiento de equipo y capacitación.

## V. AGENDA NACIONAL DE RIESGOS (ANR)

De conformidad con la página de internet del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, la agenda nacional de riesgos es:

Un producto de inteligencia y un instrumento prospectivo que identifica riesgos y amenazas a la seguridad nacional, la probabilidad de su ocurrencia, las vulnerabilidades del Estado frente a fenómenos diversos y las posibles manifestaciones de estos.

Asimismo, permite orientar las labores de inteligencia, así como las acciones, los mecanismos de coordinación y las políticas en materia de seguridad nacional encaminadas a dar continuidad al proyecto de

---

<sup>138</sup> Al momento, "Diario ejecutivo: Del TLCAN al T-MEC (¿y la ASPAN?)", 1° de julio de 2020, [almomento.mx/diario-ejecutivo-del-tlcan-al-t-mec-y-el-aspán/](http://almomento.mx/diario-ejecutivo-del-tlcan-al-t-mec-y-el-aspán/), Fecha de consulta: 25 de julio de 2020.

<sup>139</sup> Martínez Consuegra, Estelí, *op. cit.* p. 110.

Nación en el corto, mediano y largo plazo.<sup>140</sup>

Para la elaboración de la Agenda Nacional de Riesgos se toma en consideración:

- a. Tanto el entorno nacional como internacional.
- b. Las aportaciones de las instancias de seguridad nacional, con base en los lineamientos establecidos por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional.
- c. Lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo, en el caso concreto el 2007-2012.
- d. El Programa Nacional de Seguridad Pública, en la presente situación el 2008-2012.

La Agenda Nacional de Riesgos se elabora anualmente por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional hoy Centro Nacional de Inteligencia, quien la somete a la consideración del secretario técnico que es el secretario de Gobernación, mismo que a su vez recaba el visto bueno del presidente de la República para presentarla en el seno del Consejo de Seguridad Nacional, que es el órgano colegiado que finalmente la aprueba.

“Las políticas en materia de seguridad estarán sujetas a control y evaluación de una Comisión Bicameral del Congreso de la Unión integrada por tres diputados y tres senadores; y, dicha comisión puede emitir opinión respecto de la Agenda Nacional de Riesgos”.<sup>141</sup>

---

<sup>140</sup> ¿Qué es la agenda nacional de riesgos?, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/535128/Agenda\\_Nacional\\_Riesgos.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/535128/Agenda_Nacional_Riesgos.pdf), Fecha de consulta: 30 de julio de 2020.

<sup>141</sup> Véase, Artículos 56 y 57 fracción II de la Ley de Seguridad Nacional, <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/81.htm?s=>, Fecha de consulta: 18 de marzo de 2019.

A pesar de que la Ley de Seguridad Nacional establece la integración y publicación anual de la agenda, entre el 2006 y el 2009 no hubo ningún avance en las negociaciones entre la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional del Congreso de la Unión, por lo que la secretaría técnica del Consejo de Seguridad Nacional y el Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional (CISEN) no materializaron dicho instrumento.

“En el caso de la agenda 2012, así como el Plan Estratégico de Acción para cumplimentarla, fueron catalogados por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), como documentos reservados por 7 años con posibilidad de prorrogarse hasta 12 años”<sup>142</sup>, presumiblemente a petición del entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa, para que no se sepan en el corto plazo, las razones para mantener la estrategia en contra del crimen organizado.

En este sentido, no existe a la fecha ningún documento público que señale cuáles fueron los riesgos considerados por el Estado mexicano durante la presidencia de Felipe Calderón.

Ahora bien, existe un documento elaborado por el CISEN, llamado Nota Metodológica para construir Agendas de Riesgos, mismo que señala que “la Agenda Nacional de Riesgos (ANR) - una vez aprobada por el Consejo de Seguridad

---

<sup>142</sup> Véase, Artículos 50 y 51 de la Ley de Seguridad Nacional, <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/81.htm?s=>, artículos 13 y 14 fracción I de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/154.htm?s=>, Acta de la sexta sesión ordinaria del Comité de Información de la Presidencia de la República, [http://calderon.presidencia.gob.mx/documentos/transparencia/resoluciones/2012\\_VI\\_Sesion\\_Ordinaria.pdf](http://calderon.presidencia.gob.mx/documentos/transparencia/resoluciones/2012_VI_Sesion_Ordinaria.pdf), Fecha de consulta: 20 de marzo de 2019.

Nacional - será la que rija las actividades del Centro de Investigación y Seguridad Nacional".<sup>143</sup>

La Nota Metodológica, como su nombre lo refiere, es un instrumento guía para el diseño de la Agenda Nacional de Riesgos, en la que se especifica que debe cubrir dos aspectos: uno prospectivo y el otro normativo.

En el aspecto prospectivo se debe programar, otorgar prioridades y recursos a cada tema de seguridad según su nivel de riesgo. Dentro del aspecto normativo se deben establecer los escenarios en los que se desenvolverán los posibles riesgos utilizando la inteligencia.

Se debe desarrollar y operar un sistema de investigación y análisis de inteligencia estratégica, táctica y operativa, que genere información para la toma de decisiones.

La agenda señala cuatro problemas de seguridad nacional:<sup>144</sup>

1. Grupos armados,
2. Fronteras y migración,
3. Crimen organizado y,
4. Dinámicas demográficas

También señala que serán las dinámicas nacionales e internacionales las que determinarán la composición temática de la agenda nacional de Riesgos

De acuerdo con la información anterior, existe una gran ambigüedad en el uso de los términos riesgo y amenaza; más aún, la nota metodológica, cuyo objetivo es marcar las directrices para la elaboración de la Agenda Nacional de Riesgos,

---

<sup>143</sup> Cfr. Nota metodológica para construir agendas de riesgos, [http://www.cisen.gob.mx/actas/nota\\_metodologica.pdf](http://www.cisen.gob.mx/actas/nota_metodologica.pdf), Fecha de consulta: 5 de abril de 2019.

<sup>144</sup> Véase, apartado de gráficas de incidencia delictiva y percepción de inseguridad, pp. 203-240.

establece cinco problemáticas a la seguridad nacional a las que otorga la calidad de riesgos, entre ellos está el crimen organizado.

Otro aspecto relevante es que la nota metodológica señala: “las dinámicas nacionales e internacionales determinan la composición temática de cada ANR, pues cada una debe reflejar esas condiciones cambiantes.”<sup>145</sup> En este sentido, los compromisos adquiridos en el marco de las agendas regionales de seguridad como los contemplados en la ASPAN, pueden (y lo hicieron) influir de manera directa en la construcción de las políticas nacionales de seguridad.

## VI. PROGRAMA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL 2009-2012

Uno de los principales documentos del sexenio de Felipe Calderón que estableció objetivos, estrategias y líneas de acción para preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, fue el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012.

El citado programa fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2009 y en su introducción se asentó que “es la primera ocasión en la historia en que un gobierno da a conocer a la sociedad, de manera pública y abierta, un documento de esta naturaleza..., para preservar la Seguridad Nacional en beneficio del Estado Mexicano”.<sup>146</sup>

---

<sup>145</sup> Cfr. Nota metodológica para construir agendas de riesgos, [http://www.cisen.gob.mx/actas/nota\\_metodologica.pdf](http://www.cisen.gob.mx/actas/nota_metodologica.pdf), Fecha de consulta: 6 de abril de 2019.

<sup>146</sup> Véase, Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 2009, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009#:~:text=El%20Programa%20para%20la%20Seguridad%20Nacional%202009%2D2012%20delinea%20una,a%20plenitud%20su%20vida%20diaria](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009#:~:text=El%20Programa%20para%20la%20Seguridad%20Nacional%202009%2D2012%20delinea%20una,a%20plenitud%20su%20vida%20diaria), Fecha de consulta: 13 de abril de 2019.

El programa aludido fue prácticamente el programa sectorial en materia de seguridad del CISEN, el cual contemplaba la misma definición de riesgos y amenazas.

Una parte del programa hablaba del contexto interno y externo de la seguridad nacional y detallaba las estrategias para garantizarla. En lo relativo al contexto externo (punto 1.3.2), se refería a “la ASPAN y a la Iniciativa Mérida como herramientas de cooperación en materia de seguridad regional”.<sup>147</sup>

En el programa se hablaba de amenazas y riesgos como antagonismos a la seguridad nacional. “Los antagonismos pueden catalogarse –entre otros criterios– en función de los objetivos nacionales que afecten, del tiempo e intensidad de dichas afectaciones, de las condiciones que los fortalecen, de los recursos necesarios para enfrentarlos y del tiempo estimado para reducir su impacto.”<sup>148</sup>

El programa señalaba cinco amenazas a la seguridad nacional:<sup>149</sup>

1. Delincuencia organizada,
2. Narcotráfico,
3. Grupos armados,
4. Terrorismo, y

---

<sup>147</sup> Cfr. Portal electrónico del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), <http://www.cisen.gob.mx/pdfs/progSegnal.pdf>, Fecha de consulta: 19 de abril de 2019.

<sup>148</sup> Véase, Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 2009, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009#:~:text=El%20Programa%20para%20la%20Seguridad%20Nacional%202009%2D2012%20delinea%20una,a%20plenitud%20su%20vida%20diaria](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009#:~:text=El%20Programa%20para%20la%20Seguridad%20Nacional%202009%2D2012%20delinea%20una,a%20plenitud%20su%20vida%20diaria), Fecha de consulta: 23 de abril de 2019.

<sup>149</sup> Véase, apartado de gráficas de incidencia delictiva y percepción de inseguridad, pp. 203-240.

## 5. Vulnerabilidad en fronteras

De estas, sólo dos (delincuencia organizada y terrorismo), coincidían con el catálogo de amenazas que contemplaba el CISEN, sin embargo, cuatro eran congruentes con las problemáticas señaladas en la Nota Metodológica para construir Agendas de Riesgos (grupos armados, crimen organizado, terrorismo, fronteras y migración).<sup>150</sup>

La diferencia entre riesgos y amenazas era que los primeros se definían como antagonismos que no eran amenazas pero que podían llegar a serlo; y, las segundas como condiciones internas o externas, ocasionadas por situaciones políticas, sociales y económicas o por agentes no estatales, desastres naturales o epidemias, que pongan en entredicho el desarrollo nacional, entre las que se mencionaban:<sup>151</sup>

1. Conflictos políticos y sociales,
2. Pérdida de cohesión social,
3. Dinámicas migratorias,
4. Pandemias y epidemias
5. Medio ambiente y calentamiento global, y
6. Desequilibrios en el desarrollo nacional.

De lo anterior podemos advertir la ambigüedad que ha caracterizado los conceptos de riesgo y amenaza desde las políticas públicas y que la delincuencia organizada no es un riesgo, sino una amenaza.

---

<sup>150</sup> Cfr. Portal electrónico del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), <http://www.cisen.gob.mx/pdfs/progSegnal.pdf>, Fecha de consulta: 29 de abril de 2019.

<sup>151</sup> Véase, Apartado de gráficas de incidencia delictiva y percepción de inseguridad, pp. 203-240.

Entre los aspectos más relevantes de este programa podemos destacar lo siguiente:

A. El programa de acuerdo con su redacción constituía “un instrumento para orientar los esfuerzos de la Administración del Titular del Ejecutivo Federal para preservar la Seguridad Nacional en beneficio del Estado Mexicano.”<sup>152</sup> En este sentido, mencionaba *exprofeso* a la ASPAN y a la Iniciativa Mérida.

B. Existía ambigüedad en lo que debía entenderse por antagonismos a la seguridad nacional (riesgos y amenazas). El riesgo se describe como un antagonismo que puede convertirse en amenaza. Además, “tanto riesgos como amenazas reciben el mismo tratamiento (problemáticas de seguridad nacional), en el que pueden intervenir las fuerzas armadas de conformidad con lo que establece el artículo 12 de la ley de Seguridad Nacional”.<sup>153</sup>

C. El primer riesgo contemplado en el programa se refiere a conflictos políticos y sociales, con relación a lo que se establece: “Existen riesgos asociados a la preservación de la gobernabilidad sustentada en la fortaleza del régimen democrático. Si los conflictos políticos y sociales desbordan los cauces de las instituciones democráticas hacia expresiones violentas, el

---

<sup>152</sup> Cfr. Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 2009, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009#:~:text=El%20Programa%20para%20la%20Seguridad%20Nacional%202009%2D2012%20delinea%20una,a%20plenitud%20su%20vida%20diaria](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009#:~:text=El%20Programa%20para%20la%20Seguridad%20Nacional%202009%2D2012%20delinea%20una,a%20plenitud%20su%20vida%20diaria), Fecha de consulta: 3 de mayo de 2019.

<sup>153</sup> Cfr. Ley de Seguridad Nacional, <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/87/13.htm?s=>, Fecha de consulta: 6 de mayo de 2019.

Estado cuenta con un marco legal para atender estas situaciones extremas”.<sup>154</sup>

En relación con el tercer punto, para los conflictos políticos y sociales que se tornaran violentos, el marco legal que se les aplicaría sería el delito de terrorismo, que a la letra dice:

Se impondrá pena de prisión de quince a cuarenta años y cuatrocientos mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por otros delitos que resulten:

A quien utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo, material nuclear, combustible nuclear, mineral radioactivo, fuente de radiación, o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos, o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, intencionalmente realice actos en contra de bienes o servicios , ya sea públicos o privados, o bien, en contra de la integridad física, emocional, o la vida de personas, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad o a un particular u obligar a éste para que tome una determinación.<sup>155</sup>

Lo anterior ha sido ampliamente criticado, ya que el considerar terrorista “a quien atente contra la seguridad nacional o presione a la autoridad o a un particular o los obligue para que tomen una determinación”, desvanece los límites entre

---

<sup>154</sup> Véase, Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 2009, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009#:~:text=El%20Programa%20para%20la%20Seguridad%20Nacional%202009%2D2012%20delinea%20una,a%20plenitud%20su%20vida%20diaria.](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009#:~:text=El%20Programa%20para%20la%20Seguridad%20Nacional%202009%2D2012%20delinea%20una,a%20plenitud%20su%20vida%20diaria.), Fecha de consulta: 8 de mayo de 2019.

<sup>155</sup> Artículo 139, fracción I, del Código Penal Federal.

riesgos y amenazas, en virtud de que los conflictos políticos y sociales pertenecen a la primera categoría, mientras que el terrorismo está en la segunda y de lo que se trata realmente es de criminalizar la protesta social, que durante el sexenio de Felipe Calderón los esfuerzos se acentuaron por alcanzarla.

## CONSIDERACIONES

Se han analizado los diversos instrumentos tanto nacionales como internacionales en materia de seguridad que componen el segundo capítulo de este proyecto de investigación.

Por lo que respecta a los instrumentos internacionales, por tratarse de declaraciones o acuerdos de carácter político no vinculantes, que no tienen el nivel de tratados, sólo se ha examinado lo que nos han permitido conocer nuestros gobernantes, ya que no fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Se subraya una vez más, que son compromisos de carácter ventajoso para los Estados Unidos de América, toda vez que únicamente nos han utilizado para favorecer sus intereses y en contrapartida, no nos han servido en forma mínima como no sea para agravar nuestros problemas de seguridad, los que, de acuerdo con los datos estadísticos recientes, estamos muy lejos de poder resolver, ni siquiera en el mediano plazo.

Por lo que hace a los instrumentos nacionales, deben participar en su elaboración no solamente teóricos de la seguridad, sino también operativos con experiencia que aporten sus conocimientos para la creación de mejores leyes, planes, programas y agendas, con una visión amplia de la problemática de seguridad que tenemos, con objetivos claros y metas realizables y no personas que llegan a aprender y lo único con lo que cuentan además de mucho entusiasmo, es con demasiadas ocurrencias.

Se continuará en el siguiente capítulo con el estudio de otros instrumentos en materia de seguridad que estuvieron vigentes durante el mandato de Enrique Peña Nieto y como incidieron en su administración, para llegar a la última etapa en donde

se harán algunas propuestas que podrían ayudar a resolver el preocupante problema de inseguridad en el que nos encontramos inmersos.

## CAPÍTULO TERCERO

### ORDENAMIENTOS Y RESOLUCIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD, PERIODO 2012 – 2018

Corresponde abordar los ordenamientos y resoluciones en materia de seguridad durante el periodo presidencial de Enrique Peña Nieto que conforman éste tercer capítulo, cuyo estudio se hará en el orden que se generaron durante la citada administración.

El primero, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, al que como ya se dijo en el capítulo anterior, deben sujetarse obligatoriamente todos los programas de la Administración Pública Federal.

Se continuará con el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, que detalla los objetivos que se perseguían y las estrategias que presumiblemente se utilizaron para tratar de alcanzar los primeros, los cuales no se lograron concretar, ya que como lo veremos más adelante, sólo hubo una baja muy reducida en la incidencia delictiva durante los años 2013 y 2014, pero lamentablemente del 2015 al 2018 la violencia se recrudeció y alcanzó niveles aún peores que los del sexenio 2006-2012, sobre todo en los delitos de alto impacto.

Seguidamente se examinarán las iniciativas para la creación de la Ley de Seguridad Interior con especial énfasis en dos de las seis presentadas, porque fueron las que sirvieron principalmente para la creación de la nombrada ley. A saber, la presentada el 08 de noviembre de 2016 por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y la del 14 de febrero de 2017 propuesta por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

Desde luego, se hará referencia a la Ley de Seguridad Interior que tuvo una efímera vigencia y una nula aplicación, para finalizar con la Declaratoria de Inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## I. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018

La Ley de Planeación pormenoriza entre otras particularidades, los pasos a seguir para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

Al respecto, el artículo 1° fracción IV precisa que tiene por objeto establecer, “Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley”.<sup>156</sup>

Por otra parte, el artículo 20 del mismo ordenamiento normativo en sus párrafos primero y, segundo, instituyen respectivamente que:

En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Así mismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión.<sup>157</sup>

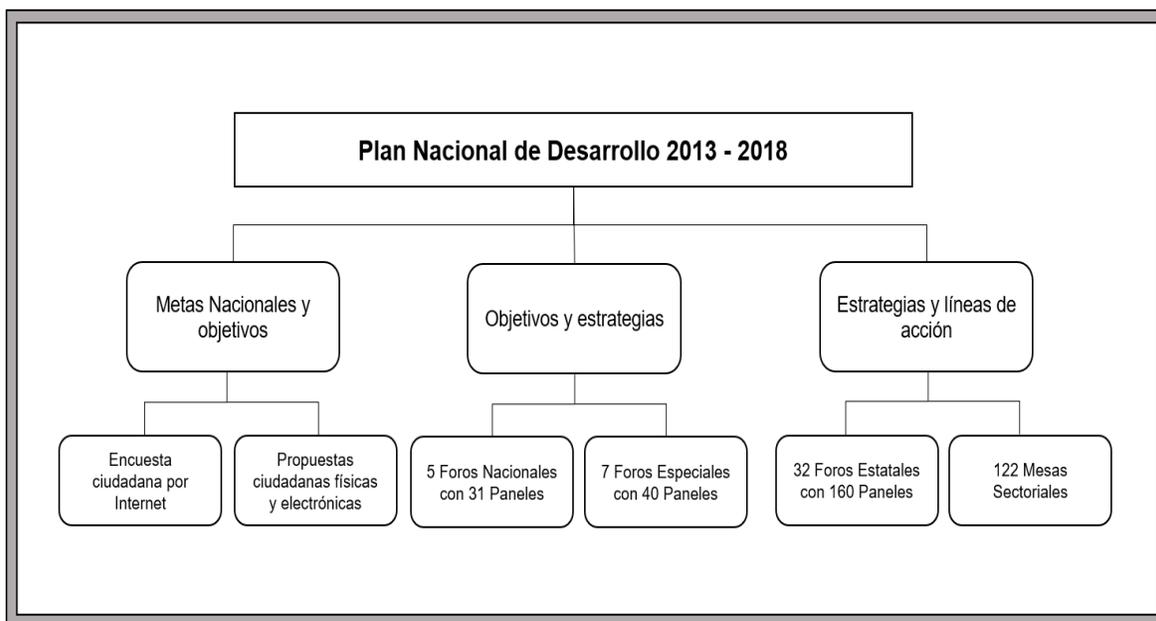
---

<sup>156</sup> Ley de Planeación.

<sup>157</sup> *Ídem*.

En cumplimiento a los numerales transcritos, de acuerdo con la página de internet de la Presidencia de la República, para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se llevó a cabo el siguiente proceso de consulta:

### Esquema 6. Proceso de consulta del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018



Elaboración del autor de la investigación con información obtenida de la página de internet de la Presidencia de la República <https://www.google.com/search?q=plan+nacional+de+desarrollo+2013+al+2018&tbs=isch&tbs=rimg>, Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2020.

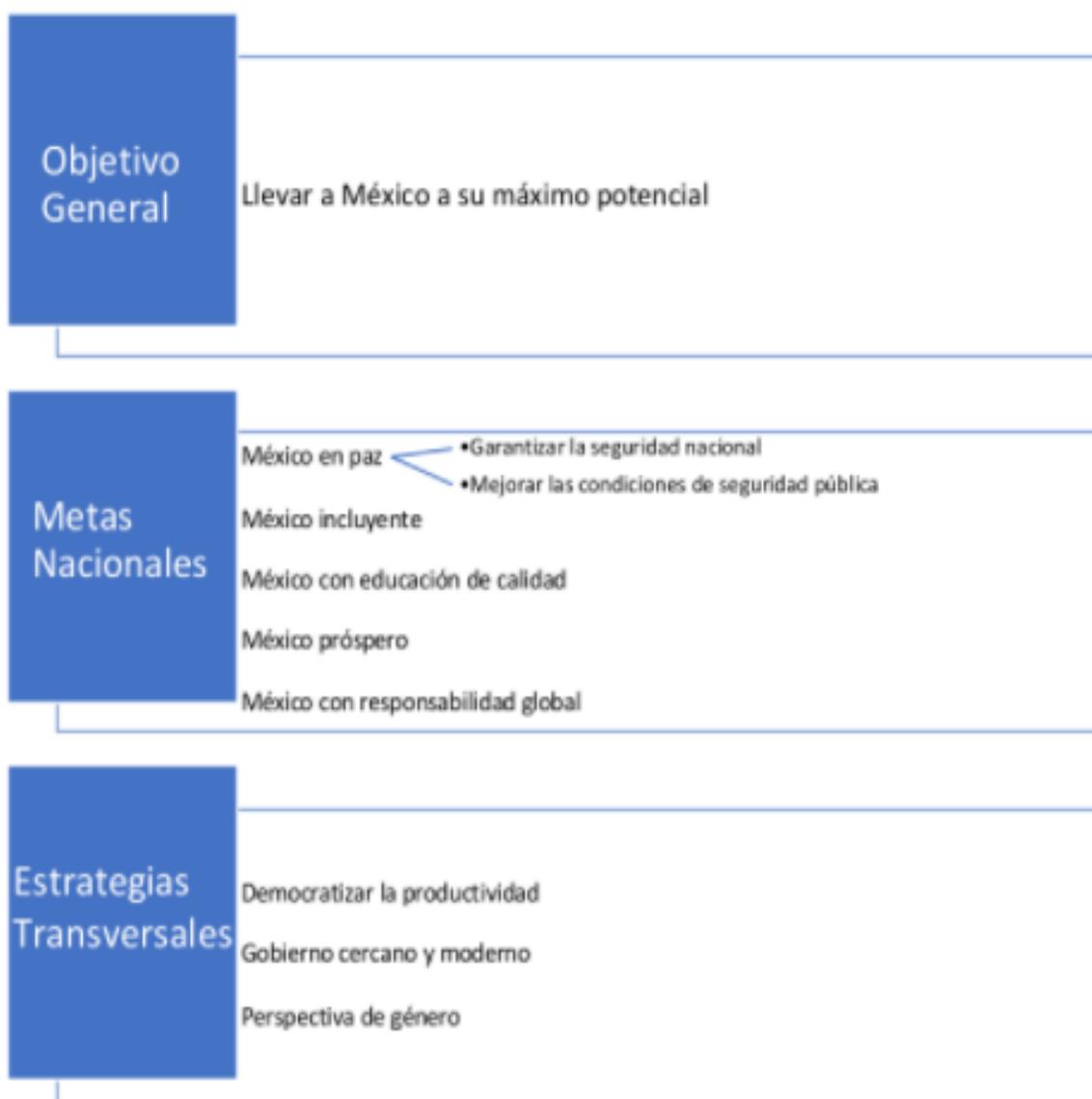
Una vez concluido el proceso de consulta, “el Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el presidente de la República y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo”.<sup>158</sup>

Además, el párrafo segundo del referido artículo decreta que “el Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del

<sup>158</sup> Cfr. Artículo 21, párrafo primero, de la Ley de Planeación.

desarrollo integral y sustentable del país...”,<sup>159</sup> que para la gestión del presidente Enrique Peña Nieto quedaron determinados de la subsecuente forma:

### Esquema 7. Estructura del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018



Elaboración del autor de la investigación con información tomada de la página de internet de la Presidencia de la República <https://www.google.com/search?q=plan+nacional+de+desarrollo+2013+al+2018&tbs=isch&tbs=rimg>, Fecha de consulta: 24 de septiembre de 2020.

<sup>159</sup> Cfr. Artículo 21, párrafo segundo, de la Ley de Planeación.

Asimismo, el artículo 22 de la Ley de Planeación determina que son cuatro los tipos de programas que deben elaborarse, los cuales deben guardar congruencia con el Plan, mismos que son los siguientes:

- a. Los programas sectoriales, que se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas, que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate;<sup>160</sup>
- b. Los programas institucionales (o transversales) que deben elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente, además de ajustarse a la ley que regule su organización y funcionamiento;<sup>161</sup>
- c. los programas regionales, que se refieren a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el plan, cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa;<sup>162</sup> y,
- d. Los programas especiales, que se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el Plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.<sup>163</sup>

De la misma forma, el artículo 27 de la Ley de Planeación prescribe que, para la ejecución del plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica, social, ambiental y cultural correspondientes.

Por último, el artículo 28 del precitado cuerpo normativo dispone que, el Plan y los programas..., especificarán las acciones que serán objeto de “coordinación”<sup>164</sup>

---

<sup>160</sup> Véase, Artículo 23 de la Ley de Planeación.

<sup>161</sup> *Cfr.* Artículo 24 de la Ley de Planeación.

<sup>162</sup> Véase, Artículo 25 de la Ley de Planeación.

<sup>163</sup> *Cfr.* Artículo 26 de la Ley de Planeación.

<sup>164</sup> Véase Apéndice (12).

con los gobiernos de los Estados; de “concertación”<sup>165</sup> con los representantes de los grupos sociales o con los particulares interesados; e, “inducción”<sup>166</sup> con los sectores de la sociedad.

Las fechas de cumplimiento de los primeros programas anuales derivados del Plan Nacional de Desarrollo, según la página de internet de la Presidencia de la República, quedaron determinados como sigue:

**Esquema 8. Plazos para el cumplimiento de los programas sectoriales, especiales, transversales y regionales.**



Elaboración del autor de la investigación con información extraída de la página de internet de la Presidencia de la República <https://www.google.com/search?q=plan+nacional+de+desarrollo+2013+al+2018&tbm=isch&tbs=rimg>, Fecha de consulta: 27 de septiembre de 2020.

No obstante que presumiblemente se siguió toda la metodología que la Ley de Planeación establecía para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y que de conformidad con la visión general de la meta nacional un México en paz, esta respondía,

<sup>165</sup> Véase Apéndice (13).

<sup>166</sup> Véase Apéndice (14).

a un nivel de inseguridad que atenta contra la tranquilidad de los mexicanos y que, en ocasiones, ha incrementado los costos de producción de las empresas e inhibido la inversión de largo plazo. La prioridad, en términos de seguridad pública, será abatir los delitos que más afectan a la ciudadanía mediante la prevención del delito y la transformación institucional de las fuerzas de seguridad. En este sentido, se busca disminuir los factores de riesgo asociados a la criminalidad, fortalecer el tejido social y las condiciones de vida para inhibir las causas del delito y la violencia, así como construir policías profesionales, un Nuevo Sistema de Justicia Penal y un sistema efectivo de reinserción social de los delincuentes.<sup>167</sup>

Inversamente a esa visión, lo que se empezó a ver a la mitad de ese sexenio es que las políticas en materia de seguridad pública no funcionaban, lo que quedó confirmado al final de dicho periodo con los resultados por todos conocidos, que fueron peores que los de la gestión precedente.

### *1. Seguridad nacional*

En la meta nacional I. México en Paz, en el apartado correspondiente a Seguridad Nacional, el Plan Nacional de Desarrollo señalaba que la Seguridad Nacional es una función esencial del Estado y un derecho fundamental de los ciudadanos, que en virtud de:

la realidad de nuestro país precisa identificar, dimensionar y jerarquizar los efectos de los diversos factores internos y externos que..., tienen el potencial para constituirse en una amenaza o riesgo para la Seguridad Nacional. Lo anterior con la finalidad de trazar las estrategias que permitan prevenirlos o bien, plantear los mecanismos

---

<sup>167</sup> Cfr. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, p. 21, [https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND\\_2013-2018.pdf](https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf), Fecha de consulta: 13 de agosto de 2019.

de coordinación de acciones y medidas -políticas, presupuestales, sociales o militares- que neutralicen o minimicen sus efectos de manera oportuna y eficaz.<sup>168</sup>

Este planteamiento corresponde a cualquier Estado democrático responsable, sin embargo, llama la atención que entre los mecanismos de coordinación de acciones y medidas para atenderlos se encuentren las de carácter militar, ya que durante la administración 2012-2018 no se dio ninguna amenaza a nuestra soberanía, lo que evidencia que desde un principio se había previsto la permanencia de las fuerzas armadas en tareas estrictamente de seguridad pública.

Asimismo, determinaba qué en una política de Seguridad Nacional integral, era “fundamental analizar y prever las condiciones globales, sociales, ambientales, económicas, políticas, de salud y tecnológicas que lo afectan, a fin de reducir sus efectos negativos, revertirlos gradualmente y establecer los mecanismos de corto y largo plazos que generen inercias favorables que se arraiguen, permanezcan y se consoliden en la sociedad”.<sup>169</sup>

Este aspecto se considera que lleva implícitos factores internos y externos que podrían significar un riesgo para la Seguridad Nacional, ya que contempla perspectivas que se pueden dar tanto en el ámbito nacional como en el internacional, que, de presentarse, pueden incidir de forma negativa en esta, de acuerdo con su magnitud, como podría ser una recesión en algunos de los países económicamente más fuertes o el cambio climático visto como un fenómeno global.

Por otra parte, se consideró que al ampliarse el concepto de Seguridad Nacional se atenderían problemas diversos a los estrictamente relacionados con actos violentos, además de cumplir con la obligación de restablecer la tranquilidad y seguridad de los ciudadanos, lo que permitiría transitar hacia un modelo más amplio de justicia e inclusión social, así como de seguridad en las tecnologías de la

---

<sup>168</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>169</sup> *Ídem*.

información y la comunicación. “De este modo, la Seguridad Nacional adquiere un carácter multidimensional que la hace vigente y fortalece el proyecto nacional”.<sup>170</sup>

Resulta evidente que en este mundo globalizado la Seguridad Nacional de cualquier Estado adquiere un carácter multidimensional, ya que ha quedado superada la vieja concepción que se tenía de que solo una invasión o una revuelta interna eran las únicas que podrían poner en riesgo la misma, por lo que ahora se habla de seguridad alimentaria, seguridad hídrica, seguridad espacial, seguridad humana, seguridad informática, bioseguridad, sólo por hablar de algunos rubros de la seguridad multidimensional.

De igual manera, señala que “es fundamental consolidar el funcionamiento del Sistema de Seguridad Nacional, eje rector de las políticas, instancias, información, acciones y demás instrumentos jurídicos que contribuyen en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano”.<sup>171</sup>

En este sentido, es conveniente hacer notar que seguramente por una cuestión de semántica se confunde el Sistema de Seguridad Nacional como un instrumento jurídico, si bien es cierto, contribuye en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.

Finalmente, en este apartado sé determina que el logro de los objetivos requiere del fortalecimiento de generación, difusión oportuna y explotación de inteligencia, que permita la toma de decisiones y el flujo constante y oportuno de información, con pleno apego a derecho.

Al respecto, los países más avanzados del mundo y los que luchan por restablecer el orden en el enfrentamiento de problemas semejantes a los que tiene México, han elegido el camino de privilegiar las labores de inteligencia, lo que les ha dado buenos resultados, como es el caso de Colombia, aun cuando éste se encuentra en vías de desarrollo

---

<sup>170</sup> *Ídem.*

<sup>171</sup> *Ídem.*

## 2. *Defensa exterior y seguridad interior*

El primer párrafo de esta sección indica que: “La misión de las fuerzas armadas de México es emplear el poder militar de la Federación para la defensa exterior y para coadyuvar en la seguridad interior del país. La colaboración de las fuerzas armadas para garantizar la seguridad interior ha tomado un papel predominante en los últimos años, debido a la violencia generada por las organizaciones delictivas”.<sup>172</sup>

Resulta desafortunada la expresión que en síntesis señala que la misión de las fuerzas armadas es emplear el poder militar para coadyuvar en la seguridad interior del país. Lo es, porque deja la impresión que las fuerzas armadas con ese poderío de fuego iban al choque, a la confrontación de cualquier grupo delictivo, lo que equivale a la declaración de guerra en contra del crimen organizado que ha sido tan criticada y deterioró la imagen de las fuerzas armadas, estrategia que presumiblemente iba a abandonar el gobierno de Enrique Peña Nieto.

En otro orden de ideas, se puntualiza que: “Las tareas que realizan las Fuerzas Armadas, particularmente las de coadyuvancia a la seguridad interior, deben basarse en un fortalecido marco jurídico que otorgue certeza a la actuación de su personal y procure el respeto a los derechos humanos”.<sup>173</sup>

Con este planteamiento se percibe que desde la concepción del Plan Nacional de Desarrollo se tenía pactada la creación de la Ley de Seguridad Interior, que dotaría de más y mejores facultades a las Fuerzas Armadas para que continuaran coadyuvando en el tema de la seguridad, la que desde entonces llamaron seguridad interior.

Así mismo, cita que “se deberá propiciar que el equipo e infraestructura de las fuerzas militares se mantengan en condiciones adecuadas, a fin de evitar que ello

---

<sup>172</sup> *Ibidem.* p. 32.

<sup>173</sup> *Ídem.*

debilite su capacidad de respuesta operativa. Se fortalecerá y se adecuará el adiestramiento para que responda a las exigencias de los tiempos actuales”.<sup>174</sup>

El proyecto de mantener el equipo e infraestructura de las Fuerzas Armadas en condiciones adecuadas habla de que se les pretendía mantener en forma permanente en estas tareas, ya que algo que las ha caracterizado es que siempre lo mantienen en óptimas condiciones, sin necesidad de que se exprese como justificación, que puede debilitar su capacidad de respuesta.

Como corolario de este apartado se precisa que “Los sistemas educativos Naval y Militar requieren de una orientación balanceada en torno a la defensa nacional, seguridad interior y misiones de carácter social que respondan a las necesidades actuales del país”.<sup>175</sup>

La reorientación de los sistemas educativos naval y militar en torno a la seguridad interior y misiones de carácter social, a lo único que se pueden referir es a las funciones de seguridad pública, ya que las fuerzas armadas estarían obligadas a intervenir en el caso de una revuelta, lo que ya se encuentra contemplado en el artículo 89 fracción VI de la Constitución Federal y las misiones de carácter social las han venido desempeñando en múltiples temas como es el Plan DN III, en casos de desastres.

### *3. Seguridad pública*

Desde hace más de tres décadas se ha registrado un alarmante crecimiento en el número de delitos de alto impacto, acentuándose a partir del 2007.

El Plan en este rubro menciona que “Las organizaciones criminales aumentaron los volúmenes de sus ganancias y su capacidad para corromper autoridades. Esta nueva dinámica criminal encontró corporaciones policiales poco estructuradas,

---

<sup>174</sup> *Ídem.*

<sup>175</sup> *Ídem.*

capacitadas y profesionalizadas, lo que propició su fortalecimiento y penetración en algunas regiones del país”.<sup>176</sup>

Este renglón fue uno de los pilares en los que supuestamente se basó la administración pública federal del 2012 al 2018 para impulsar la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, sin embargo, al día de hoy observamos que si bien no seguimos en el mismo lugar en el que nos encontrábamos anteriormente, poco es el avance que se ha conseguido si lo comparamos con los niveles de violencia y la desesperanza que es fácil advertir en la mayoría de los ciudadanos, que no ven para cuando se pueda resolver el problema de la inseguridad.

El Plan agrega que:

Con el paso del tiempo los grupos criminales en algunos Estados del país como Sinaloa, Tamaulipas, Michoacán, Guerrero y Jalisco por mencionar algunos, se convirtieron en una amenaza a la estabilidad y la capacidad para imponer la legalidad por parte de algunas autoridades municipales y estatales.

En años recientes, la estrategia contra la delincuencia organizada tuvo como pilares el combate frontal, así como la aprehensión y eventual extradición de líderes de las principales organizaciones delictivas como Joaquín Guzmán Loera, Edgar Valdés Villareal, Juan García Abrego y Benjamín Arellano Félix. Ello generó vacíos de poder que detonaron luchas por el control territorial e incrementaron los niveles de violencia y deterioraron la percepción ciudadana sobre su seguridad y la eficacia de la estrategia misma.

Dichas razones, aunadas al fortalecimiento de la seguridad fronteriza en Estados Unidos a partir de 2001, contribuyeron a que el crimen organizado incrementara la distribución de droga a nivel nacional y expandiera sus áreas de operación hacia la trata de personas, la extorsión y el secuestro. Estos grupos delictivos han emprendido

---

<sup>176</sup> *Ibidem.* p. 33

acciones agresivas de reclutamiento en comunidades de bajos recursos.<sup>177</sup>

El diagnóstico era acertado, de acuerdo con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), entre 2007 y 2012 las denuncias por homicidio doloso aumentaron de 10,253 a 20,548; por secuestro se triplicaron al pasar de 438 a 1,268; y, por extorsión se duplicaron al pasar de 3,123 a 6,045.

Por otra parte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2012, reportó que el 58% de la población de 18 años y más consideró a la inseguridad como su principal preocupación.

Esta misma encuesta reveló que entre 2010 y 2011 el número de víctimas del delito aumentó de 17.8 a 18.7 millones.

Los creadores del Plan afirmaron que la violencia no era generalizada, que se encontraba claramente ubicada en ciertas regiones y optimistas consideraron que las circunstancias anteriores permitían “focalizar el combate a los delitos de alto impacto y diseñar estrategias de seguridad pública diversificadas, acordes con la realidad de cada región”.<sup>178</sup>

Si los autores del Plan hubieran tenido razón, al término del periodo para el que fue elaborado, la violencia hubiera descendido, empero, no fue así, ya que, si bien es cierto durante 2013 y 2014 hubo un leve descenso, de 2015 en adelante se dio un incremento muy marcado en la incidencia delictiva de alto impacto.

El Plan adicionaba que la violencia en contra de las mujeres era grave y que: “Es necesario mejorar los programas diseñados para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia de género, ya que este tipo de violencia afecta a 6 de cada 10

---

<sup>177</sup> *Ídem.*

<sup>178</sup> *Ídem.*

mujeres, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2012".<sup>179</sup>

Sin embargo, seguimos viendo que muchos Gobernadores por cuidar su imagen política y la de su Estado, se resisten a emitir la alerta de género (La alerta de violencia de género contra las mujeres -AVGM- es un mecanismo de protección de los derechos humanos de las mujeres único en el mundo, establecido en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su trámite para emitirla o concederla lo describe el Reglamento de dicha Ley), aun cuando el número de feminicidios sea un escándalo.

El Plan también aborda el problema de la violencia en contra de los niños, niñas y adolescentes y asegura que para que un país logre la paz debe prevenirla y lograr el goce efectivo de sus derechos.

Este punto específico se queda corto al puntualizar únicamente que la violencia en contra de los menores debe prevenirse y lograr el goce de sus derechos, ya que entre muchos otros aspectos que se tienen que atender en el tema de la seguridad, resultaría fundamental una mejor educación en todos los niveles, con bases sólidas y especial énfasis en civismo y orientación para evitar el consumo de drogas.

El Plan reconoce que:

...el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) señala como un reto para México el hecho de que los registros administrativos no capturan las diversas manifestaciones de violencia de manera desagregada y comprensiva. Algunas formas de violencia contra la infancia como el maltrato, la violencia sexual, la trata y la explotación, no son visibles en los sistemas de información y las estadísticas oficiales.<sup>180</sup>

---

<sup>179</sup> *Ídem.*

<sup>180</sup> *Ídem.*

Esta cara del problema tampoco se ha resuelto, más por falta de voluntad política que por cualquier otra razón, ya que se piensa que lo único que haríamos es exhibirnos. Por el contrario, ayudaría a tomar conciencia del grave problema que es y a evitar que las futuras generaciones lo repitan, lo que se podría reforzar con campañas.

Otra de las complicaciones que no deja a un lado es "...el aumento de las violaciones a los derechos humanos, que se cometen, en muchas ocasiones, por las autoridades encargadas de las acciones de seguridad. Por ello, la agenda de seguridad estará íntimamente ligada al respeto y garantía de los derechos humanos, pues únicamente mediante el respeto irrestricto de éstos se podrá mejorar la situación crítica que enfrenta nuestro país en estos ámbitos".<sup>181</sup>

El respeto a los derechos humanos es un renglón en el que se deberá trabajar de manera muy firme y decidida. No han sido pocos los asuntos relevantes que por falta de una adecuada preparación del personal se han venido abajo, como es el caso de la francesa Florence Cassez a la que de acuerdo con la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se le violó el principio de presunción de inocencia por el montaje televisivo del que fue objeto y, los treinta liberados de los treinta y dos detenidos el veintidós de octubre de dos mil diecinueve del Cártel la Unión Tepito.

Por último, se hace alusión en el Plan que: "La violencia y la inseguridad también deterioran las condiciones para el crecimiento y desarrollo económico".<sup>182</sup> De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE), en 2011 el 37% de las empresas sufrió al menos la comisión de un delito. Los resultados de dicha encuesta también sugieren que la inseguridad impone un costo adicional a las unidades de producción, que equivale a 0.75% del PIB, ya sea por medio de un mayor costo operativo o por la pérdida directa de recursos como consecuencia de algún delito.

---

<sup>181</sup> *Ídem.*

<sup>182</sup> *Ídem.*

Lo anterior, sin aparentemente tomarse en cuenta el cobro de derecho de piso, las extorsiones, el pago de cuotas y otros, que se cuantifican como parte de los costos de producción y traslado de los bienes y servicios.

El tema de la seguridad pública lo cierran expresando que:

La problemática en materia de seguridad pública requiere de una nueva estrategia integral que recupere la confianza de la ciudadanía en las corporaciones policiales. A pesar de que las instituciones han hecho esfuerzos por mejorar, los índices de delincuencia se mantienen elevados, y las violaciones a los derechos humanos y los casos de corrupción que involucraron a algunos elementos de estas corporaciones han deteriorado la confianza de los ciudadanos. Muestra de lo anterior es que, de acuerdo con la ENVIPE 2012, el 61.9% de la población tiene poca o nula confianza en sus policías.

La generación de más y mejor inteligencia es indispensable. La información para la toma de decisiones en materia de seguridad pública debe fluir eficientemente entre las instituciones que la requieran. Los diversos sistemas y bases de datos, que conforman el Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública, deben fortalecer su interconexión para hacer frente al problema de la inseguridad. El uso de las tecnologías de la información es una herramienta indispensable para hacer frente a este reto.

En materia de seguridad pública, el Gobierno de la República tiene claro que los mexicanos quieren un país seguro y pacífico; asimismo, exigen que se reduzca la violencia y se recupere la convivencia armónica. La prioridad es clara: salvaguardar la vida, la libertad y los bienes de los mexicanos.<sup>183</sup>

---

<sup>183</sup> *Ibidem.* p 34.

El análisis de la problemática de seguridad pública es bueno, la impresión que se tiene de los cuerpos de seguridad es cierta, el quebrantamiento de la confianza de los ciudadanos es evidente, los casos de corrupción son manifiestos y de las violaciones a los derechos humanos no se puede sostener lo contrario.

En cuanto a que se requería una nueva estrategia integral de seguridad que recuperara la confianza nadie opinó en sentido inverso.

El enfoque que se tenía que privilegiar, la inteligencia sobre la fuerza resultaba más que claro.

En síntesis, el Plan parecía no haber dejado un solo cabo suelto, se apreciaba que todos los aspectos estaban comprendidos y que íbamos a poder avanzar en la solución del problema, pero algo falló, que regresó la complejidad al punto en el que se encontraba y lo que es peor, de acuerdo con los datos estadísticos disponibles, la seguridad se complicó, la estrategia no funcionó.<sup>184</sup>

## II. PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 2014-2018

En cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 que determina los programas sectoriales, institucionales o transversales, regionales y especiales que deben elaborarse, se proyectó el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, que se inserta en la meta nacional “México en Paz” y establece las bases para coordinar las acciones del Gobierno Federal con los de las Entidades Federativas y los Municipios, en materia de prevención del delito y combate a la delincuencia.

De acuerdo con el Portal de Información sobre Seguridad Pública,

El Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018 es resultado de la participación democrática, así como de un intenso diálogo con

---

<sup>184</sup> Véase, apartado de gráficas de incidencia delictiva y percepción de inseguridad, pp. 203-240.

expertos y académicos, tanto nacionales como internacionales, autoridades de los tres órdenes de gobierno e integrantes de organizaciones de la sociedad, que aportaron experiencias y conocimientos al tiempo que expusieron sus legítimas demandas. La implementación del Programa y el éxito de sus resultados requerirá del trabajo conjunto de los tres órdenes de gobierno y de la amplia participación de la sociedad.<sup>185</sup>

Con independencia de que se asevera que hubo un amplio consenso en la elaboración del invocado programa y que en su diseño participaron autoridades de los tres órdenes de gobierno de cuyo trabajo se requería, además de la amplia participación de la sociedad para el éxito de este, no se debe olvidar la suscripción el día 2 de diciembre de 2012 del Pacto por México.

Por lo tanto, a la luz de este contexto, el programa en cuestión nació cuando menos teóricamente, en circunstancias políticas y sociales propicias para alcanzar sus 6 objetivos, que englobaban las metas concretas que en dicho periodo se pretendían alcanzar para lograr el México en paz que vislumbraban, apoyándose en las 38 estrategias que pormenorizaban las acciones que se iban a emprender para la consecución de tal fin, las cuales son las siguientes:

<b>TABLA 1. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DEL PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 2014 - 2018</b>	
<b>OBJETIVOS</b>	<b>ESTRATEGIAS</b>
	Estrategia 1.1 Promover mecanismos de coordinación entre las dependencias del Gobierno de la República para garantizar la efectividad en las políticas de seguridad.

<sup>185</sup> Cfr. Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, en portal de información sobre seguridad pública, [http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c.jsessionid=vqp7J20bFDRLn3w3JD8Gg6tn6G8Cg0HkJRQh6yxVpGPp4yMLMJXP!68687041?\\_\\_c=1cd01](http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c.jsessionid=vqp7J20bFDRLn3w3JD8Gg6tn6G8Cg0HkJRQh6yxVpGPp4yMLMJXP!68687041?__c=1cd01), fecha de consulta: 28 de agosto de 2019.

<p>Objetivo 1. Consolidar una coordinación efectiva para el diseño, implementación y evaluación de la política de seguridad pública.</p>	<p>Estrategia 1.2 Desarrollar y fortalecer mecanismos de coordinación efectiva entre el Gobierno de la República, las Entidades Federativas y los municipios.</p>
	<p>Estrategia 1.3 Fortalecer las instancias de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) e impulsar el cumplimiento de los acuerdos que adopten.</p>
	<p>Estrategia 1.4 Impulsar el intercambio eficaz de inteligencia para la seguridad pública.</p>
	<p>Estrategia 1.5 Definir una agenda de cooperación internacional estratégica en materia de seguridad.</p>
	<p>Estrategia 1.6 Promover la actualización y adecuación de la normatividad en materia de seguridad pública.</p>
	<p>Estrategia 1.7 Coordinar una agenda entre instituciones de seguridad pública federales y locales, para impulsar la implementación del "Sistema Penal Acusatorio".</p>
	<p>Objetivo 2. Reducir la incidencia de los delitos con mayor impacto en la población.</p>
<p>Estrategia 2.2 Focalizar acciones de las instituciones de seguridad pública a la desarticulación de grupos delictivos con altos niveles de violencia.</p>	
<p>Estrategia 2.3 Fortalecer la presencia de las instituciones de seguridad pública en los municipios, zonas metropolitanas y carreteras con mayores índices delictivos.</p>	
<p>Estrategia 2.4 Desarticular las estructuras logísticas y operativas de la delincuencia organizada.</p>	
<p>Estrategia 2.5 Debilitar las estructuras financieras de la delincuencia organizada.</p>	
<p>Estrategia 2.6 Implementar acciones coordinadas para reducir la incidencia de los delitos que más afectan el patrimonio de las personas.</p>	
<p>Estrategia 2.7 Detectar y atender oportunamente los delitos cibernéticos.</p>	
<p>Estrategia 3.1 Coordinar acciones entre instituciones de seguridad pública y autoridades administrativas facultadas para sancionar ilícitos relacionados con la "Economía Ilegal".</p>	

<p>Objetivo 3.- Reducir la incidencia de los delitos vinculados a la "<i>Economía Ilegal</i>".</p>	<p>Estrategia 3.2 Identificar y neutralizar puntos de internamiento al país, así como centros de producción, almacenamiento y distribución de "<i>Mercancía Ilegal</i>".</p>
	<p>Estrategia 3.3 Incrementar acciones coordinadas para reducir la incidencia del robo a transporte de carga en carreteras y vías férreas.</p>
	<p>Estrategia 3.4 Reducir la incidencia del robo de hidrocarburos y su comercialización ilícita.</p>
<p>Objetivo 4.- Desarrollar en las instituciones de seguridad pública esquemas de proximidad y cercanía con la sociedad.</p>	<p>Estrategia 4.1 Fomentar una efectiva vinculación y corresponsabilidad entre las instituciones de seguridad pública y la sociedad.</p>
	<p>Estrategia 4.2 Fomentar el uso de "<i>Inteligencia Social</i>", como complemento de la inteligencia policial, para identificar factores de riesgo para la seguridad.</p>
	<p>Estrategia 4.3 Desarrollar herramientas y aplicaciones en plataformas múltiples, para identificar y atender oportunamente denuncias y demandas ciudadanas.</p>
	<p>Estrategia 4.4 Fomentar una cultura policial que promueva el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugne por su promoción y defensa.</p>
	<p>Estrategia 4.5 Establecer en las instituciones policiales esquemas de protección a las víctimas de delitos, violaciones de derechos humanos y desastres naturales.</p>
	<p>Estrategia 4.6 Implementar mecanismos de comunicación y entrega de información orientados a la evaluación y retroalimentación ciudadana y rendición de cuentas.</p>
	<p>Estrategia 4.7 Incorporar la "<i>Perspectiva de Género</i>" en la actuación de las instituciones de seguridad pública, de manera transversal.</p>
	<p>Estrategia 5.1 Fortalecer la profesionalización, la infraestructura y el equipamiento de las instituciones policiales del país.</p>
	<p>Estrategia 5.2 Dignificar la labor policial, mediante el impulso y homologación del servicio profesional de</p>

Objetivo 5.- Fortalecer las capacidades de las instituciones policiales.	carrera, prestaciones sociales y mejora de percepciones.
	Estrategia 5.3 Fortalecer el Sistema Nacional de Acreditación y Control de Confianza.
	Estrategia 5.4 Impulsar la especialización de los integrantes de las instituciones policiales del país.
	Estrategia 5.5 Fortalecer los sistemas para el intercambio de información y fomentar su uso en los tres órdenes de gobierno.
	Estrategia 5.6 Capacitar a las instituciones policiales del país para la correcta aplicación del " <i>Sistema Penal Acusatorio</i> ".
	Estrategia 5.7 Fortalecer la regulación y supervisión de las empresas de seguridad privada, e impulsar que coadyuven a la prevención del delito.
Objetivo 6.- Fortalecer el sistema penitenciario nacional y el especializado en menores de edad que infringen la ley penal.	Estrategia 6.1 Consolidar los mecanismos para el control y seguridad de los centros penitenciarios del país.
	Estrategia 6.2 Reforzar la infraestructura, equipamiento y tecnología del Sistema Penitenciario Nacional.
	Estrategia 6.3 Romper el vínculo de los internos con organizaciones delictivas al interior y exterior de los centros penitenciarios.
	Estrategia 6.4 Implementar mecanismos de reinserción social, con esquemas de seguimiento y control de la evolución del interno y del preliberado.
	Estrategia 6.5 Fortalecer el sistema de justicia para menores que infringen la ley penal, en la parte relativa a ejecución de medidas.
	Estrategia 6.6 Consolidar la profesionalización del personal penitenciario y del especializado en menores de edad, y capacitarlos en el " <i>Sistema Penal Acusatorio</i> ".

Elaboración propia con datos obtenidos del Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014), Fecha de consulta: 14 de septiembre de 2019.

Al analizar el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018 deja la impresión que es un documento elaborado con metodología, de manera cuidadosa, detallada, que comprende todos los elementos para ser utilizado como modelo, ya que no parece haber escapado un sólo aspecto para su diseño.

En efecto, vemos que cuenta con un marco jurídico y un diagnóstico que nos habla de las causas internas y externas que según el programa, desde 1980 iniciaron con el deterioro de la seguridad pública en el país, dentro de los que destacan el crecimiento y consolidación de la delincuencia organizada asociada con la economía ilegal, el surgimiento de patrones delictivos más violentos, así como la colusión y corrupción de las autoridades policiales y de procuración y administración de justicia, sin omitir el fortalecimiento de la seguridad fronteriza de los Estados Unidos de América y la declaración de guerra en contra del crimen organizado, sólo por resaltar algunas de las más importantes.

El diagnóstico también aborda aspectos como el escalamiento de la violencia con datos estadísticos duros, soportados con gráficas del Sistema Nacional de Seguridad Pública, del Consejo Nacional de Población y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

De la misma manera, trata la debilidad de las instituciones de seguridad pública, la corrupción que existe en las mismas, la desconfianza que les tiene la ciudadanía y la falta de coordinación que existe en la materia en los tres órdenes de gobierno.

De igual forma, menciona los delitos que afectan el patrimonio de las personas, dentro de los que se encuentran el robo a transeúnte, a negocio, a casa habitación y de vehículos, mismos que representaban el 30 % del total de delitos del fuero común y acusaron un incremento del 27% de 2006 a 2012.

Así mismo, hace alusión a la economía ilegal que frena el desarrollo nacional y los que causan mayor impacto en el sector productivo como son los relacionados con la vulneración de las normas fiscales, sobre derechos de autor, propiedad industrial, comercio exterior, riesgos sanitarios y protección al medio ambiente.

Por último, en el diagnóstico se cita lo relativo a los delitos cibernéticos como pornografía infantil, trata de personas, fraudes, usurpación de identidad, acceso ilícito a sistemas y equipos de informática y delitos contra los derechos de autor.

Desde luego, se hace un planteamiento amplio y detallado de la estrategia de seguridad pública, así como de su alineación con las metas nacionales del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Mención aparte merecen los objetivos, las estrategias y líneas de acción, las cuales las dos primeras vale la pena recordar que en materia de seguridad comprenden 6 y 38 respectivamente y en cuanto a las líneas de acción alcanzan la cifra de 317, que prácticamente y en teoría, no dejaban un solo aspecto de seguridad sin atender en forma debida, por lo que de dicho programa y su ejecución, no sólo los que lo elaboraron, sino todos los mexicanos esperábamos resultados positivos, que al término de la administración lo único que dejaron fueron críticas, lamentos y desesperanza.

La pregunta sería ¿Si participaron tantas instituciones de carácter nacional e internacional de reconocido prestigio, investigadores, especialistas y académicos, así como organizaciones de la sociedad civil, porque no se dieron los resultados que se esperaban de un Programa tan ambicioso y bien elaborado?

Ante tal planteamiento la respuesta no resulta fácil, aunque se considera que parte de la solución que cae estrictamente en el campo de la seguridad estriba en una verdadera profesionalización de las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno, a la que se hará alusión en forma detallada en el siguiente capítulo, así como en una real coordinación entre estas, dejando a un lado las simulaciones.

### III. INICIATIVAS PARA LA CREACIÓN DE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR

Según la Gaceta Parlamentaria número 4917-VI correspondiente a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, publicada el jueves 30 de noviembre de

2017, para la creación de la Ley de Seguridad Interior fueron consideradas todas las iniciativas en la materia que fueron presentadas y turnadas a la Comisión de Gobernación durante dicha Legislatura, que fueron seis, sin embargo, únicamente se dictaminaron dos que son las siguientes:

1. “Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, suscrita por los Diputados César Camacho Quiroz y Martha Sofía Tamayo Morales, ambos del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentada el 08 de noviembre de 2016”;<sup>186</sup>

2. “Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, suscrita por la Diputada Sofía González Torres del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, presentada el 14 de febrero de 2017.”<sup>187</sup>

En la iniciativa presentada el 8 de noviembre de 2016, los Diputados del Partido Revolucionario Institucional afirmaron que era necesario establecer un nuevo concepto de seguridad de alcance multidimensional, que incluyera las amenazas tradicionales, las nuevas y otros desafíos, basados en el respeto de los derechos humanos.

Expresaron, que en el ámbito nacional se generó la reforma constitucional de 2004 que incorporó como facultad del Congreso de la Unión emitir leyes en materia de Seguridad Nacional.

Señalaron, que dentro de dicho tema se encontraba la vertiente de Seguridad Interior, cuyo objeto de protección era el orden interno, por lo que resultaba

---

<sup>186</sup> Gaceta parlamentaria 4917-VI del 30 de noviembre de 2017, LXIII legislatura, Cámara de Diputados. p. 3, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2017/nov/20171130-VI.pdf>

Fecha de consulta: 12 de octubre de 2019.

<sup>187</sup> *Ídem.*

necesario un ordenamiento legal específico que definiera y regulara las actividades que pudieran realizar las dependencias e instituciones competentes en el mantenimiento de la Seguridad Interior

Agregaron, que la complejidad de esos fenómenos requería la actuación coordinada de diversas dependencias e instituciones del Ejecutivo Federal, así como la participación corresponsable de las autoridades de las entidades federativas y los municipios.

Por otra parte, en la iniciativa presentada el 14 de febrero de 2017 la diputada del Partido Verde Ecologista de México sostuvo que “es imperante la necesidad de crear una normativa que regule el accionar de las Fuerzas Armadas, para fortalecer a las instituciones encargadas de la seguridad del Estado mexicano, dotándolas de un marco normativo democrático, de rendición de cuentas y transparencia”.<sup>188</sup>

El que existiera una Ley de Seguridad Interior en modo alguno fortalece a las instituciones de seguridad del Estado Mexicano, porque ni siquiera toca su actuación, no pudiéndose considerar así la mera referencia que se hace a la coordinación que debe haber entre los tres órdenes de gobierno, mucho menos habla del incremento de las capacidades de las citadas instituciones y cómo se llevaría a efecto, de lo único que trata la normativa aludida es de la legitimación de la actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, así como en qué circunstancias se realizaría.

Refirió que el concepto de seguridad nacional tenía que ser visto como un todo, en el que se integraran las concepciones de seguridad individual y colectiva, para proporcionar el orden necesario para el desarrollo cotidiano de las actividades en beneficio de la nación.

### *1. Coincidencias de las iniciativas según la Comisión de Gobernación*

En la gaceta parlamentaria aludida, en la página 107 se publicó que:

---

<sup>188</sup> *Ibidem.* p. 7.

Esta Comisión una vez analizadas las iniciativas ha determinado que las mismas tienen grandes coincidencias,

- A. Consideran a la seguridad interior como una función del Estado que debe desarrollarse de manera coordinada entre todos los niveles de gobierno, incluyendo a las autoridades civiles y a las Fuerzas Armadas, para que en el ámbito de la colaboración den la seguridad a los habitantes de este país.<sup>189</sup>
- B. Rechazan tajantemente la asignación de tareas de seguridad pública a las Fuerzas Armadas, rechazando así la usurpación de atribuciones y por consiguiente la violación a lo establecido en el artículo 21 Constitucional. Es decir, existe consenso en que, en ningún caso, las Acciones de Seguridad Interior que en su caso lleven a cabo las Fuerzas Armadas, se considerarán o tendrán la condición de seguridad pública.<sup>190</sup>
- C. Concuerdan en el establecimiento de principios que deberán regir la actuación de las Fuerzas Armadas cuando intervengan en acciones de seguridad interior, de entre las que destacan los principios de racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad, gradualidad, legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos humanos y sus garantías.<sup>191</sup>
- D. Armonizan en que el procedimiento para dar paso a las acciones de seguridad interior debía ser expedito, pues en todos los casos coinciden en que la agilidad permitiría hacer frente de mejor manera a las amenazas que pongan en riesgo a los pilares fundamentales del Estado; actuación que sobra decir, debe justificarse en todas las iniciativas mediante una valoración de las condiciones que llevan a solicitar la colaboración de fuerzas federales y en su caso, Fuerzas

---

<sup>189</sup> *Ibidem.* p. 16.

<sup>190</sup> *Ídem.*

<sup>191</sup> *Ibidem.* p. 17.

Armadas, misma que puede ser solicitada a nivel estatal o federal, y que en ningún caso puede realizarse para protesta social o política.<sup>192</sup>

- E. Establecían compromisos y obligaciones para todas las autoridades que se involucraran en actividades de seguridad interior, lo que aseguraban, generaba un mayor compromiso para devolver las cosas al estado anterior de la afectación, así como para provocar el fortalecimiento en la capacidad de las instituciones que debían encargarse posteriormente de mantener la paz y el orden público en las zonas que se hubieren visto afectadas.

En cuanto al inciso A, como ya se dijo en el primer capítulo de este trabajo al abordar los conceptos de seguridad pública, seguridad interior y seguridad nacional, parece que no se tiene muy claro el significado de cada una de estas, ya que si como observó la Comisión de Gobernación, la seguridad interior es una función del Estado que debe desarrollarse de manera coordinada entre todos los niveles de gobierno, incluyendo a las fuerzas armadas y, actualmente en las tareas de seguridad pública participan todas estas, entonces la seguridad nacional igualmente debe ser atendida por las mismas y a la luz de dicha visión, se continuaría con el problema de falta de definición de saber en qué le correspondería responsabilizarse a las fuerzas armadas y en qué a los cuerpos de seguridad pública municipales, estatales y federales, que por cierto, la última ya desapareció con la creación de la guardia nacional.

Por lo que hace al inciso B, surge la interrogante ¿si las iniciativas rechazaban tajantemente la asignación de tareas de seguridad pública a las Fuerzas Armadas, que otro propósito seguían, aparte de allanarle el camino al titular del ejecutivo para utilizarlas en cualquier momento, lugar y circunstancias, además de legitimarlas para su desempeño?

---

<sup>192</sup> *Ídem.*

Con relación al inciso C, esos principios deben regir la actuación no sólo de las Fuerzas Armadas, sino de todos los cuerpos de seguridad pública de cualquiera de los órdenes de gobierno. Sin embargo, también habría que preguntarse ¿subsidiariedad por qué? la seguridad interior de la que hablan las iniciativas se dijo que es una función del Estado que debe desarrollarse de manera coordinada entre todos los niveles de gobierno, incluyendo a las autoridades civiles y a las Fuerzas Armadas, entonces ¿actuarían solos o de manera coordinada?

Respecto al inciso D, muchas voces se levantaron al considerar que las fuerzas federales y en su caso, las Fuerzas Armadas pudieran cometer excesos para disolver, reprimir o retirar, mítines, marchas, manifestaciones o plantones, lo que obligó a los promotores de las iniciativas a pronunciarse al respecto y a aclarar que en ningún momento podrían ser utilizadas para protestas sociales o políticas.

Por lo que toca al inciso E, efectivamente se establecieron compromisos y se asumieron obligaciones en los tres ámbitos de gobierno, pero no siempre fueron cumplidos a cabalidad en forma indistinta, ni se generó un mayor compromiso para devolver las cosas al estado anterior de la afectación, tan es así que la incidencia delictiva no disminuyó, mucho menos se fortaleció la capacidad de las instituciones participantes, salvo en la distribución de algunas prebendas que no eran otorgadas de manera equilibrada, lo que provocaba resentimientos.

## *2. Preocupaciones de los distintos actores sociales respecto a la expedición de una legislación relativa a la seguridad interior*

Se contempla al presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como invitado permanente del Consejo de Seguridad Interior, pero no definen sus atribuciones, ni se contemplan mecanismos eficaces para garantizar el respeto a los derechos humanos, aun cuando la Comisión de Gobernación afirma que “la ley garantizará los derechos humanos, entendidos como el conjunto de prerrogativas

sustentadas en la dignidad humana, las cuales son indispensables para el desarrollo integral de la persona”.<sup>193</sup>

Las preocupaciones son las siguientes:

1. Facultan al Presidente de la República y a los Gobernadores de los Estados a solicitar la declaratoria de afectación a la seguridad interior y sólo la del Partido Revolucionario Institucional contempla que el Senado, a solicitud de la mayoría de sus miembros presentes, pueda iniciar el procedimiento de Declaratoria de afectación/actuación de seguridad interior, lo que parecería mayormente equilibrado ante una posible intromisión sin justificación del primero o para evitar caer en la comodidad de los segundos, al solicitar dicha declaratoria para que les vayan a hacer el trabajo que primigeniamente les corresponde y están obligados a realizar.
2. En cuanto al contenido de la solicitud de declaratoria de afectación a la seguridad interior de los Estados, quién mejor que los congresos locales o los Gobernadores pueden tener conocimiento de los hechos o circunstancias que motivan la petición y su impacto, la zona geográfica crítica, los datos estadísticos que la apoyan y las insuficiencias que les impiden hacer frente a la amenaza, así como el término en el que estiman se puede controlar o resolver la situación. Si bien es cierto, el entonces Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional contaba con información amplia, detallada y actualizada de los problemas que pudieran representar una amenaza a la gobernabilidad de un municipio, región o el propio Estado, no menos cierto es, que los primeros tienen la obligación de contar con mayor y mejor información al respecto, por lo que no podría ser este en sustitución de aquellos, el que aportara la información para efectuar tal solicitud o mejor sería la combinación de ambos.
3. Al ser el titular del Poder Ejecutivo el comandante supremo de las Fuerzas Armadas no podría ser otro funcionario al que se dirigiera la solicitud de declaración de afectación a la seguridad tal como se prevé. Sin embargo,

---

<sup>193</sup> *Ibidem.* p. 75.

sería importante contar con un Consejo o Comité de Seguridad Interior que evalúe las solicitudes, analice los procedimientos, realice una recomendación sobre la emisión de la Declaratoria y esté al pendiente de su desarrollo.

4. Otra opción que contemplan las iniciativas, que podría servir como equilibrio, es que el Senado por causas justificadas se oponga a la participación de las Fuerzas Armadas en las acciones de seguridad interior en cualquier momento durante la vigencia del Decreto, con la aprobación de la mayoría simple, a propuesta de cualquiera de sus miembros.
5. La iniciativa del PRI prevé la rendición de un informe ante una Comisión Bicameral a cargo del secretario técnico del Consejo de Seguridad Interior quien sería nombrado por el presidente de la República, pero hubiera sido conveniente que se detallara que debe contener el mismo para evitar un informe a modo, que rompería con el principio de rendición de cuentas.
6. La temporalidad de la vigencia de la Declaratoria por un año como máximo y su prorroga por otro término igual, parecen periodos muy prolongados, si bien combatir al crimen organizado no resulta una tarea fácil, aunque sería sano acotarlos a periodos de seis meses y si las circunstancias lo exigieran, alargarlos por el tiempo que sea necesario hasta su total solución.
7. Del respeto irrestricto a los derechos humanos señalan que:  
la participación de Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior no implica establecer de modo alguno un estado militar..., al no existir un estado de excepción, y encontrarse sujetas las Fuerzas Armadas a la máxima autoridad civil que es el presidente de la República, debiendo ajustar su actuar al irrestricto respeto a los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales suscritos por México...<sup>194</sup>

El criterio plasmado en las iniciativas es que mientras no haya un estado de excepción, no se puede hablar de una militarización del país, lo que significaba

---

<sup>194</sup> *Ibidem.* pp. 79 y 80.

según esa manera de ver las cosas, que estaban dadas las condiciones para que las Fuerzas Armadas pudieran participar en materia de seguridad pública -como de hecho lo hacen, sólo que ahora, bajo un marco regulatorio distinto-, máxime por encontrarse sujetas a la autoridad civil del Presidente de la República, apreciación equivocada, si se toma en consideración que constitucionalmente tienen funciones distintas

#### 8. Facultad del Congreso para expedir una Ley de Seguridad interior:

“...toda vez que la seguridad interior forma parte de la Seguridad Nacional y además atiende las mismas amenazas señaladas en la Ley de la materia, se considera que el Congreso puede legislar respecto a la seguridad interior como parte procedimental de la Ley de Seguridad Nacional, tal y como se señala en la primera consideración de este dictamen”.<sup>195</sup>

El Congreso como se verá más adelante en este mismo capítulo, carece de facultades para legislar en materia de seguridad interior, en virtud que del análisis del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no existe tal atribución y la interpretación que hacen los legisladores en el sentido de que la seguridad interior forma parte de la seguridad nacional y además atiende las mismas amenazas señaladas en la ley de la materia, resulta totalmente injustificada, ya que de aceptarse tal razonamiento, se llegaría al absurdo de que todo lo que quisieran hacer en materia legislativa sería procedente, lo que es totalmente contrario a un Estado de derecho.

### IV. LEY DE SEGURIDAD INTERIOR

La Ley de Seguridad Interior se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de diciembre de 2017 y entró en vigor al día siguiente. Sin embargo, el entonces presidente de los Estados Unidos Mexicanos Enrique Peña Nieto, en una reunión del Consejo Nacional de Seguridad Pública celebrada el propio día de su

---

<sup>195</sup> *Ibidem.* p. 86.

publicación, anunció que no haría uso de ella y esperaría hasta que la Suprema Corte de Justicia avalara o no su constitucionalidad.

La decisión anterior seguramente fue motivada por las expresiones de preocupación tan nutridas que se produjeron tanto en el ámbito nacional como internacional por la entrada en vigor de la citada ley, como fue la formulada por el representante del Alto Comisionado de la Naciones Unidas en México Jan Jarab; y, la proclamada por la diputada Heike Hänsel, del partido "La Izquierda" en el Parlamento Alemán, quien dirigió un comunicado al Senado de la República de México, en el que señaló "estar consciente sobre los problemas serios de inseguridad, delincuencia y violencia que México enfrenta últimamente, así como el daño y dolor que ha provocado el crimen organizado en el país, particularmente durante los últimos diez años".<sup>196</sup>

No obstante, Hänsel recordó que el despliegue militar no había conseguido reducir la violencia y en contrapartida, las violaciones a los Derechos Humanos se habían incrementado.

En el mismo orden de ideas, la Ley de Seguridad Interior legitimaba la intervención de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad pública y les daba competencia en funciones propiamente ministeriales, además de colocarlos en la posibilidad de sustituir a corporaciones policiacas de cualquier orden de gobierno.

...tendrían la facultad de detención e investigación de civiles, sin contar con mecanismos de control —en cuánto a la temporalidad, circunstancias y términos bajo los cuales serían aplicables, además de la pertinencia de la resolución de un juez que ordene su ejecución—

---

<sup>196</sup> Cfr. DW especiales, Crítica internacional a la Ley de Seguridad Interior en México, <https://www.dw.com/es/cr%C3%ADtica-internacional-a-la-ley-de-seguridad-interior-en-m%C3%A9xico/a-41734022>, Fecha de consulta: 24 de octubre de 2019.

para ejercer tales prácticas, desprendiéndose de esto el posible riesgo de favorecer el desarrollo de capacidades de discrecionalidad...<sup>197</sup>

Las principales preocupaciones por la entrada en vigor de la Ley de Seguridad Interior se pueden resumir en lo siguiente:

1. Inquietud porque la sociedad terminara acostumbrándose a la actuación militar, normalizándose ésta.
2. Intranquilidad porque se perpetuará la impunidad de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas por las Fuerzas Armadas en el marco de sus nuevas funciones en materia de seguridad pública.
3. Preocupación por el incremento o la permanencia de las condiciones de violencia prevalecientes, ya que en los once años anteriores en que se comenzaron a utilizar las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, era la constante que se observaba.
4. Debilitamiento del nuevo sistema de justicia penal por las posibles violaciones a los derechos fundamentales del debido proceso y al principio de presunción de inocencia, como consecuencia de las detenciones en flagrancia, preservación del lugar de los hechos, levantamiento de indicios, cadena de custodia y demás, por falta de una capacitación adecuada, por cuestiones como las facultades de detención en flagrancia, de investigación y de obtener testimonios por parte de la milicia.
5. El doble discurso que se manejó en las iniciativas presentadas, en el sentido de que por una parte se buscaba regresar a los militares a sus cuarteles para que las policías recuperaran su lugar y por la otra, se creaba una ley para legitimar su participación y perpetuarla.

---

<sup>197</sup> Véase, Seguridad interior *¿seguridad para quién?* P.12, <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-seguridad-interior.pdf>, Fecha de consulta: 25 de octubre de 2019.

Por fortuna como ya se indicó, la Ley de Seguridad Interior tuvo una existencia efímera y una aplicación nula.

## V. DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR

El trece de noviembre de 2018 el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sometió a la consideración del pleno la:

Acción de inconstitucionalidad 6/2018 y acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018, 11/2018, 16/2018, 21/2018, promovidas por diversos diputados integrantes de la sexagésima Tercera Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, entre otros, demandando la invalidez del Decreto por el que se aprueba la Ley de seguridad Interior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho. En el proyecto formulado por el ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se propuso: “PRIMERO. Son procedentes y parcialmente fundadas la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018 y 11/2018. SEGUNDO. Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 9/2018. TERCERO. Es improcedente la acción de inconstitucionalidad 10/2018. CUARTO. Se reconoce la validez de los artículos 1, 2, 3, 4, fracciones I, II, IV, V, VII, VIII y IX, 5, 7, 10, 11, 12, 13, 14, y 15, párrafo primero 17, 18, párrafo primero, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, así como Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto Transitorios de la Ley de Seguridad Interior, con la salvedad de las porciones normativas que de los artículos 4, fracciones I; II; IV y 11 párrafos primero y segundo, se invalidan en la presente ejecutoria y son objeto de precisión en los siguientes puntos resolutivos. QUINTO. Se declara la invalidez de las hipótesis siguientes: i) la expresión “por si o” contenida en la fracción I del artículo 4 de la Ley de Seguridad Interior; ii) las porciones normativas “que afecten los principios establecidos en el artículo 33 y las” y “; las emergencias o desastres naturales en un área o región geográfica del

país, las epidemias y demás contingencias que afecten la salubridad general;” del artículo 4, fracción II, de la Ley de Seguridad Interior; iii) la expresión “por si o” contenida en la fracción IV del artículo 4 de la Ley de Seguridad Interior; iv) la fracción X del artículo 4 de la Ley de Seguridad Interior; v) el artículo 6 de la Ley de Seguridad Interior; vi) el artículo 8 de la Ley de Seguridad Interior; vii) el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior; viii) la expresión “por si o” contenida en el primer párrafo del artículo 11 de la Ley de Seguridad Interior; ix) la expresión “por si o” contenida en el segundo párrafo del artículo 11 de la Ley de Seguridad Interior; x) el último párrafo del artículo 11 de la Ley de Seguridad Interior, que dice: “Aquellas amenazas a la Seguridad Interior que no requieran Declaratoria en términos del presente artículo serán atendidas por las autoridades conforme sus atribuciones y las disposiciones legales que resulten aplicables.”; xi) el segundo párrafo del artículo 15 de la Ley de Seguridad Interior, que dice: “Las condiciones y vigencia de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior podrán modificarse o prorrogarse, por acuerdo del Presidente de la República, mientras subsista la menaza a la Seguridad Interior que le motivó y se justifique la continuidad de las Acciones de Seguridad Interior. Las modificaciones y prórrogas deberán notificarse y publicarse, de conformidad con lo previsto en el artículo de la presente Ley.”; xii) el artículo 16 de la Ley de Seguridad Interior; xiii) el segundo párrafo del artículo 18 de la Ley de Seguridad Interior, que dice: “En ningún caso, las Acciones de Seguridad Interior que lleven a cabo las Fuerzas Armadas se considerarán o tendrán la condición de seguridad pública.”; xiv) el artículo 26 de la Ley de Seguridad Interior; y, xv) el artículo 27 de la Ley de Seguridad Interior.

SEXTO. Se declara la invalidez por extensión, de: i) la fracción III del artículo 4 de la Ley de Seguridad Interior; y, ii) el artículo 25 de la Ley de Seguridad Interior.

SÉPTIMO. Se condena al Congreso de la Unión a emitir la hipótesis normativa de la fracción X del artículo 4 de la Ley de Seguridad Interior, en la que se defina el uso legítimo de la fuerza en

términos de las disposiciones legales que al efecto se emitan en el instrumento que se estime pertinente, haciéndose, en su caso, en la referida fracción, la remisión correspondiente, lo cual deberá cumplirse dentro del siguiente periodo ordinario de sesiones. OCTAVO. Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Unión. NOVENO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.<sup>198</sup>

Abierto a discusión por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de referencia, el ministro Eduardo Medina Mora después de exponer sus argumentos, adujo que se trataba de un arreglo y diseño institucional complejo, que tendría solución con la voluntad política de todos los niveles de gobierno. Advirtió que, de no invalidarse totalmente la ley en cuestión, podría implicar un incentivo perverso para que las autoridades civiles se desentiendan del mandato constitucional y ético de brindar certidumbre a los ciudadanos para vivir con paz y tranquilidad, lo que genera el espacio de convivencia para el ejercicio de libertades y derechos.

Por su parte el ministro Cossío Díaz se manifestó en contra del proyecto, principalmente porque señaló que la metodología de dividir los temas afectaba su discusión, para lo cual puso como ejemplo los temas competenciales y los relativos a la seguridad pública, la seguridad interior y la seguridad nacional.

---

<sup>198</sup> Cfr. Portal electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Declaratoria de inconstitucionalidad de la ley de seguridad interior, pp. 13 y 14, <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/actas-sesiones-publicas/documento/2018-11-21/117.pdf>, Fecha de consulta: 28 de octubre de 2019.

El ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea también se pronunció en contra de la metodología del proyecto que indicó, impedía resolver la cuestión efectivamente planteada.

Apuntó que su objeción en contra de la metodología radicaba en que respondía aisladamente cada concepto de invalidez esgrimido y qué, si eso era válido en muchos asuntos, el que se discutía requería de una metodología holística:

...anunció que votará por la inconstitucionalidad total de la Ley de Seguridad Interior porque, como aducen los accionantes, encubre una función de seguridad pública a cargo de las Fuerzas Armadas, lo cual constituye un fraude a la Constitución en el sentido técnico, no retórico. En ese tenor, apuntó que debe analizarse si la ley, en su conjunto, regula la seguridad interior o la seguridad pública, que corresponde con la cuestión efectivamente planteada.<sup>199</sup>

La ministra Piña Hernández destacó la importancia de mantener la congruencia entre las decisiones de la Suprema Corte para brindar seguridad jurídica a la sociedad. Adelantó que estará por la invalidez total de la ley impugnada, ya que observó que “el proyecto no contiene un capítulo referente a los vicios en el procedimiento legislativo; no obstante, detectó vicios con un potencial invalidante de la totalidad de la ley impugnada”, como es:

...una violación trascendente a los principios de deliberación democrática, por lo que se debe invalidar la totalidad del Decreto impugnado, pues lo ocurrido, de acuerdo con el criterio de esta Suprema Corte, priva de valor racional a la deliberación llevada a cabo, al carecer los diputados del conocimiento y estudio adecuado del dictamen sobre el que deberían debatir, además de que evidencia un trato inequitativo para los diputados de las minorías, pues se les privó de la oportunidad de participar significativamente en la deliberación, al carecer de la información relevante que se obtiene del estudio. Aclaró que, si bien en

---

<sup>199</sup> *Ibidem.* p. 20.

ciertos casos es posible dar a los dictámenes el tratamiento de urgentes y de obvia resolución, con las dispensas de algunos trámites parlamentarios, ha sido criterio reiterado de esa Suprema Corte que estas circunstancias deben estar justificadas suficientemente, siendo que, en el caso concreto, el dictamen de la Ley de Seguridad Interior no se consideró así, ni se justificó la dispensa de trámites y discusión después de su aprobación, por lo que reiteró que se cometió una violación trascendente a los principios democráticos que rigen la deliberación parlamentaria, lo cual resulta suficiente para invalidar el Decreto combatido en su totalidad.<sup>200</sup>

Diverso argumento que esgrimió la Ministra Piña Hernández fue otra violación al procedimiento legislativo por parte del senado de la República, al someter el catorce de diciembre de dos mil diecisiete el dictamen de la Ley de Seguridad Interior, prolongándose la sesión hasta el día siguiente, en la que se votó el dictamen a las seis horas aproximadamente, remitiéndose ese mismo día a la Cámara de Diputados el proyecto de Decreto por el que se expide la ley que nos ocupa, que se votó horas antes; y ese día, la Cámara de Diputados sometió a discusión y votación la minuta enviada por el Senado, dispensando los trámites sin motivación alguna que lo justificara.

Por su parte, el ministro Pérez Dayán estimó que, para analizar si el Congreso de la Unión tiene facultades para expedir la Ley de Seguridad Interior, debe ser desde la competencia constitucional mexicana, no a partir de ninguna disposición externa.

Consideró que el Congreso de la Unión no tiene competencia para expedir la ley en cuestión, pues deben distinguirse dos grandes vertientes: 1) la seguridad pública entendida como una atribución de la autoridad para preservar el Estado de Derecho, y 2) la seguridad nacional, de la cual se encargan las Fuerzas Armadas para proteger la Soberanía del Estado Mexicano.

---

<sup>200</sup> *Ibidem.* pp. 30 y 31.

Recalcó que la persecución de los delitos,

por elevado que sea el número de casos y por grave que sea el riesgo que corra el Estado Mexicano y sus instituciones, necesariamente está vinculada al orden interno, cuya función está a cargo exclusivamente de la autoridad civil. Por esas razones, no compartió el fundamento constitucional elegido por el Congreso de la Unión para expedir la ley en cuestión, pues su objetivo es regular la función de las autoridades civiles, encargadas de vigilar y preservar el orden interno, incluyendo el tema de los delitos y su persecución. En ese tenor, estará por considerar fundado el concepto de invalidez.<sup>201</sup>

El ministro Laynez Potisek discordó del proyecto porque señaló que se formula a modo de respuesta a la pregunta sobre si la seguridad interior es parte de la seguridad nacional; no obstante, la pregunta realmente planteada fue si el Congreso de la Unión tenía competencia o no para emitir la Ley de Seguridad Interior.

Valoró como fundado el argumento de las accionantes, en el sentido de considerar que la ley impugnada regula la participación permanente de las fuerzas federales en tareas propias de las entidades federativas y municipios, siendo que, además de que invade sus atribuciones en materia de seguridad pública, el artículo 129 constitucional prohíbe que las Fuerzas Armadas actúen en tiempos de paz.

Abundó que la norma combatida regula, en realidad, la participación de las fuerzas federales, incluidas las militares, en materia de seguridad pública local, por lo que, si el proyecto declara la inconstitucionalidad de las porciones normativas que prevén la actuación de las instancias federales por sí y sin la coordinación de las autoridades locales, entonces no tendrían por qué considerarse constitucionales

---

<sup>201</sup> *Ibidem.* p. 37.

los artículos que no contemplan a las autoridades locales, primigenias en materia de seguridad.<sup>202</sup>

Por último, el 15 de noviembre de 2018 el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó resolver la Acción de inconstitucionalidad 6/2018 y acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018, 11/2018, 16/2018, 21/2018, en los siguientes términos:

PRIMERO. Son procedentes y fundadas las acciones de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018 y 11/2018 promovidas, respectivamente, por diversos diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, diversos senadores integrantes de la LXIII legislatura del Senado de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. SEGUNDO. Es parcialmente procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 9/2018, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. TERCERO. Se sobresee la acción de inconstitucionalidad 10/2018, promovida por el Partido Político Movimiento Ciudadano, en los términos precisados en el considerando cuarto de este fallo. CUARTO. Se declara la invalidez del Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete. QUINTO. La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Unión. SEXTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

---

<sup>202</sup> NOTA. Se consideró necesaria la cita completa, porque contiene los razonamientos y argumentos en que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se apoyaron para emitir su resolución.

## CONSIDERACIONES

Se examinaron los ordenamientos y resoluciones en materia de seguridad durante el periodo presidencial de Enrique Peña Nieto.

En primer lugar, el Plan Nacional de Desarrollo, cuya meta nacional en materia de seguridad era lograr un México en paz, en el que se mejoraran las condiciones de seguridad, objetivo específico que, en relación con el sexenio precedente lejos de enmendarse, empeoró.

Por lo que corresponde al Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, se enfatizó que es un documento que comprendía todos los elementos para ser considerado como modelo, que se alineaba con las metas nacionales del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que con sus 6 objetivos, 39 estrategias y 317 líneas de acción, no dejaban de atender un solo aspecto en forma debida, por lo que de dicho programa y su ejecución todos los mexicanos esperábamos resultados positivos, pero que lamentablemente al término de la administración de Enrique Peña Nieto sólo dejaron desilusión.

En consideración a las iniciativas para la creación de la Ley de Seguridad Interior se dijo, que de las seis presentadas únicamente se habían dictaminado dos que tenían coincidencias en lo fundamental, las que consideraban que mientras no hubiera un estado de excepción no se podía hablar de una militarización del país, lo que significaba que estaban dadas las condiciones para que las Fuerzas Armadas participaran en materia de seguridad pública, con lo que no estuvieron de acuerdo distintos actores sociales, ni con la expedición de una legislación relativa a la seguridad interior.

Acerca de la Ley de Seguridad Interior se destacó, que legitimaba la intervención de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad pública y les daba competencias en funciones propiamente ministeriales, además de colocarlos en la posibilidad de sustituir a corporaciones policiacas de cualquier orden de gobierno, pero que por fortuna había tenido una existencia efímera y una aplicación nula.

Por último, el día el 15 de noviembre de 2018 el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió diversas acciones de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Seguridad Interior, las que declaró procedentes y fundadas en su mayoría, además de determinar la invalidez del Decreto por el que se expidió la Ley de Seguridad Interior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete.

## CAPÍTULO CUARTO

### MODELO DE SEGURIDAD ACTUAL Y PROPUESTA DE MEDIDAS ALTERNAS PARA LA DISMINUCIÓN DE LA VIOLENCIA

Analizados los planes, programas, acciones y disposiciones de carácter jurídico en que se basó la estrategia de seguridad del sexenio 2012-2018, corresponde estudiar el tema y subtemas que conforman el cuarto y último capítulo del presente trabajo de investigación relativos al modelo de seguridad actual, que comprende el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, la Reforma Constitucional en materia de Guardia Nacional, la Ley de la Guardia Nacional y El acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada Permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, los cuales se abordarán en el mismo orden en que fueron dados a conocer o publicados en el Diario Oficial de la Federación. Se incluye también, la propuesta de medidas alternas para disminuir la violencia.

Para contextualizar el modelo de seguridad vigente será necesario, que en el subtema relativo a la Reforma Constitucional en materia de Guardia Nacional se realice un estudio del surgimiento de esta en México, aunque se aclara, tiene que ser de manera muy somera, ya que no se trata de elaborar un documento histórico sobre la misma, sino de encontrar si la Guardia Nacional que está operando en nuestros días, tiene similitud con la que estaba prevista en la Constitución de 1857 y la de 1917 o únicamente se tomó el nombre para dar origen a una institución que nada tiene que ver con aquellas.

#### I. PLAN NACIONAL DE PAZ Y SEGURIDAD 2018-2024

Sin lugar a duda, el principal problema que vivimos los mexicanos desde el año 2006 es el de la inseguridad.

A partir de dicho año, cada una de las administraciones precedentes a la actual, en su oportunidad realizaron su diagnóstico, elaboraron planes y programas, diseñaron su estrategia e implementaron acciones para resolver la situación, lo que

no pudieron conseguir, ni siquiera contener, por el contrario, en el transcurso de un gobierno a otro la situación empeoró, lo que trajo como consecuencia el disgusto de la sociedad, entre otras muchas causas, que se vio reflejado en las elecciones federales de 2018, en las que salió triunfante Andrés Manuel López Obrador.

Como presidente electo, el 14 de noviembre de 2018 anunció el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, documento en el que además de afirmar que recibiría una seguridad en ruinas y que los índices de violencia ubicaban a nuestro país entre los más inseguros del mundo, contenía las causas que a su juicio habían generado la crisis de inseguridad y violencia que vivíamos los mexicanos, así como las acciones que emprendería su gobierno para lograr la pacificación de la nación.

### *1. Causas de la inseguridad y justificación genérica de las acciones*

En el plan se expone, que en la inseguridad confluyen factores de índole económico y social, “como la falta de empleos de calidad y la insuficiencia del sistema educativo, la descomposición institucional, el deterioro del tejido social, la crisis de valores cívicos, el fenómeno de las adicciones, disfuncionalidades y anacronismos del marco legal...”.<sup>203</sup>

Agrega que suele asumirse, que el fenómeno delictivo se circunscribe a los delitos violentos, pero se deja de lado los de cuello blanco, los cometidos por servidores públicos y los relacionados con la violación a los derechos humanos.

En el mismo orden de ideas menciona que, así como el incremento de la pobreza, la marginación, la falta de servicios educativos y de salud se encontraban en la base del auge delictivo, la corrupción era la razón primaria del crecimiento de la inseguridad y de la imposibilidad de contrarrestar o contener el fenómeno delictivo.

---

<sup>203</sup> Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, p. 1.

Así mismo, que la delincuencia organizada no podría existir sin un grado de involucramiento de funcionarios públicos, particularmente en los aparatos de prevención y combate de la delincuencia, procuración e impartición de justicia.

Sostiene que, esa multiplicidad de problemas llevaba a la confusión de los conceptos de seguridad nacional, interior y pública, prevención, criminalidad, estado de derecho y paz interior.

Asegura, que del fracaso de las políticas que habían incrementado los problemas que pretendían resolver, se desprendía “la necesidad de formular nuevos paradigmas de seguridad nacional, interior y pública que permitan sustentar estrategias de recuperación de la paz, restablecimiento de la seguridad pública, prevención del delito, procuración e impartición de justicia, restablecimiento del estado de derecho y reinserción de infractores”.<sup>204</sup>

Igualmente, que tales estrategias debían ser multidimensionales, transversales, incluyentes e indefectiblemente radicales, en el sentido que debían ir dirigidas a la raíz de la aguda crisis que enfrentaba el país en estas materias.

Por otra parte, que, en lo referente a la seguridad pública, la prevención, la procuración e impartición de justicia y el trato a presuntos delincuentes o sentenciados, era preciso, “abandonar el autoritarismo y la violencia y avanzar a una perspectiva de respeto a las libertades y los derechos humanos”.<sup>205</sup>

En el mismo sentido, qué en lugar de ampliar el catálogo de delitos vigentes, incrementar las sanciones y construir nuevas cárceles, era indispensable ensanchar la soberanía de los individuos y edificar escuelas, hospitales y diseñar sistemas eficaces de reinserción para los infractores.

Se asevera, que era imprescindible mencionar los procesos de pacificación por los que se debería transitar, “los recursos a mecanismos de justicia transicional, una nueva práctica penitenciaria, la regeneración ética de la sociedad , la reformulación

---

<sup>204</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>205</sup> *Ibidem*, p. 3.

del papel de las fuerzas armadas en la seguridad pública, así como las reformas legales que serán necesarias para poner en práctica este plan”,<sup>206</sup> como elementos obligados “para restablecer el estado de derecho y reorientar el combate a la delincuencia, el combate a la corrupción y las políticas sociales de bienestar del próximo gobierno federal”.<sup>207</sup>

Que para hacer realidad estos propósitos y cumplir con la exigencia social de vivir en un país pacífico y seguro, se había elaborado el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, en el que se enunciaba un paradigma de seguridad pública radicalmente distinto al aplicado en los sexenios anteriores.

## 2. *Ejes para resolver de manera transversal la crisis de inseguridad*

### 2.1 Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia

Respecto a este problema, mucho se ha dicho y escrito a lo largo de nuestra historia, no obstante, parece ser un mal endémico de buena parte de los mexicanos, para no generalizar.

Gobiernos como el de Miguel de La Madrid Hurtado 1982-1988 y el de Vicente Fox Quesada 2000- 2006, se comprometieron a impulsar acciones para combatir de forma enérgica y frontal el problema de la corrupción, el primero con su política y lema de campaña “La renovación moral de la sociedad”<sup>208</sup> y el segundo con su “Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo”,<sup>209</sup> que inclusive, ameritó la instalación de una comisión

---

<sup>206</sup> *Ídem.*

<sup>207</sup> *Ídem.*

<sup>208</sup> *Cfr.* Kuschick Ramos, Murilo y Castro Méndez, Evelyn Norma, “Eslóganes de campaña en México y Estados Unidos: marketing y comunicación”, *Revista mexicana de estudios electorales*, Núm. 8, enero-diciembre 2009, p. 70, *dcsh.izt.uam.mx*, Fecha de consulta: 12 de febrero de 2020.

<sup>209</sup> *Cfr.* Secretaría ejecutiva de la comisión intersecretarial para la transparencia y el combate a la corrupción en la administración pública federal, “Minuta de la

intersecretarial, sin que al término de sus respectivas administraciones hayan entregado buenas cuentas.

Más recientemente, en el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), el 27 de mayo de 2015 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación reformas a los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122 constitucionales en materia anticorrupción, sin embargo, para esa administración, las reformas fueron letra muerta ya que al finalizar la misma tampoco se obtuvieron buenos resultados.

Andrés Manuel López Obrador también asumió la obligación de erradicarla y aun cuando pareciera todavía no ser el momento ideal para efectuar balances debido al tiempo transcurrido, no ha dejado de despertar suspicacias la adjudicación directa para la adquisición de pipas para el traslado de combustible durante la crisis de desabasto de gasolina, por citar sólo un ejemplo, ya que se han venido acumulando este tipo de prácticas.

En cuanto a la reactivación de la procuración de justicia, el plan se concreta a señalar que se minimizarán las diferencias de salario entre ministerios públicos, policías y jueces federales, sin que se especifique alguna acción al respecto.

## 2.2 Garantizar empleo, educación, salud y bienestar

El plan determina que para garantizarlos, aunado a la generación de fuentes de empleo, el cumplimiento del derecho a la educación, la inversión en salud y los programas de desarrollo económico y de bienestar sectoriales, considera esencial que “el gobierno fortalezca el sector social de la economía (cooperativas, talleres familiares, micro empresas), en la producción agropecuaria, la industria, el comercio

---

instalación de la comisión intersecretarial para la transparencia y el combate a la corrupción en la administración pública federal”, p. 2., <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/citcc/sesiones/minutal.pdf>,

Fecha de consulta: 15 de febrero de 2020.

y los servicios y auspiciar su surgimiento en los ramos de la energía y las telecomunicaciones”.<sup>210</sup>

No obstante que se tienen previstos programas para la atención de este tipo de compromisos, que son una de las prioridades del presidente en funciones, parece que en el horizonte no se tenían contemplados problemas como la baja en el precio del petróleo y la pandemia originada por el Covid-19, que tiene semi paralizada a la economía mundial y sus efectos están siendo comparados con los de la gran depresión de 1929, lo que puede afectar sus programas sociales, por lo que habrá que esperar a ver si en el futuro se van a poder cumplir a cabalidad.

### 2.3 Pleno respeto y promoción de los derechos humanos

Se anuncia la incorporación del respeto a los derechos en los procesos de formación de personal para las corporaciones policiales y militares, así como en los planes oficiales de estudio.

No obstante que en el año 2011 tuvo lugar una reforma constitucional en materia de Derechos Humanos y que en el artículo 1º de nuestra Constitución se estableciera que, “todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”,<sup>211</sup> en la realidad su violación “...es una práctica recurrente que se manifiesta en los tres niveles de gobierno y en los diferentes sectores gubernamentales...”.<sup>212</sup>

Aun cuando se debe predicar con el ejemplo, llama la atención como la autoridad federal se excluye de cualquier posible intromisión a la independencia que debe distinguir a las comisiones de Derechos Humanos y sólo las concibe respecto

---

<sup>210</sup> Plan Nacional de Paz, *op. cit.*, pp. 5 y 6

<sup>211</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>212</sup> *Cfr.* Instituto Belisario Domínguez, “Violaciones a los Derechos Humanos en México, problema sistémico que trasciende a la inseguridad”, 16 febrero 2019, <http://senado.gob.mx>, Fecha de consulta: 20 de febrero de 2020.

de las autoridades estatales, lo que implica que se asume totalmente respetuosa de las mismas.

Lamentablemente el respeto a los derechos humanos no ha caracterizado a las corporaciones policíacas, mucho menos a las militares por su formación, sin embargo, el compromiso es plausible, atentos a las convicciones y a la disposición constitucional invocada.

#### 2.4 Regeneración ética de la sociedad

Sostiene que la regeneración moral es al mismo tiempo un medio y un propósito de la Cuarta Transformación, que sería “la intención ejemplificante de un ejercicio de gobierno austero, honesto, transparente, incluyente, respetuoso de las libertades, apegado a derecho, sensible a las necesidades de los más débiles y vulnerables y pendiente en todo momento del interés superior (sic)”.<sup>213</sup>

De igual manera informó la creación de la Constitución Moral, que propondría nuevas actitudes en la relación entre individuos y que en los programas de estudio se enfatizaría la cultura cívica y ética.

Puntualiza las características que van a distinguir a la cuarta transformación, que indefectiblemente deben traducirse en la mejor elección de quienes encabezan todas y cada una de las responsabilidades en el gabinete legal y ampliado en cuanto al perfil profesional, experiencia, capacidad, probidad y espíritu de servicio, que deben ser incuestionables y deberían tener todos los servidores públicos, ya que de estas cualidades depende el desempeño del cargo encomendado y la calidad de servicio que se preste, lo que debe permear entre todo el personal de las instituciones.

Por lo que hace a la redacción de la Constitución Moral y la promoción de la cultura cívica y ética a través de los programas de estudio, todo esfuerzo que abone a un mejor comportamiento de la sociedad es encomiable, lo que en el pasado ya se hizo con las clases de historia y civismo en las escuelas primarias y, de civismo

---

<sup>213</sup> Plan Nacional de Paz, *op. cit.*, pp. 7 y 8.

en las secundarias, las que deberían ser retomadas, y reforzadas desde el seno familiar.

## 2.5 Reformular el combate a las drogas

Señala que la potestad del Estado para determinar qué sustancias pueden ser consumidas carece de justificación moral y atenta contra los derechos de las personas al libre desarrollo y su autodeterminación. Además, que la prohibición de diversos estupefacientes no se había traducido en una reducción de su consumo.

Aduce, que la alternativa inevitable es que el Estado deje de criminalizar a los consumidores y los mantenga bajo control mediante un seguimiento clínico, ofreciéndoles tratamientos de desintoxicación.

Agrega que la única posibilidad real de reducir los niveles de consumo de drogas reside en reorientar de manera negociada y bilateral con los Estados Unidos, los recursos actualmente destinados a combatir su trasiego y aplicarlos en programas – masivos, pero personalizados– de reinserción y desintoxicación.

Es importante citar que esta propuesta de reformular el combate a las drogas tiene su antecedente en el Reglamento Federal de Toxicomanías, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de febrero de 1940, por medio del cual se dejó de considerar a las personas con problemas de abuso de drogas como criminales y las pasó a la categoría de enfermos.

El paradigma era “que en lugar de que los consumidores recurrieran a contrabandistas para acceder a sustancias psicoactivas, éstos podían acudir con un profesional de la salud para que les suministrara dichas drogas, enmarcadas en un tratamiento que buscaba superar su adicción”.<sup>214</sup>

---

<sup>214</sup> Véase, Gobierno de México, Secretaría de Cultura, Blog, <https://www.gob.mx/cultura/articulos/en-1940-lazaro-cardenas-legalizo-las-drogas-en-mexico>, Fecha de consulta: 26 de febrero de 2020.

La propuesta actual de reformular el combate a las drogas seguramente no cuenta con el beneplácito de Washington, ya que hasta el momento no se ha visto ningún avance.

## 2.6 Emprender la construcción de la paz

El plan asevera que es imperativo emprender un proceso de pacificación con las organizaciones delictivas, “ofreciéndoles reducciones de penas e incluso amnistías condicionadas al perdón de personas y colectividades que hayan sido afectadas, y proponiéndoles un cambio de vida”.<sup>215</sup>

### Procesos de desmovilización, desarme y reinserción

Para tal propósito, se determina poner en marcha procesos de desarme, desmovilización y reinserción social con condicionamientos claros: plena colaboración con la justicia, manifestación inequívoca de arrepentimiento y reparación del daño.

Se asegura que el perdón de las víctimas y la contrición de los victimarios serían indispensables para las negociaciones.

### El Consejo de Construcción de la Paz

El plan proyecta que el Consejo para la Construcción de la Paz, sería una instancia de vinculación, articulación, difusión, promoción y formación de la cultura de la paz, entre todas las instituciones y actores de México y del extranjero que trabajen en favor de la paz.

La estructura de este apartado parece haberse adecuado a la de los procesos de construcción de la paz implementados por las misiones de paz en conflictos internos de la Organización de las Naciones Unidas, cuyos objetivos son verificar el cese al fuego, “la desmovilización de fuerzas irregulares y la incorporación de sus

---

<sup>215</sup> Plan Nacional de Paz, *op. cit.*, p. 11.

miembros a la vida política, así como otros acuerdos destinados a acabar con un conflicto interno”.<sup>216</sup>

En el caso de El Salvador comprendió, el desmontaje de la estructura militar del conflicto, reformas institucionales, reinserción de excombatientes, desmovilización, desarme, el fin de la impunidad, respeto a los derechos humanos, incorporación política del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, la transición y la redefinición de la misión de la Fuerza Armada, elementos que también se tienen en este eje del plan, algunos con otro nombre.

En lo interno, este apartado contiene una de las propuestas más polémicas del entonces presidente electo que es la negociación de amnistía a delincuentes, interpretada por muchos como signo de debilidad, impunidad e injusticia con las víctimas y sus familiares.

Además, será interesante ver si los líderes de los cárteles y otras organizaciones criminales están dispuestos a dejar las armas y renunciar a sus cotos de poder, lujos y las exorbitantes cantidades de dinero que les dejan sus actividades ilícitas.

## 2.7 Recuperación y dignificación de las cárceles

Este es otro de los grandes problemas a resolver, ya que, en la visita realizada en 2019 a 183 Centros de Reinserción Social de las Entidades Federativas por personal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se detectaron 34 irregularidades de mayor incidencia, entre las que persisten la violación a los derechos humanos y la corrupción, además de la sobrepoblación, hacinamiento y deficiencia en la atención a personas con discapacidad, por citar solo algunos.

---

<sup>216</sup> Cfr. Costa, Gino, “El papel de naciones unidas en la construcción de la paz: el caso salvadoreño”, p. 6, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6302595>, Fecha de consulta: 2 de marzo de 2020.

Sin embargo, debe reconocerse que en los últimos seis años han mejorado las calificaciones que dicho organismo les ha otorgado, correspondiéndole a “2014 6.02, a 2015 6.21, a 2016 6.27, a 2017 6.30, a 2018 6.45 y a 2019 6.75”,<sup>217</sup> aunque es del conocimiento de la mayoría de los mexicanos que falta mucho por hacer y que los centros penitenciarios distan mucho de tener las condiciones adecuadas para hacer posible la reinserción social.

## 2.8 Seguridad pública, seguridad nacional y paz

### *a. Repensar la seguridad nacional y reorientar a las Fuerzas Armadas*

En este rubro el plan prevé la continuación de las instituciones castrenses en las tareas de preservación y recuperación de la seguridad pública, el combate a la delincuencia, además de participar “en la construcción de la paz por medio de un papel protagónico en la formación, estructuración y capacitación de la Guardia Nacional...”,<sup>218</sup>

### *b. Creación de la Guardia Nacional*

El plan contempla reformas constitucionales, para tal cometido: que el origen de sus integrantes sea de las policías Militar, Naval y Federal, además de civiles y elementos de tropa; que la formación y adiestramiento de sus integrantes se realice en planteles militares; “un plan de estudios elaborado conjuntamente por las Secretarías de Defensa Nacional, Marina, Gobernación y Seguridad Ciudadana”;<sup>219</sup>

---

<sup>217</sup> Véase, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Diagnóstico nacional de supervisión penitenciaria 2019”, p. 17, [https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP\\_2019.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2019.pdf), Fecha de consulta: 5 de marzo de 2020.

<sup>218</sup> Plan Nacional de Paz, *op. cit.*, p. 16.

<sup>219</sup> *Ibidem*, p. 17.

Así mismo, para que la Guardia Nacional esté “expresamente encargada de prevenir y combatir el delito en todo el territorio nacional; ...dotada de la disciplina, la jerarquía y el escalafón propio de las Fuerzas Armadas”.<sup>220</sup>

Para concretar la creación de la Guardia Nacional, “Se establece el plazo de tres años para que la nueva corporación alcance el pleno funcionamiento institucional y operativo”.<sup>221</sup>

#### *c. Coordinación nacional, estatales y federales*

En esta sección se informa la creación de 266 coordinaciones regionales, con igual número de destacamentos de la Guardia Nacional; la instauración de los consejos estatales de coordinación; y, que el gabinete de seguridad estaría encabezado por el presidente de la República.

#### *d. Lineamientos de operación*

En este segmento se expone la decisión de que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, tuviera como atribuciones: la de coordinar el gabinete de seguridad y en las sesiones de éste, suplir al presidente de la República en sus ausencias; “elaborar la normatividad respectiva, verificar su cumplimiento, vincular y articular a las autoridades federales con las estatales y municipales, atender demandas de contención de conflictos sociales y operar los sistemas nacionales de Protección Civil y penitenciario”.<sup>222</sup>

Por otro lado, se difunde la determinación de otorgar a la Secretaría de la Defensa Nacional, la facultad prácticamente irrestricta de asumir el mando operativo de la Guardia Nacional, con todas las inherentes a su organización y administración.

---

<sup>220</sup> *Ídem.*

<sup>221</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>222</sup> *Ibidem*, p. 19.

Con la decisión de que la Secretaría de la Defensa Nacional tuviera el mando operativo, organizacional y administrativo de la Guardia Nacional, se le da continuidad a una política que tanto les reprocharon a sus antecesores.

Lo que podemos apreciar con meridiana claridad es que desde el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, en ningún momento se concibió que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana fuera a tener en forma alguna el control de la Guardia Nacional, por lo tanto, lo que anunciaron que se creaba era una Secretaría de Seguridad Normativa, Protección Civil y Administración del Sistema Penitenciario, es decir, una Secretaría de Seguridad que es lo que menos maneja.

## II. REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL

### 1. *Antecedentes históricos de la Guardia Nacional*

El antecedente más remoto en nuestro país de lo que conocemos con el nombre de Guardia Nacional, lo encontramos en la Real Cédula de Instrucción expedida el 1º de agosto de 1764 por el rey Carlos III de España, que ordenó la formación de “seis regimientos de infantería, dos de caballería y uno de dragones”.<sup>223</sup>

De ahí en adelante surgieron varios reglamentos o disposiciones normativas para regular lo que se conocía como milicia cívica, que era “un tipo de organización armada integrada por *paisanos* para defender una comarca o un país, prestar servicio como fuerza de reserva, mantener el orden público o luchar por una causa política determinada”.<sup>224</sup>

---

<sup>223</sup> Villalpando César, José Manuel, “La evolución histórico-jurídica de la Guardia Nacional en México”, en Bernal, Beatriz (coord.), *Memoria del IV congreso de historia del derecho mexicano*, México, UNAM, 1986, t. III, p. 1119.

<sup>224</sup> Contreras Gay, José, *Las milicias en el antiguo régimen*, Modelos, características generales y significado histórico, p. 1,

Fue hasta el 11 de septiembre de 1846 cuando el general Mariano Salas encargado del poder ejecutivo, emitió el Reglamento para Organizar, Armar y disciplinar la Guardia Nacional en los Estados, Distritos y Territorios de la Federación.

Esta subsiste como la primera vez que se intentó regular a la Guardia Nacional, no como rival, sino como complemento del ejército al determinarse que: “los honores y las consideraciones en los actos de servicio fueran recíprocos entre el Ejército y la Guardia Nacional, bajo la más estrecha responsabilidad de los jefes de todas las clases, quienes debían cuidar el cumplimiento exacto de esta prevención, que debería dar por resultado la armonía que debía existir entre todos los defensores de la República”.<sup>225</sup>

El gobierno presidido por el general José Joaquín de Herrera promulgó el 15 de julio de 1848 la Ley Orgánica de la Guardia Nacional, en la que se especificaron los fines de dicha institución que eran “defender la independencia de la nación, sostener las instituciones, conservar la tranquilidad pública y hacer obedecer las leyes y las autoridades establecidas por ellas”.<sup>226</sup>

En lo fundamental seguía al Reglamento de 1846, pero introdujo las siguientes diferencias:

1. Cada Estado, el Distrito y los Territorios Federales debían contar con una guardia conformada por un porcentaje de seis al millar sobre su población.
2. Ordenaba que los cuerpos de la Guardia Nacional llevaran el nombre de la entidad donde se formaran y sólo se distinguían por el número que se les asignara por rigurosa antigüedad.
3. Nadie podía servir por medio de remplazo.
4. Los alistados no podían destinarse al servicio personal de los jefes y oficiales

---

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=253426>, Fecha de consulta: 12 de marzo de 2020.

<sup>225</sup> Villalpando César, José Manuel, *op. cit.*, p. 1143.

<sup>226</sup> *Ibidem*, p. 1150.

5. Se dispuso que la Guardia Nacional en ninguna situación, ya fuera en asamblea, guarnición o campaña, disfrutaría de fuero por los delitos comunes y los negocios civiles.

Lamentablemente una vez más regresó Santa Ana al país, asumió el poder y el 23 de abril de 1853 el Ministerio de Guerra “giró una comunicación para desaparecer a la Guardia argumentando, entre otros supuestos agravios a la sociedad, que se había separado enteramente del espíritu y aún de la letra de las leyes”.<sup>227</sup>

El constituyente de 1857 volvió a dar vida a la Guardia Nacional, al establecer que “los ciudadanos tienen la prerrogativa de tomar las armas en el ejército o en la Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, a la vez que es su obligación el alistarse en ella”.<sup>228</sup>

Nuevamente toma el concepto estadounidense de que es el congreso el facultado para

...dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservando a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales y a los estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita, conservando este poder el dar su “consentimiento para que el ejecutivo disponga... (de ella) ...fuera de sus respectivos estados.”<sup>229</sup>

Igualmente, se implantó como facultad del propio presidente el disponer de su utilización.

La última vez que apareció el término Guardia Nacional en la legislación mexicana del siglo XIX fue en 1880, en una circular por la que se ordenó que a los antiguos miembros de la Guardia que prestaron sus servicios en el ejército federal,

---

<sup>227</sup> *Ibidem*, p. 1152.

<sup>228</sup> *Ibidem*, p. 1154.

<sup>229</sup> *Ibidem*, pp. 1154 y 1155.

se les abonara el tiempo que sirvieron en esos cuerpos durante las guerras extranjeras de 1847 y de 1862-1867.

Porfirio Díaz fue Guardia Nacional en sus inicios militares, con su visión centralista eliminó todo intento de autonomía estatal, convirtiéndose en verdugo de la Guardia Nacional y su tumba el conformismo político de la época.

Concluida la Revolución Mexicana, el Constituyente de 1917 además de contemplar la existencia del ejército permanente, también se ocupó de darle vida a la Guardia Nacional.

Como podemos darnos cuenta, la Guardia Nacional

1. Es una fuerza temporal, no permanente.
2. Está constituida por ciudadanos y no por soldados.
3. Es comandada por el gobernador del Estado, de acuerdo con las reglas de la legislatura correspondiente y del Congreso de la Unión”.<sup>230</sup>

Sin embargo, la falta de una ley reglamentaria, “el notorio interés por fortalecer al nuevo ejército mexicano a través de leyes y acciones concretas, y la veteranización de las tropas revolucionarias, convirtiéndolas en permanentes y profesionales, fueron el tiro de gracia para la Guardia Nacional, que ya nunca en nuestra historia volvería a levantarse de esa situación de inexistencia real, aunque no teórica”,<sup>231</sup> hasta que se promulgó la Ley de la Guardia Nacional el 27 de mayo de 2019, de la cual más adelante se hablará.

---

<sup>230</sup> Solano González, Jesús, “La Guardia Nacional”, en *Aida. Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, año 6, Opus 12, México, Julio-diciembre de 2012, p. 211.

<sup>231</sup> Villalpando César, José Manuel, *op. cit.*, p. 1158.

## 2. *Exposición de motivos para reformar la Constitución en materia de Guardia Nacional*

En la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a la Constitución en materia de Guardia Nacional, presentada el 20 de noviembre de 2018 por los integrantes del grupo parlamentario de Morena al pleno de la Cámara de Diputados, para resolver la crisis de violencia, inseguridad e impunidad y la carencia de una policía profesional, en síntesis, propusieron:

1. “La creación de una Guardia Nacional expresamente encargada de prevenir y combatir el delito en todo el territorio nacional y dotada de la disciplina, la jerarquía y el escalafón propios de los institutos castrenses”.<sup>232</sup> Además de estar facultada como auxiliar del Ministerio Público.
2. Adscribir la Guardia Nacional al Mando Castrense.
3. Que los guardias nacionales provinieran de las policías Militar y Naval, así como de la extinta Policía Federal, aunado a que se convocara a civiles y elementos de tropa para la formación de nuevos elementos.
4. Que recibieran formación y adiestramiento en planteles militares de acuerdo con un plan de estudios elaborado en forma conjunta por las Secretarías de la Defensa Nacional, Marina, Gobernación y Seguridad Ciudadana.
5. Que La Guardia Nacional respondiera a la disciplina militar en lo que respecta a su régimen interno de organización y, en el ejercicio de sus atribuciones se desempeñara bajo parámetros de conducción civil.
6. Que la iniciativa avanzaba en el sentido de la desmilitarización de las calles de México, para que en el corto plazo las fuerzas armadas regresaran al

---

<sup>232</sup> *Cfr.* Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por Diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Morena, Gaceta parlamentaria año XXI, número 5159-II, martes 20 de noviembre de 2018, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/nov/20181120-II.html#Iniciativa17>, Fecha de consulta: 17 de marzo de 2020.

ejercicio de sus potestades constitucionales, como fuerzas de defensa de la nación.

La Guardia Nacional propuesta en la iniciativa se aparta totalmente de la que se conocía en México con tal nombre, según lo vimos en los antecedentes históricos, por las siguientes razones:

1. Los fines de la Guardia Nacional fueron “defender la independencia de la nación, sostener las instituciones, conservar la tranquilidad pública y hacer obedecer las leyes y las autoridades establecidas por ellas”<sup>233</sup> (Ley orgánica de la Guardia Nacional de 15 de julio de 1848); la defensa de la República y de sus instituciones (Constitución de 1857); y, en nuestra Constitución vigente hasta antes de la reforma que nos ocupa, “asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior”.<sup>234</sup>

Todo lo anterior dentro del contexto del México convulso que caracterizó a nuestro país desde la independencia hasta después de la Revolución, pero nunca tuvo el objetivo específico de combatir y prevenir el delito en todo el territorio nacional, ya que su jurisdicción era estatal y para actuar fuera de los mismos, el presidente tenía que contar con la autorización del Congreso.

2. Si bien es cierto que la Guardia Nacional contó con jefes y oficiales, también lo es, que jamás dependieron del ejército permanente, eran complementarios a este y, por lo tanto, en ningún tiempo tuvieron un mando castrense en funciones, ya que dependían directamente de los gobernadores de sus respectivos Estados.
3. La Guardia Nacional en forma alguna la integraron elementos del ejército en servicio activo, por lo que se rompe con el principio del ciudadano soldado para defender la patria y, por el contrario, en algunos momentos de nuestra

---

<sup>233</sup> Villalpando César, José Manuel, *op. cit.*, p. 1150.

<sup>234</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 31, Fracción

historia se pretendió sustituir al ejército permanente por la Guardia Nacional, como en marzo de 1833 cuando Valentín Gómez Farias llegó a la Vicepresidencia de la República, sumado a que eran una fuerza temporal.

### *3. Artículos reformados de la Constitución en materia de Guardia Nacional*

El 15 de marzo de 2019, adelantándose a la publicación del decreto correspondiente, la secretaria de gobernación Olga Sánchez Cordero declaró que “La reforma constitucional modificó los artículos 10, 16, 21, 31, 35, 36, 73, 76, 78 y 89 de la Carta Magna. La finalidad fue reformular el concepto constitucional de Guardia Nacional, que será la responsable de las tareas de seguridad pública en el país; absorbe a las policías federal, militar y naval”.<sup>235</sup>

El 26 de marzo de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se reforman, adiciona y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional.

Se **reforman** los artículos 10; 16, párrafo quinto; 21 párrafos noveno, décimo y su inciso b); 31, fracción III; 35, fracción IV; 36, fracción II; 73, fracción XXIII; 76, fracciones IV y XI, y 89, fracción VII; se **adicionan** los párrafos décimo primero, décimo segundo y décimo tercero al artículo 21; y se **derogan** la fracción XV del artículo 73, y la fracción I del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

---

<sup>235</sup> *Cfr.* Revista más seguridad, “Aprueban reformas constitucionales de la Guardia Nacional”, marzo 15 de 2019, <https://www.revistamasseguridad.com.mx/aprueban-reformas-constitucionales-la-guardia-nacional/>, Fecha de consulta: 21 de marzo de 2020.

**TABLA 2. ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN REFORMADOS EN  
MATERIA DE GUARDIA NACIONAL**

<b>TEXTO ANTERIOR</b>	<b>TEXTO VIGENTE</b>
<p><b>Artículo 10.</b> Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.</p>	<p><b>Artículo 10.</b> Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo de <b>la Fuerza Armada permanente y los cuerpos de reserva.</b> La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.</p>
<p><b>Artículo 16. ...</b></p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p><b>Artículo 16. ...</b></p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad <b>civil</b> más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>

<p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>
<p><b>Artículo 21. ...</b></p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>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.</p>	<p><b>Artículo 21. ...</b></p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>La seguridad pública es una función <b>del Estado</b> a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, <b>cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública</b> comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La 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.</p>

<p>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 <b>objetivos</b> de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:</p> <p>a) ...</p> <p>b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.</p> <p>c) a e) ...</p> <p>SIN CORRELATIVO</p>	<p>Las instituciones de seguridad pública, <b>incluyendo la Guardia Nacional</b>, 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 <b>finés</b> de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:</p> <p>a) ...</p> <p>b) El establecimiento de <b>un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también</b> las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.</p> <p>c) a e) ...</p> <p>La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.</p> <p>La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia</p>

<p>SIN CORRELATIVO</p> <p>SIN CORRELATIVO</p>	<p><b>Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.</b></p> <p><b>La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.</b></p>
<p><b>Artículo 31. ...</b>  <b>I. y II. ...</b>  <b>III.</b> Alistarse y servir en <del>la Guardia Nacional</del>, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como <del>la tranquilidad y el orden interior;</del> y  <b>IV. ...</b></p>	<p><b>Artículo 31. ...</b>  <b>I. y II. ...</b>  <b>III.</b> Alistarse y servir en <b>los cuerpos de reserva</b>, conforme a la ley, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, y  <b>IV. ...</b></p>
<p><b>Artículo 35. ...</b>  <b>I. a III. ...</b>  <b>IV.</b> Tomar las armas en <del>el Ejército o Guardia Nacional</del>, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;  <b>V. a VIII. ...</b></p>	<p><b>Artículo 35. ...</b>  <b>I. a III. ...</b>  <b>IV.</b> Tomar las armas en <b>la Fuerza Armada permanente o en los cuerpos de reserva</b>, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;  <b>V. a VIII. ...</b></p>
<p><b>Artículo 36. ...</b>  <b>I. ...</b>  <b>II.</b> <del>Alistarse en la Guardia Nacional</del></p>	<p><b>Artículo 36. ...</b>  <b>I. ...</b>  <b>II.</b> <b>Formar parte de los cuerpos de reserva en términos de ley;</b></p>

<p>III. a V. ...</p>	<p>III. a V. ...</p>
<p><b>Artículo 73. ...</b>  <b>I. a XIV. ...</b>  <b>XV.</b> Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a las entidades federativas la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.</p> <p><b>XVI. a XXII. ...</b>  <b>XXIII.</b> Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, <del>así como para establecer y organizar a</del> las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución</p> <p><b>XXIV. a XXXI. ...</b></p>	<p><b>Artículo 73. ...</b>  <b>I. a XIV. ...</b>  <b>XV. Derogada.</b></p> <p><b>XVI. a XXII. ...</b>  <b>XXIII.</b> Para expedir leyes que, <b>con respeto a los derechos humanos</b>, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; <b>organicen la Guardia Nacional y las demás</b> instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; <b>así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones;</b></p> <p><b>XXIV. a XXXI. ...</b></p>
<p><b>Artículo 76. ...</b>  <b>I. a III. ...</b>  <b>IV.</b> <del>Dar su consentimiento para que el presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas, fijando la fuerza necesaria;</del></p> <p><b>V. a X. ...</b>  <b>XI.</b> Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el plazo que disponga la ley. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada;</p>	<p><b>Artículo 76. ...</b>  <b>I. a III. ...</b>  <b>IV. Analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal le presente sobre las actividades de</b> la Guardia Nacional;</p> <p><b>V. a X. ...</b>  <b>XI. Analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en el plazo que disponga la ley, previa comparecencia del titular de la secretaría del ramo.</b> En caso de que el</p>

<p><b>XII. a XIV. ...</b></p>	<p>Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada; <b>XII. a XIV. ...</b></p>
<p><b>Artículo 78. ...</b>  <del>I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;</del>  <b>II. a VIII. ...</b></p>	<p><b>Artículo 78. ...</b>  <b>I. Derogada.</b>  <b>II. a VIII. ...</b></p>
<p><b>Artículo 89. ...</b>  <b>I. a VI. ...</b>  <del>VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.</del>  <b>VIII. a XX. ...</b></p>	<p><b>Artículo 89. ...</b>  <b>I. a VI. ...</b>  <b>VII. Disponer de la Guardia Nacional en los términos que señale la ley;</b>  <b>VIII. a XX. ...</b></p>

FUENTE. Elaboración propia con base en el texto de los artículos de la Constitución relacionados con la Guardia Nacional, antes y después de que se reformaran, adicionaran o derogaran.

Del análisis comparativo del texto anterior y vigente de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional encontramos los cambios siguientes:

1. En el artículo 10, se eleva al nivel de Fuerza Armada permanente a la Guardia Nacional, al desaparecer la distinción que existía entre Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional, comprendiéndose dentro de dicha frase a todas estas instituciones, seguramente porque recobra vida y adquiere el carácter permanente que no tenía, no obstante que en teoría pertenece al ámbito civil.

2. La inclusión de la palabra “civil”<sup>236</sup> en el artículo 16 párrafo quinto es innecesaria, ya que si los integrantes de la Guardia Nacional pertenecen a una

---

<sup>236</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 16, Párrafo quinto.

institución supuestamente civil y tienen conciencia de lo que significa, no habría razón para que pongan a disposición de una autoridad militar a un detenido.

3. La introducción de la frase “del Estado” en el noveno párrafo del artículo 21 confunde más que aclarar a cargo de quien es la función de la seguridad pública. Además, los fines de la seguridad pública se encuentran en los artículos 6, 7 y 9 de la Ley de la Guardia Nacional, que es el ordenamiento jurídico donde técnicamente deben encontrarse, por lo que también resultó exagerado ponerlos en la Constitución.

En el párrafo décimo de este artículo, tampoco era necesario especificar que la Guardia Nacional queda incluida en las instituciones de seguridad pública de carácter civil, disciplinado y profesional, ya que trata de instituciones de seguridad pública en general, no de una particularidad y el carácter civil se lo otorga el décimo primer párrafo del propio artículo 21.

Por lo que hace al párrafo décimo segundo, igualmente se cometió un exceso al especificar en un cuerpo normativo de la jerarquía de la Constitución, que estaría adscrita a la secretaria del ramo de seguridad pública, lo que probablemente se hizo como un candado ante la insistencia de que estuviera adscrita a la Secretaría de la Defensa Nacional.

En cuanto al párrafo décimo tercero que dispone “la formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial...”,<sup>237</sup> tal especificidad respecto de la Guardia Nacional resulta barroca, aunque conveniente, ante la perseverancia que sus elementos recibieran formación y adiestramiento en planteles militares y respondieran a la disciplina militar.

---

<sup>237</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 21, Párrafo décimo tercero.

4. La eliminación de la Guardia Nacional del artículo 31 fracción III, confirma el estatus que se le dio de fuerza armada permanente en el artículo 10 constitucional reformado; lo mismo pasa en el artículo 35 fracción IV.

5. En el artículo 73 fracción XV se le quita al Congreso la facultad de dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, que técnicamente la expedición de un reglamento le corresponde al presidente de la República, sin embargo, en la fracción XXIII se le confieren facultades para expedir leyes que organicen la Guardia Nacional, así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

6. En el artículo 76 fracción IV desaparece la facultad del Congreso de “dar su consentimiento para que el presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas, fijando la fuerza necesaria”,<sup>238</sup> porque pierde su carácter local y temporal. En su lugar se le da la atribución de “Analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional”.<sup>239</sup>

En la fracción XI, la aprobación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública se condiciona a la previa comparecencia ante el Congreso del titular de la secretaría del ramo, para que explique la misma.

7. La fracción I del artículo 78 relativa a la atribución de la Comisión Permanente de prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV, quedó derogada.

8. Finalmente, la facultad concedida al presidente de la República en el artículo 89 fracción VII de disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76, ya no tenía razón de ser, debido al carácter de institución de seguridad pública permanente que adquiere, en consonancia con la pérdida de su condición local y temporal, por lo que se modificó

---

<sup>238</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 76, Fracción IV.

<sup>239</sup> *Ídem.*

dicha facultad, por la de disponer de la Guardia Nacional en los términos que señale la ley.

#### *4. Artículos transitorios de la reforma Constitucional en materia de Guardia Nacional*

A. En el artículo segundo transitorio en su parte conducente se establece que: “el Ejecutivo Federal dispondrá lo necesario para la incorporación de los elementos de las policías Militar y Naval a la Guardia Nacional y designará al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las secretarías del ramo de seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina”.<sup>240</sup>

Como se puede apreciar, se le otorgó al Ejecutivo Federal la facultad irrestricta de militarizar la seguridad pública a nivel federal, que era realmente uno de los principales objetivos de la iniciativa de reformas a la Constitución en Materia de Guardia Nacional.

Por lo que respecta a las designaciones a que alude dicho artículo, normalmente el Ejecutivo Federal las aprueba, no las realiza y en caso de ser ese el deseo se hace de manera subrepticia, por lo que se evidencia que desde un inicio se tenía previsto recayera en militares y se plasmó en este artículo para hacer frente más fácilmente a las críticas, las que por cierto no fueron pocas.

B. La prerrogativa que el artículo tercero transitorio concede a los policías Militar y Naval, así como a mandos y servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente, para que al momento de su reincorporación a su cuerpo de origen conserven su rango, prestaciones y derechos, así como para que les computen el tiempo de servicios en la Guardia Nacional para efectos de su antigüedad, no es aplicable a

---

<sup>240</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional, Artículo segundo transitorio.

los elementos de la Policía Federal, ya que no tendrán más opción que permanecer en la Guardia Nacional.

C. En el artículo cuarto transitorio, fracción I, numeral 1, el Congreso de la Unión se autoimpone la obligación para que, al reformar la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, contemple “la normativa sobre la formación y actuación de las instituciones de policía encargadas de la seguridad pública en, términos de la doctrina policial civil establecida en el artículo 21 de esta Constitución”,<sup>241</sup> como si se temiera que otra legislatura pudiera actuar de manera diferente.

Además, la doctrina policial civil a la que se hace referencia entra en conflicto con el régimen de disciplina que trata el artículo sexto transitorio, en el sentido que puede ser homologada a la de la Fuerza Armada permanente, de la cual ya se considera parte a la Guardia Nacional.

De igual manera, en el propio artículo cuarto transitorio, fracción II, también el Congreso de la Unión fijó lineamientos en los numerales del 1 al 8 para expedir la Ley de la Guardia Nacional, como si no hubiera correspondido a la misma legislatura el cumplimiento de tal encomienda.

Entre los lineamientos sobresalen los comprendidos en el número 3, relativos a la “estructura jerárquica, regímenes de disciplina que incluya faltas, delitos y sanciones a la disciplina policial, responsabilidades y servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, educación, capacitación, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas”,<sup>242</sup> que una vez más establece se pueden homologar, en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

---

<sup>241</sup> *Ibidem*, Artículo cuarto transitorio, Fracción I, numeral 1.

<sup>242</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan, *op. cit.*, artículo cuarto transitorio, fracción II, numeral 3

Las preguntas serían ¿porqué, una institución policial de carácter civil tiene que homologar todos los anteriores aspectos a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente, la Guardia Nacional es o no civil?

D. Por otra parte, en el artículo quinto transitorio se autorizó al presidente de la República para que por el término de cinco años contados a partir de la entrada en vigor del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución en materia de Guardia Nacional, pueda disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública, de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

Desde entonces quedó despejado el camino para que el día que se decidiera, se pudiera militarizar la seguridad pública de manera total, plena, absoluta, franca y abierta.

El día llegó el 11 de mayo de 2020 con la publicación del “acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”.<sup>243</sup>

E. Finalmente, el artículo sexto transitorio permite que por igual periodo de tiempo al que el presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública, las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, tengan injerencia directa en la de Seguridad y Protección Ciudadana, “para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo

---

<sup>243</sup> Diario Oficial de la Federación, 11 de mayo de 2020.

conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente”.<sup>244</sup>

Lo cierto es que esa oficiosidad empezó el 1º de diciembre de 2018 con el inicio de la actual administración.

La pregunta es ¿Entre los elementos que pasaron a formar parte de la Guardia Nacional no hay gente capaz de realizar dichas tareas?

Esta y otras muchas interrogantes existen en torno a la reformulación, integración, naturaleza, formación y operación de la Guardia Nacional, lo que no podrá hacer la presente administración es, quejarse que no tuvo todo lo que pidió para resolver el problema de inseguridad y violencia.

### III. LEY DE LA GUARDIA NACIONAL

Del estudio comparativo de la Ley de la Policía Federal y de la Ley de la Guardia Nacional, podemos observar las siguientes semejanzas y diferencias:

<b>TABLA 3. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA LEY DE LA POLICÍA FEDERAL Y DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL</b>	
<b>LEY DE LA POLICÍA FEDERAL</b>	<b>LEY DE LA GUARDIA NACIONAL</b>
Es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
No prevé la aplicación de leyes supletorias.	Prevé la aplicación de leyes supletorias.
No especifica que la Policía Federal es una institución de carácter civil.	Especifica que la Guardia Nacional es una institución de carácter civil.
Sus objetivos en esencia no fueron distintos a los fines de la Guardia Nacional.	Sus fines en esencia no son distintos a los objetivos que fueron de la Policía Federal.
Las atribuciones y obligaciones fueron semejantes a las de la Guardia Nacional.	Las atribuciones y obligaciones son semejantes a las de la Policía Federal, salvo algunos cambios sin trascendencia.

<sup>244</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan, *op. cit.*, artículo sexto transitorio.

No previó las facultades del secretario de Seguridad Pública.	Prevé las facultades del secretario de Seguridad y Protección Ciudadana.
Enumeró los requisitos para ser Comisionado General de la Policía Federal.	Enumera los requisitos para ser el comandante de la Guardia Nacional.
Especificó las atribuciones del Comisionado General, que en esencia son las mismas del comandante de la Guardia Nacional.	Específica las atribuciones del comandante, que en esencia son las mismas que tuvo el Comisionado General de la Policía Federal.
Operó a través de Coordinaciones Estatales con estructura policiaca.	Opera a través de Coordinaciones Estatales con estructura militar.
Los requisitos de ingreso eran más exigentes, entre otros, requería un nivel de escolaridad según la función.	Los requisitos de ingreso son más laxos, entre otros, no establece un nivel de escolaridad.
Los deberes de los integrantes de la Policía Federal eran similares a los que tiene la Guardia Nacional.	Los deberes de los integrantes de la Guardia Nacional son similares a los que tenía la Policía Federal.
Su reglamento consideró como sanción el arresto hasta por 36 horas.	Considera la Restricción (arresto) hasta por 15 días, propio de las instituciones armadas.
Existía un Consejo Federal de Desarrollo Policial que sancionaba, pero también reconocía a los policías, sin que las faltas se pudieran considerar como delitos.	Existen Consejos de Disciplina que conocen, resuelven y sancionan las faltas contra la disciplina.
No contiene un capítulo de delitos contra la disciplina.	Contempla un capítulo de delitos contra la disciplina.
No considera la insubordinación, el abuso del ejercicio de mando, la desobediencia, el abandono de servicio, el extravío o entrega a un tercero de un arma en custodia y la instigación a cometer estos, como delitos.	Considera la insubordinación, el abuso del ejercicio de mando, la desobediencia, el abandono de servicio, el extravío o entrega a un tercero de un arma en custodia y la instigación a cometer estos, como delitos.
Contemplaba un capítulo que trataba de la coordinación y cooperación con otras autoridades.	Contempla un capítulo que trata de la coordinación y colaboración con las Entidades Federativas y Municipios.
Incluía un capítulo para el control judicial, relativo a la intervención de comunicaciones privadas.	Incluye un capítulo de control judicial con los mismos fines.
No abarcaba un capítulo de control parlamentario.	Abarca un capítulo de control parlamentario, relativo al informe anual que debe rendir el Ejecutivo Federal al Senado de la República, con relación a las actividades desarrolladas por la

	Guardia Nacional durante el año inmediato anterior.
--	---

FUENTE: Elaboración propia del autor de la investigación, con información extraída de la Ley de la Policía Federal y de la Ley de la Guardia Nacional.

De las diferencias de fondo que podemos encontrar en dichas leyes, es que en la de la Guardia Nacional se tuvo que precisar que es una institución de carácter civil, porque seguramente los legisladores pensaron que con esa puntualización encubrían la orientación militar que se le dio desde su planteamiento en el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, lo que en la realidad no han conseguido.

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, en las observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México, en la subsección denominada Derecho a la vida y la seguridad personal, en el párrafo 19 recomienda “El Estado parte debe alejarse de un enfoque militarizado de las fuerzas del orden y avanzar en el proceso de formación de la Guardia Nacional como institución civil y a establecer un plan que garantice el retiro gradual y ordenado de las fuerzas armadas en las funciones de seguridad ciudadana”.<sup>245</sup>

Para darle seguimiento a la recomendación, dicha Organización en el párrafo 47 “solicita al Estado parte que facilite, dentro del plazo de dos años desde la aprobación de las presentes observaciones finales, es decir el 8 de noviembre de 2021, información sobre la aplicación de las recomendaciones formuladas por el Comité en los párrafos 19 (Derecho a la vida y la seguridad personal)”.<sup>246</sup>

---

<sup>245</sup> Organización de las Naciones Unidas, “Comité de Derechos Humanos”, *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México*, 7 de noviembre de 2019, p. 5, [https://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/ObservacionesFinales\\_ComiteDHONU\\_MX\\_2019.pdf](https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/ObservacionesFinales_ComiteDHONU_MX_2019.pdf), Fecha de consulta: 12 de abril de 2020.

<sup>246</sup> *Ibidem*, p. 12.

Otro aspecto importante a destacar, es que de manera que se quiere hacer pasar por subrepticia, se le da continuidad a la estrategia de seguridad de los dos sexenios anteriores, de utilizar a las fuerzas armadas en labores de seguridad pública y combate al crimen organizado que tanto criticó el gobierno actual, ya que aun cuando normativamente la Guardia Nacional es una institución de carácter civil, en la realidad, los integrantes procedentes de las policías militar y naval, que son la mayoría, tienen la opción de regresar en cualquier momento a sus respectivas instituciones, además, el hecho de cambiarles de uniforme, no implica que hayan modificado la visión que les dio su formación, capacitación y adiestramiento militares.

Un tema de gran importancia que ha merecido casi de forma unánime la crítica de organismos nacionales e internacionales, que incluso reconoce el propio gobierno actual, es la falta de preparación para la realización de tareas de seguridad pública y la violación a los derechos humanos que se atribuye a las fuerzas armadas, las que quedaron asentadas en el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, en el que se enuncia lo siguiente:

Debe considerarse que un contingente militar tiene como propósito último, enfrentar, neutralizar y aniquilar a una fuerza enemiga: su formación, su equipamiento, su logística y su estructura de mando están diseñados para ello. En cambio, los soldados y marinos no han sido entrenados para prevenir e investigar delitos, identificar, ubicar y capturar a los presuntos delincuentes y presentarlos ante una autoridad jurisdiccional. Esa falta de correspondencia entre preparación y misión ha derivado en violaciones a los derechos humanos y en atropellos a civiles por parte de algunos elementos castrenses.<sup>247</sup>

Por otro lado, ninguna ley o reglamento en materia de seguridad pública de cualquier entidad federativa, contempla arrestos por más de 36 horas a los

---

<sup>247</sup> Plan Nacional de Paz..., *op. cit.*, pp. 14 y 15.

integrantes de cualquier corporación policiaca, a diferencia de la Ley de la Guardia Nacional que incluye la Restricción o arresto hasta por 15 días, propio de las instituciones armadas.

Tampoco existe algún Estado en la República Mexicana que tenga legislación en materia de seguridad pública, que tipifique como delitos conductas de sus elementos. A contrario sensu, la Ley de la Guardia Nacional considera como tales la insubordinación, el abuso del ejercicio de mando, la desobediencia, el abandono de servicio, el extravío o entrega a un tercero de un arma en custodia y la instigación a cometer estos.

Además, se deja de lado que institución de seguridad social dará atención a los Guardias Nacionales, no obstante, del artículo quinto transitorio de la ley que regula la actuación de estos, se desprende que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al servicio del Estado, será el que continúe prestándoles dicho servicio a los procedentes de la Policía Federal y, a los militares y navales, las instituciones de las que provienen, lo que es segregacionista y discriminatorio, ya que se les debería dar igual trato a todos.

Una particularidad muy importante desde el punto de vista técnico-jurídico es que la Ley de la Policía Federal continúa vigente, ya que la Ley de la Guardia Nacional en ninguno de sus artículos transitorios determinó su abrogación, por lo tanto, aun cuando en la actualidad la primera sea letra muerta, coexisten, si es válida la expresión.

Si pasamos a cuestiones de composición de la Guardia Nacional, se trata de un híbrido, con personal originario de tres instituciones diferentes, en dos de los casos con formaciones semejantes, pero en todos con visiones y enfoques distintos

En el caso de los elementos a incorporarse a la Guardia Nacional originarios de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina, no contaban con capacitación policial para la investigación de delitos, por lo que, para subsanar tal carencia, se diseñó e impartió un curso de formación inicial homologado con

duración de siete semanas “ya hemos empezado a recibir materias como el primer respondiente o cadena de custodia, ya no estamos en blanco...”<sup>248</sup>

Tanto en el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional, como en el decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional, se ignoraron diversas resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación con la utilización de las Fuerzas Armadas en tareas de Seguridad Pública.

### *1. Uso de la fuerza y participación de las fuerzas armadas en actividades de seguridad pública*

En efecto, en el caso *Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la correspondiente resolución enfatizó:

...el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común... limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad común o violencia interna, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales.<sup>249</sup>

---

<sup>248</sup> Muedano, Marcos, *La silla rota*, “Así capacitan a la Guardia Nacional”, 16 de mayo de 2019, <https://lasillarota.com/especiales/sr/asi-capacitan-a-la-guardia-nacional-intemperie-sedena-capacitacion/285570>, Fecha de consulta: 16 de abril de 2020.

<sup>249</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Cuadernillo de jurisprudencia Núm. 24, Jurisprudencia sobre México, p. 88, <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo24.pdf>, Fecha de consulta: 18 de abril de 2020.

En relación con lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reafirmado “que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser”:<sup>250</sup>

- a) Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;
- b) Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;
- c) Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y
- d) Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.<sup>251</sup>

En síntesis, lo que podemos ver es una flagrante y abierta violación a las citadas resoluciones dictadas por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos por parte del Estado Mexicano.

De los temas tratados hasta aquí en este capítulo, podemos darnos cuenta que todas las acciones y decisiones tomadas en la presente administración en materia de seguridad pública, han estado encaminadas a militarizar de manera completa la misma, sin que hasta la fecha hayan tenido resultados positivos, por el contrario, cada vez se complica más la inseguridad, lo que empieza a crispar el ánimo de la

---

<sup>250</sup> *Ibidem*, p. 90.

<sup>251</sup> *Ídem*.

sociedad, que cuestiona reiteradamente y con mayor fuerza la estrategia implementada, aun entre sus propios seguidores.

**IV. ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE LA  
FUERZA ARMADA PERMANENTE PARA LLEVAR A  
CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE  
MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA,  
FISCALIZADA, SUBORDINADA Y  
COMPLEMENTARIA.**

Se hace hincapié que jurídicamente no queda claro el papel que juega la Guardia Nacional, si como Fuerza Armada permanente o institución policial de carácter civil, ya que ambas denominaciones se utilizan indistintamente según las circunstancias.

Como ya se indicó al analizar la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, en los artículos 10, 31 fracción III y 35 fracción IV se elevó su nivel a Fuerza Armada permanente.

Sin embargo, el artículo 21 párrafo noveno dispone que “las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil”; y, el propio artículo 21 párrafo décimo establece que, “la Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional”.

***1. Análisis del acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria***

En el citado acuerdo, en el segundo párrafo de sus considerandos se estableció que, el artículo quinto transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia de Guardia Nacional faculta al presidente de la República para que, durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor de este, disponga de la Fuerza Armada

permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

Por otra parte, en el penúltimo párrafo de los considerandos del referido acuerdo se determinó que, la participación de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública debe presentarse de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, en términos del mandato constitucional.

#### *A. Artículo primero*

En relación con la orden contenida en el artículo primero del acuerdo, en el sentido de que la Fuerza Armada permanente participe de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia emitida el 28 de noviembre de 2018 en el caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, expresó que:

...el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, conjuntamente los Relatores Especiales sobre la Tortura y sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,<sup>252</sup> coinciden en señalar:

...que la participación de las fuerzas armadas en labores de policía judicial o ministerial puede resultar contrario a determinados principios

---

<sup>252</sup> *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, “caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, sentencia de 28 de noviembre de 2018”, p. 69, [corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_370\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf), Fecha de consulta: 30 de julio de 2020.

del Estado de Derecho tales como la separación de poderes, independencia y autonomía de los tribunales judiciales y la subordinación a las autoridades civiles. Por tanto, concuerdan en la necesidad de implementar mecanismos de rendición de cuentas a través de cuerpos independientes de todas las fuerzas de seguridad relacionadas con operativos y tareas de orden público.<sup>253</sup>

En vista de lo anterior, como regla general, la Corte reafirma que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando *excepcionalmente* intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser:

a) *Extraordinaria*, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;

b) *Subordinada y complementaria*, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;

c) *Regulada*, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia; y,

d) *Fiscalizada*, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.<sup>254</sup>

---

<sup>253</sup> *Ibidem*, pp. 69 y 70.

<sup>254</sup> *Ibidem*, p. 70.

El artículo primero del acuerdo mencionado en forma alguna salva la más mínima prueba sobre estas condicionantes, ya que únicamente se limita a enunciarlas, pero no las justifica.

A mayor abundamiento, en la condicionante *extraordinaria* no solamente se pasa por alto su justificación, sino que la intervención de la Fuerza Armada permanente no es excepcional.

Según la Real Academia Española, la palabra excepcional “constituye excepción de la regla común, se aparta de lo ordinario, o que ocurre rara vez”.<sup>255</sup>

Durante las dos administraciones anteriores la participación de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública fue una regla simulada, sin embargo, en la actualidad se ha convertido en norma, que de hecho, ha acompañado a la administración del presidente López Obrador desde el principio de su mandato y que aun cuando el acuerdo tiene fecha cierta para que termine su vigencia, seguramente con la colaboración de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública concluirá la presente gestión, por lo que no se puede hablar de excepcional ni temporal.

Tampoco se cumple la tercera hipótesis de la condicionante *extraordinaria*, consistente en que toda intervención de la Fuerza Armada permanente se encuentre restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso, ya que no se circunscribe a las Comunidades, Municipios, Estados o Regiones del país donde prevalecen altos índices de inseguridad, sino que abarca toda la República Mexicana, como si la misma violencia imperante hoy por hoy en el Estado de Guanajuato se padeciera en el Estado de Campeche, lo que se cita a guisa de ejemplo.

---

<sup>255</sup> Véase, Diccionario de la lengua española, “Edición del tricentenario”, Actualización 2020, <https://dle.rae.es/excepcional>, Fecha de consulta: 3 de agosto de 2020.

En cuanto a la orden emitida a la Fuerza Armada permanente a participar con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública a cargo de ésta última, durante el tiempo en que dicha institución policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, sin que dicha participación exceda de cinco años, el señalamiento de esa temporalidad subjetiva e incierta, es innecesaria y ociosa, porque en el artículo primero transitorio del acuerdo, se determina que concluirá su vigencia el 27 de marzo de 2024.

#### *B. Artículo segundo*

Por lo que hace al artículo segundo del acuerdo, que manda que la Fuerza Armada permanente en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública, realicen las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional, que se relacionan esencialmente con la prevención de delitos; detenciones en flagrancia; colaboración en funciones de vigilancia, verificación e inspección; participación en operativos conjuntos; asistencia en casos de calamidades, situaciones de alto riesgo o desastres naturales, en los hechos no se limitan a las mismas, caso específico, las relacionadas con las labores de carácter migratorio, que además de no estar comprendidas dentro de las fracciones anteriores, se han vuelto permanentes.

#### *C. Artículo tercero*

En este artículo se ordena que “en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública, la Fuerza Armada permanente se regirá en todo momento por la estricta observancia y respeto a los derechos humanos, en términos del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y observará la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos en la materia”.

Aun cuando en la presente administración se sostiene con vehemencia que la Fuerza Armada permanente respeta los derechos humanos y el presidente de la República en su conferencia de prensa del 24 de marzo de 2021, al ser consultado

por el caso de Damián Genovés Tercero, “que fue presuntamente ejecutado por elementos militares en la madrugada del 3 de julio (pasado), en el contexto de un operativo realizado en Nuevo Laredo, Tamaulipas”,<sup>256</sup> afirmó al rechazar que lo haya hecho el Ejército que:

... el Ejército está cuidando los derechos humanos. Es la primera vez que hay un señalamiento, por eso necesitamos aclararlo, porque si hay algo que cuidamos es el que no se violen los derechos humanos...

Los del Alto Comisionado (de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) quisieran equipararnos con los gobiernos anteriores, nosotros no somos autoritarios, no somos represivos...

Lo único que quiero que quede claro es de que nosotros no permitimos la represión, no somos iguales a los gobiernos anteriores...<sup>257</sup>

Lo cierto es que los señalamientos respecto a que la Fuerza Armada permanente no respeta los Derechos Humanos no han encontrado su punto de inflexión, principalmente, desde que se declaró la guerra contra el crimen organizado en la administración de Felipe Calderón.

El Comité de Derechos Humanos de Nuevo Laredo (CDHNL) denunció una nueva ejecución arbitraria atribuible a miembros de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), con lo que suman ocho

---

<sup>256</sup> *Cfr.* El Sur, ONU, OEA y organismos de la sociedad civil callaron en el pasado ante masacres: AMLO, 25 marzo de 2021, <https://suracapulco.mx/onu-oea-y-organismos-de-la-sociedad-civil-callaron-en-el-pasado-ante-masacres-amlo/>, Fecha de consulta: 25 de marzo de 2021.

<sup>257</sup> *Ídem.*

víctimas de militares en la ciudad fronteriza, durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

Se trata de José Jacobo Rodríguez, quien perdió la vida el pasado miércoles 10 (marzo de 2021), cuando transitaba por las calles de Nuevo Laredo en compañía de su esposa, la cual sobrevivió al ataque militar.

La información sobre la ejecución de Rodríguez González se dio a conocer minutos después de que el presidente López Obrador salió en defensa del Ejército mexicano y aseguró que “cuida y protege los derechos humanos”.

De acuerdo con el CDHNL, en los últimos 15 meses han documentado “al menos ocho ejecuciones y tres detenciones arbitrarias, así como dos agresiones armadas cometidas por personal del Ejército mexicano en contra de la población civil.”<sup>258</sup>

El mismo miércoles 24 de marzo de 2021 el Centro de Derechos Humanos Agustín Pro-Juárez (Centro Prodh), emplazó al presidente López Obrador a revertir el historial de impunidad del Ejército Mexicano, con acciones encaminadas a transparentar archivos castrenses y llevar a la justicia a responsables de los casos graves en que han estado involucrados.

...manifestó que la sociedad civil; ONU-DH y la CIDH “nunca callamos ante las masacres del pasado”, y prueba de ello es que el Centro Prodh documentó y denunció abusos cometidos en la masacre de Tlatlaya, donde 22 personas murieron a manos del Ejército mexicano en mayo de 2014.

Precisamente por esa experiencia, seguiremos señalando los riesgos de la creciente militarización, advirtió el Centro Prodh, e incluyó en su

---

<sup>258</sup> *Ídem.*

mensaje un video sobre un operativo de la Defensa Nacional (Sedena) en Nuevo Laredo, en el que se revela la orden de ejecutar al menos a una persona sobreviviente de una persecución ocurrida el año pasado.

Hechos como las ejecuciones extrajudiciales del Ejército en Nuevo Laredo, muestran que las inercias de uso indebido de la fuerza e impunidad castrense no se han roto, alertó el Centro Prodh.

Asimismo, insistió en que, para revertir el “historial de impunidad” que arrastra el Ejército mexicano, “ordenar que se respeten los derechos humanos es necesario, pero insuficiente”.<sup>259</sup>

El último hecho del que se tiene conocimiento de una actuación comprometedoras en materia de derechos humanos por parte del personal del Ejército mexicano es el acontecido el 29 de marzo de 2021 en Motozintla, Chiapas, en donde al acercarse un vehículo con tres ocupantes procedentes de Guatemala a un retén, el titular de la SEDENA explicó que:

...sin llegar al punto donde se encontraban los soldados, se detiene, se echa de reversa tratando de huir y no pasar por donde estaba el personal, uno de los soldados cometió un error al disparar en contra del vehículo, ahí hay una reacción errónea por parte del personal militar, porque no hubo ninguna agresión con arma de fuego o una agresión de alguna otra manera, al herido se le da la atención por parte de nuestro propio personal y desafortunadamente se pierde, pierde la vida”.<sup>260</sup>

---

<sup>259</sup> *Ídem.*

<sup>260</sup> *Cfr.* Infobae México, Paso a paso: qué sucedió en el retén en Chiapas donde un soldado mató a un migrante guatemalteco, 30 de marzo de 2021,

Amnistía Internacional (AI) no se ha quedado al margen en los señalamientos que se hacen de que la Fuerza Armada permanente no respeta los derechos humanos, en su más reciente informe 2020/21 sobre México, destaca que:

...contrario a las promesas de Andrés Manuel López Obrador de sacar al Ejército de las calles, ha sido en su gobierno cuando más efectivos militares se han desplegado en el país, incluso sobre los dos sexenios anteriores, a los que se tachaba en su tiempo de militarizados.

AI también reprocha que dentro del programa federal de austeridad se hayan incluido recortes a fideicomisos diseñados para la protección de defensores y víctimas relacionados con los derechos humanos, mientras que se multiplican por el país los casos de ataques a civiles por parte de miembros del Ejército mexicano, algunos como infortunadas víctimas circunstanciales durante operativos o enfrentamientos con integrantes del crimen organizado, otros confundidos con delincuentes o masacrados indistintamente junto con éstos, como en un caso de rescate de secuestrados el año pasado, en el que las víctimas perdieron la vida al lado de sus secuestradores.

La solución de fondo, más allá de que el Estado compense a las víctimas, es forjar un sentido ético entre los miembros de las fuerzas armadas, en el que haya un alto respeto por la vida humana.

El informe de AI es un recordatorio una vez más de que no es recomendable que los militares estén realizando tareas que no les corresponden, ya que no están preparados para intervenir en asuntos de seguridad pública, aun cuando en algún momento se dijo que

---

*<https://www.infobae.com/america/mexico/2021/03/30/paso-a-paso-que-sucedio-en-el-reten-en-chiapas-donde-un-soldado-mato-a-un-migrante-guatemalteco/>*,

Fecha de consulta: 1° de abril de 2021.

serían más confiables que los policías comunes por estar formados en la disciplina militar.<sup>261</sup>

Lo anterior deja ver que no es cierto como se afirma, que si hay algo que se cuida es que no se violen los derechos humanos; que no se observa la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza; y, que no se cumple la condicionante: “*Regulada*, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia”.<sup>262</sup>

#### D. *Artículo cuarto.*

En este artículo se instruye al secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, para definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional.

En este artículo, la condicionante “*Subordinada y complementaria*, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial”, para que las fuerzas armadas intervengan excepcionalmente en tareas de seguridad, simple y llanamente fue ignorada.

Mientras la sentencia de la Corte Interamericana habla de subordinación y complementariedad a las labores de las corporaciones civiles, el artículo cuarto del acuerdo trata de coordinación y en los hechos habría que preguntarse ¿quién está subordinada a quién? ¿La Fuerza Armada permanente a la *institución policial de*

---

<sup>261</sup> Cfr. México: crisis de DH, Editorial el universal, 8 de abril de 2021, <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/editorial-el-universal/mexico-crisis-de-dh>, Fecha de consulta: 8 de abril de 2021.

<sup>262</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, Sentencia de 28 de noviembre de 2018.

*carácter civil denominada Guardia Nacional* o a la inversa? La respuesta parece que es obvia y no requiere explicación.

E. *Artículo quinto.*

En este artículo se instituye que “las tareas que realice la Fuerza Armada permanente en cumplimiento del presente instrumento estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda”.

Como se puede apreciar, se desdeña sin miramiento la condicionante “Fiscalizada, por órganos civiles competentes, *independientes* y técnicamente capaces”, los que, en teoría, deberían vigilar el actuar de la Fuerza Armada permanente, ya que, bajo ningún escenario, se puede considerar que los órganos de control del Ejército, Fuerza Aérea y Marina, sean independientes y vayan a proceder imparcialmente contra quienes cometan cualquier acto arbitrario de sus respectivas instituciones.

## *2. Violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

Como consecuencia de todas las inconsistencias desarrolladas en el apartado anterior, se violaron los artículos 16, 73 fracciones XIV y XXI inciso a) párrafo segundo, 89 fracción I y 133 de nuestra Carta Magna, por las razones que a continuación se exponen:

A. *Transgresión al artículo 73 fracciones XIV Y XXI inciso a) párrafo segundo*

El presidente de la República carece de facultades para dictar el acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública en los términos que lo hizo, ya que invadió la esfera de competencia del Poder Legislativo Federal.

De conformidad con el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso tiene facultad:

Fracción XIV.- Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y *para reglamentar su organización y servicio.*

Como se puede advertir, al modificarse las condicionantes *extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*, para el actuar de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad, implícitamente reglamentó la forma en que se desempeñaría dicha fuerza, en virtud que no existe una correspondencia entre las circunstancias que especifican las condicionantes del acuerdo y las que pormenorizan las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (casos Cabrera García y Montiel Flores Vs. México; y, Alvarado Espinoza y otros vs. México), ya que son totalmente contradictorias, como se analizó en el apartado anterior de este subtítulo.

Fracción XXI.- Para expedir:

Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

*Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios.*

Las facultades que se otorgaron a la Fuerza Armada permanente en el artículo segundo del acuerdo, respecto a qué, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública, realicen las funciones que se les asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional, igualmente invade la esfera de competencia del Poder Legislativo Federal, por las siguientes razones:

- A. Las competencias precedentemente enunciadas, conferidas originariamente en forma exclusiva a la Guardia Nacional por medio de su respectiva ley, se compartieron al Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada, con lo que además de redistribuir atribuciones, se incrementaron las de estos.
- B. La redistribución y ampliación de facultades no está constreñida a los policías militares y navales que se incorporaron a la Guardia Nacional, que tendría su razón de ser porque están integrados a una institución encargada de la seguridad. El problema es que, a partir del día siguiente de la publicación del multicitado acuerdo, todos los militares y marinos en servicio activo las tienen, sin importar si se desempeñan dentro o fuera de la Guardia Nacional.

Lo antes señalado no está permitido reglamentarlo por medio de un simple acuerdo, tiene que ser a través de una ley del Congreso de la Unión.

*B. Infracción al artículo 89 fracción I*

De igual forma, en el acuerdo se hizo una incorrecta interpretación del artículo 89 fracción I de la Constitución Federal y como repercusión, se infringió el principio de legalidad, del cual derivan dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma, lo que se detalla a continuación.

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

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Este numeral de ninguna manera otorga facultades al titular del Poder Ejecutivo Federal para reglamentar el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, que es lo que realmente se hizo en el Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública.

Tampoco autoriza al presidente de la República a redistribuir y ampliar las atribuciones de las instituciones, con lo que, al otorgar a través del multi mencionado acuerdo al Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina, una parte de las que le correspondían en forma exclusiva a la Guardia Nacional, se quebrantaron adicionalmente los artículos 29, 30 y 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que se refieren al despacho de los asuntos que corresponden a la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, respectivamente; y, los artículos 1° de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, 2° de la Ley Orgánica de la Armada de México y 9° de la Ley de la Guardia Nacional, que igualmente tratan de sus facultades correspondientemente.

A lo que realmente autoriza al Titular del Ejecutivo Federal el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es a expedir las disposiciones reglamentarias para la ejecución de las leyes emanadas del Poder Legislativo Federal, que es en donde encuentra sus límites.

En otras palabras, si no hay ley, no existe nada que se pueda reglamentar, porque podríamos caer en el absurdo que en lo sucesivo, cualquier artículo de la Constitución General de la República se pudiera normar por medio de un simple acuerdo, con lo que se rompería el principio de la división de poderes y las leyes reglamentarias se convertirían en una entelequia.

Las limitaciones para la expedición de un reglamento que pueden ser aplicables con mayor razón a un acuerdo, por ser de menor jerarquía como en el presente caso, encuentran sustento en la siguiente jurisprudencia emitida por el Máximo Tribunal de la Nación:

**FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.** La Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que

se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley. Asimismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria del presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida. Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas. Por ende, en el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que ésta

consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del Presidente de la República, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita (jurisprudencia P./J. 79/2009).

### *C. Contravención al artículo 133*

Se violó el artículo 133 de nuestro máximo ordenamiento jurídico que en lo conducente a la letra dice:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

En el caso del acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública, es incuestionable que para el Poder Ejecutivo Federal este artículo es letra muerta y que las leyes del Congreso de la Unión que emanan de la Constitución no son la Ley Suprema de toda la Unión, ya que dicho acuerdo además de pasar encima de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Armada de México, de la Ley de la Guardia Nacional y de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, transita sobre la propia Constitución.

### *D. Violación al artículo 16*

Como corolario de las violaciones a la Constitución y las leyes secundarias analizadas, es inconcuso que los artículos 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29, 30 y 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y, transitorio Quinto del Decreto por el que se

reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, en que se fundamentó el acuerdo objeto de estudio, no le dan al titular del Poder Ejecutivo Federal tal facultad y por lo tanto, hay una incorrecta fundamentación o una mala aplicación de los mismos.

Así mismo existe una inadecuada motivación, toda vez que no existe una correspondencia entre el contenido de las condicionantes *extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*, comprendidas en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (casos Cabrera García y Montiel Flores Vs. México; y, Alvarado Espinoza y otros vs. México), entre otras y, las razones o argumentos que se esgrimen en el acuerdo, ya que estos se redactaron a modo, gusto o conveniencia para intentar darle legalidad, sin embargo, están en franca contradicción como se examinó en el apartado 1, artículo segundo de éste mismo subtítulo.

Como resultado de lo antedicho, hay una clara, abierta y evidente violación al derecho fundamental de seguridad jurídica, consagrado en el artículo 16 de la Constitución General de la República, que en su parte conducente dice: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que *funde y motive* la causa legal del procedimiento”.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para considerar que los actos de molestia están apegados a la Constitución Federal, resulta necesario que cumplan con los requisitos establecidos en su artículo 16, esto es, que sean emitidos por escrito, por una autoridad competente y contener la adecuada fundamentación y *motivación*, que implica apoyar la determinación respectiva en razones legales, contenidas en la norma y *explicar los motivos que conducen a su emisión, en el entendido de que, entre ambas exigencias, debe existir congruencia*.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro:

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.- De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas (Jurisprudencia 204 SCJN).

Para robustecer las reflexiones expuestas en este subtítulo, se considera conveniente invocar la sentencia pronunciada el 24 de diciembre de 2020 por la Juez Noveno de Distrito en el Estado de Guanajuato, con residencia en Irapuato, en el juicio de amparo indirecto número 390/2020-IV, en la que declaró la inconstitucionalidad del Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte, basándose para ello principalmente en los siguientes argumentos:

- A. ...el acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública es inconstitucional porque el artículo 89, fracción I, de la Constitución, no faculta al presidente de la República para emitirlo. Es decir, conforme con la normativa constitucional, el Ejecutivo carece de facultades para regular; lo que si puede hacer es

disponer de dicha fuerza, pero dentro del marco regulatorio que emita el Poder Legislativo, a través de una ley en sentido formal y material.<sup>263</sup>

- B. En la especie, el presidente de la República carece de esa competencia normativa, porque el Poder de Reforma Constitucional no se la confirió. De modo que, en todo caso, una vez que el legislador emita la ley que regule la intervención de la Fuerza Armada Permanente en labores de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria y dote de contenido a esas condiciones de actuación, el Ejecutivo podrá reglamentar dicha ley, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución.<sup>264</sup>
- C. Conforme al artículo 89, fracción VI, de la Constitución, y el Quinto Transitorio del decreto constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, el presidente está facultado para disponer de dicha fuerza, pero tal atribución únicamente es de carácter ejecutivo.<sup>265</sup>
- D. ...el reglamento tildado de inconstitucional vulnera el principio de reserva de ley, pues el presidente de la República confirió a la Fuerza Armada permanente facultades que por ley están otorgadas únicamente a la Guardia Nacional.<sup>266</sup>

---

<sup>263</sup> Cfr. Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Guanajuato, Sentencia de 24 de diciembre de 2020, Juicio de amparo indirecto número 390/2020-IV, en la que se declaró la inconstitucionalidad del Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, p. 63, [https://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=1243/12430000267698170040041.doc\\_1&sec=V%C3%ADctor\\_Castillo\\_G%C3%B3mez&svp=1](https://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=1243/12430000267698170040041.doc_1&sec=V%C3%ADctor_Castillo_G%C3%B3mez&svp=1), Fecha de consulta: 30 de mayo de 2021.

<sup>264</sup> *Ibidem*, p. 69.

<sup>265</sup> *Ibidem*, p. 72.

<sup>266</sup> *Ibidem*, p. 78.

- E. ...el acuerdo reclamado otorga facultades a las Fuerzas Armadas que el legislador confirió únicamente al Ministerio Público y a la Guardia Nacional.

Lo anterior, pues el reglamento permite a la milicia practicar el aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictivos; empero, los artículos 229 y 230 del Código Nacional de Procedimientos Penales son claros en el sentido de que el aseguramiento de bienes corresponde al Ministerio Público o a la Policía (autoridad civil) en auxilio de aquél.<sup>267</sup>

- E. El artículo Quinto Transitorio debe interpretarse de manera estricta, no extensiva, pues el hecho de que la Fuerza Armada permanente participe en tareas de seguridad pública puede limitar o transgredir derechos humanos de las personas quejasas.<sup>268</sup>
- F. La vaguedad y falta de identidad conceptual de los términos “mantener y restablecer la paz” y “prevenir delitos”, contravienen los derechos de legalidad y seguridad jurídica de las personas quejasas, porque producen la falta de cauces definidos sobre el ámbito de actuación material de la Fuerza Armada permanente.<sup>269</sup>

### *3. Inobservancia de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*

Con independencia de las violaciones a la Constitución Federal y las leyes generales comentadas, la obligación de cumplir las sentencias de los Tribunales Internacionales, en este caso las condicionantes extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, no sólo es para el Poder Judicial del Estado parte de que se trate, sino que abarca a los poderes y autoridades de cualquier nivel y ámbito de Gobierno.

---

<sup>267</sup> *Ibidem*, p. 79.

<sup>268</sup> *Ibidem*, p. 80.

<sup>269</sup> *Ibidem*, p. 84.

Así lo determinó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su resolución de 20 de marzo de 2013, relacionada con la supervisión de cumplimiento de sentencia del caso Gelman vs Uruguay, que en sus párrafos 59 y 65 disponen respectivamente que:

La obligación de cumplir lo dispuesto en las decisiones del Tribunal corresponde a un principio básico del derecho sobre la responsabilidad internacional del Estado, respaldado por la jurisprudencia internacional, según el cual los Estados deben acatar el tratado internacional de buena fe (*pacta sunt servanda*) y, como ya ha señalado esta Corte y lo dispone el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, aquellos no pueden, por razones de orden interno, dejar de asumir la responsabilidad ya establecida. Las obligaciones convencionales de los Estados Parte *vinculan a todos los poderes y órganos del Estado* (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, u otras ramas del poder público) y otras autoridades federales o estatales, *de cualquier nivel*, incluyendo a los más altos tribunales de justicia de estos, tienen el deber de cumplir de buena fe con el derecho internacional.

Así, en varias sentencias la Corte ha establecido que es consciente de que las autoridades internas están sujetas al imperio de la ley y, por ello, están obligadas a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado es Parte en un tratado internacional como la Convención Americana, *todos sus órganos*, incluidos sus jueces y demás órganos vinculados a la administración de justicia *en todos los niveles*, también *están sometidos al tratado, lo cual les obliga a velar para que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, de modo que decisiones judiciales o administrativas no hagan ilusorio el cumplimiento total o parcial de las obligaciones internacionales*. Es decir, todas las autoridades estatales, están en la obligación de ejercer *ex officio* un "control de convencionalidad" entre las normas internas y la

Convención Americana, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.<sup>270</sup>

La obligatoriedad de acatar las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos quedó confirmada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la resolución pronunciada el 3 de septiembre de 2013, relacionada con la contradicción de tesis 293/2011, sustentadas entre el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en la que determinó que debe prevalecer como criterio obligatorio con carácter de jurisprudencia, el siguiente:

DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. El primer párrafo del artículo 1º constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del

---

<sup>270</sup> Véase, Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Gelman vs. Uruguay, Sentencia de 24 de febrero de 2011, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r34235.pdf>, fecha de consulta: 15 de junio de 2021.

primer párrafo del citado artículo 1º, cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.<sup>271</sup>

JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos

---

<sup>271</sup> *Cfr.* Resolución pronunciada el 3 de septiembre de 2013 en la contradicción de tesis 293/2011, sustentadas entre el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, pp. 64 y 65, <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emplematicas/sentencia/2020-12/CT%20293-2011.pdf>, Fecha de consulta: 18 de julio de 2021.

Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1º constitucional, pues el principio pro persona obliga a los jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.<sup>272</sup>

Con lo anterior, resulta claro que las condicionantes *extraordinaria, subordinada y complementaria, regulada y fiscalizada*, invocadas en el acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública, al no observarse en sus términos, reinterpretarse y deformarse a modo para ser aplicadas en forma contraria a su objeto y fin, hacen ilusorio el cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En síntesis, el Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada,

---

<sup>272</sup> *Ibidem*, pp. 65 y 66

fiscalizada, subordinada y complementaria, es un documento con apariencia de legalidad, que es antijurídico, no sujeto a ninguna norma preestablecida.

Llama la atención cómo dicho Acuerdo encontrándose en la base de la pirámide normativa del sistema jurídico mexicano, pasa encima de las leyes del Congreso de la Unión que emanan de la Constitución, de los Tratados Internacionales celebrados por México, en el caso específico de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pero sobre todo, de nuestra propia Ley Suprema de toda la Unión.

## V. GRÁFICAS DE INCIDENCIA DELICTIVA, Y PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD

En este apartado se presentan gráficas que prueban, que a partir de la declaración de guerra en contra de la delincuencia organizada por parte del gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa en el año 2006 y la creciente militarización de la seguridad pública, los resultados en esta materia progresivamente han cambiado en forma aciaga, contrariamente a lo prometido por los candidatos y posteriormente presidentes, Felipe Calderón Hinojosa, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador.

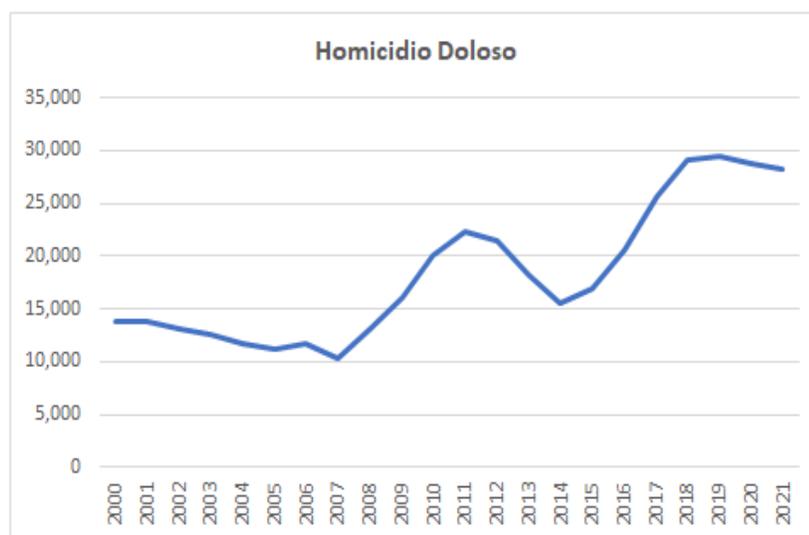
Resulta obligado decir, que en algún momento unos delitos bajaron o se contuvieron en forma transitoria, pero a la postre, la tendencia ha sido invariablemente a la alza, a grado tal, que el mejor posicionado en materia de seguridad en los últimos 21 años es Vicente Fox, seguido de Felipe Calderón Hinojosa a pesar de todo lo criticable que ha sido su declaración de guerra al crimen organizado, en tercer lugar, Enrique Peña Nieto y en el cuarto sitio Andrés Manuel López Obrador.

Lo que se intenta, no es exhibir ineficiencias o señalar quien es mejor o peor, de lo que se trata es de destacar que las políticas públicas en materia de seguridad pública puestas en práctica durante las ulteriores cuatro administraciones, incluida

lo que va de la actual, en el sentido de insistir y acrecentar de manera inexplicable la militarización de los cuerpos de seguridad pública, no han sido las apropiadas, lo que a continuación se mostrará.

**Gráfica 1. Comportamiento del delito de homicidio doloso a nivel nacional del año 2000 al 2021.**

Año	Homicidio Doloso
2000	13,849
2001	13,855
2002	13,148
2003	12,676
2004	11,658
2005	11,246
2006	11,806
2007	10,253
2008	13,155
2009	16,118
2010	20,143
2011	22,409
2012	21,459
2013	18,106
2014	15,526
2015	16,921
2016	20,606
2017	25,559
2018	29,097
2019	29,482
2020	28,830
2021	28,266



Elaboración propia con datos extraídos de la página de internet del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. <https://drive.google.com/file/d/1zgasOXZ6L1-ZHfodaRcymkWO1YcnWkr6/view> y [https://drive.google.com/file/d/17Ptg6\\_zOPPLoOCpeRoRVgFtWYch0EHQr/view](https://drive.google.com/file/d/17Ptg6_zOPPLoOCpeRoRVgFtWYch0EHQr/view), Fecha de consulta: 31 de enero de 2022.

Aun cuando no entran dentro de la temporalidad objeto de estudio de este trabajo los años 2000 a 2004, para efectos comparativos vale la pena decir que la gestión del gobierno de Vicente Fox comenzó en el año 2000 con 13,849 homicidios, en 2001 tuvo un incremento mínimo de 6 homicidios dolosos al pasar a

13,855, a partir de 2002 observó una disminución sostenida hasta el año 2005 en que se registraron 11,246 homicidios y un repunte al término de su administración en el año 2006 en el que se verificaron 11,806, con lo que cerró con 2,043 homicidios menos que al inicio de su mandato.

El gobierno de Felipe Calderón Hinojosa empezó en el año 2006 con 11,806 homicidios, bajó en el año 2007 a 10,253 homicidios, de 2008 a 2011 en que registró 22,409 acusó un crecimiento continuo y en 2012 descendió a 21, 459, es decir, con 9,653 homicidios más que cuando principió su encargo.

La administración de Enrique Peña Nieto inició en el año 2012 con 21,459 homicidios, mismos que decrecieron en forma sistemática durante los siguientes dos años, para alcanzar en el año 2014 la cifra de 15,526 homicidios, sin embargo, en el año 2015 se revirtió esa tendencia para cerrar el año 2018 con 29,097 homicidios, que equivalen a 7,638 homicidios más que cuando emprendió su representación.

El gobierno actual del presidente Andrés Manuel López Obrador inauguró su misión en el año 2018 con 29,097 homicidios y en el año 2019 tuvo un aumento marginal a 29,482 (contrariamente a los tres gobiernos precedentes que iniciaron con un descenso en el número de homicidios, así fuera por un año como en el caso de Felipe Calderón Hinojosa), que representa el año con mayor número de homicidios en las últimas dos décadas, no obstante, para el año 2020 esa cifra decreció a 28,830 homicidios, lo mismo que en 2021 en que terminó con 28,266, lo que equivale 831 homicidios dolosos menos que cuando comenzó su gestión.

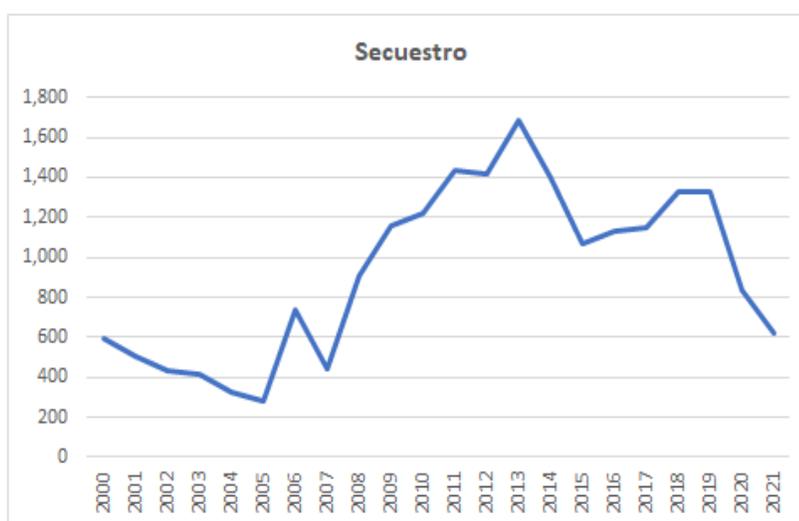
Ahora bien, si efectuamos un análisis comparativo del delito de homicidio de los primeros tres años de gobierno de Vicente Fox Quezada, de Felipe Calderón Hinojosa, de Enrique Peña Nieto y de Andrés Manuel López Obrador, tenemos los siguientes resultados: Vicente Fox 39,679; Felipe Calderón Hinojosa 39,526; Enrique Peña Nieto 50,553 y Andrés Manuel López Obrador 86,578.

En ese orden de ideas, si realizamos una clasificación de los tres primeros años de gobierno de las últimas cuatro administraciones, el primer lugar en número de

homicidios le corresponde a Andrés Manuel López Obrador; el segundo le tocaría a Enrique Peña Nieto; el tercero a Vicente Fox y el cuarto a Felipe Calderón Hinojosa.

**Gráfica 2. Comportamiento del delito de secuestro a nivel nacional del año 2000 al 2021.**

Año	Secuestro
2000	591
2001	505
2002	435
2003	413
2004	323
2005	278
2006	733
2007	438
2008	907
2009	1,162
2010	1,223
2011	1,433
2012	1,421
2013	1,688
2014	1,395
2015	1,070
2016	1,131
2017	1,149
2018	1,330
2019	1,330
2020	833
2021	625



Elaboración propia con datos extraídos de la página de internet del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. <https://drive.google.com/file/d/1zgasOXZ6L1-ZHfodaRcymkWO1YcnWkr6/view> y [https://drive.google.com/file/d/17Ptg6\\_zOPPLoOCpeRoRVgFtWYch0EHQr/view](https://drive.google.com/file/d/17Ptg6_zOPPLoOCpeRoRVgFtWYch0EHQr/view), Fecha de consulta: 4 de febrero de 2022.

Respecto al delito de secuestro, el sexenio de Vicente Fox abrió en el año 2000 con 591 delitos y mantuvo una baja continua en los siguientes cinco años hasta llegar en el 2005 a 278 secuestros, el nivel más bajo en los últimos veintiún años,

aunque repuntó de manera vertiginosa en el 2006 para cerrar su periodo con 733 delitos.

Felipe Calderón Hinojosa arrancó su gestión en el 2006 con 733 secuestros, bajó en el 2007 a 438 delitos, una disminución sustancial de 295 secuestros, empero, en los sucesivos cuatro años acusó un incremento permanente para llegar en el 2011 a 1,433 secuestros, casi el doble de los que cuando comenzó y concluir en el 2006 con una baja marginal de 12 delitos, es decir, con 1,421 secuestros.

Enrique Peña Nieto principió su mandato en el 2012 con 1,421 secuestros, subió en el año 2013 a 1,688 y disminuyeron los secuestros en los sucesivos dos años para llegar en el 2015 a 1,070 delitos, no obstante, en los siguientes tres años hubo un incremento para terminar en 2018 con 1,330 secuestros, pese a lo cual, comparativamente con el inicio de su sexenio finalizó con 91 delitos menos.

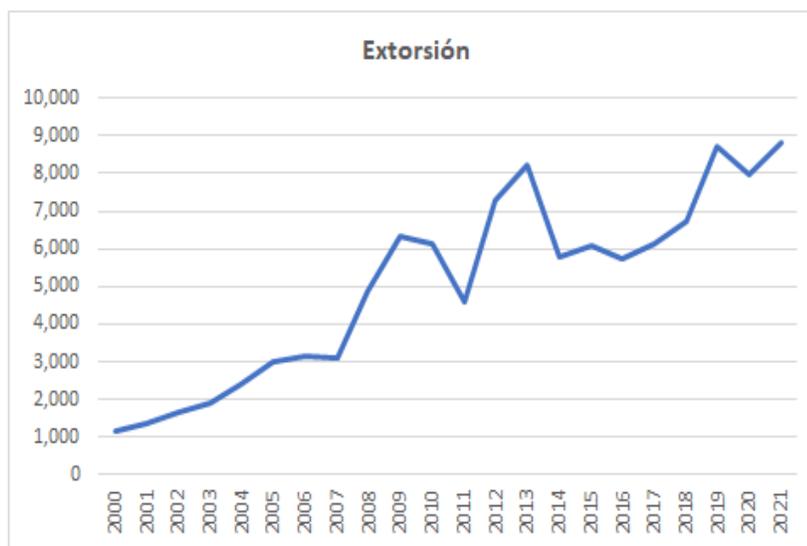
Andrés Manuel López Obrador comenzó su periodo en el año 2,018 con 1,330 secuestros, en el año 2019 se repitió la cantidad, es decir, no subieron ni bajaron los secuestros respecto del año anterior, para el año 2020 consiguió una disminución importante de 497 delitos para acabar con 833 y para el 2021 conservó una tendencia a la baja para finalizar con 625 secuestros.

Si ejecutamos el mismo análisis comparativo del delito de secuestro como el que se hizo con el delito de homicidio doloso de los tres primeros años de gobierno de las últimas cuatro administraciones, tenemos los subsiguientes saldos: Vicente Fox 1,353; Felipe Calderón Hinojosa 2,507; Enrique Peña Nieto 4,153 y Andrés Manuel López Obrador 2,788.

En consecuencia, la clasificación de los tres primeros años de las últimas cuatro administraciones queda así: primer lugar en el delito de secuestro Enrique Peña Nieto; segundo lugar Andrés Manuel López Obrador; tercer lugar Felipe Calderón Hinojosa y cuarto lugar Vicente Fox.

**Gráfica 3. Comportamiento del delito de extorsión a nivel nacional del año 2000 al 2021.**

Año	Extorsión
2000	1,168
2001	1,337
2002	1,636
2003	1,910
2004	2,416
2005	2,979
2006	3,157
2007	3,123
2008	4,869
2009	6,332
2010	6,116
2011	4,589
2012	7,280
2013	8,213
2014	5,780
2015	6,064
2016	5,727
2017	6,147
2018	6,721
2019	8,734
2020	7,960
2021	8,827



Elaboración propia con datos extraídos de la página de internet del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. <https://drive.google.com/file/d/1zgasOXZ6L1-ZHfodaRcymkWO1YcnWkr6/view> y [https://drive.google.com/file/d/17Ptg6\\_zOPPLoOCpeRoRVgFtWYcH0EHQr/view](https://drive.google.com/file/d/17Ptg6_zOPPLoOCpeRoRVgFtWYcH0EHQr/view), Fecha de consulta: 7 de febrero de 2022.

Por lo que se refiere al delito de extorsión, Vicente Fox inició su mandato en el año 2000 con 1,168 delitos y durante los seis años de su administración registró un crecimiento persistente, para culminar en el 2006 con 3,157 extorsiones, casi el triple de delitos de cuando estrenó su mandato.

Felipe Calderón Hinojosa abrió su periodo en el año 2006 con 3,157 extorsiones, en el año 2007 disminuyó marginalmente a 3,123 delitos, en los

siguientes dos años marcó un aumento para concluir el año 2009 con 6,332 extorsiones, más del doble de cuando inauguró su gestión, en los posteriores dos años decrece la cifra para llegar en el año 2011 a 4,589 delitos y cierra su encomienda en el año 2012 con 7,280 extorsiones, 2,681 delitos más que el año precedente y más del doble de los que cuando comenzó su sexenio.

Enrique Peña Nieto estrenó su encargo en el año 2012 con 7,280 extorsiones, para el año 2013 registra un incremento de 933 delitos al terminar con 8,213, el año 2014 disminuye sustancialmente a 5,780 extorsiones, para el año 2015 sube en forma marginal a 6,064 delitos, en el año 2016 vuelve a decrecer en forma mínima a 5,727 extorsiones, la cifra más baja de su periodo y, para los subsiguientes dos años muestra una elevación al cerrar 2018 con 6,721 extorsiones, pese a lo cual, es una cantidad menor que con la que inauguró su magistratura.

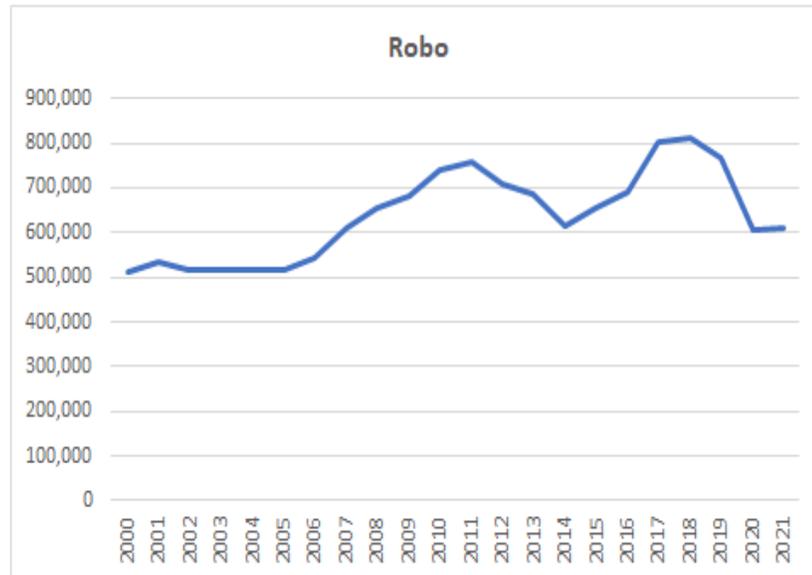
Andrés Manuel López Obrador principió su gestión en el año 2018 con 6,721 extorsiones, el año 2019 se incrementó a 8,734, 2013 delitos más que el año inmediato anterior y la cifra más alta en los últimos veintiún años, aunque el año 2020 decreció mínimamente en relación con 2019 al terminar con 7,960, empero 2021 lo concluyó con 8,827 extorsiones, la cantidad de extorsiones más alta en los últimos veintiún años.

En una continuación del mismo ejercicio comparativo de los tres primeros años de gobierno de las últimas cuatro administraciones tenemos los consiguientes alcances: Vicente Fox 4,883; Felipe Calderón 14,324, Enrique Peña 20,057 y Andrés Manuel López Obrador 25,521.

Como corolario, la clasificación de los tres primeros años de las últimas cuatro administraciones resulta de esta manera: primer lugar en el delito de extorsión Andrés Manuel López Obrador; segundo lugar Enrique Peña Nieto; tercer lugar Felipe Calderón y cuarto lugar Vicente Fox.

**Gráfica 4. Comportamiento del delito de robo a nivel nacional del año 2000 al 2021.**

Año	Robo
2000	511,114
2001	535,964
2002	514,540
2003	515,122
2004	514,922
2005	515,916
2006	545,251
2007	610,730
2008	657,025
2009	680,566
2010	738,397
2011	759,266
2012	708,505
2013	684,233
2014	614,131
2015	652,647
2016	689,355
2017	801,099
2018	810,602
2019	766,096
2020	604,275
2021	609,239



Elaboración propia con datos extraídos de la página de internet del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. <https://drive.google.com/file/d/1zgasOXZ6L1-ZHfodaRcymkWO1YcnWkr6/view> y [https://drive.google.com/file/d/17Ptg6\\_zOPPLoOCpeRoRVgFtWYcH0EHQr/view](https://drive.google.com/file/d/17Ptg6_zOPPLoOCpeRoRVgFtWYcH0EHQr/view), Fecha de consulta: 11 de febrero de 2022.

En cuanto al delito de robo, la administración de Vicente Fox empezó el año 2000 con 511,114 delitos, en 2001 subió a 535,964 robos, en 2002 disminuyó en una pequeña proporción en relación con el año inmediato anterior para quedar en 514,540 delitos, en 2003 crece en forma mínima a 515,122, en 2004 de nueva

cuenta vuelve a decrecer con relación al año precedente al registrar 514,922 robos y los dos años siguientes marcan un aumento para culminar en 2006 con 545,251 robos.

Felipe Calderón Hinojosa comenzó su mandato en 2006 con 545,251 robos, los sucesivos cinco años presentó un ascenso persistente para cerrar 2011 con 759,266 delitos y concluyó su administración en 2012 con 708,505, 50,761 robos menos que el año precedente, pero sustancialmente superior en 163,254 robos a los registrados al inicio de su gestión en 2006, que es el equivalente a poco más de un 30%.

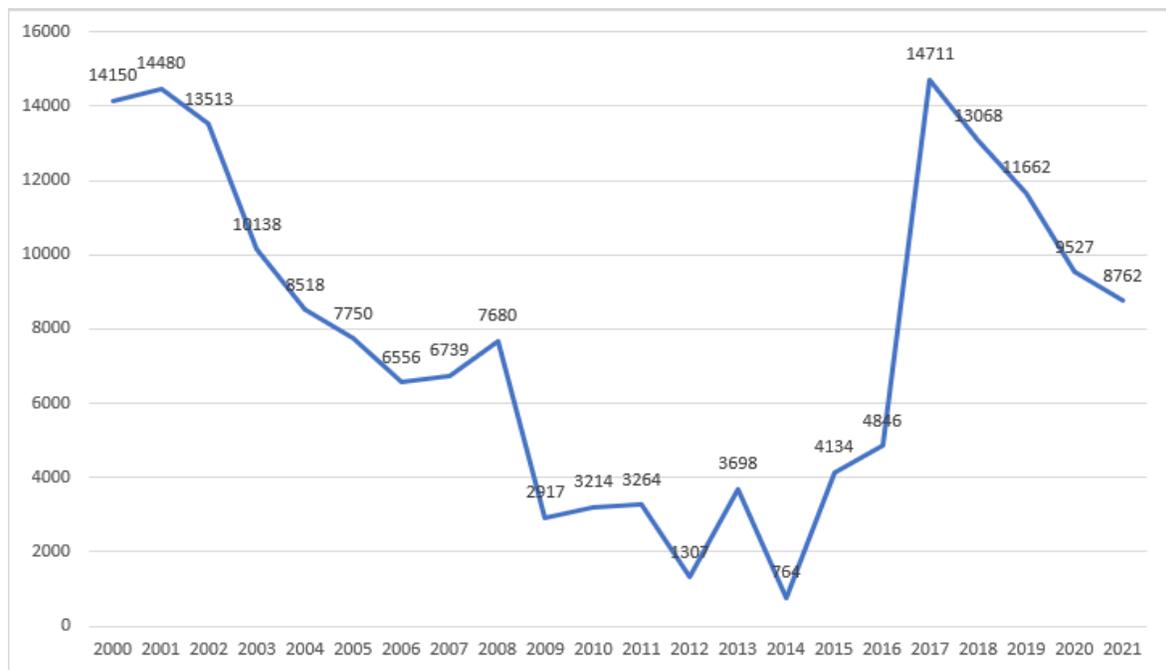
Enrique Peña Nieto emprendió su encomienda en 2012 con 708,505 robos, en los subsecuentes dos años tuvo una disminución para alcanzar en 2014 la cifra de 614,131 delitos, sin embargo, en los consecutivos cuatro años se observa un incremento significativo, para culminar en 2018 con 810,602 robos, 102,097 delitos más que al principio de su periodo.

Andrés Manuel López Obrador arrancó su encargo en 2018 con 810,602 delitos, en los siguientes dos años mantuvo una tendencia a la baja para registrar en 2020 604,275 robos, no obstante, en 2021 contempló un aumento de 4,964 delitos para culminar con 609,239, empero, se debe destacar que son 201,363 robos menos que al inicio de su mandato

En una persistencia de la acción comparativa de los tres primeros años de gobierno de las últimas cuatro administraciones, los productos son estos: Vicente Fox 1'565,626; Felipe Calderón 1'948,321; Enrique Peña 1'951,011 y Andrés Manuel López Obrador 1'979,610.

La clasificación de los tres primeros años de las últimas cuatro administraciones termina así: primer lugar, Andrés Manuel López Obrador; segundo lugar, Enrique Peña Nieto; tercer lugar, Felipe Calderón Hinojosa; y, cuarto, lugar Vicente Fox.

**Gráfica 5. Comportamiento del delito de robo a transportista a nivel nacional del año 2000 al 2021.**



Elaboración propia con información obtenida de la página de internet del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, [https://drive.google.com/file/d/1KOJpDPeQ14y91YlzX1z3FYHMXADb\\_izt/view](https://drive.google.com/file/d/1KOJpDPeQ14y91YlzX1z3FYHMXADb_izt/view), Fecha de consulta: 16 de febrero de 2022.

Vicente Fox inicio su mandato en el año 2000 con 14,150 delitos de robo a transportista, en el año 2001 tuvo un incremento marginal de 330 delitos para llegar a 14,480, a pesar de esto, a partir del año 2002 registró una propensión permanente a la baja para concluir su administración en el año 2006 con 6,556 delitos, menos de la mitad con la que inició su gestión.

Felipe Calderón Hinojosa comenzó su administración en 2006 con 6,556 delitos, en los dos años subsecuentes registró incrementos para llegar en 2008 a 7,680, sin embargo en 2009 decrecen en forma manifiesta a 2,917, es decir, a menos de la mitad del año precedente, no obstante en 2010 y 2011 tiene incrementos consecutivos para alcanzar en este ulterior año la cifra de 3,264 ilícitos y cerrar en

2012 con 1,307 delitos, una cifra inferior en más de un 400% a la registrada cuando inició su encargo.

Caso peculiar el de la administración de Enrique Peña Nieto, quien empezó su encargo en 2012 con 1,307 robos a transportista, en 2013 primer año de su gobierno experimentó un incremento superior al 280% al llegar a 3,698 ilícitos, a pesar de esto, en 2014 acusó una reducción superior a 470% al alcanzar la cifra de 764 delitos, la cantidad más baja en los últimos 22 años, sin embargo, en 2015 comenzó la debacle al registrar 4,134 robos a transportista, en 2016 4,846 y en 2017 14,711, el número de robos a transportista más alto en lo que va del presente siglo, para cerrar en 2018 con 13,068.

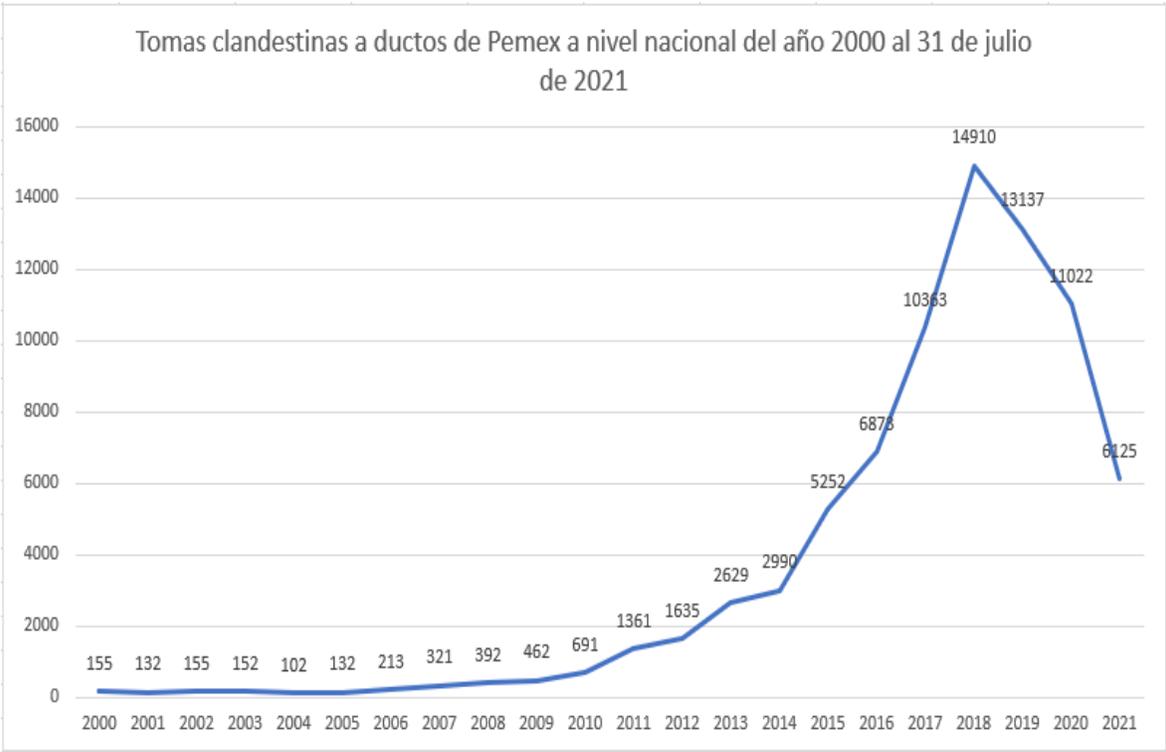
Vale la pena destacar que el incremento de robo a transportista entre el primero y último año del mandato de Enrique Peña Nieto, sólo por dos delitos no alcanzó un incremento del 1,000%.

Andrés Manuel López Obrador inauguró su representación en 2018 con 13,068 robos a transportista y los tres años siguientes en forma continua han descendido, en 2019 acumuló 11,662, en 2020 fueron 9,527, para finalizar en 2021 con 8,762 delitos, con lo cual se ha colocado a niveles del año 2004 en que se verificaron 8,518 robos a transportista.

Si se prosigue con el análisis comparativo de los tres primeros años de gobierno de las últimas cuatro administraciones, los resultados son los siguientes: Vicente Fox 38,131; Felipe Calderón 17,336; Enrique Peña Nieto 8,596; y, Andrés Manuel López Obrador 29,951.

En las citadas circunstancias la categorización de los tres primeros años de gobierno de los posteriores cuatro regímenes concluye así: primer lugar, Vicente Fox; segundo lugar, Andrés Manuel López Obrador; tercer lugar, Felipe Calderón; y, cuarto lugar, Enrique Peña Nieto.

**Gráfica 6. Comportamiento de las tomas clandestinas a ductos de Pemex a nivel nacional, del año 2000 al 31 de julio de 2021.**



Elaboración propia con datos obtenidos de *¿Qué sabemos del robo de combustible en México?*<sup>273</sup> y *Huachicol deja quebranto a Pemex por más de 1,622 millones de pesos.*<sup>274</sup>

Por lo que corresponde a la extracción ilegal de hidrocarburos a través de las tomas clandestinas realizadas a los ductos de Petróleos Mexicanos (PEMEX),

<sup>273</sup> Peschard Mariscal, Jaqueline, “¿Qué sabemos del robo de combustible en México? Claroscuros de un delito que no cede”, *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmcps/v66n241/0185-1918-rmcps-66-241-245.pdf>, Fecha de consulta: 20 de febrero de 2022.

<sup>274</sup> Molina, Héctor, “En lo que va del sexenio de AMLO huachicol deja quebranto a Pemex por más de 1,622 millones de pesos”, *El economista*, <https://www.economista.com.mx/politica/Huachicol-deja-quebranto-por-mas-de-1622-mdp-20210914-0006.html>, Fecha de consulta: 20 de febrero de 2022.

Vicente Fox estrenó su representación en el año 2000 con 155 delitos, de 2001 a 2003 hubo un comportamiento fluctuante con variaciones mínimas, en 2004 se registraron 102 tomas clandestinas que es la cantidad más baja en los últimos veintidós años, empero, en los dos años siguientes se observan incrementos para cerrar en 2006 con 213 delitos de extracción ilegal de combustible a ductos de Pemex.

Felipe Calderón Hinojosa emprendió su régimen en 2006 con 213 tomas clandestinas a ductos de Pemex y desde el 2007 hasta el 2012 se dio un crecimiento sostenido para terminar este último año con 1,635 tomas clandestinas, que equivalen a poco más del 765% de las de principio de su periodo.

De la gestión de Enrique Peña Nieto en este rubro ni que decir, la debacle con nada se puede comparar, inició su encomienda en 2012 con 1,635 tomas clandestinas y desde 2013, año con año se registró un incremento de proporciones mayúsculas hasta concluir el 2018 con 14,910, que equivale a más del 910% que cuando principio su mandato, cifra que seguramente será difícil de superar.

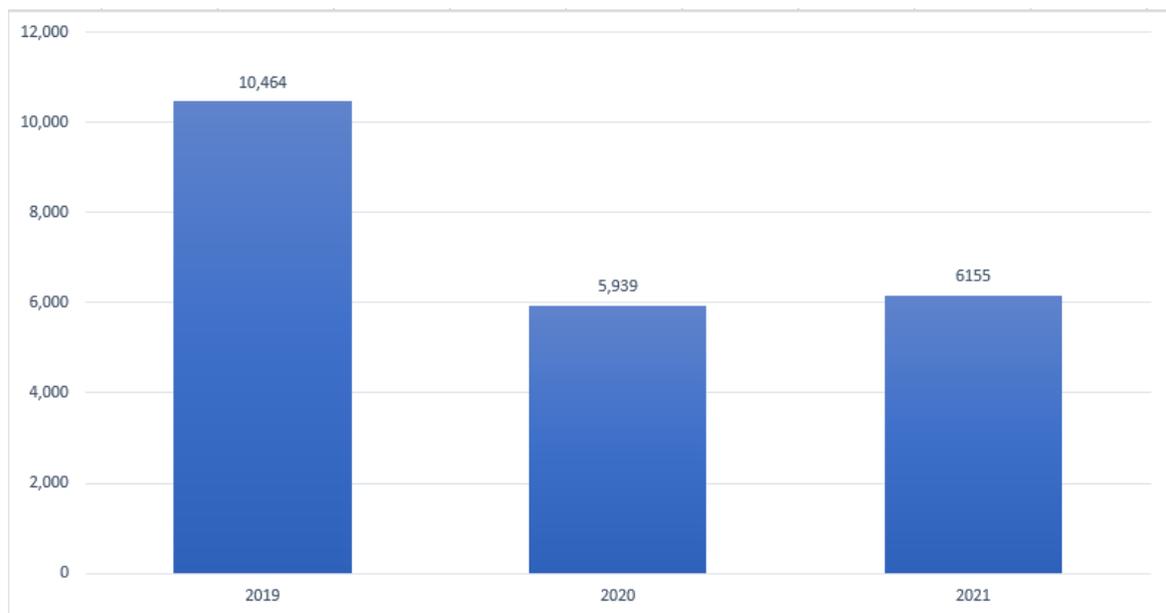
Andrés Manuel López Obrador principió su encomienda en 2018 con 14,910 tomas clandestinas y arrancó 2019 con un operativo espectacular en contra del “huachicol”, que prácticamente dejó a todas las estaciones de venta de combustible durante el mes de enero sin el energético, creándose una escases artificial que, aunque incomodó a la mayoría de los mexicanos, optaron por aceptar las consecuencias, ante el compromiso de frenar en seco este ilícito y ahorrar decenas de miles de millones de pesos que la paraestatal dejaba de recibir.

Sin embargo, el descenso de las tomas clandestinas sólo se vio reflejado en forma mínima y no correspondió a las expectativas que generó el operativo, ni a los sacrificios de los mexicanos para lograr su abatimiento, ya que para 2019 sólo se redujeron a 13,137, lo que se consideró una disminución marginal, aunque debe reconocerse que para 2020 la cifra descendió a 11,022 y, proyectada para finales de 2021 la cifra de 6,125 reportada al 31 de julio de 2021, se habrá cerrado el año con un aproximado de 10,500 tomas clandestinas, con una tendencia a la baja sostenida.

Dándole continuidad al examen comparativo de los tres primeros años de las últimas cuatro administraciones, los resultados son: Vicente Fox 439; Felipe Calderón 1'175; Enrique Peña 10,871 y Andrés Manuel López Obrador 35,436.

La clasificación queda de esta manera, primer lugar en tomas clandestinas a ductos de Pemex, Andrés Manuel López Obrador; segundo lugar, Enrique Peña Nieto; tercer lugar, Felipe Calderón Hinojosa; y, cuarto lugar, Vicente Fox.

**Gráfica 7. Comportamiento de delitos cometidos contra la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos.**



Realización propia con información obtenida de la página de internet del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, [https://drive.google.com/file/d/1a66aPO5H\\_CY84EYpmDoXIZOgSJh7lkz-/view](https://drive.google.com/file/d/1a66aPO5H_CY84EYpmDoXIZOgSJh7lkz-/view), Fecha de consulta: 23 de febrero de 2022.

De conformidad con la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, perpetran ilícitos en contra de esta quienes:

sustraigan, aprovechen, compren, enajenen, reciban, adquieran, comercialicen, negocien, resguarden, transporten, almacenen,

distribuyan, posean, suministren, oculten, alteren o adulteren hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos sin derecho y sin consentimiento de asignatarios, contratistas, permisionarios, distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley.<sup>275</sup>

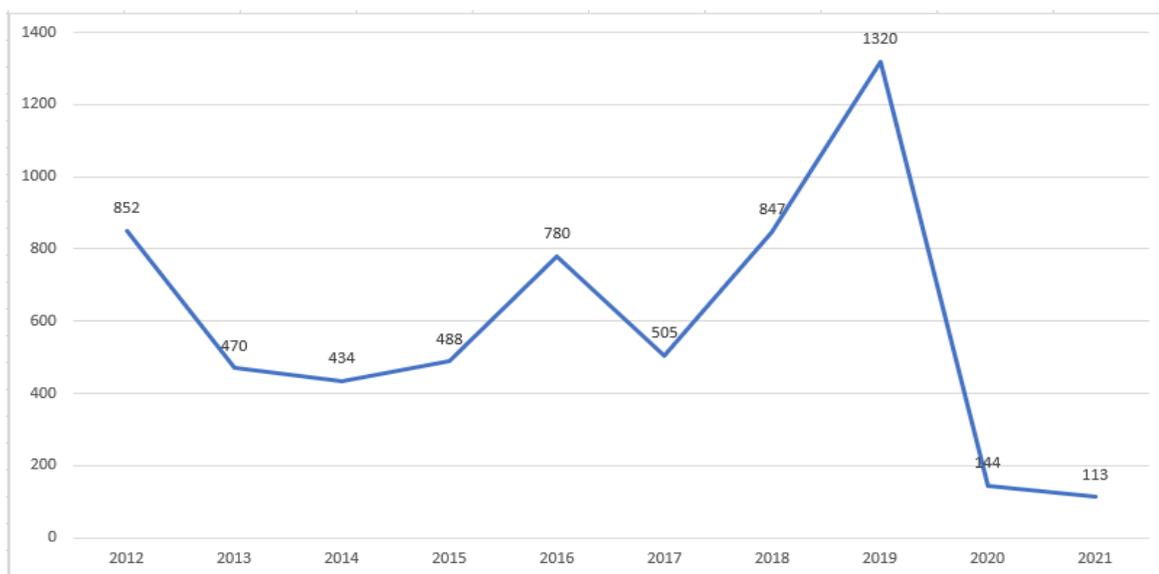
Dicha ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de enero de 2016 y si bien es cierto es de relativa reciente creación, data de la gestión del expresidente Enrique Peña Nieto, por lo que, resulta inexplicable que habiéndose creado una ley *ex professo* para combatir este tipo de delitos que tanto auge han cobrado por lo menos en la última década y tanto daño han causado a la economía nacional, sólo existan datos estadísticos en la página de internet del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública a partir de 2019, por lo que el análisis se limitará al periodo de la actual administración de Andrés Manuel López Obrador.

En ese sentido, lo único que se puede comentar es que Andrés Manuel López Obrador inició su gestión en 2019 con 10,464 ilícitos, en 2020 hubo una reducción importante al pasar a 5,939, lo que representa una disminución ligeramente superior a un 76% respecto del año precedente, con un ligero rebrote en 2021 que cerró con 6,155 delitos contra la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos.

---

<sup>275</sup> Artículo 8 fracciones I y II; y, 9 fracciones I, II y III de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos.

**Gráfica 8. Comportamiento de delitos contra la salud en su modalidad de producción del año 2012 al 2021.**



Realización propia con información obtenida de la página de internet del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, [https://drive.google.com/file/d/1a66aPO5H\\_CY84EYpmDoXIZOgSJh7lkz-/view](https://drive.google.com/file/d/1a66aPO5H_CY84EYpmDoXIZOgSJh7lkz-/view), Fecha de consulta: 25 de febrero de 2022.

Comete este delito quien manufacture, fabrique, elabore, prepare o acondicione cualquier narcótico a los que se refiere el artículo 193 del Código Penal Federal, como son los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias o vegetales que determinen la Ley General de Salud, los convenios y tratados internacionales de observancia obligatoria en México y los que señalen las demás disposiciones legales aplicables en la materia.

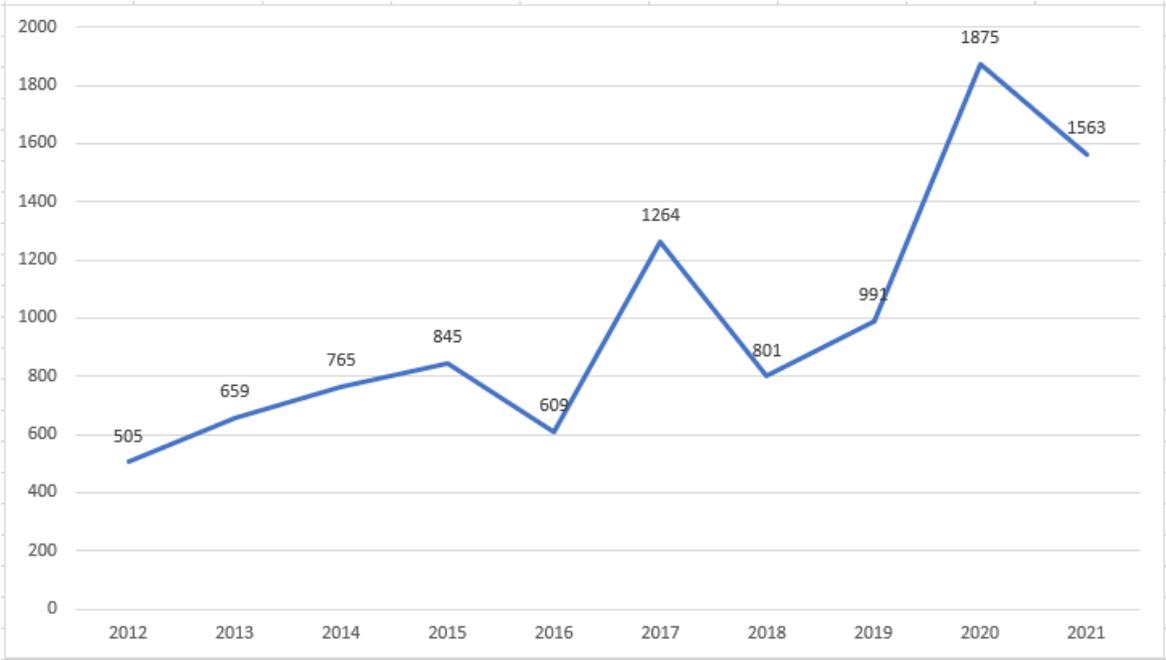
Lo que se puede observar en la presente gráfica es que, en las postrimerías del mandato de Felipe Calderón Hinojosa en el año 20012, se contabilizaron 852 delitos contra la salud, en la modalidad de producción de estupefacientes.

Enrique Peña Nieto inició su mandato en 2012 con 852 delitos contra la salud en dicha modalidad, en 2013 y 2014 se perciben dos descensos consecutivos al registrar 470 y 434 ilícitos, respectivamente, en 2015 y 2016 se revierte dicha tendencia y se incrementa a 483 y 780 delitos, correspondientemente, en 2017 se

aprecia una disminución a 505 ilícitos y en 2018 cierra su administración con 847 delitos, un número casi igual a los 852 con los que inició en el año 2012.

Andrés Manuel López Obrador comenzó su gestión en 2018 con 852 delitos, en 2019 primer año de su administración se percibe un incremento significativo en el combate a la producción, que se visualizaba alentador por atacar una de las raíces del problema del narcotráfico con origen en México, sin embargo, se puede avizorar una caída drástica en los años 2020 y 2021, que alcanza niveles ínfimos en relación con los años anteriores que se comparan, como si se fuera a abandonar la lucha en tal rubro.

**Gráfica 9. Comportamiento de delitos contra la salud en su modalidad de transporte del año 2012 al 2021.**



Realización propia con información obtenida de la página de internet del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, [https://drive.google.com/file/d/1a66aPO5H\\_CY84EYpmDoXIZOgSJh7Ikz-/view](https://drive.google.com/file/d/1a66aPO5H_CY84EYpmDoXIZOgSJh7Ikz-/view), Fecha de consulta: 27 de febrero de 2022.

Según jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación el 19 de octubre de

2018, Décima Época, bajo el rubro: DELITO CONTRA LA SALUD, EN SU MODALIDAD DE TRANSPORTE DE NARCÓTICOS..., ES INNECESARIO ACREDITAR LOS PUNTOS GEOGRÁFICOS DE ORIGEN Y DESTINO DEL ESTUPEFACIENTE...

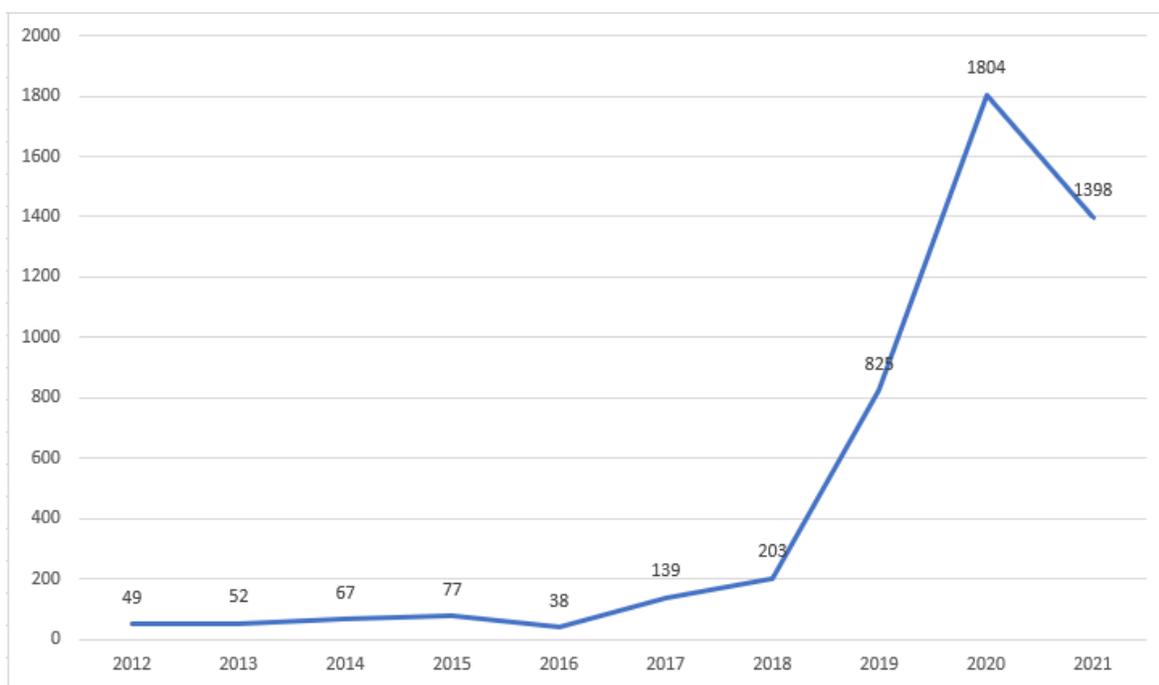
...el término “transportación” en el delito contra la salud, debe entenderse como la realización de movimientos que implican el desplazamiento del narcótico a un lugar distinto de aquel en que se encontraba, con independencia de la distancia que exista, es decir, para su configuración no se requiere que dicho desplazamiento se realice hasta el lugar que se tenía previsto como destino final..., ya que sólo se requiere como elemento esencial que se desplace el narcótico de un medio geográfico a uno diverso, pues la conducta se actualiza de momento a momento mientras esté en curso el traslado del estupefaciente..., al margen de que se demuestre o no por el órgano acusador el lugar en el que comenzó el desplazamiento del estupefaciente.

En la gráfica que se comenta podemos notar, que inversamente a la anterior, en el ocaso del mandato de Felipe Calderón Hinojosa en el año 2012, la lucha contra el transporte de estupefacientes no fue privilegiada, ya que registra 505 ilícitos, que es la cantidad más baja de los diez años que se analizan, como a continuación se apreciará.

Al inicio del periodo de Enrique Peña Nieto podemos percibir un incremento durante los tres primeros años, seguida de una disminución en el año 2016, con un rebrote en 2017, para cerrar 2018 con una nueva disminución.

En 2019 primer año de la gestión de Andrés Manuel López Obrador, se distingue una alza en la batalla contra el transporte de droga, tendencia que se repite de manera significativa en 2020, sin embargo, desciende en 2021.

**Gráfica 10. Comportamiento de delitos contra la salud en su modalidad de tráfico del año 2012 al 2021.**



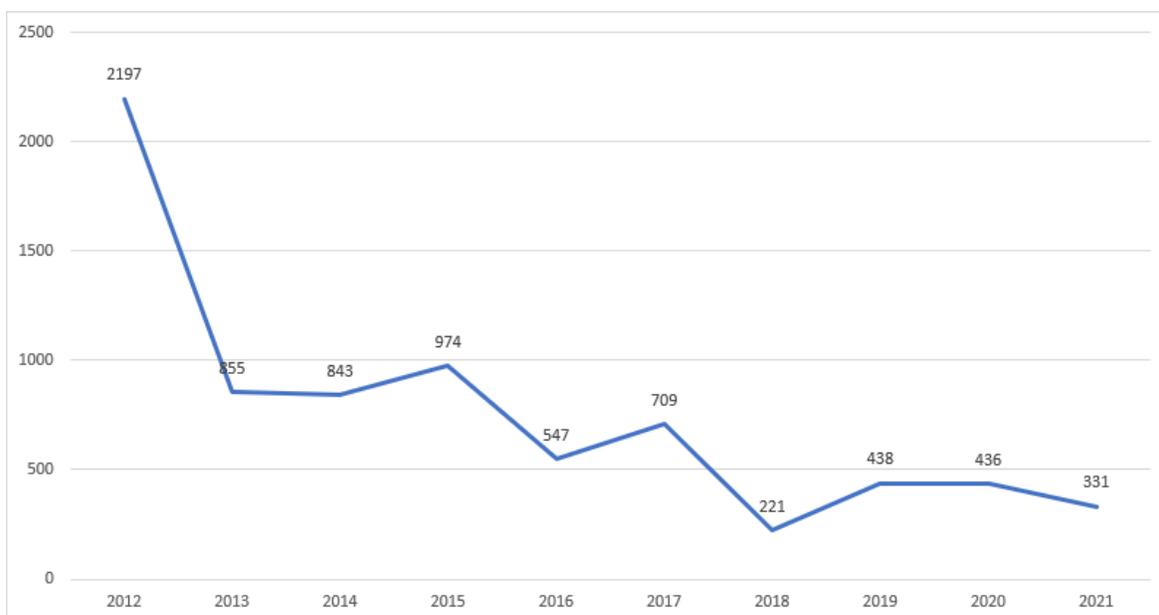
Realización propia con información obtenida de la página de internet del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, [https://drive.google.com/file/d/1a66aPO5H\\_CY84EYpmDoXIZOgSJh7lkz-/view](https://drive.google.com/file/d/1a66aPO5H_CY84EYpmDoXIZOgSJh7lkz-/view), Fecha de consulta: 3 de marzo de 2022.

El delito contra la salud en la modalidad de tráfico lo cometen los que ejecutan actos de cultivo, elaboración o promueven, favorecen o facilitan el consumo ilegal de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, o las poseen con dichos fines.

En esta gráfica prácticamente se advierte una complacencia al final de la administración de Felipe Calderón Hinojosa y los cuatro primeros años de la gestión de Enrique Peña Nieto, ya que las carpetas de investigación iniciadas por la modalidad de tráfico de estupefacientes son mínimas, para 2017 y 2018 se nota un incremento, aunque mínimo, al pasar a 139 y 203, respectivamente.

En los dos primeros años del mandato de Andrés Manuel López Obrador se da una tendencia a la alza de manera muy marcada, no observada en los siete años precedentes, aunque la misma decae para 2021.

**Gráfica 11. Comportamiento de delitos contra la salud en su modalidad de comercio del año 2012 al 2021.**



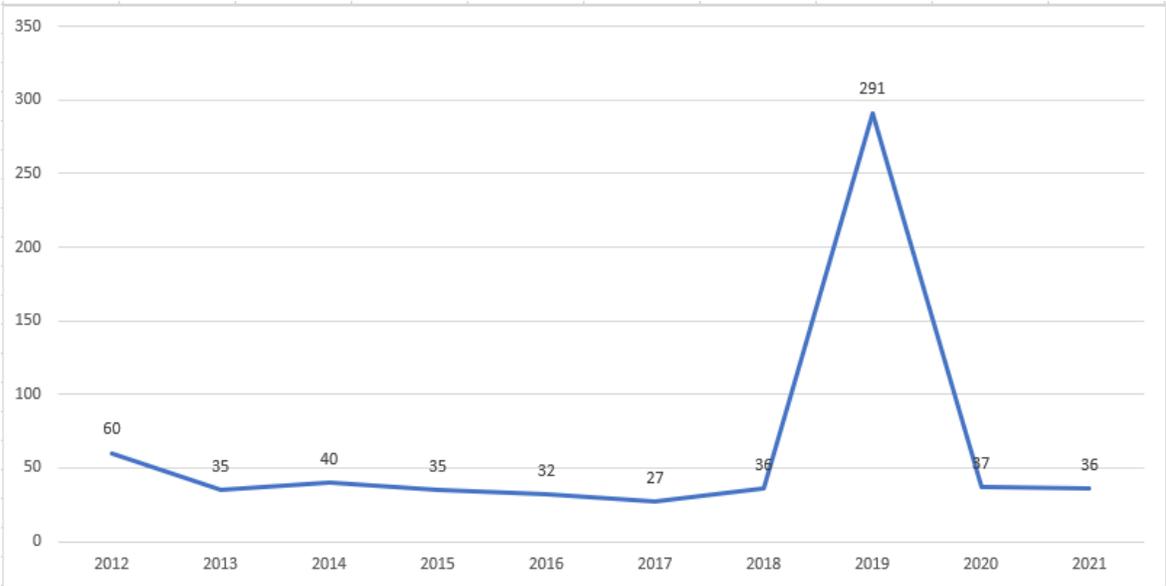
Realización propia con información obtenida de la página de internet del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, [https://drive.google.com/file/d/1a66aPO5H\\_CY84EYpmDoXIZOgSJh7Ikz-/view](https://drive.google.com/file/d/1a66aPO5H_CY84EYpmDoXIZOgSJh7Ikz-/view), Fecha de consulta: 8 de marzo de 2022.

De acuerdo con el artículo 194, fracción I, párrafo segundo del Código Penal Federal, por comerciar se entiende: vender, comprar, adquirir o enajenar algún narcótico.

En el mismo orden de ideas, en el último año del mandato de Felipe Calderón se observa una ofensiva frontal al comercio de estupefacientes, sin embargo, en el primer año de la administración de Enrique Peña Nieto sufre un descenso estrepitoso, con altibajos en los subsecuentes cuatro años, para terminar su gestión en 2018 con el menor número de carpetas de investigación entre 2012 y 2021, que es de 221.

En 2019 primer año de la administración de Andrés Manuel López Obrador se notó un ascenso casi al doble del año precedente, no obstante, se ha mantenido en niveles que apenas alcanzan un promedio de 1.1 carpetas de investigación por día en los tres años que lleva al frente del Gobierno Federal.

**Gráfica 12. Comportamiento de delitos contra la salud en su modalidad de suministro del año 2012 al 2021.**

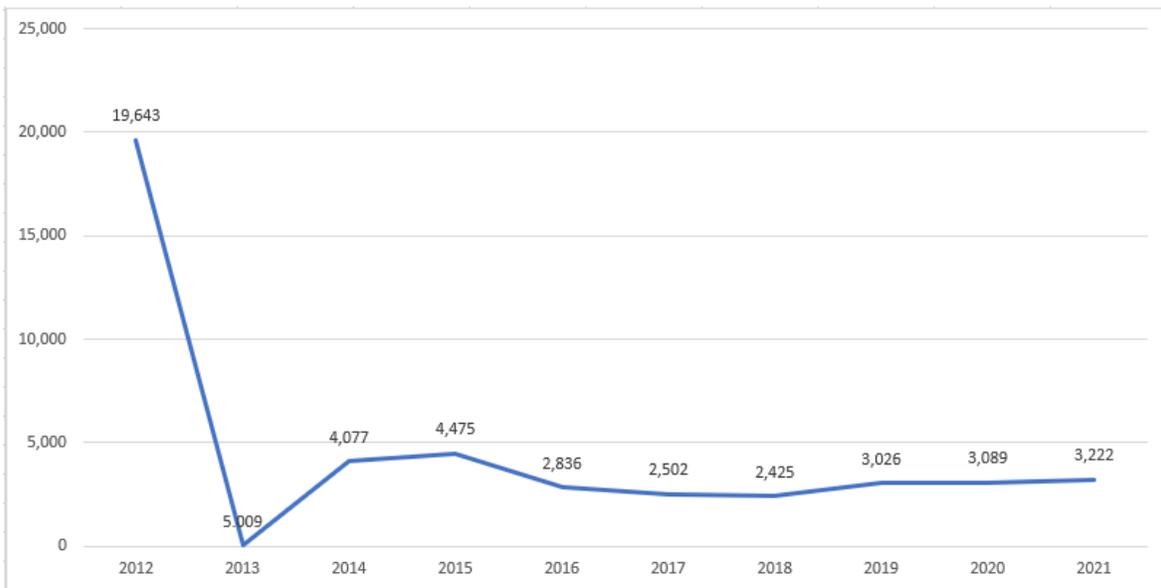


Realización propia con información obtenida de la página de internet del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, [https://drive.google.com/file/d/1a66aPO5H\\_CY84EYpmDoXIZOgSJh7Ikz-/view](https://drive.google.com/file/d/1a66aPO5H_CY84EYpmDoXIZOgSJh7Ikz-/view), Fecha de consulta: 10 de marzo de 2022.

De conformidad con el artículo 194, fracción I, párrafo tercero del Código Penal Federal, por suministro se entiende la transmisión material de forma directa o indirecta, por cualquier concepto, de la tenencia de narcóticos.

Como se puede apreciar en esta gráfica, la modalidad de suministro de delitos contra la salud prácticamente es letra muerta, ya que con excepción de 2019 primer año del encargo de Andrés Manuel López Obrador en que se iniciaron 291 carpetas de investigación, en los restantes nueve años entre el 2012 y 2021, las iniciadas sólo sirven para darnos cuenta de que este tipo penal prácticamente no se combate.

**Gráfica 13. Comportamiento de delitos contra la salud en su modalidad de posesión del año 2012 al 2021.**

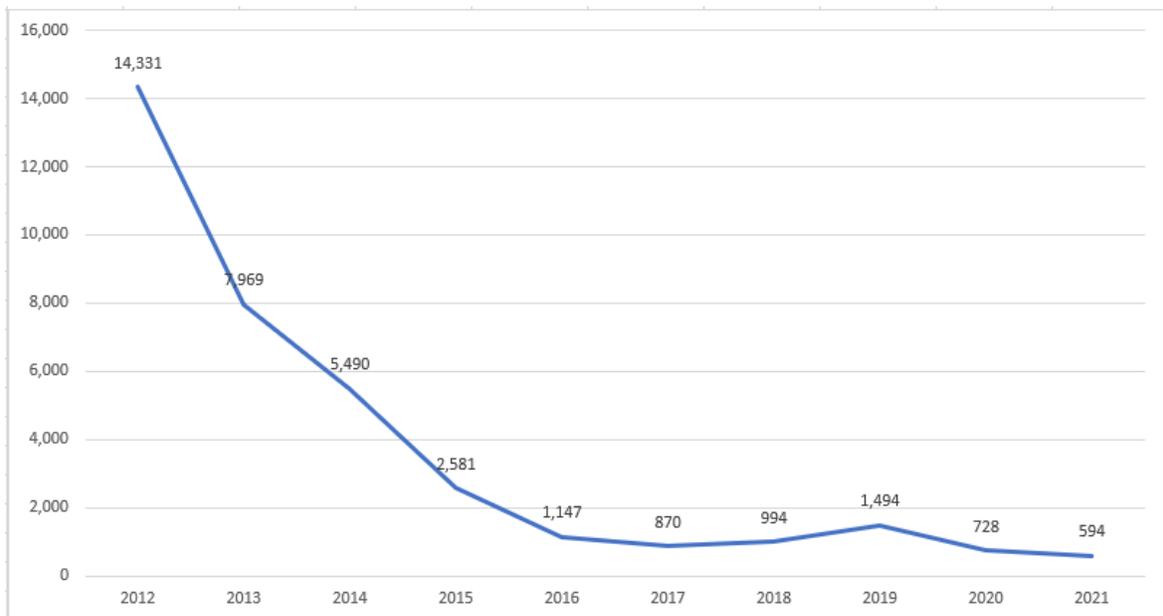


Realización propia con información obtenida de la página de internet del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, [https://drive.google.com/file/d/1a66aPO5H\\_CY84EYpmDoXIZOgSJh7lkz-/view](https://drive.google.com/file/d/1a66aPO5H_CY84EYpmDoXIZOgSJh7lkz-/view), Fecha de consulta: 15 de marzo de 2022.

De acuerdo con el artículo 473, fracción VI de la Ley General de Salud, por posesión debe entenderse la tenencia material de narcóticos o cuando éstos están dentro del radio de acción y disponibilidad de la persona.

Esta modalidad es una en la que junto con la de comercio en delitos contra la salud, se advierte que fueron de las que se priorizaron en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, ya que durante la gestión de Enrique Peña Nieto y lo que va de la de Andrés Manuel López Obrador, se observa un descenso muy marcado, casi estable en su desarrollo.

**Gráfica 14. Comportamiento de delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo.**



Realización propia con información obtenida de la página de internet del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, [https://drive.google.com/file/d/1a66aPO5H\\_CY84EYpmDoXIZOgSJh7Ikz-/view](https://drive.google.com/file/d/1a66aPO5H_CY84EYpmDoXIZOgSJh7Ikz-/view), Fecha de consulta: 18 de marzo de 2022.

“Narcomenudeo es la posesión, comercio, suministro o cualquier otra conducta que se realice con los narcóticos previstos en la tabla de la Ley General de Salud, cuando la cantidad de que se trate sea inferior a la que resulte de multiplicar por mil el monto de las dosis señaladas como máximos del consumo personal, inmediato diario”.<sup>276</sup>

Igual proceder que en los delitos contra la salud en las modalidades de comercio y posesión se aprecia en el delito de narcomenudeo, en el sentido de que

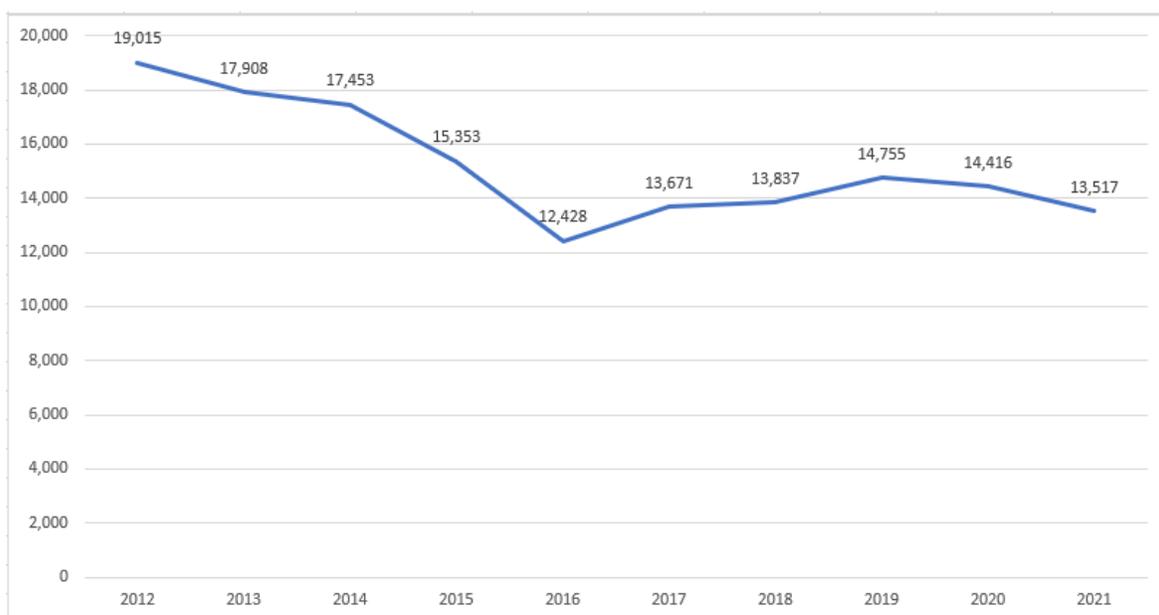
---

<sup>276</sup> Ojeda Bohórquez, Ricardo, Análisis jurídico en materia de narcomenudeo, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, <file:///C:/Users/Demian/Downloads/31958-28977-2-PB.pdf>, Fecha de consulta: 20 de marzo de 2022.

fueron de los que más se priorizaron durante el último año del mandato de Felipe Calderón Hinojosa, ya que también es el más alto en número de carpetas de investigación iniciadas entre los años 2012 y 2021.

Además, contrasta con las registradas durante el encargo de Enrique Peña Nieto que en sus primeros cinco años mostraron una tendencia estrepitosa a la baja, con excepción del sexto año en que tuvieron un ligero repunte, mismo que se extendió al primer año de la administración de Andrés Manuel López Obrador, que durante 2020 y 2021 recobró la propensión a disminuir e inversamente al ulterior año de la gestión de Felipe Calderón Hinojosa, presenta en el último año el número de carpetas de investigación más bajo en los últimos doce años, lo que evidencia que este delito casi se ha dejado de combatir

**Gráfica 15. Comportamiento de delitos en contra de la Ley de Armas de Fuego y Explosivos del año 2012 al 2021.**



Realización propia con información obtenida de la página de internet del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, [https://drive.google.com/file/d/1a66aPO5H\\_CY84EYpmDoXIZOgSJh7Ikz-/view](https://drive.google.com/file/d/1a66aPO5H_CY84EYpmDoXIZOgSJh7Ikz-/view), Fecha de consulta: 22 de marzo de 2022.

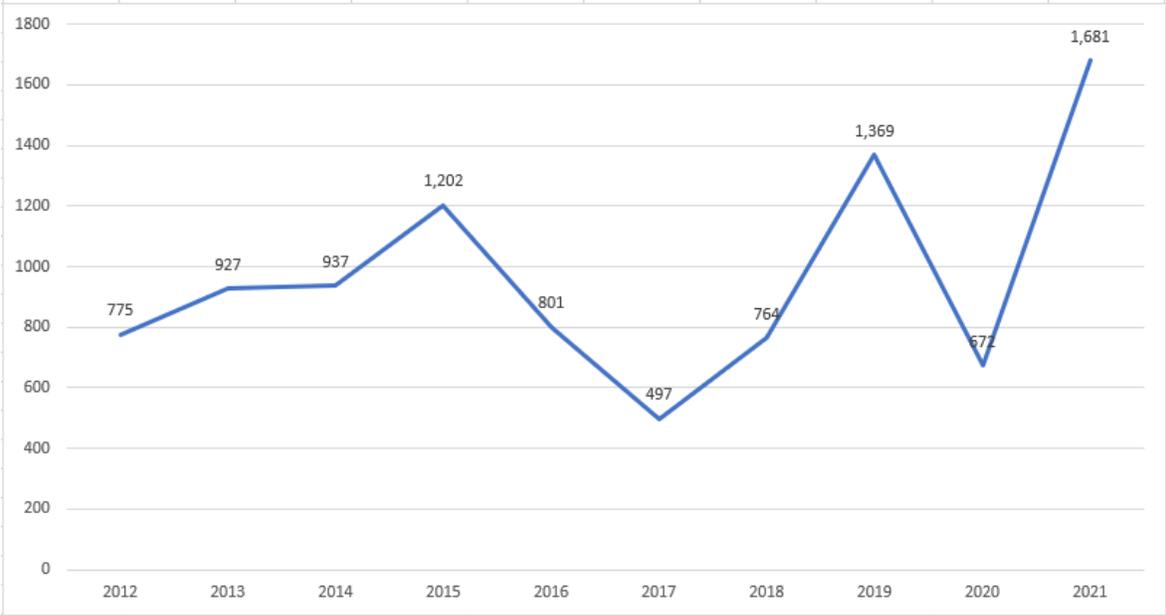
La Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos tiene por objeto regular la posesión, portación, fabricación, comercio, exportación, importación y conexos de armas de fuego en la República Mexicana.

Aunque no de forma tan marcada como en los delitos contra la salud en las modalidades de comercio, posesión y narcomenudeo, en los delitos contra la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, también se advierte la misma tendencia del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa de lidiar más enérgicamente con este delito que sus sucesores, al sumar 19,015 delitos en el año 2012.

Por lo que hace al gobierno de Enrique Peña Nieto, en los primeros cuatro años se visualiza una inclinación a la disminución que en el año 2016 registra 12,428 delitos, el número más bajo en los recientes diez años y un incremento subsecuente en los siguientes dos años para cerrar en 2018 con 13,837 delitos.

En 2019 primer año del mandato de Andrés Manuel López Obrador se contabilizaron 14,755 ilícitos, con una orientación al decrecimiento en los siguientes dos años, para terminar en 2021 con 13,517 delitos.

**Gráfica 16. Comportamiento de delitos cometidos en contra de la Ley de Migración del año 2012 al 2021.**



Realización propia con información obtenida de la página de internet del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, [https://drive.google.com/file/d/1a66aPO5H\\_CY84EYpmDoXIZOgSJh7lkz-/view](https://drive.google.com/file/d/1a66aPO5H_CY84EYpmDoXIZOgSJh7lkz-/view), Fecha de consulta: 25 de marzo de 2022.

De acuerdo con la Ley de Migración cometen delitos en contra de esta, quienes:

con propósito de tráfico lleve a una o más personas a internarse en otro país sin la documentación correspondiente, con objeto de obtener directa o indirectamente un lucro; Introduzca, sin la documentación correspondiente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano, con objeto de obtener directa o indirectamente un lucro; o, Albergue o transporte por el territorio nacional, con el objeto de obtener directa o indirectamente un lucro, a uno o varios extranjeros con el fin de evadir la revisión migratoria.<sup>277</sup>

Igualmente, comete delitos en contra de la Ley Migratoria el “servidor público que auxilie, encubra o induzca a cualquier persona a violar las disposiciones contenidas en la presente Ley, con el objeto de obtener directa o indirectamente un lucro en dinero o en especie”.<sup>278</sup>

En ese orden de ideas, podemos darnos cuenta que desde el año 2012, último en la administración de Felipe Calderón Hinojosa, el registro que se tiene es de 775 delitos, con un sentido a la alza durante los tres primeros años de la gestión de Enrique Peña Nieto en que alcanzó en el año 2015 la cantidad de 1,202, con todo, en 2016 y 2017 observó disminuciones consecutivas para llegar en este último a la suma de 497, que es el más bajo entre el 2012 y el 2021, registrándose en 2018 un repunte a 764, que está por debajo del postrimero año de la gestión de Felipe Calderón.

---

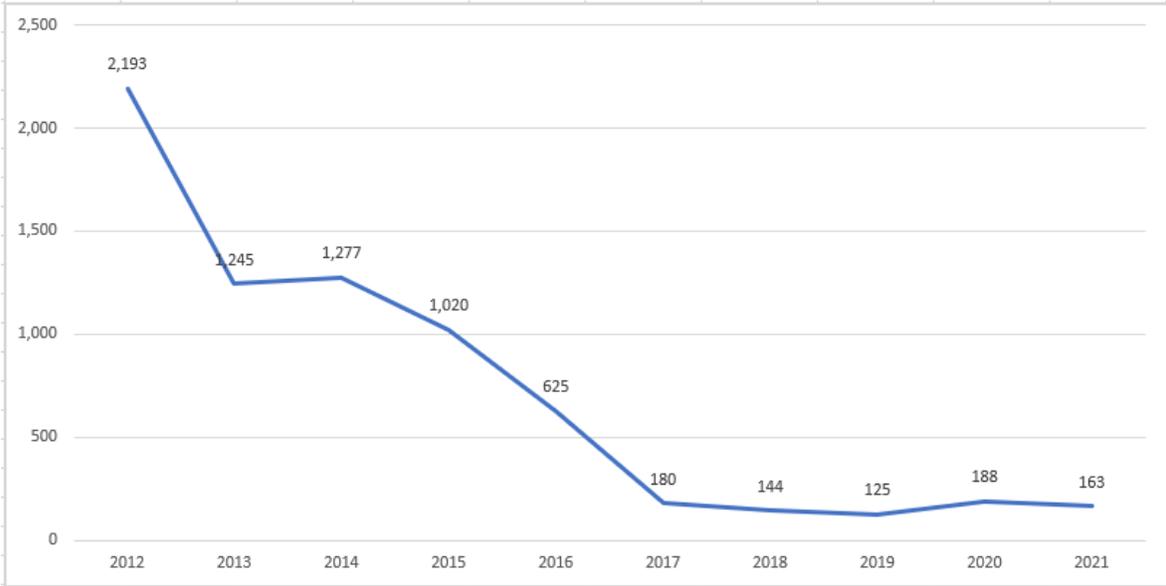
<sup>277</sup> Ley de Migración, artículo 159 fracciones I, II y III.

<sup>278</sup> Artículo 161 de la Ley de Migración.

Andrés Manuel López Obrador inició su gestión en 2018 con 764 delitos en contra de la Ley de Migración, distinguiéndose un aumento importante en 2019 en que llegó a 1369, contemplándose una disminución a menos de la mitad en 2020, para volverse a incrementar en 2021 y llegar a 1,681 delitos, el número más alto registrado entre los años 2012 y 2021.

Lo anterior se debe a la migración de tránsito procedente principalmente de Centroamérica, que busca llegar a los Estados Unidos de América y que por lo menos en los dos recientes lustros ha crecido exponencialmente.

**Gráfica 17. Comportamiento de delitos violatorios de la Ley Federal en Contra de la Delincuencia Organizada.**



Realización propia con información obtenida de la página de internet del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, [https://drive.google.com/file/d/1a66aPO5H\\_CY84EYpmDoXIZOgSJh7lkz-/view](https://drive.google.com/file/d/1a66aPO5H_CY84EYpmDoXIZOgSJh7lkz-/view), Fecha de consulta: 29 de marzo de 2022.

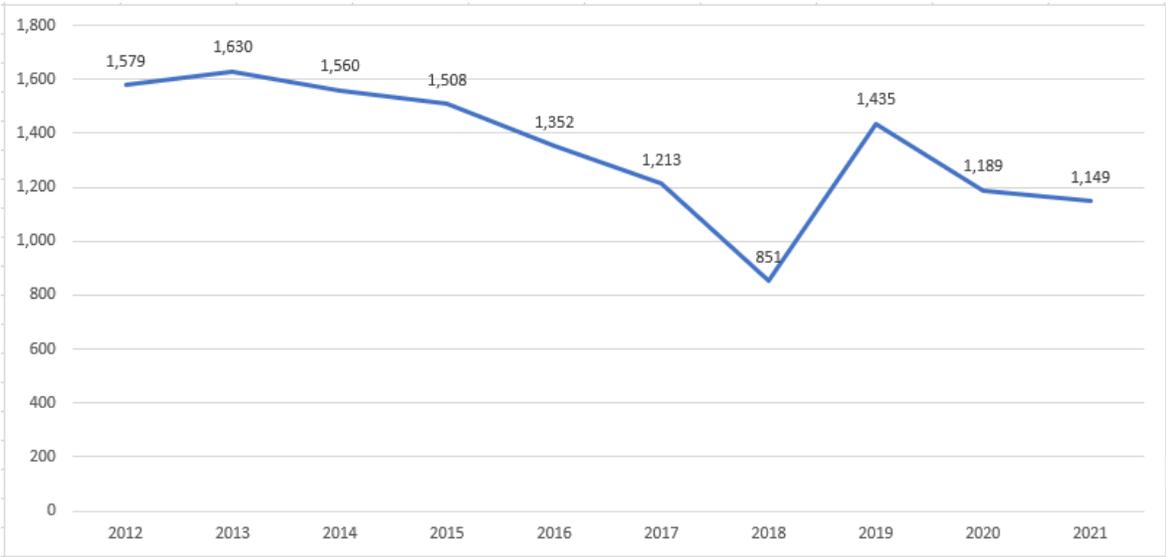
En esta gráfica se puede valorar que los delitos que transgreden la Ley Federal en Contra de la Ley Organizada, se suman a los cometidos contra la salud en las modalidades de comercio, posesión y narcomenudeo, así como a los perpetrados en contra de la Ley de Armas de Fuego y Explosivos, como los que más se

persiguieron al final del encargo de Felipe Calderón Hinojosa, que alcanzó en 2012 la cifra de 2,193, la más alta entre dicho año y el 2021.

En el año 2013 primero de la administración de Enrique Peña Nieto, tuvieron un descenso considerable de casi un 90% al registrar 1,245, con un incremento marginal de 32 delitos en 2014 para llegar a la cantidad de 1,277 y del 2015 al 2018 observaron una reducción ininterrumpida para situarse en este último año en 144 delitos, la cifra más baja de su mandato.

El año 2019 primero de la gestión de Andrés Manuel López Obrador registra el número más bajo en carpetas de investigación iniciadas por este delito entre el año 2012 y el 2021, con un aumento marginal a 188 carpetas en 2020 y un descenso a 163 en 2021.

**Gráfica 18. Comportamiento de delitos cometidos Contra el Ambiente y la Gestión Ambiental.**



Realización propia con información obtenida de la página de internet del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, [https://drive.google.com/file/d/1a66aPO5H\\_CY84EYpmDoXIZOgSJh7lkz-/view](https://drive.google.com/file/d/1a66aPO5H_CY84EYpmDoXIZOgSJh7lkz-/view), Fecha de consulta: 2 de abril de 2022.

El ordenamiento jurídico que se encarga del equilibrio ecológico y la protección al ambiente es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que es “...reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción”.<sup>279</sup>

En el año 2012 último de la administración de Felipe Calderón Hinojosa se contabilizaron 1,579 delitos.

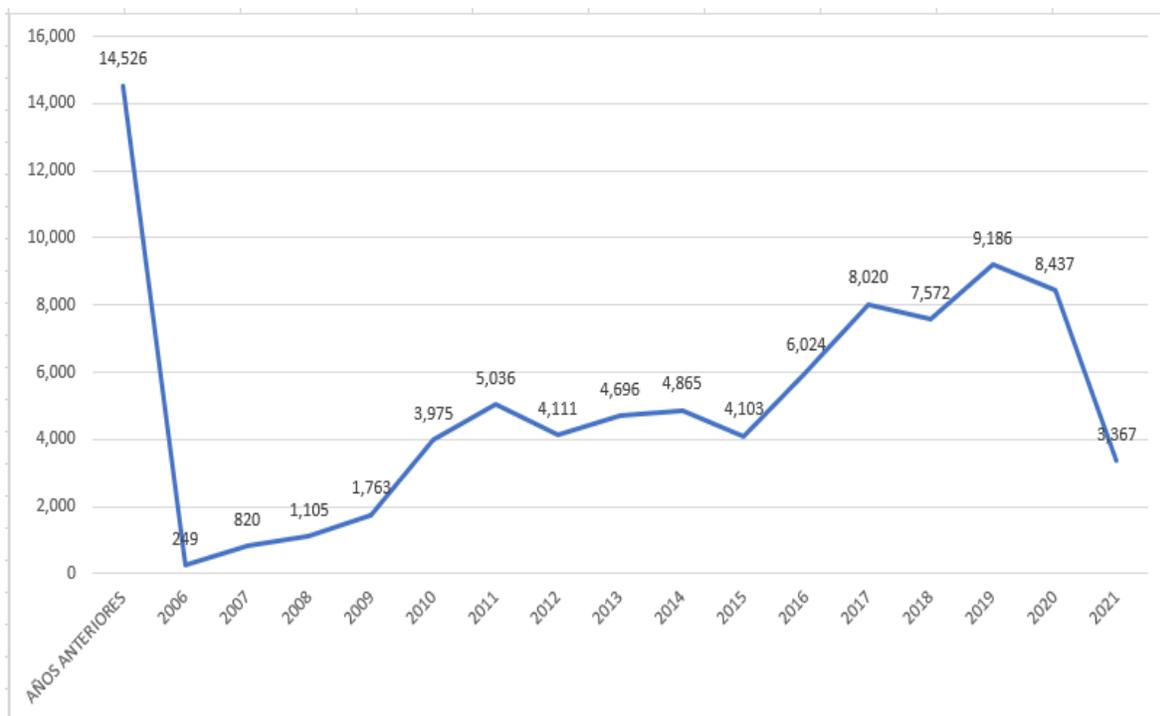
Enrique Peña Nieto inició su mandato en 2012 con 1,579 delitos en contra del ambiente y la gestión ambiental, en 2013 tuvo un ligero incremento a 1,630 ilícitos, que es el más alto entre los años 2012 y 2021, no obstante, en los siguientes cinco años se precia un declive en forma ininterrumpida para cerrar en 2018 con 851 delitos, ligeramente menor a un 85% de cuando inició su periodo.

Andrés Manuel López Obrador comenzó su administración con 851 delitos en esta materia, en 2019 se incrementaron a 1,435 y los subsecuentes dos años, es decir, en 2020 y 2021, se cometieron de acuerdo con las estadísticas 1,189 y 1,149 injustos respectivamente.

---

<sup>279</sup> Artículo 1° de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

**Gráfica 19. Comportamiento de la estadística de personas desaparecidas y no localizadas a nivel nacional del año 2000 al 30 de junio de 2021.**



Elaboración propia con información extraída de la página de internet del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas de la Secretaría de Gobernación (RNPDNO).<sup>280</sup>

En relación con las personas desaparecidas y no localizadas, según la página de internet de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas desaparecidas y no localizadas de la Secretaría de Gobernación, el registro con el que cuentan de 1964 al 2005 es de 14,526 personas, para el año 2006, último de la administración de Vicente Fox y primero en que se empezaron a contar de manera sistemática las personas desaparecidas y no localizadas, cerró con el registro de 249.

<sup>280</sup> Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas de la Secretaría de Gobernación (RNPDNO). [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/650760/8\\_AM\\_AER\\_Karla\\_CNB\\_7\\_julio\\_2021.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/650760/8_AM_AER_Karla_CNB_7_julio_2021.pdf), Fecha de consulta: 5 de abril de 2022.

Felipe Calderón Hinojosa inició su gobierno en 2006 con 249 personas desaparecidas y no localizadas y a partir de 2007 durante los cinco años subsiguientes tuvo incrementos sostenidos para reportar 5,036 eventos en 2011, más de un 2,000% que, al comienzo de su gestión, aunque en 2012 descendió a 4,111.

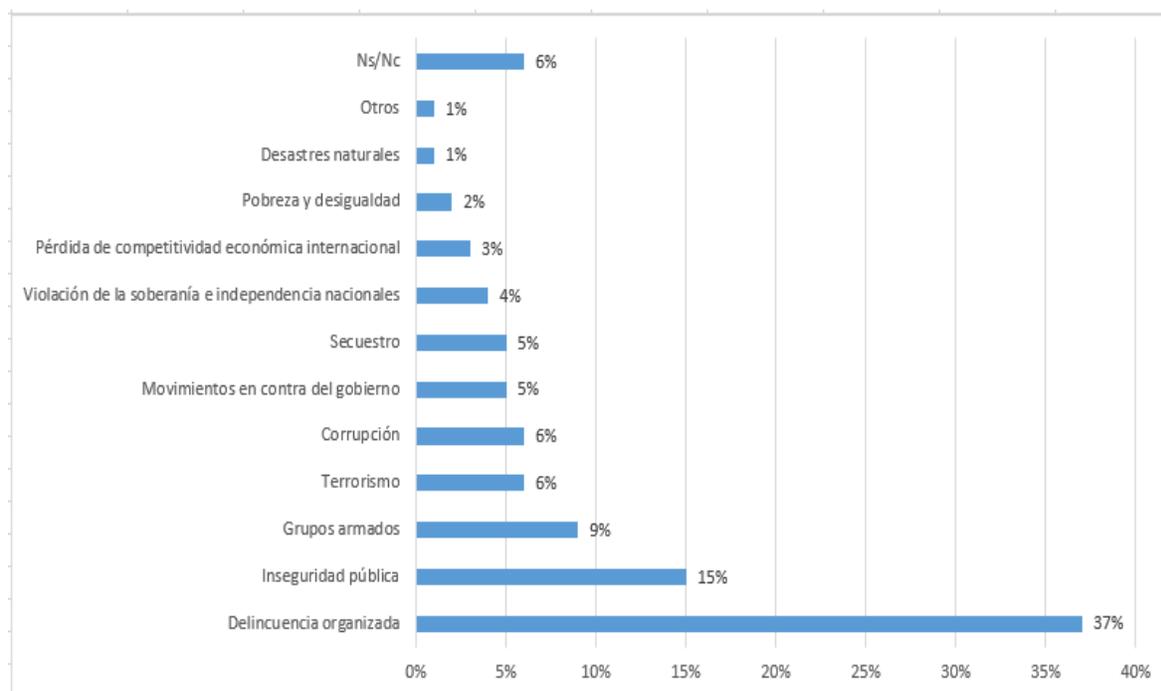
Enrique Peña Nieto abrió su periodo en 2012 con 4,111 personas desaparecidas y no localizadas, los dos años posteriores tuvo incrementos seguidos y concluyó 2014 con 4,865 reportes, en 2015 se observó un descenso a 4,103, el registro más bajo de su mandato, empero, en 2016 y 2017 presentó un crecimiento exponencial al reportar 6,024 y 8,020 respectivamente, no obstante, en 2018 terminó su gobierno con 7,572 eventos, ligeramente superior a un 84% de cuando comenzó su mandato

Andrés Manuel López Obrador emprendió su cargo en 2018 con 7,572 personas desaparecidas y no localizadas, en 2019 no fue afortunado en este rubro al alcanzar la cifra de 9,186 eventos, el mayor número registrado en los últimos dieciséis años, sin embargo, en 2020 se dio un decremento al registrar 8,437 y al 30 de junio de 2021 se tiene la suma de 3,367, que proyectadas al 31 de diciembre de 2021 deben haber cerrado en el orden de 6,734.

En el rubro que se analiza sólo se hace el examen comparativo de los tres primeros años, de las tres últimas administraciones, ya que no se dispone de datos estadísticos de años anteriores a 2006, ni del número de desaparecidos y no encontrados posteriores al 30 de junio de 2021, por lo que se hace una proyección al 31 de diciembre de dicho año, lo que nos arroja los consecuentes números: Felipe Calderón 2,174, Enrique Peña Nieto 13,664 y Andrés Manuel López Obrador 24,357.

La clasificación queda: primer lugar Andrés Manuel López Obrador, segundo lugar Enrique Peña Nieto y tercer lugar Felipe Calderón Hinojosa.

**Gráfica 20. Principales amenazas a la seguridad nacional de México.**



Fuente: Sistemas de Inteligencia en Mercado y Opinión en colaboración con el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.<sup>281</sup>

De conformidad con la página de internet del Centro de Investigación y Seguridad Nacional,

Se define como amenaza al acto generado por el poder de otro Estado, o por actores no estatales, que puede vulnerar de modo particularmente grave las aspiraciones, intereses y objetivos nacionales del Estado mexicano. Las amenazas pueden ser: tradicionales o emergentes.

---

<sup>281</sup> Análisis de la Encuesta de Seguridad Nacional, 6 de octubre de 2008, Sistemas de Inteligencia en Mercado y Opinión en colaboración con el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/encuestas-estadisticas-y-datos-duros/294-analisis-de-la-encuesta-de-seguridad-nacional-octubre-2008/file>, Fecha de consulta: 8 de abril de 2022.

Para los efectos de la Ley de Seguridad Nacional son amenazas a la seguridad nacional:

- Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
- Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;
- Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
- Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Actos tendentes para obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- Actos que atenten en contra del 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 ilícitos en contra del fisco federal a los que hace referencia el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales.
- Actos tendentes para obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y

- Actos tendentes para destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

El citado catálogo de amenazas no pretende ser un catálogo exhaustivo de éstas, sino que en el contexto de la Ley de Seguridad Nacional su definición tiene una noción operativa, a efecto de limitar los supuestos en los que resulta procedente realizar una solicitud de intervención de comunicaciones privadas, en términos de lo dispuesto en el artículo 35 de esa Ley.<sup>282</sup>

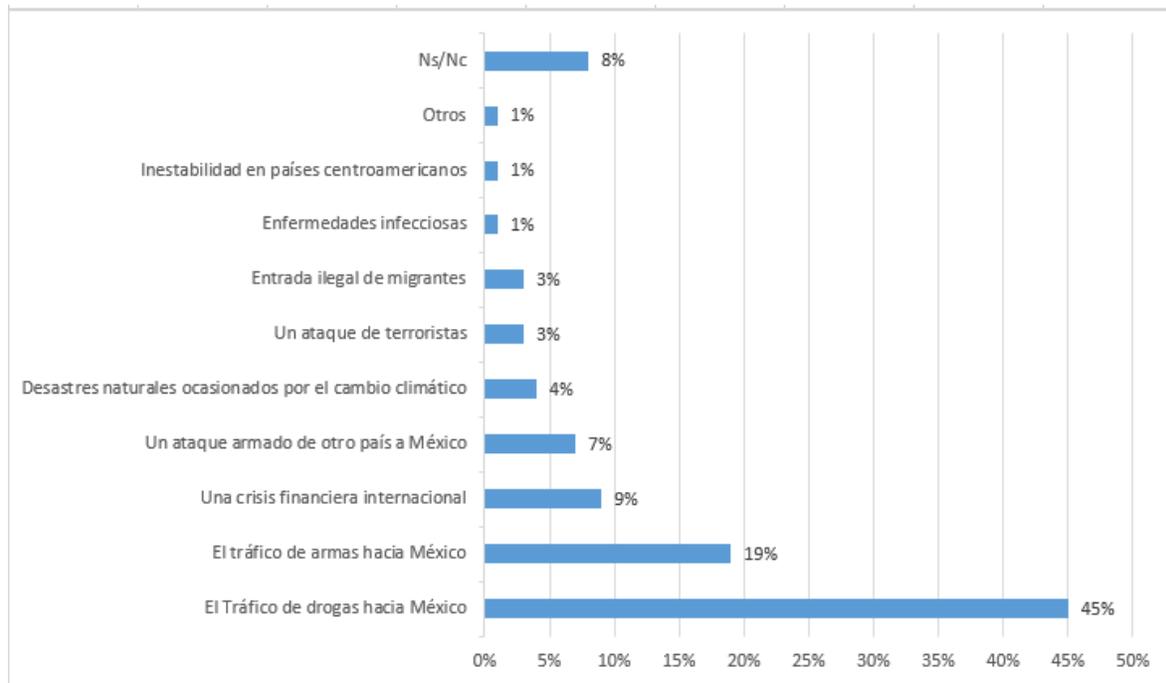
Como podemos darnos cuenta, las principales amenazas nacionales y tradicionales a la seguridad nacional están representadas principalmente por la delincuencia organizada y la inseguridad pública, con un 37% y 15%, respectivamente, que en conjunto suman 52%; seguidas en menor medida por un segundo bloque constituido por los grupos armados con un 9%, terrorismo y corrupción con un 6% cada uno y los movimientos en contra del gobierno y el secuestro con un 5%, cada uno; y, un tercer bloque formado por la violación de la soberanía e independencia nacionales con un 4%, pérdida de la competitividad económica internacional con un 3%, la pobreza y la desigualdad con un 2%, los desastres naturales con un 1%, otros con un 1% y no sabe o no conoce con un 6%.

---

<sup>282</sup> ¿Qué son las amenazas a la seguridad nacional?, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/535129/Amenazas\\_Riesgos.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/535129/Amenazas_Riesgos.pdf),

Fecha de consulta: 9 de abril de 2022.

**Gráfica 21. Principales amenazas a la seguridad nacional de México desde el exterior.**



Fuente: Sistemas de Inteligencia en Mercado y Opinión en colaboración con el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.<sup>283</sup>

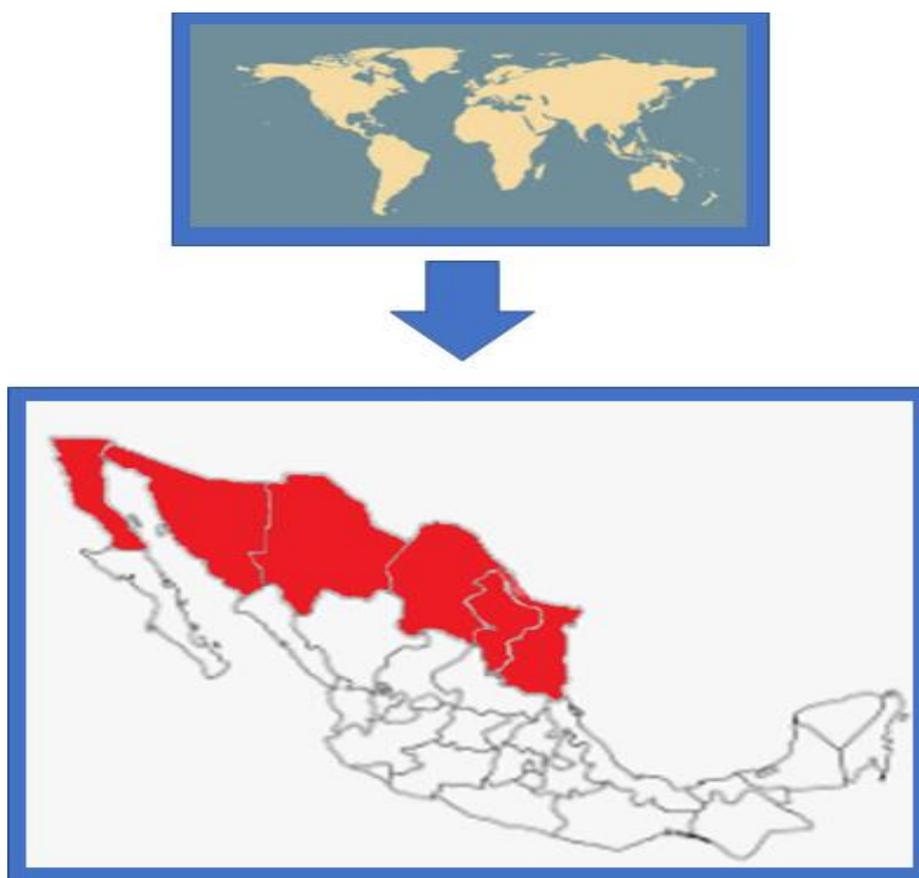
En el plano externo, de acuerdo con el estudio denominado opinión pública y política exterior en México, para la sociedad mexicana “las principales amenazas a la seguridad nacional son el narcotráfico con 45% y el tráfico de armas con un 19% de opinión, seguida por una crisis financiera internacional 11% y un ataque terrorista 7%”.<sup>284</sup>

<sup>283</sup> *Ídem.*

<sup>284</sup> Rodríguez Luna, Ángel Armando, Amenazas a la seguridad nacional de México, <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/seguridad/seguridad-nacional/38-perspectivas-de-la-seguridad-2009-amenazas-a-la-seguridad-nacional-de->

Vale la pena decir, que la pandemia de COVID-19 nos tomó totalmente por sorpresa en el año 2020, ya que no fue prevista como una amenaza a la seguridad nacional, probablemente por la prontitud con que se presentó y, por otra parte, por la escasa importancia que en un principio se le concedió por parte del gobierno federal.

**Esquema 22. Dinámica Demográfica. Migración de personas que nacieron en otro país y residen en México.**



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2018.<sup>285</sup> Base de datos del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

*mexico/file#:~:text=En%20el%20plano%20externo%2C%20la,y%20un%20ataque%20terrorista%207%25.,* Fecha de consulta: 10 de abril de 2022.

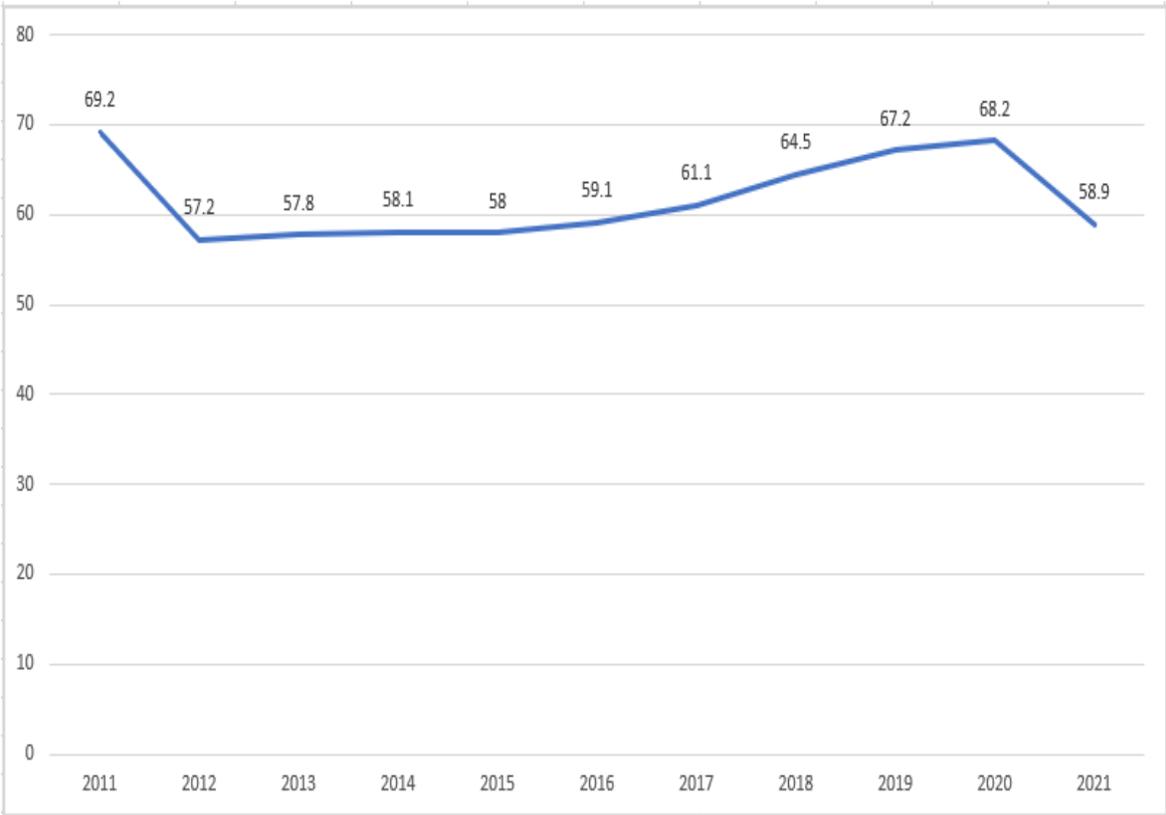
<sup>285</sup> INEGI, Base de datos del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica,

Según la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID 2018), considera que un millón 74 mil personas que radican en México nacieron en otro país. De los cuales, 40% radican en las Entidades Federativas fronterizas con los Estados Unidos de Norteamérica.

De ese millón 74 mil personas que radican en México, el 74.4% nació en el vecino país del norte.

Además, el 3% nació en Guatemala, el 2.6% en Colombia, el 2.3% en Venezuela, el 1.7% en Cuba, el 1.7% en Honduras, el 1.4% en Canadá, el 1.4% en el Salvador y en Argentina el 1%.

**Gráfica 23. Porcentaje negativo de percepción sobre la seguridad pública a nivel nacional de 2011 a 2021.**



[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadid/2018/doc/resultados\\_enadid18.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadid/2018/doc/resultados_enadid18.pdf), Fecha de consulta: 12 de abril de 2022.

Elaboración propia con datos extraídos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2011 (ENCIG) y de las Encuestas Nacionales de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) de 2012 a 2021, [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2021/doc/envipe2021\\_presentacion\\_nacional.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2021/doc/envipe2021_presentacion_nacional.pdf), Fecha de consulta: 14 de abril de 2022.

Esta gráfica nos muestra que la inseguridad que la mayoría de los mexicanos siente desde 2011, año en que por primera vez se realizó la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, la percepción de inseguridad no ha tenido variaciones sustanciales hasta 2021.

Lo anterior es así, ya que a nivel nacional ha oscilado entre el 69.2 correspondiente al año primeramente citado en el párrafo precedente y el 57.2 perteneciente a 2012, último año de la gestión de Felipe Calderón Hinojosa, sin que durante toda la administración de Enrique Peña Nieto y en lo que va del mandato de Andrés Manuel López Obrador se haya logrado un cambio favorable en la impresión de inseguridad.

Por el contrario, los ciudadanos a pesar de la pandemia de covid-19, siguen con el señalamiento que la inseguridad es el tema que mayor preocupación les genera, seguida del desempleo, la salud, el aumento de precios y la pobreza.

En otras palabras, a pesar del escalamiento de la participación de las fuerzas armadas en el combate a la inseguridad, el efecto que se observa es inverso a los resultados que se esperaban, ya que, a mayor intervención de las fuerzas armadas y militarización de las instituciones de seguridad pública, los dividendos han sido más exiguos, sin que esto quiera decir que sean los únicos y directos responsables del problema, por el contrario, son quienes pueden pagar las consecuencias en su imagen y prestigio, si bien hasta el momento estos no han mostrado mayor deterioro.

## VI. PROPUESTA DE MEDIDAS ALTERNAS PARA LA DISMINUCIÓN DE LA VIOLENCIA

Llevamos varias décadas con el problema de la inseguridad, los menos la refieren a finales de los 60s principios de los 70s, otros al inicio del periodo neoliberal mediados de los 80s, los más a la declaración de guerra contra el crimen organizado al comienzo de la gestión de Felipe Calderón Hinojosa, sin pasar por alto la administración de Enrique Peña Nieto en que empeoró la situación, tendencia que continúa en el mandato de Andrés Manuel López Obrador.

Existen muchos especialistas en seguridad pública que han aportado lo mejor de sus conocimientos para ayudar a resolver el creciente clima de inseguridad, la mayoría con propuestas serias, analíticas, razonadas, reflexivas, constructivas, que han contemplado hasta el más mínimo detalle que incide en este tipo de problemas, pero que no han sido escuchados o sus planteamientos no han sido tomados en cuenta, lo cierto es que amamos nuestro país y queremos que la situación cambie.

Sin considerarme experto en el tema y con el riesgo de sumarme a los no tomados en cuenta, expondré algunas propuestas de medidas alternas para la disminución de la violencia, que no aportan nada nuevo, quizá un matiz diferente, pero que tienen el mismo propósito de quienes lo han hecho de manera propositiva, ayudar a resolver el problema de la inseguridad.

- a) Hacer a un lado la improvisación y la ocurrencia, así como a los tomadores de decisiones inexpertos que cada cambio de administración, ponen en práctica estrategias irreflexivas para experimentar si la elegida es la correcta.
- b) Elaborar un programa de estudios a nivel bachillerato, consensuado con los tres niveles de gobierno, para formar técnicos-profesionales en seguridad pública, nivel mínimo de formación y estudios que deben tener todos los integrantes de las corporaciones policiacas.
- c) Implementar a nivel federal la licenciatura en seguridad e investigación, con un plan de estudios que incluya materias teóricas y prácticas, comprendidas todas las que en derecho penal o relacionadas directamente con el mismo se llevan

en cualquier licenciatura en derecho, así como las relacionadas con el respeto a los derechos humanos y la esfera policiaca.

- d) Incluir en los programas de profesionalización a los elementos en servicio activo de las corporaciones policiacas, brindándoles las mismas oportunidades que en los dos incisos anteriores, sin detrimento de las labores que desempeñan.
- e) Establecer un servicio profesional de carrera en los tres niveles de gobierno, que dé certidumbre a los elementos de las instituciones de seguridad pública respecto de su permanencia, para minimizar los movimientos de bajas y acabar con las altas sin la preparación debida.
- f) Terminar con la práctica recurrente, principalmente a nivel municipal y en menor medida a nivel estatal, de despedir cada cambio de gobierno a policías no identificados con la filiación política de la autoridad entrante.
- g) Reformar las leyes orgánicas de las fiscalías generales de justicia estatales y federal, así como del poder judicial de ambos niveles de gobierno, para permitir acceder o concursar a cualquier puesto en el ámbito penal, a los profesionales en investigación y seguridad.
- h) Revisar y homologar, salarios y prestaciones, de todas las corporaciones de seguridad pública a nivel municipal y estatal, ya sea por región o zona geográfica.
- i) La estrategia debe implementarse a mediano y largo plazo, en el corto es deseable pero no posible, sin embargo, si la sociedad nota que empieza a haber cambios, los reconoce y es prudente.

## CONCLUSIONES

1. La ASPAN es un acuerdo celebrado por escrito entre México, Estados Unidos de América y Canadá, que consta en uno o más instrumentos conexos, en el que se asumieron compromisos, al que no se le puede otorgar la categoría de tratado, ya que no se encuentra regida por el derecho internacional público, ni se aprobó por el Senado de la República, así como tampoco se publicó en el Diario Oficial de la Federación.
2. La ASPAN se tradujo en el mejor instrumento para negociar todo aspecto no previsto en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, así como en el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) y el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), que les representen a los norteamericanos alguna ventaja, de cualquier tipo o naturaleza, en todos los temas
3. La administración de Felipe Calderón Hinojosa tomó una decisión equivocada al declararle al inicio de su mandato la guerra al crimen organizado, lo que hizo para legitimarse por su ajustado triunfo en las urnas para acceder a la presidencia de la República, además para congraciarse con el gobierno estadounidense y darle vida a la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte y ayudarles a blindar su frontera sur en previsión de cualquier posible ataque terrorista, lo que se fortaleció con la firma de la Iniciativa Mérida, sin reflexionar en las graves consecuencias que iban a traer para los mexicanos tales decisiones.
4. El gobierno de Felipe Calderón Hinojosa fue el primero en el México contemporáneo que militarizó la seguridad pública, lo que se le reprocha no es haber tomado las decisiones de declararle la guerra a la delincuencia organizada y militarizar la seguridad pública, sino su persistencia en mantener esa estrategia a lo largo de su gestión, que al término de su mandato dejó decenas de miles de muertos, de secuestros, de levantones, de extorsiones, de desapariciones y otros delitos de alto impacto, dejándonos inmersos en una crisis de violencia e inseguridad que hasta la fecha padecemos.

5. El régimen de Enrique Peña Nieto continuó con la misma política en materia de seguridad pública que su antecesor, de utilizar a las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, comenzó su gobierno con cifras esperanzadoras durante los años 2013 y 2014, sin embargo, a partir del año 2015 la incidencia delictiva se empezó a desbordar, lo que a la postre acabó en una debacle peor que la del sexenio que le precedió, que sumada a los escandalosos casos de corrupción que se conocieron, hicieron que su partido perdiera las elecciones para gobernar el país durante el periodo 2018-2024.
6. Andrés Manuel López Obrador ha superado a las dos gestiones anteriores en la utilización de la Fuerza Armada permanente en labores de seguridad pública, al extremo de reformar la Constitución para legitimar su participación y reformular a la Guardia Nacional como una institución policial de carácter civil, que es lo que menos tiene, integrada predominantemente por policías militares y navales, con formación, adiestramiento y doctrina castrenses, que no está capacitada para tareas de seguridad pública, menos para la investigación de delitos.
7. El gobierno actual ignoró la petición que le formuló el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, de establecer un plan que garantice el retiro gradual y ordenado de las fuerzas armadas en las funciones de seguridad ciudadana, que concluyó el 8 de noviembre de 2021. Por el contrario, el 11 de mayo de 2020 publicó el acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada fiscalizada, subordinada y complementaria, que concluirá su vigencia el 27 de marzo de 2024.
8. A pesar de las descalificaciones y señalamientos de inminente incremento a la violación de los Derechos Humanos, el gobierno en funciones decidió arriesgar todo su capital político y enfrentar el problema de la inseguridad de manera abierta, total, plena y absoluta con la Fuerza Armada permanente, la que está obligada a poner su mayor esfuerzo para contener y revertir los índices de inseguridad actuales, ya que está de por medio su imagen y prestigio.

9. El reto es enorme, el valor, la disciplina, la lealtad y el compromiso, no son todos los atributos que se necesitan para enfrentar una empresa de esta magnitud, si bien, dichas virtudes son útiles en el compromiso que se adquirió para tratar de pacificar el país.
10. Han transcurrido tres años cuatro meses desde que inició el mandato de Andrés Manuel López Obrador y el panorama que se percibe en materia de seguridad pública es cada vez más gris, la inseguridad repunta como una de las mayores preocupaciones de los mexicanos, más allá de la pandemia y la economía.
11. El único cambio que se visualiza en la estrategia en contra de la inseguridad del actual gobierno es el envío de una iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que se formalice lo que es una realidad, la militarización de la seguridad pública en el ámbito federal y pase la Guardia Nacional a formar parte de la Secretaría de la Defensa Nacional.
12. Lo que no se garantiza porque cada vez hay mayor escepticismo, es que si se da el cambio de adscripción de la Guardia Nacional de la Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana a la Secretaria de la Defensa Nacional, por ese sólo hecho funcione, ya que en los quince años cuatro meses que lleva la fuerza armada permanente en las calles, no se ha visto algún cambio que nos haga pensar que se van a tener resultados favorables en materia de seguridad pública.
13. A juzgar por los datos estadísticos expuestos, la militarización de la seguridad pública no es la solución al problema de la inseguridad, ya que, en términos generales, a menor presencia de la fuerza armada permanente en las calles, menor número de delitos y a una progresiva presencia de estos, mayor número de delitos, sin que se pretenda señalarlos como culpables o como la única causa que ha incrementado la violencia, por el contrario, se les reconoce el esfuerzo, ya que su preparación no les ha sido impartida para atender tareas de seguridad pública. No es su especialidad, ni es su misión.
14. En lugar de continuar con experimentos e improvisaciones a ver si se resuelve el problema de la inseguridad, sería mejor decidir la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno, donde se les

concedan oportunidades y prestaciones semejantes a las de las fuerzas armadas, aunque también se les demanden similares exigencias, pero con formación enfocada exclusivamente a la seguridad pública y la investigación, el patrimonio, la integridad y la vida de los mexicanos lo vale.

15. Sin lugar a duda, el gobierno que logre resolver el problema de la inseguridad pública será uno de los más exitosos en la historia contemporánea del país, son muchos los años que llevamos en esta lucha fratricida y una cantidad incuantificable las víctimas directas e indirectas de la violencia, los mexicanos estamos cansados de vivir con la zozobra de que salimos de nuestra casa y no tener la certeza de que vayamos a regresar.
16. Hagamos votos para que se resuelva en forma definitiva el problema de la inseguridad, con la expectativa de ver en el horizonte un futuro promisorio.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALTHUSSER, Louis, *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*, Ariel, 2007.
- ARLEY ORDUÑA, Amada María, *Más allá del TLCAN: a negociar mediante la ASPAN*, México, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, 2012.
- BECK, Ulrich, *La sociedad del riesgo, Hacia una nueva modernidad*, 3ª. ed., España, Paidós Surcos 25, 2010.
- BECK, Ulrich, *La sociedad del riesgo global*, España, Siglo XXI, 2002.
- BECK, Ulrich, *La sociedad del riesgo mundial, En busca de la seguridad perdida*, España, Paidós, 2008.
- BRZEZINSKI, Zbigniew, *El Dilema de E.E.U.U. ¿Dominación Global o Liderazgo Global?* España, Paidós, 2005.
- CASTAÑO CONTRERAS, Cristian, *Seguridad nacional y fuerzas armadas, fundamentos para un modelo de seguridad en México*, México, Consejo editorial Cámara de Diputados, Imagia, 2015.
- CORSI, Giancarlo *et al.*, *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*, trad. de Miguel Romero Pérez y Carlos Villalobos, México, Universidad Iberoamericana, 1996.
- CORREAS, Óscar, *Introducción a la sociología jurídica*, México, Fontamara, 2004.
- LUHMANN, Niklas, *Sociología del riesgo*, México, Universidad Iberoamericana, 2006.
- MARTÍNEZ CONSUEGRA, Estelí, *Riesgo, guerra contra la delincuencia organizada y política de seguridad en México*, México, Flores, 2018.
- MUÑOZ RAZO, Carlos, *Cómo elaborar y asesorar una investigación de tesis*, 2ª. ed., Chile, Pearson, 2012.
- ORTIZ OCAÑA, Alexander, *Niklas Luhmann nueva teoría general de sistemas*, Bogotá, Distribooks Editores, 2016.

- PIÑEYRO, José Luis, *Seguridad Nacional en México: Debate actual*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, División de ciencias sociales y humanidades, 2004.
- PIÑEYRO, José Luis, *Seguridad nacional en México, ¿Realidad o proyecto?*, México, Ediciones Pomares y Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, 2006.
- Preciado Coronado, Jaime, “La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, sin agenda social ni contrapesos ciudadanos”, *XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*, Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara, 2007.
- PRECIADO, Jaime y Hernández, Jorge, 2005. *Anuario sobre la integración latinoamericana y caribeña, Red de Investigaciones sobre la Integración Latinoamericana y Caribeña*, Argentina, Otro Tiempo, 2005.
- SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, *Epistemologías y sociología jurídica del poder*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, 2004.
- SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, *Sistemas ideológicos y control social*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- STUART MILL, John, *Sobre la libertad*, trad. de Carlos Rodríguez Braun, Madrid, Tecnos, 2008.
- THIAGO CINTRA, José, *Seguridad nacional, poder nacional y desarrollo, apuntes para el diplomado en análisis político*, México, Cisen, Secretaría de Gobernación, 1991.
- TREJO GARCÍA, Elma del Carmen, *Alianza para la seguridad y la prosperidad de américa del norte*, México, Cámara de Diputados, 2006.
- VEGA GARCÍA, Gerardo Clemente, *Seguridad Nacional: Concepto, organización, método*, México, Secretaría de la Defensa Nacional, 2000.

WEBER, Max, *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

WITKER, Jorge, *Investigación y manejo de las técnicas de investigación documental*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.

## LEYES Y DISPOSICIONES NORMATIVAS

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

Agenda Nacional de Riesgos.

Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte.

Código Penal Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional.

Iniciativa Mérida.

Iniciativas para la creación de la Ley de Seguridad Interior.

Ley de la Guardia Nacional.

Ley de Migración.

Ley de Planeación.

Ley de Seguridad Interior (Abrogada).

Ley de Seguridad Nacional.

Ley del Consejo Nacional Económico.

Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

Ley Federal en Contra de la Delincuencia Organizada.

Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos.

Ley General de Salud.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica de la Armada de México.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Ley sobre Planeación General de la República.

Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024.

Programa para la Seguridad Pública 2009-2012.

Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018.

## JURISPRUDENCIAS

Jurisprudencia 204, Tomo VI jurisprudencia SCJN, Segunda Sala, Materia común, Apéndice 1917-2000, Registro digital 917738, p. 166.

## RESOLUCIONES

Contradicción de tesis 293/2011, sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, Sentencia de 28 de noviembre de 2018.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Gelman vs. Uruguay, Sentencia de 24 de febrero de 2011.

Declaratoria de Inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior.

Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Guanajuato, Sentencia de 24 de diciembre de 2020, Juicio de amparo indirecto número 390/2020-IV, en la que se declaró la inconstitucionalidad del Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

Resolución pronunciada el 3 de septiembre de 2013 en la contradicción de tesis 293/2011, sustentadas entre el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

Sentencia de 28 de noviembre de 2018, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, p. 69.

Sentencia de 24 de diciembre de 2020 emitida por la Juez Noveno de Distrito del Estado de Guanajuato, con residencia en Irapuato, en el juicio de amparo indirecto número 390/2020-IV, en la que declaró la inconstitucionalidad del acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte.

## ARTÍCULOS DE REVISTAS

Arley Orduña, Amada María, *Más allá del TLCAN: a negociar mediante la ASPAN*, México, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, 2012.

Solano González, Jesús, "La Guardia Nacional", en Aida. Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo, año 6, Opus 12, México, Julio-diciembre de 2012.

Sonja, Wolf, “La guerra de México contra el narcotráfico y la iniciativa Mérida: piedras angulares en la búsqueda de legitimidad”, *Foro Internacional: México*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, V. 51, No. 4, (206), (Oct-Dic de 2011).

## FUENTES ELECTRÓNICAS

Alianza México-Canadá, Secretaría de Economía, Diciembre de 2021, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/710747/MEX-CANADA\\_ficha\\_12.21.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/710747/MEX-CANADA_ficha_12.21.pdf)

Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx)

Al momento, “Diario ejecutivo: Del TLCAN al T-MEC (¿y la ASPAN?)”, 1° de julio de 2020, [almomento.mx/diario-ejecutivo-del-tlcan-al-t-mec-y-el-aspan/](http://almomento.mx/diario-ejecutivo-del-tlcan-al-t-mec-y-el-aspan/)

Análisis de la Encuesta de Seguridad Nacional, 6 de octubre de 2008, Sistemas de Inteligencia en Mercado y Opinión en colaboración con el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/encuestas-estadisticas-y-datos-duros/294-analisis-de-la-encuesta-de-seguridad-nacional-octubre-2008/file>

Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2018, Base de datos del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadid/2018/doc/resultados\\_enadid18.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadid/2018/doc/resultados_enadid18.pdf)

Brunet Icart, Ignasi y Morell Blanch, Antoni, “Epistemología y cibernética”, <https://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862n65/02102862n65p31.pdf>

Carta Abierta Falsa Consulta, [www.rmalc.org.mx/agenda/tlcan\\_plus/carta\\_abierta.htm](http://www.rmalc.org.mx/agenda/tlcan_plus/carta_abierta.htm) y Sitio Oficial SRE <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Diagnóstico nacional de supervisión

penitenciaria 2019”,  
[https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP\\_2019.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2019.pdf)

Contreras Gay, José, Las milicias en el antiguo régimen, Modelos, características generales y significado histórico,  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=253426>,

Corte Interamericana de Derechos Humanos, “caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, sentencia de 28 de noviembre de 2018”,  
[corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_370\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Cuadernillo de jurisprudencia Núm. 24, Jurisprudencia sobre México,  
<http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo24.pdf>

Costa, Gino, “El papel de naciones unidas en la construcción de la paz: el caso salvadoreño”, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6302595>

Diccionario de la lengua española, “Edición del tricentenario”, Actualización 2020,  
<https://dle.rae.es/excepcional>

DW especiales, Crítica internacional a la Ley de Seguridad Interior en México,  
<https://www.dw.com/es/cr%C3%ADtica-internacional-a-la-ley-de-seguridad-interior-en-m%C3%A9xico/a-41734022>

Embajada y consulados de Estados Unidos en México, Iniciativa Mérida, Panorama general,  
<https://mx.usembassy.gov/es/our-relationship-es/temas-bilaterales/iniciativa-merida/>

Encuesta de Seguridad Nacional, 6 de octubre de 2008, Sistemas de Inteligencia en Mercado y Opinión en colaboración con el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/encuestas-estadisticas-y-datos-duros/294-analisis-de-la-encuesta-de-seguridad-nacional-octubre-2008/file>

Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2018, Base de datos del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadid/2018/doc/resultados\\_enadid18.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadid/2018/doc/resultados_enadid18.pdf)

Fausto Fernández Ponte. 2006. “La Integración” en *La Crisis*. 08-05-2006. Disponible en [www.lacrisis.com.mx/index.php?option=content&task=view&id=2292](http://www.lacrisis.com.mx/index.php?option=content&task=view&id=2292)

Fazio, Carlos, “El Tercer Vínculo” en (La Jornada 18/07/05) Disponible en el sitio web: [www.ciepac.org/archivo/otras%20temas/nafta-plus/fazio-1.htm](http://www.ciepac.org/archivo/otras%20temas/nafta-plus/fazio-1.htm) (mayo de 2006)

Gaceta parlamentaria 4917-VI del 30 de noviembre de 2017, LXIII legislatura, Cámara de Diputados, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2017/nov/20171130-VI.pdf>

Galindo, Jorge, “El concepto de riesgo en las teorías de Ulrich Beck y Niklas Luhmann”, Acta sociológica núm. 67, mayo-agosto de 2015, <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ras/article/view/50029>

Gobierno de México, “Consejo Nacional de Población”, *Mexicanos en Estados Unidos, Datos, gráficos y mapas* (Cifras 2017 y 2018), <https://www.gob.mx/conapo/articulos/mexicanos-en-estados-unidos-datos-graficos-y-mapas-cifras-2017-y-2018?idiom=es>

Gobierno de México, Secretaría de Cultura, Blog, <https://www.gob.mx/cultura/articulos/en-1940-lazaro-cardenas-legalizo-las-drogas-en-mexico>

Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por Diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Morena, Gaceta parlamentaria año XXI, número 5159-II, martes 20 de noviembre de 2018,

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/nov/20181120-II.html#Iniciativa17>

Instituto Belisario Domínguez, “Violaciones a los Derechos Humanos en México, problema sistémico que trasciende a la inseguridad”, 16 febrero 2019, <http://senado.gob.mx>,

Kuschick Ramos, Murilo y Castro Méndez, Evelyn Norma, “Eslóganes de campaña en México y Estados Unidos: marketing y comunicación”, Revista mexicana de estudios electorales, Núm. 8, enero-diciembre 2009, [dcsh.izt.uam.mx](http://dcsh.izt.uam.mx)

La integración comercial de América del Norte más allá del TLCAN, Centro de estudios internacionales Gilberto Bosques, Serie documentos de análisis 4, Noviembre de 2014, [https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/Doc\\_Analisis\\_Nov2014.pdf](https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/Doc_Analisis_Nov2014.pdf)

Llamado de alerta a Organizaciones Sociales ante la falsa consulta de la Secretaría de Relaciones Exteriores: [www.rmalc.org.mx/agenda/tlcan\\_plus/antecedentes.htm](http://www.rmalc.org.mx/agenda/tlcan_plus/antecedentes.htm)

Martínez Cortiña, R., Cambios en la planificación económica en la U.R.S.S. [www.cepc.gob.es/Controls/Mav/getData](http://www.cepc.gob.es/Controls/Mav/getData)

Muedano, Marcos, La silla rota, “Así capacitan a la Guardia Nacional”, 16 de mayo de 2019, <https://lasillarota.com/especiales/sr/asi-capacitan-a-la-guardia-nacional-intemperie-sedena-capacitacion/285570>

Nota metodológica para construir agendas de riesgos, [http://www.cisen.gob.mx/actas/nota\\_metodologica.pdf](http://www.cisen.gob.mx/actas/nota_metodologica.pdf)

Ojeda Bohórquez, Ricardo, Análisis jurídico en materia de narcomenudeo, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, <file:///C:/Users/Demian/Downloads/31958-28977-2-PB.pdf>

Organización de las Naciones Unidas, “Comité de Derechos Humanos”,

*Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México, 7 de noviembre de 2019, [https://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/ObservacionesFinales\\_ComiteDHO\\_NU\\_MX\\_2019.pdf](https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/ObservacionesFinales_ComiteDHO_NU_MX_2019.pdf)*

Picard, Miguel, “El TLCAN Plus También Llamado ASPAN: El Futuro que las élites prevén para México, Canadá y Estados Unidos”. Documento electrónico disponible en: [www.rmalc.org.mx/documentos/tlcan\\_plus\\_llamado\\_aspan.htm](http://www.rmalc.org.mx/documentos/tlcan_plus_llamado_aspan.htm)

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, [https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND\\_2013-2018.pdf](https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf)

Plan nacional de desarrollo, Escenarios, programas e indicadores, H. Cámara de Diputados LX Legislatura, Centro de estudios de las finanzas públicas, <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>

Portal electrónico de la misión diplomática de los Estados Unidos, <http://spanish.mexico.usembassy.gov/es/temas-bilaterales/mexico-y-eu-de-un-vistazo/iniciativa-merida.html>

Portal electrónico de la Organización de las Naciones Unidas, “Documento Final de la Cumbre Mundial 2005”, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/meetingdocument/wcms\\_079441.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/meetingdocument/wcms_079441.pdf)

Portal electrónico de la Organización de las Naciones Unidas, “Informe de seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio”, [https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12\\_2010/7550700d-e07d-4c86-a010-060f1fb383e0.pdf](https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/7550700d-e07d-4c86-a010-060f1fb383e0.pdf)

Portal electrónico de la Presidencia de la República, “El presidente Calderón en el diálogo con miembros y representantes de la sociedad civil sobre seguridad”, <http://calderon.presidencia.gob.mx/2011/06/el-presidente-calderon-en-el-dialogo-con-miembros-y-representantes-de-la-sociedad-civil-sobre->

*seguridad/*

Portal electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Declaratoria de inconstitucionalidad de la ley de seguridad interior, <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/actas-sesiones-publicas/documento/2018-11-21/117.pdf>

Portal electrónico del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), <http://www.cisen.gob.mx/pdfs/progSegnal.pdf>

Portal electrónico del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, ¿Qué es la seguridad humana?, Seguridad Humana Ahora, [https://www.iidh.ed.cr/multic/default\\_12.aspx?contenidoid=8c1a302f-f00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad#Ante](https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid=8c1a302f-f00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad#Ante)

Portal electrónico del periódico el país, [https://elpais.com/internacional/2006/07/01/actualidad/1151704802\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2006/07/01/actualidad/1151704802_850215.html).

Preciado, Jaime, “Globalización y Nueva Configuración Geoeconómica del Mundo: La Proyección Geoeconómica de México” Capítulo a publicarse próximamente en: Calva, José Luís: *Una agenda de desarrollo alternativo para México, 2006-2020. México en la geoeconomía internacional.*

Preciado Coronado, Jaime, *La alianza para la seguridad y la prosperidad de Norteamérica, baja institucionalización sin contrapesos ni agenda social*, México, 2006, <http://www.revistascientificas.udg.mx/index.php/CL/article/view/2909/2643>

Presidencia de la República. 2001. “Hacia una prosperidad Compartida: La propuesta de Guanajuato”. Comunicado conjunto, 16 de febrero de 2001. Versión electrónica: [www.migracioninternacional.com/docum/indice.html?mundo=comfeb01.html](http://www.migracioninternacional.com/docum/indice.html?mundo=comfeb01.html)

Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, “Informe regional de desarrollo humano 2013-2014, Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y

propuestas para América Latina”,  
<https://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, en portal de información sobre seguridad pública,  
[http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c.jsessionid=vqp7J20bFDRLn3w3JD8Gg6tn6G8Cg0HkJRQh6yxVpGPp4yMLMJXP!68687041?\\_\\_c=1cd01](http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c.jsessionid=vqp7J20bFDRLn3w3JD8Gg6tn6G8Cg0HkJRQh6yxVpGPp4yMLMJXP!68687041?__c=1cd01)

Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 2009,  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009#:~:text=El%20Programa%20para%20la%20Seguridad%20Nacional%202009%2D2012%20delinea%20una,a%20plenitud%20su%20vida%20diaria](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009#:~:text=El%20Programa%20para%20la%20Seguridad%20Nacional%202009%2D2012%20delinea%20una,a%20plenitud%20su%20vida%20diaria)

¿Qué es la agenda nacional de riesgos?,  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/535128/Agenda\\_Nacional\\_Riesgos.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/535128/Agenda_Nacional_Riesgos.pdf)

¿Qué son las amenazas a la seguridad nacional?,  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/535129/Amenazas\\_Riesgos.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/535129/Amenazas_Riesgos.pdf),

Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas de la Secretaría de Gobernación (RNPDO).  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/650760/8\\_AM\\_AER\\_Karla\\_CNB\\_7\\_julio\\_2021.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/650760/8_AM_AER_Karla_CNB_7_julio_2021.pdf)

Revista más seguridad, “Aprueban reformas constitucionales de la Guardia Nacional”, marzo 15 de 2019,  
<https://www.revistamasseguridad.com.mx/aprueban-reformas-constitucionales-la-guardia-nacional/>

Rodríguez Luna, Ángel Armando, Amenazas a la seguridad nacional de México,  
<https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/seguridad/seguridad-nacional/38-perspectivas-de-la-seguridad-2009->

*amenazas-a-la-seguridad-nacional-de-mexico/file#:~:text=En%20el%20plano%20externo%2C%20la,y%20un%20ataque%20terrorista%207%25.*

Rubio Carriquiriborde, Ignacio, "Objetivismo, constructivismo y las sociologías del riesgo", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 57, Núm. 14, México, enero-abril 2012, [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-19182012000100001](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182012000100001)

Secretaría ejecutiva de la comisión intersecretarial para la transparencia y el combate a la corrupción en la administración pública federal, "Minuta de la instalación de la comisión intersecretarial para la transparencia y el combate a la corrupción en la administración pública federal", <http://www.programaanticorruccion.gob.mx/web/doctos/citcc/sesiones/minuta1.pdf>

Seguridad interior ¿seguridad para quién?, <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-seguridad-interior.pdf>

Sepúlveda Iguiniz, Ricardo J., "Los derechos humanos, objetivo fundamental para la iniciativa de Ley de Seguridad Nacional", *Militarización de la seguridad pública*, dfensor, Revista de Derechos Humanos, México, año IX, núm. 8, agosto de 2011, <https://fdocuments.mx/document/militarizacion-de-la-seguridad-publica-dfensor-agosto-2011.html>

Sobre la reunión ministerial en Ottawa [www.rmalc.org.mx/boletines/boletin26-06-05.htm](http://www.rmalc.org.mx/boletines/boletin26-06-05.htm) 3 expertos, 1er documento de Artículo ASPAN\_JPC

Torres Nafarrete, Javier, Ejercicios de rutina para explicar la teoría de Luhmann, <http://revistas.unam.mx/index.php/rep/article/viewFile/37238/33822>

## NOTICIAS

Aranda, Jesús. 2006. "Primeros pasos de Sedena para entrar en unión estratégica con EU y Canadá", [www.jornada.unam.mx/2006/05/22/011n1pol.php](http://www.jornada.unam.mx/2006/05/22/011n1pol.php)

BBC News|Mundo, *¿Por qué ahora menos mexicanos están regresando a su país desde EE. UU.?*, "Porcentaje de mexicanos en las industrias estadounidenses", <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58033106>

El Sur, ONU, OEA y organismos de la sociedad civil callaron en el pasado ante masacres: AMLO, 25 marzo de 2021, <https://suracapulco.mx/onu-oea-y-organismos-de-la-sociedad-civil-callaron-en-el-pasado-ante-masacres-amlo/>

"Fox rechaza ante Bush la posible militarización de frontera común" 15-05-05 [http://actualidad.terra.es/nacional/articulo/fox\\_bush\\_rechaza\\_militarizacion\\_frontera\\_879269.htm](http://actualidad.terra.es/nacional/articulo/fox_bush_rechaza_militarizacion_frontera_879269.htm) (revisado en mayo de 2006)

Infobae México, Paso a paso: qué sucedió en el retén en Chiapas donde un soldado mató a un migrante guatemalteco, 30 de marzo de 2021, <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/03/30/paso-a-paso-que-sucedio-en-el-reten-en-chiapas-donde-un-soldado-mato-a-un-migrante-guatemalteco/>

"Legisladores exigen a Fox rechazar "militarización" en viaje a E.E.U.U.", 17 de mayo de 2006, [www.univision.com/contentroot/wirefeeds/inmi/6521879.html](http://www.univision.com/contentroot/wirefeeds/inmi/6521879.html)

México: crisis de DH, Editorial el universal, 8 de abril de 2021, <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/editorial-el-universal/mexico-crisis-de-dh>,

Robles Nava, Francisco, "Fox justifica el envío de la Guardia", Corresponsal de La Opinión, 18 de mayo de 2006, Disponible en el sitio web [www.laopinion.com/primerapagina/?rkey=00000000000000136430](http://www.laopinion.com/primerapagina/?rkey=00000000000000136430)

109th Congress, 2d Session H. Con. Res. 487, in the House of Representatives,

## APÉNDICE

(1)

Iniciativa Mérida, es un acuerdo para la cooperación bilateral en materia de seguridad, firmado el 3 de diciembre de 2008 entre los gobiernos de Estados Unidos de América y México, con el fin de contrarrestar la violencia ocasionada por las drogas.

(2)

La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), es un acuerdo trilateral firmado el 23 de marzo de 2005 por los presidentes de México, Estados Unidos de América y Canadá, también conocido como TLCAN PLUS, que tiene por objetivo establecer las bases de cooperación en distintos aspectos como son la manufactura de bienes; la competitividad sectorial y regional; movimiento de mercancías; comercio electrónico; servicios financieros; transporte; energía; medio ambiente; agricultura y alimentos; salud y seguridad, con especial énfasis en éste último, en el rubro del terrorismo.

(3)

La Secretaría de Relaciones Exteriores (SER) tiene conocimiento que entre el 2012 y hasta septiembre pasado en territorio mexicano han actuado personal de al menos 13 agencias estadounidenses, que van desde el servicio secreto hasta agentes de inmigración.

En respuesta a una solicitud de información de El Economista, la Dirección General de Asuntos Especiales (DGAE) de la cancillería informó que agentes que han tenido actuación en México provienen de tres departamentos (equivalentes a

secretarías en México) principalmente: el Departamento de Justicia, el Departamento de Seguridad Interna y el Departamento del Tesoro.

Del Departamento de Justicia han actuado en México integrantes de la Agencia Antidrogas (DEA por su sigla en inglés), de la Agregaduría Legal de la Agencia Federal de Investigación (FBI); de la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos; de la Oficina del Servicio de Alguaciles; de la Oficina de Asuntos Internacionales del Departamento de Justicia; de la Oficina de Desarrollo, Asistencia y Entrenamiento Judicial Internacional; y de la Oficina de Programas de Asistencia y Adiestramiento Internacional para la Investigación Criminal.

En cuanto al Departamento de Seguridad Interna, los agentes con actuación en México han estado adscritos a la Agregaduría del Departamento de Seguridad Interna; la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza; la Oficina de Inmigración y Control de Aduanas; el Servicio Secreto de Estados Unidos; y la Administración de la Seguridad en el Transporte.

Mientras que, por el Departamento del Tesoro, en el país han actuado agentes de la Oficina de Control de Activos Extranjeros.

Respecto de los lugares del país donde los agentes extranjeros operaron, la dependencia federal reservó los datos por cinco años.

Esta información fue extraída de la página de internet del periódico “El Economista” de una nota periodística de Héctor Molina, publicada el 17 de diciembre de 2020, <https://www.economista.com.mx/politica/En-Mexico-han-operado-agentes-hasta-de-13-instituciones-de-EU-20201217-0005.html>, Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2020.

(4)

Cuando acontece un acoplamiento estructural entre dos sistemas, no significa que exista una fusión entre ellos o que haya una coordinación estable de las operaciones respectivas. El acoplamiento estructural se realiza en correspondencia

con un evento [véase evento], el cual desaparece en el momento mismo de su aparición: la coincidencia, por lo tanto, es sólo momentánea y no conforma una fusión entre las operaciones de los sistemas coludidos, en cuanto que vuelven a separarse inmediatamente después de su encuentro.

El acoplamiento estructural interviene sólo al nivel de las estructuras, y no de la autorreproducción: la completa independencia de los sistemas en la constitución de los propios elementos y en la determinación de sus conexiones permanece intacta, mientras que al mismo tiempo se observa una coordinación entre estructuras recíprocas. Cuando se presenta una coincidencia acerca de un evento entre sistema social y sistema psíquico, por ejemplo, la comunicación es capaz de sólo capturar la atención de la conciencia, pero no de determinar o de prever qué pensamientos dedicará a la comunicación que se establece, o de qué manera se crearán esos pensamientos.

Información obtenida del *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann* del autor Giancarlo Corsi, *et al.*, trad. de Miguel Romero Pérez y Carlos Villalobos, México, Universidad Iberoamericana, 1996.  
<https://ceducativa.weebly.com/uploads/1/5/0/9/15091428/glosario-sobre-teoria-social-de-luhmann.pdf>

(5)

La complejidad de una unidad indica el hecho de que no todos los elementos de dicha unidad pueden estar simultáneamente en relación con ellos mismos. Así, la complejidad significa que para actualizar las relaciones entre los elementos es necesaria una selección. Como fundamento de la definición de complejidad está la distinción entre elemento y relación, que permite observar una condición de relacionabilidad selectiva, distinguiéndola de una condición de relacionabilidad completa entre los elementos. La complejidad puede observarse en un sistema o en su entorno [véase sistema/ entorno], o también en el mundo [véase mundo]. Sólo la complejidad de un sistema es complejidad organizada. Esta consiste en la

relacionabilidad selectiva entre los elementos del sistema: es la organización selectiva de la autopoiesis [véase autopoiesis] del sistema.

(6)

Actos jurídicos que sin tener fuerza vinculante obligatoria contienen las pautas inspiradoras de una futura regulación de una materia, abriendo paso a un posterior proceso de formación normativa.

Información extraída del Diccionario panhispánico del español jurídico  
<https://dpej.rae.es/lema/soft-law>

(7)

La geopolítica es la ciencia y el arte de aplicar el poder nacional sobre los espacios y demás potencialidades de un Estado a favor del desarrollo y la seguridad de este, proyectándolo hacia el futuro y hacia otros espacios.

Definición obtenida de la página de internet Geopolítica (Autores y conceptos),  
<https://prezi.com/cxs-xwfnjckc/geopolitica-autores-y-conceptos/>

(8)

Es una expresión que fue utilizada por el entonces presidente de los Estados Unidos George W. Bush en su discurso del Estado de la Nación el 29 de enero de 2002, para señalar a los regímenes que apoyaban el terrorismo.

En sus orígenes, el Eje del Mal estaba conformado por Iraq, Irán y Corea del Norte. Sin embargo, en el documento que define la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos, difundido en septiembre de 2002, Irán ya no aparece; sólo se mantiene la denominación explícita de Iraq y de Corea del Norte.

La información del segundo párrafo fue extraída del artículo “El eje del mal y su destino manifiesto” de Bernardo Sepúlveda Amor.  
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/833/9.pd>

(9)

Politólogo estadounidense de origen polaco (1928-2017). Fue consejero de seguridad nacional del gobierno del presidente Jimmy Carter y se consideró uno de los últimos sabios en política exterior de los Estados Unidos.

(10)

Los carriles FAST son carriles exclusivos para la importación y exportación de mercancías, en donde se conceden privilegios para el cruce acelerado en frontera a aquellos transportistas que pertenecen al programa Alianza Aduana-Sector Privado Contra el Terrorismo (C-TPAT por sus siglas en inglés), cuyo estatus en el programa es de certificado/validado. Estos embarques son considerados de bajo riesgo, y por lo tanto están sujetos a porcentajes menores de revisión. Los carriles FAST son para el uso exclusivo de socios C-TPAT; estos carriles se encuentran en varios puertos fronterizos de cruce terrestre de México y Canadá.

Esta información fue sacada de un boletín de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos de América (CBP por sus siglas en inglés). <https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2016-Mar/boletin-de-ctpat-requisitos-para-fast.pdf>

(11)

El programa SENTRI es una red electrónica para la inspección rápida de viajeros, el programa comenzó en 1995, siendo un antecedente al concepto de viajero confiable.

Su propósito es facilitar el flujo a través de la frontera, de candidatos de bajo riesgo, preseleccionados y preaprobados.

Para ser aceptado en el programa es necesario que el vehículo a ser utilizado para los cruces fronterizos sea analizado y aprobado por la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos de América, CBP por sus siglas en inglés.

Información obtenida de la página de internet del Senado de la República  
[https://www.senado.gob.mx/comisiones/relext\\_an/eventos/docs/GV.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/relext_an/eventos/docs/GV.pdf)

(12)

El Grupo de los Veinte (G 20), es el principal foro de coordinación de políticas macroeconómicas entre las veinte economías más importantes del mundo, que incluye las perspectivas tanto de países desarrollados, como de economías emergentes.

Reseña sacada de la página de internet de la Secretaría de Relaciones Exteriores, <https://www.gob.mx/sre/fr/acciones-y-programas/mexico-y-el-grupo-de-los-veinte-g20>

(13)

La Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático se realiza cada año y se trata de la máxima reunión de los órganos de negociación del régimen internacional de cambio climático, en donde se adoptan decisiones vinculantes para las partes.

A la COP asisten estados parte, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, observadores y medios de comunicación.

De acuerdo con el formato establecido para la COP, en los tres últimos días de la Conferencia se desarrolla una reunión de Alto Nivel, a la que asisten presidentes, jefes de Estado y ministros para discutir únicamente la problemática del cambio climático. En esta reunión se determina la sede de la siguiente COP.

México fue sede de la COP16, que se realizó en Cancún, Quintana Roo. El Acuerdo de Cancún estableció limitar el incremento de la temperatura por debajo de los 2°, fortalecer el mecanismo de transferencia de tecnología, diseñar un marco de adaptación, implementar estrategias nacionales para REDD+ e implementar el Fondo Verde para el Clima.

Estas premisas se siguieron empujando y México fue uno de los primeros en firmar el Acuerdo de París durante la COP21 con una participación destacada. En París se logró un acuerdo ambicioso, con metas claras de largo plazo, que incorpora compromisos diferenciados de acción para cada uno de los 196 países que conforman la Convención.

Información extraída de la página de internet de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, <https://www.gob.mx/semarnat/articulos/que-es-la-cop-sobre-cambio-climatico>

(14)

En el marco de la Cumbre de Seguridad Nuclear celebrada en Washington, D.C., los Gobiernos de México, Canadá y Estados Unidos acordaron trabajar juntos y de manera conjunta con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), para reemplazar el tipo de combustible actualmente utilizado en el reactor mexicano con fines de investigación.

Al respecto, el Presidente Felipe Calderón reiteró “el compromiso firme de México para prevenir y suprimir el terrorismo nuclear”. Agregó que “con este tipo de cooperación establecida con el OIEA y nuestros socios norteamericanos, contribuimos significativamente en la tarea de reducir los riesgos asociados con el tráfico ilícito de materiales nucleares”.

Asimismo, los tres países reconocieron que este proyecto representa una acción importante encaminada a reemplazar el reactor para fines de investigación por uno nuevo que sea operado con uranio de bajo enriquecimiento, en apoyo del desarrollo de la energía nuclear en México.

La conversión del uso del reactor de uranio altamente enriquecido a uno de bajo enriquecimiento permitirá la eliminación de territorio mexicano de todo el uranio no necesario. Cabe destacar que este acuerdo --alcanzado como parte de los resultados de la Cumbre de Seguridad Nuclear-- se instrumentará bajo los auspicios

del OIEA. Los tres Gobiernos están convencidos de que el Acuerdo alcanzado fortalecerá la seguridad nuclear en la región de América del Norte.

Por su parte, el Presidente Barack Obama “dio la bienvenida a este paso crítico” y señaló que el mismo “simboliza la solidez de nuestra asociación trilateral, así como nuestro compromiso común de fortalecer la seguridad nuclear en América del Norte”.

El Primer Ministro Stephen Harper señaló que “este proyecto de seguridad nuclear demuestra, sin duda alguna, que la acción colectiva puede arrojar resultados concretos”.

La decisión de eliminar el uranio altamente enriquecido excedente reitera el liderazgo mexicano en el tema de la seguridad y la no proliferación nuclear, y se erige como un modelo de cooperación a seguir por parte del resto de la comunidad internacional.

Información obtenida del documento Cumbre de Seguridad Nuclear, LXI Legislatura Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-CI-A-06-10.pdf>

(15)

El plan Colombia es un acuerdo bilateral celebrado en 1999 entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos, con los objetivos específicos de generar una revitalización social y económica, terminar el conflicto armado en Colombia y crear una estrategia antinarcóticos. Sin embargo, era una cortina de humo para implantar fuerzas estadounidenses en dicho país, con el fin de erradicar el problema de las drogas.

(16)

Coordinación, son los acuerdos que el Ejecutivo Federal puede convenir con los gobiernos de las entidades federativas para el efecto de que estos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven en el ámbito de sus respectivas

jurisdicciones a la consecución de los objetivos de la planeación nacional; y, para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se debe considerar la participación que corresponda a los municipios (artículo 33 de la Ley de Planeación).

(17)

Concertación, son los acuerdos que el Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias y entidades paraestatales, pueden efectuar con los representantes de los grupos sociales o con los particulares interesados, para la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas (artículo 37 de la Ley de Planeación).

(18)

Inducción, son los actos que las dependencias de la administración pública federal realizan, para impulsar y encauzar acciones de los sectores de la sociedad (artículo 40 de la Ley de Planeación).

## APÉNDICE DE ANEXO AL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

### I. ALIANZA PARA LA SEGURIDAD Y LA PROSPERIDAD DE AMÉRICA DEL NORTE

El 23 de marzo de 2005, el Presidente Vicente Fox Quesada, junto con sus homólogos de Estados Unidos y Canadá - el Presidente George W. Bush y el Primer Ministro Paul Martin - anunciaron la puesta en marcha de la “Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte” – ASPAN (Waco, Texas). Esta nueva Alianza se constituye como un compromiso concreto de los tres Mandatarios con un enfoque regional para América del Norte.

¿Qué es la ASPAN?

Es un proceso trilateral, permanente, para una mayor integración de América del Norte, que será evaluado por los Mandatarios de manera semestral.

A través de esta Alianza, México, Estados Unidos y Canadá comparten los siguientes objetivos:

Agenda de Prosperidad. Promover el crecimiento económico, la competitividad y la calidad de vida en América del Norte, a través de una agenda concreta enfocada a:

Aumentar la productividad;

Reducir los costos del comercio y los costos de transacción; y

Promover de manera conjunta una mayor corresponsabilidad con nuestro medio ambiente; la creación de una oferta de alimentos más confiable y segura, facilitando a la vez el comercio de productos agrícolas; y la protección de nuestra población contra enfermedades.

Agenda de Seguridad. Desarrollar un enfoque común en materia de seguridad, a fin de proteger a América del Norte, destacando las acciones para:

Proteger a la región de América del Norte contra amenazas externas;

Prevenir y responder a amenazas dentro de la región de América del Norte; y

Aumentar la eficiencia del tránsito seguro de bajo riesgo a través de nuestras fronteras compartidas.

La Alianza parte del hecho de que, hoy en día, la seguridad y la prosperidad son mutuamente dependientes y complementarias.

Complementa esfuerzos bilaterales y trilaterales que actualmente están en marcha en materia económica y de seguridad, y revitaliza otros aspectos de la cooperación en la región para mejorar la calidad de vida; tales como la protección al medio ambiente y la salud pública, inversión en nuestra gente a través de intercambios académicos y científicos.

¿Cómo está organizada la ASPAN?

Con el lanzamiento de esta iniciativa, los Mandatarios de los tres países instruyeron a sus respectivos equipos a integrar grupos de trabajo, encabezados por Secretarios de Estado, para desarrollar planes de acción para cada uno de los temas contenidos en las Agendas de Prosperidad y Seguridad, estableciendo metas específicas, así como acciones para alcanzarlas y un calendario para su instrumentación.

En los tres países, la coordinación general del proyecto estará a cargo de las oficinas ejecutivas de los Mandatarios (Oficina de Políticas Públicas – México; Privy Council Office – Canadá; y National Security Council – Estados Unidos).

Asimismo, para facilitar la operación y el seguimiento de las acciones de la ASPAN, los Mandatarios han nombrado a un grupo de 9 Secretarios / Ministros (3 de cada país), asignándoles las siguientes tareas:

Seguimiento de los Grupos de Trabajo que integran la agenda de seguridad: Secretaría de Gobernación, Ministry of Public Safety and Emergency

Preparedness de Canadá, y U.S. Department of Homeland Security.

Seguimiento de los Grupos de Trabajo que integran la agenda de prosperidad: Secretaría de Economía (SECON), Industry Canada (ICAN) y U.S. Department of Commerce (USDOC).

Seguimiento y facilitación de la relación política: Secretaría de Relaciones Exteriores, Foreign Affairs Canada y U.S. Department of State.

La operación de los grupos será coordinada por un funcionario de nivel subsecretario o equivalente de cada uno de los tres países, quien, como “Líder Operativo”, será responsable de incluir en los trabajos a otras dependencias relevantes, así como de realizar consultas con actores clave del sector privado y los demás interlocutores relevantes.

¿Cuáles son los siguientes pasos?

Los Mandatarios acordaron que, en un periodo de 90 días a partir del 23 de marzo, se presentará un primer reporte de las acciones concretas que se llevarán a cabo los grupos de trabajo, las cuales serán plasmadas en Planes de Acción específicos que:

Serán resultado de un acuerdo trilateral;

Incorporarán la retroalimentación del sector privado y de otros actores relevantes de los tres países; y Presentarán los resultados esperados en el corto, mediano y largo plazos, especificando los eventos determinantes (milestones) y los actores responsables para su desarrollo.

Entre el 11 y el 29 de abril, los “Líderes Operativos” de los grupos de trabajo iniciaron consultas con el sector privado y los demás interlocutores relevantes de sus respectivas áreas de acción, a fin de informarlos sobre los alcances de este proyecto trilateral y conocer sus puntos de vista, comentarios y propuestas. Este proceso se llevará a cabo de manera paralela en los tres países, por lo que es recomendable que desde el primer momento exista una interacción cercana y

directa entre las contrapartes de los gobiernos de los tres países.

Los resultados de estas consultas serán incorporados en los Planes de Acción de los diferentes grupos de trabajo. El primer reporte a los Mandatarios será presentado el próximo día 23 de junio por los responsables de la Oficina de Políticas Públicas – México, el Privy Council Office – Canadá; y National Security Council – Estados Unidos, junto con el grupo de 9 Secretarios / Ministros mencionado anteriormente.

A partir de esta fecha, cada grupo seguirá su calendario de trabajo, presentando, semestralmente, reportes de avances a los Mandatarios. La ASPAN será un proceso dinámico y permanente, cuyas metas se lograrán de manera continua en las siguientes semanas, meses, y años.

#### Beneficios Esperados y Consideraciones Estratégicas para México

Para México, esta iniciativa le permitirá avanzar hacia la convergencia de las economías de América del Norte, profundizando la integración económica y comercial, la seguridad, y un mayor bienestar para la población.

En virtud de que México está estrechamente vinculado con Estados Unidos y Canadá, la ASPAN representa una fórmula de integración acorde a las circunstancias particulares de la región, que contribuirá a responder a los retos que presenta la globalización.

Tomando en cuenta que hoy en día el tema de seguridad está intrínsecamente relacionado con los flujos económicos y comerciales, la ASPAN permitirá evitar que las nuevas medidas de seguridad implementadas en la región se conviertan en obstáculos innecesarios al comercio, convirtiendo esta intensa cooperación en una ventaja como región. Esta coordinación ayudará a reducir los costos de transacción y hará que el flujo de bienes y personas entre los tres países sea mucho más fluido.

Los tres países tienen identificados algunos de los resultados concretos que

se derivarán de los Grupos de Trabajo, que en conjunto contribuirán a impulsar un mayor crecimiento económico, a incrementar la seguridad y, con ello, la calidad de vida en la región de América del Norte:

La Agenda de Prosperidad

Reglas de Origen y Aranceles

De manera trilateral, y en consulta con el sector privado, negociar un segundo paquete de modificaciones a las reglas de origen establecidas en el TLCAN, el cual se sometería a consideración del Senado.

Acordar un tercer paquete de modificaciones en el corto plazo, y someterlo a consideración del Senado.

Desarrollar procesos expeditos que garanticen la rápida implementación de los cambios a las reglas de origen.

Facilitación de Negocios

Promover el reconocimiento mutuo de profesiones.

Facilitar el proceso de entrada temporal con fines laborales de esposos (as) de profesionistas.

Establecer mecanismos que permitan la operación de sistemas de pre-internación en América del Norte.

Bienes Industriales

Desarrollar iniciativas sectoriales a fin de impulsar los intereses de la industria de América del Norte, incrementando la competitividad de la región.

Establecer un sistema trilateral de monitoreo de importaciones de acero, a fin de contar con información oportuna sobre incrementos súbitos de importaciones provenientes de terceros países, las cuales pueden dañar la producción regional.

Establecer grupos de trabajo trilateral para identificar medidas para mejorar la competitividad del sector de autos y autopartes.

Identificar otros sectores, como el textil, en el que se pueden implementar medidas trilaterales para mejorar la competitividad.

Explorar con el sector privado la posible revisión de aranceles y reglas de origen en el sector textil, así como la integración de cadenas de suministro utilizando otros acuerdos comerciales en la región.

Desarrollar un enfoque común para el etiquetado de textiles y prendas de vestir, respecto del cuidado que se debe tener con dichas prendas.

Formalizar un mecanismo para mejorar y fortalecer el intercambio de información sobre actividades para proteger la salud pública y la inocuidad respecto de productos de consumo.

Realizar un análisis de sectores industriales específicos en los que sea viable una mayor compatibilidad de normas técnicas.

#### Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

Definir productos agrícolas en los que sea viable una mayor compatibilidad de normas y regulaciones técnicas.

#### Biotecnología Agrícola

Fortalecer la cooperación trilateral en materia de biotecnología agrícola (intercambio de información científica y técnica, análisis de mejores prácticas regulatorias, análisis de riesgo, etc.).

#### Comercio Electrónico y Tecnologías de la Información

Establecer principios comunes trilaterales para el comercio electrónico;

Lograr el reconocimiento mutuo de la evaluación de la conformidad para

equipo de telecomunicaciones. Esto facilitaría el intercambio trilateral de este tipo de productos, al no requerirse de pruebas de laboratorio en cada uno de los tres países.

#### Transporte

Incrementar la capacidad aérea de América del Norte, facilitando un transporte aéreo más seguro y eficiente.

Acuerdo para la revisión de rutas actuales y de rutas adicionales en material de transporte aéreo.

Ampliar los acuerdos de servicios aéreos a fin de incrementar las oportunidades para esta industria, mejorando así el servicio y ofreciendo mayor opción a los consumidores.

Mejorar la cooperación respecto de operaciones ferroviarias en la frontera, particularmente en lo referente a inspecciones de seguridad conjuntas.

Implementar una base de datos de estadísticas de transporte de América del Norte.

Incrementar la competitividad del sector aeronáutico en América del Norte mediante un Convenio sobre Seguridad Aérea que permita a México detonar la industria de partes para aviones.

#### Servicios Financieros

Facilitar el acceso electrónico transfronterizo a las bolsas de valores sin poner en riesgo la protección a los inversionistas;

Capacitación para los reguladores y supervisores de bancos, seguros y valores;

#### Energía

Examinar, mediante un estudio, la dinámica y evolución del mercado de gas natural en la región.

Examinar la regulación de este mercado, a fin de identificar mejores prácticas para el suministro eficiente de gas natural.

Promover el desarrollo de tecnologías de energía renovable, mediante el intercambio de información de políticas y proyectos en los tres países: desarrollo y comercialización de sistemas eólicos, desarrollo de un mapeo de recursos energéticos, y etiquetado y certificación común de productos energéticos.

Creación de un portal de información energética trilateral, que facilite el intercambio de información en este sector.

#### Medio Ambiente

Mejorar la calidad del aire, mediante la reducción de azufre en los combustibles, las emisiones de mercurio y las emisiones marinas.

Mejorar la calidad del agua mediante la cooperación bilateral, trilateral y a través de los organismos regionales existentes, tales como la Comisión Internacional de Límites y Aguas y la Comisión Mixta Internacional.

Combatir la propagación de especies invasoras tanto en aguas costeras como en aguas dulces.

Conservar el hábitat de especies migratorias, protegiendo así la biodiversidad.

Mejorar la administración pesquera.

#### Salud

Prevención y el control de enfermedades infecciosas (por ejemplo, la gripe endémica).

Mejorar la salud de nuestra población indígena.

Identificar y adoptar las mejores prácticas para el registro de productos médicos.

### Capital Humano

Incrementar la cooperación en el desarrollo del capital humano de América del Norte, ampliando nuestras alianzas en materia de educación superior, ciencia y tecnología, mediante una mayor número de becas para mexicanos, desarrollo de proyectos de investigación conjuntos, e intercambio de académicos.

### La Agenda de Seguridad

#### Protección de América del Norte contra amenazas externas

Seguridad para viajeros de alto riesgo: Desarrollar e instrumentar un sistema compatible entre los tres países que permita el intercambio y almacenamiento de información de criminales (en narcotráfico, lavado y/o falsificación de dinero, entre otros) y terroristas, a su llegada al primer puerto de entrada al continente.

Seguridad para carga: Ampliar funciones y membresía de las asociaciones público-privadas de los tres países (FAST, C-TPAT, PIP y BASC) dedicadas a acelerar el flujo de cargamentos y bienes al interior de América del Norte, así como de salvaguardar la cadena de abastecimiento de productos provenientes de otros continentes.

Bioseguridad: Desarrollar mecanismos de intercambio de información para la prevención, detección y reacción a amenazas, tanto naturales como intencionales, a la salud pública y al sistema alimentario y agrícola, así como ampliar los sistemas de monitoreo de importaciones de alimentos hacia el continente y entre los tres países.

#### Prevención y respuesta a amenazas dentro de América del Norte

Seguridad aérea: Desarrollar e instrumentar un programa compatible en los tres países para el monitoreo de pasajeros y revisión de equipaje y cargamento, que evite a usuarios y cargamentos, que inicien su travesía desde América del Norte, volver a pasar revisión cuando su destino final también sea dentro del continente.

Seguridad marítima: Diseñar e instrumentar mecanismos de intercambio de información y colaboración en la evaluación de amenazas, vulnerabilidades y riesgos de transporte marítimo y sus puertos.

Amenazas transnacionales: Reforzar la cooperación en la lucha contra actividades criminales y terroristas de índole transfronterizo, así como garantizar la repatriación segura, ordenada, digna y humana de migrantes indocumentados de zonas de alto riesgo.

Lucha contra el terrorismo: Desarrollar e instrumentar mecanismos de intercambio de información y cooperación que refuercen la capacidad de lucha de los tres países en contra de actividades terroristas.

Protección de infraestructura crítica: Diseño e instrumentación de estrategias compatibles de protección de infraestructura crítica en áreas predeterminadas de manera conjunta, así como coordinación de planes de respuesta a emergencias en este aspecto.

Aumentar la eficiencia del flujo seguro de tránsito de bajo riesgo a través de nuestras fronteras compartida.

Zonas aeroportuarias libres de inspección: Ampliar el número de aeropuertos en América del Norte que cuenten con líneas migratorias y aduaneras para pasajeros, equipaje y carga preaprobados de origen.

Reducción de tiempos de espera: Aumentar la cobertura de programas ya existentes de facilitación de acceso para viajeros y carga de bajo riesgo, como las líneas FAST, NEXUS y SENTRI; evaluar de manera conjunta la instrumentación

de nuevos programas con el mismo fin; construir nueva infraestructura fronteriza y mejorar la eficiencia de ya existente, así como evaluar la posibilidad de facilitar el cruce de cargamentos FAST de un lado a otro de la frontera sin necesidad de detenerse.

Uso de tecnología de punta: Continuar incorporando equipo de alta tecnología en las fronteras comunes de América del Norte que permitan alcanzar las metas de seguridad compartidas, así como agilizar el flujo legal de personas y bienes.

Documento obtenido de la página de internet de la Secretaría de Relaciones Exteriores: [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx)