

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MORELOS



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES DE POSGRADO

PROGRAMA EDUCATIVO DE DOCTORADO EN DERECHO Y
GLOBALIZACIÓN CON ACREDITACIÓN PNPC (CONACYT)

**ORDENES EJECUTIVAS COMO MARCO REGULADORIO DE LA
PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN TAREAS DE
SEGURIDAD PÚBLICA**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO Y
GLOBALIZACIÓN

PRESENTA:

M. EN D. RODOLFO BAUTISTA JIMÉNEZ

DIRECCIÓN DE TESIS:

DR. JULIO CABRERA DIRCIO

PROFESOR INVESTIGADOR DE TIEMPO COMPLETO, SNI-I
CONACYT

ASESOR EXTERNO:

DR. MARCIAL RODRÍGUEZ SALDAÑA

PROFESOR INVESTIGADOR TIEMPO COMPLETO DE LA UNIDAD
DE ESTUDIOS DE POSGRADO E INVESTIGACIÓN DE LA UAGRO

CUERNAVACA, MORELOS, 2020

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
--------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

LOS CONCEPTOS DE SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD NACIONAL, SEGURIDAD PÚBLICA, SEGURIDAD CIUDADANA Y SEGURIDAD HUMANA. UN NUEVO PARADIGMA PARA MÉXICO

1. La seguridad interior en el contexto actual	9
1.1. De la seguridad del Estado a la seguridad de las personas	10
2. La seguridad nacional desde una perspectiva integral	22
2.1. La seguridad nacional desde un enfoque de la seguridad humana ..	
.....	23
3. Un acercamiento a la situación de la seguridad pública en México	29
4. La seguridad ciudadana como un nuevo modelo de política de seguridad ..	42
5. Seguridad Humana. Seguridad para las personas no para el Estado	50
6. Justicia transicional ¿Una salida a la violencia en México?	55

CAPÍTULO SEGUNDO

CAUSA-EFECTO DE LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

1. Los nuevos riesgos ante la globalización. Una perspectiva militar	73
2. México militarizado. Impacto de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública	87
2.1. Consecuencias sociales de un México militarizado. Violaciones a los derechos humanos	102
3. El antes y después de la militarización de la seguridad pública	106
4. La corrupción en el Ejército mexicano. Infiltración del crimen organizado en las Fuerzas Armadas	121
5. México al “estilo” Colombia	132
5.1. Plan Colombia. Aciertos y desaciertos	134
5.2. Del Plan Colombia al Plan México	145

CAPÍTULO TERCERO

LEY DE SEGURIDAD INTERIOR: PRINCIPALES ARGUMENTOS PARA SU INCONSTITUCIONALIDAD

1. La intencionalidad de regularizar y normalizar a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública	152
2. El desplazamiento de las instituciones policiales	158
3. Las fuerzas armadas como elemento de control de la protesta social	162
4. Opacidad y reserva de la actuación de las fuerzas armadas	168

5. Bajo el secreto y discrecionalidad. La puerta hacía el espionaje militar . .	173
6. Principales consideraciones del Pleno de la Suprema Corte para declarar la inconstitucionalidad de la legislación en materia de seguridad interior	180

CAPÍTULO CUARTO
DECRETO EJECUTIVO COMO MARCO REGULATORIO DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA

1. Decreto ejecutivo. Instrumento jurídico para poner fin a la militarización .	192
2. Orden ejecutiva. Criterios de excepcionalidad, absoluta necesidad, proporcionalidad y humanidad	205
3. Capacitación y entrenamiento de las fuerzas armadas en el control del orden público	210
4. Control adecuado y verificación de la participación excepcional	213
5. Las ordenes ejecutivas con apego a los principios de los derechos humanos y conforme a los protocolos del uso de la fuerza	218
6. Ordenes ejecutivas. Requisitos indispensables para la actuación de las fuerzas armadas	222
7. Proyecto de orden ejecutiva. Decreto por el que se instruye a las fuerzas armadas participar “extraordinariamente” en tareas de control del orden público	226
CONCLUSIÓN	236
BIBLIOGRAFÍA	240

INTRODUCCIÓN

La militarización de la seguridad pública en México se encuentra marcada por tres precedentes importantes. El primero de ellos, se localiza en la llamada Estrategia Nacional de Seguridad Pública emprendida a finales del año 2006 por el gobierno federal, cuya principal “estrategia” ofensiva en la batalla frontal contra el crimen organizado fue desplegar a miles de soldados para que asumieran tareas de seguridad pública, “que van más allá del apoyo a las autoridades civiles y la policía: patrullan las calles, instalan retenes y controles de revisión, desmantelan centros de distribución de drogas, realizan arrestos, cateos,”¹ detenciones e inspección aleatoria de personas, vehículos y propiedades.

El segundo factor que fue terminante para hacer permisible la militarización de la seguridad pública, fue precisamente la actuación decisiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo criterio jurisprudencial,² el Tribunal en Pleno determinó que las Fuerzas Armadas eran terminantes para salvaguardar la seguridad interior de la Nación de aquellas amenazas (principalmente las organizaciones delictivas) ocasionadas por la proliferación y fortalecimiento de los fenómenos que atentan gravemente contra los integrantes del cuerpo social.

El tercer elemento, tras un proceso legislativo precipitado, sin dar espacio a debate, bajo el cobijo de la simulación, el Congreso de la Unión aprobó en *fast track* la *Ley de Seguridad Interior*. Aquella que, por cierto, de seguridad interior no tenía nada más que el título, tenía como objetivo primario entregar por completo a los militares el control de la seguridad. Las principales preocupaciones: falta de precisión en el concepto de seguridad interior, imponer una reserva absoluta a la información que manejaría el Ejército, dar

¹ Nerio Monroy, Ana Luisa, “La militarización de la seguridad pública y su impacto en los derechos humanos de la población en situación de vulnerabilidad”, *dfensor. Revista de Derechos Humanos*, núm. 08, año IX, agosto de 2011, p. 19.

² Tesis de jurisprudencia P./J. 39/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XI, abril de 2000. P. 556, número de registro: 192079.

carta abierta a nuestras Fuerzas Armadas para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia, otorgar la oportunidad de ejercer espionaje militar e intervención de comunicaciones, arrestos militares y, lo más preocupante, la disolución de marchas y plantones.

Estos acontecimientos sin duda alguna son totalmente cuestionables. Por un lado, pareciera ser que la “estrategia” del gobierno federal se ha destacado por la preocupación de apostarle al Ejército como un contendiente a la altura para contrarrestar los altos índices delictivos y reprimir al crimen organizado mediante una acción bélica. Por otro, una Suprema Corte donde sin dejar muy en claro conceptos como seguridad interior, nacional, pública, ciudadana y humana, “cuál debe ser la actuación específica de las fuerzas armadas, cuáles son sus límites,”³ consideró que no era inconstitucional que los militares desarrollaran funciones de seguridad pública.

Y, por último, un Congreso de la Unión que, sin importarle el repudio de activistas, ciudadanos y víctimas de la “guerra contra el narcotráfico”; sin interesar el rechazo de organismos nacionales e internacionales; aprobaron aquella legislación que significaría la normalización, regulación y permanencia de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública. Por fortuna, tras ser catalogada como la legislación más impugnada en la historia de nuestro país, nuestro más alto tribunal jurisdiccional, aunque no precisamente por el inminente peligro que ocasionaría a los derechos humanos, declaró la inconstitucionalidad de la ley en su totalidad.

Dejando a un lado los precedentes, hoy es innegable que por más de una década nuestras Fuerzas Armadas continúan permaneciendo en las calles controlando el orden público sin aún contar con un ordenamiento legal que respalde su actuación, no existe un instrumento jurídico que defina los

³ Sepúlveda I., Ricardo J., “Artículo 21. El sistema de seguridad pública y los derechos humanos”, en Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo, Caballero Ochoa, José Luis, Steiner, Christian (coords.), *Derechos Humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Suprema Corte de Justicia de la Nación-Fundación Konrad Adenauer-Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, 2013, t. II, p. 2104.

alcances, límites, temporalidad, necesidad, proporcionalidad, delimitación espacial y parámetros de actuación. Es decir, las Fuerzas Armadas continúan en las calles desarrollando funciones inherentes a la seguridad pública sin reglamentación y sin ningún tipo de control.

En efecto, la falta de un instrumento jurídico que regule el uso de la fuerza y la ausencia de criterios que determinen los parámetros a los que deberá ceñirse la actuación de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública, han ocasionado un incremento en el número de violaciones a los derechos humanos. Debemos aceptarlo, la participación del Ejército en tareas de seguridad ocasionó un incremento en los índices de inseguridad, las tasas delictivas se dispararon de inmediato, aquella “estrategia” de combate lejos de salvaguardar la seguridad proliferó aquellos fenómenos que atentan gravemente contra los integrantes del cuerpo social.

Además, sacrificando el bienestar social, el Ejército fue arrojado a las calles a iniciar una guerra sin tregua contra el narcotráfico. La principal misión, capturar o abatir a los altos capos de la droga. No obstante, cuando lograban su cometido, la organización criminal se fragmentaba. Es decir, los brazos armados que la conformaban creaban sus propios cárteles y la “plaza” de la droga que había quedado libre era peleada por diversas organizaciones delictivas. Las organizaciones criminales “tradicionales” que antes controlaban el territorio nacional se fracturaron en diversos grupos. Las organizaciones criminales que operan en nuestro país aumentaron considerablemente en la última década. Pasaron de cuatro cárteles registrados en el año 2006, a ser doce organizaciones criminales las que actualmente dominan el territorio mexicano.

Por si esto no fuera poco, originó la corrupción de las Fuerzas Armadas. Es decir, la duración “permanente” en las calles de militares ocasionaría que éstos se “contaminen”, pues al abandonar los cuarteles y al cohabitar con delincuentes, se volverán blanco de la corrupción. Esto no es una nota aislada, numerosos casos de militares coludidos con la delincuencia organizada han

“golpeado” la credibilidad de nuestras Fuerzas Armadas. En términos coloquiales, los militares están cambiando de bando, están abandonando las filas que conforman el Ejército mexicano para engrosar las filas de los grupos criminales.

En ese sentido, el caso Ayotzinapa es un ejemplo emblemático de la colusión entre el Ejército mexicano e integrantes del crimen organizado. Pues de acuerdo con el informe “Situación de Derechos Humanos en México” presentado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y según la versión dada por el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), autoridades del Ejército habrían acompañado en los incidentes de la desaparición de los 43 estudiantes normalistas. Lo que reafirma la colusión entre militares y grupos del crimen organizado.⁴

Sin duda alguna, el problema de la corrupción “se ha hecho extensivo al ámbito militar y, en algunos casos, ha afectado a la integridad, credibilidad y legitimidad de las instituciones militares. En algunos casos, para limitar los efectos devastadores de la corrupción se ha tenido que adoptar la decisión de retirar al personal militar que había estado estacionado en las zonas de producción de drogas ilícitas o asignado a la tarea de perseguir a los narcotraficantes”.⁵ Para cimentar este razonamiento, el doctor Héctor González Chávez refiere de manera puntual, que:

No debemos pasar por alto que se trata de verdaderos delincuentes, y no de delincuentes comunes, sino de alta peligrosidad. Un flagelo, una grave afrenta a la sociedad significa que los mismos encargados de la seguridad pública participen en las operaciones delictuosas, no únicamente como *encubridores*, esto es, permitiendo que los

⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II, doc. 44/15, 31 de diciembre de 2015.

Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), *Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa*, septiembre de 2015.

⁵ Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE). Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2010”, Nueva York, 2011.

delincuentes actúen con impunidad, lo que comúnmente se conoce como “hacerse de la vista gorda”. No, el problema va mucho más lejos, cuando los datos de la realidad muestran que, en algunos cuerpos de seguridad, agentes en activo no sólo se desempeñan como encubridores, sino como *coparticipes*, cuando dichos elementos actúan directamente en las comisiones de delitos como desapariciones forzadas, homicidios, secuestros, tráfico de drogas y extorsión. *Esto es la corrupción, pero elevada a su enésima potencia*, pues son esos mismos servidores públicos que han recibido capacitación en materia de seguridad, que cuentan con información privilegiada, sistemas de comunicación, reciben armamento, vehículos, equipamiento, y todo ello lo utilizan para delinquir.⁶

Sin embargo, también es considerable aceptar, nuestras Fuerzas Armadas sin recibir instrucciones claras de lo que deberían hacer, sin precisárseles qué combatirían, si la delincuencia organizada o los delitos comunes, sin mediar una formación o preparación previa, sin tener un instrumento jurídico que diera certeza a su actuar, fueron “botados” a las calles para hacer frente a los graves problemas de inseguridad que acechan en todo el territorio nacional.

Por estos motivos, tiene que existir un instrumento jurídico que regule la actuación del Ejército cuando desarrollen funciones de seguridad pública, un instrumento que solo proceda en situaciones *extraordinarias* y de *absoluta necesidad*. Una disposición que sea efectiva en casos de emergencias interna, que sea la respuesta inmediata ante una crisis de violencia e inseguridad producida en un lugar y tiempo específico. Una ordenanza que se apegue a pautas lo suficientemente claras para asegurar su control, donde se considere parámetros como la excepcionalidad, temporalidad, necesidad, proporcionalidad, fiscalización por órganos civiles, entre otros criterios.

Si las Fuerzas Armadas continúan desarrollando funciones inherentes a la seguridad pública, como: el combate frontal al crimen organizado, a la

⁶ González Chévez, Héctor, “Las policías municipales, una amenaza para la seguridad ciudadana (comentarios a la iniciativa de reforma constitucional del presidente Peña Nieto en materia de seguridad pública), en Cabrera Dircio, Julio, Montero Zendejas, Daniel y González Chévez, Héctor (coords.), *Las reformas constitucionales y su impacto en el Municipio*, México, Fontamara/Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), 2015, pp. 242-243.

delincuencia y, en general, controlar el orden público; sin mediar un instrumento jurídico que defina los alcances, límites, temporalidad, delimitación espacial, número de efectivos, etc. Entonces, las consecuencias inmediatas será el ascenso en los índices delictivos, homicidios, violencia, inseguridad, violaciones graves a los derechos humanos, así como el aumento de casos de militares coludidos con la delincuencia organizada.

Por lo tanto, se hace indispensable que la intervención militar quede supeditada a una regulación jurídica que sea pronta (orden ejecutiva), que establezca a detalle la justificación de dicho intervencionismo y acentúe las condiciones en que se desarrollará.

Capítulo I

LOS CONCEPTOS DE SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD NACIONAL, SEGURIDAD PÚBLICA, SEGURIDAD CIUDADANA Y SEGURIDAD HUMANA. UN NUEVO PARADIGMA PARA MÉXICO

(Fundamento dogmático)

La seguridad interior, seguridad nacional, seguridad pública, seguridad humana y seguridad ciudadana son asignaturas totalmente abandonadas en México. A pesar de que estas nociones son tan frecuentes en nuestro entorno debido a los acontecimientos actuales en los que estamos inmersos (altos índices delictivos, elevada tasa de homicidios, problemas de inseguridad, violaciones graves a los derechos humanos, corrupción, crimen organizado, narcotráfico, terrorismo, una situación económica inestable, contingencias ambientales a nivel global y, recientemente, políticas ofensivas provenientes de otros países), gran parte de la sociedad e inclusive, lo que es más preocupante, autoridades o funcionarios públicos, llegan a desconocer la trascendencia que tienen estos términos.

La principal problemática de no contar con un panorama claro sobre estas asignaturas repercute de manera directa no solo al Estado sino principalmente a la sociedad que es aquella que padece los embates de una crisis mundial que cada vez se hace más aguda. “Actualmente, el mundo se enfrenta a la peor recesión, los países están sufriendo un impacto grave, la pobreza y el hambre van en aumento, los niños, las mujeres, los trabajadores, los migrantes y personas ya desfavorecidas son los más vulnerables. Existe un mayor riesgo de degradación ambiental acelerada y las tensiones sociales van en aumento”.⁷

⁷ Naciones Unidas, *Conferencia de las Naciones Unidas sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos sobre el desarrollo*, junio 2009, p. 01. Disponible en: <<http://www.un.org/es/ga/econcrisissummit/background.shtml>>.

Ante todos estos acontecimientos, es claro que aquellos conceptos se encuentran en constante evolución, han sufrido una transformación con el paso del tiempo. Esta versatilidad se encuentra estrechamente relacionada con aquellos fenómenos globales y nuevas tecnologías. En la actualidad, al abordar estas nociones debe realizarse de una manera integral tomando en consideración aquellas nuevas amenazas que difícilmente pueden ser combatidas por un Ejército o cuerpos policiales, su estudio debe encerrar aquellos riesgos originados por los avances tecnológicos y a un sin fin de factores que nos obligan a concebirlas de una manera diferente.

No hay que olvidar que la globalización ha logrado el acortamiento de las distancias a escala mundial mediante la aparición y el fortalecimiento de redes de conexiones económicas, tecnológicas, sociales, políticas y ambientalistas que sin lugar a duda son aprovechadas por la delincuencia organizada para sus diversos fines.⁸

En ese sentido, el incremento de los niveles de inseguridad en México es una realidad, es por ello por lo que debe asumirse la responsabilidad de poner como temas preponderantes la seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública. Es decir, ante las circunstancias adversas por las que atraviesa el país, se exige una revisión y redefinición de estos conceptos para que se construyan nuevos avances.

Dicho lo anterior, la seguridad es uno de los desafíos primordiales que tienen que enfrentar los Estados. Por ese motivo, México ha buscado hacerlo estableciendo la premisa de poner en manos de las Fuerzas Armadas la defensa nacional, la seguridad interior y, actualmente, la seguridad pública. Es decir, las Fuerzas Armadas se han transformado, además, en una "Fuerza Policial" para controlar el orden público, bajo la teoría del combate al crimen organizado. Esta postura que ha sido asumida por el gobierno federal y respaldada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

⁸ Escalante Hernández, Jaime José, *La delincuencia organizada y su influencia en la seguridad y defensa hemisférica*, Washington, DC, Fort Lesley J. Mc. Nair, abril 2003.

demuestra que no hay un límite claro entre los terrenos que conforman la seguridad nacional, la seguridad interior y la seguridad pública.

Ante este panorama, el análisis de estos conceptos puede llegar a tornarse complejo, su constante versatilidad y su amplio panorama hace que su estudio gire alrededor de la globalización, geopolítica, la situación externa e interna que permea en nuestro país y a diversos factores que implican su observancia no solo desde el ámbito teórico, sino también desde un enfoque práctico que nos ayude a abordar estos conceptos de una manera más clara y objetiva.

1. La seguridad interior en el contexto actual

En estos últimos días, los reflectores de la comunidad nacional e internacional se han volcado en México tras la aprobación de un marco jurídico que legitima y otorga certidumbre a las funciones de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad interior. A pesar de ello, el término seguridad interior pareciera no haber caminado por la alfombra roja, pareciera ser que no es el personaje estelar en esta legislación que ha generado controversia.

En efecto, se ha reiterado que la legislación en materia de seguridad interior aprobada en *fast track* el 21 de diciembre de 2017, es la continuidad a la política de legalizar la militarización, de una política de violencia, control social y violatoria de los derechos humanos.⁹ También, se ha insistido que “la Ley consolida un modelo de seguridad que no ha dado los resultados esperados y ha causado un gran sufrimiento a las personas en el país”.¹⁰ No obstante, ¿Quién se ha pronunciado sobre el término empleado de seguridad interior? ¿Quién ha puesto cuidado a la noción de seguridad interior que redactaron nuestros legisladores?

⁹ Jan Jarab, representante en México de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), boletín de prensa no. 2227, 21 de marzo de 2018.

¹⁰ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, ONU-DH: la ley de seguridad interior consolida un modelo de seguridad que no ha dado los resultados esperados, comunicado de prensa 18 de diciembre de 2018, p. 01.

De manera anticipada anunciamos que, la expresión empleada en esta legislación no solo genera confusión, sino más allá de eso, el alcance que se le ha otorgado al término seguridad interior evidencia un concepto anticuado, ambiguo, un pensamiento mal definido, antagónico a los derechos humanos. Lo anterior, se sustenta básicamente en la naturaleza otorgada al termino seguridad interior que es asociado específicamente a “la seguridad del Estado y no a la seguridad de las personas”.¹¹

Ante este panorama, es conveniente analizar el concepto de seguridad interior, se hace indispensable trazar la línea sobre los alcances que puede llegar a tener, así como la importancia de conocer su amplitud, para poder contrastarla con la noción otorgada en la legislación en materia de seguridad interior.

1.1. De la seguridad del Estado a la seguridad de las personas

A pesar de estar en boga, la seguridad interior continúa siendo un término poco explorado, simplemente pareciera no existir en el modelo jurídico mexicano. Nuestra norma constitucional federal tan solo la menciona en una ocasión y solo lo hace para categorizarla, o bien como facultad, o bien como obligación, del presidente de la república.¹² Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máxima instancia jurisdiccional y último interprete de la constitución mexicana, hasta el momento no ha entrado a detalle sobre el concepto y los alcances que puede llegar a tener dicha expresión.

Ahora bien, el concepto de seguridad interior ha sufrido una importante transformación. Para comprenderlo de una mejor manera, trataremos de categorizarlo en dos vertientes. Primero, aquella seguridad interior que tiene como objeto central de preocupación la seguridad del Estado. Es decir, su

¹¹ Aguirre Espinoza, Santiago (Especialista del Centro de Derechos Humanos, Miguel Agustín Pro.), Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, de Defensa Nacional, de Marina y Estudios Legislativos Segunda, respecto de la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, Senado de la República, 13 de diciembre de 2017, p. 55.

¹² Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República, *Seguridad interior. Elementos para el debate*, temas estratégicos 39, segunda quincena, enero 2017, p. 13.

finalidad primordial es buscar la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado,¹³ una seguridad interior que está implícitamente contemplada en la concepción de la seguridad nacional.

Por otro lado, el concepto de seguridad interior se asocia a la seguridad de las personas o grupos sociales. En este contexto, la seguridad interior significa la protección de las personas y de los valores de libertad y democracia, para que todos puedan disfrutar de sus vidas cotidianas sin temor. También refleja la visión de los desafíos de hoy y nuestra determinación de hacer un frente común para encarar las amenazas.¹⁴

En suma, lo que diferencia un criterio de otro es básicamente el objetivo que persigue. Por un lado, una seguridad interior que tiene como principal propósito el procurar la seguridad del Estado y, por otra parte, aquella seguridad interior que tiene como objeto central de preocupación la seguridad y protección de las personas. Así, la distinción que se presenta entre ambas posturas lo expone claramente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos:

En este orden de ideas, la Comisión entiende pertinente recordar que la expresión seguridad ciudadana surgió, fundamentalmente, como un concepto en América Latina en el curso de las transiciones a la democracia, como medio para diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia frente a la seguridad en los regímenes autoritarios. En estos últimos, el concepto de seguridad está asociado a los conceptos de “seguridad nacional”, “seguridad interior” o “seguridad pública”, los que se utilizan en referencia específica a la seguridad del Estado. En los regímenes democráticos, el concepto de seguridad frente a la amenaza de situaciones delictivas o violentas, se asocia a la “seguridad ciudadana” y se utiliza en referencia a la seguridad primordial de las personas y grupos sociales. Del mismo modo, contrariamente a los

¹³ Barbosa Huerta, Luis Miguel Gerónimo, Iniciativa que expide la Ley de Seguridad Interior, Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 11 enero de 2017, p. 05.

¹⁴ Secretaría General del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de la Unión Europea, *Estrategia de seguridad interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad*, Bélgica, Luxemburgo, 2010, p. 12.

conceptos también utilizados en la región de “seguridad urbana” o “ciudad segura”, la seguridad ciudadana se refiere a la seguridad de todas las personas y grupos, tanto en las zonas urbanas como rurales.¹⁵

En ese sentido, podemos decir que aquella seguridad interior que antepone la protección del Estado es, por definición, asociada a los regímenes autoritarios, donde “se recurre a la represión y a la fuerza para que aquéllos que detentan el poder puedan ejercerlo sobre la voluntad de la población civil”,¹⁶ lo que ha influido para justificar represión, autoritarismo, violación de derechos humanos y ausencia de vida democrática”.¹⁷

Por otro lado, debe comprenderse que una seguridad interior ligada fundamentalmente a la protección de la vida, la seguridad y el bienestar de los ciudadanos, es vinculada con los regímenes democráticos donde “existe consenso en que perdura un fuerte vínculo entre democracia y respeto efectivo de los derechos humanos, protección de los derechos humanos y percepción de seguridad de parte de la población.”¹⁸

Ante ello, surgen nuevas visiones que introducen normas o valores orientados a gobernar la seguridad desde diversas alternativas. En otras palabras, por la búsqueda de nuevas formas de manejar las violencias, bajo concepciones de seguridad que van más allá de lo meramente militar y policial, como es el caso de la seguridad ciudadana.¹⁹

¹⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, Organización de los Estados Americanos (OEA), OEA/Ser.L/V/II., Doc. 57, 31 diciembre 2009, párr. 21, p. 08.

¹⁶ Segal Feilich, Ariel, “Totalitarismo, dictadura y autoritarismo: definiciones y re-definiciones”, *Revista Gobierno y Gestión Pública. Revista digital del Instituto de Gobierno y de Gestión Pública de la Universidad de San Martín de Porres*, vol. 01, núm. 01, año 2014, p. 12.

¹⁷ Herrera-Lasso, Luis y González, Guadalupe, “Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México”, en Aguayo Quezada, Sergio, y Bagley, Bruce Michael (comps.), *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, 2ª. ed., México, siglo veintiuno editores, 2002, p. 399.

¹⁸ Meza O., Lucía y Soto M., Daniel, “Seguridad, derechos humanos y democracia: ¿Un nuevo paradigma?”, *Revista IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos)*, núm. 49, año 2009, p. 242.

¹⁹ Ortega Contreras, Carolina, “El tránsito de seguridad del Estado a seguridad ciudadana en Colombia (1991-2013): una aproximación desde los referenciales de política pública”, *Revista Ciudades, Estados y Política*, vol. 3, núm. 2, 2016, p. 37.

Desde luego, la seguridad interior desde una perspectiva de la seguridad ciudadana se enfoca hacia la prevención, hacia una visión integral del problema; asumiendo que no sólo mediante armas y grupos policiales se podrá disminuir el problema de la violencia en todas sus manifestaciones y la seguridad.²⁰

Es decir, frente a los principales riesgos y amenazas que pudiera padecer la seguridad interior,²¹ como el terrorismo, la delincuencia organizada, el tráfico de drogas, la ciberdelincuencia, la trata de personas, el tráfico de armas y la delincuencia transnacional que se adaptan muy rápidamente a la evolución científica y tecnológica, se debe “dar respuesta a esos desafíos bajo el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el Estado de

²⁰ Estrada Rodríguez, José Luis, “Democracia, Estado y seguridad ciudadana. Descripción teórica sobre la ruptura en el paradigma del Estado como garante exclusivo de la seguridad”, *Alegatos*, núm. 84, mayo-agosto, 2013, p. 373.

²¹ Artículo 4o., fracción II, de la Ley de Seguridad Interior.

Artículo 4. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. Acciones de Seguridad Interior: Aquellas que realizan las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas, por sí o en coordinación con los demás órdenes de gobierno, orientadas a identificar, prevenir, atender, reducir y contener riesgos y amenazas a la seguridad interior;

II. Amenazas a la Seguridad Interior: Las que afecten los principios establecidos en el artículo 3 y las contenidas en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional que tienen su origen en territorio nacional; las emergencias o desastres naturales en un área o región geográfica del país; las epidemias y demás contingencias que afecten la salubridad general; o las que afecten los deberes de colaboración de las entidades federativas y municipios en materia de seguridad nacional;

III. Riesgo a la Seguridad Interior: Situación que potencialmente puede convertirse en una Amenaza a la Seguridad Interior;

IV. Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior: El mandato ejecutivo que habilita la intervención de la Federación, incluidas las Fuerzas Armadas, para que por sí o en coordinación con otras autoridades, realicen acciones de Seguridad Interior para contener y reducir Amenazas a la Seguridad Interior;

V. Fuerzas Armadas: El Ejército, Armada y Fuerza Área;

VI. Fuerzas Federales: Las instituciones policiales federales;

VII. Inteligencia para la Seguridad Interior: El conjunto de conocimientos obtenidos a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información para la toma de decisiones en materia de seguridad interior;

VIII. Seguridad Interior: Lo previsto en el artículo 2 de la presente Ley;

IX. Seguridad Nacional: Lo previsto en la Ley de Seguridad Nacional, y

X. Uso legítimo de la fuerza: La utilización racional y proporcional de técnicas, tácticas, métodos, armamento y protocolos que realiza el personal de las Fuerzas Federales y, en su caso, las Fuerzas Armadas, para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia, según sus características y modos de ejecución.

Derecho, la democracia, el diálogo, la tolerancia, la transparencia y la solidaridad”.²²

Por ello, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH), ha reiterado la necesidad de que el Estado mexicano ponga en práctica medidas que atiendan realmente la crisis de violencia que vive el país, combatan las graves violaciones de derechos humanos y erradiquen la impunidad que reproduce la criminalidad. Sólo con la adopción de un enfoque de seguridad ciudadana, el fortalecimiento e independencia de la procuración de justicia, la profesionalización y dignificación de las corporaciones policiales y el establecimiento de una política efectiva de rendición de cuentas, entre otras acciones, es que México superará la situación crítica en que se encuentra.²³

Ahora bien, las interrogantes que toca plantearnos son, la Ley de Seguridad Interior aprobada en diciembre de 2017 ¿Bajo qué enfoque percibe el término seguridad interior? ¿Será desde la óptica de la seguridad del Estado, o bien, desde la protección primordial de las personas o grupos sociales? Sin duda alguna, la legislación en materia de seguridad interior, al referir de inicio 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 (artículo 2o.), habilitando la intervención de las Fuerzas Armadas (numeral 4o., fracción IV), “dicha Ley propone un modelo contrario a una política de seguridad ciudadana. Preocupa el establecimiento de medidas irrazonables y desproporcionadas, propias de un Estado autoritario.”²⁴

²² Pérez Francesch, Joan Lluís y Gil Márquez, Tomás, “Las Estrategias de Seguridad: instrumentos para la lucha por un mundo más libre y seguro. Una visión desde España, *Revista de Derecho*, Universidad del Norte Barranquilla, núm. 44, julio-diciembre, 2015, p. 349.

²³ Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH), *Comunicado de prensa: la ley de seguridad interior consolida un modelo de seguridad que no ha dado los resultados esperados*, 18 de diciembre de 2017, p. 02.

²⁴ Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, “Ley de Seguridad Interior propone un modelo contrario a una política de seguridad ciudadana”, *Dirección*

Una vieja verdad es la relativa a que las fuerzas armadas no constituyen un medio adecuado para su empleo en operaciones de seguridad interior. La dimensión, composición, organización, doctrina y adiestramiento de estas fuerzas no son aptos para operaciones policiales; y su utilización tiene consecuencias que van desde excesivas pérdidas humanas y materiales hasta injerencia militar en el gobierno de los países que recurren a esta práctica.²⁵

Ante ello, la ONU-DH frecuentemente ha exigido a nuestro país “poner fin a la estrategia de guerra y asumir un enfoque de seguridad ciudadana”.²⁶

Pese a todas estas observaciones, México continúa apostándole a la estrategia de emplear las Fuerzas Armadas para responder a los retos actuales y amenazas que padece la seguridad interior, reflejando una estrategia contraria al valor común del respeto de los derechos humanos. Y no solo eso, sino además evidencia un programa ineficaz, contraproducente, poco útil que de nada sirve frente a los desafíos actuales que genera la evolución científica y tecnológica.

En efecto, pensar en una legislación que postula a las Fuerzas Armadas para preservar la seguridad interior, demuestra una estrategia anticuada, incapaz, que difícilmente puede hacer frente ante los nuevos retos que se presentan, frente a las amenazas que han evolucionado debido a la transformación que trajeron aparejada la globalización y la difusión de nuevas tecnologías de las comunicaciones.

Ahora, el cuestionamiento que debemos plantearnos sería ¿Qué podría hacer el Ejército frente a una delincuencia transfronteriza, ante los ciberataques? De manera clara ¿Qué hicieron nuestras Fuerzas Armadas ante el ataque

General de Comunicación por los Derechos Humanos, boletín de prensa 28/2018, 02 de marzo de 2018, p. 01.

²⁵ Uguarte, José Manuel, *Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina: sus peculiaridades respecto de los vigentes en otras regiones, y las consecuencias políticas de tales peculiaridades*, 2008, p. 61.

²⁶ Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH), *Palabras de Jan Jarab para la Segunda Conferencia Internacional “Seguridad y justicia en democracia: hacia una política de Estado centrada en los derechos humanos”*, 26 de febrero de 2018, p. 03.

cibernético ocurrido recientemente en nuestro país, que involucre un monto de \$300 millones de pesos?²⁷ Porque sí, aunque la legislación en materia de seguridad interior no otorga un listado claro de cuáles son aquellos riesgos o amenazas que la asechan, la delincuencia transnacional, la trata de seres humanos, la explotación sexual de menores, la delincuencia económica, la ciberdelincuencia, inclusive, la corrupción,²⁸ son solo algunas categorías que se insertan dentro de las amenazas comunes, dentro de los desafíos actuales que se anteponen a la seguridad interior.

Dando respuesta al cuestionamiento expuesto en el párrafo previo. Claro está que las Fuerzas Armadas no hicieron nada ante aquel ciberataque. Pero no porque nuestro Ejército no haya querido, sino simplemente porque la sofisticación tecnológica que se empleó para cometer este ataque cibernético, hasta ese momento, era prácticamente desconocida en nuestro país. Confirmando una vez más que, las armas no son la solución. Apostarle todo a las Fuerzas Armadas de nada sirve, poco pueden hacer ante los riesgos y amenazas actuales que acometen a la seguridad interior.

En ese contexto, es conveniente contrastar lo anterior con diversos programas implementados en otros sitios. De manera particular, observaremos aquel plan empleado por Estados Unidos (EE. UU.) y la Unión Europea (UE), ya que cuentan con una bien elaborada estrategia para hacer frente a todos estos retos que abordan a la seguridad interior, programas que se distinguen por ser claros y bien organizados. Lo anterior, con la finalidad de conocer cuál es el objetivo fundamental que persigue, qué amenazas son consideradas y cuáles son las medidas utilizadas para preservar la seguridad interior.

²⁷ Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP), *Síntesis informativa*, 17 de mayo de 2018. Disponible en: <<http://imcp.org.mx/wp-content/uploads/2018/05/Mayo-17.pdf>>.

²⁸ Secretaria General del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de la Unión Europea, *Estrategia de seguridad interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad*, Bélgica, Luxemburgo, 2010, p. 12.

ESTADOS UNIDOS²⁹	UNIÓN EUROPEA³⁰
<p>EE. UU. contempla una estrategia clara y bien organizada sobre seguridad interior, traducida como <i>Homeland Security</i> (HS). El Departamento de Seguridad Nacional (The Department of Homeland Security-DHS), es el encargado de su preservación, cuya misión vital es "salvaguardar al pueblo estadounidense". Para ello, la visión de la seguridad interior es garantizar una patria que sea segura y resistente contra peligros o amenazas. Hay cinco misiones principales:</p> <p>1. Prevenir el terrorismo y mejorar la seguridad: Los terroristas buscan medios de ataque sofisticados, que incluyen armas químicas, biológicas, radiológicas, nucleares y explosivas, y ataques cibernéticos. Los esfuerzos del Departamento para prevenir el terrorismo se centran en un enfoque en capas basado en el riesgo para la seguridad en nuestros sistemas de transporte de pasajeros y carga, y en nuestras fronteras y puertos de entrada. Incluye nuevas tecnologías para: detectar explosivos y otras armas; ayuda a proteger las redes cibernéticas del ataque; construir asociaciones de intercambio de información. Se realiza este trabajo cooperativamente con otras agencias federales, estatales, locales, tribales y territoriales, así como con socios internacionales.</p> <p>2. Asegure y administre las fronteras: Proteger las fronteras de la nación - tierra, aire y mar- de la entrada ilegal de personas, armas, drogas y contrabando es vital para la seguridad de nuestra patria, así como para la prosperidad económica. DHS ha desplegado niveles sin precedentes de personal, tecnología</p>	<p>La estrategia de la UE demuestra el firme compromiso de afrontar los siguientes desafíos: proteger los derechos y libertades; priorizar la prevención y la anticipación; atender a las causas de la inseguridad y no sólo los efectos; implicar a todos los sectores, que de una forma u otra, desempeñen una función en la protección pública (político, económico, social, etc.); comunicando las políticas de seguridad a los ciudadanos; y, por último, reconocer la interdependencia entre la seguridad interna y externa en la construcción de un enfoque de "seguridad global" en relación con terceros países.</p> <p>Los mayores desafíos para la seguridad interior de la UE. La delincuencia aprovecha las condiciones ofrecidas por una sociedad globalizada, como las comunicaciones de alta velocidad, la alta movilidad, y las transacciones financieras instantáneas. Asimismo, hay fenómenos que tienen un impacto transfronterizo sobre la seguridad dentro de la UE. Por lo tanto, hay una serie de importantes amenazas comunes que se pueden identificar:</p> <p>El terrorismo, en cualquiera de sus formas, tiene un absoluto desprecio por la vida humana y los valores democráticos. Su alcance global, sus consecuencias devastadoras, su capacidad para reclutar a través de la radicalización y la difusión de propaganda a través de Internet, y los diferentes medios a través de los que es financiado, hacen que el terrorismo sea una amenaza importante y en constante evolución para nuestra seguridad.</p>

²⁹ Homeland Security (DHS). Disponible en: <<https://www.dhs.gov/>>.

³⁰ Consejo de la Unión Europea, Proyecto de Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: "Hacia un modelo europeo de seguridad", Bruselas, 23 de febrero de 2010, 5842/2/10, pp. 1-18.

y recursos. En enero de 2017, el presidente anunció una serie de Órdenes Ejecutivas que proporcionan al Departamento recursos adicionales, herramientas y personal para llevar a cabo el trabajo crítico de asegurar nuestras fronteras. Proteger al pueblo estadounidense es la más alta prioridad de nuestro gobierno y este Departamento.

3. Hacer cumplir y administrar las leyes de inmigración: Nuestro objetivo principal es fortalecer la seguridad y la integridad del sistema de inmigración a través de adjudicaciones eficientes y consistentes de beneficios, detección de fraude y mejor servicio al cliente.

4. Salvaguardar y asegurar el ciberespacio: El ciberespacio y su infraestructura subyacente son vulnerables a una amplia gama de riesgos derivados tanto de las amenazas físicas y cibernéticas como de los riesgos. Sofisticados actores cibernéticos y naciones-estado explotan vulnerabilidades para robar información y dinero y están desarrollando capacidades para interrumpir, destruir o amenazar la entrega de servicios esenciales.

5. Asegurar la resiliencia a los desastres. Recuperarse de un desastre es un proceso gradual. La seguridad es un problema primordial, al igual que el bienestar mental y físico.

La asistencia por desastre es dinero o asistencia directa para individuos, familias y empresas cuya propiedad ha sido dañada o destruida y cuyas pérdidas no están cubiertas por el seguro. Está destinado a ayudarlo con los gastos críticos que no pueden cubrirse de otras maneras. Proporcionar asistencia por desastre:

Vivienda temporal (un lugar para vivir por un período limitado de tiempo): hay dinero disponible para alquilar un lugar para vivir, o una unidad de vivienda provista por el gobierno.

La delincuencia organizada y grave es de importancia creciente. En sus diversas formas, tiende a aparecer allí donde puede obtener el

mayor beneficio financiero con el menor riesgo, independientemente de fronteras. El tráfico de drogas, la delincuencia económica, el tráfico de seres humanos, la trata de personas, el tráfico de armas, la explotación sexual de menores y pornografía infantil, los delitos violentos, el blanqueo de dinero y la falsificación de documentos son sólo algunos de los modos en los que la delincuencia organizada y grave se manifiesta en la UE. Además, *la corrupción es una amenaza*

a las bases del sistema democrático y del Estado de Derecho.

La ciberdelincuencia representa una amenaza global, técnica, transfronteriza y anónima para nuestros sistemas de información y a causa de esto, supone numerosos desafíos adicionales para las autoridades policiales.

La delincuencia transfronteriza como el delito menor o contra la propiedad, frecuentemente cometido por bandas, cuando representa un impacto significativo en la vida diaria de los europeos.

La violencia en sí misma, como la violencia juvenil o la violencia en los eventos, incrementa el daño ocasionado por los delitos y puede dañar significativamente a la sociedad.

Los desastres naturales, y los causados por el hombre, tales como incendios forestales, terremotos, inundaciones y tormentas, las sequías, las insuficiencias de energía y los fallos graves de las tecnologías de la información y la comunicación representan desafíos de seguridad. En la actualidad, los sistemas de protección civil constituyen un elemento esencial de cualquier sistema de seguridad moderno y avanzado.

<p><i>Reparación:</i> el dinero está disponible para los propietarios para reparar el daño del desastre a su residencia principal que no está cubierto por el seguro. El objetivo es hacer que el hogar dañado sea seguro, sanitario y funcional;</p> <p><i>Reemplazo:</i> el dinero está disponible para los propietarios para reemplazar su hogar destruido en el desastre que no está cubierto por el seguro.</p> <p><i>Construcción de vivienda permanente:</i> asistencia directa o dinero para la construcción de una casa.</p> <p><i>Otras necesidades:</i> costos médicos, dentales, funerarios y de entierro relacionados con el desastre; combustibles para una fuente primaria de calor; ropa y artículos para el hogar; herramientas requeridas para su trabajo; y materiales educativos necesarios.</p> <p>6. Tráfico humano: El DHS es responsable de investigar el tráfico de personas, arrestar a los traficantes y proteger a las víctimas. DHS inicia cientos de investigaciones y realiza numerosos arrestos cada año, utilizando un enfoque centrado en la víctima. DHS también procesa el alivio de la inmigración a través de la presencia continua (CP), visas T y visas U a las víctimas de la trata de personas y otros delitos designados.</p> <p>¿Cuál es la medida que EE. UU. emplea para preservar la seguridad interior? Cientos de miles de personas de todo el gobierno federal, los gobiernos estatales, locales, tribales y territoriales, el sector privado y otras organizaciones no gubernamentales, todos, son responsables de la ejecución de estas misiones. Estas son las personas que interactúan regularmente con el público, que son responsables de la seguridad pública, que poseen y operan las infraestructuras y servicios críticos de nuestra nación, que realizan investigación y desarrollan tecnología, y</p>	<p>Enfoque amplio e integral de la seguridad interior de la UE. La seguridad interna debe considerarse que engloba un amplio conjunto de medidas con una doble dimensión: horizontal y vertical. La dimensión horizontal: Para alcanzar un nivel adecuado de seguridad interior en un entorno global y complejo se requiere la participación de las autoridades policiales y de gestión de fronteras, con el apoyo de la cooperación judicial, los organismos de protección civil, y también de los sectores políticos, económicos, financieros, sociales y privados, incluidas las organizaciones no gubernamentales. Asimismo, debemos tener en cuenta la dimensión vertical de la seguridad a varios niveles: la cooperación internacional, las políticas y las iniciativas de seguridad de la UE, la cooperación regional entre los Estados miembros y las propias políticas nacionales, regionales y locales de los Estados miembros.</p> <p>Entre los principales objetivos de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE están <i>la prevención y anticipación sobre la delincuencia</i> y los desastres naturales y los causados por el hombre, así como mitigar su potencial impacto.</p> <p>Mientras que el procesamiento efectivo de los autores de un delito sigue siendo esencial, una mayor atención a la prevención de delitos y atentados terroristas antes de que se produzcan puede ayudar a reducir las consecuencias del daño humano o psicológico que a menudo es irreparable.</p> <p>La prevención de la delincuencia implica abordar las raíces de las causas y no sólo los actos delictivos y sus consecuencias. Las políticas de seguridad, especialmente las de prevención, deben adoptar un enfoque amplio, que incluye no sólo las agencias policiales, sino también las instituciones y a los profesionales, tanto a nivel</p>
--	--

<p>que vigilan, preparan y responden a las emergencias amenazas y desastres. Estos profesionales de seguridad nacional deben tener una idea clara de lo que se necesita para lograr la visión general articulada anteriormente. Los deberes son muy variados y el objetivo es claro: mantener a los Estados Unidos a salvo.</p>	<p>nacional como local. Por lo tanto, debe obtenerse cooperación con otros sectores como escuelas, universidades y otras instituciones educativas, a fin de prevenir que los jóvenes desarrollen conductas delictivas.</p>
---	--

En suma, tanto EE. UU. como la comunidad política de la UE, contemplan una seguridad interior cuya misión primordial es la protección de los derechos y libertades. Partiendo de ello, los desafíos que se atienden en ambas propuestas son variados, va desde el terrorismo, ciberespacio, tráfico de humanos, la violencia en sí misma, hasta contemplar de manera notable, los desastres naturales como un problema de seguridad interior. Cada una de estos riesgos o amenazas, además de contemplarse con una visión actual que considera las ventajas y desventajas de una sociedad globalizada, proporcionan una asistencia bien organizada para combatirla.

Lo que es resaltable en ambos programas de seguridad, es la importancia que se otorga a las medidas utilizadas para la preservación de la seguridad interior. EE. UU., señala que la responsabilidad recae en cientos de miles de personas del gobierno federal, estatales, locales, tribales y territoriales, el sector privado y otras organizaciones no gubernamentales, todos, son responsables. Por su parte, la UE, indica una doble dimensión. Horizontal, que requiere la participación de autoridades policiales y de gestión de fronteras, con el apoyo de la cooperación judicial, los organismos de protección civil, y también de los sectores políticos, económicos, financieros, sociales y privados, incluidas las organizaciones no gubernamentales. Y, la vertical, contemplando la cooperación internacional, las políticas y las iniciativas de seguridad de la UE, la cooperación regional entre los Estados miembros y las propias políticas nacionales, regionales y locales de los Estados miembros.

De manera general, tanto EE. UU. como la UE cuentan con una bien entramada estrategia de seguridad interior, un plan que requiere la colaboración de todas las autoridades de gobierno, sector privado, político, económico, financiero, incluidas las organizaciones no gubernamentales. Y, por supuesto, también la cooperación regional e internacional. Todos, son responsables de la preservación de la seguridad interior. Además, le apuestan a la prevención y anticipación de la delincuencia, lo que implica abordar las raíces de las causas y no sólo los actos delictivos y sus consecuencias.

Contrastando con lo anterior, en nuestro país es notorio que la visión que se tiene del término seguridad interior, no se aproxima en absoluto a conformar una estrategia bien definida y estructurada de colaboración y participación de los distintos sectores, siendo casi imposible pensar que se busque una cooperación con los organismos no gubernamentales. Está claro que el concepto que se perfila en México, que yace en la legislación en materia de seguridad interior, no está ni siquiera asociado al respeto de los derechos o libertades, mucho menos está enfocado a perseguir la seguridad de las personas o grupos sociales. Es evidente que nuestra manera de concebir la seguridad interior es distinta.

Pensar la seguridad interior en México es todo lo contrario. Lejos de apostarle a una estrategia de prevención y anticipación, es apostarle a una “estrategia de guerra”, de combate, de ataque, de perseguir delincuentes. Lejos de buscar una estrategia bien definida y estructurada de colaboración y participación de los distintos sectores, es confiarle todo a las Fuerzas Armadas para que sean los únicos encargados de preservar la seguridad interior. Lejos de asociar la seguridad interior con la seguridad de las personas o grupos sociales, es procurar la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado.

En conclusión, en México la seguridad interior está exclusivamente entregada a un régimen policiaco militar, donde ilusamente se ha llegado a pensar que la solución a los problemas de seguridad que padecemos debe ser solucionado

por la disciplina castrense, a través de un “brazo armado”. No obstante, debido a las repercusiones que esto ha generado, debemos empezar a concebir la seguridad interior desde otra perspectiva, dando lugar a nuevas formas de manejar la violencia, enfocada hacia la prevención o anticipación, hacía una visión integral del problema, debemos buscar un enfoque desde la seguridad ciudadana, donde lo primordial es transitar de la seguridad del Estado a la seguridad de las personas.

2. La seguridad nacional desde una perspectiva integral

La indefinición de seguridad nacional trajo consigo grandes repercusiones sociales que se encuentran subrayadas en la historia de nuestro país, dicha expresión “pudo ser utilizada por los gobiernos en turno de manera que ésta se acomodara a sus intereses y no a los de la nación o del Estado mismo. En el pasado, en México, dicha expresión podía ser utilizada para justificar acciones represivas e ilegales contra los opositores, con el argumento de que se defendía la nación.³¹

En el caso mexicano, quizá el acotamiento más emblemático donde el término seguridad nacional fue utilizado para justificar una acción represiva, fue la coacción del movimiento estudiantil de 1968. En esta acción represiva conocida como la matanza en la Plaza de las Tres Culturas de Tlatelolco, el presidente en turno Gustavo Díaz Ordaz, tergiverso de tal manera la expresión “seguridad nacional” para justificar el asesinato cometido por policías, militares y paramilitares de un gran número de estudiantes, quienes se manifestaban en contra del gobierno autoritario y clamaban el respeto de la autonomía universitaria. Al respecto, el doctor Carlos Montemayor refiere:

(A) lo largo de treinta años ha sido imposible descubrir los motivos irrazonables de la masacre de Tlatelolco porque en nuestro sistema político se confunde la tarea del gobernante con una especie de

³¹Angulo Jacovo, Juan Manuel, *Seguridad nacional y derechos humanos en México (1917-2008)*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), 2014, pp. 03-04.

privilegio privado que él puede ejercer en cualquier circunstancia y momento. Pero las tareas públicas y el poder no son patrimonio personal. No puede estar la memoria histórica, institucional, de México, a merced del capricho, buena disposición, valentía o generosidad privada. ¿Por qué aceptamos que las tareas de seguridad nacional permanezcan supeditadas a los intereses de los grupos de poder en turno? Deben estar claras e institucionalmente delimitadas para servir al país.³²

De esta manera, el concepto de seguridad nacional estaba sesgado, ya que era matizado en términos políticos, dando como resultado que los enemigos del régimen, o sea, los opositores, se convirtieran en los enemigos de la seguridad nacional, éstos eran disuadidos, reprimidos o neutralizados para justificar actos ilegítimos de autoridad, cuyo único propósito era procurar la continuidad del régimen.³³

No contar con un criterio definido sobre la conceptualización, fines, alcances y limitaciones de la expresión “seguridad nacional”, provocó que el Estado, de manera “discrecional”, determinara cuáles eran aquellos actos o circunstancias que tienen que cumplirse para considerar una amenaza real a la seguridad de la nación. Es decir, el término seguridad nacional quedaba sujeto al arbitrio del Estado. Por tanto, se hace sustancial entrar a detalle sobre cuál es el término de seguridad nacional, contemplando las aristas actuales que trae consigo.

2.1. La seguridad nacional desde un enfoque de la seguridad humana

En México, la noción de seguridad nacional pareciera estar detenida en el tiempo, pareciera ser que el surgimiento de nuevas teorías no abonan en nada en su construcción. Aparentemente ha sido sembrada en un suelo infértil, estéril, donde no brotan pensamientos nuevos. En una superficie desértica,

³² Montemayor, Carlos, *La guerrilla recurrente*, México, Debate, 2007.

³³ Lima Malvido, María de la Luz, “De la política criminal a la seguridad nacional”, en García Ramírez, Sergio y De González Mariscal, Olga Islas (coords.), *La situación actual del sistema penal en México. XI jornadas sobre justicia penal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)/Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ)/Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), 2011, p. 403-404.

donde el término de seguridad nacional aún continúa encausándose hacia la preservación de la permanencia del Estado, sus intereses e instituciones.

En efecto, la noción de seguridad nacional que impera en nuestro país tiene un enfoque anticuado, donde, si bien, se ha dejado atrás la idea de que las amenazas se limitan exclusivamente a los ataques provenientes de otros Estados, aún continúa un planteamiento obsoleto, al percibir de una manera muy concreta, las amenazas internas acotadas básicamente al tradicional terrorismo, espionaje, sabotaje, rebelión, traición a la patria.

Es conveniente mencionar que, nuestro sistema jurídico cuenta con una legislación en materia de seguridad nacional (LSN).³⁴ Donde, de manera particular, conceptualiza este término como “las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano” (artículo 3o.). Dejando en descubierto que, por lo que toca a la frase “seguridad nacional”, ésta se refiere exclusivamente a la protección del Estado, siendo la primera preocupación, relativa a la seguridad, su propia supervivencia.³⁵

Ciertamente, esto ha provocado que el concepto de seguridad nacional sea muy acotado en cuanto a los objetivos y alcances que debe atender. Pues, no debe olvidarse que en la actualidad los cambios geográficos y políticos, la variación y globalización de los escenarios y también la utilización generalizada de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) han llevado a una transformación de los conceptos y, consecuentemente, a la evolución de las necesidades, con la aparición de nuevos actores y amenazas,

³⁴ Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, *Ley de Seguridad Interior*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005, última reforma 26-12-2005, pp. 1-16.

³⁵ Guerrero Gutiérrez, Eduardo, *Transparencia y seguridad nacional*, 18 cuaderno de transparencia, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), 2015, p. 11.

impactando directamente en las doctrinas, métodos y técnicas de la seguridad.³⁶

Ante este panorama, el concepto de seguridad nacional debe evolucionar, debe trascender, debe superar aquella visión estática asociada a la protección del Estado, sus intereses e instituciones, la preservación de su soberanía, territorio y gobernabilidad, para ser concebida ahora desde en un enfoque distinto, desde una visión dirigida hacia la protección de las personas, hacia la protección de los derechos humanos.

Por ello, las visiones estatocéntricas clásicas de la seguridad nacional han evolucionado, transformándose en concepciones más antropocéntricas, en donde el objeto referente de protección deja de ser exclusivamente el gobierno o el territorio y el espectro de protección se amplía hacia las personas y hacia otros ámbitos de la vida humana.³⁷ Es decir, la concepción de la seguridad nacional ha dado un giro para considerar a la ciudadanía y el respeto a los derechos humanos como ejes fundamentales de esta nueva visión.

En este escenario, la seguridad nacional debe ser observada “más allá de la estrecha percepción definida en términos de amenazas y protección de los objetivos estratégicos de la política exterior y adoptar una visión de la seguridad desde el punto de vista de las vidas de las personas”.³⁸ En otras palabras, la seguridad nacional no solo debe tener como objeto de defensa la integridad, estabilidad y permanencia del Estado, sino, además, debe tener como fundamento prioritario la preservación de los derechos humanos y el mantenimiento de las condiciones materiales que permitan el desarrollo y el bienestar.

³⁶ Davara, Fernando, “Las TIC y las amenazas a la seguridad nacional; ciberseguridad”, en Fernández Hernández, Antonio (coord.), *Nuevas amenazas a la seguridad nacional. Terrorismo criminalidad organizada y tecnologías de la información y la comunicación*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013, p. 147.

³⁷ Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo, “Antiguas y nuevas amenazas a la seguridad de American Latina”, *Bien Común*, vol. 13, núm. 152, agosto 2007, p. 16.

³⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano. Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua*, Nueva York, 2006, p. 03.

Por tanto, la nueva concepción de la seguridad nacional es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.³⁹

Ahora bien, cuando se trata de conceptualizar la seguridad nacional por supuesto no podemos olvidar referir los riesgos que la acometen; esto debe hacerse con una perspectiva integral que involucre diversos rubros, problemas nacionales (dependencia comercial, alimentaria, financiera, tecnológica y pérdida de soberanía nacional), el deterioro de los recursos humanos (desempleo, la pobreza y la migración) y los naturales, mediante la destrucción del medio ambiente y la privatización o extranjerización de tales recursos (minerales, bosques, etc.) y de infraestructura estratégica como aeropuertos, ferrocarriles, puertos marítimos y carreteras.⁴⁰ Simplemente, la seguridad nacional debe preocuparse por garantizar “aquella situación donde la mayoría de los sectores y clases sociales de la nación tienen garantizadas sus necesidades materiales vitales”.⁴¹

Por ello, cuando se plantee el cuestionamiento de ¿Cuáles son los riesgos o amenazas a la seguridad nacional? Debe contemplarse distintos panoramas, no observados desde un enfoque tradicional vinculada únicamente a las amenazas violentas, internas o externas, sino además debe incluirse aquellos riesgos actuales generados ante escenarios globales y la utilización de las TIC que han hecho surgir nuevas amenazas. Por ejemplo, “el crimen organizado, el tráfico de armas, personas y estupefacientes, los riesgos medioambientales

³⁹ Organización de los Estados Americanos (OEA), *Conferencia especial sobre seguridad*, OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/dec.1/03 rev. 1, 28 octubre 2003, p. 02.

⁴⁰ Piñeyro, José Luis, “Las Fuerzas Armadas mexicanas en la seguridad pública y la seguridad nacional”, en Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica (coords.), *Seguridad nacional y seguridad interior*, vol. XV, México, El Colegio de México, 2010, p. 178.

⁴¹ *Ídem*.

y fenómenos sociales de escala global como las migraciones masivas y las epidemias, es decir, se debe siempre procurar el resguardo de la seguridad humana”.⁴²

En efecto, la seguridad nacional debe ser observada bajo el enfoque de la seguridad humana. Esto es, además de procurar la preservación del Estado, debe otorgarse como carácter prioritario la protección de los derechos humanos. Para cimentar este planteamiento, el Informe de Desarrollo Humano aprobado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) introduce el concepto de seguridad humana, señalando que no basta con evitar la guerra entre Estados, sino se ha de buscar la protección de los seres humanos, pronunciándose en términos así de contundentes:⁴³ “la seguridad humana no es una preocupación por las armas; es una preocupación por la vida y la dignidad de las personas”.

Esta idea se sustenta básicamente en el *Informe sobre Desarrollo humano 2006*, del PNUD, en cuya parte que interesa establece:

En el mundo de principios del siglo XXI, las preocupaciones de seguridad nacional dominan las agendas internacionales. Los conflictos violentos, las preocupaciones sobre las amenazas terroristas, la proliferación de armas nucleares y el crecimiento del comercio ilícito de armas y drogas representan desafíos de gran importancia. En este contexto, es fácil olvidar algunas necesidades humanas básicas, incluidas las relacionadas con el agua. Los 1,8 millones de muertes infantiles anuales relacionadas con el agua y la falta de saneamiento eclipsan las muertes asociadas a los conflictos violentos. Ningún acto de terrorismo genera tanta devastación económica como la crisis de agua y saneamiento.⁴⁴

⁴² Santos Villareal, Gabriel Mario, *Seguridad nacional: un concepto ampliado y complejo*, México, Subdirección de Política Exterior del Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, 2009, p. 10.

⁴³ Ramos-Paúl de la Lastra, Ignacio y Bernárdez Cabello, Olaf, “Retos de la tutela judicial efectiva frente a las ciberamenazas”, en De Tomás Morales, Susana (dir.), *Retos del derecho ante las nuevas amenazas*, Madrid, Dykinson, 2015, p. 113.

⁴⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua*, Mundi-Prensa México, 2006, p. 03.

En ese sentido, en cada noción de seguridad nacional debe introducirse como una parte fundamental para su conservación algo muy importante, la seguridad humana. En otras palabras, sí, no debe perderse de vista la importancia de la protección del Estado, la preservación de su soberanía, territorio e instituciones; sin embargo, debe de prevalecer como parte de ella, la seguridad humana, donde las condiciones materiales, sociales, políticas y culturas sean adecuadas para priorizar los derechos humanos.

Ante ello, surge la siguiente interrogante ¿Cómo se lograría que la seguridad nacional este orientada hacia la seguridad humana? Se debe otorgarles a los problemas de pobreza, impunidad, corrupción, inseguridad, inclusión social, migraciones forzadas, conflictos, enfermedades, medio ambiente, desarrollo económico, como categorías amenazantes de la seguridad nacional.

De manera específica, ¿Cómo sería una seguridad nacional con un enfoque de seguridad humana? Sencillo, se debe considerar que los 53.4 millones de mexicanos en situación de pobreza,⁴⁵ que el 76.8% de la población mexicana que vive insegura,⁴⁶ que más de 20 millones de personas sin acceso a una atención médica, o de 70 millones de personas sin acceso a la seguridad social,⁴⁷ que las 20,390 personas que padecieron en los últimos años desplazamiento interno forzado en México,⁴⁸ que las estimaciones actualizadas que muestran que 7 millones de personas mueren cada año por la contaminación del aire,⁴⁹ que el bien ganado primer puesto en la lista de

⁴⁵ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*, México, CONEVAL, p. 22.

⁴⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana: cifras correspondientes a marzo de 2018*, p. 05.

⁴⁷ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas México, *Discurso de Jan Jarab para el Foro "Revisión 2018: México ante el Comité DESC de la ONU"*, 26 de abril de 2018.

⁴⁸ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH)-Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF)-Del Pueblo de los Estados Unidos de América (USAID), *Episodios de Desplazamiento Interno Forzado Masivo en México*, informe 2017, mayo 2018, p. 09.

⁴⁹ Organización Mundial de la Salud (OMS), Nueve de cada diez personas de todo el mundo respiran aire contaminado, 02 de mayo de 2018. Disponible en: <<http://www.who.int/es/news-room/detail/02-05-2018-9-out-of-10-people-worldwide-breathe-polluted-air-but-more-countries-are-taking-action>>.

países del continente americano con el más alto índice de impunidad y el cuarto lugar del Índice Global de Impunidad (IGI-2017) con 69.21 puntos,⁵⁰ que la posición 135 de 180 que ocupa nuestro país como altamente corrupto en el Índice de Percepción de la Corrupción 2017;⁵¹ todo esto, debe ser prioritario en una agenda de seguridad nacional, debe otorgarse carácter de riesgo o amenaza a la seguridad de la nación. Sin duda, este panorama haría que la seguridad nacional tuviera un enfoque de seguridad humana.

Claro, esto no es sencillo. La agenda de seguridad nacional en nuestro país, aunque se trate de un paso milimétrico, ya empieza a considerar como problemas de naturaleza diversa: “combate a la pobreza, educación con calidad, de prevención y atención de enfermedades, de equilibrio ecológico y protección al ambiente, de promoción del desarrollo económico, social y cultural”.⁵² No obstante, esto solo yace plasmado en papel, aún falta llevarlo a cabo, falta dar ese gigantesco paso, aquel cambio ideológico donde la seguridad nacional deje de estar ligada exclusivamente a la protección del Estado, para tener como primera preocupación, los derechos humanos.

3. Un acercamiento a la situación de la seguridad pública en México

La seguridad pública es una de las mayores preocupaciones en la actualidad; la población vive aterrorizada con la creciente criminalidad y la total falta de seguridad. Nadie está protegido contra la violencia; el país se zambulló en la inseguridad y el miedo. En las grandes metrópolis la violencia alcanza índices

⁵⁰ Universidad de las Américas Puebla (UDLAP)-Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ), *Índice Global de Impunidad México 2018. La impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI-MEX 2018*, Le Clercq Ortega, Juan Antonio y Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo (coords.), México, 2018, p. 07.

⁵¹ Transparency International. The global coalition against corruption, *Corruption Perception Index 2017*.

⁵² Diario Oficial de la Federación (DOF), Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, DOF: 20/05/2013.

alarmantes y ha afectado nuestra vida cotidiana, despertando actitudes de sumisión, revuelta y resignación.⁵³

El incremento notable de la delincuencia trajo el tema de la seguridad pública a la agenda política y social, de la cual ya no saldrá más. El fracaso de las políticas tradicionales para controlar el delito y la violencia abrió espacio para reformas y propuestas innovadoras. Inclusive, algunas voces comenzaron a levantarse pidiendo un cambio completo de paradigma en la seguridad pública. La idea de una seguridad pública más democrática, una mayor atención a la prevención, el surgimiento de nuevos actores, la noción de policía comunitaria o, simplemente, de una policía que compatibilizase eficiencia con respeto a los derechos humanos son todos ellos síntomas de este nuevo período de debate y efervescencia.⁵⁴

En efecto, ante los crecientes acontecimientos de violencia e inseguridad que se han suscitado a lo largo del territorio nacional, la noción de seguridad pública está siendo modificada o flexibilizada a tal grado que, aunque equivocadamente, está siendo equiparada al de seguridad interior, lo que genera que este problema que originalmente es de la competencia de las autoridades civiles de seguridad, pasen a ser ahora atribuciones y competencia de las fuerzas armadas; claro, esto conlleva que nuestro país “esté librando una guerra en contra de la delincuencia organizada, en la cual, bajo el parámetro del ejercicio de la mayor fuerza pública, también se evidencien excesos en el uso de dicha fuerza”.⁵⁵

Ante este panorama, en los últimos años hemos asistido a un cambio de la doctrina de la seguridad pública. Como función del Estado, la seguridad

⁵³ Zippin Filho, Dálio, “Ombudsman, derechos humanos y seguridad pública”, en Oliveira de Barros Leal, César (coord.), *Prevención criminal, seguridad pública y procuración de justicia. Una visión del presente y del futuro*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), 2009, pp. 144-145.

⁵⁴ Cano, Ignacio, “Políticas de Seguridad Pública en Brasil: tentativas de modernización y democratización versus la guerra contra el crimen”, *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, núm. 05, año 3, 2006, p. 137.

⁵⁵ Barrón Cruz, Martín Gabriel, *Violencia y seguridad en México en el umbral del siglo XXI*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2012, p. 163.

pública es el mecanismo idóneo para la realización de ese valor supremo del derecho que es la seguridad en su concepción genérica. Así, el Estado, mediante la coordinación de actividades, como prevención, persecución, sanción de delitos y reinserción del delincuente, salvaguarda la integridad y derechos de las personas, preserva las libertades y mantiene el orden y la paz públicos.⁵⁶

Ahora, la evolución que ha tenido la noción de seguridad pública demuestra que hoy es mucho más incluyente. Es decir, en un principio era dable “identificar la seguridad pública y el orden público, éste entendido como un estado de legalidad normal en el que la autoridad ejerce sus atribuciones y los gobernados obedecen sin protesta. Sin embargo, esta concepción ha resultado insuficiente, por lo que actualmente el concepto de seguridad pública, además de garantizar el orden público, debe garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades de la colectividad”.⁵⁷

Por ello, cuando se trata de conceptualizar a la seguridad pública en estos momentos, se requiere introducir un tema de suma importancia que se traduce en la salvaguarda de los derechos humanos y la preservación de las libertades de las personas. Pues, “no se puede dar, de ninguna manera, una contraposición entre los derechos humanos y la seguridad pública, pues se estaría afectando el fin mismo y último de su existencia. Del mismo modo, las autoridades encargadas de ejercer estas tareas deben procurar que la sociedad los vea como aliados y defensores de las personas, que tienen a su cargo su protección al proporcionarles ese entorno en el que ni su vida, ni su integridad o patrimonio idealmente se pueda ver violentado o sufrir afectación alguna, lo cual constituye su papel esencial, y no, como en algunos casos

⁵⁶ González Fernández, José Antonio, “La seguridad pública en México”, en Garza Salinas, Mario A. y Peñaloza, Pedro José (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM), Serie Doctrina Jurídica, núm. 120, 2002, p. 127.

⁵⁷ *Ídem*.

sucede, con desconfianza o como potenciales violadores de derechos humanos”.⁵⁸

Así pues, partimos de la idea de que la seguridad pública es una función del Estado en todos sus ámbitos de gobierno, es decir, en tanto en el federal, como el estatal y el municipal, que tiene como objetivo prevenir, investigar y dar seguimiento a las infracciones o delitos, e imponer las consecuencias jurídicas que resulten, todo ello a fin de que los habitantes convivan con la certeza de que sus derechos, libertades y bienes se encuentran seguros.⁵⁹

Claro que esta aplicación efectiva de las consecuencias jurídicas a las que nos referimos no debe estar basada sólo en la idea del castigo, sino más bien en la prevención. Es decir, transitar de la seguridad de la represión o del castigo hacía la seguridad de la prevención, donde se “propone generar dinámicas sociales adecuadas para que los miembros de la comunidad puedan integrarse a ella a partir de un sentimiento de pertenencia, identidad y mutuo compromiso. A través de estrategias como la recuperación de espacios públicos que promueve la rehabilitación de espacios para la convivencia social con libertad y seguridad”.⁶⁰

En suma, la conceptualización de la seguridad pública ha sido redefinida a la luz de principios fundamentales que conforman el derecho de los derechos humanos, ya que como es sabido, en los modelos de Estado autoritario la seguridad pública era entendida en función de los intereses del poder.⁶¹ Ahora, la seguridad pública debe estar dirigida hacía la salvaguarda de la vida y la integridad de las personas, hacía la preservación de los derechos y libertades,

⁵⁸ Ponencia del Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con motivo de la sesión conjunta de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública y la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, 11 de diciembre de 2015, p. 04.

⁵⁹ Peña Razo, Francisco Javier, *La seguridad humana para la reconstrucción del concepto de seguridad pública en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2011, p. 29.

⁶⁰ Secretaría de Seguridad Pública, *Programa de seguridad. Estrategia integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia*, SSP, marzo 2007, pp.06-07.

⁶¹ Álvarez Icaza Longoría, Emilio, “Seguridad pública, constitución y Derechos Humanos”, en Peñaloza, Pedro José (coord.), *Seguridad pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, México, Porrúa, 2005, p. 33.

así como del mantenimiento del orden y la paz públicos, todo esto mediante la coordinación de actividades desarrolladas por el Estado, a través de la prevención, persecución, sanción de delitos y reinserción del delincuente.

Ahora bien, de acuerdo con el texto vigente del artículo 3o. de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública,⁶² la función de la seguridad pública correrá a cargo de las instituciones policiales, misma que deberá encontrarse debidamente formada y capacitada, dirigida por una autoridad estatal que cumpla los fines esenciales dentro de las políticas de seguridad.

El avance del crimen organizado, los niveles de corrupción policial y la sensación de desgobierno presentes en muchas de nuestras ciudades deben ser enfrentados con políticas claras y contundentes de consolidación de las instituciones policiales profesionales. No cabe duda de que los diversos contextos nacionales requieren un análisis específico de acuerdo a la magnitud de los problemas criminales, pero en cualquier circunstancia, la apuesta por elevar el nivel de respuesta policial se percibe como una medida correcta para enfrentar el problema.⁶³

Por ello, las políticas públicas de seguridad tienen que comenzar con disuadir los índices de desconfianza que la ciudadanía proyecta sobre las instituciones de seguridad. Pues, de acuerdo con el *informe Latinobarómetro 2017*, las instituciones policiales en México alcanzan el menor valor de confianza en autoridades a cargo de la seguridad pública en todo América Latina, con un grado de confianza del 21% catalogándola como “poco confiable”.⁶⁴

Además, las deficiencias en el área de seguridad pública se hacen cada vez más visibles, entre ellas podemos destacar:

- Falta de inversión suficiente, lo que se traduce, entre otras cosas, en bajos salarios para los rangos inferiores de las policías.

⁶² Artículo 3o. de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_170616.pdf>.

⁶³ Secretaría General. Organización de los Estados Americanos (OEA), *La seguridad pública en las américas. Retos y oportunidades*, 2ª ed., OEA/ Ser.D/ XXV.2, 2008, p. 63.

⁶⁴ Corporación Latinobarómetro, *Informe 2017*, Argentina, Corporación Andina de Fomento (CAF), Inter-American Development Bank (IDB), 2017, p. 23.

- Formación deficiente de los agentes policiales, sobre todo de los policías de niveles jerárquicos inferiores;
- Herencia autoritaria, según la cual la policía era un órgano de protección del estado y de las élites que lo dirigen contra los ciudadanos que representan un peligro para el status quo.
- En el contexto anteriormente mencionado, no es de extrañar la existencia de numerosos abusos a los derechos humanos, particularmente referidos al uso de la fuerza.
- Numerosos casos de corrupción policial, desde pequeños sobornos para no aplicar multas de tránsito hasta protección a narcotraficantes. En muchas ocasiones, el abuso de fuerza está también vinculado a los casos de corrupción.⁶⁵

En consecuencia, se hace indispensable y urgente un replanteamiento integral de las políticas públicas actuales en materia de seguridad pública,⁶⁶ donde se fomenten políticas de Estado en materia de seguridad pública de largo plazo, integrales y con pleno respeto a los derechos humanos, así como fortalecer, en el marco de estas políticas, la capacidad de nuestros Estados para responder eficazmente a la inseguridad, la delincuencia y la violencia adecuando, según sea necesario, su marco jurídico, estructuras, procedimientos operativos y mecanismos de gestión.⁶⁷

Ahora bien, durante las transiciones a la democracia del fin del siglo XX, la reforma del aparato de seguridad se convirtió en un tema prioritario para los procesos de democratización. Garantizar el control civil del aparato de seguridad y alejarlo de las prácticas autoritarias y arbitrarias del pasado se volvieron metas inmediatas de los gobiernos democráticos emergentes. Un ejemplo de ello es el cambio de nomenclatura ya que actualmente en muchos países latinoamericanos se habla de seguridad ciudadana en vez de seguridad

⁶⁵ Cano, Ignacio, "Políticas de Seguridad Pública en Brasil: tentativas de modernización y democratización versus la guerra contra el crimen", *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, núm. 05, año 3, 2006, pp. 141-142.

⁶⁶ Aguilera Portales, Rafael y González Cruz, Joaquín, "Introducción", en Aguilera Portales, Rafael y González Cruz, Joaquín (coords.), *Políticas de seguridad pública. Análisis y tendencias criminológicas y políticas actuales*, México, Porrúa, 2011, p. IX.

⁶⁷ Organización de los Estados Americanos (OEA), *Primera reunión de ministros en materia de seguridad pública de las américas*, OEA/Ser.K/XLIX. 1, MISPA/doc. 7/08 rev. 4, 29 octubre 2008, p. 03.

pública. Esto evidencia la democratización de este concepto y la esperanza de mayor participación ciudadana en la formulación y evaluación de las políticas de seguridad.⁶⁸

Dicho de otro modo, en los últimos años hemos asistido a un cambio de la doctrina de la seguridad pública a una política que se llama "seguridad ciudadana", en otros países "seguridad urbana". Una de sus características principales es que está centrada en la protección de las personas y ya no en la protección del Estado.⁶⁹ Es decir, se deja atrás un modelo de Estado autoritario de seguridad pública donde la autoridad ejercía sus atribuciones y los gobernados obedecían sin protesta para dar paso a la inclusión de los ciudadanos en la política pública de prevención del delito, de allí que se llame ahora seguridad ciudadana, como un término que quiere señalar la participación directa de los ciudadanos en estos temas.⁷⁰

Y es aquí donde sucede algo interesante, surgen dos pensamientos que se contraponen, dos corrientes ideológicas que se confrontan. Por un lado, aquella idea que se muestra favorable a la transición de seguridad pública a seguridad ciudadana. Y, por otro, aquel pensamiento que se opone a ese cambio, aquel planteamiento que considera adecuado continuar con la seguridad pública y todo lo que ello conlleva.

Por una parte, autores como Massimo Pavarini, posicionándose con una ideología a favor de la transición, señala que:

“El pasaje de la tónica del orden público a la de seguridad ciudadana, implica un énfasis sobre el derecho del ciudadano a la seguridad no más garantizado por la pretensión estatal a la obediencia del derecho, es como decir, que el derecho a la seguridad es en sí otra cosa o cuando menos, ello no se agota en la obediencia del ciudadano a las leyes del

⁶⁸ Pérez García, Gabriela, “Diagnostico sobre la seguridad pública en México”, *Fundar*, Centro de Análisis e Investigación, abril de 2004, p. 05.

⁶⁹ Dammert, Lucía, *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*, vol. 2, Ecuador, Flacso-Quito, Alcaldía Metropolitana, 2007, p. 111.

⁷⁰ Núñez Torres, Michael Gustavo, “Acerca de la difícil relación entre seguridad pública y derecho constitucional”, en Núñez Torres, Michael Gustavo (coord.), *Derechos humanos, seguridad pública y Constitución*, México, INACIPE, 2016, pp. 12-13.

estado. El Estado se defiende la de la criminalidad, porque también históricamente en ella toma siempre un atentado a su autoridad; los ciudadanos quieren defenderse de la criminalidad, porque ella atenta contra sus intereses. Es como decir que, a través del orden público, se garantiza la tranquilidad pública, esto es, del Estado, mientras a través de la seguridad ciudadana, se protege siempre de cualquier manera, a los individuos.”⁷¹

De igual manera, Emilio Álvarez Icaza, con una postura que lo coloca como favorable a la transición de seguridad pública a la seguridad ciudadana, establece que:

“La relación entre seguridad ciudadana y derechos humanos se da precisamente bajo el concepto de seguridad ciudadana con el cual se supere el de seguridad pública. El concepto de seguridad pública esta vinculado a una visión autoritaria del Estado que se preocupa por garantizar el orden por el orden mismo. En tanto expresión de la fuerza y de la supremacía del poder del Estado, la seguridad pública se identifica históricamente con los Estados autoritarios o francamente dictatoriales que se valen de cuerpos centralizados militarizados. La seguridad ciudadana en cambio es propia de los Estados democráticos que promueven los modelos policiales acordes con la participación de las y los habitantes.”⁷²

En contraste, Samuel González Ruiz, oponiéndose a ese cambio, aquel planteamiento que considera adecuado continuar con la seguridad pública:

“No tiene razón asumir el cambio de seguridad pública a la seguridad ciudadana. Lo público es lo de todos. Los ciudadanos son los que tienen la ciudadanía en sentido del artículo 34 constitucional, y como es evidente hay clases de personas en los países que no son ciudadanos como los extranjeros y los menores de edad. Por eso en México mientras no exista razón de fondo para cambiar el concepto se debe seguir utilizando el de seguridad pública, no el de ciudadana”.⁷³

⁷¹ Pavarini, Massimo, “Seguridad frente a la criminalidad y gobierno democrático de la ciudad. Una visión entre el centro y el margen”, en Tenorio Tagle, Fernando, *et.al.*, *Seguridad pública. Tres puntos de vista convergentes*, México, Coyoacan, 2006, pp. 46-47.

⁷² Álvarez Icaza, Emilio, *Seguridad pública, prevención del delito y derechos humanos; construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos*, CDHDF, 2004, p. 37.

⁷³ González Ruiz, Samuel, “Seguridad pública y Derechos Humanos: acciones positivas estatales para su efectiva garantía”, en Peñaloza, Pedro José (coord.), *Seguridad pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, México, Porrúa, 2005, pp. 284-285.

Ante estas dos visiones, consideramos que la seguridad pública debe ser concebida ahora desde un enfoque distinto, debe transitar de la represión o del castigo hacia la prevención de la violencia y controlar el fenómeno del delito. Una seguridad donde el Estado tenga la capacidad necesaria de garantizar y proteger los derechos y libertades. Donde se le otorgue una nueva visión desde la perspectiva de los derechos humanos. Donde, además del intervencionismo policial, se introduzcan nuevos actores, como la participación ciudadana, como los observatorios ciudadanos o las organizaciones no gubernamentales (ONG). Una seguridad pública con una visión de seguridad ciudadana donde los habitantes tengan la certeza de que sus derechos, libertades y bienes se encuentran seguros.

Una seguridad pública que transite de aquel tradicionalismo que “se centraban casi con exclusividad en la estabilidad estatal y la conservación del régimen, corren y amplían su foco de atención hacia el bienestar de las personas y los derechos humanos, reposicionando a la ciudadanía como el principal objeto de la protección estatal”.⁷⁴

¿Por qué es importante esta transición? Porque el contexto de la inseguridad que se vive en nuestro país ha “generado un clima de incertidumbre y desconfianza entre la población. Clima que es uno de los principales factores de descomposición de la relación entre la población y las instituciones públicas, así como de convivencia social”.⁷⁵ Una situación que lidera en la alarma social, tal y como lo demuestran todas las estadísticas que indican índices muy altos de violencia, así como una percepción negativa de la sociedad con respecto a su situación de seguridad. Al mismo tiempo, se

⁷⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- Proyecto Regional de Gobernabilidad Local en América Latina, *Gobernabilidad local, convivencia y seguridad ciudadana. Marco para la acción*, mayo 2008, p. 10.

⁷⁵ Montero Zendejas, Daniel, “La crisis del Estado y de la seguridad”, en Cabrera Dircio, Julio, González Chávez, Héctor y Montero Zendejas, Daniel (coords.), *Las reformas constitucionales y su impacto en el Municipio*, México, Fontamara/Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), 2015, p. 129.

mantiene una desconfianza hacia las instituciones de seguridad pública, lo cual constituye uno de los mayores escollos para la solución del problema.⁷⁶ Ante esto, se hace urgente iniciar con esta transformación, donde la seguridad pública ceda el paso a aquella seguridad donde la sociedad esté libre de amenazas, donde las personas pueden gozar plenamente y ejercer integralmente sus derechos y libertades. El cuestionamiento sería, ¿Por qué es urgente este cambio?

Para muestra de ello, iniciaremos exponiendo los datos que arroja el Índice de Paz Global (por sus siglas en inglés GPI), que clasifica las naciones del mundo según su nivel de paz, utilizando como parámetros: el nivel de seguridad y protección en la sociedad, el alcance de los conflictos internos e internacionales y el grado de militarización. Tal y como lo apreciamos en ilustración que se muestra a continuación:

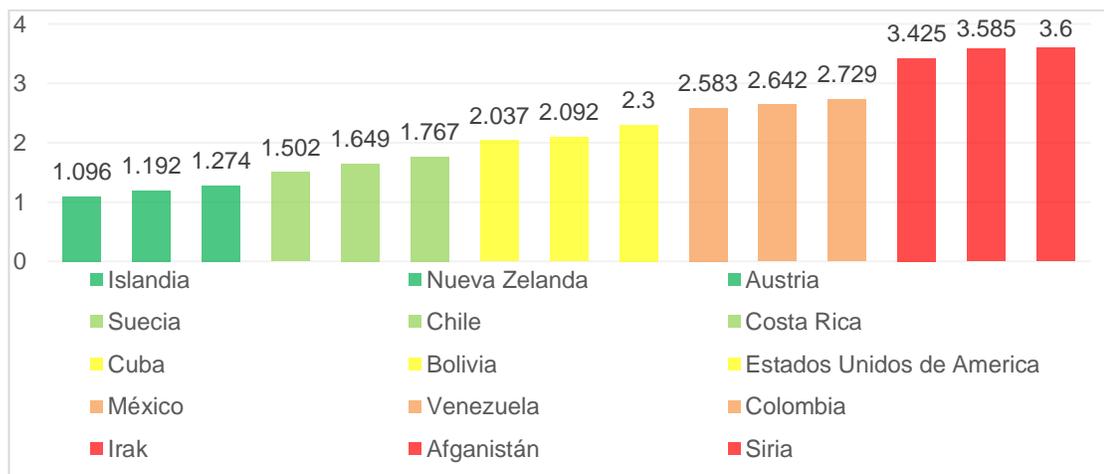


Ilustración 1. Dentro de esta ilustración, se realiza la comparación entre las puntuaciones y el posicionamiento de algunos países respecto de su índice de paz.⁷⁷

Para comprender mejor el tema de la inseguridad en nuestro país, realizaremos una comparación de los últimos once años sobre los resultados

⁷⁶ Núñez Torres, Michael Gustavo, “La seguridad pública y el derecho constitucional”, en Núñez Torres, Michael Gustavo (coord.), *Derechos humanos, seguridad pública y Constitución*, México, INACIPE, 2016, p. XIII.

⁷⁷ Institute for Economics and Peace, *Global Peace Index (GPI). Ten Years of Measuring Peace 2018*, pp. 08-09. Disponible en: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2018/06/Global-Peace-Index-2018-2.pdf>.

que ha obtenido México en el GPI periodo 2007-2018. Sobre esa base, podemos apreciar la escalada que ha tenido México en este indicativo, pues a pesar de ocupar en el año 2007 el puesto 79, transitó a ocupar actualmente el sitio 140 en el 2018. Aunque, nuestro país ocupa el antepenúltimo lugar en el continente americano, colocándose por encima Venezuela y Colombia; no obstante, México es el país que ha tenido la mayor disminución en la zona, pasando de una puntuación considerada como media de 2.125, a una valoración baja de 2.583, en tan solo ese periodo.

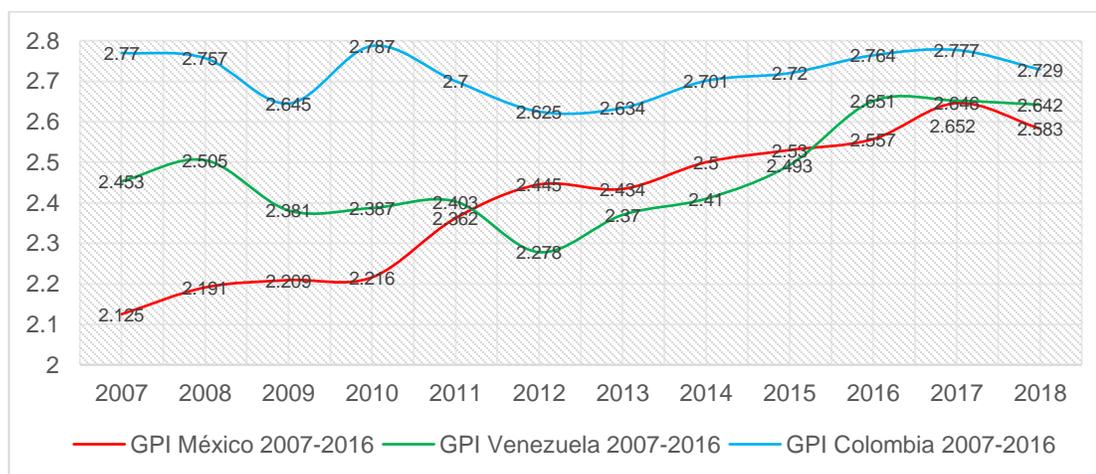


Ilustración 2. México escaló 61 posiciones en tan solo once años en el GPI. A pesar de posicionarse en el antepenúltimo lugar del continente americano (encontrándose por encima Venezuela y Colombia), ha sido el país con la mayor escalada en puntuación.

De acuerdo con el GPI ¿Cuál es la causa de que México se encuentre posicionado con una incidencia de paz baja? El Instituto de Economía y Paz, señala que: “Las amenazas a la paz están profundamente arraigadas. Los problemas centrales de la región son el crimen organizado, desde el narcotráfico transnacional en México que han logrado corromper las fuerzas de la ley y el orden y el cuerpo político”.⁷⁸ La “creciente presencia militar y de seguridad y el aumento del número de personas desplazadas como resultado de la guerra contra las drogas en curso”.⁷⁹

⁷⁸ *Ibidem*, p. 13.

⁷⁹ Institute for Economics and Peace, Global Peace Index (GPI). Ten Years of Measuring Peace 2016, p. 149.

Según las últimas cifras proporcionadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), México es el país miembro que ocupa el segundo lugar en la tasa de homicidios (el número de asesinatos por cada 100.000 habitantes) con 17.9 asesinatos, cifra mucho mayor que el promedio de la OCDE de 3.6. Es decir, México ocupa el lugar 37 de los 38 miembros que conforman la OCDE.

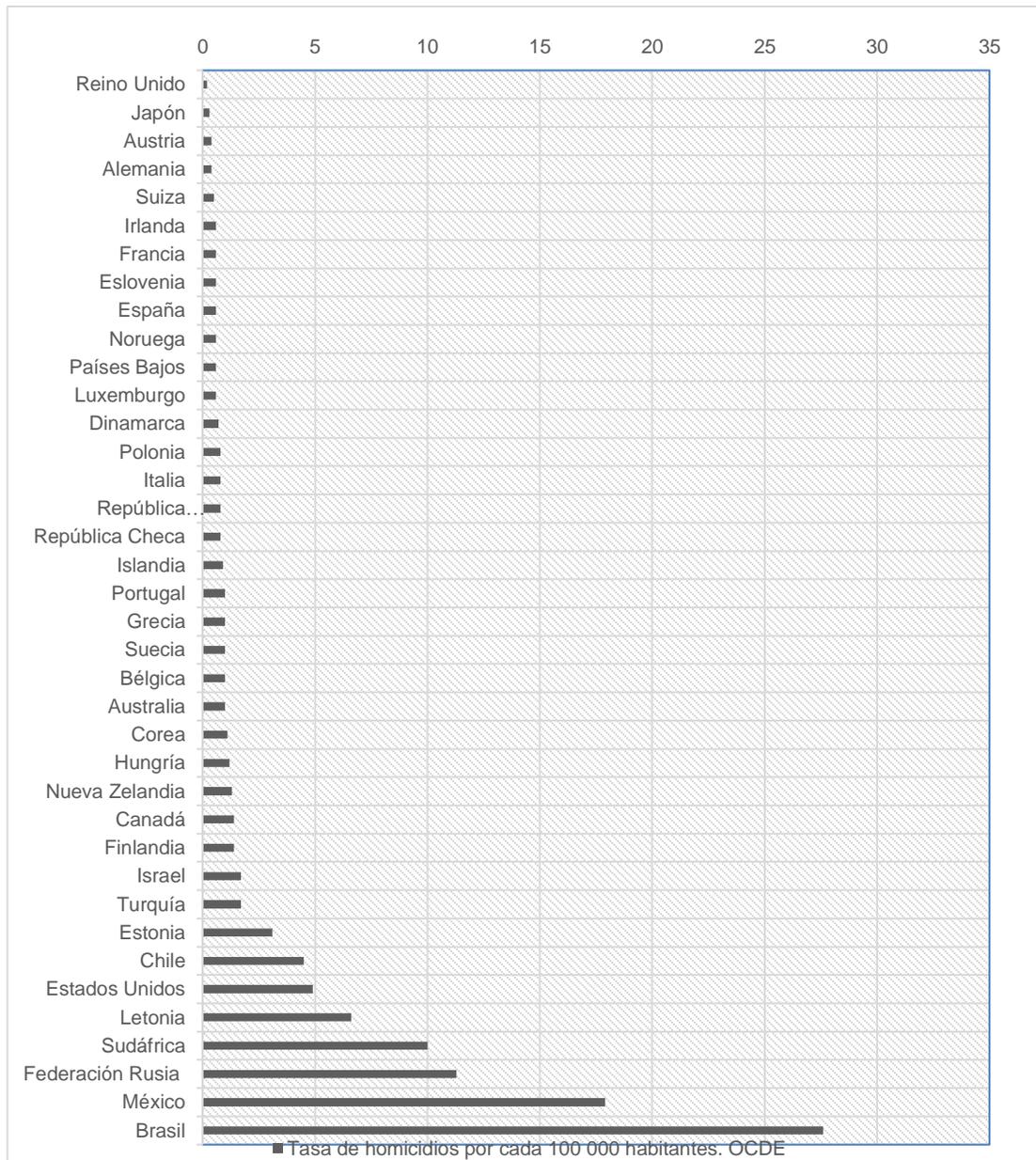
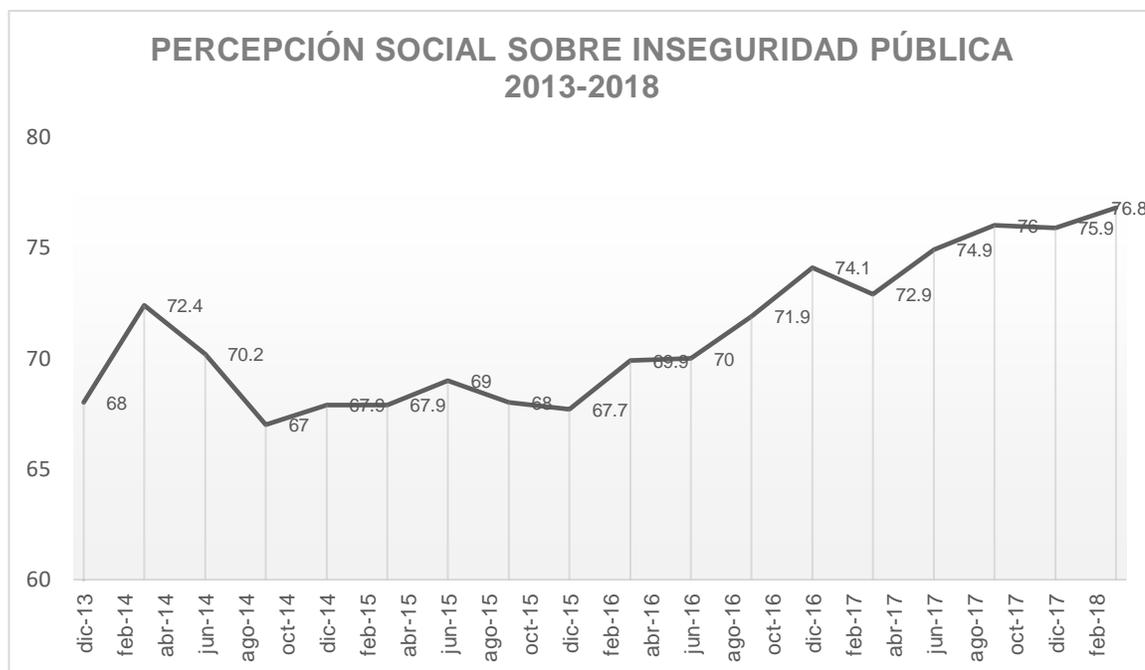


Ilustración 3. Tasa de homicidios integrantes OCDE por cada 100.000 habitantes. Esta ilustración muestra el posicionamiento de México en el penúltimo lugar con una cifra de 17.9

homicidios, colocándose por encima Brasil con 26.7. Las cifras de los países del continente americano son: Estados Unidos 4.9, Chile 4.5 y Canadá 1.4.⁸⁰

Otro dato importante, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el 76.8% de los mexicanos considera que vivir en su ciudad es inseguro.



Citando la declaración para México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, del 07 de octubre de 2015: “Para un país que no se encuentra en medio de un conflicto, las cifras calculadas son, simplemente impactantes”.⁸¹ Por ello, necesitamos transitar de un modelo de seguridad pública, meramente reactivo, a un modelo de seguridad ciudadana, que ponga en su centro, que ponga en el centro a la persona humana”.⁸²

⁸⁰ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Índice para una vida mejor*, 2017.

⁸¹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, con motivo de su visita a México*, 07 de octubre de 2015.

⁸² Secretaría de Gobernación (SEGOB), *Discurso que ofreció el Lic. Renato Sales Heredia, durante el Foro Nacional: “La seguridad pública que a México le urge”*, 26 de febrero de 2018.

4. La seguridad ciudadana como un nuevo modelo de política de seguridad

Desde la perspectiva de los estudios para la paz, un modelo de seguridad debe estar basado en la prevención y no en la represión, y para garantizar el éxito de la seguridad, es necesaria la reconstrucción del tejido social, involucrar a la ciudadanía y lograr el empoderamiento social si el propósito es que exista una seguridad eficaz

y duradera. Todas estas características son piezas fundamentales de la seguridad ciudadana, que incluye en sí misma la participación social.⁸³

Pese a ello, las políticas de seguridad implementadas en numerosos Estados de las Américas se han caracterizado, en términos generales, por su desvinculación de los estándares internacionales en materia de derechos humanos y en muchos casos, en nombre de la prevención y el control del crimen y la violencia, se ha apelado al uso de la fuerza en forma ilegal y arbitraria.⁸⁴

Aunque sorpresivamente haya voces que aún digan lo contrario, nuestro país es un caso representativo de un modelo de seguridad basado en la represión, desvinculado de los estándares internacionales en materia de derechos humanos, que le ha apostado todo al uso de la fuerza arbitraria. Esto, lo podemos apreciar de manera clara, cuando, a través de la legislación en materia de seguridad interior, se les otorgó a las fuerzas armadas una de las exigencias más sentidas de la población, aquel rubro que forma parte esencial del bienestar de una sociedad: la seguridad.

Para colmo, escuchamos al presidente de México, Peña Nieto, decir: “La protección de nuestra población es prioritaria. Por ello, las Fuerzas Armadas

⁸³ Palacios Arzate, José Luis y Sierra Velázquez, José de Jesús, “El concepto de seguridad ciudadana: una perspectiva desde los estudios para la paz”, en Estrada Rodríguez, José Luis (coord.), *Seguridad ciudadana: visiones compartidas*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México (iapem), Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), 2014, p. 47.

⁸⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 diciembre 2009, p. 12.

de nuestro país continuaran en labores de apoyo a la seguridad ciudadana, en tanto concluye el proceso de consolidación y restructuración total de las policías estatales”.⁸⁵ Ilustrando la *incoherencia* con la que representantes de Estado, suelen tratar el tema de la seguridad ciudadana. Se reconoce la complejidad de la problemática de la inseguridad, pero al mismo tiempo, se respalda la promoción de respuestas simplistas, autoritarias y cortoplacistas.⁸⁶ No hay nada más contrario a la política pública de seguridad ciudadana que la idea de la guerra contra el delito, el combate contra la droga, etcétera, o sea, son conceptos no inocuos en términos de su consecuencia práctica.⁸⁷

Así, el discurso político progresista, en torno a la seguridad, es fragmentado prácticamente en toda la región. Que resulta casuístico y recurrente en apelaciones a la eficiencia operativa de las policías y a la búsqueda de mayor punibilidad. En general, carece de una base doctrinal democrática desarrollada y de una línea argumental clara.⁸⁸ Por ello, consideramos que es indispensable adentrarse en un tema como lo es “seguridad ciudadana, con todas las aristas que conlleva.

Principalmente, cabe resaltar que, la seguridad ciudadana -como hecho y concepto- no siempre existió. El concepto de seguridad estaba asociado únicamente a la defensa del Estado y la seguridad ciudadana, del habitante y de la comunidad, era secundaria. Sin embargo, en estos momentos se está produciendo un proceso de mutación mundial, cuya característica es el

⁸⁵ Presidencia de la Republica, *En materia de seguridad, todos somos un mismo equipo comprometido a trabajar por un México en paz: Enrique Peña Nieto*, 17 de diciembre de 2012.

⁸⁶ Roncken, Theo, “El sistema nacional de seguridad ciudadana y sus alcances para el vivir bien”, en Zavaleta Betancourt, José Alfredo (coord.), *El laberinto de la inseguridad ciudadana. Bandas criminales, seguridad de fronteras y regímenes penitenciarios en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2014, p. 162.

⁸⁷ Abramovich, Víctor, *48 periodo extraordinario de sesiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en México: dialogo jurisprudencial e impacto de sus sentencias*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), 2014, p. 160.

⁸⁸ Zacchi, José Marcelo, *et.al., La seguridad ciudadana como política de Estado. Un marco conceptual para la acción de las fuerzas progresistas del Cono Sur*, Fundación Friedrich Ebert, 2005, p. 31.

reforzamiento de la protección y el desarrollo de las personas y la comunidad, y no el Estado como único fundamento o fin.⁸⁹

Sobre este particular, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su *informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, ha señalado que:

En este orden de ideas, la Comisión entiende pertinente recordar que la expresión seguridad ciudadana surgió, fundamentalmente, como un concepto en América Latina en el curso de las transiciones a la democracia, como medio para diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia frente a la seguridad en los regímenes autoritarios. En estos últimos, el concepto de seguridad está asociado a los conceptos de “seguridad nacional”, “seguridad interior” o “seguridad pública”, los que se utilizan en referencia específica a la seguridad del Estado. En los regímenes democráticos, el concepto de seguridad frente a la amenaza de situaciones delictivas o violentas, se asocia a la “seguridad ciudadana” y se utiliza en referencia a la seguridad primordial de las personas y grupos sociales. Del mismo modo, contrariamente a los conceptos también utilizados en la región de “seguridad urbana” o “ciudad segura”, la seguridad ciudadana se refiere a la seguridad de todas las personas y grupos, tanto en las zonas urbanas como rurales. Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, es importante destacar que el concepto de “seguridad pública”, se utiliza ampliamente en los Estados Unidos y Canadá, para hacer referencia también a la seguridad de las personas y grupos que componen la sociedad. Por el contrario, como se ha señalado en los párrafos anteriores, la misma expresión “seguridad pública”, en América Latina hace referencia a un concepto diferente que alude a la seguridad construida desde el Estado o, en ocasiones, a la misma seguridad del Estado.⁹⁰

Por esta razón, los modelos de seguridad en los regímenes democráticos están dando un giro para considerar a la ciudadanía y el respeto a los derechos humanos como ejes fundamentales de esta nueva visión de seguridad ciudadana, donde el Estado u orden político dejan de ser el objeto central de

⁸⁹ Barrios, Miguel Ángel, *Seguridad ciudadana. De lo municipal a los continental*, Argentina, Biblos, 2013, pp. 59-60.

⁹⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 diciembre 2009, p. 08.

protección para así volcar la mirada hacia algo más esencial, la persona humana. Así, la “seguridad ciudadana” surge como la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales.⁹¹

En efecto, la concepción de seguridad ciudadana está centrada en el bienestar de las personas y considera que la provisión de seguridad ciudadana es un requisito indispensable para su desarrollo humano. Asimismo, subraya el papel central que tiene la vigencia real y la tutela de una serie de derechos humanos que son exigibles frente al Estado.⁹² Así, la pobreza y la falta de oportunidades, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la represión política, la violencia, la criminalidad y la drogadicción pueden constituir amenazas a la seguridad ciudadana.⁹³

Entendemos que la violencia, criminalidad, represión política o drogadicción sean amenazas a la seguridad ciudadana. Pero, un cuestionamiento que quizás surge es ¿Por qué la pobreza y el desempleo son considerados como amenazantes de la seguridad ciudadana? Para dar respuesta a esta interrogante recurriremos a lo expresado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en su *informe sobre seguridad ciudadana y violencia en América Latina*, en cuya parte que interesa señala:

La *pobreza* se convierte en un problema de seguridad no porque ser pobre convierta a las personas en delincuentes, sino porque puede producir fragmentación social y convertirse en un obstáculo para el desarrollo. Así lo han entendido algunas autoridades de ciudades de la región que incorporan como parte de las medidas para enfrentar la

⁹¹ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)-Ministerio de Planificación y Cooperación de la República de Chile (MIDEPLAN), *Guía para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de seguridad ciudadana. Versión preliminar*, (LC/IP/L.149), Santiago de Chile, julio 1998, p. 05.

⁹² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, Panamá, PNUD, 2013, p. 05.

⁹³ Arriagada, Irma, “Seguridad ciudadana y violencia en América Latina”, en Carrión, Fernando (ed.), *Seguridad ciudadana ¿Espejismo o realidad?*, Ecuador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede académica de Ecuador, 2002, p. 111.

inseguridad ciudadana el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más pobres en la región.

La *generación de empleos* es otra medida relevante, especialmente en el caso de la población joven, para enfrentar la violencia delictual como un problema de integración y oportunidades de desarrollo. Entre esta población, un foco prioritario de las políticas dirigidas a disminuir la violencia es la relación “educación-empleo-ingreso”.

Asumiendo la importancia del trabajo en términos de integración social y proyecto de vida para muchos jóvenes, las políticas dirigidas a disminuir la violencia deben plantearse el desafío mayor de incorporar laboralmente a la gran cantidad de jóvenes sin trabajo de la región.⁹⁴

Sobre este particular, el Estado tienen el deber de proteger y garantizar el ejercicio de los derechos humanos comprometidos en el área de la seguridad ciudadana, a través de planes y programas de prevención, disuasión y, cuando ello sea necesario, de medidas de represión legítima respecto a los hechos de violencia y criminalidad.⁹⁵

Las políticas de seguridad ciudadana son, por un lado, aquellas políticas públicas estrictamente dirigidas a proteger a la ciudadanía de actos violentos y delictivos provenientes de otros individuos a través de medidas de prevención, control y persecución de dichos actos (eje sustantivo); y por otro, aquellas políticas orientadas a reformar y modernizar las instituciones del sistema de seguridad ciudadana (eje instrumental).⁹⁶

El objetivo último de la seguridad ciudadana es producir una situación social libre de riesgos y conflictos violentos, en cuyo seno las personas puedan gozar plenamente de sus libertades y derechos tanto civiles, como políticos y sociales. Conforme a esta finalidad se estructura el sistema institucional de seguridad ciudadana, es decir, el conjunto de actores estatales y sociales, y

⁹⁴ Godoy, Lorena y Arriagada, Irma, *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Chile, 1999, p. 36.

⁹⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), CIDH pública informe sobre seguridad ciudadana, comunicado de prensa 51/10, 10 de mayo de 2010.

⁹⁶ Saín, Marcelo Fabián, *Guía de evaluación del estado de la seguridad ciudadana en América Latina*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-Centro Regional de Conocimientos y Servicios para el Desarrollo en América Latina y el Caribe (SURF LAC), octubre 2005, p. 05.

los mecanismos estipulados para llevar adelante la estrategia de control de la violencia y el delito (eje sustantivo de las políticas de seguridad).⁹⁷

Pero no solo el Estado tiene participación dentro del tema de seguridad ciudadana, sino que incluye a todos los ciudadanos con una participación directa en estos temas. En otras palabras, “la seguridad ciudadana exige la implementación de políticas públicas integrales que involucran diferentes áreas de gobierno, con amplia participación de la sociedad civil (comunidad, ONG’s, sector privado, academia) para lograr mayor impacto, resultados y sostenibilidad.”⁹⁸

Ante este panorama, la construcción de una política sobre seguridad ciudadana debe incorporar los estándares de derechos humanos como guía y a la vez como límite infranqueable para las intervenciones del Estado. Además, toda política de seguridad ciudadana debe procurar un entrettejido entre policías, fuerzas armadas, fiscalías, universidades, empresas y ciudadanos, así como organizaciones no gubernamentales (ONG’s) y observatorios ciudadanos. Donde puedan aplicarse “acciones para la represión criminal”, con operaciones especialmente policiales, militares, etcétera; y, “actividades de movilización social”, con una campaña de conciencia en televisión (documentales y cortometrajes), campañas educativas dirigidas a gente joven, y apoyo comunitario y red de protección por parte de ONG’s.

Como se puede observar, el término seguridad ciudadana es un concepto más abstracto y amplio que el de prevención del delito, que no implica simplemente la reducción de las tasas delictivas sino que también abarca políticas destinadas a mejorar la calidad de vida de la población, sistemas judiciales accesibles, ágiles, efectivos, y la promoción de una educación basada en

⁹⁷ *Ídem.*

⁹⁸ Departamento de Desarrollo Social para América Latina y el Caribe del Banco Mundial, *et. al., Alianzas público-privadas y seguridad ciudadana. Guía para la acción*, septiembre de 2001, p. 20.

valores de convivencia pacífica, el respeto por el Estado de derecho, los derechos humanos y la construcción de cohesión social.⁹⁹

Quienes promueven el término seguridad ciudadana apuntan una serie de ventajas:

a) La prevención del delito no es solamente una responsabilidad de la policía o del Estado, sino que también implica agrupaciones locales de ciudadanos, organizaciones de vecinos y comerciantes, organizaciones no gubernamentales, etcétera.

b) Este término también implica reconocer que el delito no ocurre en un vacío, sino que toma su forma en un contexto comunitario sobre el que a su vez repercute. Es decir, la delincuencia local está condicionada por el contexto en el que se manifiesta, y las condiciones sociales y económicas de los barrios son, a su vez, afectadas por los niveles de criminalidad en los mismos. No se puede separar, por tanto, la delincuencia de su contexto comunitario o ecológico,

c) El término también es abogado por quienes consideran que la dimensión local de la delincuencia requiere una forma distinta de gobernanza de soluciones.

d) Finalmente, la noción de seguridad ciudadana evoca que no es suficiente desarrollar políticas de seguridad orientadas a reducir la delincuencia, de ahí el énfasis en el término “seguridad”, que tiene una dimensión objetiva, pero también una dimensión subjetiva. En la medida en la que no existe una relación directa entre niveles de objetivos de delincuencia, o seguridad, y sentimientos de inseguridad ciudadana o de miedo al delito, es preciso desarrollar intervenciones que tengan como objetivo combatir los sentimientos de inseguridad y la ansiedad frente al delito al margen o de forma complementaria al desarrollo de políticas orientadas a prevenir la comisión de actos delictivos.¹⁰⁰

La seguridad ciudadana pone énfasis en las labores de prevención y control – antes que de represión– de los factores que generan violencia e inseguridad. Trabajando y demandando una mayor eficiencia en el aparato judicial, una

⁹⁹ Méndez Ortiz, Emiliano y Tenca, Mariano, “Introducción a la prevención del delito y la seguridad ciudadana”, en Méndez Ortiz, Emiliano y Tenca, Mariano (com.), *Manual de prevención del delito y seguridad ciudadana*, Argentina, Didot, 2018, p. 33.

¹⁰⁰ Medina Ariza, Juanjo, *Políticas y estrategias de prevención del delito y seguridad ciudadana*, Argentina, EDISOFER-B de F, 2011, pp. 21-22.

mejor presentación de servicios públicos, entre otras funciones del Estado, estaremos atendiendo el problema de la inseguridad de las personas.¹⁰¹

En suma, aplicando estos conceptos a la materia de seguridad ciudadana, podemos aproximar unas primeras ideas:

1. Las políticas de seguridad no siempre pueden dar resultados de inmediato. Podremos distinguir políticas de corto, de mediano y de largo plazo.
2. La elección de la política adecuada debe basarse en la correcta identificación de los factores causantes.
3. Las políticas de seguridad no exigen siempre la utilización del recurso a la organización policial. Seguridad no es sinónimo de policía.
4. Aunque deben contemplarse políticas reactivas, la pauta general deben ser las políticas preventivas, y desde el convencimiento de que otras políticas en otros ámbitos pueden repercutir positiva o negativamente en la seguridad local. Los pilares fundamentales de un país son la educación, la sanidad, el empleo, la justicia y la seguridad. Además, entre ellos guardan una relación intrínseca muy relevante.
5. Finalmente, y relacionado con el anterior punto, debe modularse la intensidad de la política de seguridad en atención a la interferencia o afección de los derechos ciudadanos. Por ende, los responsables políticos deben elegir primeramente políticas menos invasivas.¹⁰²

La falta de seguridad ciudadana constituye una de las principales amenazas a la estabilidad, la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano sostenible.¹⁰³ La seguridad ciudadana es una condición esencial para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas, y su salvaguarda, como bien jurídico de carácter colectivo, es función del Estado,

¹⁰¹ Palacios Arzate, José Luis y Sierra Velázquez, José de Jesús, “El concepto de seguridad ciudadana: una perspectiva desde los estudios para la paz”, en Estrada Rodríguez, José Luis (coord.), *Seguridad ciudadana: visiones compartidas*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México (iapem), Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), 2014, p. 60.

¹⁰² Martínez Espasa, José, *Las políticas públicas de seguridad ciudadana. Análisis y propuestas desde la criminología*, Valencia, tirant lo Blanch, 2016, pp. 36-37.

¹⁰³ Organización de los Estados Americanos (OEA), *Ficha técnica seguridad ciudadana desde un enfoque de derechos e igualdad de género*, p. 01.

con sujeción a la Constitución y a las leyes.¹⁰⁴ No hay seguridad ciudadana sin derechos, sin respeto a esos derechos y sin autoridad capaz de hacerlos valer. Ésa es la tarea y el gran desafío.¹⁰⁵

5. Seguridad humana. Seguridad para las personas no para el Estado

Cuando el término seguridad humana fue arrojado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, estampó un hito en la historia mundial, fue un acontecimiento muy importante que marcaría el inicio de un esfuerzo por procurar a los derechos humanos. De acuerdo con este informe, se puede decir que la seguridad humana tiene dos aspectos principales. Significa, en primer lugar, seguridad ante amenazas crónicas como el hambre, las enfermedades y la represión. En segundo lugar, significa tener protección contra alteraciones repentinas y dañinas en los patrones de la vida cotidiana, ya sea en casas, puestos de trabajo o en comunidades.¹⁰⁶

En efecto, la seguridad humana intenta integrar las visiones de pobreza, de desarrollo, de derechos humanos y de prevención de conflictos. Seguridad humana significa proteger a las personas expuestas a amenazas y a ciertas situaciones, robusteciendo su fortaleza y aspiraciones. También significa crear sistemas (políticos, sociales, ambientales, económicos, militares y culturales) que faciliten a las personas los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida.”¹⁰⁷

¹⁰⁴ Presno Linera, Miguel Ángel, “El primer anteproyecto de Ley Orgánica para la Protección de la Seguridad”, *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, no. 34, 2o. semestre, 2014, pp. 273-274.

¹⁰⁵ García Cervantes, Ricardo, 48 periodo extraordinario de sesiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en México: dialogo jurisprudencial e impacto de sus sentencias, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), 2014, p. 174.

¹⁰⁶ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México, PNUD-Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 25-26.

¹⁰⁷ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CIDHDF), *Informe especial sobre seguridad humana en la ciudad de México 2006-2008*, México CIDHDF, 2008, p. 44.

Es decir, la seguridad humana amplía el ámbito de protección a las personas de un modo heterogéneo. Por un lado, involucra la defensa del territorio o Estado. Y, por otro, observa las dimensiones económicas, medio ambiente, políticas, salud y cultura, para que, a través de ello, se construya un ambiente ideal que otorgue oportunidades y favorezca el progreso social.

El concepto de seguridad humana es entonces multidimensional y tiene los siguientes componentes:

1. Seguridad económica, la cual requiere un ingreso mínimo aceptable y un trabajo productivo y remunerativo;
2. Seguridad alimenticia, la cual se orienta a que toda la gente, en todo momento, tenga acceso tanto material como económico a alimentos básicos;
3. Seguridad de salud, especialmente para las clases menos favorecidas a escala mundial;
4. Seguridad ambiental, definida en términos de un medio ambiente saludable;
5. Seguridad personal, que implica la reducción de amenazas de tipo violento, criminal o de conflicto para los individuos;
6. Seguridad comunal, es decir, la seguridad que se alcanza por la pertenencia a un grupo (siempre y cuando las normas sociales y las prácticas de comportamiento de este no amenacen la seguridad física del individuo como tal), y
7. Seguridad política, considerada como el disfrute de todos los derechos básicos que corresponden a los individuos de todas las sociedades.¹⁰⁸

En definitiva, la seguridad humana se expresa en un niño que no muere, en una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disidente que no es silenciado. La seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humanas.

¹⁰⁸ Palacios Arzate, José Luis y Sierra Velázquez, José de Jesús, "El concepto de seguridad ciudadana: una perspectiva desde los estudios para la paz", en Estrada Rodríguez, José Luis (coord.), *Seguridad ciudadana: visiones compartidas*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México (iapem), Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), 2014, pp. 55-56.

Una consideración del concepto básico de seguridad humana debe centrarse en cuatro de sus características esenciales:

1. La seguridad humana es una preocupación universal. Es pertinente a la gente de todo el mundo, tanto en países ricos como en países pobres. Hay muchas amenazas que son comunes a toda la gente, como el desempleo, los estupefacientes, el delito, la contaminación y las violaciones de los derechos humanos.
2. Los componentes de la seguridad humana son *interdependientes*. Cuando la seguridad de la población este amenazada en cualquier parte del mundo, es probable que todos los países se vean afectados.
3. Es fácil velar por la seguridad humana mediante la *prevención temprana*. Es menos costoso hacer frente a esas amenazas aguas arriba que aguas abajo.
4. La seguridad humana *está centrada en el ser humano*. Se preocupa por la forma en que la gente vive y respira en una sociedad.¹⁰⁹

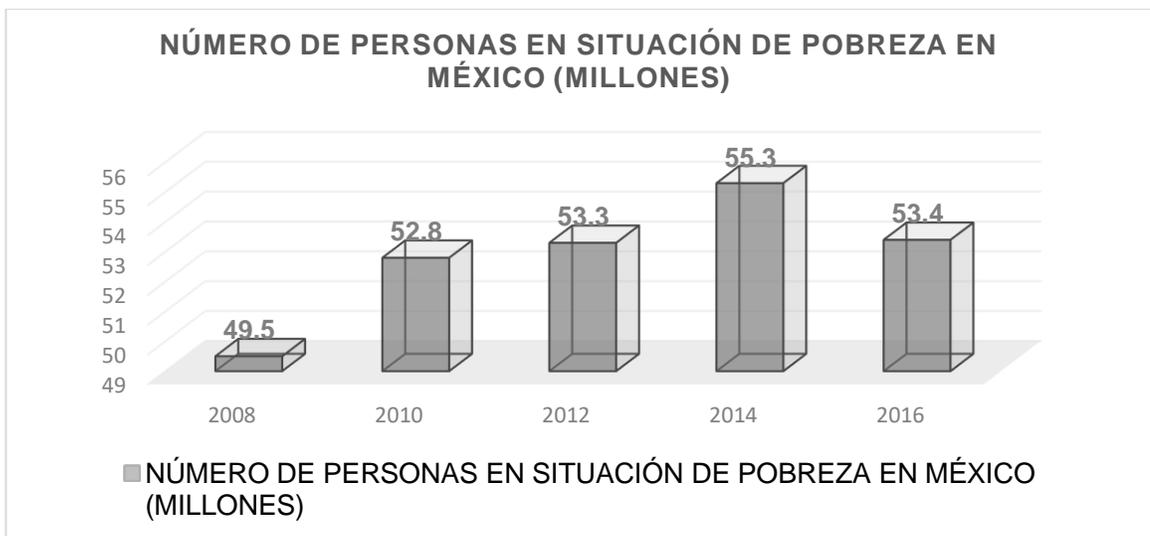
Como la seguridad humana está constituida sobre la base de los derechos humanos y las capacidades de las personas para dotarse de una vida lo más plena posible, este concepto se amplía más allá de la presencia de un conflicto armado y del mantenimiento de la ley y el orden en el interior de cada país para referirse, en su sentido más básico, a la vida y a la salud de las personas.¹¹⁰ En suma, ¿Cómo se encuentra la seguridad humana en México?

El último trienio correspondiente 2015-2017, se reportaban 5.4 millones de personas malnutridas en nuestro país.¹¹¹

¹⁰⁹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México, PNUD-Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 25-26.

¹¹⁰ Baena Paz, Guillermina, “La urgencia de entender y aplicar la seguridad humana”, en Uribe Arzate, Enrique, y Flores Martínez, Alejandra (coords.), *Seguridad pública y justicia penal. Un enfoque desde la seguridad humana*, México, Editorial Novum, 2014, pp. 26-27.

¹¹¹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FOASTAT), Indicadores por país: México. Tema: malnutrición. Disponible en: <<http://www.fao.org/faostat/es/#country/138>>.



De acuerdo con el último informe sobre medición de pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en México fueron registrados en 2016, 53.4 millones de personas en situación de pobreza.¹¹²

¹¹² Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2008-2016.

- Pero es necesario hacer más. Si bien asignar recursos adicionales a la salud no basta por sí solo para garantizar mejores resultados en el tema (hay que gastar ese dinero con inteligencia), en 2016 México gastó \$1 080 por persona (cifra ajustada a los estándares locales de vida), la menor cantidad entre los 35 países de la OCDE y la tercera más baja en la OCDE como porcentaje del PIB. Además, la tasa de crecimiento del gasto en salud disminuyó en años recientes y permanece ligeramente por debajo del promedio de la OCDE, a diferencia de otros países de la Organización con niveles de PIB comparables a los de México. El sistema de salud del país afronta ineficiencias y sigue sumamente fragmentado, pues distintos subgrupos ofrecen diferentes niveles de atención a diferentes grupos de personas y a precios diferentes. Este es un aspecto del sistema de salud de México que es esencial mejorar.
- México tiene relativamente pocos trabajadores en el área de la salud, en particular de enfermería (2.8 enfermeros/as por cada 1 000 habitantes,¹¹³
- De acuerdo con los datos de la OCDE, Nuestro país se encuentra en un estado “crítico” en desigualdad de ingresos, con un resultado de 45 puntos GINI. Lo que lo posiciona como el país con mayor desigualdad económica de los 31 países miembros de la OCDE.¹¹⁴

Cuando hablamos de seguridad humana ésta se fundamenta en el conocimiento conflicto lógico y nos muestra cómo actuar sin el recurso a la fuerza de manera mucho más eficaz, mucho más barata que los sistemas tradicionales empleados en las estrategias y los métodos tradicionales.¹¹⁵

Una seguridad prospectiva tiene una visión:

- Seguridad para las personas, no sólo para el territorio
- Seguridad para los pueblos, no sólo para las naciones
- Seguridad con respecto a la calidad de vida, no sólo como vigilancia
- Seguridad con respecto al desarrollo, no con respecto a las fuerzas armadas

¹¹³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Health at a Glance 2017: OECD Indicators, 2017.

¹¹⁴ Keeley, Brian, *Desigualdad de ingresos. La brecha entre ricos y pobres*, Paris, OCDE-UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas, 2018, p. 29.

¹¹⁵ Eduard, Vinyamata, “Prólogo”, en Vinyamata, Eduard (coord.), *Seguridad humana*, Valencia, tirant lo Blanch, 2013, p. 13.

- Seguridad para el medio ambiente, no sólo protección contra la contaminación.
- Seguridad en los hogares, en los espacios públicos; no vivir amurallados
- Seguridad en la alimentación, el empleo, la justicia, la salud, la vivienda; no sólo discurso
- Seguridad económica, no paliativos a la pobreza
- Seguridad sin violencia, sin discriminación, sin adicciones; no sólo buenos deseos.

6. Justicia transicional ¿Una salida a la violencia en México?

Aunque parece sorprendente, el presidente número 66 en la vida independiente de México, Peña Nieto, expresó en el que por fortuna fue su último informe de gobierno: los hechos de violencia que se padecen en México “de ninguna manera se trata de una crisis generalizada”.¹¹⁶ Esta revelación deja claro que no sólo tuvo una pésima percepción de la realidad, sino que, además, aquellas cifras que demuestran lo contrario, parecen decirle nada ¿En qué “reino imaginario” vivió el presidente Peña cuando en los primeros ocho meses de su último año de gobierno sumaron 21,857 asesinatos en México?¹¹⁷

Indudablemente, el primer paso que se tiene que dar ante esta problemática es dejar de simular que no pasa nada, se debe dejar atrás ese México imaginario que sin duda no existe, se debe aceptar que estamos inmersos en un grave problema que quizás nos lleve un largo periodo resolver. En esta época donde la violencia ha alcanzado niveles nunca antes vistos, con cifras tan alarmantes que dejan al descubierto una verdadera crisis de violencia que padece nuestro país, necesitamos buscar nuevas alternativas.

Exactamente, necesitamos encontrar otras opciones que nos muestren otro paisaje, otro panorama. Aunque los intentos han sido variados, ya hemos

¹¹⁶ Presidencia de la República. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 6to. Informe de Gobierno 2017-2018. Resumen ejecutivo, 1 de septiembre de 2018, p. 19.

¹¹⁷ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), Víctimas de delitos del fuero común 2018. Instrumento para el registro, clasificación y reporte de delitos y las víctimas, CNSP/38/15, 20 de septiembre de 2018, p. 02.

probado caminar por la vereda que militariza la seguridad pública, los resultados hasta ahora han sido un sendero escabroso, lleno de espinas, con una caída hacia el vacío. Aunque sorprendente, tal pareciera que continuaremos en él. Efectivamente, el presidente electo, López Obrador, no ha aprendido de los fracasos de su predecesor, ha manifestado públicamente que las Fuerzas Armadas continuaran en las calles desarrollando tareas de seguridad.

Por si esto no fuera poco, a pocos días de asumir el cargo como Presidente de México, López Obrador, ha anunciado la creación de un cuerpo de seguridad denominado Guardia Nacional que, con una formación y adiestramiento militar, tendrá injerencia en las labores de seguridad pública. Aunque, era necesario un cambio constitucional para “legalizar” su intervención, hoy es un hecho que el gobierno Obradorista ha desplegado a miles de militares y navales como parte de esta nueva “estrategia”.

Pero no todo está perdido, la ministra en retiro Olga Sánchez Cordero quien ocupó la Secretaria de Gobernación a partir del periodo presidencial que inicio el 1 de diciembre de 2018, ha declarado la necesidad de “empezar a hablar de otra forma de combatir la violencia y de hablar de una justicia transicional en nuestro país”.¹¹⁸ Sí, tal pareciera que a México después de muchos años, le ha llegado el momento de discutir “enserio” la justicia transicional.

Pero antes de recitar en automático que la justicia transicional es dejar libres delincuentes u otorgar perdón a criminales, es necesario entrar a detalle de lo que significa realmente este tema. Ciertamente, ha llegado el momento de derribar algunos mitos que se tiene sobre la justicia transicional. Para ello, es oportuno indicar que por razones metodológicas se partirá de los cuestionamientos siguientes:

- A) ¿Qué es la justicia transicional?
- B) ¿Cuáles son los elementos y mecanismos para su realización?

¹¹⁸ Sánchez Cordero, Olga, Conferencia ¿Olvido, verdad o justicia?, Colegio de México, 17 de julio de 2018.

- C) ¿Cómo podría ser aplicada la justicia transicional en México?
D) ¿Qué papel jugarían las Fuerzas Armadas en esta justicia en transición?

Respecto a la primera interrogante, es importante mencionar que “los conflictos violentos que afectan a multitud de personas y que son originados y mantenidos por grupos terroristas, revolucionarios y/o por instituciones militares y policiales de los estados, tienen una compleja solución. Desde el cese de las actividades violentas hasta la consolidación de una situación de pacificación colectiva se necesita un proceso de interacción social e institucional en el que los intereses y necesidades quedan enfrentados. Son procesos multidimensionales.”¹¹⁹

Dentro de estas “complejas” soluciones, el sistema penal mexicano ha priorizado una respuesta retributiva y penalizadora, siendo el encierro la medida más extendida. Sin embargo, haciendo un paréntesis obligado, debemos cuestionarnos: ¿Ha servido de algo el castigo penal implementado a delincuentes en el marco de esta crisis de violencia generalizada que padece México? ¿Encerrar a los criminales alcanza los objetivos deseados?

Claro, las interrogantes que fueron planteadas no son sencillas de responder. A primera vista, pareciera ser que éstas debilitan la legitimidad de las soluciones penales. Sin embargo, es imprescindible comenzar a debatir sobre los posibles medios para fortalecer la legitimidad en virtud de los insumos y del rendimiento, especialmente cuando se hace uso de sanciones sin conocer si resultan o no efectivas.¹²⁰ Debemos superar aquella intuición humana compartida de que los criminales deben ser castigados.

¹¹⁹ Ríos Martín, Julián Carlos, *Justicia restaurativa y transicional en España y Chile. Claves para dignificar víctimas y perpetradores*, Granada, Editorial Comares, 2017, p. 16.

¹²⁰ Burchard, Christoph, “¿Es efectivo el castigo penal de combatientes en un conflicto armado? Reflexiones iniciales sobre maneras para vencer la ignorancia sobre la eficacia de soluciones penales en la justicia transicional”, en Jonh Zuluaga, Francisco Cortés Rosas y Kai Ambos (coords.), *Justicia transicional y derecho penal internacional*, Colombia, Konrad Adenauer Stiftung, Siglo del Hombre Editores, Centro de Estudios de Derecho Penal y Procesal Penal Latinoamericano (CEDPAL), Alexander Von Humbolt Stiftung, 2018, pp. 39-45.

Ante esta realidad, resulta entonces necesaria una nueva solución a nuestra sociedad que enfrenta un legado de violaciones graves de derechos humanos que tienen lugar en este momento, con los objetivos de alcanzar la reconciliación nacional, contribuir a consolidar la democracia y/o Estado de Derecho, reparar a las víctimas e instaurar una convivencia pacífica en aras de que no se repitan los mismos hechos.¹²¹ Es aquí donde emerge la justicia transicional.

Pero, ante la interrogante ¿Qué es la justicia transicional? Son innumerables los conceptos que la abordan. Por un lado, organismos como el Centro Internacional para la Justicia Transicional, la han definido como:

“la respuesta a las violaciones sistemáticas o generalizadas a los derechos humanos. Su objetivo es reconocer a las víctimas y promover iniciativas de paz, reconciliación y democracia. La justicia transicional no es una forma especial de justicia, sino una justicia adaptada a sociedades que se transforman a sí mismas después de un período de violación generalizada de los derechos humanos. En algunos casos, estas transformaciones suceden de un momento a otro; en otros, pueden tener lugar después de muchas décadas”.

Por su parte, Naciones Unidas la han descrito como: “toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación”.¹²²

En unas cuantas palabras, la justicia transicional constituye un esfuerzo por lograr la paz, una respuesta posible y necesaria cuando los mecanismos

¹²¹ Bickford, Louis, “Transitional justice”, en Shelton, Dinah (ed.), *The encyclopedia of genocide and crimes against humanity. T-Z index*, vol. 3, Thomson Gale, 2005, p. 1045-1047. Disponible en:

<[http://www.encyclopedias.biz/dw/Encyclopedia%20Of%20Genocide%20And%20Crimes%20Against%20Humanity%20-%20Vol%203%20\[T-Z\].pdf](http://www.encyclopedias.biz/dw/Encyclopedia%20Of%20Genocide%20And%20Crimes%20Against%20Humanity%20-%20Vol%203%20[T-Z].pdf)>.

¹²² United Nations Security Council, *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies Report of the Secretary-General*, S/2004/616, 23 de agosto de 2004, párr. 08, p. 06.

ordinarios con los que cuenta un Estado no han sido suficientes para enfrentar aquellas violaciones sistemáticas o masivas de derechos humanos, cuando hay fragilidad política e institucional.¹²³ La justicia transicional contribuye con la construcción de la reconciliación social, a través de la rendición de cuentas, la contribución a la verdad, la satisfacción del derecho a la justicia, la reparación del daño causado a las víctimas y, por supuesto, algo muy importante, la adopción de reformas institucionales y otras garantías de no repetición.

Claro, al hablar de justicia transicional no se puede perder de vista que, en su desarrollo y aplicación se suscitara un complejo debate político e ideológico que esconde emociones (odio, venganza) ocultas en el inconsciente o consciente social, familiar y político. Por su puesto, quedarán heridas abiertas, individuales y colectivas. No es posible abordar este tema sin que las sensibilidades ideológicas se externen, gran parte de la sociedad continuara clamando justicia, verdad y memoria.

Así, pues, busca dejar atrás aquel periodo de conflicto que padece o padeció una sociedad para poder alcanzar o construir la paz. La justicia transicional significa “enterrar un pasado triste y construir otro diferente de reconciliación, borrando ese pasado de una vez para siempre,”¹²⁴ para así “transitar de un periodo de violencia a otro de consolidación de la paz y de vigencia del Estado de Derecho, o de autoritarismo a otro de respeto al pluralismo democrático”.¹²⁵ Es avanzar sin mirar hacia el pasado.

Por supuesto, esta transición no conlleva eximir de castigo a todos los responsables de los crímenes cometidos, no puede haber perdón y olvido cuando hay impunidad. Por ello, la justicia transicional “implica llevar a juicio a los perpetradores, revelar la verdad acerca de crímenes pasados, brindar

¹²³ Bickford, Louis, *op. cit.*, nota 121, pp. 498-499.

¹²⁴ Informe General de la Comisión Interministerial para el Estudio de la Situación de las Víctimas de la Guerra Civil y del Franquismo, 28 de julio de 2006, p. 28.

¹²⁵ Ibáñez Najar, Jorge Enrique, *Justicia transicional y comisiones de la verdad*, segunda ed., Colombia, Fundación Berg Oceana Aufklärung, 2017, pp. 67-68.

reparaciones a las víctimas, reformar las instituciones abusivas y promover la reconciliación”.¹²⁶ La transición no debería por ningún motivo implicar renuncia a hacer justicia. Es decir, cuando han ocurrido graves violaciones contra los derechos humanos o contra el derecho internacional humanitario, no puede renunciarse a la justicia.¹²⁷

En ese sentido, la justicia en transición llega para tratar de resolver aquella difícil tarea de buscar un punto de equilibrio entre los requerimientos de la justicia y la necesidad de alcanzar la paz. Esto es, llega para resolver la difícil tarea de lograr un equilibrio entre los derechos de las víctimas y las condiciones impuestas por los actores armados. Y es que existen tensiones entre los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas, y las restricciones impuestas por las negociaciones de paz llevadas a cabo por los actores armados.

Así, aun cuando la normatividad internacional ha hecho de la obligación de individualizar y sancionar a los responsables de graves violaciones de derechos humanos un imperativo cada vez más estricto, la imposición de sanciones de ese tipo en todos los casos puede obstaculizar e incluso llevar al fracaso a un acuerdo de paz. Porque, hay que aceptarlo, en un contexto de guerra, ningún actor armado estaría dispuesto a participar en un acuerdo de paz que no representara ningún atractivo para él.¹²⁸

Con base en ello, siguiendo la metodología adoptada, en la segunda interrogante resulta importante dar precisión sobre los elementos de la justicia

¹²⁶ Van Zyl, Paul, “Promoviendo la justicia transicional en sociedades post conflicto”, en Félix Reátegui (ed.), *Justicia transicional. Manual para América Latina*, Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo- Agencia Brasileña de Cooperación del Ministerio de Asuntos Exteriores- Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2011, p. 49.

¹²⁷ Barbosa Castillo, Gerardo, “Justicia, justicia transicional y Fuerzas Armadas: un análisis desde la perspectiva del derecho penal”, en Bernal Pulido, Carlos, *et. al.* (ed.), *Justicia transicional: el papel de las Fuerzas Armadas*, t. III, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 65-66.

¹²⁸ Uprimny, Rodrigo, “Las enseñanzas del análisis comparado: procesos transicionales, formas de justicia transicional y el caso colombiano”, en Saffon Sanín, María Paula, *et. al.* (coords.), *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*, Colombia, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2006, p. 20.

en transición, entre los que suele relacionar: la temporalidad para la construcción de paz, la excepcionalidad (adaptación de las instituciones), la territorialidad (demarca la necesidad de transformar los territorios), y la participación.

La *temporalidad* significa que un conflicto de más de medio siglo no se resuelve en brevedad, sino que implicará un espacio temporal adecuado y suficiente para la construcción de la paz a través de la participación de todos los actores y como garantía de la consolidación de la democracia.

La *excepcionalidad* implica la adaptación de todo el sistema jurídico y de las instituciones a las cuestiones que demanda un preciso equilibrio entre los valores de paz y justicia; ello implica una normativa especial y excepcional, la creación y puesta en marcha de una jurisdicción especial para la paz y otras acciones encaminadas a la desmovilización con garantías y a la protección de los derechos humanos.

Todo ello, acompañado de la necesaria *transformación de los territorios*, dado que debe valorarse que en cada región el conflicto ha tenido sus propias características y se ha desarrollado en diferentes niveles, lo que invitará a la población y autoridades locales a delimitar con claridad las necesidades de cada territorio para su transformación y construcción de la paz.

Y finalmente, un elemento esencial de la transición es la *participación* consciente de todos y cada uno de los actores del conflicto, como la voz de las víctimas. No es posible la consolidación de la democracia y la construcción de la paz sin la participación de todos.¹²⁹

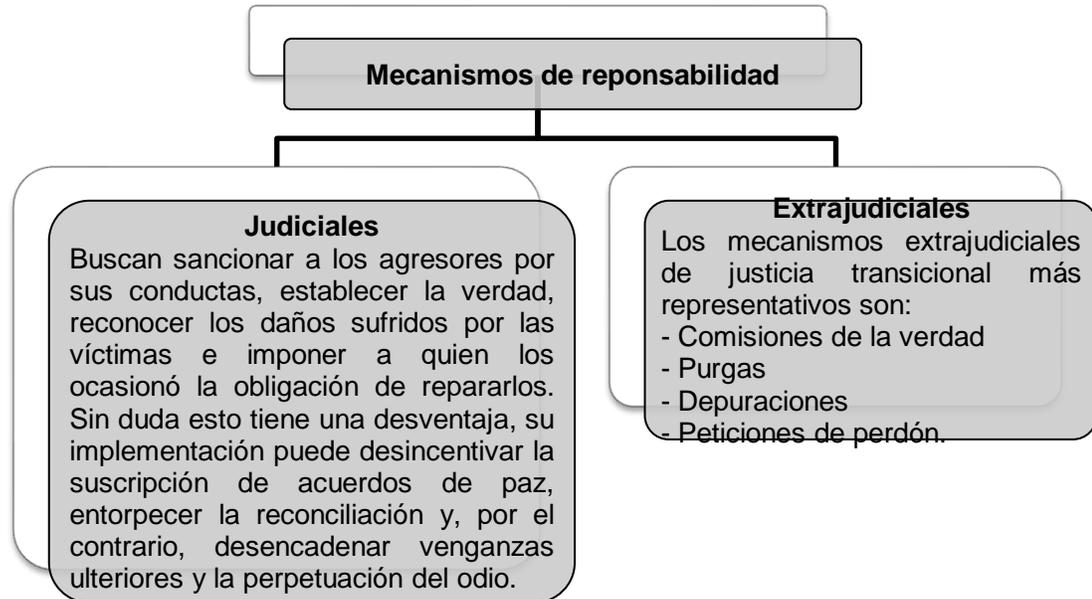
De igual manera, la justicia transicional cuenta con diversos mecanismos. Supone una serie de medidas o procedimientos que es posible clasificar en mecanismos de responsabilidad y mecanismos de transición política. Al respecto, Carlos Bernal Pulido,¹³⁰ explica:

1. Los mecanismos de responsabilidad: buscan que los autores de violaciones de derechos humanos y delitos rindan cuentas por sus

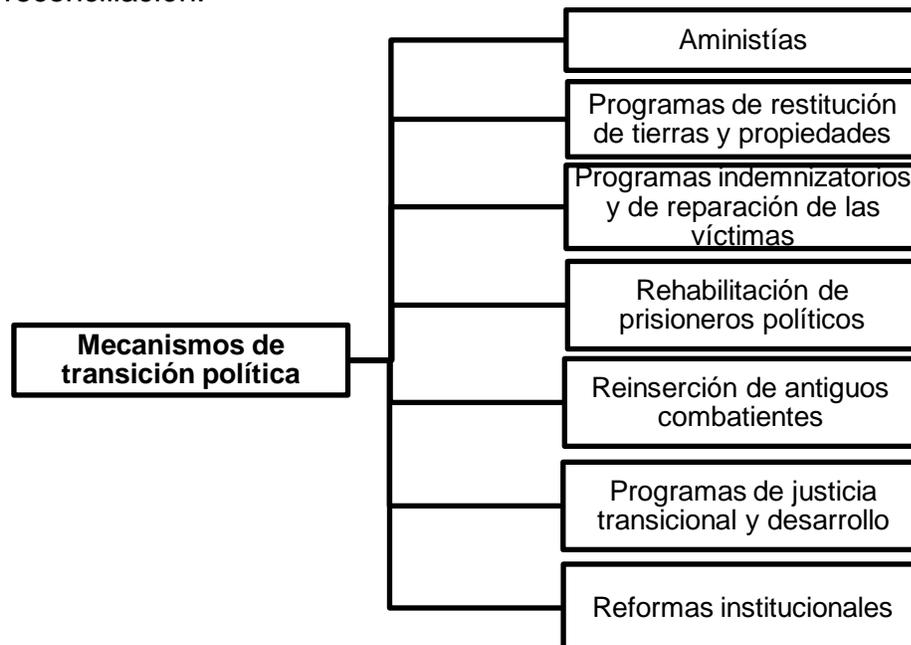
¹²⁹ Bustamanete Rúa, Mónica María, Pabón Giraldo, Liliana Damaris, *et. al.*, “La justicia de transición en Colombia: breve estudio desde la dimensión procesal”, en Agudelo Mejía, Dimaro, *et. al.* (coords.), *Justicia transicional*, Colombia, Universidad de Medellín, 2017, pp. 113-114.

¹³⁰ Bernal Pulido, Carlos, “La aporía de la justicia transicional y el dilema constitucional del marco jurídico para la paz”, en Bernal Pulido, Carlos, *et. al.* (ed.), *Justicia transicional: retos teóricos*, t. I, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 39-47

conductas. Dichos mecanismos son relaciones procesales institucionales entre los autores de violaciones, por una parte, e instituciones jurídicas o políticas nacionales o internacionales, por otra.



2. Los mecanismos de transición política: no se centran en el esclarecimiento de lo ocurrido y en patrocinar la rendición de cuentas, sino que, en una perspectiva *pro futuro*, persiguen crear las condiciones institucionales para establecer una paz duradera basada en la reconciliación.



En relación con lo anterior, es importante mencionar que, no existe un solo modelo de justicia transicional, sino que, por el contrario, cada sociedad aplica los mecanismos que considera más apropiados, utilizando como referente a las experiencias internacionales y los casos comparados, además de los informes de entidades como Naciones Unidas.¹³¹

Sin pretender entrar a detalle, el siguiente cuadro sintetiza aquellos mecanismos de justicia transicional que comúnmente se han venido implementando en la práctica internacional. Cada uno de ellos tiene diferentes propósitos, destinatarios y mecanismos de operación:¹³²

Instrumento	Propósito	Mecanismo
Comisiones de la verdad ¹³³	Revelar y examinar patrones de abuso de derechos humanos y su alcance.	Cuerpo investigativo independiente con expertos designados, según reglas y mandatos claros, delimitado temporal y temáticamente, con participación internacional.
Reparaciones	Restitución, compensación, rehabilitación y satisfacción.	Programa administrativo o judicial de reparaciones.
Amnistías ¹³⁴	Extinguir la responsabilidad criminal y los procesos criminales en curso.	Ley o decreto con categorías claras de beneficiarios.
Desarme, desmovilización y reintegración	Desmovilizar a grupos armados no estatales para reintegrarlos a la vida civil.	Programa de carácter administrativo.

¹³¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Justicia transicional y Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Diana Beatriz González Carvallo (coord.), México, Centro de Estudios Constitucionales Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017, p. 133.

¹³² Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), *Estudio para elaborar una propuesta de política pública en materia de justicia transicional en México*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), 2018, p. 05.

¹³³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Comisiones de la verdad*, Nueva York, Ginebra, 2006, pp. 11-12.

¹³⁴ Rodríguez Montenegro, Gina Paola, "Los límites del perdón. Notas sobre la justicia transicional en Sudáfrica, Centroamérica y Colombia," *Justicia Juris*, vol. 7, núm. 2, julio-diciembre 2011, p. 55.

Procedimientos de responsabilidad penal individual	Rendición de cuentas de responsables de violaciones de derechos humanos.	Poder judicial o mecanismo de justicia paralelo extraordinario.
Procesos de investigación de antecedentes (lustración)	Inhabilitación laboral temporal o permanente a funcionarios vinculados a violaciones de derechos humanos.	Investigación de antecedentes laborales y sanciones de carácter administrativo.

Continuando con la metodología planteada, ha llegado el momento de traer uno de los cuestionamientos más importantes ¿Cómo podría ser aplicada la justicia transicional en México? Antes de dar una respuesta a este cuestionamiento, es importante mencionar que la titular de la Secretaría de Gobernación, Sánchez Cordero, ha propuesto como mecanismos de justicia transicional la “Ley de Reducciones de Penas” y una “Ley de Amnistía”. Pero, más allá de los dimes y diretes, de recitar en automático que con ello se busca dejar libres a delincuentes u otorgar perdón a criminales, debemos cuestionarnos ¿Qué se busca con la posible promulgación de estas legislaciones?

Con la Ley de Reducción de Penas se persigue beneficiar, en otras personas, a quienes brinden información cierta, cotejable y precisa sobre personas desaparecidas o casos de narcotráfico.¹³⁵ A pesar de que ésta se presenta como novedosa en el marco de justicia transicional para México, es oportuno aceptar que en nuestro ordenamiento jurídico ya existen medidas de mitigación de las sanciones penales.¹³⁶ Efectivamente, la legislación contra la delincuencia organizada, en su artículo 35, y en materia de desaparición forzada de personas, en su numeral 33, contemplan supuestos que reducen considerablemente la sanción penal.

Por otra parte, la Ley de Amnistía encierra el reconocimiento de los delitos, extinguiendo la acción penal y haciendo cesar la condena y todos sus

¹³⁵ Carreón Perea, Héctor, “¿Ley de reducción de penas para informantes de la delincuencia?”, *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM- Hechos y Derechos*, núm. 47, septiembre-octubre 2018.

¹³⁶ *Ídem*.

efectos.¹³⁷ Ciertamente, se encuentran acotados los delitos posibles de amnistiar, es irracional pensar que homicidio o secuestro sean susceptibles de este tipo de perdón, pero quizá otro tipo de delitos sí puedan incluirse. Por ejemplo, una “amnistía en favor de los sentenciados por delitos relacionados con el consumo o posesión de marihuana”.¹³⁸

Ciertamente, ambas legislaciones buscan construir la paz en esta situación de violencia que padece nuestro país. Sí, aunque existen pronunciamientos que tildan a este tipo de legislaciones, principalmente la de amnistía, como “incompatibles con el derecho de las víctimas a obtener una investigación judicial que permita individualizar y sancionar a los responsables”.¹³⁹ Es indudable que estas legislaciones continúan siendo un importante instrumento de negociación política que los Estados se reservan para buscar soluciones a conflictos que afectan al Estado de derecho.¹⁴⁰

Indudablemente, ambas iniciativas abonan en gran medida, sencillamente porque estos dispositivos que pretenden ser implementados aceptan “abiertamente” que las cosas en nuestro país no andan bien, de que estamos viviendo un contexto de “guerra”; esto implica reconocer que hay violencia sistemática desorbitada en todo el territorio.¹⁴¹ Claro, también sería iluso pensar que, por sí solas, acabarían con aquel período de violaciones sistemáticas o masivas de derechos humanos. No obstante, se ha dado ese

¹³⁷ Grupo Parlamentario de Morena, Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley General de Amnistía, marzo 2016, p. 01.

¹³⁸ Senadores del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se expide la Ley de Amnistía en favor de los sentenciados por delitos relacionados con el consumo o posesión de cannabis sativa, índica o marihuana”, septiembre de 2018.

¹³⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, informe No. 28/92, casos 10.147, 10.181, 10.240, 10.262, 10.309 y 10.311, Argentina, 2 de octubre de 1992, OEA/Ser.L/V/II.83, doc. 14, párr. 50.

¹⁴⁰ Canton, Santiago A., “Amnesty Laws”, en *Victims Unsilenced. The Inter-American Human Rights System and Transitional Justice in Latin America*, Washington, DC, Due Process of Law Foundation, 2007, pp. 170-172.

¹⁴¹ Antemate Mendoza, Miguel Ángel, ¿Amnistía para criminales? De qué estamos hablando, *Derecho en acción*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), mayo 2018.

primer paso que consiste en dejar atrás ese México imaginario donde “nunca pasa nada”.

Ahora bien, si consideramos un plan de justicia transicional para México debemos iniciar con un tema primordial, la “desinstitucionalización” del Estado mexicano. En efecto, la llegada a nuestro país de la justicia transicional debe enfocarse fundamentalmente hacia la “degradación de las instituciones estatales” que se hace palpable al observar instituciones saturadas de corrupción, nepotismo, déficit meritocrático, abusos y excesos; poderes estatales desdibujados y débiles; un frágil aparato institucional; un gobierno en letargo, en disfunción y agotado. Sencillamente, más allá de un plan de amnistía o reducción de penas, debe anteponerse como tema prioritario, el restablecimiento efectivo de las instituciones públicas.

La interrogante sería ¿Cómo la justicia transicional podría contribuir a la recuperación efectiva de las instituciones en México? Bien, dentro del modelo de justicia en transición surge un mecanismo poco explorado llamado *reformas institucionales*, que “consiste en la revisión y reestructuración de los organismos del Estado para que respeten los derechos humanos, preserven el Estado de derecho y rindan cuentas a sus ciudadanos. La reforma institucional pretende reconstruir la confianza entre todos los ciudadanos y las instituciones públicas”.¹⁴²

¿Por qué es importante iniciar con este mecanismo de reforma institucional que consolidaría instituciones justas y eficientes? En primer lugar, una administración pública equitativa y eficiente desempeña un papel decisivo en la prevención de futuros abusos. En segundo lugar, la reforma institucional permite a las instituciones públicas favorecer que los responsables de abusos cometidos en el pasado rindan cuentas ante la justicia. Un servicio de policía reformado, por ejemplo, puede investigar con profesionalidad los abusos

¹⁴² The International Center for Transitional Justice (ICTJ), *Institutional Reform*. Disponible en: <<https://www.ictj.org/our-work/transitional-justice-issues/institutional-reform>>.

cometidos; una fiscalía reformada puede formular acusaciones efectivas, y un tribunal reformado puede dictar sentencias imparciales.¹⁴³

En efecto, ante un panorama donde la corrupción es un fenómeno que se extiende a todos los niveles del sistema de justicia¹⁴⁴ y el sector de seguridad -policía y ejército- ha empleado con frecuencia instrumentos de represión y de violación sistemática de derechos humanos, se hace indispensable que la justicia en transición entre a México por la puerta de las reformas institucionales y otras medidas necesarias, incluidas reformas legislativas y administrativas, para promover y mantener una cultura de respeto de los derechos humanos, y restaurar la confianza pública en las instituciones.

Dentro de las medidas de reforma institucional que los Estados pueden emplear figuran, por ejemplo:

a) La *depuración*, que consiste en inhabilitar de posiciones públicas de influencia a aquellos individuos y sus colaboradores que hayan sido responsables de abusos de derechos humanos.¹⁴⁵

Los funcionarios públicos que sean responsables de violaciones graves de los derechos humanos, en particular los que pertenezcan a los sectores militar, de seguridad, policial, de inteligencia y judicial, no deben continuar al servicio de las instituciones del Estado.

b) Con respecto al poder judicial, los Estados deben emprender todas las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento independiente, imparcial y eficaz de los tribunales.

c) Debe garantizarse el control civil de las fuerzas militares y de seguridad, así como de los organismos de inteligencia y, en caso necesario, ese control debe establecerse o restaurarse. Con ese fin, los Estados deben establecer instituciones eficaces de supervisión civil de las fuerzas militares y de seguridad y de los organismos de inteligencia, incluidos órganos de supervisión legislativa.

¹⁴³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Instrumentos del Estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Procesos de depuración: marco operacional*, Nueva York y Ginebra, 2006, pp. 03-04.

¹⁴⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. Misión a México*, A/HRC/17/30/Add.3, abril de 2011, párr. 56, p. 14.

¹⁴⁵ Mendia Azkue, Irantzu, *Trantsiziozko justizia: dilemak eta kritika feminista*, Hegoa-Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional- Universidad del País Vasco cuadernos de Trabajo/Lan-Koadernoak Hegoa, nº 59, 2012, pp. 13-14.

- d) Deben establecerse procedimientos de denuncia civil y garantizarse su eficaz funcionamiento.
- e) Los funcionarios públicos y los empleados, en particular los que pertenezcan a los sectores militar, de seguridad, policial, de inteligencia y judicial deben recibir capacitación amplia y permanente en materia de derechos humanos y, cuando proceda, en las normas del derecho humanitario y en la aplicación de esas normas.¹⁴⁶
- f) La elaboración de procedimientos de supervisión, denuncia y disciplina.
- g) La elaboración o la revisión de directrices éticas y códigos de conducta.
- h) El establecimiento o la reforma de marcos jurídicos, aquí quizá también sea necesario examinar el funcionamiento del sector público en conjunto y estudiar la posibilidad de fusionar, desmantelar o crear nuevas instituciones públicas.¹⁴⁷

Desde luego, toda reforma institucional encaminada a generar grandes cambios debe establecer amplias consultas públicas, incluida la participación de las víctimas y otros sectores de la sociedad civil, para evitar se arrojen dudas sobre la validez de dicho proceso. Es decir, “con el fin de establecer o restablecer la confianza de los ciudadanos y de legitimar o volver a legitimar las instituciones públicas, la población debe conocer y confiar en el esfuerzo de reforma institucional. La transparencia acerca de las actividades de reforma y las consultas acerca de sus objetivos contribuirán a incrementar la confianza en la imparcialidad y la eficacia del proceso, a garantizar que responda efectivamente a las necesidades reales de las víctimas y de la sociedad en general”.¹⁴⁸

Por supuesto, los procesos de reforma institucional son tarea compleja y difícil, debe quedar claro que los resultados no serán de inmediato, llevara tiempo ver instituciones en progreso, particularmente cuando nos encontramos con instituciones estatales escasamente capacitadas en materia de derechos

¹⁴⁶ Economic and Social Council United Nations-Commission on Human Rights, *Promotion and protection of human rights*, E/CN.4/2005/102/Add.1, 2005, p. 18.

¹⁴⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *op. cit.*, nota 143, p. 04.

¹⁴⁸ *Ibidem.*, p. 11.

humanos. Además, otro punto importante, toda reforma de instituciones públicas requiere la aplicación de considerables recursos financieros y materiales, para así poder dotarlas de sueldos, equipos e infraestructura apropiada.

Finalmente, debemos cuestionarnos ¿Cómo podría ser aplicada la justicia transicional a las Fuerzas Armadas? La respuesta indiscutiblemente no es sencilla, previamente es necesario exponer el escenario en el que se encuentran nuestras instituciones castrenses, exhibir las debilidades que durante muchos años han venido presentando.

Pues, bien, ante una autoridad militar que goza de un absoluto “hermetismo” donde el derecho al acceso a la información pública se convierte sólo en un cinismo. Cualquier dato que se quiera conocer relacionado con el Ejército pareciera estar revestido con el uniforme de la confidencialidad, cubierto con el carácter de restringido, casi imposible de obtener. Donde, con suerte, se te entrega información parcial, fragmentada e incompleta o, simplemente, recibes la evasiva de que lo solicitado es “inexistente”, aunque muchas veces no sea así.¹⁴⁹

Ante unas Fuerzas Armadas que durante esta última década han registrado el más alto índice de comisión de violaciones graves de derechos humanos, entre los que destacan actos de tortura, detenciones arbitrarias, desapariciones y asesinatos. Donde, el patrón repetitivo de estas instituciones involucradas, para evadir su responsabilidad evidencian que, en los casos de homicidio, por ejemplo, se usa reiteradamente la motivación de “repeler una agresión en legítima defensa”, o que las víctimas se encontraban en “posesión

¹⁴⁹ Chamberlin, Michael, “La transparente oscuridad del Ejército”, en Jonathan Fox, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez (coords.), *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*, México, Fundar Centro de análisis e Investigación-Institute Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007, pp. 127-131.

de armas o drogas” aunque posteriormente peritajes determinen lo contrario.¹⁵⁰

Con el precedente de que nuestras Fuerzas Armadas son catalogados como “asesinos excepcionalmente eficientes”. Pues, en combate, el ejército mexicano mata a ocho enemigos por cada herido, mientras que las fuerzas marinas de élite de la nación matan a unos 30 combatientes por cada uno que hieren.¹⁵¹

Ante una Secretaria de la Defensa Nacional y una Secretaria de Marina que fueron calificadas como instituciones “altamente corruptas”, de acuerdo con el último informe presentado por Transparencia Internacional respecto de la medición del grado de riesgo y vulnerabilidad en la corrupción. Donde, de los datos obtenidos en el Índice Gubernamental de Defensa contra la Corrupción, nuestras Fuerzas Armadas fueron ubicadas en el grupo “D”, evidenciándolas como instituciones con un alto riesgo y vulnerabilidad a las prácticas corruptas.¹⁵²

En suma, ante un escenario trazado de violaciones graves de derechos humanos, uso excesivo de la fuerza, ejecuciones extrajudiciales y corrupción, se hace absolutamente necesario que las Fuerzas Armadas sean tocadas por el plan de justicia transicional. Es decir, se necesita de una *reforma institucional* que busque transformar a nuestro Ejército, a nuestra Marina, con el fin de modificar instrumentos de represión y corrupción, y convertirlas realmente en herramientas integradas de servicio público.

Por ello, en respuesta al último cuestionamiento que fue planteado, se enumeran algunos aspectos importantes que consideramos deben tomarse en

¹⁵⁰ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), *Huellas imborrables: desapariciones, torturas y asesinatos por instituciones de seguridad en México (2006-2017)*, México, noviembre de 2018, pp. 58-59.

¹⁵¹ Ahmed, Azam y Schmitt, Eric, “Mexican military runs up body count in drug war”, *The New York Times*, impreso el 26 de mayo de 2016, p. A1.

¹⁵² Transparency International Uk. Defence and Security Programme, Government Defence Anti-Corruption Index 2013, p. 06. Disponible en: <<http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2013/11169.pdf>>.

cuenta para desarrollar una reforma institucional a nuestras Fuerzas Armadas. Así, puede suponer:

- A) Depurar las Fuerzas Armadas. Separar a aquellos militares que hayan participado con distintos grados de responsabilidad en algún caso de represión ilegal o comprometidos en violaciones de derechos humanos.
- B) Erradicar estructuras de corrupción.
- C) El levantamiento del velo que cobija a las Fuerzas Armadas. Debe dejarse atrás aquel hermetismo de la confidencialidad que prohíbe la divulgación de toda información.
- D) Revisar y eliminar los manuales, que reproducen visiones en las que sectores de la población son percibidos como el “enemigo interno”.
- E) Desclasificar y depurar los archivos de inteligencia y no volver a recabar información de defensores de derechos humanos, movimientos políticos de oposición y miembros de organizaciones sociales.
- F) La formación en derechos humanos de las Fuerzas Armadas. Promover una visión de conjunto de la educación en derechos humanos entre las instituciones castrenses.
- G) La cooperación estrecha de las Fuerzas Armadas con el proceso de justicia transicional. Es decir, deberán presentar la mayor disposición para colaborar plenamente con aquellas instituciones públicas o aquellas Comisiones de la Verdad que investiguen abusos o violaciones de derechos humanos. Cómo podría darse esta colaboración: a través del testimonio de militares involucrados, la aportación de evidencia documental, la desclasificación de archivos o información que permanecen en su resguardo, etc.

En ese sentido, una profunda reforma institucional a las Fuerzas Armadas es un medio idóneo, necesario y proporcionado para la consecución de las finalidades de paz y reconciliación, asociadas a la justicia transicional. Simplemente, cabe mencionar, una *reforma institucional* que sea dirigida nuestras Fuerzas Armadas “sentaría una base importante para que la transición hacia la paz y el imperio de la ley sea efectiva y rápida”,¹⁵³ porque son ellas las que directamente atañe mantener un mínimo básico de estabilidad y seguridad.

¹⁵³ Economic and Social Council United Nations-Commission on Human Rights, *Promotion and protection of human rights*, E/CN.4/2005/102/Add.1, 2005, principio, 36.

Por ello, antes de pensar en crear nuevas instituciones, hay que procurar revisar y reestructurar los organismos públicos que ya existen. Antes de crear nuevas instituciones, se debe examinar el funcionamiento del sector público existente para que su cometido sea redireccionado hacia el respeto de los derechos humanos y la preservación del Estado de Derecho. Antes de pensar en crear una Guardia Nacional, empecemos por reformar a nuestro Ejército y policías con capacitación, mejoramiento de los recursos humanos, modernizar los recursos técnicos y dotarles de sueldos, equipos e infraestructura apropiada. De lo contrario, quizás estos nuevos organismos acarreen mayores problemas a los que ya existen.

Lo curioso es que, al final de este siglo sangriento, lo que resulta paradigmático es la respuesta a la catástrofe política: una justicia con forma política y un derecho sin ilusión; que, a pesar de todo esto, alimenta un pequeño remanente de esperanza de un futuro mejor.¹⁵⁴

¹⁵⁴ G. Teitel, Ruti, *Justicia transicional*, trad. De María José Viana Cleves, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2017, pp. 548-549.

Capítulo II

CAUSA-EFECTO DE LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

(Análisis de la problemática)

1. Los nuevos riesgos ante la globalización. Una perspectiva militar

Es sustancial partir de la idea de que la globalización es una serie completa de procesos, es tecnológica, política, cultural y, por supuesto, económica.¹⁵⁵ La globalización, en términos positivos, presenta desterritorialización,¹⁵⁶ multiplicidad de culturas, construcción de redes transnacionales y ciudades globales que vislumbran a mejorar las condiciones sociales en este mundo moderno. Paralelo a ello, este fenómeno global también genera consecuencias que no deben ser soslayadas, entre éstas se enumeran la desigualdad, exclusión, nuevos riesgos, pérdida de la influencia del Estado nación, hegemonía de ciertas economías, pérdida de la cultura, deterioro sobre la ecología y medio ambiente, nuevas formas de pobreza y marginalidad urbana. Ante este panorama, la noción de globalización se ha enfrentado a debates que han surgidos en los últimos años. Por un lado, se sitúan los escépticos,¹⁵⁷ aquellos que se resisten a ella, aquellos que consideran que toda la palabrería sobre la globalización se queda en eso, en mera palabrería. Sean cuales sean

¹⁵⁵ Giddens, Anthony, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, trad. Pedro Cifuentes, Madrid, Taurus, 2000, p. 08.

¹⁵⁶ Entrena Durán, Francisco, “Los territorios locales como espacios sociales: una aproximación a sus dinámicas en la era de la globalización”, en Sánchez Vera, Pedro y Riella, Alberto (eds.), *Globalización y perspectivas de la integración regional*, España, Universidad de Murcia-edit.um-ReDeTIR, 2010, p. 42.

“Supone significativas transformaciones y avances en su estructura socioeconómica, la cual, paralelamente al afianzamiento de la modernidad, evolucionó, desde la rigidez y monodependencia de la agricultura típicas de las sociedades tradicionales, hacía unos mayores niveles de diversificación funcional y, por lo tanto, hacía un considerable aumento de las oportunidades”.

¹⁵⁷ Amartya Sen, *How to Judge Globalism*. Disponible en: < <http://prospect.org/article/how-judge-globalism>>.

“Is globalization really a new Western curse? It is, in fact, neither new nor necessarily Western; and it is not a curse. Over thousands of years, globalization has contributed to the progress of the world through travel, trade, migration, spread of cultural influences, and dissemination of knowledge and understanding (including that of science and technology)”.

sus beneficios, sus desafíos y tormentos, la economía globalizada no es especialmente diferente de la que existía en periodos anteriores. Por otro lado, se ubican los radicales, aquellos que afirman que no sólo la globalización es muy real, sino que sus consecuencias pueden verse en todas partes. El mercado global, dicen, está mucho más desarrollado y es ajeno a las fronteras nacionales. Los Estados han perdido gran parte de la soberanía que tuvieron.¹⁵⁸

Sin detenernos a cuestionarnos quién tiene razón entre escépticos y radicales, se hace importante mencionar que la globalización es un fenómeno complejo, irreversible y cambiante, que lleva consigo un aire de nuevos riesgos que enfrenta la sociedad de este siglo, “nuevos parámetros de riesgos desconocidos totalmente, parámetros que incluyen riesgos de elevadas consecuencias: riesgos derivados del carácter globalizado de los sistemas sociales de la modernidad”.¹⁵⁹ Al respecto, U. Beck señala:

Globalización significa la perceptible pérdida de fronteras del quehacer cotidiano en las distintas dimensiones de la economía, la información, la ecología, la técnica, los conflictos transculturales y la sociedad civil, y, relacionada básicamente con todo esto, una cosa que es al mismo tiempo familiar e inasible -difícilmente captable-, que modifica a todas luces con perceptible violencia la vida cotidiana y que fuerza a todos a adaptarse y a responder. El dinero, las tecnologías, las mercancías, las informaciones y las intoxicaciones traspasan las fronteras, como si estas no existieran. Inclusive cosas, personas e ideas que los gobiernos mantendrían, si pudieran, fuera del país (drogas, emigrantes ilegales, críticas a sus violaciones de los derechos humanos) consiguen introducirse.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Giddens, Anthony, *op. cit.*, nota 155, pp. 06-07.

¹⁵⁹ Giddens, Anthony y Bauman, Z., *Las consecuencias perversas de la modernidad. Modernidad, contingencia y riesgo*, trad. Celso Sánchez Capdequi, Barcelona, Anthropos, 1996, p. 37.

¹⁶⁰ Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, trad. Bernardo Moreno y Ma. Rosa Borrás, España, Paidós Ibérica, 2008, p. 55-56.

Estos nuevos riesgos trascienden el marco exclusivo del Estado-nación y al mismo tiempo, habitan parcialmente los territorios y las instituciones nacionales.¹⁶¹ Es decir, todos estos riesgos que son recurrentes, ostensibles y tangibles dentro de nuestro entorno, como terrorismo, narcotráfico, delincuencia organizada, situación económica inestable y contingencias ambientales, trascienden las fronteras nacionales adquiriendo un carácter globalizante. “Dicha premisa podría formularse de la siguiente manera: el hecho de que un proceso se encuentre dentro del territorio de un Estado soberano no necesariamente supone que sea un proceso nacional; en cambio, puede tratarse de una localización de lo global, de un proceso nacional que ha sido desnacionalizado”.¹⁶²

Es decir, las amenazas y riesgos que ya existían para el Estado aparecen con mucha más fuerza, la delincuencia organizada se ha transnacionalizado, las contingencias ambientales han adquirido categoría de problemas mundiales (Fukushima, en Japón), hoy en día hablamos de la existencia de un terrorismo global y, un acontecimiento reciente para nuestro país, las políticas ofensivas provenientes de nuestro vecino del norte han generado un plano de incertidumbre no solo en el área económica,¹⁶³ sino también en el sector social, político y comercial que sin duda alguna genera un clima de desconcierto entre la población mexicana.

Esta situación, donde las amenazas y riesgos actuales se vuelven mucho más complejos gracias a los fenómenos globales y las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), los Estados han buscado hacerle frente estableciendo la premisa de poner en manos de las Fuerzas Armadas la defensa nacional, la seguridad interior y, actualmente, la seguridad pública. Es decir, las Fuerzas Armadas se han transformado, además, en una “Fuerza

¹⁶¹ Sassen, Saskia, “Una sociología de la globalización”, *Revista Análisis Político*, Colombia, núm. 61, septiembre-diciembre, 2007, p. 04.

¹⁶² ídem.

¹⁶³ Fitch, “Trump victory Increases mexican economic uncertainty”, *Fitch Ratings*, 09 de noviembre de 2016. Disponible en: <<https://www.fitchratings.com/site/pr/1014520>>.

Policial” para controlar el orden público, para contrarrestar los efectos devastadores del narcotráfico y del crimen organizado.

Ante este panorama, la seguridad se convierte en uno de los desafíos primordiales que tienen que enfrentar los Estados, por ello han puesto en hombros de las Fuerzas Armadas el peso de todos estos nuevos riesgos que están en constante evolución y transformación. Estos nuevos riesgos deben analizarse de una manera integral tomando en consideración aquellas nuevas amenazas que difícilmente pueden ser combatidas por un Ejército o cuerpos policiales. Su estudio debe encerrar aquellos riesgos originados por los avances tecnológicos y a un sin fin de factores que nos obligan a concebirlas de una manera diferente. “No hay que olvidar que la globalización ha logrado el acortamiento de las distancias a escala mundial mediante la aparición y el fortalecimiento de redes de conexiones económicas, tecnológicas, sociales, políticas y ambientalistas que sin lugar a duda son aprovechadas por la delincuencia organizada para sus diversos fines”.¹⁶⁴

Las amenazas y riesgos actuales a los que un Estado debe hacer frente son mucho más complejos. Por ello, no debe limitarse a relacionar a la seguridad como una asignatura vinculada únicamente a las tradicionales amenazas violentas, internas o externas, sino además debe incluir aquellos riesgos actuales que son generados por la globalización y aquellos riesgos introducidos por las nuevas tecnologías que han hecho evolucionar la realización de cualquier delito.

En la actualidad, debemos considerar amenazada la seguridad por una delincuencia organizada transnacional, cuyo “negocio ilícito trasciende las fronteras culturales, sociales, lingüísticas y geográficas y no conoce fronteras ni reglas.”¹⁶⁵ Estimarse que tan solo en el año 2003, el valor total del mercado de drogas ilícitas se calculó en 320.000 millones de dólares, o un 0,9% del

¹⁶⁴ Escalante Hernández, Jaime José, *La delincuencia organizada y su influencia en la seguridad y defensa hemisférica*, Washington, DC, Fort Lesley J. Mc. Nair, abril 2003.

¹⁶⁵ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Delincuencia organizada transnacional. La economía ilegal mundializada*.

Producto Interno Bruto (PIB) mundial.¹⁶⁶ Valorar que en el año 2014 el número de muertes relacionadas con las drogas se calculó en alrededor de 207.400, es decir, 43,5 muertes por millón de personas de entre 15 y 64 años.¹⁶⁷

Debemos considerar que la seguridad está en riesgo por aquel terrorismo, adaptado a los factores propios de la realidad. El fenómeno terrorista al que deben hacer frente nuestra sociedad y los Estados actuales ya no tiene nada que ver con los viejos paradigmas ideológicos de la izquierda o la derecha extrema. Estas modalidades siguen existiendo, pero paralelamente ha aparecido con fuerza una nueva modalidad, que es lo que llamamos “terrorismo global”; un terrorismo que aprovecha las tecnologías de la información y la comunicación con gran eficacia.¹⁶⁸ Este nuevo fenómeno terrorista global no puede seguir siendo observado como aquellas modalidades anticuadas de la lucha de clases, religiones o culturas, o bien, ligado a la reivindicación por la independencia de determinados territorios, actualmente el terrorismo ha sobrepasado estos paradigmas, hoy tiene un grado globalizado que genera una alta dosis de riesgo y de miedo, una amenaza constante para los Estados. Al respecto, Arjun Appadurai señala:

El tipo de red de terror globalizada que ahora observamos en organizaciones como Al Qaeda añade a esta lógica la capacidad de globalizarse a través de una organización celular. De modo que estas redes producen una doble sensación de náusea e incertidumbre. Tratan de revocar la relación entre paz y vida cotidiana y lo hacen sin necesidad ni consideración ningunas por los principios de coordinación vertebrada sobre los cuales siempre se ha sostenido el Estado-nación. Se trata también de una agresión epistemológica a todos nosotros, porque desestabiliza nuestros dos presupuestos más preciados: que la paz es el indicador natural del orden social y que el Estado-nación es el garante

¹⁶⁶ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Informe mundial sobre las drogas 2012*, Nueva York 2012, p. 87.

¹⁶⁷ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Informe mundial sobre las drogas 2016. Resumen ejecutivo*, Nueva York 2016, p. IX.

¹⁶⁸ Pérez Francesch, Joan Lluís, “La amenaza del terrorismo yihadista y de la criminalidad organizada transnacional”, en Molinares Hassan, Viridiana y Pérez Francesch, Joan Lluís (eds.), *En defensa del estado de derecho. Estudios sobre las tensiones entre la seguridad y la libertad en el mundo de hoy*, Colombia, Ibañez, 2016, pp. 15-16.

y el receptáculo natural de ese orden. El terror se convierte así en la faceta delirante de la globalización y es preciso examinar más de cerca la lógica de esta pesadilla. Permítaseme notar por ahora que el terror en la era de la globalización no puede separarse de ciertas crisis y contradicciones más profundas inherentes al Estado-nación.¹⁶⁹

La evolución de delitos como extorsión y sus variantes (engaño telefónico, amenaza telefónica y cobro por derecho de piso), sin duda alguna ha alcanzado niveles alarmantes que pueden considerarlo como una amenaza latente para la seguridad, pues ha generado un clima de inseguridad, terror, pánico que intimida a la población en general, una constante que, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016, ocupó el primer sitio en 2015 como el delito más frecuente en 23 entidades federativas, ha encabezado la lista de cifra negra (delitos cometidos en los cuales no hubo denuncia) durante los últimos cinco años (2010: 97.6%; 2011: 96.6%; 2012: 97.8%; 2013: 98.5%; 2014: 99.0%; 2015: 98.4%)¹⁷⁰ y ha generado que numerosos comercios cierren definitivamente sus puertas.

La seguridad deberá sentirse intimidada por la destrucción ambiental, por aquellos “problemas ambientales globales, regionales y locales que representan una seria amenaza a la salud y al bienestar de los individuos o a la seguridad económica de las naciones. De acuerdo con esta visión, es del interés común de los Estados, evitar la degradación ambiental por la misma razón que se evita la violencia organizada. Ambas amenazas tienen el potencial de dañar los recursos humanos, materiales y naturales en gran

¹⁶⁹ Appadurai, Arjun, *El rechazo de las minorías. Ensayo sobre la geografía de la furia*, trad. Alberto E. Álvarez y Araceli Maira, España, TusQuets, 2007, pp. 49-50.

¹⁷⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016. Principales resultados, septiembre de 2016, p. 25.

escala.”¹⁷¹ La contaminación ambiental en México representa el mayor costo por degradación cuantificándose en 532.679 millones de pesos.¹⁷²

Aquella seguridad deberá sentirse en peligro no solo por la crisis económica interna, que indiscutiblemente produce una desestabilización social, sino también por aquellos acontecimientos externos que generan un impacto en la economía del país, sobre todo por aquella dependencia que México tiene del acontecer de la economía global, y especialmente de la economía norteamericana. “Cualquier shock que emane de Estados Unidos, como de los mercados financieros internacionales, rápidamente impacta en la economía nacional. La economía de Estados Unidos ha perdido dinamismo, y nosotros al no tener condiciones endógenas para contrarrestar tal situación, se empeoran los niveles de ingreso y bienestar de gran número de empresas, e individuos, sectores productivos, regiones y se incrementa el número de pobres, así como el clima de violencia que vive el país, por lo cual, se compromete la seguridad nacional.”¹⁷³

Inclusive, la seguridad deberá declararse en contingencia a causa de aquellas políticas ofensivas para México provenientes de otros países, pues directa o indirectamente pueden generar consecuencias en diversos sectores como el económico, migratorio, violaciones a derechos humanos, temas de seguridad, entre muchos otros. El caso próximo, son las constantes amenazas que el actual mandatario de Estados Unidos, Donald Trump, ha externado en contra del Estado mexicano. La construcción y el pago del muro fronterizo con México; la devaluación de la moneda mexicana; tarifas arancelarias del 20% a las importaciones mexicanas; cierre de la frontera para productos nacionales,

¹⁷¹ Ávila Akerberg, Andrés, “La consideración del medio ambiente como asunto de seguridad nacional”, *Revista de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional Autónoma de México*, núm. 107, mayo-agosto, 2010, p. 73.

¹⁷² Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CMDA), *Hacia ciudades saludables y competitivas*, 2014.

¹⁷³ Huerta González, Arturo, “Los problemas económicos y su impacto en la seguridad nacional”, *Revista Economía Informa Universidad Nacional Autónoma de México*, núm. 376, septiembre-octubre, 2012, p. 11.

principalmente agrícolas y del sector automotriz; la advertencia a la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); la deportación de miles de migrantes; y, recientemente, aquellas “supuestas” amenazas de enviar tropas militares estadounidenses a México, criticando la eficacia de nuestro Ejército para combatir el crimen organizado y el narcotráfico.¹⁷⁴ Todo esto ha impactado varios sectores como el económico, deportación masiva, seguridad y la soberanía nacional.

Así pues, las amenazas y riesgos actuales a los que un Estado debe hacer frente son mucho más complejos, no solo debe limitarse a relacionar a la seguridad como una asignatura vinculada a las tradicionales amenazas violentas, internas o externas, sino además deben incluirse aquellos riesgos actuales que son generados por la globalización, geopolítica y aquellos riesgos introducidos por las nuevas tecnologías que han hecho evolucionar la realización de cualquier delito. Para cimentar lo anterior, es sustancial citar la ideología del doctor Antonio Fernández Hernández, cuando refiere que:

A ello debe añadirse un segundo cambio, consistente en la superación de la caracterización de la seguridad como una noción exclusivamente vinculada a amenazas violentas, ya sea de carácter externo o interno, incluyéndose dentro de los mismos fenómenos recientes frente a los que poco o nada pueden hacer los ejércitos, las fuerzas del orden, o una normativa jurídica penal o meramente sancionadora. Así, no sólo se incluye dentro de los conceptos de seguridad nacional la seguridad económica, sino que puede también aludirse a la seguridad energética, la seguridad de los recursos, la seguridad sanitaria, o incluso los flujos migratorios, entre otros muchos ámbitos. Ciertamente, no todas esas amenazas y riesgos pueden vincularse a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Sin embargo, resulta innegable que aquellas en las que las TIC influyen, han experimentado cambios cualitativos, tal y como sucede no sólo con el terrorismo, sino también con la criminalidad organizada, o el espionaje, bien sea de carácter

¹⁷⁴ John Kelly, Secretario de Seguridad Nacional, National Security Committee of the House of Representatives, 07 de febrero de 2017. Disponible en: <<https://www.c-span.org/video/?423321-1/homeland-security-secretary-john-kelly-testifies-us-border-security&start=5550>>.

económico o cualquier otra finalidad que los haga relevante para los Estados.¹⁷⁵

Por ejemplo, en sus orígenes el término “seguridad nacional” partía de la defensa del territorio con base en la demostración de poderío militar frente a amenazas externas de definición estatal, mientras que en la actualidad las amenazas a la seguridad nacional son más difusas e incluyen el terrorismo, el crimen organizado, el tráfico de armas, personas y estupefacientes, los riesgos medioambientales y fenómenos sociales de escala global como las migraciones masivas y las epidemias, es decir, el resguardo de la seguridad humana.¹⁷⁶

Ahora bien, habiéndonos referido a aquellas nuevas amenazas y riesgos para el Estado producto de la globalización, geopolítica y las nuevas tecnologías, es conveniente cuestionarnos ¿Cuál debe ser el fin u objetivo actual de la seguridad nacional? En este escenario, el objetivo de la seguridad nacional debe ser visto “más allá de la estrecha percepción definida en términos de amenazas militares y protección de los objetivos estratégicos de la política exterior y adoptar una visión de la seguridad desde el punto de vista de las vidas de las personas”.¹⁷⁷ Es decir, la finalidad de la seguridad nacional no solo debe tener como objeto de defensa la integridad, estabilidad y permanencia del Estado, sino además, debe tener como fundamento la preservación de los derechos humanos y el mantenimiento de las condiciones materiales que permitan el desarrollo y el bienestar. En ese contexto, el *Informe sobre*

¹⁷⁵ Fernández Hernández, Antonio, “Ciberamenazas a la seguridad nacional”, en Fernández Hernández, Antonio (coord.), *Nuevas amenazas a la seguridad nacional. Terrorismo, criminalidad organizada y tecnologías de la información y la comunicación*, Valencia, tirant lo blanch, 2013, p. 165.

¹⁷⁶ Santos Villareal, Gabriel Mario, *Seguridad nacional: un concepto ampliado y complejo*, México, Subdirección de Política Exterior del Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, 2009, p. 10.

¹⁷⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano. Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua*, Nueva York, 2006, p. 03.

Desarrollo humano 2006, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), establece que:

En el mundo de principios del siglo XXI, las preocupaciones de seguridad nacional dominan las agendas internacionales. Los conflictos violentos, las preocupaciones sobre las amenazas terroristas, la proliferación de armas nucleares y el crecimiento del comercio ilícito de armas y drogas representan desafíos de gran importancia. En este contexto, es fácil olvidar algunas necesidades humanas básicas, incluidas las relacionadas con el agua. Los 1,8 millones de muertes infantiles anuales relacionadas con el agua y la falta de saneamiento eclipsan las muertes asociadas a los conflictos violentos. Ningún acto de terrorismo genera tanta devastación económica como la crisis de agua y saneamiento.¹⁷⁸

Actualmente, el objetivo clásico de la seguridad nacional ha sufrido influencias y transformaciones. La seguridad nacional exige un replanteamiento, “la promoción de la seguridad humana es fundamental para la seguridad nacional. La seguridad humana es un enfoque que complementa la seguridad estatal, consolida los derechos humanos y fomenta el desarrollo humano, lo que permite establecer los requisitos necesarios para conseguir la paz, el desarrollo y el progreso humano”.¹⁷⁹ De ahí que la seguridad humana, vista como la protección y la salvaguarda de la vida y la dignidad humana, debe ser privilegiada dentro de la teoría de la seguridad.

Este nuevo replanteamiento del concepto de seguridad nacional se encuentra plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo periodo 2013-2018 del Gobierno de la República, teniendo una evolución importante como se muestra a continuación:

¹⁷⁸ *Idem*.

¹⁷⁹ United Nations Trust Fund for Human Security, *El concepto de seguridad humana*. Disponible en: <http://www.un.org/humansecurity/es/content/el-concepto-de-seguridad-humana#>.



Ilustración 4. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, correspondiente al sexenio del presidente Vicente Fox Quesada. **Plan Nacional de Desarrollo 2007-2011, correspondiente al sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa. ***Plan Nacional

de Desarrollo 2013-2018, correspondiente al sexenio del presidente Enrique Peña Nieto.

En comparación con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006,¹⁸⁰ así como el 2007-2011,¹⁸¹ el del sexenio 2013-2018,¹⁸² incorporó un programa con una visión amplia que observa a la seguridad nacional como un derecho fundamental de los ciudadanos, que se tiñe de asuntos de corte social, ecológico y político, ubicando como riesgos y amenazas la pobreza, educación, enfermedades, equilibrio ecológico y protección al ambiente, desarrollo económico, social y cultural, así como de seguridad en las tecnologías de la información y la comunicación.

Ante dicha perspectiva, toca cuestionarnos ¿Cuáles han sido los avances que ha tenido México al contemplar dentro del Plan Nacional de Desarrollo como amenazas y riesgos a la seguridad nacional la pobreza, educación, equilibrio ecológico, desarrollo económico? Para dar respuesta a esta interrogante es sustancial citar aquellos datos proporcionados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de la siguiente manera:

Ingresos: la brecha entre los más ricos y los más pobres es considerable; la población situada en el 20% superior de la escala de ingresos gana trece veces lo que percibe la población que ocupa el 20% inferior.

Empleo: En México la gente trabaja 2 250 horas al año, más que la mayoría de los habitantes de los países de la OCDE, quienes trabajan 1 776 horas. Casi el 29% de los empleados tienen un horario de trabajo muy largo, cifra mucho mayor que el promedio de la OCDE de 9%.

Educación: En lo que respecta a la calidad del sistema educativo, el estudiante promedio obtuvo una calificación de 420 puntos en lectura, matemáticas y ciencias en el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) de la

¹⁸⁰ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Disponible en: <<http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/PlanNacionaldeDesarrollo2000-2006.pdf>>.

¹⁸¹ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2011*. Disponible en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf>.

¹⁸² Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Disponible en: <<http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>>.

OCDE. Esta calificación es más baja que el promedio de la OCDE de 497.

Medio ambiente: El nivel de partículas atmosféricas PM10 -partículas contaminantes del aire lo suficientemente pequeñas como para penetrar en los pulmones y dañarlos- es de 33 microgramos por metro cúbico, considerablemente más alto que el promedio de la OCDE de 21 microgramos por metro cúbico.¹⁸³

Razón por la cual, el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al periodo 2013-2018 hasta la fecha se ha visto reflejado solo en papel, pues todas aquellas amenazas y riesgos a la seguridad nacional que fueron contemplados se han agudizado. En la actualidad, México atraviesa una crisis de seguridad debido a que los problemas ambientales, sociales, económicos, laborales, educativos, de desigualdad e inseguridad han provocado una desestabilización social.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 89, fracción VI, de la Constitución Federal: “el Presidente de la República tiene la obligación de preservar la seguridad nacional disponiendo 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”.¹⁸⁴ Este numeral, cuya fracción fue publicada en el DOF el 05 de abril de 2004, demuestra claramente un atraso, un desfase al ligar a la seguridad nacional con amenazas exclusivamente violentas, razón habida que contempla que para su preservación se dispondrá de la *Fuerza Armada permanente*. Solo nos toca cuestionarnos ¿Las Fuerzas Armadas podrán hacer frente a los riesgos que actualmente enfrenta la seguridad?

Frente a las nuevas amenazas producto de la globalización las Fuerzas Armadas poco o nada pueden hacer frente a estos riesgos del mundo

¹⁸³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Índice para una vida mejor. Enfoque en los países de habla hispana de la OCDE. Chile, España, Estados Unidos y México*, p. 06.

¹⁸⁴ Artículo 89, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Facultades y obligaciones del presidente.

moderno, debido a que éstas solo están organizadas para combatir en una “guerra convencional”, en el contexto de un conflicto armado, carecen de la capacidad para combatir e identificar estas amenazas. Por ello, se requiere una mayor colaboración para controlar el orden público, para la defensa interna y nacional, donde se incorporen otras dependencias y órdenes de gobierno que realmente estén comprometidas con la seguridad.

En conclusión, el fenómeno de la globalización ha sido criticado severamente, debido a que los efectos que ha generado han sido en su mayoría negativos para la sociedad de este siglo. Los riesgos que ya existían y que eran motivo de inquietud para la seguridad, con la globalización y el surgimiento de nuevas tecnologías se han potencializado, han adquirido mayor fuerza que han hecho tambalear al propio Estado encargado de mantener y garantizar el orden público.

Sin duda alguna se hace cuestionable la decisión que ha tomado el Estado para frenar todos estos nuevos riesgos, poniendo en hombros de las Fuerzas Armadas el tema de la seguridad que en este siglo se ha visto sofocada por las latentes amenazas producto de la globalización. Podemos decir que el Ejército armado está siendo poco útil ante una criminalidad organizada transnacional que día a día se fortalece; ante un terrorismo global que ha aprovechado al máximo las nuevas tecnologías para introducir pánico entre la sociedad; ante una contingencia ambiental detonadora de diversas enfermedades que ha cobrado miles de vidas en los últimos años.

Cierto es que los efectos de la globalización han desequilibrado al Estado, lo ha colocado en una situación inestable donde el empleo de las Fuerzas Armadas ha sido la única alternativa que ha encontrado para hacer frente al tema de la seguridad. No obstante, ante un evidente fracaso del Ejército para contrarrestar los efectos de estas nuevas amenazas producto de la globalización, cabe cuestionarnos ¿Qué sigue después? ¿Qué estrategia utilizará el Estado para combatir estos nuevos riesgos?

2. México militarizado. Impacto de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública.

La militarización de la seguridad pública en México se encuentra marcada por dos acontecimientos importantes. El primero de ellos, se localiza en la llamada Estrategia Nacional de Seguridad Pública emprendida a finales del año 2006 por el gobierno federal, cuya principal “estrategia” ofensiva en la batalla frontal contra el crimen organizado fue desplegar a miles de soldados para que asumieran tareas de seguridad pública, “que van más allá del apoyo a las autoridades civiles y la policía: patrullan las calles, instalan retenes y controles de revisión, desmantelan centros de distribución de drogas, realizan arrestos, cateos,”¹⁸⁵ detenciones e inspección aleatoria de personas, vehículos y propiedades.

El segundo factor que fue terminante para hacer permisible la militarización de la seguridad pública, fue precisamente la actuación decisiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo criterio jurisprudencial,¹⁸⁶ el Tribunal en Pleno determinó que las Fuerzas armadas eran terminantes para salvaguardar la seguridad interior de la Nación de aquellas amenazas (principalmente las organizaciones delictivas) ocasionadas por la proliferación y fortalecimiento de los fenómenos que atentan gravemente contra los integrantes del cuerpo social.

Estos acontecimientos que son totalmente cuestionables pues, por una parte, pareciera ser que la “estrategia” del gobierno federal se destacó por la preocupación de apostarle al Ejército como un contendiente a la altura para contrarrestar los altos índices delictivos y reprimir al crimen organizado mediante una acción bélica; y, por otro lado, una jurisprudencia de la Suprema Corte donde sin dejar muy en claro qué debe entenderse por seguridad

¹⁸⁵ Nerio Monroy, Ana Luisa, “La militarización de la seguridad pública y su impacto en los derechos humanos de la población en situación de vulnerabilidad”, *dfensor. Revista de Derechos Humanos*, núm. 08, año IX, agosto de 2011, p. 19.

¹⁸⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 39/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XI, abril de 2000. P. 556, número de registro: 192079.

interior, cuáles son aquellos aspectos que deben reunirse para considerar que la seguridad interior está siendo amenazada, “cuál debe ser la actuación específica de las fuerzas armadas, ni cuáles son sus límites,”¹⁸⁷ consideró que no era inconstitucional que las autoridades militares desarrollaran funciones de seguridad pública.

No obstante, pasaron por alto quizá el aspecto más importancia ¿Cuál sería la repercusión social que generaría la militarización de la seguridad pública? Es decir, necesariamente debió atenderse las consecuencias sociales que ocasionaría darle al Ejército presencia en las calles para desarrollar funciones de seguridad pública.

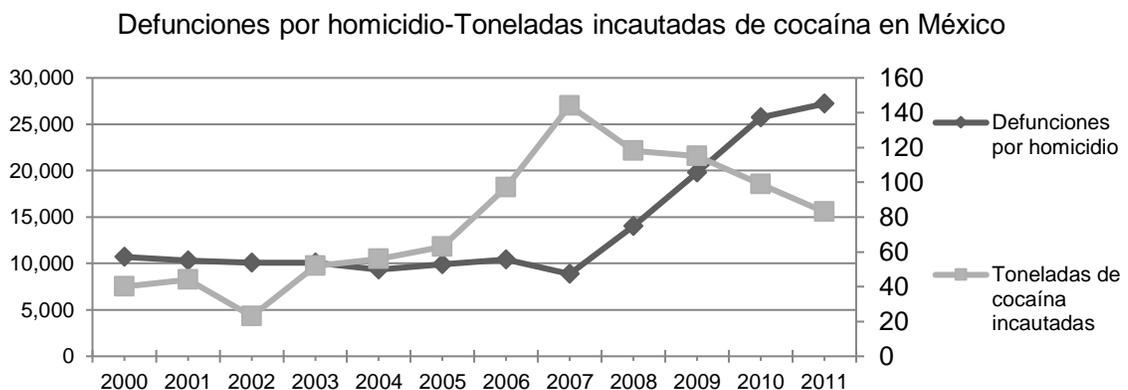
Es por lo que la discusión en lo concerniente a la participación del Ejército no sólo debe girar en torno a una estrategia política, o bien, a la interpretación de ordenamientos constitucionales, sino debe ir más allá. Debe analizarse la eficacia que ha tenido el Ejército en el desarrollo de la seguridad pública y el combate contra el crimen organizado, debe entrar a debate las consecuencias sociales que se han producido y, principalmente, debe considerarse el impacto que ha generado en los derechos humanos militarizar la seguridad pública.

En ese sentido, a finales del año 2006 el gobierno federal emprendió un combate decidido contra el crimen organizado, cuya única “estrategia” fue desplegar miles de soldados a lo largo del territorio nacional para desarrollar aquellas funciones inherentes a la seguridad pública, principalmente el combate contra el crimen organizado. A poco más de nueve años que dio inicio un México militarizado, es necesario estudiar la eficacia que ha tenido el Ejército en aquella acción bélica.

Al analizar la correlación entre índices de inseguridad en México y la eficacia que ha tenido el Ejército en el combate contra el crimen organizado, ha sido

¹⁸⁷ Sepúlveda I., Ricardo J., “Artículo 21. El sistema de seguridad pública y los derechos humanos”, en Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo, Caballero Ochoa, José Luis, Steiner, Christian (coords.), *Derechos Humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Suprema Corte de Justicia de la Nación-Fundación Konrad Adenauer-Programa Estado de derecho para Latinoamérica, 2013, t. II, p. 2104.

desproporcional. Es decir, se esperaba que con la presencia del Ejército en las calles disminuyeran los índices delictivos y aumentara el impacto contra las organizaciones criminales; no obstante, el efecto fue contrario. La principal repercusión de esta militarización es aquella tendencia de que los índices de inseguridad vayan en aumento mientras que las acciones en contra de la delincuencia organizada, principalmente narcotráfico, vayan en descenso. El cuadro 1 muestra el análisis de esta correlación en el sexenio del gobierno federal que dio inicio a la estrategia de combate contra el crimen organizado. Durante el periodo 2006-2011 las defunciones por homicidio tuvieron un ascenso histórico,¹⁸⁸ mientras que las incautaciones de cocaína fueron descendiendo. Es decir, “en México, la correlación entre el narcotráfico y los homicidios fue diferente de la de otros países de América Central, especialmente a partir de 2007, año en que la tasa de homicidio comenzó a aumentar en coincidencia con una disminución repentina de las incautaciones de cocaína”.¹⁸⁹



Actualmente esta correlación continúa siendo desproporcional, la tasa de homicidios en México durante los años 2012-2015 repunta a los 89,565, mientras que durante el periodo 2013-2015 las incautaciones de cocaína

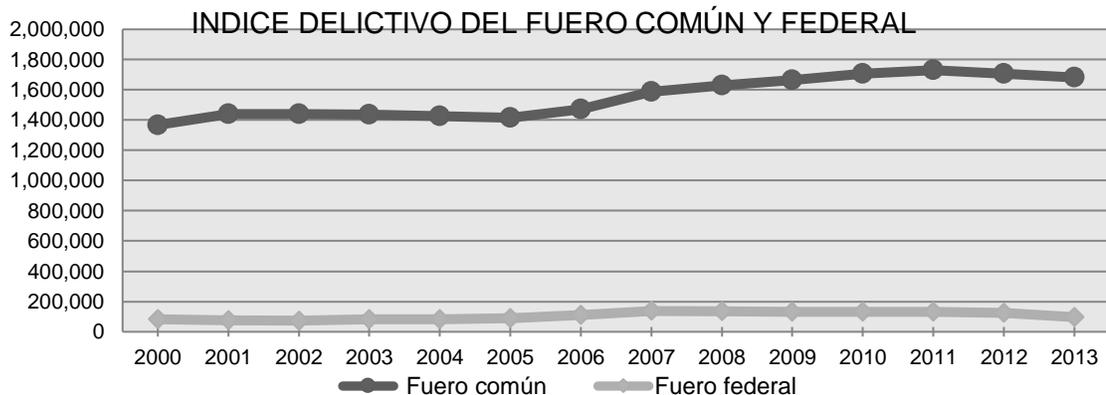
¹⁸⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Mortalidad: defunciones por homicidio.

¹⁸⁹ Oficinas de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) “2011. Estudio Mundial sobre el homicidio. Tendencias, contextos, datos”, Viena, 2011, UNODC, p. 53.

descendieron, ya que la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) solo reportó poco más de 9 toneladas.¹⁹⁰

La relación existente entre el aumento de homicidios y la participación del Ejército en funciones de seguridad pública, también tienen estrecha relación. El aumento en la tasa de homicidios fue excesivo, su aumento se sitúa a partir de 2007 alcanzando el valor máximo durante el año 2011. La explicación en el aumento en la tasa de homicidios fue el incremento desmesurado en las calles de las Fuerzas Armadas, pues “mientras que en el 2007 había 45,850 agentes de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, para el 2011 había 96,261”.¹⁹¹ Lo que evidencia claramente que el aumento de efectivos del Ejército refleja un incremento en los índices delictivos.

En sustento a lo anterior, el cuadro 2 muestra la estadística de incidencia delictiva del fuero común y federal.¹⁹² En ella podemos observar que los índices tendieron a elevarse a partir del año 2007, periodo en que inició la militarización de la seguridad pública. Además, la incidencia delictiva del fuero común alcanzó su nivel más alto en el 2011 (1.729.934), coincidiendo así con el incremento en las calles de las Fuerzas Armadas.



¹⁹⁰ Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Aseguramiento de cocaína 2015. Disponible en: <http://www.sedena.gob.mx/images/stories/archivos/ocn/2015/kgs_cocaina.jpg>.

¹⁹¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “Situación de Derechos Humanos en México”, 2015, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 44/15, Organización de los Estados Americanos, 31 de diciembre de 2015.

¹⁹² Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), “Incidencia delictiva del fuero común y federal. Estadísticas y Herramientas de análisis”, periodo de consulta 2000-2013.

Así pues, la principal interrogante que nos plantearíamos es ¿Por qué los índices de inseguridad se dispararon al alza cuando se confió, en gran medida, la seguridad pública al Ejército mexicano? Consideramos que se debe a dos aspectos primordiales:

Primero. El Ejército, sacrificando el bienestar social, salió a las calles a iniciar una guerra sin tregua contra el narcotráfico. La principal misión, capturar o abatir a los altos capos de la droga. No obstante, cuando lograban su cometido, la organización criminal se fragmentaba. Es decir, los brazos armados que la conformaban creaban sus propios cárteles y la “plaza” de la droga que había quedado libre era peleada por diversas organizaciones delictivas. Al respecto, el informe *“Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations”*, publicado en 2017 por el *Congressional Research Service* de U.U.EE., estableció:

Las Organizaciones de Tráfico de Drogas (DTO) han estado en constante cambio en los últimos años. Según algunas versiones, cuando el presidente Calderón asumió el cargo en diciembre de 2006, había cuatro DTO dominantes: Tijuana (también conocido como Cártel de los Arellano Félix), el cártel de Sinaloa (también conocido como el cártel del Pacífico), el cártel de Juárez (también conocido como cártel de los Carillo Fuentes) y el cártel del Golfo.

Desde entonces, las grandes organizaciones más estables que existían en los primeros años de la administración de Calderón se han fracturado en muchos más grupos. Durante varios años, la DEA (Drug Enforcement Administration) identificó a las siguientes organizaciones como dominantes: Sinaloa, Los Zetas, Tijuana, Juárez, Beltrán Leyva, Golfo y La Familia Michoacana. Estas pueden ser vistas como los DTO "tradicionales".

Sin embargo, muchos analistas sugieren que esos 7 grupos ahora parecen haberse fragmentado a entre 9 y hasta 20 importantes organizaciones. Hoy en día, la fragmentación o "balcanización" de los principales grupos criminales ha sido acompañado de la diversificación de muchos grupos hacia otros tipos de actividades delictivas.¹⁹³

¹⁹³ June S. Beittel, Analyst in Latin American Affairs, *Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations*, abril 25, 2017, p. 09.

Las organizaciones criminales “tradicionales” que antes controlaban el territorio nacional se fracturaron en diversos grupos. De acuerdo con datos recientes,¹⁹⁴¹⁹⁵ las organizaciones criminales que operan en nuestro país aumentaron considerablemente en la última década. Pasaron de cuatro cárteles registrados en el año 2006, a ser doce organizaciones criminales las que actualmente dominan el territorio mexicano. Entre estos nuevos actores encontramos, el cártel de La Familia Michoacana, Los Zetas, Los Caballeros Templarios, Cártel Jalisco Nueva Generación, Los Guerreros Unidos, Los Cuinis y La Línea. Por si esto no fuera poco, estas doce organizaciones delictivas se han balcanizado. Es decir, se han formado subgrupos o células delictivas que ocupan la totalidad del territorio nacional. Esta referencia puede apreciarse en el cuadro que se muestran a continuación:

(Elaboración propia) Este cuadro muestra las doce organizaciones criminales que operan actualmente en el territorio nacional. Particularmente, resalta el dominio que han alcanzado cárteles de reciente creación como Cártel Jalisco Nueva Generación y Guerreros Unidos. Asimismo, a pesar de no contar con información suficiente, en la actualidad han surgido dos cárteles con gran dominio: Los Cuinis y La Línea.

CÁRTELES DE LA DROGA	No.	Células delictivas	Estado que controla	Color
Cártel de Sinaloa (Cártel del Pacífico)	1	Gente Nueva	Chihuahua-Sinaloa	
	2	Los Cabrera	Durango-Chihuahua	
	3	La Barredora	Guerrero	
	4	Cartel del Poniente y/o de la Laguna	Durango-Coahuila	
	5	El Aquiles	Baja California	
	6	El Tigre	Baja California	
	7	Los Artistas Asesinos (AA)	Chihuahua	
	8	Los Mexicles	Chihuahua	
Cártel de Tijuana (Arellano Félix)	9	El Chan	Baja California	
	10	El Jorquera	Baja California	
	11	El Kieto	Baja California	
La Familia Michoacana	12	La Nueva Empresa (Grupo Desertor)	Morelos-Guerrero-México	
	13	La Empresa	México-Morelos	
	14	La Línea	Chihuahua	

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 26.

¹⁹⁵ Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales. Dirección General de Asuntos Jurídicos. Procuraduría General de la Republica, oficio: SJA/DGAJ/08817/2014. Disponible en: <<https://es.scribd.com/document/286347647/Organizaciones-criminales-EPN-2>>, consultado el 15 de septiembre de 2016.

Cártel de Juárez (Carrillo Fuentes)	15	Los Aztecas	Chihuahua	
Beltrán Leyva	16	Los Mazatlecos	Sinaloa-Baja California Sur	
	17	El 2 mil - "El Panchillo" y/o "El Panchillo Huevos" y/o "El dos mil" y/o "El 2000"-	Sonora	
	18	Los Granados	Guerrero "Región Tierra Caliente"	
	19	Los Rojos	Guerrero "Región Norte y Centro"-Morelos	
	20	La Oficina	Aguascalientes y Baja California Sur	
	21	Los Ardillos	Guerrero "Región Montaña y Centro"	
	22	Cártel Independiente de Acapulco (CIDA)	Guerrero	
	23	Organización Chapo Isidro	Nayarit-Sinaloa	
Los Zetas	24	Sangre Zeta	Coahuila-Nuevo León	
	25	Grupo Operativo Zetas	Tamaulipas (El Mante, Soto, la Marina y Victoria)	
	26	Comando Zetas	Tamaulipas (Reynosa, Matamoros, Nuevo Laredo, Miguel Alemán, Gustavo Díaz Ordaz y Ciudad Mier)	
	27	El Circulo y El Extranjero	Tamaulipas (Jiménez, Victoria, Cd. Madero y Abasolo)	
	28	Unidad Zetas	Tamaulipas (Nuevo Laredo)	
	29	Néctar Lima	Tamaulipas (Nuevo Laredo)	
	30	Grupo Delta Zeta	Tamaulipas (Valle Hermoso)	
	31	Los Negros	Guanajuato (Irapuato)	
	32	Fuerzas Especiales Zetas	Tabasco (Cárdenas, Huimanguillo, Teapa y Centro)-Quintana Roo (Benito Juárez)-Tamaulipas-Zacatecas-San Luis Potosí-Hidalgo-Tlaxcala-Puebla-Oaxaca-Chiapas-Campeche-Yucatán.	
	Cártel del Golfo	33	Metros	
34		Rojos	Tamaulipas (Matamoros)	
35		Grupo Lacoste	Tamaulipas	
36		Grupo Dragones	Tamaulipas (Tampico)	
37		Grupo Bravo	Tamaulipas (Aldama)	
38		Grupo Pumas	Tamaulipas (El Mante)	
39		Grupo de Apoyo Ceros, M3	Tamaulipas (Reynosa)	
40		Los Fresitas	Tamaulipas	
41		Los Sierra	Tamaulipas	
42		Los Pantera	Tamaulipas	
43		Ciclones	Tamaulipas	
44		Los Pelones	Quintana Roo (Benito Juárez y Cancún)-Zacatecas-San Luis Potosí-Hidalgo-Tlaxcala-Puebla-Oaxaca-	

			Chiapas-Campeche-Yucatán.	
Los Caballeros Templarios	45	No se identifican grupos, células o pandillas vinculadas a la organización	Michoacán-Guerrero-Guanajuato-Morelos-Estado de México-Jalisco-Colima-Querétaro-Baja California	
Cártel Jalisco Nueva Generación	46	No se identifican grupos, células o pandillas vinculadas a la organización	Jalisco-Colima-Michoacán-Guanajuato-Nayarit-Guerrero-Morelos-Veracruz-Distrito Federal	
Los Guerreros Unidos	47	No se identifican grupos, células o pandillas vinculadas a la organización	Guerrero-Estado de México-Morelos	
Los Cuinis¹⁹⁶	48	No se identifican grupos, células o pandillas vinculadas a la organización	Jalisco-Nayarit-Colima-Michoacán-Guerrero-Estado de México-San Luis Potosí-Veracruz	
La Línea¹⁹⁷	49	No se identifican grupos, células o pandillas vinculadas a la organización	Aún se desconoce las regiones que controla	



(Elaboración propia). Geografía del narcotráfico en México.

¹⁹⁶ U.S. Department of the Treasury, *Treasury Targets Front Companies Linked to Los Cuinis Leader*. Disponible en: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/04082015_cjng_los_cuinis_chart.pdf>.

¹⁹⁷ DEA Intelligence Report, Mexico: Updated Assessment of the Major Drug Trafficking Organizations' Areas of Dominant Control, DEA-DCT-DIR-064-15, July 2015, p. 02.

Sobre esta base, las células criminales se fragmentaron y se hicieron más competitivas que en el pasado. Esta balcanización que comenzó en 2010 y acelerada en 2011, redefinió el "campo de batalla" y trajo nuevos actores. Aquellas organizaciones que alguna vez fueron pequeñas ahora están activas y se han disparado en el espacio que quedaba después que eran desmanteladas otras organizaciones criminales.

Así, las organizaciones de tráfico de drogas tradicionales en México están siendo reemplazadas por nuevos cárteles que se están convirtiendo "entre los más poderosos" del país. Alcanzando, incluso, la categoría de "cárteles transnacionales de la droga". Entre ellos, encontramos:

Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG). Esta célula con sede en el Estado de Jalisco, particularmente en su capital, Guadalajara, creció rápidamente después de haberse separado del Cártel de Sinaloa en julio de 2010. CJNG es una organización de tráfico de drogas que se ocupa de cantidades al por mayor principalmente de metanfetamina, pero también cocaína, heroína y marihuana. La rápida expansión de sus actividades de tráfico de drogas se caracteriza por la voluntad de la organización de participar en enfrentamientos violentos con las fuerzas de seguridad del gobierno mexicano y carteles rivales. Tiene centros de distribución en las ciudades estadounidenses de Los Ángeles, Nueva York y Atlanta, lo que lo ha llevado a considerarse como una de las Organizaciones Criminales Transnacionales de México (Mexican Transnational Criminal Organizations).¹⁹⁸

Los Guerreros Unidos (LGU) A pesar de su corta historia, LGU ha evolucionado en una Organización Transnacional Mexicana que genera preocupación, con una distribución de red de drogas que abarca varias ciudades importantes en los Estados Unidos. LGU surgió como una organización independiente en 2011 como resultado de interrupciones continuas dentro de la Organización Beltrán Leyva. Su influencia actualmente abarca varios municipios dentro del área de Guerrero, México y Morelos. A pesar de que aún no es tan expansiva como otras organizaciones, las áreas en las que operan LGU están estratégicamente ubicadas a lo largo de México. Mantienen una extensa red para transportar y distribuir drogas ilícitas (principalmente heroína) a través de sur, medio oeste y este de los Estados Unidos.¹⁹⁹

¹⁹⁸ U.S. Department of Justice. Drug Enforcement Administration (DEA), *2017 National Drug Threat Assessment*, October 2017, p. 03.

¹⁹⁹ *Ibidem*. p. 06.

Los Cuinis: Aunque todavía no existe información oficial suficiente de este cártel. La organización de Los Cuinis es considerada como la organización mexicana de tráfico de drogas con más poder económico en todo el mundo, incluso muy por encima del Cártel de Sinaloa.²⁰⁰ De acuerdo con la Oficina para el Control de Bienes Extranjeros del Departamento de Tesoro (*U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control (OFAC)*), son 15 empresas vinculadas con el cártel de Los Cuinis.²⁰¹

En suma, los cárteles de la droga que tradicionalmente controlaban a nuestro país están siendo desplazados por nuevas organizaciones del narcotráfico que surgen con gran dominio. Esta coyuntura, sin duda alguna, abona para que México se encuentre en un constante “campo de batalla”, en una “zona de hostil” que intensifica la violencia e inseguridad. Por un lado, se sitúan los cárteles que se enfrenten entre sí para apoderarse de espacios donde puedan ejercer su control y dominar el mercado de la droga. Y, por otro lado, se localiza aquella guerra sin tregua entre el Ejército mexicano y las organizaciones del tráfico de droga.

Segundo. Antes de militarizar la seguridad pública, los elementos policiales, a pesar de todas las deficiencias y pese a que se sitúan (de acuerdo con datos estadísticos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública -ENVIPE-) en el penúltimo nivel de confianza en autoridades a cargo de la seguridad pública,²⁰² los índices delictivos se mantenían por debajo de los indicativos actuales. Por tal motivo, consideramos que influye, en gran parte, la instrucción proporcionada a los elementos policiales y el adiestramiento recibido por el personal militar.

Si realizamos un comparativo, los elementos policiales reciben una instrucción definida, en primer término, se sitúa la facultad de investigación de un hecho

²⁰⁰ Esquivel, J. Jesús, “Se hacen visibles Los Cuinis, el cártel más rico del mundo”, *Proceso*, 11 de abril de 2015.

²⁰¹ U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control (OFAC), *Foreign Narcotics Kingpin Designation Act. Los Cunis Drug Trafficking Organization*, agosto de 2015.

²⁰² Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). Principales resultados, septiembre de 2015.

probablemente delictivo; posteriormente, entra la etapa preventiva en la comisión de delitos e infracciones administrativas; y, en el último de los casos, la capacidad de reacción para garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos (investigación-prevención-reacción). Por otra parte, los elementos del Ejército mexicano reciben un adiestramiento de combate, de ataque, aquella capacidad táctica de obedecer órdenes, aquella capacidad de reacción inmediata mediante el uso de la fuerza letal. Al respecto, es sustancial señalar que:

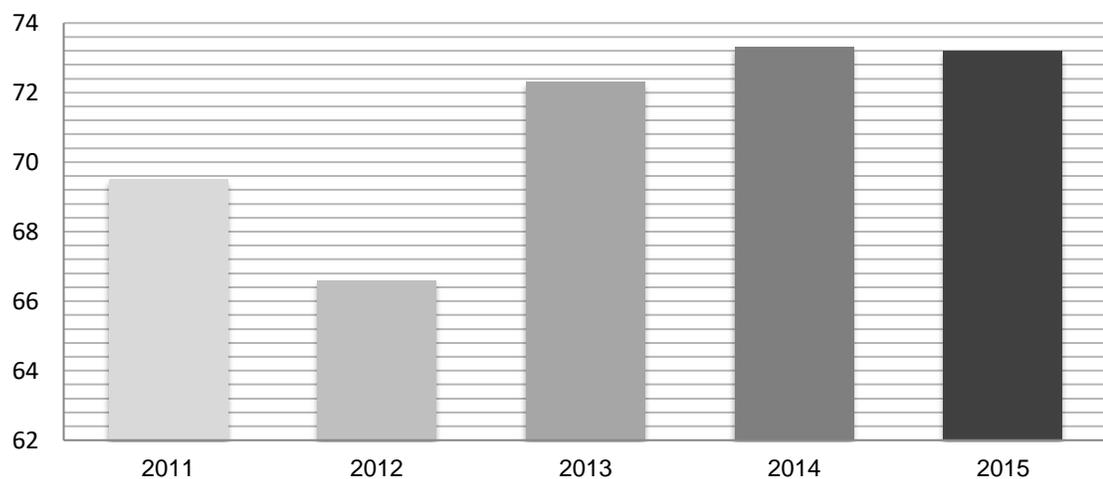
“los soldados que realizan labores policiales les cuesta mucho renunciar al paradigma militar. Por lo general, la forma en que han sido adiestrados hace que no sean aptos para mantener el orden público. El principal objetivo de un cuerpo militar es someter al enemigo valiéndose de la superioridad de su fuerza, mientras que el enfoque de derechos humanos, que debe ser el criterio para juzgar cualquier operación policial, se centra en la prevención, la detención, la investigación y el enjuiciamiento, y solo contempla el uso de la fuerza como último recurso, permitiendo el recurso a la fuerza letal únicamente para evitar la pérdida de vidas humanas”²⁰³

Militarizar la seguridad pública ocasionó un incremento en los índices de inseguridad, las tasas delictivas se dispararon de inmediato, aquella “estrategia” de combate incrementó el número de violaciones a los derechos humanos y, lejos de salvaguardar la seguridad interior de la Nación, se proliferaron aquellos fenómenos que atentan gravemente contra los integrantes del cuerpo social. En unas cuantas palabras, los militares no son aptos para mantener el orden público en el país, simplemente porque su capacidad de reacción ante la presencia de alguna conducta delictiva lleva inmersa el uso desmedido y desproporcional de la fuerza.

²⁰³ Asamblea General de las Naciones Unidas, “Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns”, A/HRC/2636/Add.1, abril de 2014.

Ante este panorama, el cuadro 4 revela la situación actual que guarda la inseguridad en México.²⁰⁴ Estos indicadores demuestran cómo ha ido en aumento la percepción de inseguridad, evidenciado que el Ejército no ha tenido el impacto que se esperaba en la disminución de estos índices. A nivel nacional se estima que el 73.2% de la población, considera que vivir en su Estado es inseguro a consecuencia de los altos índices delincuenciales que somete a la población.

Cuadro 4. Percepción de inseguridad en México 2011-2015
(elaboración propia).



Ahora bien, debemos enfatizar el análisis en aquellos Estados en donde el Ejército mexicano ha tenido mayor presencia para desarrollar funciones de seguridad pública. El Estado de Chihuahua y el Estado de Guerrero, son referentes importantes que no debemos soslayar.

A partir de la presencia permanente del Ejército en estos Estados, delitos como extorsión, robo o asalto en calle o transporte público, ocupan la tasa de delitos más frecuentes.²⁰⁵ Asimismo, si realizamos una tabla comparativa donde se

²⁰⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015", Percepción de inseguridad en México 2011-2015.

²⁰⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015. Principales resultados Guerrero Chihuahua", Incidencia delictiva-tipos de delito.

establezca la tasa de homicidios 10 años antes y 10 años después de militarizar la seguridad pública en estos Estados, tomando como punto referencial el año 2006, nos arrojan datos de suma importancia.

Cuadro 5. Defunciones por homicidio en Chihuahua y Guerrero 1996-2015 (elaboración propia).		
Año	Chihuahua	Guerrero
1996	668	1032
1997	662	1079
1998	643	1137
1999	567	962
2000	604	804
2001	648	644
2002	652	624
2003	537	602
2004	476	594
2005	566	591
2006	648	789
2007	518	766
2008	2601	1005
2009	3671	1855
2010	6407	1555
2011	4500	2416
2012	2772	2646
2013	2133	2283
2014	1755	1729
2015	1541	2402

Los datos establecidos en el **cuadro 5**²⁰⁶ demuestran que la presencia del Ejército en estos Estados fue adversa. En el Estado de Chihuahua los homicidios registrados de 1996-2005 fueron 6,023, mientras que de 2006-2015 se cuantificaron 26,546. En el Estado de Guerrero no fue la excepción, las defunciones registradas de 1996-2005 fueron 8,069, mientras que de 2006-2015 se computaron 17,446. Así, los indicadores de homicidio aumentaron exponencialmente a partir de que el Ejército tuvo presencia permanente para

²⁰⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Mortalidad: defunciones por homicidio. Estados de Chihuahua y Guerrero. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=>, consultado el 15 de septiembre de 2016.

desarrollar funciones de seguridad pública, en Chihuahua los homicidios se incrementaron un 400%, mientras que en Guerrero aumentaron un 200%.

Ante los altos índices de violencia que se han desencadenado con la presencia permanente del Ejército en estos Estados, la población ha exigido, mediante manifestaciones, el regreso de los militares a sus cuarteles. La propia Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, a través del comunicado del 13 de septiembre de 2016, exhorta al Titular del Poder Ejecutivo Estatal, al retiro definitivo del Ejército, pues señalaron que: “más fuerza militar en la zona fronteriza del Estado de Chihuahua es contraproducente, pues queda más que experimentada la escalada de violencia, de violación a los derechos humanos, los actos de molestia a los habitantes y la comisión de delitos, que van directamente proporcional a la creciente presencia de fuerzas federales”.²⁰⁷

Asimismo, en la Sesión Ordinaria de la Segunda Diputación Permanente, celebrada el 7 de julio de 2009, los legisladores estatales de Chihuahua expresaron: “Lo peor que le puede pasar a una sociedad, es tenerle miedo al Ejército. La sociedad está totalmente trastornada. Va a terminar organizando y pedir la salida del Ejército, porque antes, no teníamos este problema y yo no quiero estar en la disyuntiva de tener un pueblo en paz social, con problemas de narcotráfico locales, a tener un pueblo con una intranquilidad y con inseguridad y con el Ejército en la calle”.²⁰⁸

El empleo de la fuerza militar para el desarrollo de la seguridad pública ha tenido éxito en despertar el miedo y el terror en la población, y si no se vislumbra cuándo vaya a terminar esa carrera de violencia atizada por la lucha por el poder, es fácil deducir que la escalada de la militarización no sólo no ha

²⁰⁷ H. Congreso del Estado de Chihuahua LXIV Legislatura 2013 – 2016. Disponible en: <<http://www.congresochoihuahua.gob.mx/detalleNota.php?idcomunicado=1920>>, consultado el 17 de septiembre de 2016.

²⁰⁸ H. Congreso del Estado de Chihuahua, “Diario de los debates”, año II, número 77, tomo IV, 7 de julio de 2009.

sido exitosa, sino que ha pasado en muchos casos por encima de los derechos fundamentales.²⁰⁹

Otros de los temas torales que han contribuido, en gran medida, a la ineficacia de la militarización de la seguridad pública, son la corrupción dentro del Ejército y el inquietante vínculo entre militares y las organizaciones criminales. En gran parte, se confió la seguridad pública al Ejército porque la mancha de corrupción había cubierto totalmente a las corporaciones policiales. No obstante, el problema de la corrupción “se ha hecho extensivo al ámbito militar y, en algunos casos, ha afectado a la integridad, credibilidad y legitimidad de las instituciones militares participantes. En algunos casos, para limitar los efectos devastadores de la corrupción se ha tenido que adoptar la decisión de retirar al personal militar que había estado estacionado en las zonas de producción de drogas ilícitas o asignado a la tarea de perseguir a los narcotraficantes”.²¹⁰

Asimismo, la estrategia de emplear al Ejército para desarrollar funciones de seguridad pública y combate a la delincuencia organizada, ha ocasionado que militares tengan vínculos directos con el crimen organizado. No importa el rango militar (sean altos mandos o de jerarquías inferiores), el grupo de elite al cual pertenecen o la instrucción recibida, ha ido en ascenso el número de militares coludidos con las organizaciones criminales. Al respecto, el doctor Guillermo Pereyra destaca lo siguiente:

Por su parte, los Zetas son una organización creada por fuerzas especiales desertoras de las fuerzas armadas y, tras dejar de ser el brazo armado del cártel del Golfo, se convirtió en una agrupación autónoma de tráfico. Se caracteriza por ser proclive a la violencia extrema [...] En ocasiones los militares acuerdan con uno o más grupos

²⁰⁹ Borjón Nieto, José J., “La lucha contra el crimen organizado y las sombras de la militarización”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Régimen jurídico de las Fuerzas Armadas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, p. 41.

²¹⁰ Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE). Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2010”, Nueva York, 2011.

delictivos para que eliminen a los grupos más violentos, pero cuando no se obtienen resultados satisfactorios, las fuerzas de seguridad suelen abandonar los poblados.²¹¹

Estas afirmaciones no son aisladas, pues ciertos investigadores continúan con estas aseveraciones. El doctor Carlos Antonio Flores Pérez, apuntó que:

Fue durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari cuando se creó el Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFFE), el cual quedó subordinado a la Secretaría de la Defensa; este cuerpo, de 240 personas, fue entrenado en Estados Unidos y trabajaba en operaciones paramilitares y no convencionales. De acuerdo con el ponente, este cuerpo dio lugar a la formación del Cartel de Los Zetas, y su forma de operar sigue los principios de las fuerzas especiales: amedrentar de forma física y psicológica a las poblaciones donde tienen presencia.²¹²

2.1. Consecuencias sociales de un México militarizado. Violaciones a los derechos humanos

La estrategia de emplear al Ejército para desarrollar funciones de seguridad pública ha traído consigo grandes repercusiones a los derechos humanos, una de ellas es posicionar a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) en séptimo lugar en el listado emitido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) de las autoridades que fueron señaladas con mayor recurrencia como presuntamente responsables de una violación a derechos humanos.²¹³

Como ha sido expuesto, la lógica y entrenamiento del ejército y la policía son diferentes y por lo tanto los operativos militares desplegados en el contexto de

²¹¹ Pereyra, Guillermo, "México: violencia criminal y guerra contra el narcotráfico", *Revista Mexicana de Sociología*, México, núm. 03, julio-septiembre 2012, p. 440.

²¹² Flores Pérez, Carlos Antonio, Seminario Internacional "Violencia armada, crimen organizado y política en América Latina", coordinado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM (IIS-UNAM), 08 de abril de 2014.

²¹³ Comisión Nacional de Derechos Humanos, "Afirma el Ombudsman nacional que los problemas que enfrentamos en materia de derechos humanos, no pueden asumirse como parte de una normalidad sustentada en la ilegalidad, la injusticia, la violencia y la corrupción", comunicado de prensa CGCP/026/16, 27 de enero de 2016, p. 03. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2016/Com_2016_026.pdf>, consultado el 18 de septiembre de 2016.

la seguridad pública deben ser estrictamente restringidos y adecuadamente supervisados.²¹⁴ México ha delegado mayormente a las Fuerzas Armadas la lucha contra la violencia vinculada al narcotráfico y la delincuencia organizada, y esto ha provocado violaciones de derechos humanos generalizadas. Entre diciembre de 2006 y mediados de septiembre de 2013, la CNDH recibió 8.150 denuncias de abusos cometidos por miembros del Ejército.²¹⁵

Los casos de violaciones a derechos humanos cometidas por el Ejército mexicano a partir de la militarización de la seguridad pública son cada vez mayores. La primordial preocupación es que a las autoridades del Estado mexicano no parece interesarles ahondar en el tema. Gracias a las organizaciones no gubernamentales (ONGs), organizaciones en pro de los derechos humanos y a los organismos internacionales, es que podemos conocer sólo algunos de los muchos casos de violaciones graves a los derechos humanos cometidos por el personal militar. Algunos de los casos más destacados son:

- El 26 de marzo de 2008, personal militar abrió fuego contra un vehículo en Santiago de los Caballeros, municipio de Badiraguato, estado de Sinaloa, matando a cuatro hombres e hiriendo a otros dos ocupantes. No había pruebas de que las víctimas fueran armadas o supusieran una amenaza.²¹⁶
- Jethro (Morelos) era un joven de 27 años cuando fue detenido arbitrariamente por elementos de la Policía municipal y Federal en 1° de mayo de 2011, y posteriormente entregado de forma ilegal a elementos de las Fuerzas Armadas. La detención de Jethro se dio sin ninguna orden judicial, y nunca se llevó a cabo un registro de su detención como mandata la Ley. Tras haber sido golpeado en el lugar de la detención, Jethro fue trasladado a las instalaciones militares de la

²¹⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "Informe de misión a México. Grupo de Trabajo de la ONU sobre las desapariciones forzadas o involuntarias", 2a. ed., México, 2013, párr. 25.

²¹⁵ Human Rights Watch, "Informe Mundial 2014", p. 96.

²¹⁶ Amnistía Internacional (AI), "México. Nuevos informes de violaciones de derechos humanos a manos del Ejército", 2009, p.26. Disponible en: <http://amnistia.org.mx/nuevo/wp-content/uploads/2014/07/Mexico_violaciones_DH_por_Ejercito_8_12_2009.pdf>.

24 Zona Militar, donde fue torturado. Jethro falleció a causa de las torturas a las que fue sometido.²¹⁷

• El 30 de junio de 2014, 22 personas resultaron muertas en una bodega de la comunidad “Cuadrilla Nueva”, en el municipio de Tlatlaya, al sur del Estado de México, tras un enfrentamiento con integrantes del ejército mexicano. Algunas de estas personas habrían sido detenidas y posteriormente ejecutadas extrajudicialmente por los soldados.²¹⁸

Por todas estas violaciones graves a los derechos humanos, en los informes A/HRC/26/36/Add.1- A/HRC/28/68/Add.3 la Asamblea General de las Naciones Unidas, ha recomendado terminantemente al Estado mexicano, excluir al Ejército en funciones de seguridad pública. Al respecto, dichas relatorías especiales expresan literalmente:

Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez²¹⁹	Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns²²⁰
83. Respecto a las medidas de prevención: a) Retirar definitivamente a las fuerzas militares de labores relacionadas con la seguridad pública y restringir su participación a operaciones de apoyo con supervisión de órganos judiciales civiles.	103. Deberían adoptarse todas las medidas necesarias, con efecto inmediato, para que la defensa de la seguridad pública esté en manos de civiles y no de las fuerzas de seguridad militares.

²¹⁷ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) A.C., “Ejecuciones extrajudiciales en el contexto de la militarización de la seguridad pública”, 2013, p. 04. Disponible en: <<http://cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-ejecuciones-extrajudiciales-en-el-contexto-de-la-militarizacion-de-la-seguridad-publica.pdf>>.

²¹⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “Situación de Derechos Humanos en México”, 2015, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 44/15, Organización de los Estados Americanos, 31 de diciembre de 2015.

²¹⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas, “Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez”, A/HRC/28/68/Add.3, diciembre de 2014.

²²⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, “Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns”, A/HRC/2636/Add.1, abril de 2014.

De igual manera, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso Cabrera Montiel Vs. México,²²¹ fue categórica al recomendar excluir a las fuerzas armadas en actividades de seguridad pública, primordialmente por representar un *riesgo para los derechos humanos*. En ese contexto, refiere en el parte que interesa:

86. Al respecto, la Corte considera que, en algunos contextos y circunstancias, la alta presencia militar acompañada de intervención de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos. Así, por ejemplo, organismos internacionales que han analizado las implicaciones de permitir que cuerpos militares realicen funciones de policía judicial, como el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y el Relator Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, han manifestado su preocupación por el hecho de que los militares ejerzan funciones de investigación, arresto, detención e interrogatorio de civiles, y han indicado que “[l]as funciones de la policía judicial deberían estar exclusivamente a cargo de una entidad civil. [...] De esta forma se respetaría la independencia de las investigaciones y se mejoraría mucho el acceso a la justicia por parte de las víctimas y testigos de violaciones de derechos humanos, cuyas denuncias suelen ser investigadas actualmente por las mismas instituciones a las que acusan de perpetrar esas violaciones”.

Lo cierto es que, si la única “estrategia” que se tiene para el combate a la delincuencia y al crimen organizado es desplegar al Ejército por todo el territorio nacional, es fácil deducir que tendrá un efecto adverso, el empleo de violencia generará más violencia. Si el Estado, lejos de atacar las bases del problema de la delincuencia, apuesta al uso de la fuerza militar para erradicarla, la consecuencia inmediata es el ascenso en los índices delictivos, defunciones por homicidios, inseguridad y violaciones graves a los derechos humanos.

²²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Cabrera Montiel Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C, número 220.

Confiar la seguridad pública al Ejército ocasiona un problema grave que afecta y afectará a México durante muchos años más. No debe cuestionarse si se debe continuar con la militarización de la seguridad pública o entregarla de nuevo a las corporaciones policiales, se necesitan nuevas alternativas para solucionar, de origen, la problemática de inseguridad, delincuencia y violaciones graves a los derechos humanos.

México vive hoy un Estado de excepción no declarado, donde la participación del Ejército que fue justificada o encubierta por una “estrategia política” y más tarde por un criterio jurisprudencial, ha atizado los problemas de inseguridad, delincuencia y violaciones a los derechos humanos. México requiere otras alternativas para erradicar estos problemas que tanto le preocupan. Militarizar la seguridad pública es un retroceso que nos lleva cada vez más cerca al autoritarismo, a aquella lucha por el poder, la permanencia del más fuerte, donde los abusos y excesos aplastan a los derechos humanos.

3. El antes y después de la militarización de la seguridad pública en México

El origen de la militarización de la seguridad pública en México se remonta a finales del año 2006, cuando el Poder Ejecutivo Federal anunció abiertamente dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012,²²² la Estrategia de combate frontal al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado. Esta “estrategia” que, sí, se cita entre comillas porque de estratégico no tuvo nada, consistió en desplegar a miles de soldados por todo el territorio nacional para que asumieran tareas de seguridad pública, recuperar los espacios que habían sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas.

Cabe plantearnos el siguiente cuestionamiento ¿Por qué fueron las Fuerzas Armadas aquellas elegidas para desarrollar funciones inherentes al control del

²²² Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, p. 59.

orden público, contrarrestar los efectos devastadores del narcotráfico y del crimen organizado? Claro está que no fue una simple decisión al azar, esta batalla le fue asignada a las Fuerzas Armadas debido a que representaban una de las instituciones más admiradas y respetadas por los ciudadanos. En mediciones sistemáticas sobre confianza en las instituciones, las Fuerzas Armadas eran calificadas positivamente. Es decir, contaban con la credibilidad y el respaldo ciudadano a su intervención en la lucha contra el narcotráfico. Lo anterior, puede corroborarse en los datos obtenidos en el informe de Parametría,²²³ donde se aprecia claramente que previo a la promoción de aquella estrategia de combate frontal al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado que inició el Ejecutivo Federal a finales del año 2006, el nivel de confiabilidad que la sociedad le deba al Ejército mexicano se situaba en 74 puntos, sobre 100. Lo que evidencia que los mexicanos confiaban plenamente en dicha institución. Esto puede apreciarse en el gráfico que se ilustra a continuación:

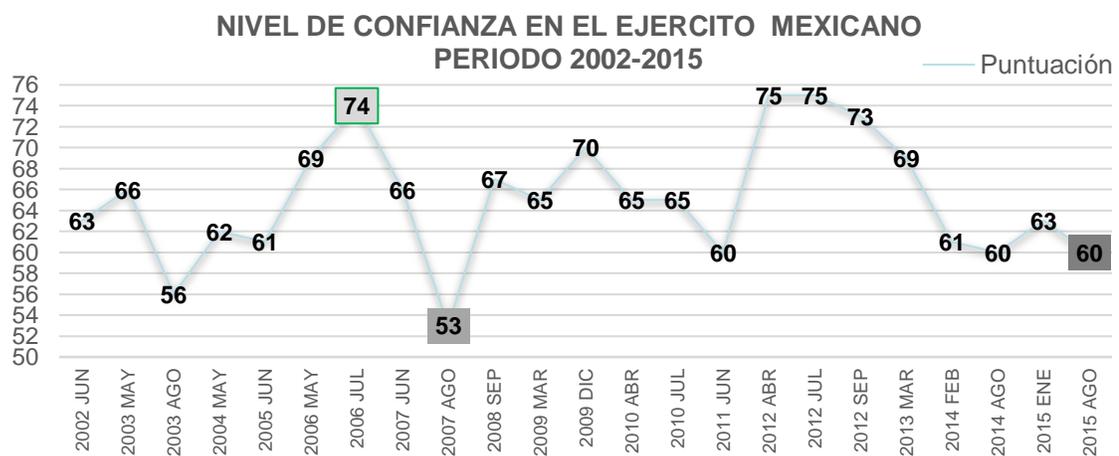


Ilustración 5. (Elaboración propia) El valor 0 dentro del nivel de confianza representa un nivel muy bajo de confiabilidad, mientras que 100 simboliza un nivel alto. El Ejército mexicano es una de las instituciones que continúa teniendo una de las tasas más altas de confianza en nuestro país. No obstante, también es sustancial observar que las puntuaciones obtenidas han ido en descenso. Mientras que a mediados del año 2006 el nivel de confianza que tenían los mexicanos se situaba en 74, para el próximo

²²³ Parametría, *Carta Paramétrica ¿En quién confían los mexicanos?*, 2015. Disponible en: <http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4815>.

año 2007 la valoración registró tan solo 53, descendiendo así 21 niveles en poco menos de un año.

En ese contexto, la credibilidad que había obtenido el Ejército mexicano se veía reflejada en el respaldo ciudadano a su intervención en la lucha contra el narcotráfico y crimen organizado. La población tenía altas expectativas, estaba de acuerdo en que las Fuerzas Armadas tomaran parte en esta batalla, esperando como resultado que los grandes problemas como el narcotráfico, la delincuencia organizada e inseguridad que imperaban en nuestro país, fueran poco a poco descendiendo. Así, la confianza ciudadana necesitaría resultados claros para consolidarse. Las Fuerzas Armadas debían responder a su compromiso como garantes de la seguridad nacional, defensa del territorio y, en materia de combate al narcotráfico.

Por esta razón, después de más de una década que inició aquella “estrategia”, se hace indispensable realizar un análisis sobre la situación actual que permea en nuestro país, un estudio que enmarque el antes y después de que las Fuerzas Armadas salieran a las calles para desarrollar esta facultad excedente. Iniciaremos citando el Índice de Paz Global 2017, elaborado por el Instituto de Economía y Paz,²²⁴ los datos que fueron arrojados correspondiente a México, marcan un precedente importante. Actualmente, nuestro país se ha posicionado en el tercer puesto de los países menos pacíficos en el continente americano, estando por encima Venezuela con una valoración de 2.652 y, con el porcentaje más elevado, Colombia con 2.777.

Tabla 1. (Elaboración propia) En esta tabla, se puede apreciar la puntuación que han recibido los países pertenecientes al continente americano evaluados en el Índice de Paz Global (GPI) 2017. Canadá es el país más pacífico de América, con una puntuación de 1.371, colocándolo así en la posición 8 de la tabla general del GPI. Por su parte, los países menos pacíficos de América son: México, Venezuela y Colombia, con 2.646, 2.652 y 2.777, respectivamente.

Posición GPI	País	Puntuación
8	Canadá	1.371

²²⁴ Global Peace Index 2017.

24	Chile	1.595
34	Costa Rica	1.701
35	Uruguay	1.709
49	Panamá	1.835
55	Argentina	1.88
66	Ecuador	1.948
68	Paraguay	1.961
71	Perú	1.986
74	Nicaragua	2.002
81	Guyana	2.021
86	Bolivia	2.045
88	Cuba	2.056
92	Jamaica	2.072
97	Trinidad y Tobago	2.095
99	República Dominicana	2.114
106	Honduras	2.185
108	Brasil	2.199
114	Estados Unidos	2.232
115	El Salvador	2.239
117	Guatemala	2.245
142	México	2.646
143	Venezuela	2.652
146	Colombia	2.777

Otro dato importante, con el paso del tiempo México ha sido cada vez menos pacífico. A partir del año 2006, tiempo que inició el intervencionismo militar para controlar el orden público, nuestro país arrancó una trayectoria en descenso en los índices de pacificidad, alcanzando su nivel más crítico durante el año 2017 con una puntuación de 2.646. Esto lo ha colocado en la posición actual 142, de los 163 países que son evaluados en el Índice de Paz Global.



Ilustración 6. (Elaboración propia) A partir de que inició la militarización de la seguridad pública en nuestro país la puntuación se ha elevado exponencialmente. Durante los tres años anteriores al 2006, la puntuación no se elevaba por encima del valor 2. Después, se muestra una disminución en el nivel de paz en México con una puntuación de 2.646 durante el año 2017.²²⁵

De acuerdo con el Instituto de Economía y Paz, ¿Cuál es el motivo primordial en la disminución de los índices de paz en México? Sorprendentemente, las evaluaciones realizadas en el Índice de Paz Global arrojaron datos que vinculan a las Fuerzas Armadas como principal responsable. Sí, existe un estrecho nexo entre la disminución de la pacificidad en nuestro país y el despliegue de las Fuerzas Armadas por todo el territorio nacional para desarrollar aquella guerra contra el crimen organizado y el narcotráfico. Por ello, se enuncian a continuación algunos extractos obtenidos de los Índice de Paz Global correspondientes a los periodos 2012-2016.

GPI 2012. Mexico's GPI score deteriorated significantly again and it slipped to 135th position amid mounting drug-related violence and widespread crime that spread to areas that were previously relatively unscathed. During 2011 the majority of murders were concentrated in Chihuahua, Nuevo Leon, Guerrero and Sinaloa. The efficacy of the government's military crackdown is being increasingly questioned by civil society and it is likely to become one of the presidential campaign issues. Rates of kidnapping in some states are among the highest in the world.²²⁶

GPI 2013. The spill-over of the drug war has affected Mexico's neighbours: the US and Guatemala. The US has incurred a huge institutional and financial burden in order to quell and control the influx of narcotics. The effect of US gun policy on Mexico's drug war is enormous: the sophisticated arms which Mexican drug cartels use are often purchased by US citizens and then smuggled over the border to Mexico. The ease in which arms can be obtained in the US has helped to propel the violence with military grade weaponry commonly available.²²⁷

²²⁵ Índice de Paz México 2003. Disponible en: <<http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/01/Indice-de-Paz-Mexico-2013.pdf>>.

²²⁶ Global Peace Index 2012, p. 16. Disponible en: <<http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/06/2012-Global-Peace-Index-Report.pdf>>.

²²⁷ Global Peace Index 2013, p. 48. Disponible en: <<http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2013/06/2013-GPI-Report.pdf>>.

GPI 2014. Although Mexico scores well in terms of the indicators measuring its level of militarisation and external conflict, its levels internal peace are extremely low, characterised by the scale of its military response to the drug conflict, unique among Latin American states.²²⁸

GPI 2015. Mexico continues to have the worst overall peace score among the Central American and Caribbean countries, and remains mired in domestic conflict against drug-related violence.²²⁹

GPI 2016. Mexico remains at the bottom of the regional ranking as a result of a mild score deterioration driven by a rising military and security presence and the increased number of displaced people resulting from the ongoing drugs war.²³⁰

En esa tesitura, a partir de que dio inicio aquella lucha frontal contra el crimen organizado y el narcotráfico, México fue caracterizándose por ser un país cuyos índices de paz iban en descenso. De una manera puntual, la disminución en los niveles de paz en nuestro país se encuentra estrechamente relacionada con la participación de las Fuerzas Armadas. De acuerdo con lo relatado en el “Informe Final del Instituto de Política de la Universidad de Harvard”, se enunció que:

The main response of the Mexican federal government to the drug cartels has been carried out via the deployment of the Mexican Army and federal police forces to combat the cartels directly. However, despite the federal government’s deployment of more than 50,000 Mexican soldiers, the violence in the Mexican states has only increased. Indeed, the military strategy has, to some extent, backfired, since the presence of troops increases violence, both directly, by confronting the cartels, and indirectly, by exacerbating local conflicts between rival cartels. In addition, removing the leaders of cartels only causes them to splinter into smaller, rival organizations that are fighting over territory and revenue and are generally more desperate, willing to resort to extreme measures to ensure their survival. As such, there is a trade-off between ensuring stability and security on a local level and fighting the cartels.²³¹

²²⁸ Global Peace Index 2014, p. 32.

²²⁹ Global Peace Index 2015, pp. 12-13.

²³⁰ Global Peace Index 2016, p. 14.

²³¹ McCune, James y Kania, Elsa, “Turf wars and the mexican government’s strategy”, en Walsh Kathryn y Ray, Tia (coords.), *The war on mexican cartels options for U.S. and mexican policy-makers*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University, p. 10-11.

Ahora bien, es un hecho que la presencia permanente del Ejército en diversos Estados de nuestro país ha traído consecuencias adversas. A través de la Plataforma Nacional de Transparencia, se giró una solicitud de información pública a la Secretaría de la Defensa Nacional, encausando el siguiente cuestionamiento: ¿Cuáles han sido los Estados de la Republica con mayor presencia militar? La respuesta otorgada a través de la hoja de respuesta folio número 0000700196116, fue de la siguiente manera:

RESPUESTA: SE HACE DE SU CONOCIMIENTO QUE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2012-2018 QUE INCLUYE LA META “MÉXICO EN PAZ”, INICIÓ A PARTIR DEL 1/O. DE DICIEMBRE DE 2012, Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CON MAYOR PRESENCIA MILITAR A PARTIR DE LA CITADA FECHA Y HASTA EL 21 DE OCTUBRE DE 2016, SON LAS SIGUIENTES:

- MICHOACÁN
- CHIHUAHUA
- DURANGO
- GUERRERO
- VERACRUZ
- ESTADO DE MÉXICO
- NUEVO LEÓN
- TAMAULIPAS
- SINALOA
- OAXACA
- JALISCO

En ese contexto, se realizó un análisis de estos Estados donde la propia SEDENA confirmó tener presencia permanente. De manera particular, en aquel índice elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) que computa las defunciones por homicidio.²³² Así, con aquellos datos obtenidos se desarrolló el grafico ilustrativo que se muestra a continuación:

²³² Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Mortalidad. Defunciones por homicidio. Características de defunción: Entidad y municipio de ocurrencia. Año de registro.

DEFUNCIONES POR HOMICIDIO AÑO DE REGISTRO 2002-2016

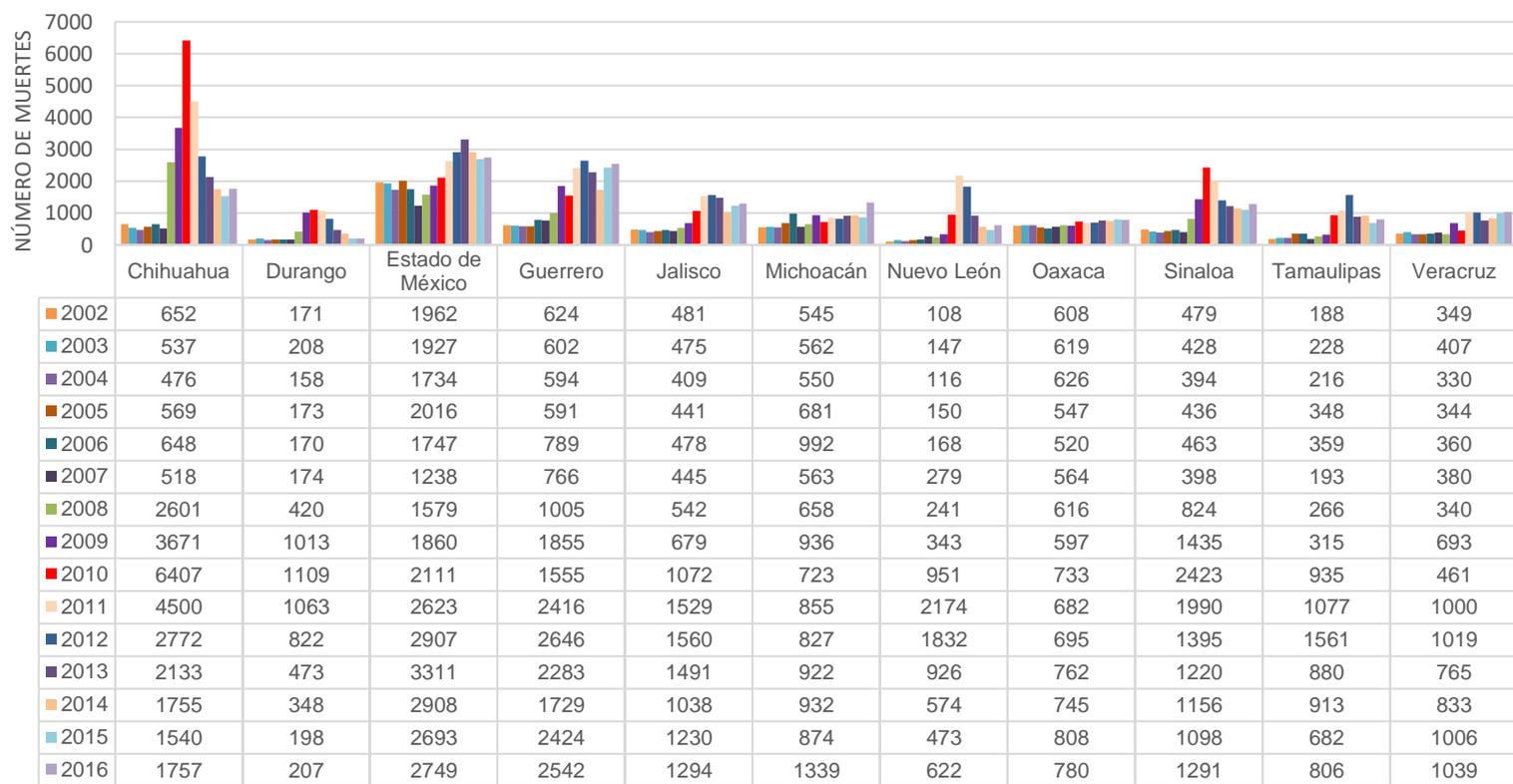


Ilustración 7. (Elaboración propia) La grafica contempla datos de mortalidad desde el año 2002 al 2016 en aquellos Estados de nuestro país que la SEDENA confirmó haber tenido presencia permanente. El motivo de las fechas contempladas lo es para llevar a cabo una comparación sobre el antes y el después de militarizar la seguridad pública en México. En este grafico puede apreciarse que, a partir del año 2006 las defunciones por homicidio en estos Estados se fueron elevando.

Este grafico demuestra que, a partir de que las Fuerzas Armadas tuvieron presencia permanente en las calles a finales del año 2006, Estados como Michoacán, Chihuahua, Durango, Guerrero, Veracruz, Estado de México, Nuevo León, Tamaulipas, Sinaloa, Oaxaca y Jalisco registraron un alza en el número de defunciones por homicidio que se cometieron. Además, se hace importante mencionar que, de las 32 entidades federativas que conforman nuestro país, estos Estados fueron el epicentro de defunciones por homicidio registrando el mayor número. El Estado más crítico fue Chihuahua, de 2006 a 2016 se cuantificaron 28.302 homicidios. De igual manera, el año que registró mayor mortalidad fue el año 2011, con una tasa de 19.909 defunciones solo en estos Estados.

Por otro lado, es obligado referirnos a aquellas cifras sobre el desplazamiento forzado interno por motivo de conflictos y violencia que se ha venido padeciendo en México. Para su análisis, se recurre al Informe Global sobre Desplazamiento Interior (*Global Report on Internal Displacement-GRID*), elaborado por el Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (*Internal Displacement Monitoring Center IDMC*) y el Consejo Noruego de Refugiados (*Norwegian Refugee Council NRC*), siendo la principal fuente de información y análisis sobre el desplazamiento interno.

De manera particular, las pérdidas significativas de población en algunas áreas de México están directamente relacionadas con la violencia perpetrada por grupos del crimen organizado.²³³ La violencia de los cárteles de drogas en México ha aumentado dramáticamente desde 2007, cuando el gobierno del Presidente Felipe Calderón identificó la inseguridad como un problema clave y comenzó a desplegar a los militares para combatir a los cárteles.²³⁴ Así, durante el periodo 2006-2016 que tuvo vigencia aquella “estrategia” frontal en la lucha contra el narcotráfico desarrollada por las Fuerzas Armadas, se han

²³³ Internal Displacement Monitoring Center (IDMC). Norwegian Refugee Council (NRC), *Center Global Report on Internal Displacement (GRID) 2016*, p. 45.

²³⁴ Internal Displacement Monitoring Center (IDMC). Norwegian Refugee Council (NRC), *Forced displacement linked to transnational organised crime in Mexico*, mayo 2012, p. 03.

computado 1.532.500 desplazados internos (IDPs) en nuestro país,²³⁵ cifras que pueden apreciarse en la gráfica ilustrativa que se enmarca a continuación:

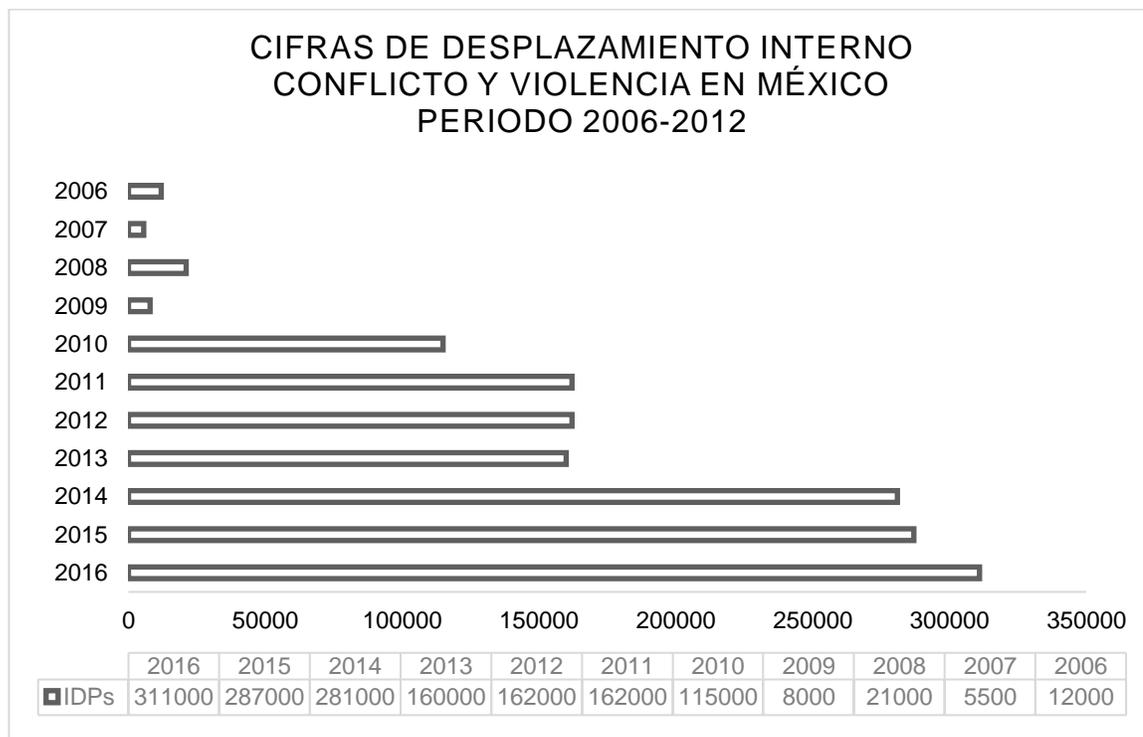


Ilustración 8. (Elaboración propia) Las cifras de desplazamiento interno por motivo de conflicto y violencia en nuestro país reflejan niveles sumamente alarmantes, en la última década se han registrado 1.532.500 desplazados internos (IDPs) en México. La principal causa se debe a la violencia del crimen organizado asociado con el tráfico de drogas, actividad que ha causado proporciones epidémicas en nuestro país. El año que más ha registrado desplazamiento forzado fue el 2016, con 311.000 IDPs.

Las cifras expuestas en la gráfica que precede indican una situación alarmante. De acuerdo con el informe sobre “Desplazamiento forzado vinculado a la delincuencia transnacional organizada en México” (*Forced displacement linked to transnational organised crime in Mexico*), alrededor del 2% de la población del país, o 1.7 millones de personas, se vieron obligadas a

²³⁵ Internal Displacement Monitoring Center (IDMC), *Conflict and violence displacement figures*. Disponible en: <<http://www.internal-displacement.org/countries/mexico/>>.

migrar entre 2006 y 2011 debido a la amenaza o el riesgo de violencia, un promedio de 330.000 personas al año.²³⁶

¿Cuál es la causa principal que obliga a las personas a abandonar sus hogares en México? Según el informe “Panorama Global. Personas desplazadas internamente por conflictos y violencia” (*Global Overview. People internally displaced by conflict and violence*), se debe a las actividades de grupos criminales y las operaciones militares a gran escala contra ellos. Es decir, desde 2006, el “abuso de la guerra contra las drogas” ha provocado graves violaciones de los derechos humanos, entre ellas ejecuciones extrajudiciales, desapariciones y torturas por parte del Ejército, así como la escalada de la violencia entre organizaciones criminales rivales, todo lo cual ha contribuido o ha conducido directamente al desplazamiento.”²³⁷ Sorprendentemente, los Estados que concentraron el mayor número de desplazamiento interno en nuestro país fueron Chihuahua, Tamaulipas, Durango, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Guerrero,²³⁸ Estados que han tenido presencia permanente militar.

Ahora bien, durante varios años nuestro país ha estado presente en los principales focos de secuestro en todo el mundo, México mantuvo su posición poco envidiable como el peor estado afectado por el secuestro en la región.²³⁹ En el año 2013, México ocupó el primer puesto a nivel mundial dentro de los 20 principales países que registraron el mayor número de secuestros, posicionándose por encima de India, Nigeria, Pakistán, Venezuela, Líbano, Filipinas, Afganistán, Colombia, Irak, Siria, Guatemala, Yemen, Libia, Egipto, Brasil, Kenia, Nepal, Malasia y Sudáfrica.²⁴⁰ El pronóstico para el año 2017,

²³⁶ Internal Displacement Monitoring. Norwegian Refugee Council (NRC), Center Global Report on Internal Displacement (GRID) 2016, p. 46.

²³⁷ Internal Displacement Monitoring Center (IDMC). Norwegian Refugee Council (NRC), *Global Overview 2015. People internally displaced by conflict and violence*, pp. 17-18.

²³⁸ Internal Displacement Monitoring Center (IDMC). Norwegian Refugee Council (NRC), *Global Overview 2014. People internally displaced by conflict and violence*, pp. 10-43.

²³⁹ Red 24, *Kidnap for Ransom and Extortion (KRE) Global Monitor 2017*, p. 01.

²⁴⁰ Control Risk, *RiskMap Report 2014*, p. 104. Disponible en: <<http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2014/13572.pdf>>

nuestro país continuará posicionándose dentro de los primeros puestos de secuestro a nivel mundial.²⁴¹ Para sustentar la idea anterior, se ilustra a continuación la “incidencia de secuestros reportados anualmente de 1997 a 2016”.

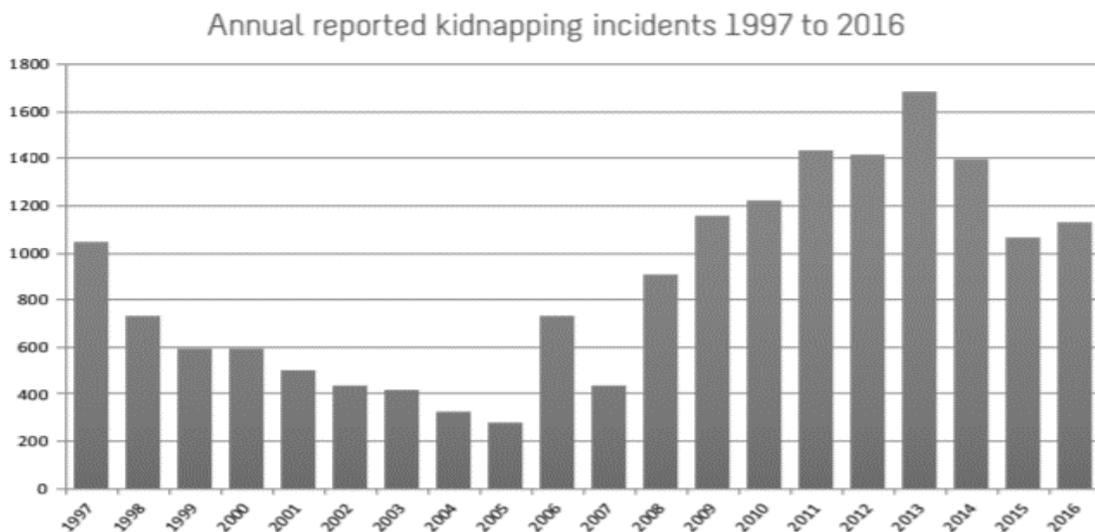


Ilustración 9. (Elaborada por Red 24)²⁴² Dentro de la gráfica podemos apreciar que, después del año 2006 inició una ola elevada de secuestros en nuestro país. Aproximadamente, del periodo 2006-2016 se registraron más de 18.610 secuestros en México. El año que más obtuvo registro fue el 2013 con más de 1.600 secuestros.

¿Cuál es la causa registrada en el ascenso del secuestro? De acuerdo con el Monitoreo Global sobre Secuestro por Recate y Extorsión (*Kidnap for Ransom and Extortion KRE Global Monitor*), las cifras de incidencia aumentaron en 2006 como respuesta a las ofensivas gubernamentales iniciadas por el ex presidente Felipe Calderón contra las bandas criminales, que estaban reconociendo las posibles recompensas asociadas con la actividad del “secuestro por rescate y extorsión” (KRE) y participando cada vez más en esta forma de delincuencia. Aunque Calderón experimentó cierto éxito en la focalización y reducción de las operaciones de los grupos de secuestros, las

²⁴¹ Red 24, *Special Risks - Global Kidnapping Hotspots 2017*. Disponible en: <https://www.red24.com/pdf/red24_Special_Risks_-_Global_Kidnapping_Hotspots_2017.pdf>.

²⁴² Red 24, *KRE Global Monitor*, diciembre 2016-marzo 2017, p. 01.

ramificaciones imprevistas del plan de seguridad de su gobierno incluyeron un aumento en la violencia y la actividad de KRE entre 2008 y 2011.²⁴³

Otro referente de suma importancia, aquellas quejas presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), por presuntas violaciones cometidas por la SEDENA. De acuerdo con los datos obtenidos a través de la PNT, hoja de respuesta folio 3510000078017, la CNDH informó que del periodo 2000 a septiembre de 2017, se han presentado 11.990 quejas, de las cuales 129 concluyeron en recomendaciones en contra del Ejército mexicano. Estos datos pueden comprobarse en la ilustración que se muestra a continuación:

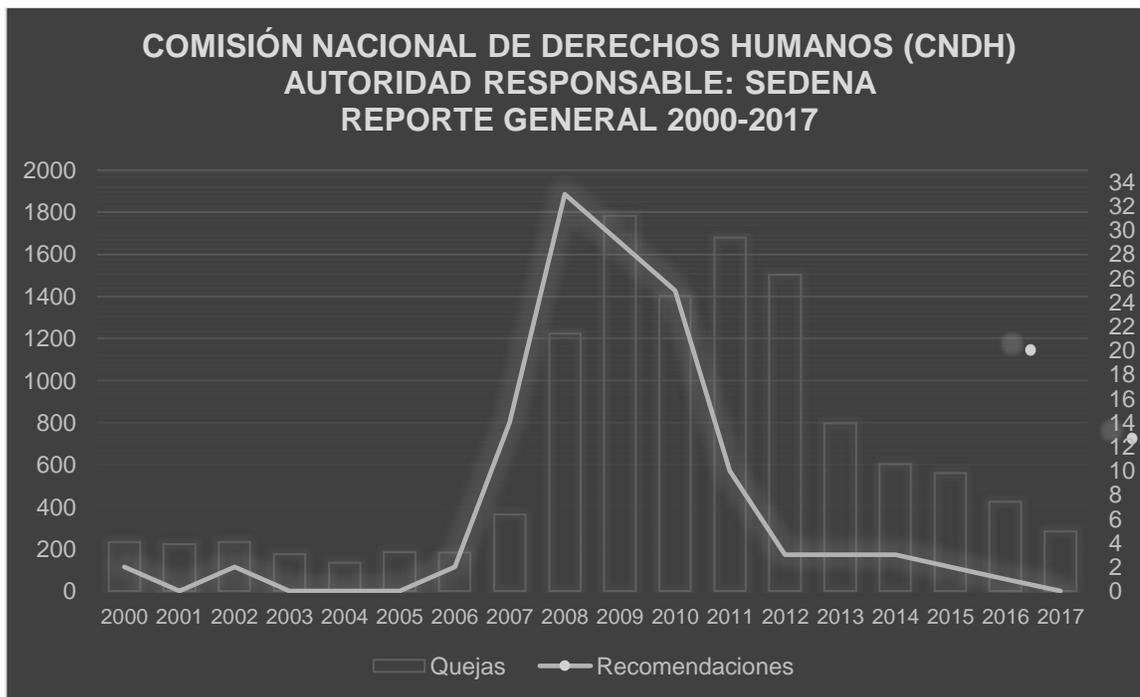


Ilustración 10. (Elaboración propia). 2000 (quejas: 234 - recomendaciones: 2); 2001 (quejas: 222 - recomendaciones 0); 2002 (quejas: 232 - recomendaciones: 2); 2003 (quejas: 175 - recomendaciones: 0); 2004 (quejas: 135 - recomendaciones: 0); 2005 (quejas: 184 - recomendaciones: 0); 2006 (quejas: 183 - recomendaciones: 2); 2007 (quejas: 364 - recomendaciones: 14); 2008 (quejas: 1223 - recomendaciones: 33); 2009 (quejas: 1782 - recomendaciones: 29; 2010 (quejas: 1403 - recomendaciones: 25); 2011 (quejas: 1680 - recomendaciones: 10); 2012 (quejas: 1502 -

²⁴³ *Ibidem*. p. 02.

recomendaciones 3); 2013 (quejas: 798 - recomendaciones: 3); 2014 (quejas: 604 - recomendaciones: 3); 2015 (quejas: 561 - recomendaciones: 2); 2016 (quejas: 425 - en trámite: 80 - recomendaciones 1); 2017 (quejas: 283 - en trámite: 169 - recomendaciones: 0).

De la ilustración que se exhibe, se demuestra que a partir de que el Ejército tuvo presencia en las calles, el número de quejas presentadas y recomendaciones emitidas en contra de la SEDENA muestran un ascenso considerable. El mayor número de estas cifras se concentran a partir del 2007 en adelante, computando 10.625 quejas y 123 recomendaciones en tan solo ese periodo.

En conclusión, después de poco más de una década que inició aquella guerra frontal contra el narcotráfico y crimen organizado asumida por el Ejecutivo Federal a finales del año 2006, la disminución en los niveles de paz, el alza en el número de defunciones por homicidio, aumento en las cifras de desplazamiento interno e incremento en la incidencia asociadas con la actividad del secuestro, se encuentran estrechamente relacionados con la participación de las Fuerzas Armadas. Lo que ha llevado a marcar en la cronología de la historia de nuestro país, “un antes y después de la militarización”. Una bien llamada “catástrofe de seguridad pública.”²⁴⁴

A pesar de ello, la sociedad mexicana continúa depositando altos niveles de confiabilidad en las Fuerzas Armadas. Pues, de acuerdo con la “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública” (ENVIPE) 2017,²⁴⁵ la Marina y el Ejército registraron los niveles de confianza más elevados en autoridades encargadas de la seguridad pública y ocuparon los niveles de percepción de corrupción más bajos en autoridades de seguridad y de justicia. Tal y como se puede apreciar en las ilustraciones siguientes:

²⁴⁴ Internal Displacement Monitoring Center (IDMC). Norwegian Refugee Council (NRC), *Global Overview 2015. People internally displaced by conflict and violence*, pp. 17-18

²⁴⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2017*, p. 16.



Ilustración 11. (Elaboración propia) Nivel de confianza en autoridades a cargo de la seguridad pública, seguridad nacional, procuración e impartición de justicia. 88% de la población de 18 años y más identifica a la Marina como la autoridad que mayor confianza le inspira con “Mucha o Algo de confianza”, seguido del Ejército con 84.8 por ciento.

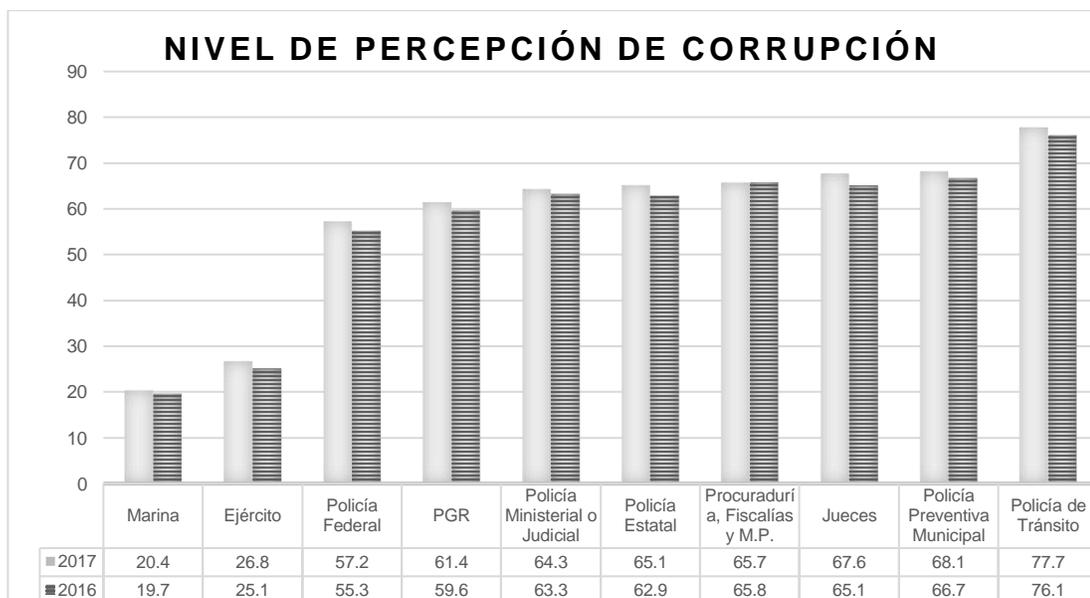


Ilustración 12. (Elaboración propia) Sobre la percepción de corrupción con respecto de las autoridades de seguridad y de justicia, la población de 18 años y más considera

que los Jueces, la Policía Preventiva Municipal y la Policía de Tránsito son las más corruptas; registrando valores de 67.6%, 68.1% y 77.7%, respectivamente. Por su parte, la Marina y el Ejército son aquellas cuya percepción de corrupción es menor, con una puntuación de 20.4% y 26.8%.

No obstante, de que las Fuerzas Armadas son señaladas directamente como responsables de esa “catástrofe de seguridad pública”, la sociedad mexicana continúa teniendo el deseo de que el Ejército permanezca en las calles a cargo de la seguridad de nuestro país. De acuerdo con un estudio realizado por Parametría, se detalla que desde 2008 se ha mantenido una mayoría que prefiere al Ejército en el patrullaje de las calles, y no a la policía. Los datos oscilan entre 60% y 66% de respaldo para los militares, mientras que el apoyo para las corporaciones policiales se ha sostenido en una tendencia a la baja, cuyo nivel más bajo es de 18% en la más reciente medición de 2017.²⁴⁶

Esto debe entenderse, el que la sociedad mexicana continúe prefiriendo al Ejército en el patrullaje de las calles, no es otra cosa que “pide orden a costa de la disminución de las libertades”. Es decir, la mayoría de los mexicanos están dispuestos a sacrificar ciertas libertades a cambio de un orden. En el informe elaborado por Latinobarómetro 2016, el 57% de la sociedad mexicana considera que es más preponderante el “orden” en lugar de la “libertad”, con tan solo 39%. Esta característica, es un resabio que se atribuye a los gobiernos militares; otro rasgo peculiar de las sociedades quienes demandan mayor seguridad en las calles.²⁴⁷

4. La corrupción en el Ejército mexicano. Infiltración del crimen organizado en las Fuerzas Armadas

²⁴⁶ Parametría, *La mayoría quiere al Ejército en las calles a cargo de la seguridad: encuesta*, 24 de febrero de 2017. Disponible en: <<http://www.parametria.com.mx/DetalleParMedios.php?PM=1232>>.

²⁴⁷ Corporación Latinobarómetro, *Informe 2016*, Inter-American Development Bank (IDB)-Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), pp. 25-28.

Sin duda alguna, la corrupción sumerge a nuestro país en un suelo fangoso que aprisiona nuestros pasos, nos hunde lentamente, nos frena y nos impide avanzar hacia el desarrollo. La corrupción es una enfermedad agresiva, es un cáncer que afecta a México, lo descompone poco a poco, socava nuestra democracia, debilita y corroe a nuestras instituciones. Es una pandemia irremediable que pareciera no tener cura.

Aunque las afirmaciones expuestas en el párrafo previo son serias y exponerlas puede llegar a herir susceptibilidades, como es el caso del presidente Peña, quien al cuestionarle en el Foro “Impulsando a México” sobre el tema de que la corrupción vulnera a las instituciones, respondió: “A cualquier cosa que ocurra hoy en día es por la corrupción. Si casi casi si hay un choque aquí, en la esquina, fue la corrupción; algo pasó en el semáforo, quién compró el semáforo que no funcionaba. Hemos tenido los ejemplos de socavones. A ver, pasan en todas partes del mundo, y ahora vimos estos sismos y detrás de cada evento quieren encontrar un responsable, un culpable, y siempre, es decir, es la corrupción”.²⁴⁸ Por ello, se hace indispensable iniciar exponiendo cómo se encuentra México en este plano.

De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción 2016 (Corruption Perceptions Index CPI), proyectado por Transparencia Internacional²⁴⁹ (Transparency International), México es percibido como el país más corrupto de los miembros actuales que conforman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), con una puntuación de 30. Después, le siguen Turquía, Grecia e Italia, con valoraciones de 41, 44 y 47, respectivamente. Estas cifras pueden apreciarse en la ilustración siguiente:

²⁴⁸ Presidencia de la Republica, *Palabras durante el Foro Impulsando a México. La Fortaleza de sus instituciones*, 16 de octubre de 2017. Disponible en: <<https://www.gob.mx/presidencia/prensa/palabras-durante-el-foro-impulsando-a-mexico-la-fortaleza-de-sus-instituciones?idiom=es>>.

²⁴⁹ Transparency International, Corruption Perceptions Index 2016. Results table.

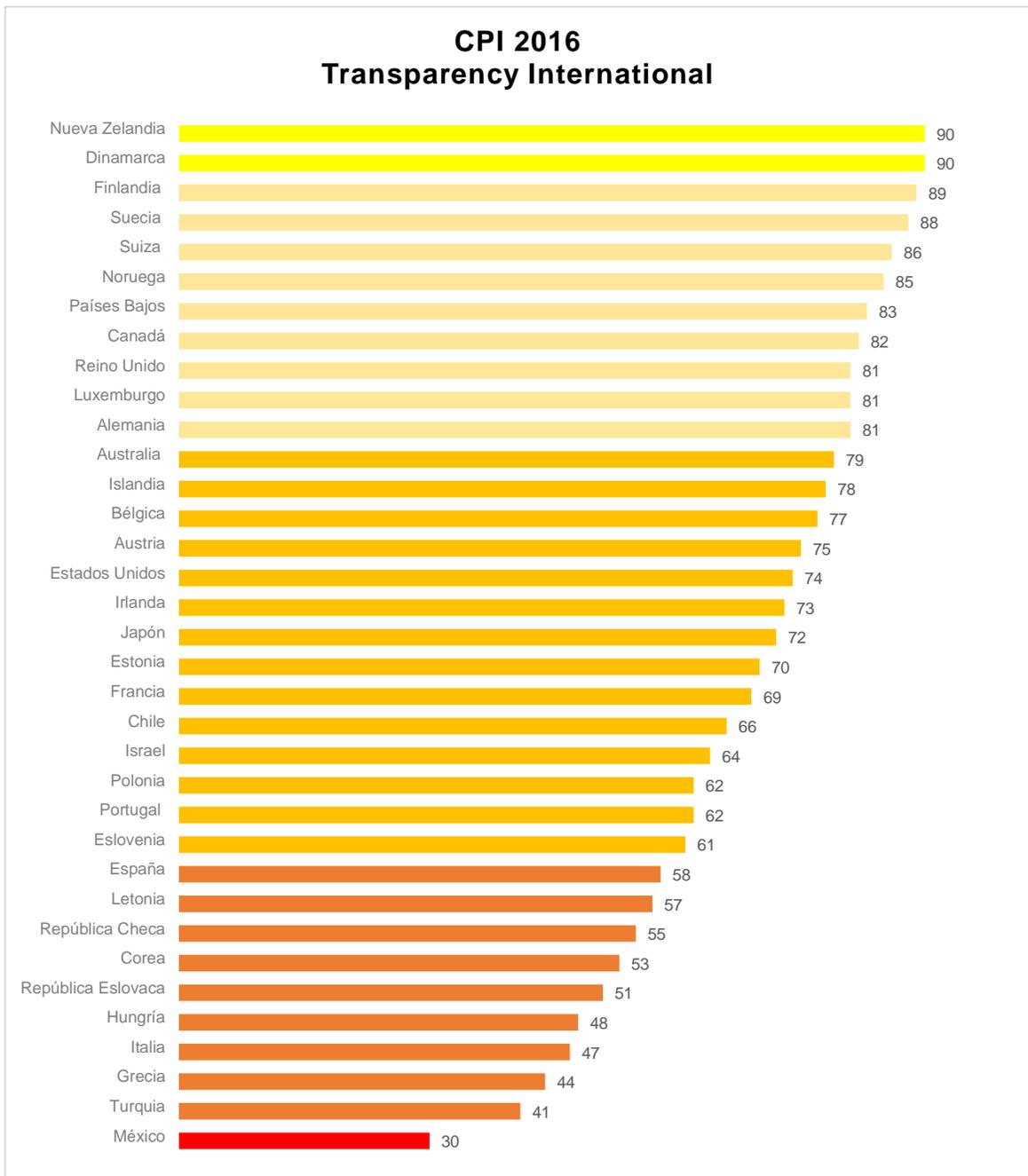


Ilustración 13. (Elaboración propia) El valor 0 representa un nivel muy alto de corrupción, mientras que la nota 100 simboliza un nivel bajo. El CPI 2016 elaborado por Transparencia Internacional, sitúa a México en la última posición como el país más corrupto de los miembros actuales de la OCDE, con una puntuación de 30. Nueva Zelanda y Dinamarca, se posicionan en la cima de la tabla como países con los más bajos niveles de corrupción, ambos valorados en 90.

Aunque pareciera ser que la corrupción solo ataca a países con economías inestables como a México, no siempre es el desarrollo económico el factor decisivo que explica los niveles de corrupción. Pues, a pesar de que la brecha de corrupción es sumamente amplia entre México y aquellos países con economías muy bien desarrolladas como Estados Unidos, Japón y Alemania.²⁵⁰ No obstante, países como China e Italia con economías altamente desarrolladas cuentan con niveles altos de corrupción representando dentro del CPI una puntuación de 40 y 47, respectivamente.

Para que entendamos mejor estas cifras, en relación con el informe “Barómetro Global de la Corrupción” elaborado por Transparencia Internacional, en México cerca de la mitad de los ciudadanos (51%) afirmó haber pagado un soborno, dado un regalo o hecho algún favor al funcionario público para conseguir acceso a cierto servicio requerido; lo que evidencia claramente que México cuenta con los más graves índices de corrupción en la prestación de servicios públicos. De manera particular, en nuestro país lo que más demanda el pago de sobornos son: escuelas, hospitales, expedición de documentos de identidad, servicios públicos, policía y tribunales. Esto es, la mitad de los usuarios mexicanos tuvieron que pagar un soborno para acceder a alguno de estos servicios.²⁵¹

El problema de corrupción que permanece en nuestro país no es actual, no es una dificultad que haya surgido recientemente. Si realizamos un análisis histórico en los índices de corrupción, podemos percibir un grave retroceso en los últimos años. La tabla general del CPI que realiza anualmente Transparencia Internacional, muestra que pasamos de ocupar el puesto 95 en el año 2015 con una calificación de 3.5, a instalarnos en el sitio 123 en 2016 con una puntuación de 3, descendiendo así 28 puestos en la tabla general de corrupción en tan solo un año. Estos datos pueden apreciarse en la siguiente

²⁵⁰ The World Bank, *Gross Domestic Product. GDP ranking*, Topic Economy and Growth, última actualización 01 de julio de 2017.

²⁵¹ Transparency International, *Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe. Barómetro Global de la Corrupción, 2017*, pp. 14-19.

ilustración que muestra el estatus que ha tenido México frente a la corrupción, cuyo análisis comparado en el tiempo demuestra que la tendencia se direcciona al retroceso.²⁵²

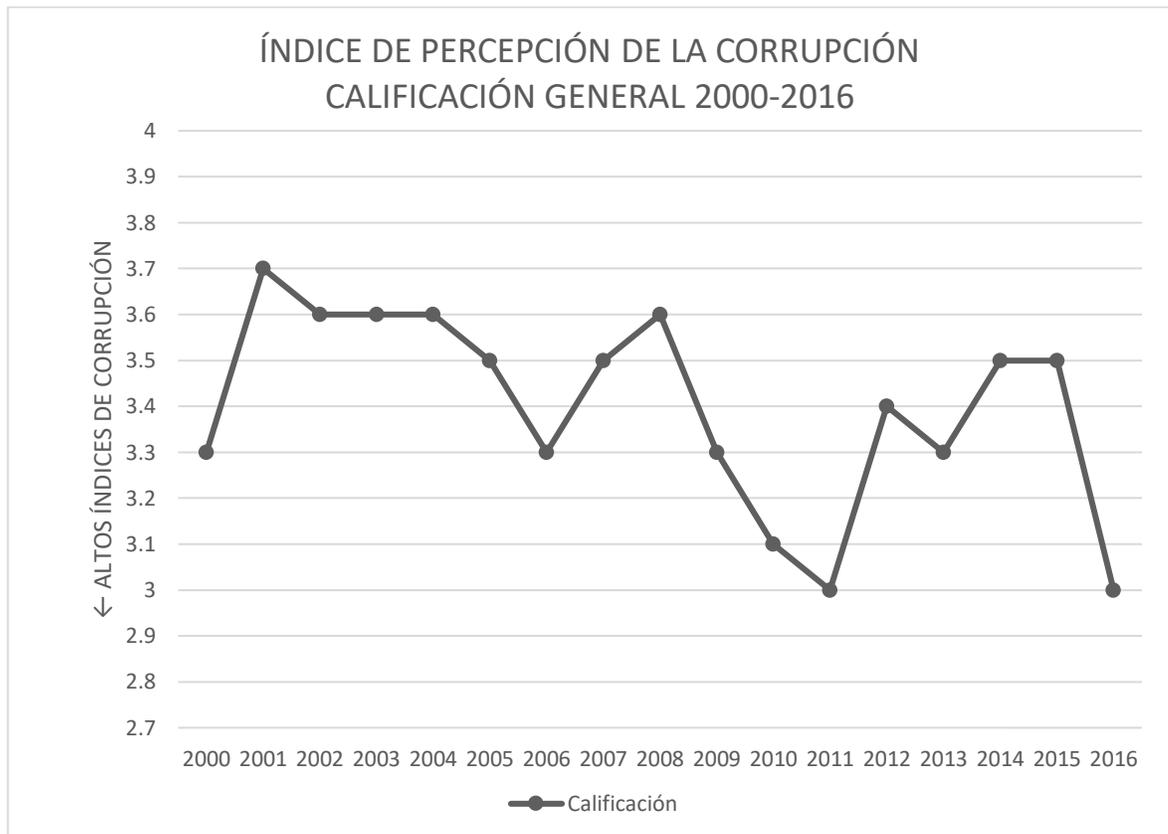


Ilustración 14. (Elaboración propia) Actualmente nuestro país ocupa la posición 123 en el Índice de Percepción de Corrupción (CPI) que realiza anualmente Transparencia Internacional. México pasó de ocupar el puesto 95 en 2015 con una calificación de 3.5, a instalarse en el sitio 123 en 2016, descendiendo así 28 puestos. Donde la escala 0 es una percepción de altos niveles de corrupción y 10 son bajos niveles de corrupción.

La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos,

²⁵² Transparency International, Corruption Perceptions Index (CPI) 2000-2016. Disponible en: <https://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2000/0/>.

distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.²⁵³

La corrupción es uno de los problemas más graves y extendidos en México. Su omnipresencia y los costos que acarrea permiten categorizarla como el enemigo público número uno. Atraviesa estatus socioeconómicos, categorías laborales (mandos medios y superiores, patrones y trabajadores), ramas de poder (ejecutivo, legislativo y judicial), órdenes de gobierno (federal, estatal o local), filiaciones políticas o cualquier otra clasificación que se nos ocurra. Se da a gran y pequeña escala, en situaciones ordinarias y excepcionales, a la luz del día y en lo oscuro.²⁵⁴

El problema de la corrupción es tan alarmante que, si logramos ser objetivos, podemos llegar a comprender la grave crisis de legitimidad por la que atraviesan nuestras instituciones. Por ello, cabe cuestionarnos ¿Cuál es la percepción sobre frecuencia de la corrupción en nuestras instituciones? De acuerdo con el informe “La corrupción en México: transamos y no avanzamos”, 9 de cada 10 mexicanos percibe a la policía como la institución más corrupta, otorgándole un nivel de percepción de corrupción de 90%; el segundo puesto lo ocupan los partidos políticos, con un nivel de 89%; y, el tercer puesto, lo ocupa el gobierno federal con el 81%.²⁵⁵

Asimismo, acorde con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2017, las autoridades de seguridad y de justicia que se perciben como más corruptas entre los mexicanos son: la policía de tránsito, considerada por el 77.7% de la población como la autoridad más corrupta en México; la policía preventiva y municipal, registrando un nivel

²⁵³ Annan, Kofi A., *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Prefacio*, Oficina contra la Droga y el Delito. Naciones Unidas, 2004, p. III.

²⁵⁴ Amparo Casar, María, “La corrupción: enemigo público #1”, *La corrupción en México: transamos y no avanzamos. Índice de Competitividad Internacional 2015*, Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO), 2015, p. 17.

²⁵⁵ Amparo Casar, María, *México: anatomía de la corrupción*, 2ª ed., Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO), octubre de 2016, p. 32.

alto de 68.1% de percepción de corrupción; y, por último, los jueces con un nivel de percepción de corrupción de 67.6%.²⁵⁶

Ante un horizonte que muestra el posicionamiento de nuestras instituciones policiales como las “más corruptas”, evidencian claramente que México vive una grave crisis en los sistemas de seguridad pública. Ante esta situación, y dadas las evidentes deficiencias de las fuerzas policiales del país, se delegó principalmente en las Fuerzas Armadas tareas de seguridad pública, desplegando a miles de efectivos en las zonas más violentas del país.²⁵⁷ Es decir, el despliegue del Ejército respondió a la necesidad de reconstruir toda la estructura de la policía.²⁵⁸ No obstante, esta “estrategia militar”, hasta cierto punto, fracasó, ya que la presencia de tropas aumentó la violencia, tanto directamente, al confrontar a los cárteles, como indirectamente, al exacerbar los conflictos locales entre cárteles rivales.²⁵⁹

Ante este panorama, surge la interrogante siguiente ¿Cómo se encuentra la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR) en el tema de corrupción? Para dar respuesta a este cuestionamiento, es importante considerar el Índice Gubernamental de Defensa contra la Corrupción (Government Defence Anti-Corruption Index), elaborado de manera bianual por Transparencia Internacional (Transparency International), mismo que evalúa la existencia, efectividad y aplicación de controles institucionales e informales para gestionar el riesgo de corrupción en las instituciones de defensa y seguridad. En una escala donde “A” es sinónimo de baja corrupción y “F” es muy alta.

²⁵⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2017*, p. 16.

²⁵⁷ Vivanco, José Miguel, “Justicia militar en México”, *Human Rights Watch*, septiembre de 2009.

²⁵⁸ Nieto, Nubia, “Political corruption and narco-trafficking in México”, *Transcience. A journal of global studies*, vol. III, issue 2, 2012, p. 33.

²⁵⁹ McCune, James, y Kania, Elsa, “Turf wars and the Mexican government’s strategy”, en Ken Liu y Chris Taylor, *The war on Mexican cartels. Options for U.S. and Mexican policy-makers*, Institute of Politics. Harvard University, septiembre 2012, p. 11.

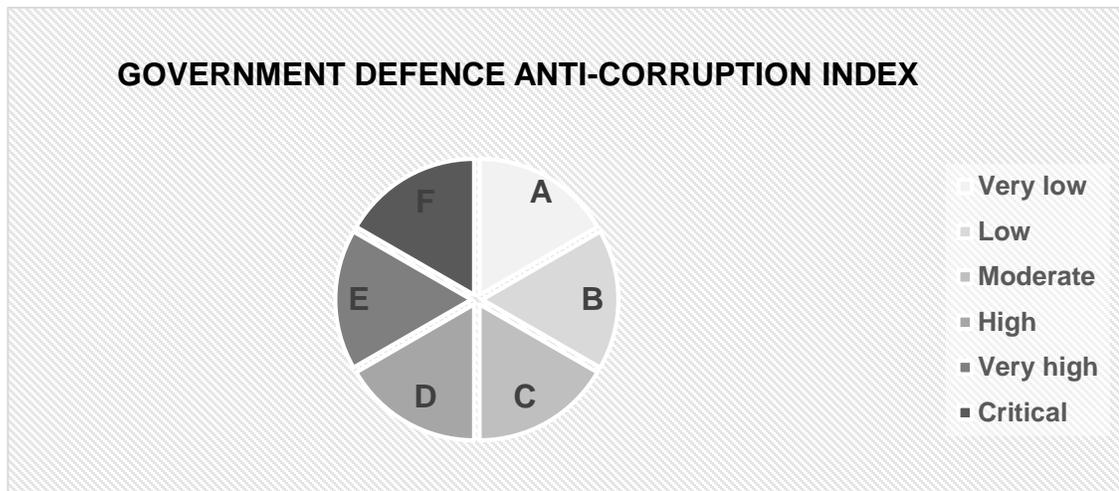


Ilustración 15. (Elaboración propia) La Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina se han ubicado entre los grupos “D” en 2013 y “C” en 2015 en el Government Defence Anti-Corruption Index (Results G20), elaborado por Transparency International, con una medición que evidencia un alto riesgo de corrupción.

De acuerdo con los informes presentados por Transparencia Internacional respecto de la medición del grado de riesgo y vulnerabilidad en la corrupción, califican a nuestras Fuerzas Armadas como instituciones “altamente corruptas”. Es decir, de los datos obtenidos en el Índice Gubernamental de Defensa contra la Corrupción 2013, la SEDENA y la SEMAR fueron ubicadas en el grupo “D”, lo que evidencia un alto riesgo y vulnerabilidad a las prácticas corruptas.²⁶⁰

De igual manera, en el más reciente Índice Gubernamental de Defensa contra la Corrupción resultados del Grupo de los 20 (Government Defence Anti-Corruption Index Results G20), elaborado por Transparencia Internacional en 2015. La SEDENA y la SEMAR fueron situadas en el grupo “C”, especificando

²⁶⁰ Transparency International Uk. Defence and Security Programme, *Government Defence Anti-Corruption Index 2013*, p. 06. Disponible en: <<http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2013/11169.pdf>>.

de manera puntual que dentro de estas instituciones de defensa y seguridad “existe infiltración por parte del crimen organizado”.²⁶¹

Sin duda alguna, estas notas que califican a la SEDENA y a la SEMAR generan sobrada preocupación. Y cómo no ser así, si nuestras más altas instituciones de defensa y seguridad, además de ser calificadas como organismos “altamente corruptos”, están siendo “infiltrados por grupos del crimen organizado”. Este planteamiento no parece distante cuando nos encontramos con un patrón de corrupción mediante el cual, los oficiales de seguridad del Estado dejan el servicio gubernamental para trabajar para los cárteles y los miembros del cartel se infiltran y trabajan dentro del gobierno.

De hecho, muchos líderes de cárteles y, al parecer, la mayoría de los sicarios alguna vez fueron empleados del gobierno. Por citar algunos, Miguel Ángel Félix Gallardo, fue un ex miembro de la policía judicial; Osiel Cárdenas Guillén, del cártel del Golfo, fue un ex oficial de la policía judicial federal; Rafael Aguilar Guajardo, quien fundó el cártel de Juárez, fue un ex comandante de la policía federal; Amado Carrillo, que hizo famoso al cártel de Juárez, fue un ex oficial de policía; y, Arturo Guzmán Decena, de la organización Los Zetas, inicialmente vinculada al cártel del Golfo, fue un ex teniente de la división de fuerzas especiales de la aviación civil (GAFE) del Ejército.²⁶²

Aunque la SEDENA y la SEMAR traten de ser muy herméticas con la información que los vincula con los cárteles de la droga, quizá para evitar “la vergüenza de que decenas de ex fuerzas especiales hayan sido atraídas a ser criminales por salarios mucho más altos”,²⁶³ la realidad es que un gran número de los miembros violentos de los principales cárteles de la droga

²⁶¹ Transparency International. *Defence and Security, Government Defence Anti-Corruption Index 2015 (Results G20)*, p. 14. Disponible en: <<https://government.defenceindex.org/downloads/docs/GI-G20-Results-web.pdf>>.

²⁶² Morris D., Stephen, “Corruption, Drug Trafficking, and Violence in Mexico”, *Revista The Brown Journal of World Affairs*, vol. XVIII, issue II, spring-summer 2012, p. 33.

²⁶³ Council on Hemispheric Affairs (COHA), *Mexico’s Drug War: A Society at Risk – Soldiers versus Narco-Soldiers*, mayo 2007. Disponible en: <<http://www.coha.org/mexicos-drug-war-a-society-at-risk-soldiers-versus-narco-soldiers/>>.

pertenecieron, en algún momento, a las filas que integran nuestras Fuerzas Armadas. Tal vez el caso que mayor eco generó fue la infiltración de la organización criminal Los Zetas:

Se sabe que los Zetas que eran miembros del GAFE [Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales] del Ejército mexicano. A fines de la década de 1990, fueron enviados a Michoacán, donde se cree que el comando de la unidad estableció sus contactos iniciales con los líderes del Cartel del Golfo. Durante los siguientes años, el nivel de desertión dentro del grupo de élite comenzó a aumentar. Ahora se sabe que la mayoría de estos ex soldados fueron contratados por el Cártel del Golfo y, mientras tanto, sicarios y asesinos a sueldo. Es casi seguro que estas antiguas fuerzas especiales también tienen miembros entrenados regularmente de las fuerzas de seguridad del Cartel del Golfo, lo que hace que la organización criminal sea aún más peligrosa. No está claro cuántos Zetas están actualmente bajo el control del Cartel del Golfo, pero varios informes indican que el número no supera los varios centenares. Es un hecho establecido que los Zetas han construido campos de entrenamiento en los estados de Tamaulipas, Nuevo León y Michoacán.²⁶⁴

Mientras formaban parte del Ejército mexicano, los Zetas completaron una capacitación especializada en recolección de inteligencia, técnicas de vigilancia y planificación operacional. Es probable que pasen este conocimiento a nuevos reclutas. Los líderes de Los Zetas, ex Fuerzas Especiales Militares Mexicanas altamente entrenadas, han aplicado sus habilidades de elite para el comercio de drogas y desarrollar operaciones tácticas. Aún no se sabe con exactitud el número de desertores militares que conformaron en un principio el cártel de Los Zetas; sin embargo, los informes oscilan entre 31 y 67 soldados.²⁶⁵

²⁶⁴ Council on Hemispheric Affairs (COHA), *Mexico's Drug War: A Society at Risk – Soldiers versus Narco-Soldiers*, mayo 2007. Disponible en: <<http://www.coha.org/mexicos-drug-war-a-society-at-risk-soldiers-versus-narco-soldiers/>>.

²⁶⁵ Federal Bureau of Investigation (FBI), *Los Zetas: An Emerging Threat to the United States. Unclassified/for official use only*, 15 de julio de 2005, p. 05.

Por citar solo algunos datos que muestran que nuestras Fuerzas Armadas están siendo infiltradas por grupos del crimen organizado, describimos los siguientes:

- En enero de 2004, disfrazados de soldados mexicanos y agentes federales en vehículos militares, aproximadamente 40 Zetas armados irrumpieron en la prisión de Apatzingan en Michoacán, México. Liberaron aproximadamente a 25 prisioneros, incluidos varios Zetas.²⁶⁶
- Con respecto a la penetración criminal en altos niveles militares, en mayo de 2012 tres generales y un teniente coronel fueron arrestados por presuntos vínculos con el crimen organizado.²⁶⁷
- En 2014, 15 miembros de la marina asignados a Lázaro Cárdenas, Michoacán, fueron acusados de filtrar información al cartel de los Caballeros Templarios.²⁶⁸
- En marzo de 2011, una cuadrilla de 16 soldados de infantería de la SEDENA fue arrestados por acusaciones de que habían avisado al cártel de Los Zetas sobre operaciones militares a cambio de un pago. De ese grupo, 8 soldados han sido encontrados culpables en fecha reciente.²⁶⁹

Militarizar la seguridad pública en México ha contribuido a una mayor corrupción militar. La alta incidencia de desertión entre las Fuerzas Armadas con un promedio de alrededor de veinte mil soldados por año representa un riesgo considerable. Pues, a pesar de que la mayoría de los desertores es personal de bajo nivel, una ilustración del peor caso empieza a mostrar a militares de elite que se incorporan en los cárteles de la droga. Éstos introducen nuevas tácticas militares y trajeron nuevas formas de violencia extrema (como decapitaciones).²⁷⁰ Aunque parezca sorprendente, se estima

²⁶⁶ *Ídem.*

²⁶⁷ Transparency Internacional, *Government Defence Anti-Corruption Index 2015. Results México.*

²⁶⁸ *Ídem.*

²⁶⁹ Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP), *Mexico Sentences Soldiers for Working with Zetas Cartel*, publicado el 02 de mayo de 2017.

²⁷⁰ Shirk, David A., *The drug war in México. Confronting a shared threat*, Council on Foreign Relations, Council special report no. 60, 2011, p. 10.

que del año 2002 a 2009, fueron 100.000 soldados los que abandonaron el Ejército para unirse a los carteles de la droga.²⁷¹

5. México al “estilo” Colombia

Es evidente que, ante las políticas y *retórica* anti-México del actual mandatario de los Estados Unidos de América, Donald Trump, nuestro país se encuentra en un plano de incertidumbre no solo en el área económica,²⁷² sino también en el sector social, político y comercial que sin duda alguna genera un clima de desconcierto entre la población mexicana. Por si esto no fuera poco, bastó la filtración de una conversación telefónica entre mandatarios para poner en contexto “supuestas” amenazas de enviar tropas estadounidenses a México, criticando la eficacia de nuestro Ejército para combatir el crimen organizado y el narcotráfico.

Actualmente, aquellas supuestas amenazas que se dieron en la “celebre llamada telefónica” parecieran confirmarse, el jefe del Departamento de Seguridad Nacional de EE.UU., John Kelly, compareció ante el Comité de Seguridad Nacional de la Cámara de Representantes, anunciando la propuesta de alianza con México en la lucha contra el narcotráfico al *estilo* del “aliado más cercano de Estados Unidos en Latinoamérica”, Colombia.²⁷³ Despejando con ello cualquier duda, EE.UU. pretende tener intervencionismo militar en los asuntos nacionales.

Pero ¿Cuál es ese “estilo” Colombia que pretende implementarse en México? En síntesis, Colombia suscribió un acuerdo bilateral con EE.UU. en 1999

²⁷¹ Lacey, Marc, “In Drug War, Mexico Fights Cartel and Itself”, *The New York Times*, March 29, 2009. Disponible en <<http://www.nytimes.com/2009/03/30/world/americas/30mexico.html>>.

²⁷² Fitch, “Trump victory Increases mexican economic uncertainty”, *Fitch Ratings*, 09 de noviembre de 2016. Disponible en: <<https://www.fitchratings.com/site/pr/1014520>>.

²⁷³ John Kelly, Secretario de Seguridad Nacional, National Security Committee of the House of Representatives, 07 de febrero de 2017. Disponible en: <<https://www.c-span.org/video/?423321-1/homeland-security-secretary-john-kelly-testifies-us-border-security&start=5550>>.

conocido como “Plan para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado” o “Plan Colombia”, cuyos objetivos específicos son: poner fin al conflicto armado, fortalecer la estrategia en la lucha contra el narcotráfico y el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas y la policía.²⁷⁴ Para lograr estos objetivos, el Estado colombiano permitió el ingreso de personal militar activo norteamericano,²⁷⁵ así como bases de inteligencia militar estadounidenses en diversas regiones del país.

En ese contexto, el jefe del Departamento de Seguridad Nacional de EE.UU., John Kelly, más que proponer un acuerdo bilateral entre México y Estados Unidos, aclaró la intención que tiene la administración del mandatario estadounidense con nuestro país, que consiste en brindar apoyo económico, estratégico y militarista para enfrentar los desafíos por los que atravesamos. Sí, como Usted puede percatarse, en caso de aprobarse esa estrategia de seguridad se haría permisible, entre otras cosas, la presencia de militares estadounidenses en México para coordinar la estrategia de combate contra el crimen organizado y el narcotráfico, así como la instalación de bases de inteligencia norteamericana en territorio nacional. A eso se refirió cuando se anunció “*México al estilo Colombia*”.

Ante este panorama, se vislumbra importante analizar en qué consiste, cuáles han sido los aciertos y desaciertos que ha generado el Plan Colombia. Se hace sustancial estudiar el impacto que ha tenido en el combate contra el crimen organizado y tráfico de drogas. Pero también es significativo considerar todas aquellas circunstancias adversas, como violaciones a los derechos humanos. Lo anterior, sea hace necesario para contextualizar la situación que acontecería en nuestro país en caso de implementarse un Plan Colombia para México.

²⁷⁴ Presidencia de la República de Colombia, *Plan para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado*, 1999.

²⁷⁵ Center For International Policy, *House Committee Preserves the “cap” on U.S. personnel in Colombia*, 13 de mayo de 2004. Disponible en: <<http://www.ciponline.org/research/entry/house-cap-us-personnel-colombia>>.

5.1. Plan Colombia. Aciertos y desaciertos

Con 18 años de vigencia, el “Plan para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado” o “Plan Colombia”, nació en las presidencias de Andrés Pastrana y el norteamericano Bill Clinton, aquel acuerdo bilateral suscrito en 1999 cuyos objetivos centrales eran: la erradicación del conflicto armado, establecer una estrategia en la lucha contra el narcotráfico y el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas y la policía; tiene como propósito fundamental la construcción de un Estado de justicia social que proteja a todos los ciudadanos y mantenga vigentes sus derechos humanos.

Ante todos aquellos problemas tan agudos que padecía, -y que muchos de ellos, sigue padeciendo- que se resumen en: a) falta de confianza en la capacidad de sus fuerzas armadas, policía y sistema judicial, de garantizar la permanencia del orden y la seguridad; b) una crisis de credibilidad en los distintos niveles y en las varias instancias de gobierno; y, c) corrupción en la conducta de los sectores público y privado. La problemática central identificada por el Estado colombiano como causa generadora de todos ellos, ha sido el tráfico de drogas ilícitas observada como una amenaza transnacional compleja, como una fuerza destructora social con efectos arrolladores a partir de la violencia y corrupción.

Aunado a ello, Colombia buscó la asistencia financiera, militar y estratégica de Estados Unidos como un aliado estratégico para contrarrestar los efectos devastadores del narcotráfico. Pero, el principal cuestionamiento que surge es ¿Por qué Colombia buscó la colaboración de Estados Unidos? Claro que no fue una elección al azar, entre muchos otros aspectos, la estrategia fue buscar la alianza entre el país consumidor y productor de narcóticos. Es decir, entre Estados Unidos considerado como aquel principal consumidor de drogas a nivel mundial,²⁷⁶ y Colombia como uno de los principales países que lo abastecen. Al respecto, es importante citar los datos arrojados en el *Informe*

²⁷⁶ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *World Drug Report 2016*, United Nations, 2016.

de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) 2015,²⁷⁷ cuando refiere que:

419. La mayor parte de la cocaína que circula en los Estados Unidos sigue produciéndose en Colombia y se introduce en el país de contrabando por la frontera mexicana y, en menor medida, por el Caribe.

[...]

434. América del Norte sigue registrando la mortalidad relacionada con las drogas más elevada del mundo, con 43.300 defunciones en 2013, es decir, una tasa de 136,8 muertes por millón de habitantes, frente a una media mundial calculada que oscila entre 40,8 y 50,5 muertes por millón de habitantes. En 2013 solo en los Estados Unidos se produjeron 40.239 muertes relacionadas con las drogas, lo que representa una de cada cinco muertes relacionadas con las drogas en todo el mundo.

Ante este panorama, pareciera ser que Colombia entró al juego de una *guerra ajena*. Es decir, frente a una sencilla teoría económica “sin demanda, no hay oferta” o, mejor dicho, “sin consumidores, no hay productores ni traficantes”, Colombia decidió tomar partida en el asunto, asumiendo un problema que quizás no dependía directamente él. Pues, lejos de buscar una solución que pudiera enmarcar al narcotráfico como un problema de salud pública²⁷⁸ que padece EE.UU., pues la reducción del consumo por cuanto se conoce que el tratamiento y la prevención son más efectivos que las medidas represivas,²⁷⁹ el Estado colombiano decidió militarizar esta lucha buscando el apoyo de Estados Unidos para neutralizar el problema del tráfico de drogas ilícitas que venía padeciendo.

²⁷⁷ Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), *Informe 2015*, Naciones Unidas, 2016, pp. 61-63.

²⁷⁸ Montero Zendejas, Daniel, “Las drogas en la legislación nacional e internacional”, *Inventio*, Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), año 2010, núm. 12, p. 50.

²⁷⁹ Chomsky, Noam, “Plan Colombia”, *INNOVAR. Revista de ciencias administrativas y sociales*, núm. 16, julio-diciembre. 2000, p. 25.

Ante una respuesta casi abnegada, mediante el apoyo de programas de gobierno como Andean Counterdrug Initiative (ACI)²⁸⁰ y Foreign Military Financing (FMF),²⁸¹ Estados Unidos, de inicio, otorgó asistencia financiera para ayudar a cubrir el presupuesto de seguridad y antinarcóticos de Colombia, proporcionó asistencia militar para tratar de resolver el cultivo y tráfico ilícito de narcóticos y, además, entregó equipo tecnológico que permita responder ante las operaciones del narcotráfico.

Apoyo económico: Es difícil cuantificar de manera exacta el apoyo total que Estados Unidos ha proporcionado al Plan Colombia. No obstante, se estima que durante el periodo 2000-2007, el gobierno colombiano recibió una inyección financiera que supera los US\$600 millones por año.²⁸² Así mismo, durante el periodo 2007-2012, se cuantifica que la ayuda estadounidense arrojó un total de US\$3.82 billones.²⁸³ Y, para este año, EE.UU. anunció un apoyo financiero de US\$450 millones. Por supuesto, la mayoría de estos fondos serán utilizados para entrenar, equipar, el transporte, y sostener la brigada antidroga.

Asistencia militar: Se contempló la asistencia de 400 contratistas estadounidenses²⁸⁴ y 400 efectivos militares de los EE.UU. en territorio colombiano. En suma, un “tope de tropas” (*troop cap*) de 800 efectivos.²⁸⁵

Equipamiento: Para expandir las operaciones antinarcóticos en Colombia, el programa incluyó 30 helicópteros Blackhawk y 33 helicópteros Huey, para que los batallones antinarcóticos tengan

²⁸⁰ Andean Counterdrug Initiative (ACI), *International Narcotics and Law Enforcement: FY2008 Program and Budget Guide*. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, septiembre 2007. Disponible en: <<https://www.state.gov/j/inl/rls/rpt/pbg/93280.htm>>.

²⁸¹ Foreign Military Financing (FMF), *Foreign Military Financing Account Summary*, enero 2009-enero 2017. Disponible en: <<https://2009-2017.state.gov/t/pm/ppa/sat/c14560.htm>>.

²⁸² Washington Office on Latin América (WOLA), *15th anniversary of Plan Colombia: learning from its successes and failures*. Disponible en: <https://www.wola.org/files/1602_plancol/content.php?id=us_aid>.

²⁸³ Washington Office on Latin América (WOLA), *Consolidating “Consolidation”. Colombia’s security and development zones await a civilian handoff, while Washington backs away from the concept*, WOLA, diciembre 2012, p. 06.

²⁸⁴ Acuerdo Complementario para la Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad entre los gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América. Artículo I, fracción d). “Por contratistas de los Estados Unidos” se entiende las personas naturales o jurídicas que hayan concertado contratos con el Departamento de Defensa de los EE.UU. para proporcionar bienes y prestar servicios.

²⁸⁵ U.S. Embassy, *Asistencia estadounidense al Plan Colombia*, 07 de marzo de 2000. Disponible en: <<https://spanish.bogota.usembassy.gov/pcolombia004.html>>.

acceso a las áreas remotas del sur de Colombia donde se cultiva la coca y se procesa la cocaína.²⁸⁶

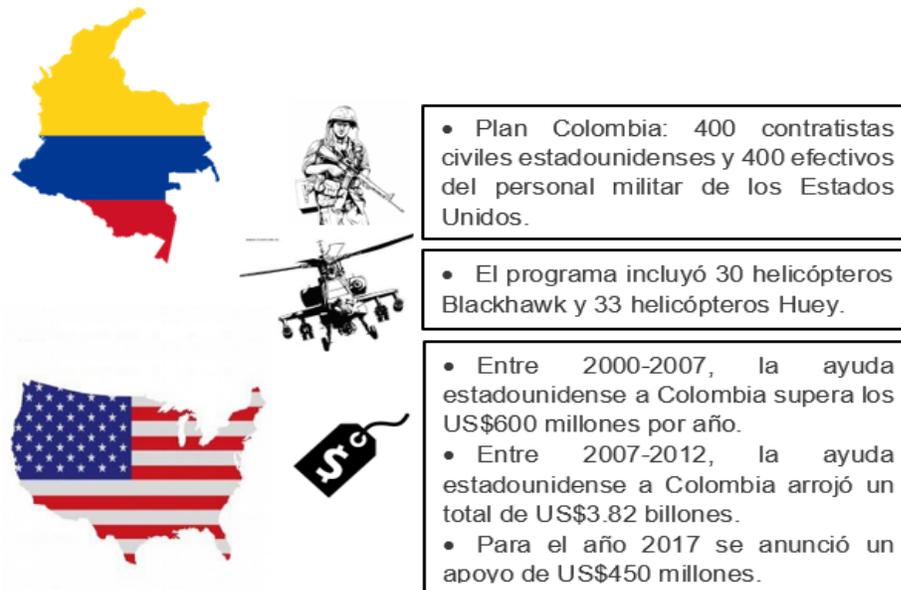


Ilustración 16. (Elaboración propia) Plan Colombia. Apoyo financiero, militar y estratégico de EE.UU. a Colombia. Durante su inicio se estableció un tope de tropas (*troop cap*), es decir, solo se permitía la estancia de 800 efectivos estadounidenses en territorio colombiano.

No obstante, el 28 de octubre de 2004, a través de la “Public Law 108-375. H.R. 4200”, aquel tope de tropas (*troop cap*) que de inicio contemplaba el intervencionismo militar y estratégico de 800 efectivos estadounidenses en suelo colombiano (400 contratistas y 400 soldados norteamericanos), se modificó. A través de esta ley, el Congreso de los Estados Unidos autorizó duplicar el número de soldados estadounidenses permitido, de 400 a 800. Además, se concedió el aumento en la presencia de contratistas civiles estadounidenses en Colombia, pasando de 400 a 600. Esto significó que en total se hizo permisible la estancia de 1.400 efectivos de EE.UU. en tierra colombiana.²⁸⁷

²⁸⁶ Embajada de los Estados Unidos de América en Bogotá, *Asistencia estadounidense al Plan Colombia*, 7 de marzo de 2000. Disponible en: <<https://spanish.bogota.usembassy.gov/pcolombia004.html>>.

²⁸⁷ Senate and House of Representatives of The United States of America in Congress assembled, *Public Law 108-375 H.R. 4200*, 28 de octubre de 2004, p. 232.

En respuesta a este aumento, el gobierno colombiano sincronizó todo este apoyo en una nueva fase del Plan Colombia, bautizado como “Plan Patriota”, oficialmente denominado “Campaña militar J.M.”²⁸⁸ o “Plan Nacional de Consolidación Territorial”,²⁸⁹ en el que participaban directamente los 1.400 efectivos norteamericanos (800 soldados y 600 contratistas civiles) y poco más de 18.000 efectivos de las Fuerzas Armadas de Colombia,²⁹⁰ cuyo objetivo era la intensificación de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo centralizado en el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y las Autodefensas Unidas de Colombia,²⁹¹ haciendo énfasis en las actividades contrainsurgentes.²⁹²

Por si esto no fuera poco, el 30 de octubre de 2009, Colombia y Estados Unidos suscribieron un acuerdo adicional que se denominó “Acuerdo Complementario para la Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad entre los gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América”,²⁹³ este acuerdo que fue suscrito por una parte, por el Ministro de Relaciones Exteriores, Ministro del Interior y de Justicia y el Ministro de Defensa Nacional, todos de la República de Colombia; y, por otra parte, por el embajador de los EE.UU., contempló, entre otros aspectos sustanciales, que:

²⁸⁸ Las iniciales “J.M.”, fueron establecidas como homenaje al General Jorge Enrique Mora Rangel. El General Jorge Mora fue Comandante en Jefe del Ejército de Colombia y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas.

²⁸⁹ Ávila Martínez, Ariel Fernando, *La guerra contra las y las guerras de las FARC*, Observatorio del conflicto armado, 2009, p.16.

²⁹⁰ Presidencia de la República Colombia, *El Plan Patriota es sostenible: General James Hills*, octubre de 2004. Disponible en: <http://historico.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2004/octubre/05/23052004.htm>.

²⁹¹ U.S. Department of State, *Foreign Terrorist Organizations (FTO). Bureau of Counterterrorism*. Disponible en: <<https://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm>>.

²⁹² Cadena Montenegro, José Luis, “Geopolítica del narcotráfico. México y Colombia: la equivocación en el empleo de las fuerzas militares”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, vol. LII, núm. 210, septiembre-diciembre-2010, pp. 52-53.

²⁹³ Acuerdo Complementario para la Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad entre los gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América, 30 de octubre de 2009. Disponible en: <http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/5050-001_g.pdf>.

- a) Los 1.400 efectivos norteamericanos tendrán “acceso y uso” a las instalaciones de la Base Aérea Germán Olano Moreno, Palanquero; la Base Aérea Alberto Pawells Rodríguez, Malambo; el Fuerte Militar de Tolemaida, Nilo; el Fuerte Militar Larandia, Florencia; la Base Aérea Capitan Luis Fernando Gómez Niño, Apíay; la Base Naval ARC Bolívar en Cartagena; y la Base Naval ARC Málaga en Bahía Málaga; y permitiendo el acceso y uso de las demás instalaciones y ubicaciones en que convengan las partes.
- b) Los edificios, las estructuras inamovibles y los montajes construidos por los Estados Unidos serán para su uso.
- c) *Las aeronaves de Estado de los Estados Unidos serán autorizadas para entrar al territorio colombiano.*
- d) *Los buques de Estado de los Estados Unidos recibirán el mismo tratamiento y privilegios que los buques de guerra.*
- e) Colombia otorgará al personal de los Estados Unidos los *privilegios, exenciones e inmunidades* otorgadas al personal administrativo y técnico de una misión diplomática, bajo la Convención de Viena.
- f) Colombia exonerará a los Estados Unidos y a los contratistas de los Estados Unidos, de todas las tarifas, aranceles, impuestos y demás tributos que de otra forma se gravarían en Colombia, por la importación, adquisición y utilización de bienes en Colombia.
- g) El personal de los Estados Unidos estará autorizado a *usar uniforme*.
- h) El personal de los Estados Unidos *podrá portar armas*.

De manera general, los tres elementos problemáticos considerados dentro de este acuerdo complementario son: i) lo relativo al uso permanente de bases militares, a lo largo del territorio nacional; ii) la posibilidad de estancia permanente de personal militar con armamento; iii) la extensión de inmunidad a los militares.²⁹⁴

Sin duda alguna, este acuerdo representó una afrenta para la población colombiana y, no era para menos. Colombia había puesto en manos de los EE.UU. sus bases militares, aéreas y navales, había permitido la libre entrada a territorio colombiano de aeronaves, buques de guerra y vehículos tácticos estadounidenses y, lo que quizás era más grave, los 1.400 efectivos de los

²⁹⁴ Sala Plena del Consejo de Estado, *Concepto Constitucional previo en relación con el Proyecto de Acuerdo Complementario para la Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad, por celebrar entre el Gobierno de Colombia y los Estados Unidos*, 13 de octubre de 2009, p. 34.

EE.UU. que se encontraran dentro de Colombia tendrían *privilegios, exenciones e inmunidades*. Es decir, no podían ser detenidos o arrestados, gozaban de inmunidad de la jurisdicción penal, civil y administrativa, estarían exentos de la inspección de su equipaje personal, no podían ser objeto de ninguna medida de ejecución,²⁹⁵ podrán portar uniforme militar y armamento. Por fortuna, la Corte Constitucional de Colombia se pronunció al respecto, a través del auto 288/10, expediente 7964/D-7965, decidió declarar que el denominado “Acuerdo complementario para la Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad entre los Gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América”, no podía surtir efectos aunado a que este instrumento involucró nuevas obligaciones para el Estado colombiano, así como una extensión de las adquiridas con anterioridad, por lo que debió ser tramitado como tratado internacional, esto es, sometido a la aprobación del Congreso de la República y revisado posteriormente por la Corte Constitucional.²⁹⁶ No obstante, la Corte Constitucional precisó que los acuerdos suscritos con anterioridad quedaban vigentes.

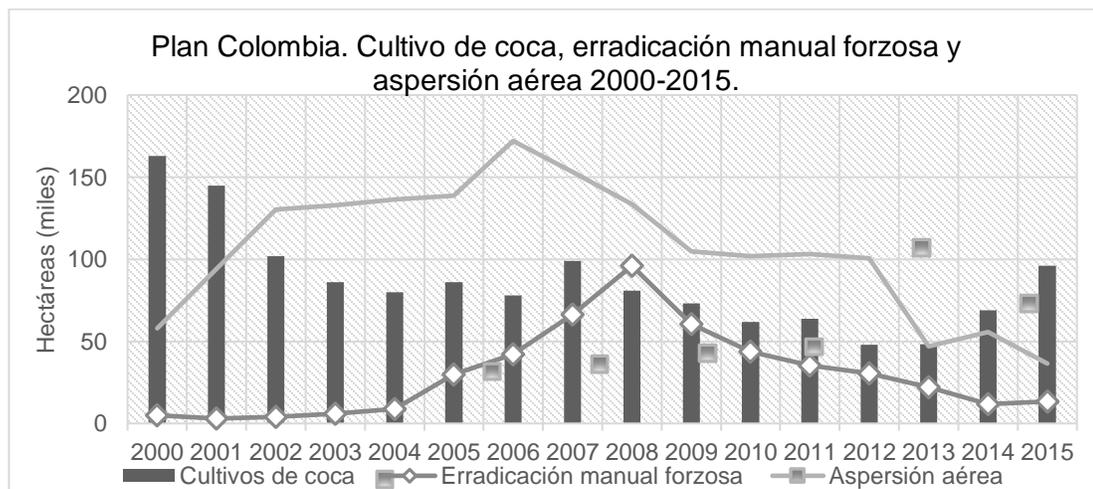
Con 18 años de vigencia ¿Cuáles han sido los efectos que ha tenido el Plan Colombia? Tomando en consideración que el “Plan Colombia” identifica como problemática central el tráfico de drogas ilícitas. A continuación, abordaremos un análisis general del avance que ha tenido durante el periodo de su implementación 2000-2015, tocando como temas centrales el cultivo de algunos narcóticos y el impacto que ha tenido sobre ellos.

Territorio afectado por cultivo de cocaína: De acuerdo con los últimos informes de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) julio 2016, Colombia es el principal productor de cocaína a nivel mundial, con una

²⁹⁵ Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, 24 de abril 1964. Artículos 29-37. Miembros del personal administrativo y técnico.

²⁹⁶ Corte Constitucional de Colombia, *Norma demandada. Acuerdo complementario para la Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad entre los Gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América*, expediente 7964/D-7965, auto 288/10, 17 de agosto de 2010.

superficie de cultivo de coca de 96.000 hectáreas.²⁹⁷ Como parte de las actividades de erradicación implementados por el Estado colombiano, los cultivos de coca son arrancados manualmente o través de aspersión aérea que se realiza con una mezcla de herbicidas de ingrediente activo glifosato, un coadyuvante y agua. En ese contexto, a través de las gráficas 2, se muestran los efectos que ha tenido el Plan Colombia frente al cultivo de cocaína.



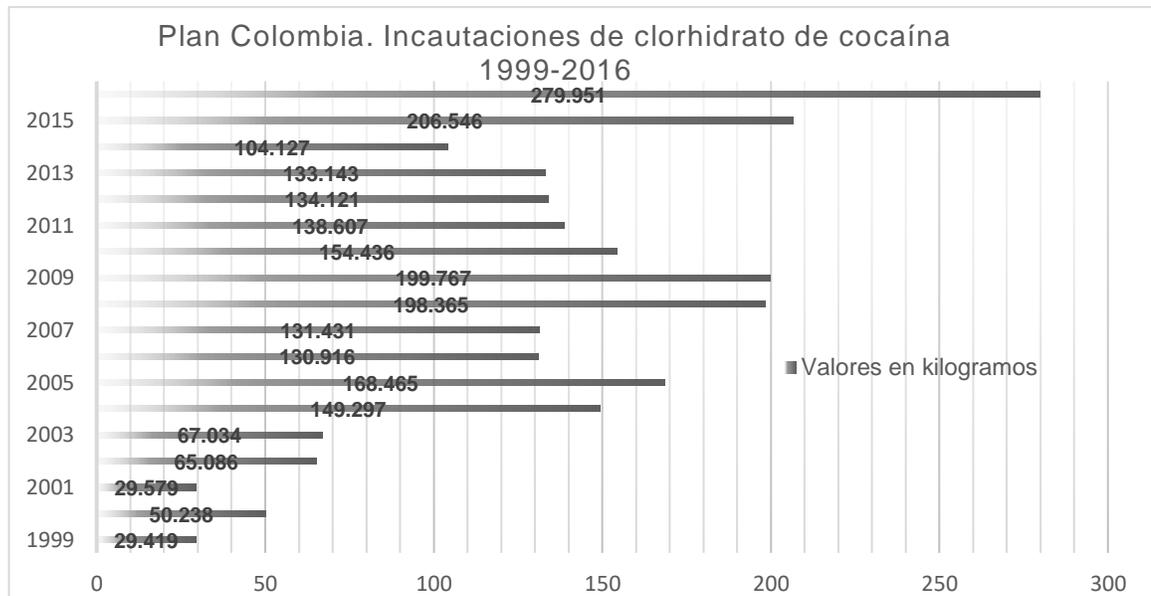
Gráfica 17. (Elaboración propia). Esta grafica arroja datos interesantes. Entre el año 2000 (fecha de apertura del Plan Colombia) y 2012, el cultivo de cocaína en Colombia registró una importante disminución, pasando de 163.000 hectáreas a 48.000 hectáreas; tan solo en este periodo, el cultivo de cocaína disminuyó un 70%. No obstante, durante el periodo 2013-2015 se consolida la tendencia al incremento de los cultivos de cocaína, pasando de 48.000 hectáreas a 96.000 hectáreas cultivadas; un incremento del 50%. Esta tendencia también fue registrada tanto en la erradicación manual forzosa y la aspersión aérea de dichos cultivos. La erradicación manual inició un alza durante el año 2000, registrando su máximo logro en el año 2008 (poco más de 96.000 hectáreas); no obstante, durante el periodo 2009-2015 se registra una tendencia a la disminución de la erradicación manual forzosa de los cultivos de coca, trasladándose de 60.564 a 13.473 hectáreas erradicadas. Asimismo, la aspersión aérea en los cultivos de cocaína inició un alza durante el año 2000 (58.000 hectáreas) hasta el 2006 (172.025 hectáreas); sin embargo, durante el periodo 2007 (153.133 hectáreas) 2015 (nivel más bajo con 36.494 hectáreas) la aspersión aérea de la coca registró ir en descenso.²⁹⁸

Es importante destacar que Colombia sigue siendo el país de Suramérica con mayor esfuerzo en incautación de cocaína, el país contribuye con la tercera

²⁹⁷ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015*, julio 2016, p. 11.

²⁹⁸ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Colombia. Monitoreo de cultivos de coca 2010*, junio 2011, p. 11.

parte de las incautaciones globales.²⁹⁹ Al respecto, la gráfica 3 nos muestra los kilogramos de cocaína que han sido incautados durante la vigencia del Plan Colombia, durante este periodo 1999-2016 han sido incautadas 2,370,528 kilogramos de clorhidrato de cocaína, lo que equivale a poco más de 2,370 toneladas métricas (tm).



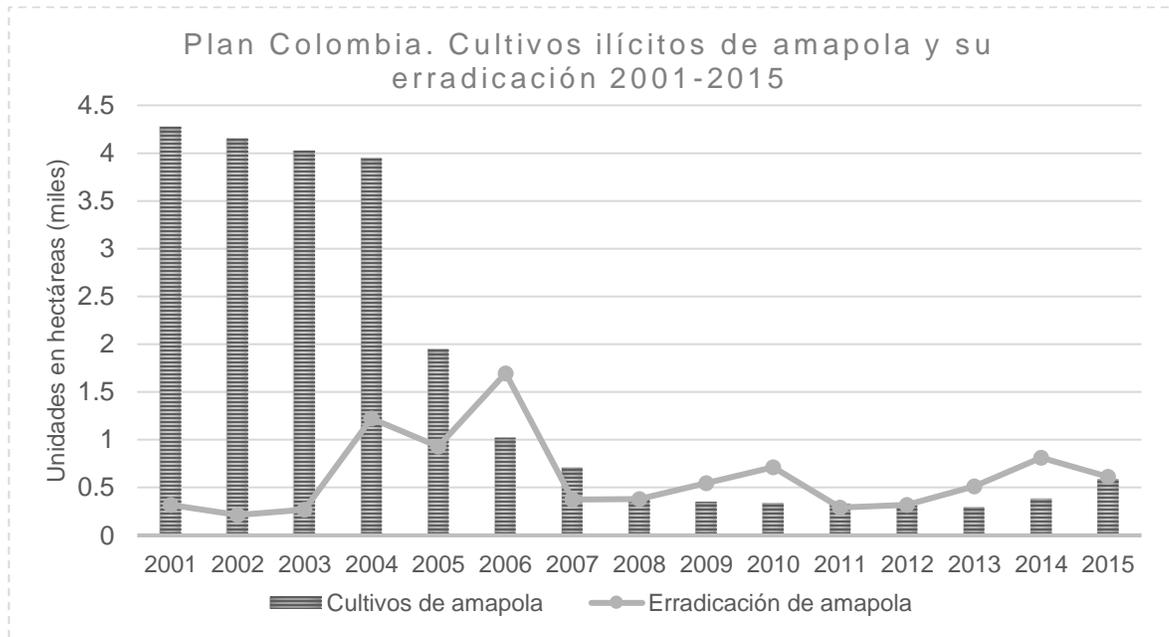
Gráfica 18. (Elaboración propia) Durante la vigencia del Plan Colombia periodo 1999-2016, las incautaciones de clorhidrato de cocaína han ido en aumento. En el año de 1999 las cifras registraban 29.419 kilogramos de clorhidrato de cocaína incautadas, mientras que para el año 2016 esta cifra se elevó exponencialmente a 279.951 kilogramos; registrando un aumento considerable.³⁰⁰

Territorio afectado por cultivo de amapola: La amapola también se ha cultivado en Colombia, pero en una escala relativamente reducida frente a la cocaína. La producción de amapola no ha contado con una ventaja comparativa favorable, debido a las adversas condiciones ambientales y mejores estándares socioeconómicos e institucionales en las zonas productoras. En los últimos 10 años, se han registrado aproximadamente 6.710 hectáreas de cultivo de amapola en Colombia, lo que lo ha posicionado como el sexto país

²⁹⁹ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), World Drug Report 2016, New York, 2016.

³⁰⁰ Observatorio de Drogas de Colombia (ODC), *Incautaciones de droga. Clorhidrato de cocaína 1999-2016*. Disponible en: <<http://www.odc.gov.co/sidco/oferta/incautaciones>>.

productor a nivel global.³⁰¹ Como parte de las actividades de erradicación, el gobierno colombiano ha implementado una campaña que sin duda alguna ha producido efectos favorables. En ese contexto, la gráfica 3, muestra esta correlación entre cultivos de amapola y zonas erradicadas.



Gráfica 19. (Elaboración propia) El cultivo de amapola fue descendiendo poco a poco hasta llegar a su declive. El 2001, fue el año donde se registró un alza considerable con 4.273 hectáreas y, el 2013, fue el periodo que registró el nivel más bajo con tan solo 298 hectáreas. No obstante, se puede apreciar una ligera tendencia de incremento en los cultivos de amapola a partir del 2014 (387 hectáreas) y 2015 (592 hectáreas). La erradicación de la amapola se ha logrado mantener con datos favorables, durante el periodo 2008-2015 ha ido a la par contralando dichos cultivos.³⁰²

Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas: Hay abundante información sobre la violencia sexual, en total impunidad gracias a los acuerdos bilaterales y a la inmunidad diplomática de los funcionarios de Estados Unidos, que forma parte de un comportamiento sexista y discriminatorio denominado como «imperialismo sexual», similar a los efectos que se producen en todos los lugares donde se encuentran militares de los Estados Unidos, como en Filipinas, Japón o Corea del Sur. En uno de los casos más sonados, en Melgar

³⁰¹

³⁰² Observatorio de Drogas de Colombia (ODC), *Cultivos ilícitos. Amapola 2001-2015*. Disponible en: <<http://www.odc.gov.co/sidco/oferta/cultivos-ilicitos/departamento-municipio>>.

y en la vecina Girardot, 53 menores de edad fueron abusadas sexualmente por mercenarios, quienes además filmaron y vendieron las cintas como material pornográfico. También en Melgar, un contratista y un sargento de Estados Unidos violaron a una niña de 12 años en el 2007. Tanto por las actividades que realizan, como por su estatus de inmunidad, contribuyen a la inseguridad de la población en zonas de conflicto, pero también en otras áreas en las que se concentran y están en contacto con la población civil.³⁰³

Human Rights Watch -WORLD REPORT 2016-: Civilians in Colombia continue to suffer serious abuses perpetrated by guerrillas, as well as by successor groups to paramilitaries that emerged after an official paramilitary demobilization process a decade ago. Violence associated with Colombia's internal armed conflict has forcibly displaced more than 6.8 million Colombians, generating the world's second largest population of internally displaced persons (IDPs) after Syria. Human rights defenders, trade unionists, journalists, indigenous and Afro-Colombian leaders, and other community activists face death threats and violence, but perpetrators are rarely held accountable.³⁰⁴

El Plan Colombia no evitó el desplazamiento forzado de las personas de sus territorios. Según la Unidad de Víctimas, solo en el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) hubo 1.550.409 desplazados. Durante los dos gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2010), fueron desplazadas 2.869.986 personas. La misma Unidad afirma que hasta el año 2014, en el mandato de Juan Manuel Santos, han sido desplazadas 704.148 colombianos.

³⁰³ Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto y sus víctimas*, febrero 2015. Disponible en: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Informe%20Comisi_n%20Hist_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20V_ctimas.%20La%20Habana%2C%20Febrero%20de%202015.pdf>.

³⁰⁴ Human Rights Watch, World Report 2016. Colombia events of 2015. Disponible en: <https://www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/colombia>.

Postura de Amnistía Internacional respecto al Plan Colombia: El Plan propone (en el componente del Plan relativo a Estados Unidos) una estrategia principalmente militar para tratar de resolver el cultivo y tráfico ilícitos de narcóticos, pidiendo una ayuda militar considerable para las fuerzas armadas y la policía colombianas. Los programas de ayuda humanitaria y de desarrollo social que incluye el Plan no ocultan el carácter esencialmente militar de éste. También hace caso omiso de las causas profundas del conflicto y de la crisis de derechos humanos. Por lo tanto, el componente de derechos humanos del Plan Colombia tiene defectos graves. 1. Amnistía Internacional se opone al programa de ayuda militar para Colombia porque la organización cree que hará escalar el conflicto armado y la crisis de derechos humanos.

La organización considera esencial que la comunidad internacional participe más activamente y encuentre formas de contribuir a poner fin a las violaciones de derechos humanos y a lograr un acuerdo verdadero y duradero que solucione el conflicto. Como primer paso, Amnistía Internacional insta a que la comunidad internacional pida al gobierno colombiano y a las partes en el conflicto que discutan, acuerden y pongan en práctica de inmediato y de forma verificable el pleno respeto por los derechos humanos fundamentales y el derecho humanitario internacional.³⁰⁵

5.2. Del Plan Colombia al Plan México

Es cierto, México también ha recibido la “cooperación” en materia de seguridad de parte EE.UU., esto no es un paradigma novedoso, desde la implementación del acuerdo bilateral “Iniciativa Mérida” celebrado en 2008, y posteriormente, “Beyond Mérida” (más allá de Mérida) en 2010,³⁰⁶ se ha otorgado a México una colaboración económica, tecnológica, trabajos de inteligencia en territorio

³⁰⁵ Amnistía Internacional, *La postura de Amnistía Internacional respecto al Plan Colombia*, índice: AMR23/049/2000/S, 21 de junio de 2000.

³⁰⁶ Wilson, Christopher E. y Olson, Eric L., *Beyond Merida: The Evolving Approach to Security Cooperation*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, mayo 2010.

nacional, de formación y equipamiento de nuestras Fuerzas Armadas y de policía.

A pesar de que se enuncia que la diferencia entre el “Plan Colombia” e “Iniciativa Mérida”, versa en que la primera incluye la presencia de tropas estadounidenses y bases de inteligencia norteamericana dentro del territorio colombiano, mientras que la segunda se enfoca únicamente en ayuda en equipo, tecnología y entrenamiento de las dependencias mexicanas encargadas del combate a la delincuencia organizada;³⁰⁷ esto quizás no es del todo cierto.

Es palmario que, elementos del Ejército de los EE.UU. han operado dentro del territorio nacional en acciones contra la delincuencia organizada y narcotráfico, esta operatividad se da de manera encubierta portando el uniforme de nuestras Fuerzas Armadas. Para prueba de ello, solo basta revisar los diversos operativos coordinados con efectivos norteamericanos, donde se ha logrado abatir integrantes pertenecientes a diversas células criminales.³⁰⁸ Asimismo, se enmarca la práctica de bases militares norteamericanas en nuestro país, muchas de ellas encubiertas como “Academias de Seguridad Pública”.³⁰⁹

Entonces, ¿Qué traería de novedoso aplicar un Plan Colombia en México? Fundamentalmente, se abrirían las puertas del territorio mexicano para permitir de manera “oficial”, la entrada de soldados norteamericanos. Sí, tendríamos en suelo nacional militares estadounidenses uniformados con el tradicional ACU (*Army Combat Uniform*), portando armamento militar y coordinando el combate contra el crimen organizado y el narcotráfico de la mano con la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina

³⁰⁷ Chabat, Jorge, “La seguridad en la política exterior de Calderón”, *Foro Internacional*, vol. LIII, núm. 3-4, 213-214, julio-diciembre 2013, p. 737.

³⁰⁸ Devlin Barret, “U.S. Marshals service personnel dressed as mexican marines pursue Cartel bosses”, *The Wall Street Journal (WTJ)*, 21 de noviembre de 2014. Disponible en: <<https://www.wsj.com/articles/u-s-marshals-service-personnel-dressed-as-mexican-marines-pursue-drug-cartel-bosses-1416595305>>.

³⁰⁹ Ejemplo de Puebla

(SEMAR). Se haría permisible la libre entrada de aeronaves, buques de guerra y vehículos tácticos estadounidenses. Se autorizaría el “acceso y uso” a las instalaciones de bases militares, bases aéreas y bases navales de nuestro país.

Este acontecimiento no se vislumbra lejano, a pesar de que el Presidente de la República, Peña Nieto, y el actual Secretario de Gobernación, Osorio Chong, han negado categóricamente aceptar cualquier “apoyo” militar proveniente de nuestro vecino del norte, tal vez las presiones provenientes del mandatario de los EE.UU., así como las declaraciones coaccionadas del jefe del Departamento de Seguridad Nacional, orillen a que México suscriba un acuerdo bilateral aceptando el intervencionismo militar y estratégico al *estilo* Colombia. Bajo la salvedad que nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, autonombra Máximo Tribunal Constitucional, se atreva a dar un paso importante, jamás hecho, y declare lo contrario.

Ante este panorama, cuestionémonos ¿Cómo sería México si se aplicará un Plan Colombia? El solo hecho de plantearnos esta interrogante genera ruido que, sin duda alguna, propagaría un rechazo a la idea del intervencionismo militar norteamericano para tratar de frenar la situación grave por la que atraviesa nuestro país. Escucharíamos voces decir que México está siendo “invadido” en su soberanía nacional al permitir la entrada de soldados estadounidenses. Quizás una de ellas sería la de un Secretario de la Defensa Nacional que difícilmente aceptaría la colaboración para tratar de resolver los problemas nacionales. De manera general, sería complicado pensar que “el General” permita que soldados estadounidenses tengan injerencia en aquellos asuntos nacionales que el Ejército mexicano a su cargo, no pudo lograr.

No obstante, situémonos en el contexto de nuestro país: i) México padece los embates de una grave crisis de derechos humanos, caracterizada por una situación extrema de inseguridad y violencia; ii) niveles críticos de impunidad; iii) el efecto de la violencia y las violaciones a los derechos fundamentales es especialmente grave; iv) las amenazas, hostigamientos, asesinatos y

desapariciones son reiterativos;³¹⁰ v) México principal productor de opio en América;³¹¹ vi) segundo lugar en la tasa de homicidios como integrante de la OCDE.³¹² Ante ello, necesitamos pensar más allá como defensores *a ultranza* de la soberanía nacional y cuestionarnos cómo sería nuestro país si se aplicara un Plan Colombia.

Una vez trasladada la estrategia de seguridad al estilo Colombia a nuestro país ¿Qué acontecería con aquellos mandos militares, encargados de la seguridad y, en general, servidores públicos coludidos con el crimen organizado y el narcotráfico? Ciertamente, la corrupción sigue obstaculizando los esfuerzos antinarcóticos de México.³¹³ Quizás con el intervencionismo norteamericano se logró frenar, de alguna manera, la mancha que ha generado la corrupción, cuyo efecto devastador “se ha hecho extensivo al ámbito militar y, en algunos casos, ha afectado a la integridad, credibilidad y legitimidad de las instituciones militares”.³¹⁴ Con la observancia de EE.UU., tal vez los altos servidores públicos o altos mandos militares que tengan vínculos con el crimen organizado o el narcotráfico, sean más susceptibles de ser procesados y, en su caso, sancionados por incurrir en alguna responsabilidad de esta índole. Es decir, ya no solo estarían bajo la mirada de las autoridades sancionadoras de México -que muchas veces son corrompidas y corrompibles-, sino ahora estarían bajo la vista de un gobierno norteamericano que pretende erradicarla. Pensemos que, en México, al igual que en Colombia, dicha estrategia de seguridad genere buenos resultados. De tal manera que logre abatir los

³¹⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II, doc. 44/15, 31 de diciembre de 2015, p. 32.

³¹¹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Informe mundial sobre las drogas 2013*, New York, 2013, p. 03.

³¹² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Índice para una vida mejor, 2016*. Disponible en: <<http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/>>.

³¹³ United States Department of State-Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report (INCSR). Report 2016*, vol. I, Drug and Chemical Control, p. 238.

³¹⁴ Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE). Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2010”, Nueva York, 2011.

grandes carteles de las drogas, erradique una gran parte de los cultivos de las drogas ilícitas que hay en nuestro país. México se convierta en el país con las mayores cifras de incautaciones de drogas ilícitas en el continente americano. Pensemos que, con aquel bilateralismo, se logre estar a la par del crimen organizado.

Ante este bilateralismo con EE.UU., nuestro país tendría que pagar varios costos, tendría que ofrecer ciertos sacrificios que se verían reflejados en aquellas acciones negativas. Por ejemplo, con el intervencionismo militar norteamericano, se agudizaría aún más la lucha frontal contra el crimen organizado y el narcotráfico, lo que ocasionaría una elevada alza en violaciones a derechos humanos. México viviría en una constante “guerra”, donde se haría común observar a soldados estadounidenses, en coordinación con la Fuerza Armada mexicana, desplegadas por todo el territorio nacional portando fuerte armamento y equipo táctico militar.

Además, es importante mencionar que, debido a la estrategia militar entre EE.UU. y México para tratar de resolver el crimen organizado y el narcotráfico, las violaciones a derechos humanos aumentarían considerablemente. Asimismo, los indicadores de homicidios, desapariciones forzadas y, por supuesto, desplazamiento forzado ocuparían los niveles más altos aunado al carácter esencialmente militar que se le daría a dicha estrategia de seguridad. En tal corolario, sin duda alguna nuestro país exige resultados favorables, una solución que sea palpable a corto plazo. Así, ante el fracaso que han tenido nuestras policías y, actualmente, las Fuerzas Armadas en el combate contra el narcotráfico, nuestro país requiere emplear nuevas alternativas, una nueva estrategia de seguridad que coadyuve con el mejoramiento de nuestro país. Esto no debe interpretarse en el sentido de que esta investigación aprueba un acuerdo bilateral entre México y EE.UU., sino pretende contextualizar qué sucedería en nuestro país si se implementara una estrategia de seguridad al estilo Colombia. Es decir, poner sobre la mesa los aspectos positivos y negativos que generaría aplicar un Plan Colombia para México.

Capítulo III

LEY DE SEGURIDAD INTERIOR: PRINCIPALES ARGUMENTOS PARA SU INCONSTITUCIONALIDAD

(Análisis del marco jurídico)

Después de la precaria actuación que han tenido las fuerzas armadas en aquellas tareas “extraordinarias” de combate al narcotráfico y crimen organizado, donde los principales resultados han sido: disminución en los niveles de paz, incremento en los índices de violencia, inseguridad, homicidios, violaciones a derechos humanos, aumento en las cifras de desplazamiento interno e incremento en la incidencia del secuestro. A pesar de ello, tras un proceso legislativo cobijado bajo el velo de la simulación, el Congreso de la Unión decidió aprobar la Ley de Seguridad Interior.

De manera anticipada es sustancial mencionar que la legislación en materia de seguridad interior ha sido declarada inconstitucional en su totalidad por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nacional. Sin embargo, no puede omitirse su estudio debido a que es el principal precedente que marcaría un hito en la historia de nuestro país, un acontecimiento importante que daría inicio a un régimen militarizado. Quién diga lo contrario, cómo puede negar que una legislación que anunciaba términos como: inteligencia militar, legitimar el uso de la fuerza, operativos militares, uso y movilización de las Fuerzas Armadas, no sea otra cosa más que “legalizar la militarización del país, abonar el terreno de un Estado autoritario”.³¹⁵

Para conocer más a fondo, es adecuado introducirnos brevemente en el análisis de la legislación de seguridad interior. Así, pues, después de estar prácticamente “paralizada” durante más de dos años precedida por diversas

³¹⁵ Salazar, Pedro, “La Ley de Seguridad Interior viola derechos fundamentales de la población”, *seminario Ley de Seguridad Interior*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Boletín UNAM-DGCS-091, 12 de febrero de 2018.

iniciativas,³¹⁶ fue aprobada aquel marco jurídico que legitimaría y otorgaría certidumbre a las funciones de las fuerzas armadas para hacerse cargo de la protección de la sociedad civil. Es decir, a raíz de los conflictos ocurridos en nuestro país, nuestros legisladores consideraron que no podía ser la policía, desarmada e incapacitada, la que hiciera frente a esta problemática. Sino tenía que ser una determinada fuerza la que requería el Estado ¿Cuánta? La que fuese necesaria, y ahí es donde aparecen las fuerzas militares.³¹⁷

Sin duda alguna, esta legislación entregaba por completo a los militares “una de las exigencias más sentidas de la población, aquel rubro que forma parte esencial del bienestar de una sociedad: la seguridad.”³¹⁸ Por ello, se elevaron voces provenientes de diversos sectores, activistas, ciudadanos y víctimas repudiaban esta legislación por ser catalogada como la “continuidad de una política pública fallida que normalizaría la violencia extrema.” Por otro lado, la preocupación constante en el seno de los organismos internacionales, que

-
- ³¹⁶ Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de seguridad nacional, presentada por el Diputado Jorge Ramos Hernández, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), en sesión del 11 de noviembre de 2015.
 - Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, presentada por el Senador Roberto Gil Zuarth, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), en sesión del 13 de septiembre de 2016.
 - Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley de Seguridad Interior, presentada por los Diputados César Camacho Quiroz y Martha Sofía Tamayo Morales, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en sesión del 27 de octubre de 2016.
 - Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley de Seguridad Interior, presentada por el Senador Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD), en sesión del 11 de enero de 2017.
 - Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley de Seguridad Interior, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), en sesión del 14 de febrero de 2017.

³¹⁷ Camilo Osorio, Luis, “Uso de la fuerza pública y otras medidas de seguridad en Colombia”, en Álvaro Vizcaíno Zamora (coord.), *El uso de la fuerza pública en un Estado democrático de derecho. Memoria del Congreso Internacional*, México, INACIPE, 2011, p. 33.

³¹⁸ González Fernández, José Antonio, “La seguridad pública en México”, en Garza Salinas, Mario A. y Peñalosa, Pedro José (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, Universidad Iberoamericana-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2002, ‘. 125.

recomendaron a México separar a los militares de las tareas policiales y evitar delegar en las fuerzas armadas el mantenimiento de la estabilidad pública.³¹⁹ Entre las principales preocupaciones que eran originadas por aquella legislación de seguridad interior destacaban: el uso del Ejército para apaciguar protestas “violentas”, la opacidad y reserva de los operativos militares; el aumento de la violencia, las ejecuciones extrajudiciales y las múltiples violaciones a derechos humanos de la población civil a auspicio de esta nueva ley.”³²⁰ Consecuentemente, ante la denuncia de diversas organizaciones no gubernamentales, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos acogió la petición sobre la posibilidad de solicitar a la Corte Interamericana una opinión consultiva sobre este modelo de seguridad.³²¹

Por esta razón, esta legislación se convirtió en la más impugnada en la historia de nuestro país, las interrogantes serían ¿Qué apartados de la Ley de Seguridad Interior fueron impugnados? ¿Cuál fue el criterio que el Pleno de la Suprema Corte asumió para declarar su inconstitucionalidad? Para dar respuesta a estos cuestionamientos, el presente apartado se ocupará de abordar dos posturas. En la primera, se identificarán los puntos que organismos autónomos, legisladores, autoridades locales y partidos políticos consideraron violatorios de derechos humanos. En el segundo apartado, se expondrán las principales consideraciones a las que arribó el Pleno de la Suprema Corte para declarar su inconstitucionalidad.

1. La intencionalidad de regularizar y normalizar a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública

³¹⁹ Moloeznik, Marcos Pable y Suárez de Garay, María Eugenia, “El proceso de la militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)”, en *Revista Frontera Norte*, v. 24, no. 48, julio-dic, 2012, p. 128.

³²⁰ Jan Jarab, representante en México de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), boletín de prensa no. 2227, 21 de marzo de 2018.

³²¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Audiencias Públicas, Reuniones de Trabajo, Actividades Promocionales y Reuniones Bilaterales*, comunicado de prensa, 06 de abril de 2018.

A pesar de la compleja situación de impunidad, corrupción, violencia e inseguridad que permea en nuestro país, la reacción estatal con relación a la violencia sigue siendo un grave problema. Pues, se ha ocupado de utilizar malas estrategias, espantosas “políticas de seguridad” que han priorizado la “estrategia” de militarizar la seguridad pública y, en un esfuerzo más por dotar de atribuciones extraconstitucionales a las Fuerzas Armadas, se ha legislado en materia de seguridad interior.

Otorgarles facultades a las Fuerzas Armadas para hacer frente a la inseguridad y violencia que aprisiona a nuestro país, es equivalente a pensar que “violencia se combate con más violencia”, esperando resultados positivos. Sí, es un hecho que las circunstancias prevalecientes rebasan a las autoridades civiles de seguridad. Es decir, nuestras policías tienen una falta de preparación en su equipamiento, capacitación, adiestramiento y, desde luego, una precaria atención de la problemática a la delincuencia y del crimen organizado, pero ello no nos puede orillar a buscar desesperas alternativas privilegiando el uso de la fuerza ocasionando un efecto contrario.

Pensemos que la Ley de Seguridad Interior solo fue una legislación con una visión reducida. Una ley con una particular forma de lucha contra la delincuencia organizada o aquellas amenazas a la seguridad interior. Sin embargo, es inconcebible que lo único que se les haya ocurrido a nuestros legisladores fue hacer permisible que nuestras Fuerzas Armadas abandonaran los cuarteles y salieran a las calles para combatir delincuentes. Sobre esta base, aunque el esquema de la legislación en materia de seguridad interior establece que, “en ningún caso, las acciones que lleven a cabo las Fuerzas Armadas tendrán la condición de seguridad pública”. Algunos aspectos permiten afirmar que esta ley les otorga amplias facultades para controlar el orden público. Caso concreto, “persigue la hiperinflación de los supuestos de intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos que por mandato constitucional corresponden exclusivamente a las autoridades

locales, fundamentalmente a las policías y las instituciones de procuración e impartición de justicia”.³²²

Es decir, resulta notorio que el esquema de esta legislación deja en segundo plano a la “seguridad interior”, para enfocarse a un objetivo primario correspondiente a la integración, organización, funcionamiento y control de las Fuerzas Armadas en la preservación del orden público. Ante ello, pareciera ser que la tesis de la seguridad interior solo fue tomada como una excusa, como un pretexto para poder legislar aquel tan esperado marco legal que respaldara la actuación de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública.

Lo anterior, se hace palmario con tan solo echar un vistazo a la mala conceptualización que sufre el tema de seguridad interior, pues se aduce que se trata de “la condición que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones”. Lo que evidencia una noción anticuada, contraria, un concepto que erróneamente “asocia el termino seguridad interior en referencia a la seguridad del Estado y no a la seguridad de la persona”.³²³

Ante este panorama, a pesar de que la legislación en materia de seguridad interior lo niegue, hemos dado un paso en retroceso. Hoy es un hecho que nuestras Fuerzas Armadas estarán en las calles de manera casi permanente, desarrollando funciones de seguridad pública. Hemos dado un paso más hacia la construcción de un México en constante Estado de excepción, “en el cual pululan las normas de excepción paralelas o acumuladas que están manifestantes ha disposiciones retroactivas y regímenes transitorios cuya simultaneidad produce los mismos efectos de los estados de excepción regulares y que involucran la intervención de las Fuerzas Armadas en

³²² Cantú, Silvano, “Contra la legalización de la ilegalidad: un repaso a la Ley de Seguridad Nacional”, *defensor. Revista de derechos humanos*, año 9, no. 8, agosto 2011, p. 48.

³²³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ha señalado: “en los regímenes autoritarios el concepto de seguridad está asociado a conceptos como el de seguridad interior, en referencia específica a la seguridad del Estado y no a la seguridad de las personas.

funciones que exceden su propósito natural, todo en nombre de una supuesta crisis que justifica las medidas tomadas”.³²⁴

Al respecto, Günter Frankenberg, señala: “la crisis del Estado de derecho da lugar con la lenta pero constante “normalización” del estado de excepción. Entiendo por ello la banalización y minimización de medidas extraordinarias, la modificación radical de la topografía constitucional en detrimento de la protección de la libertad y la introducción de facultades de intervención jurídicamente excepcionales en el orden jurídico bajo la máscara del derecho normal.”³²⁵

Así pues, consideramos que la legislación en materia de seguridad interior “no da a conocer abiertamente su carácter excepcional, sino que penetra silenciosamente en la normatividad de la normalidad”.³²⁶ Es decir, trata de cobijarse bajo el velo de una ley que pretende sentar las bases de una seguridad interior resumida en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado, cuando en realidad el trasfondo que tiene no es otro que el de normalizar la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad. Surgiendo así, “una sociedad del riesgo, una sociedad catastrófica, donde el estado de excepción amenaza con convertirse en el estado de normalidad”.³²⁷

Aunque nuestros legisladores nos quieren vender la idea que la finalidad de esta legislación abonará a “la permanencia del Estado mexicano, así como el pleno goce de los derechos humanos y sus garantías”, esto es totalmente falso. Pues, al otorgar facultades de intervención extraordinarias cada vez más amplias a las Fuerzas Armadas, así como regular el cómo, cuándo y cuánto tiempo pueden operar, se convierte en una amenaza latente, en especial en

³²⁴ Cantú, Silvano, *op. cit.* nota 322, pp. 50-51.

³²⁵ Frankenberg, Günter, *Técnica estatal. Perspectivas del Estado de derecho y el estado de excepción*, trad. Pablo Guillermo Lucero, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2014, p. 254.

³²⁶ Ídem.

³²⁷ Beck, Ulrich, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, trad. Jorge Navarro, Daniel Jiménez y Ma. Rosa Borrás, España, Paidós Básica, 1998, p. 30.

esta época cuando ha sido declarada en nuestro país una aguda “guerra contra el narcotráfico”.

En ese contexto, el esquema de un Estado de excepción, aunque disimulado, surge poco a poco en el cuerpo de la Ley de Seguridad Interior. Pareciera ser que quiere evitarse aquella declaratoria de suspensión de derechos, pero sí se pretende echar mano de todas aquellas generalidades que lo componen.

nuestros legisladores trataron de minimizar esta excepcionalidad encubriéndolo bajo el nombre de Ley de Seguridad Interior. Aunque esta legislación diga lo contrario, hacer permisible el uso legítimo de la fuerza, especialmente castrense, se hace innegable que ello implicará restricciones y suspensión de los derechos humanos. Pues, ¿Quién puede negar que el uso de las fuerzas armadas para combatir el crimen sea una medida excepcional que, en los hechos, puede traducirse en la restricción de libertades y derechos humanos fundamentales?

Claro está que siempre que exista una “legitimada” intervención militar ya sea para controlar el orden público, salvaguardar la seguridad interior, o bien, para contrarrestar aquellos fenómenos que atentan gravemente contra la sociedad, siempre habrá restricción o suspensión de derechos. Por lo tanto, la tesis de la seguridad interior se guía por la lógica de un Estado de excepcionalidad, que quiere ser normalizado y que puede llegar a transformarse en permanente. Entonces, ¿Qué busca la legislación en materia de seguridad interior? Por una parte, persigue dotar de “amplias” facultades a las Fuerzas Armadas para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia. Por otra, lo que busca no es otra cosa que evitar todo un procedimiento que culminaría en una llamada “declaratoria de restricción o suspensión de derechos humanos”, con todas aquellas consecuencias que ello generaría.

Imaginemos el caso de los huachicoleros. Aquel municipio de Palmarito, Puebla donde el robo de combustible es una práctica habitual para sus habitantes, aquel lugar donde los pobladores participan, promueven y se dedican a su comercio ilegal. Este acontecimiento que ha desencadenado

enfrentamientos entre pobladores y las Fuerzas Armadas ha generado bloqueos, constantes balaceras, civiles muertos, decenas de heridos y varios detenidos. Esta problemática puede ser resuelta desde dos perspectivas:

- A. Puede incluirse como una perturbación grave de la paz pública, como supuesto para decretar la restricción o suspensión de derechos (Estado de excepción); o bien,
- B. Puede comprender actos emanados de grupos delincuenciales que rebasan la capacidad de control o manejo del Estado que ponen en riesgo la vida y bienestar de la población en general, supuesto para declarar afectación a la seguridad interior.

El cuestionamiento sería ¿Qué decretaría el Titular del Ejecutivo Federal para resolver este problema? ¿Se inclinaría por una declaratoria de restricción de derechos o por una simple declaración de afectación a la seguridad interior? Sin duda alguna, la respuesta es obvia, nuestro presidente se inclinaría por declarar una afectación a la seguridad interior, justificando con ello la intervención de las Fuerzas Armadas.

No obstante, lo que importa es determinar si, en los hechos, la intervención militar implica restricciones de derechos. Si esto es así, entonces, siempre será preferible activar el mecanismo contemplado en el artículo 29 constitucional. Ello porque, cuando se utiliza a las fuerzas armadas, aumenta el riesgo de abusos. La figura del estado de excepción, sin duda es una medida extrema que debe utilizarse con prudencia, pero, aunque parezca paradójico, constituye la mejor alternativa institucional para enfrentar coyunturas extremas.

Ante un panorama que muestra a México sumergido en una grave crisis de inseguridad, violencia, corrupción y, en general, violaciones a los derechos humanos. Nuestros legisladores intentaron crear este tipo de mecanismos legales como una posible alternativa para su solución. Sin embargo, lo que ellos no conciben es que con el simple hecho de portar un “abanderamiento militar”, se convierte en una mera intención de “normalizar” un estado de

excepción, donde sus medidas extraordinarias son minimizadas, son encubiertas en un orden jurídico bajo la máscara de seguridad interior.

2. El desplazamiento de las instituciones policiales

Lo que caracteriza la legislación en materia de seguridad interior es tratar de normalizar lo anormal, de regular lo irregular, de disimular un esquema en donde se le otorgan “amplias” facultades a las Fuerzas Armadas para hacer lo que ellos saben hacer, para lo que ellos fueron preparados, para ejecutar su adiestramiento de combate, de ataque, aquella táctica de obedecer órdenes, aquella capacidad de reacción inmediata mediante el uso de la fuerza letal. Aunque digan lo contrario, no se nos olvide que los soldados y militares están preparados para la guerra.

No es un hecho aislado que nuestras fuerzas armadas han sido preparadas con técnicas de combate, tácticas de comando, inteligencia militar y técnicas de tortura.³²⁸ Para confirmarlo, solo basta citar que el Ejército mexicano tiene un estrecho vínculo con la célebre “Escuela de las Américas” (SOA), ahora llamado Instituto de Cooperación para la Seguridad Hemisférica (WHINSEC). Aunque la sola lectura causa escalofríos para quienes entienden de que se trata todo esto, para aquellos que no, esta escuela apodada “Escuela de Asesinos” ha servido como un campo de entrenamiento militar para el uso sistemático de la tortura, las ejecuciones para neutralizar a los disidentes, detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales y una variedad de métodos para deshacerse de los cuerpos de las víctimas.³²⁹

³²⁸ SOA Watch. Close the School of the Americas, *La Escuela de las Américas, La Escuela de Asesinos*. Disponible en: <<http://www.soaw.org/en-america-latina/sobre-la-soawhinsec/388>>.

³²⁹ Quigley, Bill, *The case for closing the School of the Americas*, Brigham Young University. *Journal of Public Law*, vol. 20, issue 1, 2005. Disponible en: <<https://digitalcommons.law.byu.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com.mx/&httpsredir=1&article=1355&context=jpl>>.

Enseñados en el plan de estudios conformado de siete manuales de capacitación utilizados en el SOA,³³⁰ los países con los peores antecedentes en derechos humanos son los que han enviado el mayor número de alumnos. Dado ese historial, no es de extrañar que México sea hoy uno de los mejores clientes. En los primeros 49 años de la Escuela, México mandó muy pocos estudiantes, 766 en total. Este número creció abruptamente, llegó a los 333 estudiantes en 1997, 1177 en 1998 y casi 700 en 1999.³³¹ En 2016 se enviaron 46 militares y en los últimos cinco años 130 efectivos.³³²

Los que se entrenan en SOA lo hacen para silenciar las voces de la justicia. Por lo menos 18 de los militares de alto nivel que han desempeñado un papel importante en las operaciones militares contra la población civil en Chiapas, Guerrero y Oaxaca son egresados de SOA. Recordando uno de ellos, Juan López Ortiz, comandaba las tropas que, en 1994, cometieron la masacre de Ocosingo donde los soldados ataron las manos de los prisioneros en la espalda antes de dispararles en la cabeza.³³³

Otro dato importante, al menos 1/3 parte de los 31 exmilitares mexicanos que formaron parte de los asesinos a sueldo del Cártel de los Zetas, fueron entrenados en la SOA.³³⁴ La mayoría de los oficiales militares graduados de la Escuela de las Américas, han sido acusados por tráfico de drogas, asesinatos, masacres, intimidación de activistas de derechos humanos y tortura. Las masacres incluyeron el tiroteo de las víctimas, estilo de ejecución, con las manos atadas a la espalda.³³⁵

³³⁰ SOA Watch. Close the School of the Americas, SOA Manuals Index. 1) Manejo de Fuentes; 2) Contrainteligencia; 3) Guerra Revolucionaria e Ideología Comunista; 4) Terrorismo y Guerrilla Urbana; 5) Interrogación; 6) Inteligencia de combate; 7) Análisis. Disponibles en: <http://soaw.org/index.php?option=com_content&view=article&id=98>.

³³¹ SOA Watch. Close the School of the Americas, *SOA: información por país. México*, p. 09

³³² Ruiz, Pablo, "Entrenamiento militar "Made in USA": Civiles y uniformados se entrenan para matar en el continente", *Resumen Latinoamericano. La otra cara de las noticias de América y el tercer mundo*, 16 de marzo de 2017.

³³³ SOA Watch, *op. cit.* nota 331, p. 10.

³³⁴ SOA Watch. Close the School of the Americas, *Most Notorious SOA Graduates*, 04 de octubre de 2012.

³³⁵ Quigley, Bill, *op. cit.* nota 329, p. 15.

¿Por qué es importante mencionar esto? Ante un panorama donde la legislación en materia de seguridad interior abiertamente permite que las fuerzas armadas realicen acciones de seguridad interior con su organización, medios y adiestramiento, no nos asombre que militares mexicanos ejecuten aquella instrucción aplicando la tortura, detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales y una variedad de métodos para deshacerse de los cuerpos de las víctimas, simplemente aquel adiestramiento cultivado en la SOA.

Sobre esta base, conviene citar *El libro negro de la ocupación*, que muestra el lenguaje cotidiano de los soldados, lleno de argot y modismo, y cuyo marco de referencia es específico de su experiencia particular. Todo un procedimiento militar.

Los manifestantes recibían palizas. Había una manifestación junto al muro, así que fuimos a protegerlo. Les advertimos: “Si se acercan demasiado, emplearemos la fuerza”. Hay empujones, piedras, golpes, gases lacrimógenos, balas de goma.

La protesta era pacífica, venían con banderas, la policía les decía: “Si se acercan demasiado emplearemos la fuerza, esta es una zona militar”. En cuanto hay piedras estamos autorizados a disparar.

La primera respuesta, los empujas, se usan montones de gases lacrimógenos y granadas de aturdimiento, y algunas veces balas de goma.

Puntos de control. Había hombres que transportaban productos agrícolas, todo tipo de vegetales. Por lo general, pasábamos un magnetómetro por encima y por debajo de las cajas. También puedes hacer que te saquen el contenido de la caja. Por supuesto, no ayudas al dueño a vaciar la caja. Le dices que lo haga y después él lo recoge y lo vuelve a guardar. En lo que respecta a nuestros procedimientos, eso era legítimo. Nos dijeron que vaciáramos unas cuantas cajas para dar el ejemplo.

¿Qué buscan en los autos? Puede parecer raro, pero no está nada claro. Creo que es como registrar en busca de armas, pero nadie cree realmente que encontrará nada.

La misión: perturbar y hostilizar. Es así, andas por la ciudad, entras en casas abandonadas -al menos abandonadas cuando llegamos a ellas-, a veces entramos en casas que no están abandonadas y realizamos registros totalmente al azar. Escogemos cualquier casa. No se trata de que contemos con información de inteligencia. Realizamos los registros completamente al azar. Entran los soldados, ponen la casa

al revés, dejan un gran reguero y se van. A veces hacemos turnos como observadores, contemplamos a las parejas o, no sé, a todos los que pasan.

Para buscar sospechosos. Estábamos ante la casa donde se suponía que estaba, la rodeamos y nos aproximamos. El procedimiento consiste en gritar y hacer ruido, y si con eso no se logra nada, se tira una piedra a la puerta para que se despierten, y si con eso no funciona, disparas al aire o a las paredes. Al final lanzas bombas de aturdimiento al techo, pero el procedimiento deja claro que empiezas la acción.

“Eliminación sobre el terreno”. El plan es atraparlo, detenerlo en medio del camino y eliminarlo. Para arrestarlo, todo el mundo sale del camión así, con las armas, para detenerlo, eso es todo. Muy sencillo.

Entramos en la casa. Sí. Entran en una casa como parte de lo que llaman “presión personal”, la idea es que entras y te tomas un descanso e la casa. Eso significa que trasladas a toda la familia a una habitación mientras descansas, haces una especie de sala de operación en alguna habitación.

Sencillamente lo metes a la mochila. Cada vez que entras a una casa, como para instalar un puesto de observación irregular, te quedas unos días y probablemente dejas el lugar hecho pedazos. Sí, hay saqueos, sin duda.³³⁶

Sumémosle, además, que en la actualidad se presentan determinadas degeneraciones de la moral militar que producen grandes violaciones a derechos humanos, que pueden resumirse en:

1. Una forma degradada de disciplina: nos encontramos directamente con un gran factor negativo y perturbador: la llamada “obediencia debida”. Este concepto -vigente todavía, por desgracia, en numerosos ejércitos- parte del concepto de que cuando un superior da una orden, incluso si ésta fuera ilegal, delictiva, incluso claramente criminal, el subordinado que ejecuta la orden lo hace sobre la que base de que él no es responsable de esa orden ni de sus resultados, sino que toda la responsabilidad recae sobre el jefe que la dio. El subordinado, como simple brazo ejecutor, cumple la orden, por muy criminal que sea, en el convencimiento de que esa orden no procede de su decisión, ni de su voluntad, ni de su libre iniciativa.

2. Una forma degenerada de honor militar: Hoy, el principio básico del honor militar aparece inseparablemente unido a los derechos humanos.

³³⁶ Breaking the silence (comp.), *El libro negro de la ocupación. Testimonios de soldados israelíes en los territorios ocupados 2000-2010*, trad. Esther Pérez, España, 2012, El Viejo Topo, pp. 39-239.

Toda violación grave de los derechos humanos constituye una violación grave al honor militar. La carencia de este principio fundamental da lugar a conceptos del honor aberrantes, totalmente compatibles con la violación masiva de los derechos humanos.

3. Una forma igualmente degradada de espíritu de cuerpo: según este concepto, fuertemente arraigado y defendido por muchos militares, la corporación militar a de construirse siempre como un poderoso bunker impenetrable, capaz de asegurar la impunidad de los miembros de la institución, pro muy graves que sean los excesos que éstos hayan podido cometer. Hoy por ti, mañana por mí, lo que importa es conseguir que nunca comparezca ante un tribunal, y menos ante un tribunal civil.

³³⁷

En consecuencia, no sólo las auerzas armadas han supuesto un peligro para la paz y la convivencia democrática de la sociedad, sino que se han configurado en su interior como instituciones limitadoras de los derechos humanos.³³⁸

3. Las fuerzas armadas como elemento de control de la protesta social

Las mayores demandas de la población en México se insertan, por un lado, en un contexto nacional de inseguridad, aumento de precios, corrupción, en un deplorable sistema de salud, en un olvido total del sistema educativo³³⁹ y, por supuesto, la crisis política ha sido señalada como una de las causas, si no la principal, de la eclosión de las protestas.³⁴⁰ Ante ello, se ha ido desarrollando distintas maneras de expresar el descontento, de reclamar o protestar. En

³³⁷ García, Prudencio, "Máximos factores generadores de la violación de Derechos Humanos en el ámbito de la moral militar actual", en *Fuerzas Armadas y derechos humanos ¿Es posible alcanzar el equilibrio?*, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, febrero 2000, pp. 157-171.

³³⁸ Otero, Fernández, Luis, "Las Fuerzas Armadas en el umbral del siglo XXI, a la luz de los derechos humanos y los procesos de consolidación democrática, *Fuerzas Armadas y derechos humanos ¿Es posible alcanzar el equilibrio?*, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, febrero 2000, pp. 29-60.

³³⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2017, boletín de prensa no. 417/17, 26 de septiembre de 2017, p. 12.

³⁴⁰ Lobera Josep y Rogero-García, Jesús, "Medición de la cristalización electoral de un movimiento de protesta: de la indignación al voto", *EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*, núm. 38, septiembre-diciembre, 2017, p.153.

particular, los bloqueos o cortes de calles, caminos o rutas han sido el método de protesta social mayormente utilizado.

En los últimos años, nuestro país a atestiguado como millones de personas han salido a las calles para levantar la voz de protesta hacia la inconformidad con el orden político, para demandar a los gobiernos sus derechos, tanto civiles como políticos como económicos, sociales, y culturales. “Esto sin duda es un llamado de atención a los gobiernos, pues ya no basta con garantizar el libre ejercicio del derecho al sufragio. La ciudadanía, cada vez más consciente de sus derechos, demanda un permanente diálogo con sus autoridades electas y una efectiva participación ciudadana en los asuntos públicos.”³⁴¹

En ese sentido, la protesta social es todo acto de manifestación en reclamo por la efectivización de derechos. De esta manera, está fuertemente vinculada a la exigibilidad de los derechos. La protesta social puede ser vista, entonces, como necesaria para la plena vigencia del Estado social y democrático de derecho.³⁴²

A pesar este reconocimiento, la protesta social padece un motivo antagónico, nos referimos a la represión o criminalización de los movimientos sociales. Al respecto, la represión tiene dos etapas: “En la primera, se reformar los códigos y otras leyes penales, tipificando como delitos graves, formas tradicionales de lucha, como la toma de vías públicas, oficinas estatales, rectorados o decanatos, y por supuesto, empresas. En la segunda etapa, los rebeldes son formalmente acusados de delitos gravísimos que consisten en esas conductas tradicionales de lucha”.³⁴³

³⁴¹ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)- Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), *Protesta social y derechos humanos: estándares internacionales y nacionales*, Chile, diciembre 2014, p. 11.

³⁴² Vita, Leticia, “Argumentos para no criminalizar la protesta social: un análisis a partir de la jurisprudencia reciente, en Beade, Gustavo A. y Vita, Leticia (coords.), *Criminalización de la protesta. La respuesta del Estado frente a los reclamos ciudadanos*, Buenos Aires, AD-HOC, 2015, p. 129.

³⁴³ Correas, Oscar, “Criminalización de la protesta social. El contexto”, en Correas, Oscar, *La criminalización de la protesta social en México*, México, Coyoacán-UNAM, 2011, p. 18.

Por su parte, el término “criminalización” suele utilizarse en el ámbito académico para referirse a: i) actos de persecución criminal por parte del Estado hacia manifestaciones de protesta social; ii) excesiva violencia policial frente a una protesta, y iii) la estigmatización de determinados movimientos sociales y/o sus dirigentes en los medios de comunicación.³⁴⁴

Así pues, mientras que organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) reprueban las medidas de represión contra las manifestaciones públicas,³⁴⁵ en nuestro país se puede constatar una respuesta criminalizadora en un nivel tanto discursivo como legislativo. Sobre esta base, hacen eco las palabras de nuestro presidente, Peña, quién en una conferencia de prensa manifestó: “el descontento de la sociedad en general es un fenómeno irracional”.³⁴⁶ De igual manera, surgen cuerpos normativos que se convierten en un peligro latente para las protestas sociales, el claro ejemplo de ello, lo encontramos en la Ley de Seguridad Interior.

Bajo esa perspectiva, aunque la legislación en materia de seguridad interior nos suaviza la lectura al enunciar: “las movilizaciones de protesta social o con motivo político-electoral que se realicen de conformidad con la Constitución Federal no serán consideradas como amenazas a la seguridad interior”. Esta aclaración no es suficiente para disipar los justificados temores que suscita la aplicación de esta ley. *Las Fuerzas Armadas podrán intervenir para disolver cualquier protesta social. No importa el motivo, sea político-electoral, por el*

³⁴⁴ Terwindt, Carolojin, “criminalization of social protest: future research, no. 4(1), Oñati Socio-Legal Series.

³⁴⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)-Organización de los Estados Americanos (OEA), *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 46/13, 30 diciembre 2013, párr. 234, p. 92.

³⁴⁶ Presidencia de la República-Prensa, *Palabras del presidente, EPN, inauguración del Hospital General de zona no. 5 del IMSS en Nogales, en el marco del 75 aniversario del instituto*, 12 de febrero de 2018. Disponible en: <<https://www.gob.mx/presidencia/es/prensa/palabras-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-147308?idiom=kpjmnnii>>.

aumento de precios, cualquier razón, si la marcha no se realiza de conformidad con la constitución, el Ejército tendrá intervención para deshacerla.

En efecto, a pesar de que esta legislación, muestra cierta tolerancia a las protestas sociales, al mismo tiempo les fija una condicionante. Es decir, declara que las manifestaciones no serán consideradas como una amenaza a la seguridad interior, siempre y cuando “se realicen de conformidad con la Constitución Federal”. Antagónicamente, aquellos movimientos que no se apeguen al marco constitucional sí podrán ser amenazantes de la seguridad interior.

Así, aunque en el texto constitucional no existe un artículo que diga que tenemos derecho a manifestarnos públicamente, sí hay dos derechos humanos en los que está incluido: derecho a la libertad de expresión y de reunión, previstos en los artículos 6o. y 9o. constitucional.³⁴⁷ Por lo tanto, cuando la legislación de seguridad interior se refiere que las protestas sociales deberán apegarse al marco constitucional, apunta a que no deberán “afectar derechos de terceros, provocar algún delito o perturbar el orden público”. En resumen, deberán realizarse “pacíficamente”.³⁴⁸ Caso contrario, serán catalogadas como amenazantes a la seguridad interior, lo que generaría que las Fuerzas Armadas pudieran tener intervención para disolverlas.

Pensemos en un grupo de personas que de manera deliberada obstruyen total o parcialmente el tránsito vehicular por calles, rutas, durante un tiempo que puede ser breve o prolongado y, que lo hacen buscando obtener algún tipo de atención o respuesta por parte de las autoridades. De inmediato, con la discrecionalidad que otorga la Ley de Seguridad Interior, las fuerzas armadas,

³⁴⁷ Corzo Sosa, Edgar, “Derecho humano de manifestación pública: limitación y regulación”, en García Peña, José Heriberto y Godínez Méndez, Wendy A. (coords.), *Temas actuales del derecho. El derecho en la globalización*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas IJ-UNAM, 2014, p. 78.

³⁴⁸ Cámara de Diputados. LXIII Legislatura, *De la Comisión de Gobernación, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior*, Gaceta Parlamentaria, núm. 4917-VI, año XXI, anexo VI, 30 noviembre de 2017, p. 101.

haciendo lo que ellos saben hacer, utilizar la fuerza y las armas, podrán intervenir para deshacer cualquier tipo de protesta social.

Lo anterior, aunque parezca sorprendente no es un hecho aislado, hay varios casos donde las manifestaciones públicas han sido disipadas utilizando la fuerza y otros instrumentos de coerción por parte de las Fuerzas Armadas. Quizá el acontecimiento más emblemático en nuestro país fue la coacción del movimiento estudiantil de 1968, conocida como la matanza en la Plaza de las Tres Culturas de Tlatelolco. La diferencia, ahora, es que esta coacción tendrá un sustento legal. Esto es represión y criminalización de la protesta social a su máximo esplendor.

Por ello, cabe plantearnos la siguiente interrogante ¿Qué protesta social es realizada de manera pacífica y ordenada? Actualmente la situación que permea en nuestro país hace que la respuesta sea obvia, no siempre las protestas sociales se caracterizarán por su pacificidad. Con ello, no aceptamos que los movimientos sociales deban realizarse con empleo de violencia o perturbando el orden público, pero no debe dejar de observarse que muchas veces las vías ordinarias de petición son ineficaces e inatendidas para cumplir necesidades que no admiten demora.

Ante este panorama, tal parece que el temor se hace evidente, gracias a la legislación en materia de seguridad interior nuestras Fuerzas Armadas podrán intervenir para dispersar manifestaciones cuando éstas se alejen de los principios constitucionales. Facilitando así, la persecución o criminalización de la protesta social; más allá de eso, hoy es un hecho que las manifestaciones sociales sufren de la militarización que acontece en nuestro país. Por ello, frente a esta ley se han manifestado diversas organizaciones, entre ellas Naciones Unidas, quien declaró:

El hecho de condicionar las movilizaciones a su realización pacífica a efecto de excluirlas -parcialmente- del objeto material de la ley trastoca el principio de racionalidad y necesidad, pues permitiría que aquellas que no se realicen de manera pacífica puedan estar sujetas al alcance

de la ley y de las autoridades encargadas de su aplicación, incluidas las Fuerzas Armadas. Lo anterior, al arbitrio de la autoridad.

La participación de las Fuerzas Armadas en movilizaciones, aunque no sean pacíficas, es en detrimento del empleo proporcional y gradual de la fuerza y podría favorecer el empleo de una fuerza excesiva, lo cual contraviene los principios internacionales sobre la materia.

Por último, la ley solamente contempla a un derecho como objeto de exclusión de los alcances de la norma, lo que permitirá entender que otros derechos como podrían ser la libertad de expresión, el derecho de asociación o el derecho de huelga sí serían materia de sus alcances.³⁴⁹

En suma, la represión, hoy, ha dado un nuevo paso, la criminalización de la protesta social se conforma de una nueva etapa. La creación de una ley que autoriza el uso de la Fuerza militar para mitigar la protesta social pone en peligro los derechos humanos. No debe perderse de vista que, “quien protesta es un ciudadano y no un delincuente, que ejerce un derecho y no comete, en sí, un delito, por lo que la autoridad debe atender y encausar su protesta en orden a recoger las prioridades o llamado de atención que ella implica e intentar orientarla institucionalmente”.³⁵⁰

Sobre este punto, conviene recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la represión o criminalización de la protesta social, ha señalado que:

“el uso legítimo de la fuerza y otros instrumentos de coerción por parte de miembros de cuerpos de seguridad del Estado debe ser excepcional y sólo utilizarse cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control, distinguiendo imperativamente, en tales circunstancias, entre quienes, por sus acciones, constituyen una amenaza inminente de muerte o lesión grave para sí o para terceros y quienes ejercen sus derechos a manifestarse y no presentan esa amenaza. Además, la Corte ha enfatizado en el extremo cuidado que

³⁴⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Observaciones Preliminares de la ONU-DH al Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior*, carta: OACNUDH/REP203/2017, 4 de diciembre de 2017, p. 07.

³⁵⁰ Hernández Emparanza, Domingo, “Parámetros sobre el derecho a la protesta social y garantías constitucionales. El caso chileno”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. 20º. Año*, Colombia, 2014, p. 354.

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. En consonancia con lo anterior, en circunstancias de protesta social y manifestaciones públicas los Estados tienen la obligación de adoptar medidas razonables y apropiadas para permitir que aquéllas se desarrollen de forma pacífica, si bien no pueden garantizar esto en términos absolutos y tienen amplia discreción para elegir los medios por utilizar para tales efectos”.³⁵¹

En conclusión, la protesta se emparenta más bien con la llamada desobediencia civil, o no violencia activa y formulada. Conforme a ello, se trata de asumir pacíficamente las consecuencias legales del ejercicio de una acción de conciencia, para presionar y poner de manifiesto de ese modo una situación de injusticia. Si hay hechos violentos, ellos provendrán de la autoridad, o de infiltrados provocadores o de situaciones de descontrol. Pero no son inherentes a la protesta misma.³⁵²

4. Opacidad y reserva de la actuación de las fuerzas armadas

En un sistema democrático, todas las personas tienen derecho a pedir y recibir información que les permita “participar en los asuntos políticos y monitorear los actos del Estado para asegurar que la gestión pública sea más transparente y responsable y lograr que sus acciones respondan a las necesidades de la población. De ahí que el derecho de acceso a la información pública ha sido reconocido jurídicamente como un derecho fundamental e instrumental a nivel internacional y regional.”³⁵³

En efecto, el derecho al acceso a la información pública “se trata de un derecho particularmente importante para la consolidación, el funcionamiento y la

³⁵¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), *Caso Perozo y Otros Vs. Venezuela*, sentencia de 28 de enero de 2009, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, párr. 166.

³⁵² *Ibidem*. p. 355.

³⁵³ Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE)-Organización de los Estados Americanos (OEA), *El acceso a la información pública, un derecho para ejercer otros derechos*, Foreign Affairs, Trade and Development Canada, mayo 2013, p. 08.

preservación de los sistemas democráticos. Es una herramienta para el control ciudadano del funcionamiento del Estado y la gestión pública, en especial para el control de la corrupción; es un requisito para garantizar la transparencia y la buena gestión pública del gobierno.”³⁵⁴

Este derecho fundamental establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos. Es decir, a través del derecho de acceso a la información pública los ciudadanos pueden requerirle al gobierno a informar qué, cómo, cuándo y por qué hicieron determinada labor. No obstante, este derecho está sujeto a un régimen limitado de excepciones o reservas, el caso común lo encontramos en el tema de seguridad nacional.

Así, aquella información que se relacione con técnicas, tecnología o equipos útiles en el desarrollo de la inteligencia militar para el resguardo de la seguridad nacional,³⁵⁵ está clasificada como reservada o confidencial. Esto de alguna manera es entendible. Nuestro país atraviesa un conflicto de gran escala entre el gobierno y la delincuencia organizada, así que, si estas organizaciones criminales tuvieran acceso a datos, documentos o referencias sobre el número de elementos desplegados, en qué zonas, de qué modo, cómo se realizarían los operativos y que estrategias utilizarían las Fuerzas Armadas, los fines perseguidos se verían bloqueados.

En ese contexto, el derecho al acceso a la información pública no supone un ejercicio absoluto, puede contemplar algunas limitaciones o reservas establecidas. Sobre el particular, la Comisión Interamericana de Derechos

³⁵⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)-Relatoria Especial para la Libertad de Expresión, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, 2a. ed., OEA/Ser.L/V/II, 2012, pp. 01-02.

³⁵⁵ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Seguridad Nacional*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005, texto vigente, p. 12.

Artículo 51.- Además de la información que satisfaga los criterios establecidos en la legislación general aplicable, es información reservada por motivos de Seguridad Nacional:

I. Aquella cuya aplicación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología o equipo útiles a la generación de inteligencia para la Seguridad Nacional, sin importar la naturaleza o el origen de los documentos que la consignent, o

II. Aquella cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza.

Humanos (CIDH), ha fijado cuatro requisitos que deben cumplir estrictamente las limitaciones a este derecho, los que se subrayan a continuación:

1.- *Carácter excepcional de las limitaciones*: la ley debe garantizar que el acceso a la información pública sea efectivo y lo más amplio posible; y en caso de contemplar excepciones, éstas no deben convertirse en la práctica en la regla general. Asimismo, el régimen de excepciones debe ser interpretado de manera restrictiva y toda duda debe resolverse a favor de la transparencia y el acceso.

2.- *Consagración legal de las excepciones*: las limitaciones del derecho a buscar, recibir y divulgar información deben estar previa y expresamente fijadas en una ley, en tanto medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público; y su consagración debe ser lo suficientemente clara y precisa como para no conferir un nivel excesivo de discrecionalidad a los funcionarios que deciden si se divulga o no la información.

“Las excepciones al derecho de acceso a la información deben ser establecidas por la ley, ser claras y limitadas”.

3.- *Objetivos legítimos*: Las leyes que establecen limitaciones al derecho de acceso a la información bajo control del Estado deben responder expresamente a un objetivo permitido, esto es: asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás, proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas.

4.- *Necesidad y proporcionalidad de las limitaciones*: las limitaciones impuestas deben ser necesarias para satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, se debe escoger la que restrinja en menor escala el derecho protegido, y la restricción debe: (i) ser conducente para alcanzar su logro; (ii) ser proporcional al interés que la justifica; e (iii) interferir en la menor medida posible en el ejercicio efectivo del derecho.

Específicamente, en relación con el requisito de proporcionalidad, la CIDH ha establecido que las limitaciones deben superar una prueba de proporcionalidad en tres pasos: (a) debe estar relacionada con uno de los objetivos legítimos que la justifican; (b) debe demostrarse que la divulgación de la información efectivamente amenaza con causar un perjuicio sustancial a ese objetivo legítimo; y (c) debe demostrarse que el perjuicio al objetivo es mayor que el interés público en contar con la información.³⁵⁶

³⁵⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Relatoría especial para la libertad de expresión*, OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009, pp. 12-14.

Además, cuando una legislación contemple limitaciones o reservas al derecho de acceso a la información pública, se hace “necesario demostrar, con argumentos precisos y claros, la existencia de ciertas circunstancias concretas que permitan determinar que la divulgación de determinada información causaría un daño presente, probable y específico”.³⁵⁷ Así, “dichas limitaciones constituirán un marco jurídico claro, preciso y, sobre todo, orientado a alcanzar objetivos imperiosos y con finalidades indudablemente establecidas. Caso contrario, sería absurdo entender estas limitaciones como una carta abierta”³⁵⁸ para restringir cualquier tipo de información o documento.

Para robustecer la idea anterior, se hace necesario citar la tesis de Sergio López Ayllón y Alejandro Posadas Urtusuástegui:

“no basta que un documento o información verse, por ejemplo, sobre seguridad nacional para que éste pueda ser automáticamente reservado del conocimiento público. Se tiene que demostrar, además, que su divulgación genera o puede generar un daño específico al valor jurídicamente protegido. En otras palabras, se requiere de una ponderación de los valores en conflicto -en este caso publicidad contra seguridad- para poder determinar de manera cierta que la primera pone en riesgo a la segunda, y que por ello procede una reserva temporal. A esto se le conoce como “prueba de daño”.³⁵⁹

En síntesis, cuando una legislación consagre una reserva o limitación al derecho de acceso a la información público debe ser lo suficientemente clara y precisa, debe responder expresamente a un objetivo permitido, debe demostrarse que la divulgación de determinada información causaría un daño irreparable y deberá justificarse que la divulgación del documento o

³⁵⁷ Guerrero Gutiérrez, Eduardo, *Transparencia y seguridad nacional*, cuadernos de transparencia 18, México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, 2010, p. 16.

³⁵⁸ Tenorio Cueto, Guillermo A., *Transparencia y acceso a la información: los casos difíciles*, México, Universidad Panamericana-Novum, 2014, p. 100.

³⁵⁹ López Ayllón, Sergio, y Posadas Urtusuástegui, Alejandro, *Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada*, número 18, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2006, p. 02.

información representa un riesgo real, demostrable e identificable. Caso contrario, la ley otorgaría un nivel excesivo de discrecionalidad a los funcionarios que deciden si se divulga o no la información.

De igual manera, siempre se debe garantizar que el acceso a la información pública sea efectivo y lo más amplio posible. Por ello, en el supuesto de que exista duda sobre la confidencialidad o reserva de algún documento o información, se deberá realizar un ejercicio de “ponderación” de los valores en conflicto. Es decir, se colocará en una balanza los valores en conflicto -en este caso, publicidad contra seguridad interior- para poder determinar de manera cierta que la primera pone en riesgo a la segunda, y que por ello procede una reserva o limitación.

De todo lo anterior, no cabe duda de que la reserva impuesta en la Ley de Seguridad Interior no cumple con ninguna de estas formalidades. Tal parece que todo documento o información que verse sobre seguridad interior, en automático, se le otorgará categoría de reservado o confidencial. Es decir, cualquier información que se genere con motivo de la aplicación de dicha legislación, no importa si es operacional, presupuestal o simplemente de carácter estructural, cualquier tipo de información será confidencial.

La interrogante sería ¿Por qué se le ha otorgado la categoría de “reservada” a la información que se genere de la aplicación de dicha legislación? El fundamento utilizado en el dictamen por el que se expidió la Ley de Seguridad Interior no da respuesta clara a este cuestionamiento, se sustenta, básicamente, en que: “la información generada en virtud de la aplicación del ordenamiento será protegida y clasificada [...] en estricta congruencia con la naturaleza de la seguridad interior como una vertiente de la seguridad nacional”.³⁶⁰ No obstante, no se enuncia o se expone, de manera clara y precisa, qué supuestos serán considerados como información confidencial.

³⁶⁰ Senado de la República, *Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, de Defensa Nacional, de Marina y de Estudios Legislativos Segunda, respecto de la Minuta con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior*, 13 de diciembre de 2017, pp. 174-176.

Desafortunadamente, la Ley de Seguridad Interior no emite un catálogo que sea enunciativo sobre los documentos o la información que tendrán el carácter de reservados. Ello genera que los límites impuestos al derecho de acceso a la información pública son tan generales que cualquier solicitud que tenga miras a saber, cualquier cosa, sobre “seguridad interior”, encuadra dentro de los supuestos de información reservada.

Tal parece que la legislación en materia de seguridad interior será una carta abierta utilizable por la autoridad para cubrir con el velo de la confidencialidad cualquier cosa que tenga que ver con esta materia. Pareciera ser que este ordinal representará un comodín que le otorgará discrecionalidad a la autoridad para retener todo tipo información. En pocas palabras, la opacidad que provoca este numeral acaba de un golpe con el derecho fundamental de acceso a la información pública.

Ante este panorama, la restricción que se aplica al derecho fundamental de acceso a la información pública no cumple con los parámetros mínimos establecidos. Por ello, se entiende que “el establecimiento de restricciones al derecho de acceso a información bajo el control del Estado a través de la práctica de sus autoridades, sin la observancia de los límites, crea un campo fértil para la actuación discrecional y arbitraria del Estado en la clasificación de la información como secreta, reservada o confidencial, y se genera inseguridad jurídica respecto al ejercicio de dicho derecho y las facultades del Estado para restringirlo”.

5. Bajo el secreto y discrecionalidad. La puerta hacía el espionaje militar

Aunque pareciera ser un apartado ordinario e intrascendente, este pequeño artículo que surge encubierto bajo el título “inteligencia para la seguridad interior”, encierra aspectos de suma importancia. La falta de claridad en su redacción hace presuponer que intencionadamente trataron de ocultar el verdadero alcance que este apartado tendrá. Por tal motivo, los principales cuestionamientos que tendremos que plantearnos son ¿Qué es la inteligencia

militar? ¿Qué actividades de inteligencia desarrollaran las Fuerzas Armadas?
¿Qué métodos de recolección de información utilizarán?

Es importante iniciar exponiendo que, al igual que en otras labores, la terminología empleada en el ámbito militar sigue sus propias reglas y códigos. Por ejemplo, cuando es utilizada la expresión “determinación de un objetivo”, en el lenguaje del arte castrense cambia gradualmente el sentido común de esta expresión. Lo que generalmente podría significar la identificación de una cosa o persona, esta locución en el contorno militar refiere: “*localizar a alguien que es considerado una amenaza para el Estado, capturarlo o matarlo*”.³⁶¹ Por tal motivo, cuando el apartado inmerso en la Ley de Seguridad Interior señala: “las Fuerzas Armadas desarrollarán actividades de inteligencia, haciendo uso de cualquier método de recolección de información”; son palabras que se les atribuye un significado específico en un contexto específico.

En el ámbito militar, los “servicios de inteligencia”, además de ser un instrumento esencial para la gobernación de un país, conforman un mundo lleno de controversias y situaciones engañosas. Sobre él planean también con demasiada frecuencia intereses no legítimos, derivados de su enorme capacidad para obtener y filtrar información de gran valor en la toma de decisiones tácticas o estratégicas, tanto en el ámbito político como en el económico, e incluso en el plano de la vida social o profesional.³⁶²

De acuerdo con el “Manual de Inteligencia de Combate”, utilizado en la Escuela de las Américas (SOA), la inteligencia militar “son los conocimientos adquiridos a través de los esfuerzos de búsqueda, evaluación e interpretación de toda información disponible que tiene que ver con un enemigo real o hipotético o con ciertas áreas de operaciones, inclusive las condiciones meteorológicas y el terreno. Comprende también las deducciones hechas sobre las capacidades actuales y futuras del enemigo; las vulnerabilidades y

³⁶¹ Mazzetti, Mark, *Cómo la CIA se convirtió en una organización asesina. La guerra en las sombras*, trad. Ricardo Artola, España, Crítica Barcelona, 2013, p. 23.

³⁶² Muniesa Fernando J. y Camacho, Diego, *La España Otorgada. Servicios de Inteligencia y Estado de Derecho*, España, Anroart, 2015, p. 02.

los posibles cursos de acción que tenga a su alcance y que pueden afectar el cumplimiento de la misión.”³⁶³

En ese contexto, cuando hablamos de inteligencia militar nos referimos al “conjunto de actividades especialmente orientadas a adquirir, analizar, interpretar y producir información referida a actividades o situaciones que constituyan o puedan constituir una eventual amenaza contra la seguridad interior o exterior del Estado”.³⁶⁴ Principalmente, frente a la amenaza que representa la delincuencia organizada y la operatividad de la variante del narcotráfico.

El fin de la inteligencia militar es producir y diseminar conocimiento que contribuya a conseguir el mayor grado de operatividad de las Fuerzas Armadas de un Estado a partir de la obtención, el análisis y la evaluación de información sobre la doctrina, la organización, el orden de batalla, las capacidades, la fuerza, los medios, la estrategia y la táctica de adversarios reales y elementos hostiles o potencialmente hostiles en zonas de operaciones.³⁶⁵ La inteligencia militar, comprende:

- Inteligencia estratégica: consiste en obtener información y producir inteligencia sobre múltiples aspectos de aquellas áreas geográficas y Estados percibidos de interés para la seguridad nacional y de utilidad para la formación de planes militares.
- Inteligencia operacional: tiene como fin apoyar a la planificación de operaciones y la realización de campañas dentro del área geográfica del teatro de operaciones. Se produce a nivel del cuartel general y sirve a los mandos militares para dirigir las operaciones en el campo de batalla. Posee una naturaleza estimativa porque permite emitir un juicio sobre la capacidad del adversario y las amenazas potenciales que se pueden presentar durante el desarrollo de las operaciones.
- Inteligencia táctica: destinada al establecimiento de los planes y las líneas de conducta de las operaciones tácticas. Se produce dentro del

³⁶³ Escuela de las Américas (SOA), *Manual de Inteligencia de Combate*, School of the Americas, 1996, p. 01.

³⁶⁴ Garrido Cuenca, M., “Seguridad y servicios de inteligencia”, en Ortega, Álvarez, Luis (dir.), *La seguridad integral europea*, España, LexNova, 2005, p. 148.

³⁶⁵ Carvalho, Andréa y Navarro, Miguel A. Esteban, “Inteligencia: concepto y práctica,” en González Cussac, José Luis (coord.), *Inteligencia*, España, tirant lo Blanch, 2012, p. 51.

área de responsabilidad de una gran unidad militar y parte desde el cuartel general a los jefes de las grandes unidades militares desplegadas sobre el terreno. Su realización exige contar con información sobre el adversario.³⁶⁶

En síntesis, las Fuerzas Armadas, al realizar trabajos de inteligencia, buscan comprender cómo el enemigo organiza, equipa, entrena, emplea y controla sus fuerzas, para así planificar, preparar y ejecutar sus estrategias militares de combate.³⁶⁷ Por ello, tiene como finalidad, “aportar información especializada para la defensa de la nación que permita contar con una ventaja en el diseño de la estrategia y las operaciones militares”.³⁶⁸

Ante este panorama, cuando la Ley de Seguridad Interior señala que: “las Fuerzas Armadas desarrollarán actividades de inteligencia”; significa que nuestras Fuerzas Armadas tendrán injerencia en la recopilación, análisis, y uso de la información sobre gobiernos, corporaciones o individuos que constituyan o puedan constituir una eventual amenaza contra la seguridad interior del Estado. Ahora, la interrogante que tocaría plantearnos sería ¿Qué actividades de inteligencia desarrollaran nuestras Fuerzas Armadas?

Para cumplir los objetivos, los servicios de inteligencia militar pueden desarrollarse a través del espionaje, ciberespionaje, seguimientos, interceptar información de correos electrónicos y acciones encubiertas. Esto es, nuestras Fuerzas Armadas, siguiendo los planes y prácticas de los servicios de inteligencia, desarrollarán una serie de actividades que se mantendrán en secreto, fuera del conocimiento y de la opinión pública, con el fin de “obtener información considerada confidencial, sin el permiso de su dueño, para el uso en su perjuicio”.³⁶⁹

³⁶⁶ *Ibidem.* pp. 52-53.

³⁶⁷ Department of the Army, *Intelligence*, Washington, DC, 17 de mayo de 2004, p. 1-2.

³⁶⁸ Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), ¿Qué es la inteligencia?, Secretaría de Gobernación (SEGOB), 12 de noviembre de 2013.

³⁶⁹ Tamaris Sánchez, Gabriel Alejandro, “Sobre WikiLeaks: pragmatismo, propaganda y espionaje en la era cibernética”, en Orozco, José Luis (coord.), *Democracia fallida, seguridad fallida*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Fontamara-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2001, p. 219.

Esta afirmación, aunque resulta ser un poco impetuosa, no parece ser muy lejana, basta con mencionar el software conocido como *Pegasus*, un programa espía adquirido por el gobierno mexicano. Una herramienta de *hackeo*³⁷⁰ que se infiltraba en los teléfonos inteligentes, a través de un mensaje de texto, para monitorear cualquier detalle de la vida diaria de una persona: llamadas, mensajes de texto, correos electrónicos, contactos y calendarios. Incluso, puede utilizar el micrófono y la cámara de los teléfonos para realizar vigilancia; el teléfono de la persona vigilada se convierte en un micrófono oculto.³⁷¹

Este software, aunque fue adquirido para combatir a grupos criminales, ha sido utilizado para vigilar a algunas de las personas que han sido más críticas del gobierno, como defensores de derechos humanos, periodistas y activistas anticorrupción de México. “En los últimos años, se ha reunido evidencia de que al menos tres instancias del gobierno federal lo han adquirido: la Procuraduría General de la República (PGR), el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y, por supuesto, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA);³⁷² esta última, adquirió la tecnología de vigilancia a través de cinco contratos que fueron publicados por diversos medios de comunicación.³⁷³

En ese sentido, cuando la Ley de Seguridad Interior cita que: “Las Fuerzas Armadas podrán hacer uso de cualquier método de recolección de información”, otorgan consentimiento para que los servicios de inteligencia militar utilicen abiertamente programas espías para monitorear la vida diaria de cualquiera. En pocas palabras, se le ha otorgado a nuestras Fuerzas

³⁷⁰ De acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española (RAE), tiene el siguiente significado:

Hacker: pirata informático.

Pirata informático: Persona que accede ilegalmente a sistemas informáticos ajenos para apropiárselos u obtener información secreta.

³⁷¹ Ahmed, Azam y Perlrth, Nicole, “Somos los nuevos enemigos del Estado: el espionaje a activistas y periodistas en México”, *The New York Times*, 19 de junio de 2017.

³⁷² Red en Defensa de los Derechos Digitales (R3D), *#Gobierno Espía: vigilancia sistemática a periodistas y defensores de derechos humanos*, 19 de junio, 2017.

³⁷³ Contrato número 4500000147, a través del cual la Secretaría de Defensa Nacional adquirió tecnologías de vigilancia (*Pegasus*), *El Universal*, 2012. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/graficos/pdf12/contrato_SDN.pdf>.

Armadas, la facultad de desarrollar espionaje, ciberespionaje, seguimientos, intervención de comunicaciones, interceptación de información de correos electrónicos y acciones encubiertas.

Bajo esa perspectiva, cabe mencionar que en nuestro país no existe regulación específica sobre el uso de aquellas herramientas altamente intrusivas de vigilancia. Si bien, hay legislación que reconoce la posibilidad de que algunas autoridades puedan requerir autorización judicial para la intervención de comunicaciones; no obstante, cuando esto es así, dicha intervención está acotada y detalla los fines específicos que tendrá. Por ejemplo, la PGR podrá realizar acciones de vigilancia bajo el supuesto de que el Ministerio Público lo considere necesario para la investigación de algún delito; la Policía Federal, únicamente cuando se constate la existencia de indicios suficientes que acrediten que se está organizando la comisión de ciertos delitos; y, el CISEN, únicamente en casos de amenazas inminentes a la seguridad nacional.

Por su parte, la Ley de Seguridad Interior, sin determinar planamente los objetivos, otorga abiertamente facultades a nuestras Fuerzas Armadas para ejercer acciones de vigilancia. Por ello, los cuestionamientos que surgen son: ¿Cuál es el objetivo primordial para desarrollar inteligencia militar? ¿Las Fuerzas Armadas necesitarán autorización judicial para interceptar comunicaciones? ¿A quién vigilarán? ¿Qué condiciones deberán reunirse para que las Fuerzas Armadas lleven a cabo acciones de vigilancia?

El objeto, la materia de trabajo y los procedimientos de los servicios de inteligencia plantean un dilema muy serio a la sociedad: son necesarios para defender la seguridad, pero el poder que adquieren los puede transformar en una de las amenazas más peligrosas a la seguridad. El secreto que exigen para ser eficaces les da un amplio margen de discrecionalidad que pueden utilizar aprovechándose de la información privilegiada que manejan. La información es poder y su manejo sin controles puede lastimar a la sociedad o a algunos de sus miembros; *el riesgo aumenta si los servicios de inteligencia*

*tienen operatividad (es decir, si tienen grupos especializados en el uso de la violencia para combatir las amenazas).*³⁷⁴

En tal corolario, se presentan algunos requisitos que idealmente deben cumplir los servicios de inteligencia:

1. El más importante es el establecimiento de mecanismos sociales de supervisión y control. La experiencia muestra que la supervisión debe concentrarse en dos momentos neurálgicos: cuando se autorizan los presupuestos de estos organismos y exigiéndoles que sometan a la aprobación del legislativo aquellas acciones que afecten los derechos de los ciudadanos (espionaje telefónico).
2. Las funciones de inteligencia y operatividad deben estar separadas. La institución que produce la inteligencia no debe ser la responsable de enfrentar operativamente las amenazas.
3. Finalmente, como es muy posible que los servicios de inteligencia abusen de su autoridad y violen derechos ciudadanos, los afectados deben tener instrumentos legales y deben existir las instituciones que les permitan defenderse.³⁷⁵

Pensar en involucrar de manera directa las fuerzas armadas en el combate a la delincuencia (competencia de las autoridades civiles) debería suponer también un periodo de adaptación o capacitación distinto para la milicia, ya que la formación y capacitación de las fuerzas armadas mexicanas trasciende a un nivel de adiestramiento especializado, diferente del quehacer de prevención y combate a la criminalidad regular competencia de las autoridades y policías civiles; pues el caso sería tan parecido como involucrar elementos de las policías en las operaciones exclusivas de las fuerzas armadas sin entrenamiento ni preparación adicional a las actividades de esa índole.³⁷⁶

³⁷⁴ Angulo Jacovo, Juan Manuel, Seguridad nacional y derechos humanos en México (1917-2008), México, INACIPE, 2014, p. 190.

³⁷⁵ *Ibidem.*, pp. 191 – 192.

³⁷⁶ Caballero Delgadillo, Juan Antonio, *La intervención del Ejército en la seguridad pública interior. La alternativa adoptada para la salvaguarda de los derechos y patrimonio de las personas en México*, México, Fontamara, 2015, p. 60.

6. Principales consideraciones del Pleno de la Suprema Corte para declarar la inconstitucionalidad de la legislación en materia de seguridad interior

Tras ser promovidas las acciones de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018, 11/2018, 16/2018 y 21/2018, por organismos autónomos, legisladores, autoridades locales y partidos políticos, demandando la invalidez del decreto por el que se aprueba la ley de seguridad interior, a través de las sesiones públicas ordinarias del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebradas el 13 y 15 de noviembre de 2018, se emitió el proyecto de resolución que decreto procedentes y fundadas las acciones de inconstitucionalidad presentadas.³⁷⁷

Por fortuna, el más alto tribunal jurisdiccional declaró la inconstitucionalidad en su totalidad de la legislación en materia de seguridad interior. A pesar de que se esperaba que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitiera un pronunciamiento amplio, un análisis a fondo que retomara aquellos apartados de esta legislación que reflejaban un inminente peligro a los derechos humanos o acentuara la vaguedad y amplitud en su redacción, sólo se limitó a declarar la falta de competencia del Congreso para legislar en materia de seguridad interior.

De inicio, los ministros consideraban importante plantear la siguiente interrogante ¿El Poder Legislativo Federal cuenta con la facultad para legislar sobre el ejercicio de funciones atribuidas al Ejecutivo Federal, relativas a garantizar la seguridad interior del país? Para dar respuesta a este cuestionamiento, señalaron que, si bien, la “cláusula habilitante”, estipulada en la fracción XXXI del artículo 73 constitucional, establece que el Congreso cuenta con posibilidad de expedir leyes que sean necesarias para hacer

³⁷⁷ Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sesión pública ordinaria del pleno de la suprema corte de justicia de la nación, celebrada el martes 13 de noviembre de 2018. acciones de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018, 11/2018, 16/2018 y 21/2018.

efectivas las facultades que le fueron concedidas, así como las concedidas a otros poderes de la Unión; no puede ir más allá de lo que establece la norma constitucional respecto de las competencias que fueron conferidas a otro poder, de lo contrario, se caería en el riesgo de que el Congreso legisle sobre materias para las cuales no cuenta con competencia expresa.

Simplemente, “El Legislativo no le dice a un juez, mediante una ley, cómo juzgar; por lo mismo, tampoco le puede decir al Ejecutivo cómo ejercer sus atribuciones.”

En ese sentido, deja claro que al ser la seguridad interior y defensa exterior acciones encomendadas a las Fuerzas Armadas por el Ejecutivo Federal, a efecto de preservar la soberanía nacional, el Congreso no tiene facultad para legislar en materia de seguridad interior, tampoco puede reglamentar la competencia presidencial sobre la materia y, por tanto, la Ley de Seguridad Interior es inconstitucional en su totalidad.

Apunta que la confusión deriva de los términos de seguridad nacional y seguridad interior. No obstante, deja claro que ambos conceptos regulan cuestiones distintas que, si bien pueden tener alguna conexión, no son lo mismo. Es decir, la seguridad nacional no es una materia que subsuma a la seguridad interior y que, por ende, permita la regulación de ésta como una mera derivación de una competencia otorgada de forma expresa.

Además, dejan clara la siguiente apreciación: “el concepto originario de disposición de las Fuerzas Armadas para la seguridad interior no se encuentra constitucionalmente inmerso en el posterior concepto de seguridad nacional y, por tanto, no puede ser usado, como parte del concepto de seguridad nacional, para habilitar al Congreso para emitir una Ley de Seguridad Interior que regule la disposición de las Fuerzas Armadas por parte del Ejecutivo en tiempos de paz.”

De manera clara, la disposición de las Fuerzas Armadas, como se encuentra prevista en la fracción VI del artículo 89, es claramente una facultad originaria del Ejecutivo; mientras que la preservación de la seguridad nacional es una

facultad del Congreso de la Unión establecida en la letra M de la fracción XXIX del artículo 73. Por ello, aunque la seguridad nacional puede comprender el ámbito interno (salvaguarda del Estado como entidad soberana), ésta de ninguna manera puede alcanzar a comprender el concepto de seguridad interior como el objeto para la disposición de las Fuerzas Armadas.

En ese contexto, la pretensión de incorporar el concepto de seguridad interior en el de seguridad nacional, emitiendo una ley fundamentada no solamente en la fracción XXIX-M del artículo 73, sino también en la fracción VI del artículo 89, encubre la regulación legislativa de la disposición de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz, con la clara consecuencia de invadir una facultad exclusiva del Presidente de la República y de descontextualizar los supuestos que la restringen.

En este sentido, la vulneración constitucional es doble: primero, a la división de poderes, al legislarse sobre una facultad de disposición constitucionalmente asignada al Presidente de la República, que le otorga su característica de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas; segundo, a la supremacía constitucional, al descontextualizar los supuestos que justifican esta disposición.

Es por todo lo anterior, que consideraron que el legislador federal no tiene competencia para emitir una Ley de Seguridad Interior que pretenda regular la facultad de disposición de las Fuerzas Armadas de la fracción VI del artículo 89 de la Constitución. En consecuencia, emitió su voto en sentido de la legislación en materia de seguridad interior debe ser invalida en su totalidad, por falta de competencia del legislador. Por otro lado, aunque no ahonda en el tema, deja claro el siguiente argumento: “no creo que las Fuerzas Armadas puedan realizar más funciones en tiempos de paz que las que deriven o de una declaración de guerra o una suspensión de derechos. Simplemente quiero dejar muy clara mi posición: o se suspenden derechos o se declara la guerra, o no pueden tener participación en este tipo de actividades, ni siquiera en colaboración, ni subordinadas a las fuerzas civiles”.

Por su parte, Lelo de Larrea manifestó claramente que, la Ley de Seguridad Interior es inconstitucional en su integridad porque encubre una función de seguridad pública. Es decir, se nombra Ley de Seguridad Interior, pero realmente regula la seguridad pública a cargo de las Fuerzas Armadas. Expresa el ministro: “es claramente un fraude a la Constitución en sentido técnico porque se dice que se está regulando una materia cuando realmente se está regulando otra, partiendo de la base de que no hay facultades para que las Fuerzas Armadas, en principio, intervengan en seguridad pública; entonces, cambiamos el concepto y todo parece que está bien”.

De un análisis de la Ley de Seguridad Interior, llegó a la conclusión de que, efectivamente, fue expedida en un claro fraude a la Constitución, y que está regulando una materia de seguridad pública y, consecuentemente, es inconstitucional por completo. Adicionalmente, el ministro reitera otros argumentos que fortalecen esa decisión que ha tomado.

Por un lado, el ministro deja claro que, la seguridad interior es una facultad exclusiva del Presidente de la República, es una facultad federal, no es una facultad concurrente; consecuentemente, no tiene atribuciones el Congreso para distribuir facultades entre la Federación, los Estados y los municipios, y no tiene facultades para darle atribuciones a otros organismos distintos a la decisión que tiene el Presidente de la República, precisamente, por el artículo 89 constitucional. Consecuentemente, al no ser una materia concurrente, esta ley es inconstitucional.

Adicionalmente, manifestó que los estándares de uso de la fuerza, tal como vienen en esta ley, son tan amplios, tan generales, tan poco claros, que no cumplen los estándares convencionales, principalmente la excepcionalidad. Por lo que de no cumplir este elemento no es algo accesorio ni deseable, el no tenerlo, el no cumplirlo, invalida toda la ley.

Por otro lado, puede haber colaboración de las Fuerzas Armadas, siempre y cuando sea a solicitud de la autoridad civil, excepcional y temporal. Existen buenas razones para ser cautelosos en el uso de la fuerza, el más importante

es el hecho de que el entrenamiento y la formación que reciben los miembros del Ejército, en relación con el uso de la fuerza pública, tienen una lógica completamente distinta a la que se requiere en seguridad pública, en la cual son entrenados los cuerpos policiacos. Por todo lo expuesto, el ministro Lelo de Larrea se inclinó por la inconstitucionalidad completa de la Ley de Seguridad Interior y, por ende, en contra del proyecto.

La ministra Luna Ramos, Retomando parte de diversas tesis que se originaron de la acción de inconstitucionalidad 1/1996, donde la Suprema Corte había establecido la posibilidad de que el Presidente de la República pudiera utilizar a las Fuerzas Armadas para preservar la paz interior. La ministra, Luna Ramos, coincide en plantear el siguiente cuestionamiento ¿Por qué vamos a esperarnos a que haya perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto cuando, de sus facultades, el Presidente puede traer la fuerza pública desde antes y evitar llegar a un extremo de esa naturaleza?

La ministra cita que, al reformarse la Constitución mexicana en 2004, el artículo 73, fracción XXIX-M, le otorgó la posibilidad al Congreso de la Unión de legislar en materia de seguridad nacional. Por lo que, cuando fue publicada esta legislación, definió a la seguridad nacional como: “las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano; dentro y fuera de sus fronteras”.

Por tal motivo, el hecho de que esta definición abarcará los supuestos de acciones en el interior y del exterior de la República mexicana, Luna Ramos, consideró que la seguridad interior esta comprendida dentro del criterio de seguridad nacional. Es decir, a pesar de que transcribe que la seguridad nacional, la seguridad interior y la defensa del exterior, se tratan de tres cuestiones distintas; considera que “El género es la seguridad nacional y, la especie, son la seguridad interior y la defensa exterior”. Por esa razón, consideró que el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en esa materia.

Por otro lado, Luna Ramos señala que durante el proceso legislativo se dieron violaciones trascendentales, debido a que varios legisladores habían determinado que no habían tenido el tiempo suficiente para conocer el dictamen. Es decir, sin mediar justificación de la urgencia, la sesión se llevo a cabo el 30 de noviembre de 2017, se repartió el dictamen de la Comisión de Gobernación, se discutió y fue aprobado, todo ese mismo día. Por estas razones, se optó por la inconstitucionalidad de la ley en su totalidad.

En suma, la ministra, Luna Ramos, consideró que el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en materia de seguridad interior, pero se apartó del proyecto en relación con los diversos vicios en el procedimiento legislativo. De la misma manera, sin entrar a detalle, el ministro Gutiérrez Ortiz Mena inicia exponiendo que, desde un plano meramente formal, existe competencia legislativa para regular la seguridad interior por ser una vertiente de la seguridad nacional. No obstante, considera que existen ciertas limitaciones de índole sustantivo, la preocupación medular que tiene la legislación impugnada es la colisión con otras normas de rango constitucional; en particular, con el artículo 21 de la Constitución Federal.

El décimo párrafo del artículo 21 Constitucional recoge una autentica garantía orgánica, al señalar: “Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional”. Ésta responde a la idea de que los procesos de nombramiento, entrenamiento y rendición de cuentas de las corporaciones civiles encargadas de la seguridad pública deben quedar sujetas a aquellos principios que son connaturales a un Estado democrático de derecho, la proporcionalidad y la racionalidad del uso de la fuerza, así como al respeto de los derechos humanos.

En cuanto a las facultades previstas en el artículo 89, fracción VI, y 129 constitucionales, concluye que: sólo cuando la seguridad interior se vea seriamente comprometida, con causales correctamente definidas, es posible activar el mecanismo de auxilio entre autoridades militares y civiles, pero estas últimas deben siempre conservar el mando.

Por el contrario, la única vía constitucional que permite a las Fuerzas Armadas disponer del mando en cuestiones de seguridad interior es el procedimiento de suspensión de garantías del artículo 29 Constitucional, pues la garantía orgánica del artículo 21 no puede suspenderse por vías ordinarias. En consecuencia, existe una prohibición al normalizar la participación de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad ciudadana.

Ahora bien, señala el ministro que, cuando la legislación limita un derecho humano, en este caso la garantía orgánica contenida en el párrafo décimo del artículo 21, la exigencia para el creador de la norma es que defina los conceptos de un modo estrictamente acotado al fin que persigue, éste, además, debe tener una importancia superlativa. Simplemente, los derechos humanos que están en juego demandan las más rigurosa de las técnicas legislativas. Por ello, las facultades de las Fuerzas Armadas tendrían que estar delimitadas con una nitidez proporcional a la excepcionalidad que, en todo caso, justificaría su actuar.

Desde esta lógica, Gutiérrez Ortiz Mena advierte que buena parte de la Ley de Seguridad Interior admiten plantear un número significativo de preguntas sobre los límites de su aplicabilidad. Ante este panorama de incertidumbre, el ministro concluyó que el ordenamiento impugnado debe ser invalido en su integridad.

El ministro Luis Aguilar Morales inicia exponiendo que, si bien la seguridad nacional y la seguridad interior no son conceptos coincidentes, la seguridad interior puede considerarse una rama de aquella. Por tanto, reconoce la facultad del Congreso de la Unión para legislarla, en términos del artículo 73, fracción XXIX-M, de la Constitución Federal.

Aunque sorprendente, el ministro cito que los innumerables vicios que se le atribuían a la norma impugnada de seguridad interior, como: disposiciones que invadían aspectos de seguridad pública, la intencionalidad de regularizar y normalizar a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, eliminar la excepcionalidad de su participación o su permisibilidad atemporal; todo esto,

no era causa suficiente para decretar la invalidez total de la norma, sino sólo a la expulsión de las disposiciones que únicamente eran contrarias a la Constitución. Es decir, los vicios de constitucionalidad de los que adolecía la legislación en materia de seguridad interior, no conllevaba por sí a la invalidez total.

Sin embargo, refiere el ministro Aguilar Morales que, al decretar la invalidez de los múltiples artículos contrarios a la norma constitucional, generaría una norma desarticulada, incomprensible y, desde luego, impráctica en su aplicación. Por ello, se inclinó por la invalidez total de la norma impugnada.

Luis Aguilar Morales, concluye expresando: “De tal forma que debería emitirse una nueva norma completa, integral, estructurada, que sea congruente y que dé certeza jurídica”.

El ministro Rebolledo inicia exponiendo que, con respecto a la competencia constitucional del Congreso de la Unión para expedir la ley de seguridad interior, éste sí tiene facultades para legislar sobre esta materia.

Estima que, en una materia tan relevante, no sería positivo para el orden jurídico mexicano la invalidez de la norma de seguridad interior de manera general. Puede ser imperfecta en diversos apartados e, incluso, en artículos completos, pero no tiene un defecto constitucional que lleve a establecer una invalidez absoluta de toda esta legislación.

Pardo Rebolledo refiere que el diseño de la norma impugnada no parece que contenga una hipótesis donde las Fuerzas Armadas prestarán funciones de seguridad pública o que sustituirán o desplazarán a las instituciones policiales en la atención de las problemáticas propias de la seguridad pública, como son aquellas afines para atender la incidencia delictiva. Al contrario, para que se active cualquier tipo de acción de seguridad interior se hace depender de la existencia de amenazas o riesgos específicos a la seguridad interior.

Por ello, la norma impugnada no implicaba ni el permiso para que las Fuerzas Federales ingresen a los domicilios de las personas, ni que arresten fuera del margen de la ley a las personas, ni el empoderamiento para que dejen de

respetar los derechos humanos, sino sólo la posibilidad de que la Federación actúe en situaciones que presenten una gravedad o escalamiento importante en el que, no siendo aún necesaria la emisión de un decreto de restricción o suspensión de garantías, pueda actuarse oportunamente para evitar un escalamiento mayor que sí haría inevitable el estado de excepción.

Su postura esencialmente descansa en que negar la competencia al Congreso de la Unión para legislar sobre esta materia, genera un escenario más complejo que el de rescatar del ordenamiento los preceptos mínimos que resultan acordes al marco constitucional, pues se negará la posibilidad de que las fuerzas federales, incluyendo a las Fuerzas Armadas, tengan la posibilidad de defender el orden constitucional en materia de seguridad interior, a partir de los lineamientos y los límites que la ley que estaba sujeta a discusión establecía. Por las consideraciones expuestas, el ministro Pardo Rebolledo emite su voto en el sentido de sostener el proyecto que se puso a consideración.

Por su parte, la ministra Cossío Díaz de inicio se manifestó en contra del proyecto. Señala que el artículo 129 de la Constitución Federal genera una distinción conceptual básica entre paz y guerra y, como lo he sostenido de manera consistente, determina que las Fuerzas Armadas no pueden ejercer en tiempo de paz más funciones que aquellas que tengan estricta conexión con la disciplina militar. Asimismo, tiene el Presidente la posibilidad de iniciar la declaración de suspensión de derechos, establecida en el artículo 29, en caso de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otra que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, también desde luego, con aprobación del Congreso.

Esto es, para que el Ejecutivo pueda disponer de las Fuerzas Armadas para esas finalidades, requiere forzosamente de una declaración de guerra o una declaración de suspensión de derechos. En este contexto expone el Ministro Cossío Díaz que es un error mezclar el concepto de seguridad nacional con la facultad originaria de disposición de las Fuerzas Armadas; esto es, el concepto

originario de disposición de las Fuerzas Armadas para la seguridad interior, no se encuentra constitucionalmente inmerso en el posterior concepto de seguridad nacional; y, por tanto, no puede ser usado como parte del concepto de seguridad nacional, para habilitar al Congreso para omitir una Ley de Seguridad Interior que regule la disposición de las Fuerzas Armadas por parte del Ejecutivo en tiempos de paz.

Es decir, la supremacía interna, la salvaguarda del Estado -como entidad soberana- o el carácter dinámico, el concepto de seguridad nacional, de ninguna manera puede alcanzar a comprender el concepto de seguridad interior como el objeto para la disposición de las Fuerzas Armadas. En otras palabras, Debe quedar claro, el legislador puede legislar en materia de seguridad nacional, pero lo que no es posible es incorporar los objetivos de la disposición de las Fuerzas Armadas por parte del Ejecutivo Federal, establecido como facultad originaria en la fracción VI, del artículo 89, como si fuera parte del concepto de seguridad nacional.

Realmente, el legislador no está incorporando las distintas vertientes, facetas o caras de la seguridad nacional; sino justificando la disposición de las Fuerzas Armadas fuera de los supuestos originalmente establecidos en los otros artículos de la Constitución que se han mencionado; generando una excepción a las restricciones constitucionales de uso de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz, previstas en los artículos 29 y 129 constitucionales.

En suma, la pretensión de incorporar el concepto de seguridad interior, en el de seguridad nacional encubre la regulación legislativa de la disposición de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz, con la clara consecuencia de invadir una facultad exclusiva del Presidente de la República y de descontextualizar los supuestos que la restringen.

Concluye el Ministro Cossío que, en el fondo, esta ley no regula la materia de seguridad interior; sin embargo, cómo podría hacerlo si ni siquiera nos hemos aproximado conceptualmente a lo que es la seguridad interior; por tanto, no concibo que se pueda otorgar una competencia legislativa subrogada al

Congreso, ya que la seguridad nacional, la seguridad pública y la seguridad interior son conceptos distintos entre sí.

De manera general podemos concluir, los votos emitidos por los ministros dejan al descubierto un aspecto que debe preocuparnos. Aún no hay consenso, aún no llega a asimilarse que seguridad interior de ninguna manera es el hermano pequeño de la seguridad nacional, tiene su propia identidad y merece ser considerado. En efecto, ¿Cómo puede sostenerse que la seguridad interior se trata de una vertiente de la seguridad nacional? ¿Cómo puede expresarse que la seguridad nacional es el género y la seguridad interior es la especie?

Es sencillo entender que la diferencia que puede distinguirse a simple vista entre ambos conceptos estriba en que la seguridad nacional tiene como ámbito “exclusivo” de protección al propio Estado, sus intereses e instituciones, la preservación de su soberanía, territorio y gobernabilidad; siendo su primera y última preocupación, su propia supervivencia. Por otro lado, la seguridad interior está categorizada en dos vertientes. Primero, aquella que tiene como objeto central de preocupación la seguridad del Estado. Segundo, aquella que tiene como objeto central de preocupación la seguridad y protección de las personas.

Por esta sencilla razón, no son precisos los señalamientos que consideran a la seguridad interior como una vertiente de la seguridad nacional, tampoco es adecuado decir que uno es el género y el otro la especie. Lo que es correcto mencionar es, “la seguridad nacional e interior no son sinónimos, aunque sí son conceptos que se encuentran estrechamente relacionados”.

Ante este panorama, estamos de acuerdo que aún hay confusión entre estos conceptos, pero no debemos enfocarnos tanto en ello. Parece que aún estamos en la época cavernaria, aún nos encontramos discutiendo en qué si la seguridad interior es vertiente de la seguridad nacional, en que, si es lo mismo, cuando ya deberíamos estar pensando en seguridad humana, en seguridad ciudadana.

Otro punto importante, estábamos frente a una norma opaca que dejaba al descubierto innumerables preocupaciones, entre las que destacaban la figura de la Declaratoria de amenaza a la seguridad nacional, que facilitaba el uso y la movilización de las Fuerzas Armadas; el uso del Ejército para apaciguar protestas violentas; la opacidad y reserva de los operativos militares, entre otros muchos puntos. Pero, nuestros ministros no decidieron entrar a detalle, no sentaron un precedente importante, pasaron por alto las implicaciones que estas figuras traerían a los derechos humanos.

Es decir, tomaron el camino fácil, decretaron la invalidez total de la legislación en materia de seguridad interior sencillamente porque el Congreso de la Unión no tiene facultades para legislar en materia de seguridad interior, estableciendo que en ninguna de las fracciones del artículo 73, ni en ningún otro artículo de la Constitución Federal, se otorgaba la facultad expresa para legislar en esa materia.

CAPITULO IV

DECRETO EJECUTIVO COMO MARCO REGULATORIO DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA

1. Decreto ejecutivo. Instrumento jurídico para poner fin a la militarización

Es incuestionable, el gobierno saliente nos heredó un país con altos niveles de violencia,³⁷⁸ una crisis de inseguridad que se hace palpable en todo el territorio mexicano. Si hablamos de estadísticas, nos obsequió el año con la mayor tasa de homicidios de la historia, un año desastroso en incidencia delictiva y violencia. En resumen, el último año de gobierno de Peña ha sido a todas luces el peor desde que se cuenta con información oficial.³⁷⁹

Ante un México sometido por la delincuencia e inseguridad pública como uno de los grandes problemas nacionales, el actual presidente electo de México, López Obrador, al presentar su Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, anunció la creación de una nueva institución de seguridad a quien se le encomendará la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el combate a la delincuencia en todo el territorio nacional, una institución sobre la que recaería la difícil tarea de sacar a nuestro país del abismo, una Guardia Nacional.³⁸⁰

³⁷⁸ Arroyo Macías, Elda M., "Enrique Peña Nieto y la crisis de inseguridad que hereda", *Revista Análisis Plural*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), primer semestre, 2018, p. 214.

³⁷⁹ Observatorio Nacional Ciudadano. Seguridad, justicia y legalidad, *Reporte sobre delitos de alto impacto. Diciembre 2018*, año 5, núm. 11, p. 09.

³⁸⁰ La conformación que ha sido otorgada recientemente a la Guardia Nacional es lamentablemente una creación amorfa, un desfiguro total.

El concepto de Guardia Nacional fue incorporado por primera vez en nuestra historia jurídica en el primer proyecto de Constitución de 1842, sencillamente la Guardia Nacional era el ejército del pueblo, los defensores de la patria, la independencia, la libertad, la Constitución frente a invasiones extranjeras.

En primera instancia, esta institución del Estado estaría conformada por elementos provenientes de la policía militar, naval y Federal; además, se convocaría a civiles y a elementos de tropa para que se integrarían a la formación de nuevos elementos, los cuales recibirían formación y adiestramiento en planteles militares. El mando operativo de la Guardia Nacional estaría a cargo de oficiales del Ejército mexicano y de la Armada de México. Se crearía una Junta de Jefes del Estado Mayor, encabezado por el Presidente de la República compuesta por representantes de las secretarías del ramo de seguridad, de la defensa nacional y de la marina.

Para dar continuidad, el grupo parlamentario del Movimiento Regeneración Nacional (Morena) en la Cámara de Diputados (cámara de origen) presentó en noviembre de 2018, una iniciativa de reforma a la Constitución Federal para crear esta Guardia Nacional. La iniciativa se dirigía a reformar diversos artículos de la Constitución Federal. Particularmente, el artículo 21 concentraría la naturaleza, alcances y ámbitos de competencia de esta nueva institución de seguridad.³⁸¹

La Cámara de Diputados, realizando por primera vez un ejercicio de “parlamento abierto” convocó a audiencias públicas³⁸² a autoridades municipales, gobernadores, funcionarios y fuerzas armadas, así como a especialistas en seguridad y defensores de derechos humanos con el fin de analizar la reforma constitucional que daría origen a la Guardia Nacional. Las principales dudas que se externaron fueron: cómo iba a funcionar, qué facultades tendría, situaciones de excepcionalidad, temporalidad, mecanismos de rendición de cuentas, vigencia, tipo de mando, entre otros aspectos.

³⁸¹ Cámara de Diputados, 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, 21 de noviembre de 2018.

³⁸² Cámara de Diputados, Audiencias públicas sobre Guardia Nacional. Materiales de las audiencias, 16-17 de enero de 2019. Disponible en: <<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Audiencias-Publicas-sobre-la-Guardia-Nacional/Convocatoria>>.

Lo anterior, originó diversas posturas. Por un lado, aquellas voces que se mostraban en contra de la creación de la Guardia Nacional, aquellos que apuntaban que su creación sería perpetuar la militarización en nuestro país, sería normalizar lo que debiera ser excepcional, sería la continuidad de una “estrategia fallida” que tiene a México sobre las cuerdas, que la seguridad pública es tarea de los aparatos civiles. En suma, rechazaban la Guardia Nacional porque consideraban que no resolvería el problema; al contrario, sería altamente peligroso entregarle al Ejército el control del orden público.

Por otra parte, los que se pronunciaban a favor referían que su nacimiento debería ser urgente, que la creación de la Guardia Nacional era una respuesta adecuada ante los niveles tan alarmantes de violencia que padecemos. Citaron que no existe una corporación policial capaz de combatir la crisis de inseguridad que hay en el país. Aducían que hoy todos necesitamos a la Guardia Nacional con un marco legal sólido, con apego a derecho y respeto a los derechos humanos.

Turnado el dictamen de Guardia Nacional a la Cámara de Senadores (cámara revisora), de igual manera se instruyó realizar un ejercicio de parlamento abierto previo a su discusión. Con dos posturas distintas, los principales argumentos que se manifestaban en las audiencias públicas fueron:

- La Guardia Nacional no es una institución de carácter civil, sino predominantemente militar; la estrategia militar, más allá de combatir el crimen, es abatir a los presuntos delincuentes; la tendencia internacional es que estas instituciones sean de carácter civil, y no sólo en cuanto a su mando, sino también a su conformación.
- La propuesta de creación de la Guardia Nacional presupone que México nunca será capaz de construir policías honorables y eficaces y asume que los inacabados procesos de construcción institucional pueden ser reemplazados por un cuerpo de reacción militarizado.
- Perseguir el delito de alto impacto no implica necesariamente violencia ni el uso de la fuerza (militarizada).
- La policía federal (civil) existente cuenta con capacitación y profesionalización, tanto en trabajo en campo como en investigación criminal, en la implementación del sistema nacional anticorrupción, en uso de la fuerza y en materia de derechos humanos.

- El uso de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad debe ser excepcional, temporal, fiscalizable y basado en criterios de convencionalidad.
- Aprobar la Guardia Nacional con formación militar abre la puerta a violaciones a derechos humanos por parte de elementos del Ejército Mexicano y la Marina.³⁸³

Resultado de las voces expresadas en el parlamento abierto, el Pleno del Senado de la República aprobó por unanimidad las modificaciones al proyecto. Así pues, luego de ser avalada por los 32 Congresos locales, el 26 de marzo de 2019 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) 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.³⁸⁴

Entre las principales reformas, se estableció: 1. La Federación contará con una “institución policial” de carácter civil denominada Guardia Nacional, adscrita a la secretaria del ramo de seguridad pública, cuya formación y desempeño estará regida por una “doctrina policial”. 2. La Guardia Nacional se constituirá con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el Presidente de la República. 3. Conforme al segundo transitorio, se estableció que el Ejecutivo Federal designaría al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa. 4. Finalmente, el quinto transitorio asentó que, “durante los cinco años siguientes, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública”.

³⁸³ Sánchez Ramírez, María Cristina; Vázquez Correa, Lorena; Aguirre Quezada, Juan Pablo (2019), “Aportes de las Audiencias Públicas en el Congreso de la Unión sobre Guardia Nacional”, Temas de la Agenda, no. 11, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, pp. 03-11.

³⁸⁴ Diario Oficial de la Federación (DOF), 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, 26 de marzo de 2019.

Es incuestionable, a estas alturas donde los problemas de inseguridad y violencia no estrangulan poco a poco, lo último que queríamos era una reforma que nos generara más dudas que respuestas. Claro está, estas modificaciones nos llevan a cuestionarnos:

a) Si se buscaba unir a la policía militar, policía naval y policía federal, bajo un “mando civil”, sujetos a una doctrina policial, con una adscripción a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) ¿Por qué crear una nueva corporación? ¿No hubiera sido más sencillo transferir a los elementos de la policía militar y naval dentro de la Policía Federal? Así nos hubiéramos evitado por completo el proceso legislativo.

b) Si todo esto de la Guardia Nacional era en su inicio una pauta para tratar de regular la participación que venían realizando las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública ¿Por qué se perdió la intención? ¿No creen que optar por una Guardia Nacional con mando civil, con doctrina policial y adscrita a la SSPC, se trata de otro proyecto totalmente distinto al planteado en sus inicios?

c) ¿En dónde quedó aquella norma que sería un paso firme hacia la desmilitarización del país?

d) Si se evitó a toda costa que el mando operativo de la Guardia Nacional quedará a cargo del Ejército mexicano e impedir que su formación y adiestramiento fuera de carácter militar ¿No les parece contradictorio que se haya otorgado cinco años más para disponer de las Fuerzas Armadas permanentes en tareas de seguridad pública?

6. ¿Qué les hace pensar que aquellos efectivos castrenses que se incorporen a las filas de la Guardia Nacional pierdan toda conexión con las fuerzas armadas?

Todo esto nos lleva a pensar, nuestros legisladores perdieron totalmente la brújula, el Congreso de la Unión creó una “nueva institución de policía” que tardará varios años en conformarse y otros más en dar resultados. Sin duda alguna, el tema de la Guardia Nacional ameritaba un estudio detallado e integral, no era necesario instituir otra institución cuando es un hecho que tenemos policías en el olvido, mal pagados, poco capacitados, con escaso equipamiento, sin recursos económicos ¿Por qué crear otra institución policial cuando las que ya tenemos se encuentran en total abandono? Parece ser que, a pesar de ser este un tema importante, es lo que menos preocupó. Nuestros

legisladores “pensaron” que es más sencillo crear otra institución que reforzar las que ya existen.

Por otro lado, parece ser que tendremos más de lo mismo. De acuerdo con el *quinto transitorio* de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, el Presidente, López Obrador, podrá disponer durante los próximos cinco años de la fuerza armada permanente para que desarrollen funciones inherentes a la seguridad pública. Esto qué quiere decir, que una vez más, el Ejército será “botado” a las calles sin ninguna regulación jurídica, sin instrucciones claras de lo que deberán hacer, sin definirse los alcances, límites, temporalidad, necesidad, proporcionalidad, delimitación espacial y parámetros de actuación. Sí, aunque parece sorprendente, un *artículo transitorio* fue más allá de lo que una legislación como la de seguridad interior pretendía, hizo permisible abiertamente el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. En fin, aunque este último punto es quizás lo que debió ocasionar mayor eco, pasó desapercibido para muchos.

Contrario a lo anterior, lo que generó revuelo fue cuando el presidente de México anunció que un militar en activo³⁸⁵ sería la cabeza de la Guardia Nacional, sin duda alguna ocasionó rechazos y fuertes críticas que acusaban esta decisión de desconcertante. Algunos afirmaban que esta decisión sería repetir los escenarios del pasado de tener a los militares a cargo de la seguridad pública, que la Guardia Nacional es una institución de fondo militar, revestida de civil, con amplias facultades de actuación, sin contrapesos institucionales.³⁸⁶

Por su parte, Amnistía Internacional refirió que, la decisión presidencial de nombrar a un militar para dirigir a la Guardia Nacional desatiende las voces de

³⁸⁵ Presidencia de la República, *Presidente López Obrador designa titulares de la Guardia Nacional y Coordinación Operativa*, 11 de abril de 2019. Disponible en: <<https://www.gob.mx/presidencia/prensa/presidente-lopez-obrador-designa-titulares-de-la-guardia-nacional-y-coordinacion-operativa?idiom=es>>.

³⁸⁶ Pérez Correa, Catalina, “Guardia Nacional militar”, *el Universal*, 16 de abril de 2019. Disponible en: <<https://www.eluniversal.com.mx/articulo/catalina-perez-correa/nacion/guardia-nacional-militar>>

las organizaciones de la sociedad civil y de los organismos internacionales de que el mando sea civil.³⁸⁷ Asimismo, diversos colectivos y organizaciones apuntaban que, “lo único civil de la Guardia será su “disfraz administrativo”. La Guardia Nacional sería una militarización que no se atreve a decir su nombre, una simulación y una traición al sentido de la reforma que aprobó el Congreso. Ya no debe insistirse en militarizar el país, debe construirse una Guardia verdaderamente civil”.³⁸⁸

Todo esto nos lleva a pensar, de ninguna manera quieren que las fuerzas armadas tengan participación en materia de seguridad pública. Se pretende a toda costa, dejar fuera al Ejército en este grave problema de inseguridad que vivimos día a día en nuestro país. Cuando se hizo público que sería un militar en activo quien encabezaría el mando de la Guardia Nacional fue como dar un duro golpe en el sentir de aquellos “opositores” quienes exclamaban que, una “Guardia Nacional militarizada hará que vivamos permanentemente en un Estado de excepción que colocará en extrema vulneración a grandes grupos humanos”.³⁸⁹

A aquellos “retractores” debería cuestionárseles ¿Acaso no ya vivimos de *facto* en un Estado de excepción? ¿Qué no ya nuestros derechos y garantías están suspendidas? ¿Acaso no ya existe una perturbación grave de la paz pública? A estas alturas, donde la problemática de la inseguridad ya no respeta territorio, día, hora, lugar o condición social y la violencia se hace palpable en todas las regiones de nuestro país, “militarizar” una Guardia Nacional no nos llevaría a un Estado de excepción, en México ya vivimos desde hace tiempo en un Estado de excepción permanente no reconocido, impuesto por la

³⁸⁷ Amnistía Internacional México, *Nombrar a un militar al frente de la Guardia Nacional contradice el equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo*, 11 de abril de 2019.

³⁸⁸ México Unidos contra la Delincuencia, *Guardia Nacional se convertirá en corporación militar, advierten ONGs*, 01 de abril de 2019.

³⁸⁹ Cárdenas Gracia, Jaime, “La iniciativa de reforma constitucional que propone la Guardia Nacional”, *Revista del IJ-UNAM Hechos y Derechos*, núm. 49, enero febrero 2019.

delincuencia organizada, grupos de poder ilegítimos, altamente violentos, que estafan o secuestran.³⁹⁰

Así que, cuando nuestros derechos y libertades se han convertido sólo en aspiraciones debido a la constante sensación de inseguridad. Cuando nuestra vida cotidiana se desarrolla en la incertidumbre, siempre bajo la desconfianza de ser blanco de la delincuencia. Y cuando nuestras autoridades se han vuelto incapaces de protegernos ¡Si esto no es vivir en un Estado de excepción, entonces qué lo será! Por lo tanto, en México ya vivimos desde hace mucho un Estado de emergencia no declarado, por lo que “militarizar” una Guardia Nacional poco cambia el panorama.

Aunque también debemos decirlo, aquellos que rechazan que un militar en activo encabece esta institución de seguridad, tienen argumentos suficientes para hacerlo. Aquel “plan” utilizado por los gobiernos previos que solo consistía en botar militares a las calles para atender situaciones de inseguridad pública, no fue lo que se esperaba. Durante la presencia permanente del Ejército en las calles, la disminución en los índices de paz, alza en el número de homicidios, incremento en las cifras de desplazamiento interno, desapariciones forzadas, elevada tasa de secuestros, ascenso considerable en el número de quejas presentadas ante la CNDH por abusos perpetrados por las fuerzas armadas, fueron las principales consecuencias de esta “estrategia fallida”.

Pero claro, también debemos cuestionarnos ¿Qué les hace pensar que una Guardia Nacional dirigida por un “mando civil” cambiaría las cosas? Acaso, ¿Colocándole un “mando civil” a esta Guardia Nacional será suficiente para que esta institución resuelva todos los problemas de violencia e inseguridad que vivimos? Es de mencionar, en su mayoría nuestras instituciones policiales han sido lideradas por civiles ¿A caso los resultados obtenidos han sido favorables? Claro que no, las fuerzas policiales mexicanas nivel federal,

³⁹⁰ Flores Díaz, César Alejandro, “El Estado de excepción en la época actual”, *Apuntes Electorales*, año XIII, núm. 50, enero-junio 2014, pp. 77-81.

estatal y municipal han estado implicadas en numerosos casos de detención arbitraria, tortura, privación de vida y otras violaciones de derechos humanos. Las fuerzas policiales en todos los niveles están plagadas por la corrupción y son generalmente percibidas como ineficaces en la aplicación de la ley o incluso como propiciadoras del delito.³⁹¹ Por ello, sería iluso pensar que, una nueva Guardia Nacional con “mando civil” nos sacará del abismo en el que nos encontramos.

Ante estas circunstancias, es hora de tomar decisiones claras. Si ya vivimos en un contexto de alarmante inseguridad, violencia generalizada, donde es imposible salir a las calles sin temor, donde ser víctima de la inseguridad se hace cada vez más frecuente, donde quedas obligado a no salir de casa a determinada hora, donde ya comienza a ser “común” formar parte de aquella cifra que te convierte en víctima de algún delito, donde el cobro de piso a comerciantes empieza a ser un “impuesto criminal” obligatorio. Sumémosle, además, la permanencia del Ejército en las calles participando en funciones de seguridad pública. Ante esta coyuntura, donde de *facto*, el estado de excepción domina el escenario nacional,³⁹² vale la pena cuestionarnos ¿Por qué no decretar desde ahora un Estado de excepción?

Por supuesto, las consecuencias que generaría hace que coloquemos en una balanza dos posturas. Por un lado, cabría reconocer francamente el estado de emergencia aceptando todos los efectos o consecuencias que generaría, como la restricción temporal de ciertos derechos. Aunque claro, ello permite a la población conocer exactamente el ámbito de aplicación material, territorial y temporal de las medidas de excepción y previene las suspensiones de *facto*, así como las posteriores tentativas de justificar violaciones de los derechos humanos.³⁹³

³⁹¹ Meyer, Maureen, “La policía en México. Muchas reformas, pocos avances”, *Wola*, mayo 2014, pp. 02-04.

³⁹² Moloeznik, Marcos Pablo, “Reflexiones sobre el proceso de militarización de la seguridad pública en México”, *Derecho en acción*, CIDE, diciembre 2015.

³⁹³ Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), *Violencia y uso de la fuerza*, marzo 2012, p. 25.

Por otro lado, sería apostarle a una última alternativa para enfrentar la situación de crisis grave que padecemos. Inclinarsé hacia aquellas medidas “excepcionales” que sean necesarias para hacer frente a la crisis de seguridad, ante circunstancias extraordinarias, decisiones extraordinarias. Por lo que la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública se convierte en la excepcionalidad.³⁹⁴

Por supuesto, esta última alternativa no equivale entregarle -como lo hace el quinto transitorio- al Presidente la facultad de disponer *discrecionalmente* de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública. Tampoco denota otorgarle al Ejército amplias facultades de actuación, sin contrapesos institucionales. De ninguna manera significa entregarles por completo a nuestras fuerzas armadas el control absoluto del orden público. Menos aún, implica que se utilice la misma “estrategia fallida” que ha sido utilizada en los últimos años. Todo lo contrario, necesitamos un plan distinto, una estrategia que sea suficiente. Representa que, busquemos realmente un plan estratégico de coordinación entre nuestras fuerzas armadas e instituciones policiales, un plan bien estructurado que contemple verdaderamente un trabajo coordinado no solo operacional, sino también estratégico.

Sin duda, dentro de esta *estrategia* no podemos dejar afuera a nuestras fuerzas armadas. Hoy más que nunca debemos aceptar que, es ingenuo continuar con el rechazo hacia el Ejército, hoy más que nunca lo necesitamos, no podemos prescindir de la participación de nuestras fuerzas armadas para hacerle frente a los problemas de inseguridad y violencia que padecemos. Entonces, es hora se unirnos, de sumar esfuerzos, de buscar colaboraciones, de ayudarnos mutuamente. Ha llegado el momento de tomar lo mejor que tiene nuestras fuerzas castrenses y enfrentemos el peor escenario que vivimos en el país.

³⁹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Alvarado Espinoza y Otros Vs. México*, (fondo, reparaciones y costas), sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr. 182.

En ese contexto, el primer paso que se tiene que dar es regresar de inmediato a las fuerzas armadas a donde deben estar, a los cuarteles militares.³⁹⁵ Su participación en funciones de seguridad pública no debe perpetuarse, debe considerarse como una medida “excepcional” y como tal, solo en situaciones extraordinarias podrán tener intervención. Además, debe asentarse que, la participación del Ejército no deberá ser aislada, su intervención en el control del orden público deberá ser coordinada y estructurada con las instituciones policiales.

El segundo paso, es necesario crear una regulación jurídica que de manera “clara” acentúe la actuación que tendrán nuestras fuerzas armadas. Una disposición jurídica que establezca a detalle la justificación del intervencionismo militar y acentúe las condiciones bajo las que se desarrollará. Un instrumento que pueda declarar un estado de emergencia generado por la violencia e inseguridad que se padece. Es aquí donde surgen las ordenes ejecutivas como marco regulatorio de la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.

Las interrogantes que surgen son: ¿Por qué sería a través de una orden ejecutiva el medio para reglamentar el intervencionismo militar? ¿No sería mejor crear una legislación? ¿Qué parámetros deberán cumplir estas órdenes ejecutivas? Los decretos son decisiones tomadas unilateralmente por una autoridad y que es publicada sin que medie un consenso. Los decretos pueden ser acciones que provienen del poder ejecutivo y que son publicadas sin la intervención de los demás ordenes de gobierno. Este tipo de decisiones son tomadas en caso de emergencias internas, cuando no es posible esperar los plazos legales.

Los decretos presidenciales u órdenes ejecutivas son, en términos generales, directivas presidenciales que requieren o autorizan alguna acción dentro del poder ejecutivo (aunque a menudo se extienden más allá del gobierno). Son

³⁹⁵ Ackerman, John, “La bandera de la sociedad civil”, *Hechos y Derechos*. Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, núm. 49, enero-febrero 2019.

edictos presidenciales, instrumentos legales que crean o modifican leyes, procedimientos y ordenes políticas.

Trabajando desde su posición como jefe ejecutivo, los presidentes han usado órdenes ejecutivas para tomar decisiones políticas importantes, creando y aboliendo las agencias del poder ejecutivo, reorganizando los procesos administrativos y regulatorios, determinando cómo se implementa la legislación y tomando las medidas que se permiten dentro de los límites de su autoridad constitucional o estatutaria. Incluso dentro de los límites de sus poderes ejecutivos, los presidentes han podido "legislar" en el sentido de hacer una política que va más allá de la simple actividad administrativa.³⁹⁶

Por ello, ante la problemática de la inseguridad que no respeta territorio, día, hora, lugar o condición social y una violencia que se hace palpable en todas las regiones de nuestro país, necesitamos un instrumento jurídico que responda a esta adversidad. Una disposición que pueda emplearse de inmediato, que no tenga demora en su implementación, que no presente obstáculos, que su aplicación no se vea retrasada por un "burocratismo". Un decreto ejecutivo que sea la respuesta inmediata ante una crisis de violencia e inseguridad producida en un lugar y tiempo específico.

Debe quedar claro, las Fuerzas Armadas deben regresar de inmediato a los cuarteles militares, su participación en funciones de seguridad pública no debe prolongarse. Y, solo a través de las ordenes ejecutivas, poder recurrir a la fuerza castrense cuando las instituciones civiles de seguridad se vean rebasadas en su capacidad operativa y se esté frente a una situación de urgencia. Un decreto presidencial que, sin duda, establezca a detalle la justificación de la participación militar y acentúe las condiciones bajo las que se desarrollará.

El cuestionamiento que surge es ¿Por qué a través de un decreto presidencial y no a través de una ley se registrará la participación de las Fuerzas Armadas?

³⁹⁶ R. Mayer, Kenneth, *With the stroke of a pen: executive orders and presidential power*, Estados Unidos, Princeton University Press, 2001, p. 06.

Primero, porque las ordenes ejecutivas, a diferencia de la legislación, contiene disposiciones de carácter particular y su vigencia está limitada en espacio, tiempo, lugares, corporaciones, establecimientos y/o personas.³⁹⁷ Y, segundo, quizá lo más significativo, porque los decretos se convierten en un instrumento útil para que el ejecutivo de nuestro país gobierne cuando las leyes se vuelven *lentas* u otros poderes *obstaculicen* las iniciativas.

Quizá esta medida puede generar rechazos, las principales críticas en la implementación de estos decretos ejecutivos girarán en torno a que su aplicación podría generar un abuso por parte del Poder Ejecutivo o desencadenar arbitrariedades en su manejo.³⁹⁸ En unas cuantas palabras, un rasgo recurrente en las presidencias ha sido el uso frecuente de decretos, en una práctica descrita coloquialmente como “gobernar a decretazos”. Uno de los aspectos más problemáticos radica en que su expedición excluye el ejercicio del principio democrático, en la medida que allí solo se contiene la voluntad del Presidente de la República, con su ausencia total de debate, de deliberación.³⁹⁹

No obstante, deberá quedar sentado, este decreto solo procederá si la situación de *extraordinaria y urgente necesidad* no puede ser atendida⁴⁰⁰ por los medios de control ordinarios. Por ello, si su conformación esta recubierta por limitantes sería una medida oportuna. Es decir, tendría que apegarse a pautas lo suficientemente claras para asegurar un control, criterios como:

- 1) Excepcionalidad, necesidad, proporcionalidad y humanidad;

³⁹⁷ Cámara de Diputados. Secretaria de Servicios Parlamentarios, *Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis*, decreto.

³⁹⁸ Carmona Contreras, Ana, “El decret llei en temps de crisi”, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 47, diciembre de 2013, p. 05.

³⁹⁹ Quinche Ramírez, Manuel Fernando, Urrego Ortiz, Franky, “Los decretos en el sistema normativo colombiano. Una política estatal de invención normativa”, *Vniversitas. Revista de Ciencias Jurídicas*, núm. 116, julio diciembre 2008, pp. 55-56.

⁴⁰⁰ Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio, “Uso y abuso del decreto ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 111, septiembre-diciembre 2017, p. 423.

- 2) Capacitación y entrenamiento a los miembros de los cuerpos armados;
- 3) Control adecuado y verificación de la legitimidad en el uso de la fuerza;⁴⁰¹
- 4) Apegado a los principios de los derechos humanos y conforme a los protocolos del uso de la fuerza
- 5) Limitantes de las ordenes ejecutivas para la actuación excepcional de las fuerzas armadas

2. Orden ejecutiva. Criterios de excepcionalidad, absoluta necesidad, proporcionalidad y humanidad

Las ordenes ejecutivas que sean emitidas por el Presidente de la República para utilizar las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, deberán estar definidas por la excepcionalidad y estar sujetas a limitaciones. Es decir, solo en circunstancias estrictamente específicas que produzcan una situación de riesgo real, grave e inminente para las personas,⁴⁰² podrá hacerse uso de la fuerza castrense. Por ello, cabe mencionar que, ante situaciones excepcionales se necesitan soluciones excepcionales.

La interrogante sería ¿Qué situaciones de excepcionalidad podrán justificar el intervencionismo militar? Sin duda alguna, sería oportuno definir claramente los supuestos bajo los cuales procederá la actuación excepcional del Ejército. De lo contrario, se correría el riesgo de que bajo cualquier circunstancia y en cualquier momento los soldados sean enviados a las calles y, con ello, perpetuar la militarización. Por ello, es oportuno delimitar los supuestos de excepcionalidad.

⁴⁰¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*, sentencia del 4 de julio de 2007, (fondos, reparaciones y costas), serie C, núm. 166, pp. 24-27.

⁴⁰² Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Informe anual 2015*, cap. IV.A, párr. 82, p. 556.

Ante este panorama, enlistamos algunas hipótesis: a) cuando la estabilidad del Estado estuviera amenazada por grandes desordenes internos;⁴⁰³ b) cuando los cuerpos policiales que se encuentren empeñados en el restablecimiento de la seguridad interior en cualquier lugar del territorio nacional, resulte insuficiente;⁴⁰⁴ c) situaciones que pongan en riesgo el orden público, la integridad y vida de los ciudadanos o la estabilidad de cualquier parte del país;⁴⁰⁵ d) cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control.⁴⁰⁶

Ahora bien, el uso excepcional de las fuerzas armadas no será más que el “absolutamente necesario” en relación con la fuerza o amenaza que se pretende repeler. Es decir, debe ser estrictamente proporcionado en determinadas circunstancias.⁴⁰⁷ El principio de “necesidad” sirve para determinar si debe emplearse la fuerza y, en caso afirmativo, cuánta fuerza utilizar. Por ello, los principales cuestionamientos que deberán plantearse al emitir los decretos presidenciales serán ¿Si la intervención de las Fuerzas Armadas es absolutamente necesario? ¿Cuánta fuerza será necesaria para lograr el objetivo? El nivel de fuerza que se emplea debe ser el mínimo que pueda seguir considerándose eficaz.⁴⁰⁸

⁴⁰³ Fernández Rodríguez, José Julio, Sansó-Rubert Pascual, Daniel, “El recurso constitucional a las Fuerzas Armadas para el mantenimiento de la seguridad interior: el caso de Iberoamérica”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIII, núm. 128, mayo-agosto 2010, p. 753.

⁴⁰⁴ Soprano, German, *Las misiones subsidiarias de las Fuerzas Armadas argentinas en el siglo XI. VII jornadas de sociología de la Universidad Nacional de la Plata*, Argentina, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2014, p. 03.

⁴⁰⁵ Martínez López, Ricardo Iván, *El problema del narcotráfico y la intervención del Ejército en tareas policíacas*, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2008, p. 68.

⁴⁰⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*, sentencia de 5 de julio de 2006, (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), serie C, núm. 150, párr. 67, pp. 39-40.

⁴⁰⁷ The European Court of Human Rights, *Case of Kakoulli v. Turkey*, application no. 38595/97, 22 de noviembre de 2005, párr. 107, p. 27.

⁴⁰⁸ Amnistía Internacional, *Uso de la fuerza. Directrices para la aplicación de los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, Centro de lenguas de Amnistía Internacional, noviembre de 2016, pp. 15-17.

En ese sentido, deberá quedar prohibido designar a la fuerza castrense cuando la situación que se enfrenta no sea relevante o no lo amerite. Deberá quedar claro, el principio de absoluta necesidad se refiere a que el intervencionismo militar solamente tendrá lugar cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control. En otras palabras, cuando existan otros medios disponibles u otras alternativas, el principio de absoluta necesidad no se acredita.

Esto quiere decir que, la participación de las Fuerzas Armadas para controlar el orden público será el último acontecimiento. Se debe verificar si existen otros medios disponibles y, en caso de encontrarse, de ninguna manera podrá justificarse la intervención excepcional de las fuerzas armadas. Ante ello, “se ha considerado que el término “absolutamente necesario”, indica que debe emplearse un *test* de necesidad más estricto y convincente que el empleado para determinar si la acción estatal es necesaria en una sociedad democrática. En consecuencia, la fuerza usada debe ser estrictamente proporcional para lograr el fin permitido”.⁴⁰⁹

Por otra parte, el uso de las fuerzas armadas deberá estar limitada por el principio de proporcionalidad o “principio de prohibición de excesos” que protege a las personas respecto de los abusos o arbitrariedades del poder estatal”⁴¹⁰ Es incuestionable, el uso de las fuerzas armadas es una medida extraordinaria, y no debe utilizarse excepto en aquellas oportunidades en las que las instituciones policiales no puedan reducir o detener a quienes amenazan la vida e integridad de otras personas.⁴¹¹

⁴⁰⁹ Organización de los Estados Americanos, *Caso Nadege Dorzema y otros Masacre de Guayubín Vs. República Dominicana*, núm. 12.688, 11 de febrero de 2011, párr. 111, p. 36.

⁴¹⁰ Nogueira Alcalá, Humberto, “El uso del postulado de proporcionalidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre libertad de expresión”, *Estudios Constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca, año 9, núm. 1, 2011, p. 120.

⁴¹¹ Organización de los Estados Americanos (OEA), *ONU Derechos Humanos y CIDH condenan uso excesivo de la fuerza durante las protestas sociales y durante operativos de seguridad en Brasil*, comunicado de prensa, núm. 69/17, año 2017.

Cuando se determine disponer de la fuerza castrense, el principio de proporcionalidad hará mediar un equilibrio entre cuánta fuerza se deberá emplear en proporción al objetivo o gravedad de la situación, deberán quedar prohibidas las medidas de violencia que no sean necesarias. De manera que, “cuando el empleo de la fuerza sea inevitable, las fuerzas armadas ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persigue. Si se representa la necesidad con una escala, la proporcionalidad es la medida que determina cuán lejos se puede llegar en la escala de fuerza. La fuerza utilizada no debería superar ese límite, incluso si, por lo demás, pudiese considerarse "necesario" lograr el objetivo legítimo.”⁴¹² Es importante mencionar, la proporcionalidad establece que, cuando el empleo de la fuerza sea inevitable, los funcionarios ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga. La proporcionalidad determina el grado máximo de la fuerza que se puede emplear para lograr un objetivo legítimo concreto. Así pues, determina en qué punto debe interrumpirse la intensificación de la fuerza.⁴¹³

En suma, este principio impone que no se deberá actuar con todo el potencial de una unidad si las personas contra las que se usa la fuerza se encuentran en una situación cuantitativa y cualitativa inferior. En consecuencia, la fuerza empleada debe ser prudente y limitada, sólo para alcanzar el control y neutralización de la agresión. El uso de la fuerza está en directa relación con los medios que emplean las personas que participan en la agresión, su número y grado de hostilidad.⁴¹⁴

⁴¹² Asamblea Nacional de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*. Christof Heyns, A/HRC/26/36, 1 de abril de 2014, párr. 66, p. 12.

⁴¹³ Asamblea General. Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns, A/HRC/26/36, 1 de abril de 2014, p. 12.

⁴¹⁴ Acuerdo 04/2012 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos desconcentrados en la Secretaría de Seguridad Pública. Diario Oficial de la Federación (DOF) 23/04/2012, artículo 11.

Por último, las ordenanzas presidenciales sobre el uso de las Fuerzas Armadas deberán estar sujetas al principio de humanidad, a través del cual se obliga a los militares a distinguir entre las personas que, por sus acciones, constituyen una amenaza inminente de muerte o lesión grave y aquellas personas que no presentan esa amenaza, y usar la fuerza sólo contra las primeras.

El principio de humanidad también se conoce como la “prohibición contra el sufrimiento innecesario”. Las fuerzas castrenses no deben infligir daño, dolor o destrucción que no sea necesario para completar la misión militar. El sufrimiento innecesario queda así prohibido. Esto ha provocado la prohibición a nivel internacional⁴¹⁵ sobre el uso de ciertas armas.⁴¹⁶ De manera sencilla, el principio de humanidad se basa en la noción de que una vez que se ha logrado un propósito militar, no es necesario infligir más sufrimiento.⁴¹⁷

El principio de humanidad complementa las características propias de la proporcionalidad y de la absoluta necesidad, al limitar la naturaleza de la fuerza utilizada, la forma en que se empleará, y excluye a ciertas personas y cosas de su aplicación. Concretamente, la humanidad ha sido vista como la fuente de la inmunidad de la población de ser objeto de un ataque porque su carácter inofensivo e inocente significa que no hay ningún propósito militar al atacarlos.⁴¹⁸

En consecuencia, este principio de prohibición sirve para minimizar el sufrimiento innecesario de los afectados por el conflicto armado, siendo esto su propósito principal, queda absolutamente prohibido las detenciones

⁴¹⁵ Convención II de la Haya de 1899 relativa a las Leyes y Usos de la Guerra Terrestre y Reglamento Anexo.

Reglamento relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre (H.IV.R), 1907.

⁴¹⁶ Laws of Armed Conflict (LOAC), speaking notes, unclassified, p. 12. Disponible en: <http://www.defence.gov.au/FOI/Docs/Disclosures/267_1617_Documents.pdf>.

⁴¹⁷ Beer, Yishai, “Humanity considerations cannot reduce war’s hazards alone: revitalizing the concept of military necessity”, *The European Journal of International Law*, vol. 26, núm. 04, 2016, p. 803.

⁴¹⁸ Department of Defense. Office of General Counsel, *Law of War Manual (updated december 2016)*, june 2015, p. 59.

generales o arbitrarias. El principio de humanidad servirá para recordar tanto al titular del Poder Ejecutivo como a las fuerzas armadas que existen ciertas limitaciones que acotan su conducta, principalmente en el cumplimiento de su misión.

3. Capacitación y entrenamiento de los miembros de los cuerpos armados en el control del orden público

Debe ser un hecho, si la principal causa para desestimar la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad fue atribuida por el “aumento de las violaciones graves de derechos humanos cometidas por elementos castrenses;”⁴¹⁹ entonces, se hace necesario que se ejecuten programas continuos de capacitación y formación. Es decir, si se ha perdido la credibilidad en las fuerzas castrenses por las violaciones cometidas, es necesario acentuar en su formación el respeto a los derechos humanos.

Lo anterior, es de suma importancia. Pues, a pesar de que los procesos educativos desarrollados al interior de las Fuerzas Armadas incluyen disposiciones sobre la obligación de educar en derechos humanos,⁴²⁰ su verdadera inclusión en la práctica pareciera no verse reflejada. Pareciera ser que todos esos cursos o capacitaciones en materia de derechos humanos que han sido implementados al Ejército no estuvieran rindiendo frutos. Simplemente, pareciera ser que nuestras fuerzas castrenses aún no comprenden cómo funciona el extenso mundo de los derechos humanos, aún no descubren cómo ponerlos en práctica.

En ese sentido, deberá reforzarse la capacitación, tanto teórica como práctica, deberá ser efectiva para combatir hechos como cateos ilegales, detenciones arbitrarias, desapariciones, ejecuciones y tortura. Para ello, se deberán incorporar formalmente reformas educativas a los programas de estudio de las

⁴¹⁹ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., *Jurisdicción militar: impunidad y violaciones a los derechos humanos*, análisis enero 2013, p. 02.

⁴²⁰ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Ley de Educación militar del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, artículo 5, fracción V.

academias militares, asignaturas obligatorias impartidas por profesores especializados relativas a la protección de los derechos humanos; e implementar la participación de organizaciones no-gubernamentales de derechos humanos.⁴²¹

En efecto, no basta que la materia de derechos humanos sea incluida en los procesos educativos de las fuerzas armadas, no basta que sólo sea impartida a través de cursos o simples capacitaciones; se requiere de una amplia labor de *promoción* de los derechos humanos, se necesita que se fomente la cultura del *respeto* de los derechos, urge una verdadera capacitación al personal castrense para cumplir debidamente con la obligación de *garantizar* los derechos humanos.

En ese contexto, la participación excepcional de las fuerzas armadas en el control del orden público deberá estar revestida por medidas educativas. Esto significa que, deberán incluirse “cursos permanentes” de capacitación y entrenamiento para los miembros de las fuerzas armadas, dirigidos tanto a los mandos medios y superiores como a los elementos de tropa. Claro está, además de la formación en valores y actitudes generales y específicas de la profesión militar, los conocimientos fundamentales de base, técnicos y específicos de la profesión y la preparación física y el endurecimiento necesario,⁴²² deberá abarcar programas sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos y sobre los límites a los que debe estar sometido en toda circunstancia su actuación.

En suma, se deberá adoptar medidas tendientes a formar y capacitar a los miembros de las fuerzas armadas sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y sobre los

⁴²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), *Caso del Caracazo Vs. Venezuela*, sentencia de 29 de agosto de 2002, reparaciones y costas, serie C, núm.95, párr. 112.

⁴²² Romero Serrano, Juan, *La enseñanza de las Fuerzas Armadas orientada al siglo XXI*, Working papers 320, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2013, p. 04.

límites a los que deben estar sometidos.⁴²³ No podemos ni pensar en darle intervención extraordinaria al Ejército en labores de control del orden público, cuando han demostrado no estar preparados para hacerlo, cuando tampoco se ha hecho un “esfuerzo significativo” por estar capacitados en el tema⁴²⁴ de derechos humanos.

Por su puesto, la capacitación deberá ser previa al despliegue para así mejorar la preparación, eficacia y productividad del personal castrense al intervenir en situaciones excepcionales. Es importante destacar, la existencia de programas permanentes de capacitación para el personal de las fuerzas armadas, tiene como objetivo principal inculcar el respeto de los derechos humanos. Algunos cursos que deberán exponerse son:

El derecho internacional humanitario y los Convenios de Ginebra.

Declaración Universal de Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Órdenes ilegales - Qué hacer: estudios de caso de situaciones de combate

Convención de la ONU contra la tortura

Protección de personas civiles en tiempo de guerra.

La Corte Penal Internacional: Casos ante la Corte

⁴²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), *Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia*, sentencia de 11 de mayo de 2007, (fondo, reparaciones y costas), párr. 303, p. 89.

⁴²⁴ Centro de los Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (ProDH), *El Ejército y los derechos humanos*, febrero 2012.

Es un hecho, brindar capacitación a las fuerzas armadas disminuiría las violaciones a derechos humanos. Por ello, es importante que los cursos de capacitación deberán comprender instrucciones específicas sobre derechos humanos, así como las obligaciones que el derecho humanitario impone. Además, de que esta instrucción deberá ser considerada como obligatoria para todo el personal castrense, debe ser reforzada mediante ejercicios operativos.

4. Control adecuado y verificación de la participación excepcional

Para evitar los abusos y excesos, la participación excepcional de los elementos de las fuerzas armadas deberá estar siempre sujeta a supervisión y seguimiento por organismos civiles e independientes. Deberán instaurarse procedimientos de revisión que sean eficaces, que sirvan para verificar posibles violaciones a derechos humanos. Con esto se busca que, “en caso de muerte y lesiones graves u otras consecuencias de importancia, se envíe rápidamente un informe detallado a las autoridades competentes”.⁴²⁵

Así, cuando hubiere hechos que constituyan delitos o violaciones de derechos humanos aquel organismo supervisor deberá iniciar de inmediato la investigación correspondiente a efecto de determinar la responsabilidad por las transgresiones cometidas por elementos castrenses. En otras palabras, una vez que sea anunciado la ordenanza ejecutiva que dé lugar a la intervención excepcional de las fuerzas armadas, el órgano encargado tendrá que estar en vigilancia constante y, una vez que se tenga conocimiento de alguna violación a derechos humanos, deberá iniciar una investigación “*ex officio*, sin dilación, y de una manera seria, imparcial y efectiva, de modo tal

⁴²⁵ Amnistía Internacional, *Uso de la fuerza. Directrices para la aplicación de los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, España, noviembre de 2016, p. 61.

que no dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios”.⁴²⁶

En el supuesto de que en las actividades militares el organismo supervisor encontrará algún responsable por violaciones de derechos humanos, de inmediato deberá determinar que no continuará prestando servicios en la institución militar del Estado. Su remoción deberá cumplir con los requisitos del debido proceso legal y el principio de no discriminación. Personas formalmente responsables de los delitos graves de conformidad con el derecho internacional será suspendido de sus funciones oficiales durante el proceso penal o disciplinario.⁴²⁷

Ante ello, las investigaciones que sean realizadas en contra de los elementos militares deberán profundizar sobre la cadena de mando, esto es, tendrá que investigarse a los superiores de los soldados acusados de cometer algún delito o haber violado derechos humanos. Así también, deberá investigarse aquellas instrucciones militares que impliquen la comisión de algún delito o la transgresión de derechos humanos (debida obediencia). De acuerdo con el informe presentado por *The Washington Office on Latin America (WOLA)*,⁴²⁸ demuestra que:

HACE FALTA INVESTIGAR A LOS SUPERIORES JERÁRQUICOS DE LOS SOLDADOS ACUSADOS DE COMETER VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS (CADENA DE MANDO), ASÍ COMO LAS ÓRDENES MILITARES QUE IMPLICAN LA VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE CIVILES (DEBIDA OBEDIENCIA). Únicamente encontramos un caso en el que se condenó a un teniente coronel en Chihuahua por su responsabilidad como superior jerárquico en una desaparición forzada ocurrida en el 2009, y otro en que se

⁴²⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), *Caso Tenorio Roca y Otros Vs. Perú*, sentencia de 22 de junio de 2016, (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), serie C. núm. 314, párr. 168, p. 49.

⁴²⁷ Economic and Social Council United Nations, *Report of the independent expert to update the Set of principles to combat impunity*, Diane Orentlicher, E/CN.4/2005/102/Add.1, febrero 2015, principio 36, p. 18.

⁴²⁸ *Ibidem*. p 07.

condenó a un subteniente de infantería por la desaparición forzada de una persona en Nuevo León en el 2012.

Estos puntos deben enfatizarse, pues, la situación actual de las investigaciones en contra de soldados muestra que las autoridades no tienen voluntad política para hacer justicia en estos casos.⁴²⁹ En ese sentido, de no investigar de manera adecuada las violaciones de derechos humanos y no sancionar efectivamente a los responsables, se estaría reproduciendo las condiciones de impunidad para que este tipo de hechos vuelvan a repetirse. En ese sentido, con base en *la debida diligencia en la investigación de graves violaciones a derechos humanos*,⁴³⁰ los principios rectores que deben observarse durante las investigaciones que giren en torno al control adecuado y verificación de la participación excepcional de las fuerzas armadas tendrán que ceñirse a las siguientes directrices:

1. *Oficiosidad*: una vez que se toma conocimiento de una violación de derechos humanos, se tendrá la obligación de iniciar de oficio una investigación seria y efectiva de los hechos.

Esta obligación se extiende a casos de violaciones graves a la integridad personal como la tortura, la que adquiere mayor importancia si éstos se produjeron mientras la víctima se encontraba bajo custodia estatal.

En casos de tortura, los Estados velarán por que se investiguen con prontitud y eficacia las quejas o denuncias de torturas o malos tratos y que, incluso cuando no exista denuncia expresa, deba iniciarse una investigación si existen otros indicios de eventuales torturas o malos tratos.

La obligación de asegurar, de manera oficiosa, un recurso efectivo frente a graves violaciones de derechos humanos subsiste aún cuando el país atraviese una situación de dificultad como es el caso de un conflicto armado interno, e inclusive durante los estados de excepción.

2. *Oportunidad*: *La investigación debe iniciarse de manera inmediata,*

⁴²⁹ Suárez Enríquez, Ximena, “Justicia olvidada. La impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldado en México”, *WOLA. Advocacy for Human Rights in the Americas*, noviembre 2017, p. 31.

⁴³⁰ Center for Justice and International Law (CEJIL), *Due diligence on the investigation of grave human rights violations*, Argentina, 2010, pp. 21-34.

ser llevada a cabo en un plazo razonable y ser propositiva. Las investigaciones de violaciones a los derechos humanos deben ser oportunas. Ellas deben iniciarse de manera inmediata para impedir la pérdida de pruebas que pueden resultar fundamentales para la determinación de responsabilidades, deben realizarse en un plazo razonable y deben ser propositivas.

2.1. Se debe iniciar de manera inmediata

El no iniciar de manera inmediata la investigación de posibles violaciones de derechos humanos representa una falta al deber de debida diligencia, pues se impiden actos fundamentales como la oportuna preservación y recolección de la prueba o la identificación de testigos oculares.

2.2. Debe ser llevada a cabo en un plazo razonable

La investigación debe ser llevada a cabo en un plazo razonable a efecto de esclarecer todos los hechos y sancionar a todos los responsables de la violación de derechos humanos.

c. Debe ser propositiva

A fin de ser desarrollada en un plazo razonable, la investigación no puede ser pasiva o consistir exclusivamente en innumerables pedidos de informes. La diligencia exige que las autoridades actúen de modo oportuno y de forma propositiva a fin de evitar que se pierdan irremediablemente elementos probatorios por el paso del tiempo, o se demore el esclarecimiento de la verdad, la consecución de justicia o reparaciones.

Las autoridades deben impulsar la investigación como un deber jurídico propio, no haciendo recaer esta carga en la iniciativa de los familiares. Es decir, las investigaciones deben ser dirigidas por las propias autoridades, sin depender del aporte privado de pruebas.

3. Competencia: La investigación debe ser realizada por profesionales competentes y empleando los procedimientos apropiados. Las investigaciones deben ser realizadas de la manera más rigurosa, por profesionales competentes y utilizando los procedimientos apropiados.

4. Independencia e imparcialidad de las autoridades investigadoras. La investigación debe ser independiente e imparcial. Las exigencias de imparcialidad se extienden a cada una de las etapas del proceso, incluyendo la recolección inicial de la prueba, la visita al lugar del hallazgo de un cuerpo y todas las etapas posteriores. En particular, es clave resguardar la investigación de la contaminación o alteración de la prueba que puedan realizar los posibles perpetradores, cuando ellos son agentes que tienen funciones de investigación como la policía militar, la policía, el Ejército en ciertas zonas, la Fiscalía o Ministerio Público, el personal penitenciario o cualquier otra entidad del Estado. La obligación de debida diligencia exige que se excluya de la investigación a los órganos que pueden haber estado involucrados en

la misma, en la primera oportunidad en la que surjan indicios de su participación.

La exigencia de imparcialidad en la determinación de la verdad excluye, por

ejemplo, a la jurisdicción militar como fuero apropiado para la investigación y sanción de graves violaciones a los derechos humanos en la que han intervenido militares.

La intervención de la jurisdicción militar en investigaciones de graves violaciones a los derechos humanos también afecta el principio del juez natural, pues implica la participación de autoridades distintas a las competentes en la investigación y procesamiento de los hechos.

5. Exhaustividad: La investigación debe agotar todos los medios para esclarecer la verdad de los hechos y proveer castigo a los responsables.

La investigación debe ser realizada por todos los medios legales disponibles y

orientada a la determinación de la verdad y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los responsables intelectuales y materiales de los hechos, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales.

6. Participación: La investigación debe desarrollarse garantizando el respeto y participación de las víctimas y sus familiares. El valor central de la participación de las víctimas en todas las etapas del proceso judicial dirigido a la investigación y castigo de los responsables de graves violaciones de derechos humanos.

Toda persona que se considere víctima de una grave violación a los derechos humanos, o sus familiares, tienen derecho a acceder a la justicia para conseguir que el Estado cumpla, en su beneficio y en el del conjunto de la sociedad, con su deber de investigar dicha violación.

Debe asegurarse que los familiares tengan pleno acceso y capacidad de actuar en todas las etapas e instancias de dichas investigaciones y procesos.

Cualquiera que sea el mecanismo empleado, este deberá cumplir en su conjunto los requisitos mínimos previstos en las presentes directrices. En determinadas circunstancias se podrá establecer un mecanismo especial como una comisión de investigación que cuente con los conocimientos

especializados y la capacidad para llevar a cabo una investigación independiente y objetiva.⁴³¹

En suma, es importante mencionar que, el elemento de control y verificación constituye un componente esencial. Primero, porque su finalidad principal es proteger los derechos humanos y evitar a toda costa cualquier tipo de transgresión que pudiera cometerse por parte de las fuerzas armadas. Segundo, porque se generarían procedimientos adecuados que verificarían constantemente que los militares ajusten su actuación al respeto, protección y garantía de los derechos humanos. Tercero, porque de alguna manera actuaría como una limitante o freno para garantizar que la actuación del Ejército no constituya un ejercicio arbitrario o desmedido que traiga como consecuencia la vulneración a derechos humanos.⁴³²

5. Las ordenes ejecutivas con apego a los principios de los derechos humanos y conforme a los protocolos del uso de la fuerza

Los decretos que sean emitidos por el titular del poder ejecutivo que instruyan la participación excepcional de las fuerzas armadas para hacer frente a los problemas de violencia e inseguridad que vivimos en todo el país, deberán realizarse con estricto respeto a los parámetros y estándares de derechos humanos y conforme a los protocolos del uso de la fuerza. Por un lado, porque se asegura que su actuación se apegue a los principios de necesidad, oportunidad, proporcionalidad, racionalidad, legalidad y gradualidad para limitar al máximo el uso de la fuerza. Por otro, porque a través de los protocolos sabrán cómo y bajo qué circunstancias podrán actuar, sin cometer abusos de autoridad.

⁴³¹ Office of the High Commissioner Human Rights United Nations, *The Minnesota Protocol on the Investigation of Potentially Unlawful Death. The Revised United Nations Manual on the Effective Prevention and Investigation of Extra-legal, Arbitrary and Summary Executions*, Nueva York, 2017, párr. 39, p. 10.

⁴³² Rueda Cabrera, Antonio, “La actuación de las fuerzas armadas en labores de seguridad. Análisis histórico, normativo y funcional de la institución armada mexicana”, *Una voz Pro Persona*, febrero 2013, p. 02.

Esto es, las fuerzas armadas podrán recurrir a la fuerza únicamente cuando todos los demás medios para lograr el objetivo legítimo resulten ineficaces (necesidad) y el uso de la fuerza pueda justificarse (proporcionalidad) en relación con la importancia del objetivo legítimo (legalidad) que se desea alcanzar. Las fuerzas armadas deben tener moderación al emplear las armas de fuego y actuar en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga. Sólo podrán utilizar la fuerza necesaria para lograr un objetivo legítimo.⁴³³

A fin de observar las medidas de actuación en caso de que resulte imperioso el uso de la fuerza, ésta debe realizarse en armonía con los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad:

- i. Legalidad: el uso de la fuerza debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo. Por ejemplo, en el caso de detener el vehículo que descató un alto en un puesto de control. Frente a ello, la legislación y el entrenamiento debían prever la forma de actuación en dicha situación.
- ii. Absoluta necesidad: es preciso verificar si existen otros medios disponibles para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que pretende proteger, de conformidad con las circunstancias del caso. El Tribunal Europeo ha señalado que no se puede concluir que se acredite el requisito de “absoluta necesidad” para utilizar la fuerza contra personas que no representen un peligro directo, “inclusive cuando la falta del uso de la fuerza resultare en la pérdida de la oportunidad de captura”. La Corte considera que, aún cuando la abstención del uso de la fuerza hubiera permitido la huida de las personas objeto de la acción estatal, los agentes no debieron emplear la fuerza letal frente a las personas que no representaban una amenaza o peligro real o inminente de los agentes o terceros.
- iii. Proporcionalidad: el nivel de fuerza utilizado debe ser acorde con el nivel de resistencia ofrecido. Así, los agentes deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza, según corresponda. En el presente caso quedó acreditado que, si bien el camión no atendió la señal de la autoridad, lo

⁴³³ International Committee of the Red Cross (ICRC), *Violence and the use of force*, julio 2011, pp. 42-43.

cual generó una persecución temeraria, en ningún momento existió alguna agresión o ataque de parte de las personas que se encontraban en el camión. Por el contrario, los agentes accionaron, de manera indiscriminada, armas de alto calibre ocasionando heridos y muertos. Algunos testimonios inclusive señalaron haber escuchado gritos de auxilio, así como se acreditó que un cuerpo cayó del vehículo en movimiento, sin que nada de esto frenara la actuación militar. Al respecto, la Corte estima que la proporcionalidad está también relacionada con la planeación de medidas preventivas, toda vez que ésta comporta una evaluación de la razonabilidad del uso de la fuerza. Para ello, resulta útil analizar los hechos bajo estricto escrutinio a fin de determinar: a) si con la implementación de medios menos lesivos se podrían evitar las afectaciones, y b) si existió proporcionalidad entre el uso de la fuerza y el daño que estaba encaminado a repeler. Respecto de los medios empleados, la Corte reitera que los Estados tienen el deber de planear adecuadamente la actividad de sus agentes para minimizar el uso de la fuerza y las fatalidades que se pudieran presentar.⁴³⁴

Ahora bien, la creación de protocolos de actuación tiene que ser un paso significativo. Pues, a través de ellos, debe buscarse crear guías de cómo y bajo que circunstancias las fuerzas armadas podrán intervenir, lo que genera que existan instrucciones claras de lo que podrán hacer, los alcances a los que deberán ajustarse, los parámetros bajo los cuales podrán emplear el uso de la fuerza y en qué circunstancias podrán emplear las armas de fuego.

Por ejemplo, si se piensa emplear un plan estratégico de coordinación entre nuestras fuerzas armadas e instituciones policiales, un plan bien estructurado que contemple verdaderamente un trabajo coordinado no solo operacional, sino también estratégico. Podrá elaborarse un *“Protocolo de Actuación conjunta entre las instituciones policiales y las fuerzas armadas mexicanas”*, un sumario que tenga como objetivo, establecer los procedimientos para la

⁴³⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), *Caso Nadege Dorzema Vs. República Dominicana. Fondo, reparaciones y costas*, sentencia de 24 de octubre de 2012, serie C, núm. 251, párr. 85, pp. 29-31.

actuación conjunta entre policías y militares, un texto que detalle los diferentes principios y ejes en los que se fundamentará su actuación.⁴³⁵

Sencillamente, el diseño y la implementación de protocolos de actuación debe ser siempre apegado a los principios y estándares de los derechos humanos. Con ellos se trata de limitar la actuación de las fuerzas armadas cuando intervengan excepcionalmente en el control del orden público, evitar posibles arbitrariedades que se puedan suscitar e impedir la comisión de delitos y violaciones a derechos humanos. Un protocolo de actuación que les diga a las fuerzas armadas exactamente cómo actuar cuando desarrollen funciones de seguridad pública.

Ante este panorama, el uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad estatales: a) debe estar definido por la excepcionalidad, y debe ser planeado y limitado proporcionalmente por las autoridades. En este sentido, sólo podrá hacerse uso de la fuerza o de instrumentos de coerción cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control; b) el uso de la fuerza letal y las armas de fuego contra las personas debe estar prohibido como regla general, y su uso excepcional deberá estar formulado por ley y ser interpretado restrictivamente, no siendo más que el "absolutamente necesario" en relación con la fuerza o amenaza que se pretende repeler; c) debe estar limitado por los principios de proporcionalidad, necesidad y humanidad. La fuerza excesiva o desproporcionada por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que da lugar a la pérdida de la vida puede por tanto equivaler a la privación arbitraria de la vida, y d) la legislación interna debe establecer pautas lo suficientemente claras para la utilización de fuerza letal y

⁴³⁵ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), "Lanzamiento del Protocolo de Actuación conjunta entre la Policía Nacional Civil y las Fuerzas Armadas de El Salvador, para la prevención combate al delito y lucha contra la corrupción, con estricto apego a la ley y respeto a los Derechos Humanos", 31 de julio de 2018.

armas de fuego por parte de los agentes estatales, así como para asegurar un control independiente acerca de la legalidad de la misma.⁴³⁶

Cuando se decide que los medios militares son los más adecuados para combatir amenazas que no son de naturaleza militar, entonces las divisiones tradicionales son desdibujadas. Ello está relacionado con que el concepto de seguridad ha estado tradicionalmente ligado a los medios militares, aunque en la actualidad se entiende que la seguridad de un sector no puede ser pensada aisladamente de otro; lo político, lo económico, lo militar y lo social tienen sus propios objetivos de seguridad. No se trata de una iniciativa ilegal, pues las Fuerzas Armadas suelen colaborar en situaciones de emergencias y catástrofes naturales, pero si los protocolos y procedimientos no están bien establecidos o no son respetados, entonces esta práctica puede estar reñida con los principios del buen gobierno y la transparencia. El desafío, entonces, es cómo se conjuga la estrategia policial-militar con los principios democráticos de un Estado de derecho.⁴³⁷

6. Ordenes ejecutivas. Requisitos indispensables para la actuación excepcional de las fuerzas armadas

Es un hecho, organismos nacionales e internacionales no desapruaban la participación extraordinaria de las fuerzas armadas en tareas vinculadas al control del orden público. Es decir, como resultado del complicado panorama de inseguridad y violencia que padecemos en nuestro país, se ha hecho permisible la participación “extraordinaria” de las fuerzas armadas en tareas vinculadas al control del orden público. Por lo que toca este tema, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), refiere:

⁴³⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), *Caso Familia Barrios Vs. Venezuela. Fondo, reparaciones y Costas*, sentencia de 24 de noviembre de 2011, serie C, núm. 237, párr. 49.

⁴³⁷ Zúñiga Collado, Liza, “Desafíos institucionales de la colaboración policial-militar: el Triángulo Norte”, *URVIO. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, Ecuador, núm. 12, diciembre 2012, pp. 84-85.

“la CNDH no se oponen a la participación temporal y extraordinaria de las Fuerzas Armadas en tareas vinculadas a la seguridad de las personas y llama la atención sobre la necesidad de que tal participación se regule objetiva y pertinentemente, partiendo de tales premisas. Si bien no considera que tal cuestión sea deseable, este Organismo Nacional ha sostenido de manera reiterada que ante la situación de inseguridad, violencia e impunidad que existe en diversas regiones del país, es necesaria tal presencia a efecto de contrarrestar las actividades del llamado “crimen organizado”, ante la falta de recursos y capacidades para tal efecto por parte de las policías civiles y la frecuente penetración y toma de las mismas por parte de las referidas organizaciones delictivas”.⁴³⁸

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Alvarado Espinoza y Otros Vs. México*, ha reiterado que:

“por su naturaleza y complejidad, el crimen organizado en sus distintas formas constituye por sí mismo una grave amenaza para la comunidad internacional, toda vez que atenta contra la seguridad, estabilidad y gobernabilidad democrática de los Estados, obstaculiza su desarrollo e impide la vigencia de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción. No obstante, para enfrentar dicha problemática es preciso que los Estados actúen en todo momento dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad pública como los derechos humanos.

En concreto, este Tribunal se ha referido en distintas ocasiones a la participación de fuerzas armadas en la alteración del orden público. En este sentido, el Tribunal estableció que, si bien los Estados parte de la Convención podrían desplegar a las fuerzas armadas para desempeñar tareas ajenas a las propiamente relacionadas con conflictos armados, dicho empleo debe limitarse al máximo y responder a criterios de estricta excepcionalidad para enfrentar situaciones de criminalidad o violencia interna.”⁴³⁹

Asimismo, el Consejo de Europa (Asamblea Parlamentaria), a través de la recomendación 1713 (2005), ha señalado que:

⁴³⁸ Comisión Nacional de Derechos Humanos. Dirección General de Comunicación, comunicado de prensa DGC/435/18, 19 de diciembre de 2018, p. 01. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2018/Com_2018_435.pdf>.

⁴³⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), *Caso Alvarado Espinoza y Otros Vs. México*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 28 de noviembre de 2018, núm. 370, párr. 178-179.

9. La necesidad de seguridad a menudo lleva a los gobiernos a adoptar medidas excepcionales. Estos deben ser verdaderamente excepcionales, ya que ningún estado tiene derecho a ignorar el principio del estado de derecho, incluso en situaciones extremas. En todo caso, debe haber garantías legales que eviten el uso indebido de medidas excepcionales

23. d. Los agentes de policía deben recibir formación sobre principios humanitarios, garantías constitucionales y normas derivadas de los códigos de ética establecidos por organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

27. a. Como resultado del aumento de la delincuencia y el terrorismo, este sector debe estar sujeto a una mayor supervisión democrática y una mayor cooperación internacional. Se necesita una legislación clara a este respecto para prevenir la corrupción, la discriminación y el uso excesivo de la fuerza.

31. a. La seguridad nacional es el principal deber de las fuerzas armadas. Esta función esencial no debe diluirse asignando tareas auxiliares a las fuerzas armadas, salvo en circunstancias excepcionales.⁴⁴⁰

De igual manera, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en su *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014*, ha puntualizado:

“el surgimiento de nuevas amenazas internas y externas ha limitado la evolución democrática de las fuerzas armadas y su supeditación a las instituciones civiles. Los siguientes cuatro elementos explican, en buena medida, este proceso. El primero es interno: la debilidad de las instituciones públicas democráticas para hacer frente a las amenazas a la seguridad. El segundo tiene relación con la delincuencia organizada, la cual posee el potencial para desestabilizar los sistemas políticos y para corromper las instituciones de seguridad. El tercero es geoestratégico: el surgimiento del terrorismo como una amenaza que varios países han asumido como prioritaria en consonancia con lo planteado por Estados Unidos a raíz de los ataques del 11 de septiembre de 2001. El cuarto es el aumento en la percepción de la inseguridad y en los niveles de violencia, los cuales han provocado que,

⁴⁴⁰ Council of Europe Parliamentary Assembly, *Democratic oversight of the security sector in member states. Recommendation 1713 (2005)*, 23 de junio de 2005, pp. 2-3.

en algunos contextos, las policías se vean rebasadas y se recurra a las fuerzas armadas para contener distintas formas de delito y violencia”.⁴⁴¹

Sin embargo, es importante aclarar que, dicha intervención deberá estar regulada lo suficientemente clara para evitar cualquier tipo de abusos o excesos. En otras palabras, una vez decretada la participación de las fuerzas armadas en el control del orden público, se deberán definir los alcances, límites, temporalidad, necesidad, proporcionalidad, delimitación espacial y parámetros a los que deberá ajustarse su actuación. Es decir, tendrá que apegarse a pautas lo suficientemente claras para asegurar un control, criterios como: extraordinaria, subordinada, regulada y fiscalizada.⁴⁴²



⁴⁴¹ The United Nations Development Programme (UNDP), *Regional Human Development Report 2013-2014 Citizen Security with a Human Face: Evidence and Proposals for Latin America*, Nueva York, noviembre de 2013, p. 117.

⁴⁴² CoLDH, *Caso Alvarado Espinoza y Otros Vs. México*, sentencia de 28 de noviembre de 2018, fondo, reparaciones y costas, serie C, núm. 370, párr. 182, p. 70.

En suma, el Ejército salió de los cuarteles porque carecemos de una policía competente. No han sido exitosos los esfuerzos para corregir el déficit policial. No ignoro que se intentó colmar dicho déficit y rectificar las constantes y severas desviaciones, pero el intento quedó “en grado de tentativa”, muy lejos de los objetivos planteados. Esta situación deplorable determinó el papel de las Fuerzas Armadas en el enfrentamiento del Estado contra el crimen y creó la encrucijada en la que hoy nos encontramos: el Ejército debiera retornar a los cuarteles, pero la policía no puede contener la criminalidad. ¿Qué hacer? Desde luego, en este momento no podemos ni debemos excluir a las Fuerzas Armadas del quehacer que se les ha impuesto y que han cumplido con disciplina.⁴⁴³

7. Proyecto de orden ejecutiva. Decreto por el que se instruye a las fuerzas armadas participar “extraordinariamente” en tareas de control del orden público

Es indudable, no existe una corporación policial capaz de combatir la crisis de inseguridad y violencia que padecemos en nuestro país. Debido a los altos niveles de corrupción, poca capacitación e ineficacia de nuestras policías para contener el creciente índice delincencial, es causa suficiente para aceptar que no podemos renunciar del apoyo que nos brindan nuestras fuerzas armadas en el control del orden público. El retiro de aquellas desencadenaría la indefensión de la sociedad y el avance incontenible del crimen.⁴⁴⁴

Por supuesto, existen cosas que deben cambiar, no podemos continuar con aquella “estrategia fallida” que ha sido utilizada en los últimos años, no podemos “botar” a las fuerzas armadas a las calles sin mediar una limitante que garantice que la actuación del Ejército no constituya un ejercicio arbitrario

⁴⁴³ García Ramírez, Sergio, *Seguridad y justicia: Plan Nacional y reforma constitucional. El difícil itinerario hacia un nuevo orden*, Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional, núm. 05, IJJ-UNAM, 2019, p. 77.

⁴⁴⁴ *Ídem*.

o desmedido que traiga como consecuencia la vulneración a derechos humanos. Por ello, necesitamos una regulación jurídica que reglamente de manera “clara” la actuación que tendrán nuestras fuerzas armadas en labores de control del orden público. Una disposición jurídica que establezca a detalle la justificación del intervencionismo militar y acentúe las condiciones bajo las que se desarrollará.

En primer término, las fuerzas armadas deben regresar de inmediato a los cuarteles militares, su participación en funciones de seguridad pública no debe prolongarse. El segundo paso importante es desarrollar un proyecto de orden ejecutiva, un instrumento que sirva como modelo para regular la intervención “extraordinaria” de las fuerzas armadas en el control del orden público. Un dispositivo que enumere condiciones como: alcances, límites, temporalidad, necesidad, proporcionalidad, delimitación espacial y parámetros a los que deberá ajustarse la actuación militar. Por tanto, tomando como base elaboraremos el siguiente modelo de Decreto por el que se instruye a las fuerzas armadas participar “extraordinariamente” en tareas de control del orden público.

DECRETO por el que se instruye a las fuerzas armadas participar extraordinariamente en tareas de control del orden público.

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en el numeral 29, primer párrafo y 89, fracción VI, de la propia Constitución Federal.

Sección 1. Objeto. El crimen organizado se ha extendido a lo largo del territorio nacional, amenazando la seguridad de nuestro Estado. A finales de 2006, se identificaban cuatro grupos criminales que dominaban a nuestro país: la organización Tijuana / Arellano Félix, el cartel de Sinaloa, la organización Juárez / Vicente Carrillo Fuentes y el cartel del Golfo. No

obstante, en los últimos años, las organizaciones más grandes y estables se han fracturado en al menos veinte organizaciones principales.⁴⁴⁵ Estas organizaciones criminales, han creado un estado generalizado de violencia y abusos que demuestran su indiferencia insensible a la vida humana. Se han centrado en cometer brutales asesinatos y violaciones.

Estos grupos son los conductores de la delincuencia, la corrupción, la violencia y la miseria. En particular, el tráfico por los carteles de sustancias controladas ha provocado un resurgimiento en el abuso de drogas mortales y el correspondiente aumento de los delitos violentos relacionados con las drogas. Del mismo modo, la trata y el tráfico de seres humanos por grupos criminales podría crear una crisis humanitaria. Estos crímenes, junto con muchos otros, están enriqueciendo y fortaleciendo a estas organizaciones en detrimento de la población.

La inseguridad pública es una de las principales amenazas para la estabilidad, el fortalecimiento democrático y el desarrollo. Los cárteles de la droga y la criminalidad organizada se han convertido en uno de los grandes problemas de la población, en el principal motor de la violencia y la criminalidad. La mayor parte de la violencia que se está ejerciendo contra las personas, y específicamente los homicidios que se cometen, están relacionados con este tráfico y consumo de drogas y, en general, con la acción del crimen organizado. Se trata de un problema que no sólo atenta contra la seguridad y la vida de los ciudadanos, sino que se extiende hasta afectar directamente a los fundamentos de desarrollo económico, a la integridad misma del Estado y de las instituciones democráticas.⁴⁴⁶

⁴⁴⁵ Beittel, June S., "Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations", *Congressional Research Service*, 2018, pp. 09-10.

⁴⁴⁶ Morán Blanco, Sagrario, "La delincuencia organizada en Americana Latina: las fuerzas armadas contra el crimen organizado en México", *Revista electrónica Iberoamericana*, Madrid, vol. 4, núm. 01, 2010, p. 67.

- La violencia relacionada con el crimen organizado también ha conllevado a que miles de personas se hayan visto forzadas a desplazarse internamente en México durante los últimos años.⁴⁴⁷
- El 75% de los homicidios en México está vinculado al crimen organizado.
- Dentro de una organización criminal la gama de actividades a realizar para obtener ingresos es amplia, por ejemplo: el tráfico de drogas, la trata de personas, la exportación de minerales, la piratería, el cobro de piso, el robo de combustible, entre otros. En particular, el secuestro es una de estas actividades que le permiten a la delincuencia organizada generar ingresos, ya que cometer este delito forma parte del portafolio de actividades que llevan a cabo cotidianamente. Lo anterior, les permite a las organizaciones diversificarse, lo cual les garantiza que si en determinado momento las ganancias asociadas a su actividad primaria pasan por un mal momento se puede compensar cometiendo más este delito.⁴⁴⁸

Es de concluir que el crimen organizado en México, al igual que en otros países, es un fenómeno que de no atenderse y tratar de erradicarlo se convertirá en un cáncer que es capaz de acabar con las estructuras del estado, así como de la población en general, ya que, por un lado, la infiltración del mismo en el gobierno debilita su estructura de seguridad, dejando vulnerable a la población en general como ahora se ha empezado a percibir.⁴⁴⁹

Por tanto, se requiere un enfoque integral y decisivo para dismantelar estos grupos del crimen organizado y restaurar la seguridad para los mexicanos. Es una necesidad primordial combatir a la criminalidad organizada para recuperar los espacios perdidos.

Sección 2. Justificación. De acuerdo con el Índice de Paz México 2018, Guerrero se ha clasificado como el segundo Estado menos pacífico de

⁴⁴⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, Organización de los Estados Americanos OEA/Ser.L/V/II., doc. 48/13, 30 de diciembre 2013, párr. 71, p. 36.

⁴⁴⁸ Observatorio Nacional Ciudadano. Seguridad, justicia y legalidad, *Análisis integral del secuestro en México. Cómo entender esta problemática*, México, 2014, p. 39.

⁴⁴⁹ Llanas Texón, Miguel ángel, "El impacto social causado ante el incremento del crimen organizado en México", *Hechos y Derechos*, Revista del IJ-UNAM, núm. 49, enero-febrero 2019.

nuestro país.⁴⁵⁰ De todos los carteles de la droga que existen en México, cuatro han expandido su presencia en el estado de Guerrero, así como diversas fracciones criminales que basan sus actividades en la extorsión y el secuestro: los Beltrán Leyva, el cártel Sinaloa, los Caballeros Templarios, el cártel Nueva Generación de Jalisco, los Granados, que operan en la región de Tierra Caliente de Guerrero; los Rojos en la región norte y centro de Guerrero; los Ardillos (ubicados en la Montaña y el centro de Guerrero), así como el Cártel Independiente de Acapulco (CIDA), que presencia en el puerto del mismo nombre donde también opera la Barredora, un subgrupo del cártel del Pacífico, y Guerreros Unidos.⁴⁵¹

Lo anterior, es causante de la inseguridad que se vive en el Estado, quedando la población vulnerable para ser presa de las nuevas prácticas de la delincuencia, tales como el tráfico de armas, el tráfico de personas, el secuestro y la extorsión. Como consecuencia de ello, las atrocidades y crímenes violentos son comunes en Guerrero.⁴⁵²

- En 2017 se reportaron un total de 12,145 homicidios que parecía involucrar al crimen organizado. Según estas cifras, casi la mitad (49.7%) estaba concentrada en cinco estados con el mayor número de homicidios cometidos por el crimen organizado, totalizando 6,227 homicidios. El Estado de Guerrero con 1,654, encabezó la lista.⁴⁵³
- En 2018, el estado de Guerrero presentó los mayores eventos de desplazamiento que ocurrieron durante el año. El desplazamiento estuvo vinculado a la violencia generada por el crimen organizado y el narcotráfico.⁴⁵⁴

⁴⁵⁰ Institute for Economics and Peace, *Índice de Paz México 2018. Evolución y perspectiva de los factores que hacen posible la paz*, p. 18.

⁴⁵¹ Dirección General de Análisis Legislativo. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República, "La violencia en el Estado de Guerrero", *Mirada Legislativa*, núm. 66, noviembre de 2014, p. 05.

⁴⁵² Open Society Foundations, *Justicia fallida en el Estado de Guerrero*, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez y el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, 2015, p. 07.

⁴⁵³ A. Shirk, David, *et.al.*, "Drug violence in México. Data and análisis through 2017", *Justice in México. Department of Political Science and International Relations*, abril 2018, p. 24.

⁴⁵⁴ Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), *Global Report on Internal Displacement (GRID)*, 2018, p. 05

En suma, el tráfico de drogas es un fenómeno generalizado en México y de manera importante en el occidente de México, especialmente en Guerrero. Este último Estado tiene una larga historia de producción y tráfico de drogas (marihuana y amapola), especialmente en el área conocida como la 'Tierra Caliente'. En las últimas décadas, sin embargo, la situación ha adquirido una nueva dimensión.⁴⁵⁵ El crimen organizado a matado a tantos miles de mexicanos que es imposible contarlos.⁴⁵⁶

La situación se pone aún más difícil cuando "algunas instituciones estatales, incluida la policía, han sido infiltrados por el crimen organizado".⁴⁵⁷ Los integrantes de la policía son percibidos como altamente corruptos y muy vinculados con el crimen.⁴⁵⁸ Ante ese escenario, las instituciones policiales se han vuelto incapaces para combatir la problemática que genera el crimen organizado, han sido superadas por la fuerza que generan las agrupaciones delictivas.

De manera particular, el municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, tiene dos menciones nada envidiables. Primero, en el año 2017 fue considerada como la ciudad más letal de México.⁴⁵⁹ Segundo, en 2018 este destino turístico fue considerado como la segunda ciudad más peligrosa del mundo.⁴⁶⁰ Este destino turístico, el más importante de Guerrero, se ha vuelto víctima de la criminalidad organizada.

⁴⁵⁵ Maldonado Aranda, Salvador, "Stories of Drug Trafficking in Rural Mexico: Territories, Drugs and Cartels in Michoacán", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 94, abril 2013, p. 43.

⁴⁵⁶ World Policy Journal, *México: vigilante justice*, 2014, p. 06.

⁴⁵⁷ Open Society Foundations, *Broken justice in Mexico's Guerrero state*, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez y el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, 2015, p. 07.

⁴⁵⁸ Grijalva Eternod, Aúrea Esther, "Efectos de la corrupción y la desconfianza en la Policía sobre el miedo al delito. Un estudio exploratorio en México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, nueva época, año LXIII, núm. 231, septiembre-diciembre de 2017, p. 170.

⁴⁵⁹ Rodrigues, Thiago, "War zone Acapulco: urban drug trafficking in the Americas", *Contexto internacional*, vol. 39, septiembre-diciembre 2017, p. 626.

⁴⁶⁰ Camp Yeakey, Carol, *et. al.*, "A Comparative Study of the World's Most Dangerous Cities: Violence as the Ultimate Public Health Challenge", *Insights of Anthropology*, vol. 2, 2018, p. 67.

La ciudad de Acapulco atraviesa por una complicada situación, registra ciclos recurrentes de violencias, que se originan desde el ámbito político o institucional, social y delincencial. La particularidad del actual ciclo de violencias en la entidad se asocia a la disputa entre los grupos del crimen organizado por el control del comercio de “narcóticos”.

Como se reconoce, la violencia y la delincuencia son fenómenos que se han incrementado sistemáticamente en la ciudad de Acapulco, Guerrero, convirtiéndose en una preocupación pública de primera importancia. Sumemos a esto que las corporaciones policiales de este municipio han sido infiltradas por estos grupos delictivos.

Aunado a lo anterior, se necesita la intervención directa de las fuerzas armadas,⁴⁶¹ una participación “extraordinaria” para controlar el orden público y contrarrestar los problemas de inseguridad y violencia que se perciben en Acapulco de Juárez, Guerrero.

Sección 3. Condiciones. Será la política del poder ejecutivo a:

(A) fortalecer un plan estratégico de seguridad con el fin de frenar a las organizaciones criminales y organismos subsidiarios, incluyendo bandas criminales, carteles, crimen organizado organizaciones y otros grupos involucrados en actividades ilícitas que representan una amenaza para la seguridad pública, seguridad interior y seguridad nacional.

B) asegurarse de que las fuerzas armadas dan una alta prioridad y dedicar recursos suficientes a los esfuerzos para identificar, interceptar, interrumpir y desmantelar las organizaciones criminales y organismos subsidiarios, en particular mediante la investigación, aprehensión y enjuiciamiento de los miembros de estas organizaciones.

(C) maximizar el grado en que todas las agencias federales compartir información y coordinar con las agencias federales de aplicación de la ley,

⁴⁶¹ Toval Martín, Lucio, “Sistema de seguridad español y modelos policiales comparados”, en Collado Medina, José (coord.), *Teoría y práctica de la investigación criminal*, Instituto Universitario de Investigación sobre la paz, la seguridad y la defensa, Madrid, 2009, p. 27.

según lo permitido por la ley, con el fin de identificar, interceptar, y dismantelar las organizaciones criminales y organismos subsidiarios;

(E) desarrollar estrategias para maximizar la coordinación entre en Ejército, la Marina y la Policía Federal para contrarrestar los delitos;

Sección 4. Aplicación. En cumplimiento de la política establecida en la sección 2 de esta orden, las fuerzas armadas deberán *participar* excepcionalmente en labores de seguridad y control del orden público en el municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, cumpliendo los siguientes lineamientos:

a) Delimitación espacial: Las fuerzas armadas sólo podrán tener participación dentro del territorio que comprende el municipio de Acapulco, Guerrero.

b) Temporalidad: El intervencionismo del Ejército no podrá exceder de un año.

b) Limitantes de actuación: Las fuerzas armadas enmarcarán su actuación a los siguientes principios:

- Principio de prohibición de excesos. El nivel de fuerza utilizado debe ser acorde con el nivel de resistencia ofrecido. Así, los agentes deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza, según corresponda.

La fuerza empleada debe ser prudente y limitada, sólo para alcanzar el control y neutralización de la agresión. El uso de la fuerza está en directa relación con los medios que emplean las personas que participan en la agresión, su número y grado de hostilidad.

- Absoluta necesidad. Su intervención solamente tendrá lugar en aquellos casos donde ya se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control. Esto quiere decir que su participación será el último

acontecimiento. Se debe verificar si existen otros medios disponibles y, en caso de encontrarse, de ninguna manera podrá justificarse la intervención excepcional de las fuerzas armadas.

- Principio de prohibición contra el sufrimiento innecesario. A través del cual se obliga a los militares a distinguir entre las personas que, por sus acciones, constituyen una amenaza inminente de muerte o lesión grave y aquellas personas que no presentan esa amenaza, y usar la fuerza sólo contra las primeras.

Las fuerzas castrenses no deben infligir daño, dolor o destrucción que no sea necesario para completar la misión militar. Este principio sirve para recordar tanto al titular del Poder Ejecutivo como a las fuerzas armadas que existen ciertas limitaciones que acotan su conducta, principalmente en el cumplimiento de su misión.

- Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces. La participación de las fuerzas armadas deberá estar sujeta a supervisión y seguimiento por organismos civiles e independientes. Deberán instaurarse procedimientos de revisión que sean eficaces, que sirvan para verificar posibles violaciones a derechos humanos. Con esto se busca que, “en caso de muerte y lesiones graves u otras consecuencias de importancia, se envíe rápidamente un informe detallado a las autoridades competentes.

Sección 5. Disposiciones generales.

ARTÍCULO PRIMERO. Se instruye la participación excepcional de las fuerzas armadas en el municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, quedando supeditado su intervención a los lineamientos establecidos en la sección 4.

ARTÍCULO SEGUNDO. Las fuerzas armadas tendrán asignadas tareas de restauración del orden y seguridad pública, en el combate a la delincuencia organizada o en contra de actos que atenten contra la seguridad de la

nación, para lo cual contará con los recursos humanos, materiales, técnicos, tecnológicos, tácticos y estratégicos, que le permitan cumplir con tales misiones.

ARTÍCULO TERCERO. La actuación de las fuerzas armadas deberá regirse por el respeto irrestricto de los derechos humanos y el orden jurídico mexicano.

ARTÍCULO CUARTO. Las fuerzas armadas recibirán adiestramiento y capacitación especializada en el manejo de situaciones críticas de perturbación o alteración de la paz social y seguridad pública, cuya finalidad será el restablecimiento del orden público y del Estado de Derecho.

TRANSITORIOS

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. La Secretaría de la Defensa Nacional llevará a cabo las acciones pertinentes para proveer los recursos humanos, materiales y presupuestarios necesarios para dar cumplimiento al presente Decreto,

CONCLUSIONES

Desde hace algunos años, los mexicanos hemos venido caminando en un sendero escabroso, lleno de espinas, con una caída hacia el vacío. Ante el contexto de alarmante inseguridad y violencia generalizada que vivimos, cada vez es más común ser víctima de la delincuencia, se hace frecuente pasar a formar parte de aquella cifra que te convierte en víctima de algún delito, donde es imposible salir a las calles sin temor, donde el cobro de piso a comerciantes empieza a ser un “impuesto criminal” obligatorio. Un México donde el crimen organizado se ha convertido en un grupo de poder ilegítimo, altamente violento, con capacidad suficiente para cometer brutales asesinatos y violaciones.

Algo está pasando, nos hemos convertido en un sociedad insensible e indiferente, donde lo “anormal” pasó a ser “normal” para todos. Un panorama donde los asesinatos se han convertido en algo ordinario de ver, un México donde la normalidad es que cada día se cometa un crimen, donde las malas noticias pasan a formar parte de la cotidianidad. Sorprende enormemente que se tome como aspecto rutinario, como simples estadísticas, la gran cantidad de muertes que se cometen en nuestro país. Es impresionante que se pierda la capacidad de asombro ante la crueldad de los métodos utilizados para cometer crímenes.

Ante ello, lo peor que podemos hacer es no hacer nada, seguir como hasta ahora y dejar que las cosas se compliquen aún más. Debemos empezar a encontrar la posible respuesta ante la crisis de seguridad que acecha a nuestro país. Por supuesto, esta tarea no es sencilla, aunque quisiéramos, no se puede resolver a corto plazo un problema tan complejo como lo es la criminalidad organizada que durante muchos años ha venido creciendo, cambiando y perfeccionando, lo que los ha llevado a adquirir dominio en la totalidad del territorio nacional.

Desafortunadamente, nuestras instituciones policiales poco o nada pueden hacer en la situación en que se encuentran, en un estado deplorable,

generalmente olvidados, mal pagados, poco capacitados, con escaso equipamiento, sin recursos económicos, plagados por la corrupción, superadas por mucho por la fuerza que genera la delincuencia organizada. Por ello, las corporaciones policiales serían las menos indicadas para enfrentar el problema. Sencillamente, por sí solas, no tienen la capacidad para hacerlo.

Como primera alternativa, se decidió crear otra “institución de policía” con formación y desempeño regida por la “doctrina policial”, a quien se le encomendaría la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el combate a la delincuencia, una Guardia Nacional. Los cuestionamientos que surgen son: ¿Por qué crear otra institución policial cuando las que ya tenemos se encuentran en total abandono? ¿Cuánto tiempo tardará la Guardia Nacional en conformarse? ¿Cuánto tiempo tendremos que esperar para ver resultados? ¿A caso los mexicanos seguiremos a la espera a que surjan policías aptos para enfrentar la delincuencia organizada? ¿Qué sucederá si la Guardia Nacional no genera resultados positivos?

Lejos de empeñarse en reforzar las corporaciones de seguridad pública que ya existen, nuestros legisladores “pensaron” que era más sencillo crear otra institución de policía que, sin duda alguna, tardará varios años en constituirse y otros más en dar resultados. Aunque parezca iluso, no nos queda más que “creer” que esta nueva institución de policía será distinta, no se dejará seducir por la corrupción, mucho menos generará detenciones arbitrarias, tortura, privación de vida y otras violaciones de derechos humanos. No nos quedan más que estar “esperanzados”.

No obstante, los mexicanos no podemos continuar soportando los duros golpes que nos deja la inseguridad, no podemos quedar a la espera, no podemos apostarle todo a una nueva institución de policía de la que desconocemos si nos dará buenos resultados. Pues, es incuestionable, para acabar con el problema de la violencia e inseguridad en México, necesitamos más que una Guardia Nacional. De cierta manera, ante circunstancias extraordinarias, necesitamos decisiones extraordinarias, por lo que la

participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública se convierte en la excepcionalidad.

Claro está, aquellos que rechazan la participación del Ejército en tareas de seguridad pública, tienen razones suficientes para hacerlo. Aquel “plan” utilizado por los gobiernos previos que solo consistía en botar militares a las calles para atender situaciones de inseguridad pública, no fue lo que se esperaba. Durante la presencia permanente del Ejército en las calles, la disminución en los índices de paz, alza en el número de homicidios, incremento en las cifras de desplazamiento interno, desapariciones forzadas, elevada tasa de secuestros, ascenso considerable en el número de quejas presentadas ante la CNDH por abusos perpetrados por las fuerzas armadas, fueron las principales consecuencias de esta “estrategia fallida”.

A pesar de ello, hoy más que nunca debemos aceptar que, es ingenuo continuar con el rechazo hacia el Ejército, hoy más que nunca lo necesitamos, no podemos prescindir de su participación para hacerle frente a los problemas que padecemos. Por supuesto, esta última alternativa no equivale entregarle - como lo hace el quinto transitorio del decreto de reforma que crea la Guardia Nacional- al presidente la facultad de disponer *discrecionalmente* de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública. Tampoco denota otorgarle al Ejército amplias facultades de actuación, sin contrapesos institucionales. De ninguna manera significa entregarles por completo a nuestras fuerzas armadas el control absoluto del orden público. Todo lo contrario, necesitamos un plan distinto, una estrategia que sea suficiente.

El primer paso de esta estrategia es regresar de inmediato a las fuerzas armadas a donde deben estar, a los cuarteles militares. Su participación en funciones de seguridad pública no debe perpetuarse, debe considerarse como una medida “excepcional” y como tal, solo en situaciones extraordinarias podrán tener intervención. El segundo paso, es necesario crear una regulación jurídica que reglamente de manera “clara” la actuación que tendrán nuestras fuerzas armadas. Una disposición jurídica que establezca a detalle la

justificación del intervencionismo militar y acentué las condiciones bajo las que se desarrollará. Es aquí donde surgen las ordenes ejecutivas como marco regulatorio de la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública.

El cuestionamiento es ¿Por qué a través de una orden ejecutiva? Porque pueda emplearse de inmediato, no tendrá demoras en su implementación. Un decreto ejecutivo que sea la respuesta inmediata ante una crisis de violencia e inseguridad producida en un lugar y tiempo específico. Debe quedar claro, las Fuerzas Armadas deben regresar de inmediato a los cuarteles, su participación en funciones de seguridad pública no debe prolongarse. Y, solo a través de las ordenes ejecutivas, poder recurrir a la fuerza castrense cuando las instituciones civiles de seguridad se vean rebasadas en su capacidad operativa y se esté frente a una situación de urgencia. Necesitamos un dispositivo que enumere condiciones como: alcances, límites, temporalidad, necesidad, proporcionalidad, delimitación espacial y parámetros a los que deberá ajustarse la actuación militar.

Claro está, esto solo es una parte del entramado, la participación excepcional de las fuerzas armadas en labores de control del orden público no es la solución definitiva, pero sí es el inicio. De manera conjunta, no podemos olvidar: a) la capacitación de policías; b) capacitación de Ministerios Públicos; c) fortalecimiento de los órganos de procuración de justicia; d) sistema penitenciario (prisión preventiva); entre otros temas importantes. Debe quedar claro, no hay soluciones sencillas para problemas tan complejos.

BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, Víctor, *48 periodo extraordinario de sesiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en México: dialogo jurisprudencial e impacto de sus sentencias*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), 2014.

Ackerman, John, "La bandera de la sociedad civil", *Hechos y Derechos*. Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, núm. 49, enero-febrero 2019.

Aguilera Portales, Rafael y González Cruz, Joaquín, "Introducción", en Aguilera Portales, Rafael y González Cruz, Joaquín (coords.), *Políticas de seguridad pública. Análisis y tendencias criminológicas y políticas actuales*, México, Porrúa, 2011.

Aguirre Espinoza, Santiago (Especialista del Centro de Derechos Humanos, Miguel Agustín Pro.), Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, de Defensa Nacional, de Marina y Estudios Legislativos Segunda, respecto de la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, Senado de la República, 13 de diciembre de 2017.

Ahmed, Azam y Schmitt, Eric, "Mexican military runs up body count in drug war", *The New York Times*, impreso el 26 de mayo de 2016.

Álvarez Icaza, Emilio, *Seguridad pública, prevención del delito y derechos humanos; construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos*, CDHDF, 2004.

Álvarez Icaza Longoría, Emilio, "Seguridad pública, constitución y Derechos Humanos", en Peñaloza, Pedro José (coord.), *Seguridad pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, México, Porrúa, 2005.

Amartya Sen, *How to Judge Globalism*.

Amparo Casar, María, *México: anatomía de la corrupción*, 2ª ed., Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO), octubre de 2016.

Amparo Casar, María, "La corrupción: enemigo público #1", *La corrupción en México: transamos y no avanzamos. Índice de Competitividad Internacional 2015*, Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO), 2015.

Angulo Jacovo, Juan Manuel, *Seguridad nacional y derechos humanos en México (1917-2008)*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), 2014.

Annan, Kofi A., *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Prefacio*, Oficina contra la Droga y el Delito. Naciones Unidas, 2004.

Antemate Mendoza, Miguel Ángel, ¿Amnistía para criminales? De qué estamos hablando, *Derecho en acción*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), mayo 2018.

Appadurai, Arjun, *El rechazo de las minorías. Ensayo sobre la geografía de la furia*, trad. Alberto E. Álvarez y Araceli Maira, España, TusQuets, 2007.

Arriagada, Irma, "Seguridad ciudadana y violencia en América Latina", en Carrión, Fernando (ed.), *Seguridad ciudadana ¿Espejismo o realidad?*, Ecuador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede académica de Ecuador, 2002.

Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio, "Uso y abuso del decreto ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 111, septiembre-diciembre 2017.

A. Shirk, David, *et.al.*, "Drug violence in México. Data and análisis through 2017", *Justice in México. Department of Political Science and International Relations*, abril 2018.

Ávila Akerberg, Andrés, "La consideración del medio ambiente como asunto de seguridad nacional", *Revista de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional Autónoma de México*, núm. 107, mayo-agosto, 2010.

Baena Paz, Guillermina, "La urgencia de entender y aplicar la seguridad humana", en Uribe Arzate, Enrique, y Flores Martínez, Alejandra (coords.), *Seguridad pública y justicia penal. Un enfoque desde la seguridad humana*, México, Editorial Novum, 2014.

Barbosa Castillo, Gerardo, "Justicia, justicia transicional y Fuerzas Armadas: un análisis desde la perspectiva del derecho penal", en Bernal Pulido, Carlos, *et. al.* (ed.), *Justicia transicional: el papel de las Fuerzas Armadas*, t. III, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2016.

Barbosa Huerta, Luis Miguel Gerónimo, Iniciativa que expide la Ley de Seguridad Interior, Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 11 de enero de 2017.

Beer, Yishai, "Humanity considerations cannot reduce war's hazards alone: revitalizing the concept of military necessity", *The European Journal of International Law*, vol. 26, núm. 04, 2016.

Beittel, June S., "Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations", *Congressional Research Service*, 2018.

Barrios, Miguel Ángel, *Seguridad ciudadana. De lo municipal a los continental*, Argentina, Biblos, 2013.

Borjón Nieto, José J., "La lucha contra el crimen organizado y las sombras de la militarización", en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Régimen jurídico de las Fuerzas Armadas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.

Barrón Cruz, Martín Gabriel, *Violencia y seguridad en México en el umbral del siglo XXI*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2012.

Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, trad. Bernardo Moreno y Ma. Rosa Borrás, España, Paidós Ibérica, 2008.

Beck, Ulrich, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, trad. Jorge Navarro, Daniel Jiménez y Ma. Rosa Borrás, España, Paidós Básica, 1998.

Bernal Pulido, Carlos, "La aporía de la justicia transicional y el dilema constitucional del marco jurídico para la paz", en Bernal Pulido, Carlos, *et. al.* (ed.), *Justicia transicional: retos teóricos*, t. I, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2016.

Bickford, Louis, "Transitional justice", en Shelton, Dinah (ed.), *The encyclopedia of genocide and crimes against humanity. T-Z index*, vol. 3, Thomson Gale, 2005.

Burchard, Christoph, “¿Es efectivo el castigo penal de combatientes en un conflicto armado? Reflexiones iniciales sobre maneras para vencer la ignorancia sobre la eficacia de soluciones penales en la justicia transicional”, en Jonh Zuluaga, Francisco Cortés Rosas y Kai Ambos (coords.), *Justicia transicional y derecho penal internacional*, Colombia, Konrad Adenauer Stiftung, Siglo del Hombre Editores, Centro de Estudios de Derecho Penal y Procesal Penal Latinoamericano (CEDPAL), Alexander Von Humbolt Stiftung, 2018.

Bustamanete Rúa, Mónica María, Pabón Giraldo, Liliana Damaris, *et. al.*, “La justicia de transición en Colombia: breve estudio desde la dimensión procesal”, en Agudelo Mejía, Dimaro, *et. al.* (coords.), *Justicia transicional*, Colombia, Universidad de Medellín, 2017.

Caballero Delgadillo, Juan Antonio, *La intervención del Ejército en la seguridad pública interior. La alternativa adoptada para la salvaguarda de los derechos y patrimonio de las personas en México*, México, Fontamara, 2015.

Cadena Montenegro, José Luis, “Geopolítica del narcotráfico. México y Colombia: la equivocación en el empleo de las fuerzas militares”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, vol. LII, núm. 210, septiembre-diciembre-2010.

Camilo Osorio, Luis, “Uso de la fuerza pública y otras medidas de seguridad en Colombia”, en Álvaro Vizcaíno Zamora (coord.), *El uso de la fuerza pública en un Estado democrático de derecho. Memoria del Congreso Internacional*, México, INACIPE, 2011.

Camp Yeakey, Carol, *et. al.*, “A Comparative Study of the World’s Most Dangerous Cities: Violence as the Ultimate Public Health Challenge”, *Insights of Anthropology*, vol. 2, 2018.

Canton, Santiago A., “Amnesty Laws”, en *Victims Unsilenced. The Inter-American Human Rights System and Transitional Justice in Latin America*, Washington, DC, Due Process of Law Foundation, 2007.

Cano, Ignacio, “Políticas de Seguridad Pública en Brasil: tentativas de modernización y democratización versus la guerra contra el crimen”, *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, núm. 05, año 3, 2006.

Cantú, Silvano, “Contra la legalización de la ilegalidad: un repaso a la Ley de Seguridad Nacional”, *dfensor. Revista de derechos humanos*, año 9, no. 8, agosto 2011.

Carmona Contreras, Ana, “El decret llei en temps de crisi”, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 47, diciembre de 2013.

Carreón Perea, Héctor, “¿Ley de reducción de penas para informantes de la delincuencia?”, *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Hechos y Derechos*, núm. 47, septiembre-octubre 2018.

Carvalho, Andréa y Navarro, Miguel A. Esteban, “Inteligencia: concepto y práctica,” en González Cussac, José Luis (coord.), *Inteligencia*, España, tirant lo Blanch, 2012.

Chabat, Jorge, “La seguridad en la política exterior de Calderón”, *Foro Internacional*, vol. LIII, núm. 3-4, 213-214, julio-diciembre 2013.

Chamberlin, Michael, "La transparente oscuridad del Ejército", en Jonathan Fox, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez (coords.), *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*, México, Fundar Centro de análisis e Investigación-Institute Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007.

Chomsky, Noam, "Plan Colombia", *INNOVAR. Revista de ciencias administrativas y sociales*, núm. 16, julio-diciembre. 2000.

Correas, Oscar, "Criminalización de la protesta social. El contexto", en Correas, Oscar, *La criminalización de la protesta social en México*, México, Coyoacán-UNAM, 2011.

Corzo Sosa, Edgar, "Derecho humano de manifestación pública: limitación y regulación", en García Peña, José Heriberto y Godínez Méndez, Wendy A. (coords.), *Temas actuales del derecho. El derecho en la globalización*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas IJ-UNAM, 2014.

Dammert, Lucía, *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*, vol. 2, Ecuador, Flacso-Quito, Alcaldía Metropolitana, 2007.

Davara, Fernando, "Las TIC y las amenazas a la seguridad nacional; ciberseguridad", en Fernández Hernández, Antonio (coord.), *Nuevas amenazas a la seguridad nacional. Terrorismo criminalidad organizada y tecnologías de la información y la comunicación*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013

Eduard, Vinyamata, "Prólogo", en Vinyamata, Eduard (coord.), *Seguridad humana*, Valencia, tirant lo Blanch, 2013.

Entrena Durán, Francisco, "Los territorios locales como espacios sociales: una aproximación a sus dinámicas en la era de la globalización", en Sánchez Vera, Pedro y Riella, Alberto (eds.), *Globalización y perspectivas de la integración regional*, España, Universidad de Murcia-edit.um-ReDeTIR, 2010.

Escalante Hernández, Jaime José, *La delincuencia organizada y su influencia en la seguridad y defensa hemisférica*, Washington, DC, Fort Lesley J. Mc. Nair, abril 2003.

Estrada Rodríguez, José Luis, "Democracia, Estado y seguridad ciudadana. Descripción teórica sobre la ruptura en el paradigma del Estado como garante exclusivo de la seguridad", *Alegatos*, núm. 84, mayo-agosto, 2013

Escuela de las Américas (SOA), *Manual de Inteligencia de Combate*, School of the Américas.

Fernández Hernández, Antonio, "Ciberamenazas a la seguridad nacional", en Fernández Hernández, Antonio (coord.), *Nuevas amenazas a la seguridad nacional. Terrorismo, criminalidad organizada y tecnologías de la información y la comunicación*, Valencia, tirant lo blanch, 2013.

Fernández Rodríguez, José Julio, Sansó-Rubert Pascual, Daniel, "El recurso constitucional a las Fuerzas Armadas para el mantenimiento de la seguridad interior: el caso de Iberoamérica", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIII, núm. 128, mayo-agosto 2010.

Flores Pérez, Carlos Antonio, Seminario Internacional “Violencia armada, crimen organizado y política en América Latina”, coordinado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM (IIS-UNAM), 08 de abril de 2014.

Flores Díaz, César Alejandro, “El Estado de excepción en la época actual”, *Apuntes Electorales*, año XIII, núm. 50, enero-junio 2014.

Frankenberg, Günter, *Técnica estatal. Perspectivas del Estado de derecho y el estado de excepción*, trad. Pablo Guillermo Lucero, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2014.

García Cervantes, Ricardo, 48 periodo extraordinario de sesiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en México: dialogo jurisprudencial e impacto de sus sentencias, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), 2014.

García, Prudencio, “Máximos factores generadores de la violación de Derechos Humanos en el ámbito de la moral militar actual”, en *Fuerzas Armadas y derechos humanos ¿Es posible alcanzar el equilibrio?*, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, febrero 2000.

García Ramírez, Sergio, *Seguridad y justicia: Plan Nacional y reforma constitucional. El difícil itinerario hacia un nuevo orden*, Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional, núm. 05, IIJ-UNAM, 2019.

Garrido Cuenca, M., “Seguridad y servicios de inteligencia”, en Ortega, Álvarez, Luis (dir.), *La seguridad integral europea*, España, LexNova, 2005.

Giddens, Anthony, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, trad. Pedro Cifuentes, Madrid, Taurus, 2000.

Giddens, Anthony y Bauman, Z., *Las consecuencias perversas de la modernidad. Modernidad, contingencia y riesgo*, trad. Celso Sánchez Capdequi, Barcelona, Anthropos, 1996.

Godoy, Lorena y Arriagada, Irma, *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Chile, 1999.

González Chévez, Héctor, “Las policías municipales, una amenaza para la seguridad ciudadana (comentarios a la iniciativa de reforma constitucional del presidente Peña Nieto en materia de seguridad pública)”, en Cabrera Dircio, Julio, Montero Zendejas, Daniel y González Chévez, Héctor (coords.), *Las reformas constitucionales y su impacto en el Municipio*, México, Fontamara/Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), 2015.

González Fernández, José Antonio, “La seguridad pública en México”, en Garza Salinas, Mario A. y Peñaloza, Pedro José (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM), Serie Doctrina Jurídica, núm. 120, 2002.

González Ruiz, Samuel, “Seguridad pública y Derechos Humanos: acciones positivas estatales para su efectiva garantía”, en Peñaloza, Pedro José (coord.), *Seguridad pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, México, Porrúa, 2005.

Grijalva Eternod, Aúrea Esther, “Efectos de la corrupción y la desconfianza en la Policía sobre el miedo al delito. Un estudio exploratorio en México”, *Revista*

Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, nueva época, año LXIII, núm. 231, septiembre-diciembre de 2017.

G. Teitel, Ruti, *Justicia transicional*, trad. De María José Viana Cleves, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2017.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo, *Transparencia y seguridad nacional*, 18 cuaderno de transparencia, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), 2015.

Hernández Emparanza, Domingo, "Parámetros sobre el derecho a la protesta social y garantías constitucionales. El caso chileno", en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. 20º. Año*, Colombia, 2014.

Herrera-Lasso, Luis y González, Guadalupe, "Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México", en Aguayo Quezada, Sergio, y Bagley, Bruce Michael (comps.), *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, 2ª. ed., México, siglo veintiuno editores, 2002.

Hitters, Juan Carlos y Fappiano, Oscar L., *Derecho internacional de los derechos humanos. Derechos protegidos. Suspensión de garantías*, t. II, vol. 2, Argentina, 2007.

Huerta González, Arturo, "Los problemas económicos y su impacto en la seguridad nacional", *Revista Economía Informa Universidad Nacional Autónoma de México*, núm. 376, septiembre-octubre, 2012.

Ibáñez Najar, Jorge Enrique, *Justicia transicional y comisiones de la verdad*, segunda ed., Colombia, Fundación Berg Oceana Aufklärung, 2017.

Jan Jarab, representante en México de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), boletín de prensa no. 2227, 21 de marzo de 2018.

John Kelly, Secretario de Seguridad Nacional, National Security Committee of the House of Representatives, 07 de febrero de 2017.

June S. Beittel, Analyst in Latin American Affairs, *Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations*, abril 25, 2017,

Keeley, Brian, *Desigualdad de ingresos. La brecha entre ricos y pobres*, Paris, OCDE-UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas, 2018

Lacey, Marc, "In Drug War, Mexico Fights Cartel and Itself", *The New York Times*, March 29, 2009.

Lima Malvido, María de la Luz, "De la política criminal a la seguridad nacional", en García Ramírez, Sergio y De González Mariscal, Olga Islas (coords.), *La situación actual del sistema penal en México. XI jornadas sobre justicia penal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)/Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ)/Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), 2011.

Llanas Texón, Miguel ángel, "El impacto social causado ante el incremento del crimen organizado en México", *Hechos y Derechos*, Revista del IIJ-UNAM, núm. 49, enero-febrero 2019.

Lobera Josep y Rogero-García, Jesús, “Medición de la cristalización electoral de un movimiento de protesta: de la indignación al voto”, *EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*, núm. 38, septiembre-diciembre, 2017.

López Ayllón, Sergio, y Posadas Urtusuástegui, Alejandro, *Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada*, número 18, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2006.

Maldonado Aranda, Salvador, “Stories of Drug Trafficking in Rural Mexico: Territories, Drugs and Cartels in Michoacán”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 94, abril 2013.

Mazzetti, Mark, *Cómo la CIA se convirtió en una organización asesina. La guerra en las sombras*, trad. Ricardo Artola, España, Crítica Barcelona, 2013.

McCune, James y Kania, Elsa, “Turf wars and the mexican government’s strategy”, en Walsh Kathryn y Ray, Tia (coords.), *The war on mexican cartels options for U.S. and mexican policy-makers*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University.

Martínez Espasa, José, *Las políticas públicas de seguridad ciudadana. Análisis y propuestas desde la criminología*, Valencia, tirant lo Blanch, 2016.

Martínez López, Ricardo Iván, *El problema del narcotráfico y la intervención del Ejército en tareas policíacas*, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2008.

Méndez Ortiz, Emiliano y Tenca, Mariano, “Introducción a la prevención del delito y la seguridad ciudadana”, en Méndez Ortiz, Emiliano y Tenca, Mariano (com.), *Manual de prevención del delito y seguridad ciudadana*, Argentina, Didot, 2018.

Medina Ariza, Juanjo, *Políticas y estrategias de prevención del delito y seguridad ciudadana*, Argentina, EDISOFER-B de F, 2011.

Mendia Azkue, Irantzu, *Trantsiziozko justizia: dilemak eta kritika feminista*, Hegoa-Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional-Universidad del País Vasco cuadernos de Trabajo/Lan-Koadernoak Hegoa, nº 59, 2012.

Meyer, Maureen, “La policía en México. Muchas reformas, pocos avances”, *Wola*, mayo 2014.

Meza O., Lucía y Soto M., Daniel, “Seguridad, derechos humanos y democracia: ¿Un nuevo paradigma?”, *Revista IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos)*, núm. 49, año 2009.

Moloeznik, Marcos Pablo y Suárez de Garay, María Eugenia, “El proceso de la militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)”, en *Revista Frontera Norte*, v. 24, no. 48, jul-dic, 2012.

Moloeznik, Marcos Pablo, “Reflexiones sobre el proceso de militarización de la seguridad pública en México”, *Derecho en acción*, CIDE, diciembre 2015.

Montemayor, Carlos, *La guerrilla recurrente*, México, Debate, 2007.

Montero Zendejas, Daniel, “La crisis del Estado y de la seguridad”, en Cabrera Dircio, Julio, González Chévez, Héctor y Montero Zendejas, Daniel (coords.),

Las reformas constitucionales y su impacto en el Municipio, México, Fontamara/Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), 2015.

Montero Zendejas, Daniel, “Las drogas en la legislación nacional e internacional”, *Inventio*, Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), año 2010.

Morán Blanco, Sagrario, “La delincuencia organizada en Americana Latina: las fuerzas armadas contra el crimen organizado en México”, *Revista electrónica Iberoamericana*, Madrid, vol. 4, núm. 01, 2010.

Morris D., Stephen, “Corruption, Drug Trafficking, and Violence in Mexico”, *Revista The Brown Journal of World Affairs*, vol. XVIII, issue II, spring-summer 2012.

Muniesa Fernando J. y Camacho, Diego, *La España Otorgada. Servicios de Inteligencia y Estado de Derecho*, España, Anroart, 2015.

Nerio Monroy, Ana Luisa, “La militarización de la seguridad pública y su impacto en los derechos humanos de la población en situación de vulnerabilidad”, *dfensor. Revista de Derechos Humanos*, núm. 08, año IX, agosto de 2011.

Nieto, Nubia, “Political corruption and narco trafficking in México”, *Transcience. A journal of global studies*, vol. III, issue 2, 2012.

Núñez Torres, Michael Gustavo, “Acerca de la difícil relación entre seguridad pública y derecho constitucional”, en Núñez Torres, Michael Gustavo (coord.), *Derechos humanos, seguridad pública y Constitución*, México, INACIPE, 2016.

Nogueria Alcalá, Humberto, “El uso del postulado de proporcionalidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre libertad de expresión”, *Estudios Constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca, año 9, núm. 1, 2011.

Ortega Contreras, Carolina, “El tránsito de seguridad del Estado a seguridad ciudadana en Colombia (1991-2013): una aproximación desde los referenciales de política pública”, *Revista Ciudades, Estados y Política*, vol. 3, núm. 2, 2016.

Otero, Fernández, Luis, “Las Fuerzas Armadas en el umbral del siglo XXI, a la luz de los derechos humanos y los procesos de consolidación democrática”, *Fuerzas Armadas y derechos humanos ¿Es posible alcanzar el equilibrio?*, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, febrero 2000.

Palacios Arzate, José Luis y Sierra Velázquez, José de Jesús, “El concepto de seguridad ciudadana: una perspectiva desde los estudios para la paz”, en Estrada Rodríguez, José Luis (coord.), *Seguridad ciudadana: visiones compartidas*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México (iapem), Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), 2014.

Pavarini, Massimo, “Seguridad frente a la criminalidad y gobierno democrático de la ciudad. Una visión entre el centro y el margen”, en Tenorio Tagle, Fernando, *et.al., Seguridad pública. Tres puntos de vista convergentes*, México, Coyoacan, 2006.

Pereyra, Guillermo, “México: violencia criminal y guerra contra el narcotráfico”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, núm. 03, julio-septiembre 2012.

Pérez Francesch, Joan Lluís y Gil Márquez, Tomás, “Las Estrategias de Seguridad: instrumentos para la lucha por un mundo más libre y seguro. Una visión desde España, *Revista de Derecho*, Universidad del Norte Barranquilla, núm. 44, julio-diciembre, 2015.

Pérez Francesch, Joan Lluís, “La amenaza del terrorismo yihadista y de la criminalidad organizada transnacional”, en Molinares Hassan, Viridiana y Pérez Francesch, Joan Lluís (eds.), *En defensa del estado de derecho. Estudios sobre las tensiones entre la seguridad y la libertad en el mundo de hoy*, Colombia, Ibañez, 2016.

Peña Razo, Francisco Javier, *La seguridad humana para la reconstrucción del concepto de seguridad pública en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2011, p. 29.

Pérez García, Gabriela, “Diagnostico sobre la seguridad pública en México”, *Fundar*, Centro de Análisis e Investigación, abril de 2004

Piñeyro, José Luis, “Las Fuerzas Armadas mexicanas en la seguridad pública y la seguridad nacional”, en Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica (coords.), *Seguridad nacional y seguridad interior*, vol. XV, México, El Colegio de México, 2010.

Presno Linera, Miguel Ángel, “El primer anteproyecto de Ley Orgánica para la Protección de la Seguridad”, *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, no. 34, 2o. semestre, 2014.

Quigley, Bill, *The case for closing the School of the Americas*, Brigham Young University. *Journal of Public Law*, vol. 20, issue I, 2005.

Quinche Ramírez, Manuel Fernando, Urrego Ortiz, Franky, “Los decretos en el sistema normativo colombiano. Una política estatal de invención normativa”, *Vniversitas. Revista de Ciencias Jurídicas*, núm. 116, julio diciembre 2008.

Ramos-Paúl de la Lastra, Ignacio y Bernárdez Cabello, Olaf, “Retos de la tutela judicial efectiva frente a las ciberamenazas”, en De Tomás Morales, Susana (dir.), *Retos del derecho ante las nuevas amenazas*, Madrid, Dykinson, 2015.

Ríos Martín, Julián Carlos, *Justicia restaurativa y transicional en España y Chile. Claves para dignificar víctimas y perpetradores*, Granada, Editorial Comares, 2017.

R. Mayer, Kenneth, *With the stroke of a pen: executive orders and presidential power*, Estados Unidos, Princeton University Press, 2001.

Rodrigues, Thiago, “War zone Acapulco: urban drug trafficking in the Americas”, *Contexto internacional*, vol. 39, septiembre-diciembre 2017.

Rodríguez Montenegro, Gina Paola, “Los límites del perdón. Notas sobre la justicia transicional en Sudáfrica, Centroamérica y Colombia,” *Justicia Juris*, vol. 7, núm. 2, julio- diciembre 2011.

Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo, “Antiguas y nuevas amenazas a la seguridad de American Latina”, *Bien Común*, vol. 13, núm. 152, agosto 2007.

Romero Serrano, Juan, *La enseñanza de las Fuerzas Armadas orientada al siglo XXI*, Working papers 320, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2013.

Roncken, Theo, “El sistema nacional de seguridad ciudadana y sus alcances para el vivir bien”, en Zavaleta Betancourt, José Alfredo (coord.), *El laberinto de la inseguridad ciudadana. Bandas criminales, seguridad de fronteras y regímenes penitenciarios en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2014.

Rueda Cabrera, Antonio, “La actuación de las fuerzas armadas en labores de seguridad. Análisis histórico, normativo y funcional de la institución armada mexicana”, *Una voz Pro Persona*, febrero 2013.

Ruiz, Pablo, “Entrenamiento militar “Made in USA”: Civiles y uniformados se entrenan para matar en el continente”, *Resumen Latinoamericano. La otra cara de las noticias de América y el tercer mundo*, 16 de marzo de 2017.

Saín, Marcelo Fabián, *Guía de evaluación del estado de la seguridad ciudadana en América Latina*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-Centro Regional de Conocimientos y Servicios para el Desarrollo en América Latina y el Caribe (SURF LAC), octubre 2005.

Salazar Ugarte, Pedro, “Estado de excepción, suspensión de derechos y jurisdicción”, en Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo, Caballero Ochoa, José Luis, et. al. (coords.), *Derechos humanos en la constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, t. I, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM)-Fundación Konrad Adenauer, 2013.

Salazar, Pedro, “La Ley de Seguridad Interior viola derechos fundamentales de la población”, *seminario Ley de Seguridad Interior*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Boletín UNAM-DGCS-091, 12 de febrero de 2018.

Sánchez Cordero, Olga, Conferencia ¿Olvido, verdad o justicia?, Colegio de México, 17 de julio de 2018.

Sánchez Ramírez, María Cristina; Vázquez Correa, Lorena; Aguirre Quezada, Juan Pablo (2019), “Aportes de las Audiencias Públicas en el Congreso de la Unión sobre Guardia Nacional”, *Temas de la Agenda*, no. 11, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Santos Villareal, Gabriel Mario, *Seguridad nacional: un concepto ampliado y complejo*, México, Subdirección de Política Exterior del Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, 2009.

Sassen, Saskia, “Una sociología de la globalización”, *Revista Análisis Político*, Colombia, núm. 61, septiembre-diciembre, 2007.

Segal Feilich, Ariel, “Totalitarismo, dictadura y autoritarismo: definiciones y redefiniciones”, *Revista Gobierno y Gestión Pública. Revista digital del Instituto de Gobierno y de Gestión Pública de la Universidad de San Martín de Porres*, vol. 01, núm. 01, año 2014.

Sepúlveda I., Ricardo J., “Artículo 21. El sistema de seguridad pública y los derechos humanos”, en Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo, Caballero Ochoa, José Luis, Steiner, Christian (coords.), *Derechos Humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Suprema Corte de Justicia de la Nación-

Fundación Konrad Adenauer-Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, 2013, t. II.

Shirk, David A., *The drug war in México. Confronting a shared threat*, Council on Foreign Relations, Council special report no. 60, 2011

Soprano, German, *Las misiones subsidiarias de las Fuerzas Armadas argentinas en el siglo XI. VII jornadas de sociología de la Universidad Nacional de la Plata*, Argentina, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2014.

Suárez Enríquez, Ximena, “Justicia olvidada. La impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldado en México”, *WOLA. Advocacy for Human Rights in the Americas*, noviembre 2017.

Tamaris Sánchez, Gabriel Alejandro, “Sobre WikiLeaks: pragmatismo, propaganda y espionaje en la era cibernética”, en Orozco, José Luis (coord.), *Democracia fallida, seguridad fallida*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Fontamara-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2001.

Tenorio Cueto, Guillermo A., *Transparencia y acceso a la información: los casos difíciles*, México, Universidad Panamericana-Novum, 2014.

Toval Martín, Lucio, “Sistema de seguridad español y modelos policiales comparados”, en Collado Medina, José (coord.), *Teoría y práctica de la investigación criminal*, Instituto Universitario de Investigación sobre la paz, la seguridad y la defensa, Madrid, 2009.

Uguarte, José Manuel, Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina: sus peculiaridades respecto de los vigentes en otras regiones, y las consecuencias políticas de tales peculiaridades, 2008.

Uprimny, Rodrigo, “Las enseñanzas del análisis comparado: procesos transicionales, formas de justicia transicional y el caso colombiano”, en Saffon Sanín, María Paula, *et. al.* (coords.), *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*, Colombia, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2006.

Van Zyl, Paul, “Promoviendo la justicia transicional en sociedades post conflicto”, en Félix Reátegui (ed.), *Justicia transicional. Manual para América Latina*, Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo- Agencia Brasileña de Cooperación del Ministerio de Asuntos Exteriores- Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2011.

Vita, Leticia, “Argumentos para no criminalizar la protesta social: un análisis a partir de la jurisprudencia reciente”, en Beade, Gustavo A. y Vita, Leticia (coords.), *Criminalización de la protesta. La respuesta del Estado frente a los reclamos ciudadanos*, Buenos Aires, AD-HOC, 2015.

Vivanco, José Miguel, “Justicia militar en México”, *Human Rights Watch*, septiembre de 2009.

Wilson, Christopher E. y Olson, Eric L., *Beyond Merida: The Evolving Approach to Security Cooperation*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, mayo 2010.

Zacchi, José Marcelo, *et.al.*, *La seguridad ciudadana como política de Estado. Un marco conceptual para la acción de las fuerzas progresistas del Cono Sur*, Fundación Friedrich Ebert, 2005.

Zippin Filho, Dálio, “Ombudsman, derechos humanos y seguridad pública”, en Oliveira de Barros Leal, César (coord.), *Prevención criminal, seguridad pública y procuración de justicia. Una visión del presente y del futuro*”, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), 2009.

Zúñiga Collado, Liza, “Desafíos institucionales de la colaboración policial-militar: el Triángulo Norte”, *URVIO. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, Ecuador, núm. 12, diciembre 2012,

Organismos nacionales

Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, *Ley de Seguridad Interior*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005, última reforma 26-12-2005.

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), *Estudio para elaborar una propuesta de política pública en materia de justicia transicional en México*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), 2018.

Centro de los Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (ProDH), *El Ejército y los derechos humanos*, febrero 2012.

Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CMDA), *Hacia ciudades saludables y competitivas*”, 2014.

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH)-Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF)-Del Pueblo de los Estados Unidos de América (USAID), *Episodios de Desplazamiento Interno Forzado Masivo en México*, informe 2017, mayo 2018.

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), *Huellas imborrables: desapariciones, torturas y asesinatos por instituciones de seguridad en México (2006-2017)*, México, noviembre de 2018.

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) A.C., “Ejecuciones extrajudiciales en el contexto de la militarización de la seguridad pública”, 2013.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CIDHDF), *Informe especial sobre seguridad humana en la ciudad de México 2006-2008*, México CIDHDF, 2008.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*, México, CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Medición de la pobreza*, Estados Unidos Mexicanos, 2008-2016.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Nacional de Seguridad* Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República, Seguridad interior. Elementos para el debate, temas estratégicos 39, segunda quincena, enero 2017.

Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP), *Síntesis informativa*, 17 de mayo de 2018.

Observatorio Nacional Ciudadano. Seguridad, justicia y legalidad, *Análisis integral del secuestro en México. Cómo entender esta problemática*, México, 2014.

Pública Urbana: cifras correspondientes a marzo de 2018.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016. Principales resultados, septiembre de 2016.

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*.

Presidencia de la Republica, *En materia de seguridad, todos somos un mismo equipo comprometido a trabajar por un México en paz: Enrique Peña Nieto*, 17 de diciembre de 2012.

Secretaría de Gobernación (SEGOB), *Discurso que ofreció el Lic. Renato Sales Heredia, durante el Foro Nacional: "La seguridad pública que a México le urge"*, 26 de febrero de 2018.

Secretaría de Seguridad Pública, *Programa de seguridad. Estrategia integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia*, SSP, marzo 2007.

Senado de la República, *Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, de Defensa Nacional, de Marina y de Estudios Legislativos Segunda, respecto de la Minuta con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior*, 13 de diciembre de 2017.

Senadores del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, *Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se expide la Ley de Amnistía en favor de los sentenciados por delitos relacionados con el consumo o posesión de cannabis sativa, índica o marihuana*", septiembre de 2018.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Justicia transicional y Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Diana Beatriz González Carvallo (coord.), México, Centro de Estudios Constitucionales Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017.

Universidad de las Américas Puebla (UDLAP)-Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ), *Índice Global de Impunidad México 2018. La impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI-MEX 2018*, Le Clercq Ortega, Juan Antonio y Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo (coords.), México.

Organismos internacionales

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, con motivo de su visita a México*, 07 de octubre de 2015.

Amnistía Internacional (AI), "México. Nuevos informes de violaciones de derechos humanos a manos del Ejército", 2009.

Amnistía Internacional México, *Nombrar a un militar al frente de la Guardia Nacional contradice el equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo*, 11 de abril de 2019.

Amnistía Internacional, *Uso de la fuerza. Directrices para la aplicación de los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, Centro de lenguas de Amnistía Internacional, noviembre de 2016.

Andean Counterdrug Initiative (ACI), *International Narcotics and Law Enforcement: FY 2008 Program and Budget Guide. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs*, septiembre 2007.

Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. Misión a México*, A/HRC/17/30/Add.3, abril de 2011.

Asamblea General de las Naciones Unidas, “Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns”, A/HRC/2636/Add.1, abril de 2014.

Asamblea General de las Naciones Unidas, “Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez”, A/HRC/28/68/Add.3, diciembre de 2014.

Center for Justice and International Law (CEJIL), *Due diligence on the investigation of grave human rights violations*, Argentina, 2010.

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), *Violencia y uso de la fuerza*, marzo 2012.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, Organización de los Estados Americanos (OEA), OEA/Ser.L/V/II., Doc. 57, 31 diciembre 2009.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 diciembre 2009.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II, doc. 44/15, 31 de diciembre de 2015.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Audiencias Públicas, Reuniones de Trabajo, Actividades Promocionales y Reuniones Bilaterales*, comunicado de prensa, 06 de abril de 2018.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)-Organización de los Estados Americanos (OEA), *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 46/13, 30 diciembre 2013.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)-Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, 2a. ed., OEA/Ser.L/V/II, 2012.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Relatoría especial para la libertad de expresión*, OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, Organización de los Estados Americanos OEA/Ser.L/V/II., doc. 48/13, 30 de diciembre 2013.

Consejo de la Unión Europea, Proyecto de Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: "Hacia un modelo europeo de seguridad", Bruselas, 23 de febrero de 2010, 5842/2/10,

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Cabrera Montiel Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C, número 220.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), *Caso Perozo y Otros Vs. Venezuela*, sentencia de 28 de enero de 2009, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas.

Council on Hemispheric Affairs (COHA), *Mexico's Drug War: A Society at Risk – Soldiers versus Narco-Soldiers*, mayo 2007.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*, sentencia de 19 de septiembre de 2006, fondo, reparaciones y costas.

Departamento de Desarrollo Social para América Latina y el Caribe del Banco Mundial, *et. al., Alianzas público-privadas y seguridad ciudadana. Guía para la acción*, septiembre de 2001.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Alvarado Espinoza y Otros Vs. México*, (fondo, reparaciones y costas), sentencia de 28 de noviembre de 2018.

DEA Intelligence Report, Mexico: Updated Assessment of the Major Drug Trafficking Organizations' Areas of Dominant Control, DEA-DCT-DIR-064-15, July 2015.

Federal Bureau of Investigation (FBI), *Los Zetas: An Emerging Threat to the United States. Unclassified/for official use only*, 15 de julio de 2005.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*, sentencia del 4 de julio de 2007, (fondos, reparaciones y costas), serie C, núm. 166.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*, sentencia de 5 de julio de 2006, (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), serie C, núm. 150.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), *Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia*, sentencia de 11 de mayo de 2007, (fondo, reparaciones y costas),

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), *Caso Tenorio Roca y Otros Vs. Perú*, sentencia de 22 de junio de 2016, (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), serie C. núm. 314.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), *Caso Nadege Dorzema Vs. República Dominicana. Fondo, reparaciones y costas*, sentencia de 24 de octubre de 2012, serie C, núm. 251.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), *Caso Familia Barrios Vs. Venezuela. Fondo, reparaciones y Costas*, sentencia de 24 de noviembre de 2011, serie C, núm. 237.

Council of Europe Parliamentary Assembly, *Democratic oversight of the security sector in member states. Recommendation 1713 (2005)*, 23 de junio de 2005.

Economic and Social Council United Nations-Commission on Human Rights, *Promotion and protection of human rights*, E/CN.4/2005/102/Add.1, 2005.

Economic and Social Council United Nations, *Report of the independent expert to update the Set of principles to combat impunity*, Diane Orentlicher, E/CN.4/2005/102/Add.1, febrero 2015.

Foreign Military Financing (FMF), *Foreign Military Financing Account Summary*, enero 2009-enero 2017.

Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), *Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa*, septiembre de 2015.

Human Rights Watch, "Informe Mundial 2014".

Internal Displacement Monitoring Center (IDMC). Norwegian Refugee Council (NRC), *Center Global Report on Internal Displacement (GRID) 2016*.

Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), *Global Report on Internal Displacement (GRID)*, 2018.

Internal Displacement Monitoring Center (IDMC). Norwegian Refugee Council (NRC), *Forced displacement linked to transnational organised crime in Mexico*, mayo 2012

Institute for Economics and Peace, *Global Peace Index (GPI). Ten Years of Measuring Peace 2018*.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)-Ministerio de Planificación y Cooperación de la República de Chile (MIDEPLAN), *Guía para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de seguridad ciudadana. Versión preliminar*, (LC/IP/L.149), Santiago de Chile, julio 1998.

Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE). Organización de las Naciones Unidas (ONU), "Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2010", Nueva York, 2011.

Naciones Unidas, Conferencia de las Naciones Unidas sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos sobre el desarrollo, junio 2009.

Office of the High Commissioner Human Rights United Nations, *The Minnesota Protocol on the Investigation of Potentially Unlawful Death. The Revised United Nations Manual on the Effective Prevention and Investigation of Extra-legal, Arbitrary and Summary Executions*, Nueva York, 2017.

Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH), *Comunicado de prensa: la ley de seguridad interior consolida un modelo de seguridad que no ha dado los resultados esperados*, 18 de diciembre de 2017.

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas México, *Discurso de Jan Jarab para el Foro "Revisión 2018: México ante el Comité DESC de la ONU"*, 26 de abril de 2018.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, ONU-DH: la ley de seguridad interior consolida un modelo de seguridad que no ha dado los resultados esperados, comunicado de prensa 18 de diciembre de 2018.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Comisiones de la verdad*, Nueva York, Ginebra, 2006.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "Informe de misión a México. Grupo de Trabajo de la ONU sobre las desapariciones forzadas o involuntarias", 2a. ed., México, 2013.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Delincuencia organizada transnacional. La economía ilegal mundializada*.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Informe mundial sobre las drogas 2016. Resumen ejecutivo*, Nueva York 2016, p. IX.

Oficinas de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), "Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe. Una evaluación de las amenazas", Viena, 2012, UNODC.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), "Lanzamiento del Protocolo de Actuación conjunta entre la Policía Nacional Civil y las Fuerzas Armadas de El Salvador, para la prevención combate al delito y lucha contra la corrupción, con estricto apego a la ley y respeto a los Derechos Humanos", 31 de julio de 2018.

Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH), Palabras de Jan Jarab para la Segunda Conferencia Internacional "Seguridad y justicia en democracia: hacia una política de Estado centrada en los derechos humanos", 26 de febrero de 2018.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Observaciones Preliminares de la ONU-DH al Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior*, carta: OACNUDH/REP203/2017, 4 de diciembre de 2017.

Open Society Foundations, *Justicia fallida en el Estado de Guerrero*, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez y el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, 2015.

Organización de los Estados Americanos (OEA), *Conferencia especial sobre seguridad*, OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/dec.1/03 rev. 1, 28 octubre 2003.

Organización de los Estados Americanos (OEA), *Primera reunión de ministros en materia de seguridad pública de las Américas*, OEA/Ser.K/XLIX. 1, MISPA/doc. 7/08 rev. 4, 29 octubre 2008.

Organización de los Estados Americanos (OEA), *ONU Derechos Humanos y CIDH condenan uso excesivo de la fuerza durante las protestas sociales y durante operativos de seguridad en Brasil*, comunicado de prensa, núm. 69/17, año 2017.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FOASTAT), Indicadores por país: México. Tema: malnutrición.

Organización Mundial de la Salud (OMS), Nueve de cada diez personas de todo el mundo respiran aire contaminado, 02 de mayo de 2018.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Health at a Glance 2017: OECD Indicators*, 2017.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Índice para una vida mejor. Enfoque en los países de habla hispana de la OCDE. Chile, España, Estados Unidos y México*, 2017.

Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP), *Mexico Sentences Soldiers for Working with Zetas Cartel*, publicado el 02 de mayo de 2017.

Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, “Ley de Seguridad Interior propone un modelo contrario a una política de seguridad ciudadana”, *Dirección General de Comunicación por los Derechos Humanos*, boletín de prensa 28/2018, 02 de marzo de 2018.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano. Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua*, Nueva York, 2006.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, Panamá, PNUD, 2013.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- Proyecto Regional de Gobernabilidad Local en América Latina, *Gobernabilidad local, convivencia y seguridad ciudadana. Marco para la acción*, mayo 2008.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano. Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua*, Nueva York, 2006.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), *Víctimas de delitos del fuero común 2018. Instrumento para el registro, clasificación y reporte de delitos y las víctimas*, CNSP/38/15, 20 de septiembre de 2018.

Secretaría General del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de la Unión Europea, *Estrategia de seguridad interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad*, Bélgica, Luxemburgo, 2010.

Secretaría General. Organización de los Estados Americanos (OEA), *La seguridad pública en las américas. Retos y oportunidades*, 2ª ed., OEA/ Ser.D/ XXV.2, 2008.

SOA Watch. Close the School of the Americas, *La Escuela de las Américas, La Escuela de Asesinos*.

The European Court of Human Rights, *Case of Kakoulli v. Turkey*, application no. 38595/97, 22 de noviembre de 2005.

The United Nations Development Programme (UNDP), *Regional Human Development Report 2013-2014 Citizen Security with a Human Face: Evidence and Proposals for Latin America*, Nueva York, noviembre de 2013.

The World Bank, *Gross Domestic Product. GDP ranking*, Topic Economy and Growth, última actualización 01 de julio de 2017.

Transparency International, *Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe. Barómetro Global de la Corrupción, 2017.*

Transparency International. *The global coalition against corruption, Corruption Perception Index 2017.*

Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2016.*

Transparency International Uk. *Defence and Security Programme, Government Defence Anti-Corruption Index 2013.*

Transparency International. *Defence and Security, Government Defence Anti-Corruption Index 2015 (Results G20).*

United Nations Security Council, *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies Report of the Secretary-General, S/2004/616*, 23 de agosto de 2004.

United States Department of State-Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report (INCSR). Report 2016*, vol. I, Drug and Chemical Control.

U.S. Department of the Treasury, *Treasury Targets Front Companies Linked to Los Cuinis Leader.*

U.S. Department of Justice. Drug Enforcement Administration (DEA), *2017 National Drug Threat Assessment*, October 2017.

U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control (OFAC), *Foreign Narcotics Kingpin Designation Act. Los Cunis Drug Trafficking Organization*, agosto de 2015.

Washington Office on Latin America (WOLA), *Consolidating "Consolidation". Colombia's security and development zones await a civilian handoff, while Washington backs away from the concept*, WOLA, diciembre 2012.

Crterios jurisprudenciales

Tesis de jurisprudencia P./J. 39/2000, Semanario Judicial de la Federaci3n y su Gaceta, Novena época, t. XI, abril de 2000. P. 556, número de registro: 192079.



Cuernavaca, Mor., agosto 21 del 2019

C. DR. VICTOR MANUEL CASTRILLON Y LUNA
COORDINADOR DEL PROGRAMA ACADEMICO DE DOCTORADO
DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE
LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS.
P R E S E N T E.

Muy Distinguido Coordinador:

El C. M. en D. RODOLFO BAUTISTA JIMÉNEZ, alumno del programa de Doctorado en Derecho y Globalización, Doctorado en Derecho acreditado ante el PNPC (CONACYT), ha desarrollado bajo la dirección del suscrito un trabajo de investigación que lleva por título "**ORDENES EJECUTIVAS COMO MARCO REGULATORIO DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA**", con el cual pretende optar por el grado de Doctor en Derecho.

El Maestro Bautista Jiménez, concluyo el trabajo en cuestión y que, desde mi muy particular punto de vista, reúne los requisitos reglamentarios y estatutarios, establecidos por la Legislación Universitaria de nuestra alma mater, y por este conducto como director de tesis le otorgo mi voto aprobatorio, razonado en las siguientes reflexiones y consideraciones.

La tesis de doctorado está dividida en cuatro capítulos con sus respectivas conclusiones en todos persiste su posición ideológica original, consistente en sostener la trascendencia que implica demostrar que, para la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública debe existir un marco regulatorio con base en ordenes ejecutivas.

En el primer capítulo parte de un marco para establecer la conceptualización de los términos o categorías esenciales del marco teórico y conceptual y poner como temas preponderantes los conceptos de seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública. Es decir, ante las circunstancias adversas por las que atraviesa nuestro país, considera que es sustancial realizar una revisión y redefinición de estos términos para que se construyan nuevos avances. En suma, el alumno llega a las siguientes conclusiones:

La seguridad interior está exclusivamente entregada a un régimen policiaco militar, donde ilusamente se ha llegado a pensar que la solución a los problemas de seguridad que padecemos debe ser solucionado por la



disciplina castrense, a través de un "brazo armado". No obstante, debido a las repercusiones que esto ha generado, debemos empezar a concebir la seguridad interior desde otra perspectiva, dando lugar a nuevas formas de manejar la violencia, enfocada hacia la prevención o anticipación, hacia una visión integral del problema, debemos buscar un enfoque desde la seguridad ciudadana, donde lo primordial es transitar de la seguridad del Estado a la seguridad de las personas.

Por su parte, señala que dentro de la seguridad nacional debe introducirse como una parte fundamental para su conservación algo muy importante, la seguridad humana. En otras palabras, sí, no debe perderse de vista la importancia de la protección del Estado, la preservación de su soberanía, territorio e instituciones; sin embargo, debe de prevalecer como parte de ella, la seguridad humana, donde las condiciones materiales, sociales, políticas y culturas sean adecuadas para priorizar los derechos humanos.

El segundo capítulo, se desarrolla el estudio de la problemática que trajo consigo militarizar la seguridad pública. En una primera aproximación, el alumno refiere aquel impacto que han tenido las fuerzas armadas en la seguridad pública. En sentido, considera el tesista que, la discusión en lo concerniente a la participación del Ejército no sólo debe girar en torno a una estrategia política, o bien, a la interpretación de ordenamientos constitucionales, sino debe ir más allá. Debe analizarse la eficacia que ha tenido el Ejército en el desarrollo de la seguridad pública y el combate contra el crimen organizado, debe entrar a debate las consecuencias sociales que se han producido y, principalmente, debe considerarse el impacto que ha generado en los derechos humanos militarizar la seguridad pública.

La principal conclusión a la que llega es que los índices de inseguridad se dispararon al alza cuando se confió, en gran medida, la seguridad pública al Ejército mexicano. Lo anterior, debido a dos posturas. La primera, el Ejército, sacrificando el bienestar social, salió a las calles a iniciar una guerra sin tregua contra el narcotráfico.

El tercer capítulo, se realizó un análisis del marco jurídico que hizo permisible la participación de las fuerzas castrenses en el control del orden público. Enfatiza la legislación en materia de seguridad interior, una legislación que marcó un hito una la historia de nuestro país, no precisamente por su importancia, sino por ser considerada la legislación más impugnada en la historia de México. Es decir, enfatiza que, después de la precaria actuación que tuvieron las Fuerzas Armadas en aquellas tareas "extraordinarias" de combate al narcotráfico y crimen organizado, donde fueron señaladas como principales responsables en la disminución en los



niveles de paz, incremento en los índices de violencia, inseguridad, homicidios, violaciones a derechos humanos, aumento en las cifras de desplazamiento interno e incremento en la incidencia del secuestro. A pesar de todo ello, tras un proceso legislativo precipitado, sin dar espacio a debate, bajo el cobijo de la simulación, el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Seguridad Interior.

Una legislación que de seguridad interior no tenía nada, era aquel instrumento jurídico que dotaba a las Fuerzas Armadas de un instrumento jurídico para desarrollar abiertamente funciones de seguridad pública.

El cuarto capítulo se abocó a sustentar la propuesta para darle solución a la problemática estudiada. De manera directa, el alumno consideró que, a través de decretos ejecutivos, podría ser la puerta que solucionaría el problema de la militarización. En otras palabras, el tesista deja claro que, las Fuerzas Armadas deben regresar de inmediato a los cuarteles, su participación en funciones de seguridad pública no debe prolongarse. Y, solo a través de las ordenes ejecutivas, poder recurrir a la fuerza castrense cuando las instituciones civiles de seguridad se vean rebasadas en su capacidad operativa y se esté frente a una situación de urgencia. Un decreto presidencial que, sin duda, establezca a detalle la justificación de la participación militar y acentúe las condiciones bajo las que se desarrollará.

La tesis comentada, considero que se adecua a lo solicitado en la legislación respectiva, de ahí que se incluya una introducción y sus respectivas conclusiones y propuestas.

Formalmente la investigación analizada cuenta con doscientas setenta y un cuartillas, una consulta de ciento cuarenta y cinco fuentes bibliográficas, veintitrés páginas de instituciones públicas, noventa páginas de organismos internacionales y una tesis jurisprudencial, la tesis del M. en D. Bautista Jiménez, en las cuales como hemos sostenido en este voto, argumenta a favor de su posición ideológica consistente en establecer que, para la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública debe existir un marco regulatorio con base en ordenes ejecutivas.

Muy distinguido Coordinador del programa académico del doctorado:

El trabajo presentado por el M. en D. RODOLFO BAUTISTA JIMÉNEZ, desde mi personal punto de vista, merece este voto razonado, así como la autorización para que si usted no tiene inconveniente se le pueda conceder el derecho de presentar el examen de grado de doctor en derecho.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



Aprovecho la oportunidad para enviarle un afectuoso saludo y despedirme como siempre a sus respetables órdenes.

DR. JULIO CABRERA DIRCIO

PROF. INVEST. T. C. DE LA
FACULTAD DE DERECHO Y
CIENCIAS SOCIALES DE LA
U.A.E.M.

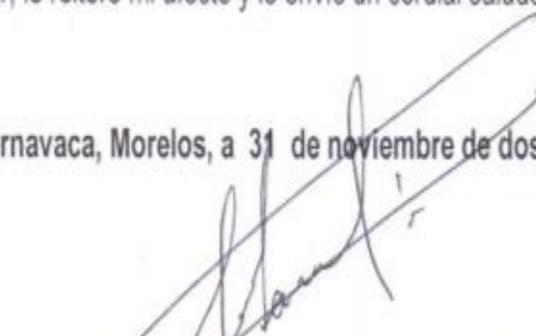
DR. VÍCTOR MANUEL CASTRILLÓN Y LUNA
JEFE DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES DE POSGRADO.
P R E S E N T E.

En relación al trabajo de tesis titulado: **ÓRDENES EJECUTIVAS COMO MARCO REGULADORIO DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA** que presenta el Maestro en Derecho **RODOLFO BAUTISTA JIMÉNEZ**, con el objeto de optar por el grado de **DOCTOR EN DERECHO Y GLOBALIZACIÓN** en el Programa Educativo de Doctorado en Derecho y Globalización, el cual se encuentra acreditado ante el PNPC de CONACYT, por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, y en el cual se me ha concedido el honor de designarme como Revisor, me permito manifestar lo siguiente.

Después de haber realizado la revisión minuciosa del contenido del trabajo de investigación antes mencionado, sobre el cual me permito manifestar que he constatado que cumple de manera plena con la metodología que una investigación jurídica de este nivel requiere, y considerando además que el C. Maestro **RODOLFO BAUTISTA JIMÉNEZ**, quien ha desarrollado un trabajo de tipo descriptivo y propositivo para atender el problema materia de la investigación, en consecuencia **tengo el agrado de otorgar MI VOTO APROBATORIO** a dicha tesis de grado, misma que la sustentante deberá exponer y defender al momento de presentar su examen de grado.

Sin otro particular, le reitero mi afecto y le envío un cordial saludo.

Cuernavaca, Morelos, a **31** de noviembre de dos mil diecinueve.



DR. FRANCISCO XAVIER GARCÍA JIMÉNEZ
PROFESOR INVESTIGADOR DE TIEMPO COMPLETO



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MORELOS



DEPENDENCIA:	FACULTAD DE DERECHO Y C.S.
DEPARTAMENTO:	POSGRADO
ASUNTO:	VOTO APROBATORIO DE TESIS

DR. VÍCTOR MANUEL CASTRILLÓN Y LUNA

Jefe del Programa Educativo de Doctorado en Derecho
y Globalización de la Facultad de Derecho y Ciencias
Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos
PRESENTE.

Cuernavaca, Morelos, 17 de octubre de 2019

Por medio del presente y en consideración a que fui designado como miembro de la Comisión Revisora del trabajo de tesis titulado **"ORDENES EJECUTIVAS COMO MARCO REGULADORIO DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA"** del alumno **RODOLFO BAUTISTA JIMÉNEZ**, con número de matrícula 6920140401, del Programa Educativo de Doctorado en Derecho y Globalización con acreditación PNP-CONACyT.

Como profesor evaluador del trabajo de investigación de la tesis que presenta el alumno, la misma cumple con los lineamientos establecidos y la normatividad vigente en la institución. Por lo que emito mi **voto aprobatorio** razonado conforme a la siguiente evaluación:

En el capítulo I, se analizan conceptos que son relevantes para poder comprender la realidad que vivimos en nuestro país. Parte de la idea de que el concepto "seguridad" se encuentra en constante evolución, una versatilidad que se relaciona estrechamente con aquellos fenómenos globales y nuevas tecnologías. Para ello, aborda las nociones de seguridad nacional, interior, pública, ciudadana y humana, desde un enfoque integral tomando en consideración aquellas nuevas amenazas o riesgos originados por los avances tecnológicos y a un sin fin de factores que nos obligan a concebirlas de una manera diferente.

En el capítulo II, se hace un estudio detallado de la causa-efecto que trajo consigo militarizar la seguridad pública en México. Desde un enfoque de las consecuencias sociales que se han producido y desde el impacto que ha generado en los derechos humanos, se analizó la eficacia que ha tenido el Ejército en el desarrollo de la seguridad pública y el combate contra el crimen organizado. Una de las conclusiones que emergen en este capítulo es: "si la única "estrategia" que se tiene para el combate a la delincuencia y al crimen organizado

es desplegar al Ejército por todo el territorio nacional, es fácil deducir que tendrá un efecto adverso, el empleo de violencia generará más violencia”.

En el capítulo III, el tesista aborda dos posturas. Primero, identifica los puntos clave de la legislación de seguridad interior que organismos autónomos, legisladores, autoridades locales y partidos políticos consideraron que eran violatorios de derechos humanos. En cada uno de estos apartados, realiza un análisis a fondo que retoma aquellos temas que reflejan un peligro inminente a la sociedad. Segundo, en alguno entró a detallar los principales argumentos a las que arribó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para declarar la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior. Es decir, analizando las acciones de inconstitucionalidad que fueron presentadas, se estudió detalladamente la resolución que decretó procedentes y fundadas las acciones de inconstitucionalidad presentadas, originando la expulsión de este ordenamiento del sistema jurídico mexicano.

Finalmente, en el capítulo IV el alumno plantea una propuesta dirigida a crear una regulación jurídica que reglamente de manera “clara” la actuación que tendrán las fuerzas armadas. Es decir, propone que sea a través de ordenes ejecutivas las que regulen la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. Para esto, el tesista plantea el siguiente cuestionamiento ¿Por qué a través de una orden ejecutiva y no a través de una ley se regirá la participación de las Fuerzas Armadas? En primer término, se llega a la conclusión que, las ordenes ejecutivas a diferencia de la legislación, contiene disposiciones de carácter “particular” y su vigencia está limitada en espacio, tiempo, lugares, corporaciones, establecimientos y/o personas. Y, segundo, quizá lo más significativo, porque las ordenes ejecutivas se convierten en un instrumento útil para que el ejecutivo de nuestro país gobierne cuando las leyes se vuelven “lentas” u otros poderes “obstaculicen” las iniciativas.

Por lo que me es grato emitir mi **voto aprobatorio** al trabajo de investigación sustentado para que pueda defenderlo ante el Tribunal de tesis respectivo.



DR. JUAN MANUEL GÓMEZ RODRÍGUEZ
PROFESOR INVESTIGADOR DE TIEMPO COMPLETO DE
LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE
LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MORELOS

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO
DE MORELOS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS
SOCIALES



DR. VÍCTOR MANUEL CASTRILLÓN Y LUNA

Jefe del Programa Educativo de Doctorado en Derecho
y Globalización de la Facultad de Derecho y Ciencias
Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos

Cuemavaca, Morelos, 14 de octubre de 2019

Como miembro de la Comisión Revisora de la tesis de investigación "**ORDENES EJECUTIVAS COMO MARCO REGULATORIO DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA**" del estudiante **RODOLFO BAUTISTA JIMÉNEZ**, con matrícula 6920140401, del Programa Educativo de Doctorado en Derecho y Globalización con acreditación PNPC-CONACyT, doy por concluida la tesis que presenta el alumno de acuerdo con los lineamientos de esta institución. Por lo que emito mi **voto aprobatorio**.

El trabajo de investigación se conforma de cuatro capítulos que serán abordados a continuación:

En el **CAPÍTULO PRIMERO**, se aborda el fundamento dogmático de la investigación. Refiere el alumno que el concepto de seguridad es importante abordarlo con un enfoque teórico y práctico; es decir, debido a la constante versatilidad y su amplio panorama hace que su estudio gire alrededor de la globalización, geopolítica, la situación externa e interna que permea en nuestro país y a diversos factores que implica una observancia más clara y objetiva. Concluye este apartado señalando de manera puntual que debe introducirse como una parte fundamental para su conservación algo muy importante, la seguridad humana. En otras palabras, no debe perderse de vista la importancia de la protección del Estado, la preservación de su soberanía, territorio e instituciones; sin embargo, debe de prevalecer como parte de ella, la seguridad humana, donde las condiciones materiales, sociales, políticas y culturas sean adecuadas para priorizar los derechos humanos.

En el **CAPÍTULO SEGUNDO**, se considera el análisis de la problemática. El tesista refiere que, después de poco más de una década que inició aquella guerra frontal contra el narcotráfico y crimen organizado asumida por el Ejecutivo Federal a finales del año 2006, la disminución en los niveles de paz, el alza en el número de defunciones por homicidio, aumento en las cifras de desplazamiento interno e incremento en la incidencia asociadas con la actividad del secuestro, se encuentran estrechamente relacionados con la participación de las Fuerzas Armadas. Lo que ha llevado a marcar en la cronología de la historia de nuestro país, "un antes y después de la militarización". Una bien llamada "catástrofe de seguridad pública".



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MORELOS



En el CAPÍTULO TERCERO, se estudia el marco normativo que otorgaba permisibilidad a las fuerzas armadas para desarrollar funciones de seguridad pública. En este apartado el alumno considera relevante mencionar términos como inteligencia militar, legitimar el uso de la fuerza, operativos militares, facilitar el uso y movilización de las fuerzas armadas. En general, un cuerpo normativo que intentaba "legalizar" la militarización del país, lo que abonaba un terreno fértil hacia un Estado autoritario.

En el CAPÍTULO CUARTO, se enfocó a otorgarle sustento a la propuesta de investigación, una solución dirigida a crear una última alternativa para enfrentar la situación de crisis grave que padecemos. Inclínarse hacia aquellas medidas "excepcionales" que sean necesarias para hacer frente a la crisis de seguridad, ante circunstancias extraordinarias, decisiones extraordinarias. Por lo que la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública se convierte en la excepcionalidad. Por ello, se propone crear "órdenes ejecutivas" para regularizar la intervención de las fuerzas armadas en el control del orden público.

Sin otro particular, le envió un cordial saludo.



DR. JUAN MANUEL ORTEGA MALDONADO
PROFESOR INVESTIGADOR DE TIEMPO COMPLETO DE
LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE
LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS

DR. LADISLAO ADRIÁN REYES BARRAGÁN
Profesor-investigador de tiempo completo, en el área de Derecho Penal.
Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
Cel 5513434745
Correo: ladislao.reyes@uaem.mx

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

Coordinador de la División de Estudios Superiores.
Dr. Víctor Manuel Castrillón y Luna
Programa de Posgrado en Derecho

En relación a su atenta comunicación, me es grato hacerle llegar mi DICTAMEN APROBATORIO a la tesis "ORDENES EJECUTIVAS COMO MARCO REGULADORIO DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA" presentada por el Maestro RODOLFO BAUTISTA JIMÉNEZ, para optar por el grado de Doctor en Derecho y Globalización, por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Mi dictamen se fundamenta en las siguientes consideraciones:

1. En términos de pertinencia temática y metodológica



Es un hecho, la seguridad pública es una de las mayores preocupaciones en la actualidad, por ello, el incremento notable de la delincuencia trajo el tema de la seguridad pública a la agenda política y social, de la cual ya no saldrá más. Ante ello, debemos empezar a encontrar la posible respuesta ante la crisis de seguridad que acecha a nuestro país. Por supuesto, esta tarea no es sencilla, no se puede resolver a corto plazo un problema tan complejo.

Desafortunadamente, nuestras instituciones policiales poco o nada pueden hacer en la situación en que se encuentran, en un estado deplorable, generalmente olvidados, poco capacitados, con escaso equipamiento, plagados por la corrupción, superadas por mucho por la fuerza que genera la delincuencia organizada. Por ello, las corporaciones policiales serían las menos indicadas para enfrentar el problema. Sencillamente, por sí solas, no tienen la capacidad para hacerlo.

Los mexicanos no podemos continuar soportando los duros golpes que nos deja la inseguridad, no podemos quedar a la espera. Para acabar con el problema de la violencia e inseguridad en México, necesitamos más que una "Guardia Nacional". De cierta manera, ante circunstancias extraordinarias, necesitamos decisiones extraordinarias, por lo que la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública se convierte en la excepcionalidad.

Está claro, hoy más que nunca debemos aceptar que, es ingenuo continuar con el rechazo hacia el Ejército, hoy más que nunca lo necesitamos, no podemos prescindir de su participación para hacerle frente a los problemas que padecemos. Por supuesto, esta última alternativa no equivale entregarle -como lo hace el quinto transitorio del decreto de reforma que crea la Guardia Nacional- al presidente la facultad de disponer *discrecionalmente* de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública.

El primer paso de esta estrategia es regresar de inmediato a las fuerzas armadas a donde deben estar, a los cuarteles militares. Su participación en funciones de seguridad pública no

debe perpetuarse, debe considerarse como una medida "excepcional" y como tal, solo en situaciones extraordinarias podrán tener intervención. El segundo paso, es necesario crear una regulación jurídica que reglamente de manera "clara" la actuación que tendrán nuestras fuerzas armadas. Una disposición jurídica que establezca a detalle la justificación del intervencionismo militar y acentúe las condiciones bajo las que se desarrollará. Es aquí donde surgen las ordenes ejecutivas como marco regulatorio de la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública.

2. En términos de contenido.

Tomando en consideración lo anterior, el tesista desarrolla dentro del trabajo de investigación cuatro capítulos que se desglosan de la siguiente manera: El primer capítulo el alumno toca aspectos relativos al fundamento dogmático. Pone a consideración que los términos de seguridad nacional, interior, pública, ciudadana y humana son asignaturas totalmente abandonadas en México. Es decir, a pesar de que estas nociones son tan frecuentes en nuestro entorno debido a los acontecimientos actuales en los que estamos inmersos, gran parte de la sociedad e inclusive, lo que es más preocupante, autoridades o funcionarios públicos, llegan a desconocer la trascendencia que tienen estos términos.

Enfatiza que estos conceptos se encuentran en constante evolución, sufren una transformación con el paso del tiempo. Esta versatilidad se encuentra estrechamente relacionada con aquellos fenómenos globales y nuevas tecnologías. En la actualidad, al abordar estas nociones debe realizarse de una manera integral tomando en consideración aquellas nuevas amenazas que difícilmente pueden ser combatidas por un Ejército o cuerpos policiales, su estudio debe encerrar aquellos riesgos originados por los avances tecnológicos y a un sin fin de factores que nos obligan a concebirlas de una manera diferente.

2. El segundo capítulo aborda la problemática sujeta a estudio. El alumno considera que es indispensable realizar un análisis sobre la situación actual que permea en nuestro país, un estudio que enmarque el antes y después de que las Fuerzas Armadas salieran a las calles para desarrollar esta facultad excedente de control del orden público. Se concluye que, después de poco más de una década que inició aquella guerra frontal contra el narcotráfico y crimen organizado asumida por el Ejecutivo Federal a finales del año 2006, la disminución en los niveles de paz, el alza en el número de defunciones por homicidio, aumento en las cifras de desplazamiento interno e incremento en la incidencia asociadas con la actividad del secuestro, se encuentran estrechamente relacionados con la participación de las Fuerzas Armadas. Lo que ha llevado a marcar en la cronología de la historia de nuestro país, "un antes y después de la militarización". Una bien llamada "catástrofe de seguridad pública."

3. El capítulo tercero enmarca el análisis del marco jurídico. Se ocupa de abordar cinco puntos de la legislación en materia de seguridad interior que considera importante describir, entre estos temas encontramos: 1) Militarización de la seguridad pública: un estado de excepción normalizado; 2) Las "Acciones de Seguridad Interior": una simulación violenta; 3) El uso del Ejército para apaciguar protestas sociales violentas; 4) La opacidad y reserva de los operativos militares dentro de la legislación en materia de seguridad interior; y, 5) Bajo el secreto y discrecionalidad de las Fuerzas Armadas.

4. El capítulo cuarto entra al estudio de la propuesta de investigación. Considera que tiene que existir un instrumento jurídico que regule la actuación del Ejército cuando desarrollen funciones de seguridad pública, un instrumento que solo proceda en situaciones *extraordinarias* y de *absoluta necesidad*. Una disposición que sea efectiva en casos de emergencias interna, que sea la respuesta inmediata ante una crisis de violencia e inseguridad producida en un lugar y tiempo específico. Una ordenanza que se apegue a pautas lo suficientemente claras para asegurar su control, donde se considere parámetros como la

excepcionalidad, temporalidad, necesidad, proporcionalidad, fiscalización por órganos civiles, entre otros criterios.

En la actualidad, en México, los delitos denunciados corresponden a menos del 10% del total de los ilícitos cometidos, de ese porcentaje sólo menos del 1% se resuelven efectivamente. En la República existen en promedio 4 jueces por cada 100 mil habitantes. Los delitos de bagatela y aquellos que causan menor lesividad a la sociedad son la mayor cantidad de delitos denunciados. En cifras del INEGI, en promedio un juicio oral cuesta alrededor de 25 mil pesos y la manutención de un sujeto en prisión cuesta alrededor de los 110 mil pesos por año. Son acotaciones para proporcionar un panorama del enorme coste que genera al Estado la investigación y proceso de los delitos. La aplicación de los criterios de oportunidad puede ayudar al Estado en la optimización y ahorro del uso de recursos, por lo que es pertinente analizarla y derivar en propuestas y/o directrices que puedan apoyar a la consecución del objetivo para el que fue implementada la citada figura jurídica.

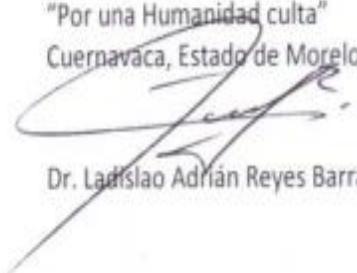
3. En términos de forma

La tesis cumple con la forma y el fondo, el texto es legible y permite una fácil comprensión. El tesista realizó un esfuerzo por atender las observaciones que se le hizo, desde mi perspectiva la tesis cumple con los objetivos establecidos en el Doctorado en Derecho y globalización, que es formar profesores - investigadores.

Atentamente

"Por una Humanidad culta"

Cuernavaca, Estado de Morelos, 27 de agosto de 2019.



Dr. Ladislao Adrián Reyes Barragán

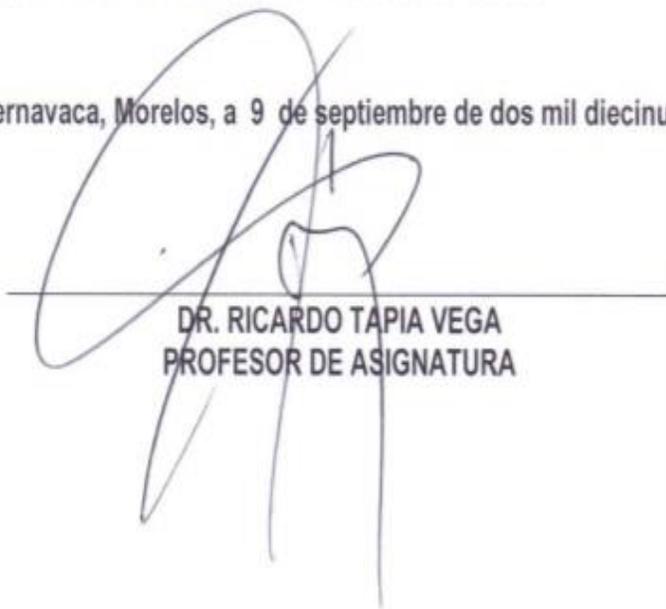
DR. VÍCTOR MANUEL CASTRILLÓN Y LUNA
JEFE DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES DE POSGRADO.
P R E S E N T E.

En relación al trabajo de tesis titulado: **ÓRDENES EJECUTIVAS COMO MARCO REGULADORIO DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA** que presenta el Maestro en Derecho **RODOLFO BAUTISTA JIMÉNEZ**, con el objeto de optar por el grado de DOCTOR EN DERECHO Y GLOBALIZACIÓN en el Programa Educativo de Doctorado en Derecho y Globalización, el cual se encuentra acreditado ante el PNPC de CONACYT, por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, y en el cual se me ha concedido el honor de designarme como Revisor, me permito manifestar lo siguiente.

Después de haber realizado la revisión minuciosa del contenido del trabajo de investigación antes mencionado, sobre el cual me permito manifestar que he constatado que cumple de manera plena con la metodología que una investigación jurídica de este nivel requiere, y considerando además que el C. Maestro **RODOLFO BAUTISTA JIMÉNEZ**, quien ha desarrollado un trabajo de tipo descriptivo y propositivo para atender el problema materia de la investigación, en consecuencia **tengo el agrado de otorgar MI VOTO APROBATORIO** a dicha tesis de grado, misma que la sustentante deberá exponer y defender al momento de presentar su examen de grado.

Sin otro particular, le reitero mi afecto y le envío un cordial saludo.

Cuernavaca, Morelos, a 9 de septiembre de dos mil diecinueve.



DR. RICARDO TAPIA VEGA
PROFESOR DE ASIGNATURA

Cuernavaca, Mor. noviembre 4 del 2019

C. DR. VICTOR MANUEL CASTRILLON Y LUNA
COORDINADOR DEL PROGRAMA ACADÉMICO DE DOCTORADO
DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE
LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS
P R E S E N T E.

Muy Distinguido Coordinador:

El M. en D. RODOLFO BAUTISTA JIMENEZ, alumno del programa de Doctorado en Derecho y Globalización, Doctorado en Derecho acreditado ante el PNP (CONACYT), ha presentado al suscrito un trabajo de investigación que lleva por título " ORDENES EJECUTIVAS COMO MARCO REGULATORIO DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA", con el cual pretende optar por el grado de Doctor en Derecho.

El Maestro Bautista Jiménez, concluyó el trabajo en cuestión y que tanto en la parte de metodología y técnicas de investigación así como en el contenido académico reúne los requisitos reglamentarios y estatutarios, establecidos por la Legislación Universitaria de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, y por este conducto le otorgo mi voto aprobatorio.

El trabajo presentado por el M. en D. RODOLFO BAUTISTA JIMENEZ, tiene los merecimientos académicos para mi voto, así como la autorización para que si usted no tiene inconveniente se le pueda conceder el derecho de presentar el examen de grado de Doctor en Derecho.

Aprovecho la oportunidad para enviarle un afectuoso saludo y despedirme como siempre a sus respetables órdenes.

ATENTAMENTE



DR. MARCIA RODRIGUEZ SALDAÑA
PROF. INVEST. T. C. DE LA UNIDAD DE
ESTUDIOS DE POSGRADO E
INVESTIGACION DE LA UAGRO