

Desmilitarizar a México. ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos?

PAULINA BARRERA ROSALES

Coordinadora



PAULINA

BARRERA ROSALES

LICENCIADA EN DERECHO POR LA UNAM Y DOCTORA EN CAMBIO social y político por las universidades de Turín y Florencia. Investigadora asociada nivel "C" de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Fue becaria del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, becaria adscrita a la Cátedra extraordinaria "Benito Juárez" sobre laicidad y ayudante de investigador nacional SNI III. En 2015 realizó una estancia de investigación en el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional en Heidelberg, Alemania. Sus principales intereses de investigación son las relaciones entre derecho y política, entre las que se encuentran las dinámicas de concentración del poder y su relación con la militarización en América Latina.

DESMILITARIZAR A MÉXICO.
¿DÓNDE ESTAMOS Y HACIA DÓNDE VAMOS?

DIRECTORIO

Dra. Mónica González Contró
Directora

Dr. Mauricio Padrón Innamorato
Secretario Académico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

CRÉDITOS EDITORIALES

Wendy Vanesa Rocha Cacho
Coordinación editorial

Adriana Farías Cisneros
Isidro Saucedo
Cuidado de la edición

Isidro Saucedo
Formación en computadora

Edith Aguilar Gálvez
Diseño y elaboración de portada

DESMILITARIZAR A MÉXICO. ¿DÓNDE ESTAMOS Y HACIA DÓNDE VAMOS?

PAULINA BARRERA ROSALES
Coordinadora



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
México, 2024

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Barrera, Paulina, editor.

Título: Desmilitarizar a México : ¿dónde estamos y hacia dónde vamos? / Paulina Barrera Rosales, coordinadora.

Descripción: Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024. | Serie: Serie Doctrina jurídica ; núm. 1028.

Identificadores: LIBRUNAM 2243812 (impreso) | LIBRUNAM 2243858 (libro electrónico) | ISBN 9786073093897 (impreso) | ISBN 9786073093910 (libro electrónico).

Temas: Seguridad nacional -- México -- Historia. | Relaciones civiles-militares -- México. | Militarismo -- México. | Derecho militar -- México. | México -- Política militar.

Clasificación: LCC UA603.D47 2024 (impreso) | LCC UA603 (libro electrónico) | DDC 355.00972—dc23

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México. Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

La presente obra ha sido sometida a un proceso de dictaminación basado en el sistema de revisión por pares doble ciego, llevado a cabo por personas académicas independientes a la institución de afiliación de la persona autora, conforme a las Disposiciones Generales para la Actividad Editorial y de Distribución de la UNAM y los Criterios Específicos de Evaluación del Conahcyt.

Primera edición: 17 de septiembre de 2024

DR © 2024. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n

Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

www.juridicas.unam.mx

ISBN (libro impreso): 978-607-30-9389-7

ISBN (libro electrónico): 978-607-30-9391-0

Impreso y hecho en México

CONTENIDO

Introducción	1
Paulina BARRERA ROSALES	
Capítulo primero. El itinerario de la militarización en México durante el siglo XXI	11
Jorge Javier ROMERO VADILLO	
Capítulo segundo. El proceso de militarización en México. Apuntes desde la política internacional	37
Sandra Kanety ZA VALETA HERNÁNDEZ	
Capítulo tercero. La militarización en México: un problema histórico, multiescalar y multidimensional.	61
Raúl ROMERO	
Capítulo cuarto. Las relaciones cívico-militares en América Latina desde la Constitución. Un análisis descriptivo del control civil hacia las fuerzas armadas.	81
Daira ARANA AGUILAR	
Capítulo quinto. El protagonismo militar en México. Apuntes desde su trayectoria jurídica	99
Paulina BARRERA ROSALES	
Capítulo sexto. Militarización directa desde la perspectiva de derechos humanos y retos de investigación de la militarización indirecta en México.	129
Sergio PADILLA OÑATE	
Carlos SILVA FORNÉ	

Capítulo séptimo. A contracorriente. La policía de la Ciudad de México en el siglo XXI: un caso de (des)militarización de la seguridad pública.	165
Carlos A. PÉREZ RICART	
Capítulo octavo. La organización comunitaria de la Asamblea del Agua contra el cuartel de la Guardia Nacional en el “Vivero Nezhualcóyotl”, en Xochimilco.	193
Melissa ZAMORA VIEYRA	
Ivette Estefanía GALVÁN GARCÍA	
Capítulo noveno. De la seguridad comunal, el derecho austral y otras rebeldías heterodoxas. ¿Pueden las experiencias de seguridad comunal de las comunidades que ejercen autogobierno en Michoacán ser una alternativa a las políticas de seguridad hegemónicas en México?	215
Orlando ARAGÓN ANDRADE	
Capítulo décimo. No habrá seguridad con impunidad: la alternativa militar y el abandono de la procuración de justicia.	257
Ana Lorena DELGADILLO PÉREZ	
Margarita GARCÍA LAMA	
Jerónimo del RÍO	
Capítulo decimoprimer. “Abrir las puertas, pero ¿hasta dónde?” Límites para la verdad y el esclarecimiento en las investigaciones oficiales sobre desaparición de personas en México.	287
Silvia DUTRÉNIT BIELOUS	
Jonathan LÓPEZ GARCÍA	
Capítulo decimosegundo. Seguridad humana: dos estudios de caso . .	323
Alexis COLMENARES ZAPATA	

INTRODUCCIÓN

En cada vez más análisis sobre la reconfiguración de las relaciones cívico-militares de nuestro país, las fuerzas armadas no sólo han estado presentes, sino que han sido un actor relevante y determinante en México desde su independencia. Si bien al menos desde la Constitución de 1857¹ se ha tratado de delimitar la participación de las fuerzas armadas en las actividades que corresponden constitucionalmente al ámbito civil, todos los jefes de Estado hasta después de la segunda guerra mundial fueron militares. En concreto, el primer civil titular del Ejecutivo en México fue Miguel Alemán Valdés, quien llegó a la presidencia en 1946. Sin embargo, su llegada no significó que las fuerzas armadas quedaran al margen de la vida pública. Al contrario, en nuestro país ha existido una constante e incesante participación castrense en las instituciones y la vida pública. De acuerdo con Piñeyro, las tensiones entre las fuerzas armadas y las administraciones de Ávila Camacho, Alemán Valdés y Ruiz Cortines estructuraron las relaciones cívico-militares de manera que

quienes tuvieran aspiraciones políticas viables y reales no tenían otro canal más que el del partido oficial; segundo, no expresarían públicamente sus opiniones sobre problemas nacionales o bien, de hacerlo, sería para respaldar las declaraciones del presidente en turno o del secretario de Estado respectivo; tercero, la institución como tal quedó semicorporativizada al partido de Estado mediante un grupo militar de enlace con la Presidencia y el partido dominante”.²

En tal sentido, la transición de gobiernos encabezados por militares a civiles se aseguró sólo gracias a la generación de vínculos más o menos per-

¹ El artículo 122 de dicho documento establece que “En tiempos de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión, o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas”. Como se puede observar, el texto es idéntico al artículo 129 de la Constitución vigente y es de los pocos artículos que, desde la entrada en vigor de la Constitución en 1917, no ha sido modificado.

² Piñeyro, José Luis, “Las fuerzas armadas en la transición política de México”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 1, 1997, p. 171.

sonales y de un sistema de prebendas resultado de negociaciones propias de las corporaciones.³ Además, se ha observado que durante la consolidación del régimen priista los militares ejercieron cargos públicos como gobernadores, diputados, senadores y funcionarios del Ejecutivo federal. De esa manera se garantizaba, como señala Sánchez, la lealtad desde las nuevas generaciones de militares, lo que favoreció que las facciones revolucionarias se desdibujaran y que el Ejército se profesionalizara y terminara de convertirse en un aparato burocrático en sí mismo. Por un lado, se tomaron medidas para que “la carrera de las armas fuese vista como una profesión, y no como un trampolín político o empresarial”.⁴ Por el otro lado, la participación del Ejército nunca cesó por completo.

Alemán, utilizó al Ejército varias veces para resolver conflictos laborales y campesinos. En 1946 en la Ciudad de México, el Ejército dispersó trabajadores petroleros que realizaban manifestaciones en apoyo a su huelga. En 1952, el Ejército dispersó las manifestaciones henriquistas que se organizaron después de las elecciones. Ruiz Cortines no utilizó al Ejército como Alemán pero en 1956, una huelga estudiantil en el Instituto Politécnico Nacional fue rota por miembros del ejército”.⁵

El término de la segunda guerra mundial e inicio de la Guerra Fría supuso un cambio en el objetivo militar desde el punto de vista de Estados Unidos: el enemigo a vencer era, ahora, el comunismo. En México eso se tradujo en uno de los más difíciles episodios de la historia reciente sobre los que aún hoy no tenemos justicia, conocido como “guerra sucia”.⁶ Al mismo tiempo, la estrategia orquestada desde Estados Unidos para eliminar al comunismo conocida como Operación Condor⁷ se implementó en nuestro

³ Cfr. Plasencia de la Parra, Enrique, *El Ejército Mexicano durante la Segunda Guerra Mundial*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas-Siglo XXI Editores, 2017, pp.187-197 (en especial el epílogo).

⁴ *Ibidem*, p. 196.

⁵ Sánchez Gutiérrez, Arturo, “Los militares en la década de los cincuenta”, *Revista Mexicana de Sociología*, 1988, vol. 50, núm. 3, 1988, pp. 281.

⁶ Se ha tratado de señalar, creo atinadamente, que la expresión “guerra sucia” es inadecuada, ya que surgió del discurso que trató de legitimar el terrorismo ejercido por el Estado mexicano contra los movimientos sociales en el país. Cfr. Rangel Lozano, Claudia E. G. y Sánchez Serrano, Evangelina (coords.), *México en los setenta: ¿guerra sucia o terrorismo de Estado? Hacia una política de la memoria*, Chilpancingo, Universidad Autónoma de Guerrero, Editorial Ítaca, 2015.

⁷ Patrice McSherry describe un aparato clandestino de inteligencia forjado en la Escuela de las Américas en Estados Unidos que llevó a cabo desapariciones transfronterizas, tortura y “entregas” extrajudiciales de opositores políticos a las dictaduras militares en la región latinoamericana. McSherry, J. Patrice, “La maquinaria de la muerte: la Operación Cóndor”,

país a partir de la década de los años setenta, específicamente en Sinaloa, revestida como una campaña para combatir al narcotráfico.⁸ Cabe señalar que el coordinador de dicha campaña fue Alejandro Gertz Manero,⁹ actual fiscal general de la República (a partir del 18 de enero de 2019).

De acuerdo con Boils, desde los años sesenta y hasta mediados de los ochenta, la doctrina de la seguridad nacional¹⁰ y las presiones estadounidenses para que México intensificara su lucha contra el narcotráfico significaron un aumento considerable en el número de elementos del Ejército y la Marina desplegados por el territorio nacional. Las actuaciones de las fuerzas castrenses, subraya, “deja[n] sentir la presencia del enfoque contenido en el marco de la seguridad nacional; lo que también llama la atención es cómo a raíz de la lucha antidroga los militares se han convertido en autoridades supremas o únicas en diferentes localidades o regiones del país”,¹¹ convirtiéndolos no sólo en garantes de control interno, sino también en actores políticos.

Como queda claro, con base en estos antecedentes, no es verdad que las fuerzas armadas dejaran de participar en la política y, en general, en la vida pública mexicana, parece haber una sensación generalizada de que su actividad se ha vuelto mucho más palpable en los últimos años. Parte de las tareas pendientes es identificar por qué si “los militares nunca se fueron”, como diría Jorge Javier Romero,¹² las alarmas nacionales se encendieron primero en 1994 con la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN); y después en 2006 a partir de la así llamada guerra contra el narcotráfico,

Taller (Segunda Época). Revista de Sociedad, Cultura y Política en América Latina, vol. 1, núm. 1, 2012, pp. 33-45.

⁸ Craig, Richard, “Operation Condor: Mexico’s Antidrug Campaign Enters a New Era”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 22, núm. 3, 1980, pp. 345-363.

⁹ Cedillo, Adela, “Operation Condor, The War on Drugs, and Counterinsurgency in the Golden Triangle (1977-1983)”, *Working Paper #443*, Kellogg Institute for International Studies, mayo de 2021. Sobre este periodo véase también Pérez Ricart, Carlos, “Taking the War on Drugs Down South: The Drug Enforcement Administration in Mexico (1973-1980)”, *The Social History of Alcohol and Drugs*, vol. 34, núm. 1, 2020, pp. 1-32.

¹⁰ Véase Pion Berlin, David, “Latin American National Security Doctrines: Hard- and Softline Themes”, *Armed Forces & Society*, vol. 15, núm. 3, 1989, pp. 411-429; y más recientemente Feierstein, Daniel, “National Security Doctrine in Latin America: The Genocide Question”, en Bloxham, Donald y Moses, Dirk A. (eds.), *The Oxford Handbook of Genocide Studies*, 2010, pp. 489-508.

¹¹ Boils, Guillermo, “Los militares en México (1965-1985)”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 47, núm., 1, 1985, p. 180.

¹² Romero Vadillo, Jorge Javier, “Los militares nunca se fueron”, *Nexos*, 1 de enero de 2021, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=52073>.

iniciada por el entonces presidente Felipe Calderón. Una posible respuesta, que sugiere Raphael, es que ambos momentos resultaron ser coyunturas críticas en las cuales los presidentes en turno “optaron por continuar con la tradición autoritaria del longevo Partido Revolucionario Institucional (PRI) en lugar de avanzar hacia un modelo democrático”.¹³

Los capítulos de este libro buscan, a pesar del difícil panorama y complicado diagnóstico, sugerir algunas posibles “rutas de evacuación” de la persistente, aunque sin duda creciente o más evidente, presencia militar en México. La mayoría de los textos surgen de la reflexión colectiva que durante tres mañanas tuvo lugar en el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM del 17 al 19 de enero de 2023 en el marco del seminario *Desmilitarizar a México: ¿dónde estamos y hacia dónde vamos?* Los responsables académicos de dicho evento fuimos Luis Daniel Vázquez Valencia y quien escribe; pero la planeación de los temas, las personas invitadas y la estructura de las mesas sólo pudo ser así de rica gracias a que fue un esfuerzo en el que diferentes instancias participaron. Como co-convocantes estuvieron la Cátedra Nelson Mandela de Derechos Humanos en las Artes, el Laboratorio de Antropología Jurídica y del Estado de la Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Morelia, el Centro Cultural Universitario Tlatelolco, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, el Instituto de Investigaciones Sociales, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales a través del proyecto PAPIIT “Resonancias de la militarización en la seguridad humana del siglo XXI” y el Observatorio del Sistema Interamericano de Derechos Humanos con sede en el IIJ de la UNAM. La intención del seminario, que se replica en las páginas de este libro, era reflexionar a profundidad, más allá de la coyuntura, sobre el estado de la militarización en México y pensar en algunas posibles vías para revertirla.

El primer capítulo, elaborado por Jorge Javier Romero, reconstruye el itinerario de la presencia militar en México. La intención de este recorrido es, de acuerdo con el autor, plantear algunas hipótesis sobre el actual proceso de militarización que podría llevar al país a una nueva forma de militarismo. Sostiene que la crisis actual en México es producto del deterioro de los mecanismos de reducción de la violencia que funcionaron durante el régimen del PRI y el avance de las organizaciones especializadas en el control de mercados clandestinos, las cuales cuentan con recursos suficientes para

¹³ Raphael Priego, Sebastián, *¿Por qué en México la militarización y la democratización han sido dos caras de la misma moneda? Un estudio sobre la dependencia de la trayectoria en la militarización de la seguridad pública en México*, Aguascalientes, Programa de Política de Drogas, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Cuaderno de Trabajo núm. 42, 2022, p. 13.

comprar armas y reclutar ejércitos. Ante ello la respuesta política de las últimas administraciones, desde el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), pasando por la de Enrique Peña Nieto (2012-2018) y hasta la actual de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) ha sido el despliegue de las fuerzas armadas en detrimento de los cuerpos de seguridad civiles. Lo que está ocurriendo, subraya el autor, es un proceso de renegociación política del papel de las fuerzas armadas en el Estado mexicano, lo cual les ha permitido recuperar un protagonismo político que no ejercían desde la década de 1940. Para Romero, el riesgo principal es que esta renegociación pueda dar paso a un régimen militarista.

En el segundo capítulo Sandra Kanety Zavaleta Hernández aborda el problema desde una perspectiva de política internacional. Su interés principal es situar a la militarización como parte de un proceso discursivo global y hegemónico en donde la seguridad servirá como elemento clave en la legitimación de prácticas de violencia en territorios como el mexicano. De acuerdo con la autora, la militarización ha sido un proceso que ha acompañado la configuración del ordenamiento global desde hace varios siglos fungiendo como un mecanismo de dominación, control y disciplinamiento social. En el caso particular de México, dicho proceso puede situarse al menos 60 años atrás, como una herramienta usada particularmente por el Estado, determinado en gran medida por la lógica sistémica imperante y por una constante influencia de Estados Unidos, lo que se evidencia, por ejemplo, en la definición de las agendas de seguridad, en la delimitación de sus riesgos y amenazas, así como en el diseño y ejecución de las políticas públicas en la materia.

El tercer texto, a cargo de Raúl Romero, subraya la necesidad de pensar el problema de la militarización a partir de los cambios sociales, regionales y estructurales de las últimas décadas. Sugiere realizar una lectura que considere, al mismo tiempo, las distintas escalas de la militarización. Ello permitiría identificar por un lado la faceta global y estructural; por el otro, una cultural y subjetiva. El autor observa que, desde el punto de vista global, el proceso de integración de América del Norte, la expansión del capital por medio de proyectos y megaproyectos energéticos, de infraestructura y de extracción tienen una estrecha vinculación con las actuales tendencias militaristas y las nuevas modalidades de guerra. Observa, por otro lado, que las fuerzas armadas hoy son distintas a las que se configuraron en el México posrevolucionario. También su funcionamiento e ideología se han modificado en respuesta a los procesos de acumulación de poder y riquezas. Las fuerzas armadas ahora son necesarias para garantizar proyectos de desarro-

llo extractivos que caracterizan a la fase actual del capital. Estos cambios, insiste, hay que registrarlos y observarlos en relación con el lugar que ocupa México en la actual organización internacional del trabajo y de la vida.

Daira Arana explora en el cuarto capítulo las disposiciones a través de las cuales las Constituciones de América Latina establecen un control civil de las fuerzas armadas en relación con los regímenes políticos existentes en los países de la región. La autora observa que en América Latina las fuerzas armadas realizan diversas tareas ajenas a la defensa nacional, que es —desde la teoría y los estándares democráticos internacionales— su tarea primordial. Subraya que, dado que las fuerzas armadas representan el poder coercitivo del Estado, existe la necesidad de limitar su injerencia en otros aspectos, como el poder disuasivo o el poder económico. El capítulo busca sentar las bases para análisis más profundos sobre las relaciones cívico-militares desde la perspectiva del control civil objetivo y la consolidación democrática.

En el quinto capítulo colaboro con una revisión de los cambios jurídicos que han ocurrido en nuestro país a partir de los años noventa, en los cuales se comienza a percibir una mayor voluntad por parte de las fuerzas armadas de contar con una legitimación desde el derecho. Este recuento se acompaña con unas breves reflexiones sobre los factores sociales y políticos que han favorecido la ampliación de la presencia castrense en actividades de la vida pública. En concreto, sugiero como factores principales el debilitamiento y desmantelamiento del aparato estatal civil, la concentración del poder (político, económico e ideológico) por parte de las fuerzas armadas y la desigualdad extrema que se vive en México. Como es de esperarse, estos factores han incrementado a su vez la presión de las fuerzas armadas por incluir en el marco jurídico su ampliación de actividades en la esfera pública. Sugiero una lectura complementaria que busque analizar estos factores de manera conjunta para evitar diagnósticos que simplifiquen la realidad y pretendan atribuir el mayor uso del poder a la arrogancia de personalidades carismáticas.

Sergio Padilla Oñate y Carlos Silva Forné escriben el sexto capítulo en el cual realizan un análisis del fenómeno de la militarización en relación con la seguridad pública en dos dimensiones que se ven reflejadas en los dos apartados del texto. En la primera parte discuten el desempeño del Ejército en la seguridad pública, es decir la militarización directa, y discuten la literatura escrita sobre el tema desde una perspectiva crítica. En la segunda parte analizan cómo ha impactado el nombramiento de militares en puestos directivos y en todos los niveles de las instituciones de policía. Los autores apuntan que esta presencia militar en las policías favorece que se adopten

prácticas castrenses como entrenamientos, el equipamiento, así como las formas de organización y operación. A este fenómeno lo denominan militarización indirecta y observan que este modelo compite con otros que se han buscado desarrollar e implementar de manera simultánea.

Sobre uno de esos modelos alternativos, pero desarrollados y aplicados en la Ciudad de México, trata el capítulo de Carlos Pérez Ricart. En su texto, el autor sostiene que, a contracorriente de la tendencia nacional, la policía de la Ciudad de México presenta un caso de desmilitarización de la seguridad pública. Considera que el proceso está directamente relacionado con la alternancia política en 1997 y la puesta en marcha de programas policiales de proximidad. Su trabajo estudia el proceso mediante el cual una corporación con una fuerte tradición militar comenzó a adoptar la vía civil hacia finales de la década de los años noventa. Reconoce que el proceso de desmilitarización no ha estado exento de dificultades y retrocesos pero insiste que, en el gran estadio de las cosas, la Ciudad ha logrado establecer un modelo de policía civil exitoso. Por ejemplo, que el proceso de desmilitarización de mandos no ocurrió mediante el impulso de policías de carrera o del esquema de profesionalización policial, sino a través de la invitación que hicieran los jefes de la SSP a personal de confianza. Piensa, sin embargo, que puede catalogarse como un caso exitoso.

Melissa Zamora e Ivette Estefanía Galván, actuales coordinadoras del área de defensa del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (conocido también como Centro Pro) reconstruyen el proceso jurídico por el cual se constituyó la Guardia Nacional predominantemente militar a pesar de las críticas y resistencia por diferentes sectores de la sociedad. Frente a ello, relatan el proceso organizativo que han seguido los pueblos originarios, colonias y barrios de Xochimilco, Ciudad de México, para oponerse a la construcción de un cuartel de la Guardia Nacional en el “Vivero Nezahualcōyotl”, un área natural protegida destinada a la conservación ecológica de la zona. Se trata de un caso relevante de resistencia y, en este ejercicio de reflexión, muestra cómo la militarización afecta muchos más derechos de los que acostumbramos a relacionar con el fenómeno, como es el de contar con una seguridad pública civil. El caso muestra que la militarización afecta también los derechos a un medio ambiente sano, el derecho a la tierra y al territorio, así como el derecho a la autodeterminación de los pueblos originarios.

El capítulo noveno, escrito por Orlando Aragón Andrade, nos invita precisamente partir desde lo local para comenzar a pensar rutas de salida a la militarización. Para ello, propone mirar a las diversas acciones que han realizado las comunidades y pueblos indígenas de Michoacán a través de una aproximación basada en la “antropología jurídica militante”. Este

acercamiento se sustenta, al mismo tiempo, en la experiencia situada, la flexibilidad militante, y en la crítica del investigador. Desde esta mirada, el autor sugiere que las comunidades de Cherán K'eri, Arantepacua y las comunidades mazahuas y otomíes del oriente de Michoacán nos ofrecen lecciones valiosas para pensar alternativas a las políticas de seguridad hegemónicas. Observa que la violencia, la inseguridad y la captura criminal del Estado son los principales obstáculos y desafíos de las movilizaciones por el autogobierno indígena de Michoacán. En medio de ese panorama tan desalentador, las comunidades han optado por construir derecho desde el diálogo de experiencias particulares y planteamientos de interés común para todas las comunidades que ejercen autogobierno. A través de este derecho, que el autor denomina *derecho austral*, las comunidades han logrado brindar la seguridad a sus habitantes que el Estado y sus fuerzas del orden no les daban, bajando los índices de violencia e inseguridad en sus territorios al mismo tiempo que confrontan otras violencias, exclusiones e injusticias; mostrándonos una ruta de salida “enraizada” al problema de violencia e inseguridad en México.

En el capítulo décimo, Ana Lorena Delgadillo, Margarita García Lama y Jerónimo del Río ponen énfasis en la falta de un enfoque integral en materia de seguridad y justicia, especialmente en los órganos encargados de la procuración y administración de justicia: las fiscalías. Subrayan que la ausencia de voluntad política ha impedido que se cuente con fiscalías independientes y sustancialmente fuertes. Al igual que en los dos capítulos anteriores, las autoras y el autor parten de la experiencia concreta de acompañamiento que se ha hecho desde la Fundación para la Justicia a personas migrantes que han sufrido graves violaciones a derechos humanos en su tránsito por el país. Después de analizar el proceso por el cual se obtuvo la autonomía de la Fiscalía General de la República y la subsecuente decepción que generó la reducción de mecanismos de transparencia, participación ciudadana y el debilitamiento de la independencia técnica de las y los fiscales en la nueva Ley de la Fiscalía General de la República, señalan que el involucramiento de la Guardia Nacional en el ámbito migratorio ha profundizado la situación de vulnerabilidad que viven las personas migrantes en México.

El capítulo decimoprimer, escrito por Silvia Dutrénit Bielous y Jonathan López García, está centrado en el derecho a la verdad, en específico respecto de las personas afectadas por la crisis de desaparición forzada en México. Los autores hacen un recorrido histórico por las medidas adoptadas por las instituciones mexicanas para esclarecer los hechos que contribuyeron a la desaparición de miles de personas en el país. Desde el primer informe sobre desaparición elaborado en 1979, hasta el grupo especializado

creado para esclarecer la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, los autores realizan una revisión de los intentos por responder al cada vez más profundo problema de desapariciones en nuestro país. Una característica resalta de este balance y recorrido histórico, y es que el actuar institucional ha sido en gran medida adoptado gracias a las exigencias de personas y colectivos organizados de familiares de personas desaparecidas. Sin embargo, señalan que el contexto sistemático de impunidad ha convertido a los procesos, políticas y órganos creados para atender esta crisis en “válvulas de escape” frente a las demandas de las víctimas por verdad y justicia. Ante ello, los autores consideran que no es posible ofrecer una respuesta integral al problema de las desapariciones en México a partir de las estructuras y organismos ordinarios existentes y sugieren una revisión de las propuestas existentes, en especial la necesidad de establecer un mecanismo extraordinario con participación de la comunidad internacional que asegure una mayor efectividad ante la impunidad estructural.

El volumen cierra con el capítulo elaborado por Alexis Colmenares, quien realiza un análisis sobre el proceso de difusión del enfoque de la seguridad humana a través del estudio comparado entre Costa Rica y Ecuador durante los primeros años del siglo XXI (en específico de 2001 a 2016). El autor se concentra en el estudio de los mecanismos de difusión y la participación de las comunidades epistémicas vinculadas al Estado y a las organizaciones internacionales que contribuyeron al desplazamiento del Estado como centro y referente de la seguridad hacia una noción más holística y multidimensional que tome como parámetro la seguridad de los seres humanos. Si bien, como el mismo autor señala, la noción de seguridad humana es especialmente amplia y puede abordar casi cualquier tema, al mismo tiempo tiene la posibilidad de visualizar nuevas maneras de responder a las inseguridades reales y percibidas. Como apunta Colmenares, sería posible que las políticas adoptadas para mejorar la seguridad de las personas tengan mayor énfasis en la reducción de la pobreza y la disminución de los conflictos violentos, en lugar de depender del poder militar o, en todo caso, del uso o amenaza de uso de la fuerza pública —civil o militar— para garantizar el bienestar de nuestras sociedades.

Quienes convocamos al encuentro que se llevó a cabo a inicios de 2023, buscamos entrelazar las reflexiones propiamente académicas con los impactos que tiene sobre las personas en la vida cotidiana el problema que nos propusimos estudiar. Tuvimos la fortuna de que en el seminario hubo una mesa entera en la que se compartieron perspectivas en este sentido —en el libro se reflejan algunas ellas— pero durante nuestra discusión hubo otras personas defensoras que nos compartieron valiosos recuentos y análisis so-

bre los estragos e impactos que la militarización deja en la vida cotidiana de todos y todas. Es muy significativo que, tanto durante el seminario —una madre buscadora del colectivo Hasta Encontrarte— como en este libro, muchas, la mayoría de las personas defensoras que participaron de la discusión, no pudieron colaborar. Muestra por un lado el desbordamiento de las acciones por hacer para vencer las inercias institucionales que en ocasiones no permiten alcanzar la verdad, la justicia y la reparación para las víctimas; pero también que los tiempos de la academia y de la realidad no siempre se pueden compatibilizar, y eso hace necesario seguirles y acompañarles desde la Universidad, en especial cuando nos proponemos pensar en los grandes temas nacionales que involucran los derechos de las personas.

No quisiera cerrar esta introducción sin agradecer a Luis Daniel Vázquez la co-coordinación del seminario, su amistad y su consejo, así como a las personas que convocaron junto con nosotros al seminario —algunas de las cuales se encuentran también entre las autoras y autores de este libro— y sus instituciones, por sumarse a reflexionar sobre uno de los problemas nacionales que más requiere nuestra atención. De igual manera quisiera agradecer al Instituto de Investigaciones Jurídicas por ser la sede de este espacio de reflexión, a las personas encargadas de la logística —tanto presencial como virtual, y ahora editorial— que lo hicieron posible y, especialmente, a la doctora Mónica González Contró por su enorme sensibilidad y apoyo para la realización de este proyecto.

PAULINA BARRERA ROSALES

Ciudad de México, verano de 2024

CAPÍTULO PRIMERO

EL ITINERARIO DE LA MILITARIZACIÓN EN MÉXICO DURANTE EL SIGLO XXI

Jorge Javier ROMERO VADILLO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La desmilitarización inacabada*. III. *Conclusiones*. IV. *Referencias bibliográficas*.

I. INTRODUCCIÓN

El Estado mexicano está en crisis. El orden social que en el pasado lograba reducir la violencia y los conflictos mediante la venta de protección personalizada, la negociación de la desobediencia de la ley, el corporativismo y el clientelismo, han perdido efectividad en las últimas tres décadas, al tiempo que el país ha vivido importantes cambios en la esfera de la representación. Por casi dos décadas, México ha padecido una aguda crisis de violencia que ha afectado la vida de millones de personas y ha tenido costes económicos difíciles de cuantificar con exactitud. En diversas regiones del país, el Estado parece rebasado para contener la violencia atribuida principalmente al crimen organizado, que controla distintos mercados clandestinos. Además, las organizaciones criminales compiten con el Estado en la venta de protección, y se dedica al secuestro, robo y asesinato por encargo. Existen diversos grupos que han logrado acumular suficiente poder en la violencia como para desafiar el monopolio del Estado y controlar fuentes de ingresos lo suficientemente sólidas como para tener coherencia en sus acciones.

Es cierto que la democratización de la vida pública ha avanzado de manera notable, a pesar de los signos ominosos de retroceso de los últimos

* Profesor-investigador titular C del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco.

años. También, de manera gradual, desde finales del siglo pasado, se han ido creando espacios estatales profesionales regidos por un orden legal efectivo, pero en la mayor parte del país el sistema de botín y la ley como mero marco de negociación de intereses particulares sigue imperando y el proceso de profesionalización se ha detenido en los últimos años, siendo sustituido por un progresivo proceso de militarización. La notable fragilidad del Estado mexicano se expresa sin tapujos en diversas zonas del país, evidenciando no sólo su ausencia en las áreas tradicionalmente pobres y marginadas, sino también en las regiones fronterizas donde el tráfico de estupefacientes ha otorgado un gran poder a organizaciones que desafían el monopolio estatal de la fuerza para obtener beneficios económicos, mientras que la reacción estatal ha sido el despliegue militar y la violencia sin control legal efectivo.

La severa crisis de violencia que vive México se explica, en buena medida, por el cambio político que está viviendo el país: una transición de un tipo de orden social a otro; un proceso de transformación del Estado que se encuentra en tránsito de su forma “natural” o de acceso limitado —caracterizado por reducir la violencia a partir de pactos de distribución de parcelas de extracción de rentas entre los incluidos en la coalición de poder— a un orden social de acceso abierto, donde el orden jurídico sea el manto que regule la protección de las organizaciones económicas, políticas y sociales sin exclusiones significativas (North *et al.*, 2009). Se trata de un proceso de cambio institucional que, empero, ha encontrado notables obstáculos y hoy parece empantanado, en serio riesgo de regresión, en un claro ejemplo de dependencia de la trayectoria institucional.

La persistencia de una mentalidad rentista en la clase política, acostumbrada a funcionar con base en la reciprocidad clientelar, en la concertación política y en la perpetuación del sistema de botín respecto a la asignación de empleos públicos, ha obstaculizado el desarrollo de mecanismos institucionales lo suficientemente robustos como para sustituir la negociación privada de la obediencia por un Estado de derecho efectivo y legítimo. De manera recurrente, las leyes y reglamentos se aplican selectivamente para proteger los intereses de los poderosos, mientras que la corrupción y la impunidad continúan siendo un problema generalizado en gran parte del país. Todo esto es un obstáculo para el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, necesarios para garantizar la fortaleza y legitimidad de las instituciones y del sistema democrático en su conjunto, con base en el orden jurídico.

En lugar de emprender la construcción de un sistema de seguridad y justicia basado en la legalidad, que sustituya al antiguo sistema de venta de

protecciones personalizadas y negociación de la desobediencia que ha caracterizado históricamente a la organización estatal mexicana, el despliegue del Ejército se ha convertido en la principal estrategia utilizada por los políticos durante lo que va del presente siglo. Durante los últimos tres lustros los sucesivos gobiernos han mantenido la estrategia de despliegue de las fuerzas armadas con el pretexto de la urgencia de recuperar el control del territorio. Sin embargo, el resultado de esta política ha sido un fracaso total, ya que el tráfico de drogas continúa floreciendo, la violencia se ha intensificado y los delitos vinculados con el crimen organizado han aumentado, mientras que los gobiernos locales han perdido el incentivo para construir fuerzas policiales y modernizar sus sistemas de justicia.

En el presente ensayo expongo el recorrido de la relación entre las fuerzas armadas y el poder civil durante la segunda mitad del siglo XX y lo que va del XXI, con el objetivo de plantear algunas hipótesis sobre el actual proceso de militarización que podría llevar al país a una nueva forma de militarismo.¹ En este escenario, las fuerzas armadas podrían desplazar a los políticos y a la competencia democrática del proceso de toma de decisiones públicas, reviviendo el antiguo dominio castrense en la política que ha caracterizado a gran parte de la historia independiente de México.

II. LA DESMILITARIZACIÓN INACABADA

La parte más compleja de las normas que rigen una democracia es aquella que garantiza que los cuerpos armados estén subordinados al poder civil constitucionalmente establecido. El Estado es una organización que cuenta con la ventaja comparativa de poder utilizar la fuerza en última instancia.

¹ “...la militarización consiste en el aumento progresivo de la presencia, poder y facultades legales de las FFAA en funciones propias de la autoridad civil, en conjunto con la correlativa pérdida de primacía y dirección política civil respecto a los asuntos militares, así como la penetración de los valores e imperativos castrenses en la esfera civil. Esto último, con independencia de si las atribuciones transferidas se encuentran o no relacionadas con la seguridad pública. Dicho esto, y dado que los términos suelen ser confundidos, resulta importante distinguir los procesos políticos de militarización del militarismo como idea política. La militarización, por un lado, consistiría en la participación militar o la adopción de lógicas militares para la ejecución de funciones ajenas a su disciplina, mientras que el militarismo se configura como una postura ideológica que aspira a una mayor militarización de la esfera pública y privada de una sociedad y se ejerce por medio de un proceso intersubjetivo que la institucionaliza”. Sánchez, Lisa y Álvarez, Gerardo, “Militarización y militarismo en México”, *Análisis Carolina*, 22/2022, pp. 2-3, disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/12/AC-22.-2022.pdf> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).

Como consecuencia, aquellos que portan armas pueden convertirse en un grupo de interés independiente. Para garantizar que las fuerzas armadas cumplan con las reglas del juego, el consenso en torno a dichas reglas debe ser sólido entre las fuerzas políticas, para evitar la aparición de conflictos severos que polaricen a los actores involucrados.²

Una asignatura pendiente de la “transición minimalista a la democracia”³ ha sido la reforma democrática de las fuerzas armadas para depurarlas, modernizarlas, acotarlas y someterlas a un ministerio civil. En lugar de eso, los sucesivos gobiernos, desde el de Felipe Calderón (2006-2012), pero con mucha mayor enjundia el actual, lo que han hecho es ampliar su poder. El gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) ha renunciado explícitamente a contar con cuerpos de policías civiles capaces de construir una seguridad ciudadana y ha ampliado el control castrense sobre aspectos estratégicos de la operación estatal.

¿Por qué hemos vivido un imparable avance en el protagonismo público de las fuerzas armadas durante el último cuarto de siglo, la época más democrática de la historia del país? La respuesta a esta pregunta obliga a hacer una revisión del papel que las fuerzas armadas han jugado en la historia del país durante el último siglo, el de su existencia como entidad constitucional, pues las actuales son producto de la solución de continuidad que provocó la destrucción del antiguo ejército republicano, el que surgió de la Intervención francesa y que fue sostén del Porfiriato (1877-1911). Se trata de una historia contradictoria, que no ha sido objeto de suficiente investigación académica a pesar de ser un elemento fundamental de la construcción institucional del país, rodeada de secretos y ocultamientos, pero esencial para la comprensión de las contrahechuras del Estado mexicano.

El Ejército Mexicano actual nació del triunfo constitucionalista en la guerra civil que siguió a la caída del gobierno de Victoriano Huerta. Su control territorial permitió la celebración del Congreso Constituyente de 1916, pero fueron esos mismos caudillos los que dieron el golpe militar que acabó con el primer gobierno constitucional. El régimen posrevolucionario, que a la larga daría origen al Partido Revolucionario Institucional (PRI), nació de un golpe de Estado militar, el Plan de Agua Prieta, y durante la siguiente década las disputas políticas se resolvieron a balazos con los ge-

² Diamond, Larry, “Consolidating Democracy in the Americas”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 550, núm. 1, pp. 12-41, disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0002716297550001002> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).

³ Trejo, Guillermo y Ley, Sandra, *Votes, Drugs, and Violence. The Political Logic of Criminal Wars in Mexico*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020 (Kindle edition).

nerales como protagonistas. Los sucesivos pactos políticos —de 1929, 1938 y 1946— y depuraciones recurrentes de la cúpula militar, acompañadas de un proceso de profesionalización iniciado a finales de la década de 1920 (Vidal Urrutia Luna, 2014), fueron, de manera gradual, estableciendo el predominio civil en la política.

De acuerdo con la interpretación más común sobre las relaciones de los militares con el poder en México, con la llegada de Miguel Alemán a la Presidencia de la República se habría completado un proceso gradual de desmilitarización, comenzado desde el gobierno de Plutarco Elías Calles con el proceso de profesionalización emprendido por el general Joaquín Amaro,⁴ acelerado por el pacto político de 1929 del que nació el Partido Nacional Revolucionario (PNR) y culminado en 1946 cuando el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) se transformó en Partido Revolucionario Institucional (PRI) y se tuvo la primera candidatura presidencial oficialista de un civil.

Desde esa perspectiva, las fuerzas armadas sólo habrían cumplido órdenes provenientes de su jefe supremo y su participación tendría sólo un carácter emergente, frente a una situación inédita. Sin embargo, en la medida en la que me he sumergido en la reflexión sobre el proceso de militarización, he llegado a la conjetura de que ese análisis parte de un error de concepción sobre el papel que jugaron las fuerzas armadas durante la época clásica del PRI y la manera en que ese papel fue alterado por el fin del monopolio político y el surgimiento de la competencia pluralista.

De acuerdo con la versión compartida por buena parte de las interpretaciones de la academia politológica mexicana y norteamericana, México habría sido una excepción en América Latina, pues había completado el proceso de subordinación de las fuerzas armadas al poder civil, uno de los prerequisites indispensables para la construcción de un orden democrático: con el pacto de 1946 los militares habrían quedado al margen de la política y el Ejército habría adoptado el papel de un cuerpo del Estado. Esta visión estaba fuertemente arraigada entre la clase política y la academia, al grado que en las discusiones sobre las reformas necesarias para el tránsito a la democracia se dio por hecho que se había completado ese requisito previo para dar paso a un orden social de acceso abierto.⁵

⁴ Loyo Camacho, Martha Beatriz, *Joaquín Amaro y el proceso de institucionalización del Ejército Mexicano, 1917-1931*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Fideicomiso Archivo Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca, Fondo de Cultura Económica, 2018.

⁵ A pesar de que la subordinación total de las fuerzas armadas al poder civil fue la visión predominante, hubo trabajos que, desde la década de 1980, cuestionaron ese consenso. Un ejemplo de visión crítica es la de Sánchez Gutiérrez, Arturo, “Los militares en la década de

Dados los acontecimientos posteriores, y a la luz de nueva evidencia histórica, sobre todo de acuerdo con las investigaciones de Thomas Rath,⁶ la desmilitarización del régimen del PRI está cargada de mitos y nunca fue completa. De ahí que sea necesario recapitular sobre el papel que han jugado las fuerzas armadas en el proceso de construcción estatal en México y el lugar que hoy ocupan. ¿En verdad los militares se alejaron completamente del poder político? ¿Cuáles fueron las condiciones que garantizaron su alejamiento de la disputa por la Presidencia de la República? ¿En qué medida el proceso de militarización que se ha desplegado a partir del gobierno de Calderón no es otra cosa que la recuperación del papel tradicional que jugó la milicia durante los años del régimen del PRI y que no fue reformado en el proceso de construcción de un orden democrático?

Rath⁷ aporta información relevante para matizar la idea de que las fuerzas armadas se convirtieron desde la llegada a la Presidencia de Miguel Alemán en un actor secundario y claramente subordinado al poder civil. En la mitología oficial, la fuerza del régimen se basaba en la hegemonía construida en torno al proyecto modernizador del nacionalismo revolucionario, por lo que el dominio del PRI fue esencialmente consensual y se basó en el fuerte control corporativo y clientelista, sin recurrir constantemente a la violencia. El trabajo de Rath⁸ cuestiona esa versión y muestra evidencias de la importancia de la actuación militar para el mantenimiento del orden autoritario, sobre todo en el ámbito rural, pero también como policía política e instrumento represor de los movimientos sociales urbanos aun antes de la represión al movimiento ferrocarrilero y a las movilizaciones estudiantiles de los años sesenta.

Durante el siglo XX, los sucesivos pactos políticos —desde la Constitución de 1917, que estableció con precisión la prohibición a las fuerzas armadas para hacer cualquier tarea que no se refiriera a la disciplina militar (artículo 129)— fueron conteniendo el poder de la soldadesca, con enormes dificultades. La creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), en 1929, tuvo como principal objetivo hacer que no fueran las asonadas las que definieran el ejercicio del poder. La concepción de las fuerzas armadas como una corporación con peso político propio fue un componente central

los cincuenta”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 50, núm. 3, julio-septiembre de 1988, pp. 269-293, disponible en: <https://doi.org/10.2307/3540565> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).

⁶ Rath, Thomas, *Myths of Demilitarization in Postrevolutionary Mexico, 1920-1960*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2013 (Kindle edition).

⁷ *Idem*.

⁸ *Idem*.

del pacto de 1938, cuando el PNR se transformó en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), integrado por cuatro sectores: el obrero, el campesino, el popular y el militar. Aquel pacto corporativo, encabezado por el presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), él mismo general, le concedía al Ejército un carácter de cuerpo político deliberante, parte constitutiva de la coalición de poder.

El de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) fue todavía un gobierno de generales, a pesar de que el sector militar del PRM desapareció casi al inicio del sexenio, cuando se recuperó la intención de la reforma profesionalizante que había liderado el general Joaquín Amaro diez años antes, para garantizar el funcionamiento de las fuerzas armadas como agencias del Estado neutrales en lo político.

Sólo los secretarios de la Defensa Nacional y de la Marina ostentaron grados militares durante el gobierno de Miguel Alemán (1946-1952). El giro es el reflejo de un nuevo pacto, en el que se establecieron reglas tácitas para el encaje de la oficialidad de las fuerzas armadas en la nueva coalición de poder. Del nuevo pacto surgió el Partido Revolucionario Institucional, heredero de la estructura corporativa del PRM, pero ya sin participación orgánica del estamento militar. El nuevo acuerdo se basó, sobre todo, en una nueva relación de la clase política con los empresarios. Sin embargo, según Rath,⁹ no se trató ni de la desmilitarización total de la política ni de la despolitización completa del Ejército. Sólo se acotó el campo de su actuación, pero durante las dos décadas siguientes continuaron siendo cruciales en el juego político local y, por supuesto, se pudieron dedicar libremente a vender protecciones particulares y a seguir haciendo negocios en el mercado formal y, sobre todo, en el informal.

En el nuevo reparto del poder se respetó el papel de los altos mandos militares como reguladores arbitrarios de los mercados clandestinos. A cambio de su relativa subordinación política, el Ejército obtuvo el privilegio de ser uno de los principales agentes de venta de protecciones particulares, mecanismo esencial del régimen para reducir la violencia. El mercado del opio y de la mariguana hacia los Estados Unidos fue uno de los ámbitos en los que esa forma de operar se desplegó: los comandantes de zonas militares de las regiones de producción y tráfico de sustancias ilícitas hacia los Estados Unidos regulaban la operación del mercado y decidían sobre quienes lo operaban, en función de los pagos que recibían y de los acuerdos que establecían para mantener cierto grado de orden y contención de la violencia.

⁹ *Idem.*

Durante décadas, la producción clandestina de amapola en el noroeste del país abasteció buena parte de la demanda ilegal de morfina y heroína de Estados Unidos sin grandes brotes de violencia. Los productores y traficantes negociaban directamente su desobediencia de la ley con los jefes de las zonas militares y las autoridades locales, quienes les vendían protección de la misma manera que prácticamente la totalidad de los servicios del Estado que eran mercadeados por los agentes encargados de proveerlos. La negociación directa de la desobediencia de la ley fue el mecanismo por medio del cual el régimen del PRI redujo la violencia en todo el país, y el narcotráfico no era una excepción.¹⁰

A pesar del éxito del pacto político de 1946, durante el gobierno de Alemán no concluyó el proceso de aceptación del nuevo arreglo, que implicó lealtad al pragmatismo del régimen del PRI y respeto de su monopolio de la representación. En 1948 hubo amagos de rebelión y todavía en 1952 una importante facción de generales retó al régimen en torno a la candidatura de Miguel Henríquez Guzmán, antiguo leal a Lázaro Cárdenas que, sin embargo, no tuvo empacho en enriquecerse desde el generalato. Sin embargo, la mayoría de los generales se sintió cómoda en su nuevo papel y aceptó las nuevas reglas de reparto del botín estatal entre las distintas partes de la coalición de poder. Fue entonces donde acabaron de definirse las tareas de las que se haría cargo el Ejército.

Después de la segunda guerra mundial, México se posicionó claramente dentro de la esfera de influencia de los Estados Unidos, aunque los gobiernos del PRI desde 1946 proyectaron un discurso de cierta independencia y se distanciaron de la potencia hegemónica en momentos clave, por ejemplo durante la Revolución cubana. Desde entonces, la función del Ejército en defensa de amenazas externas se volvió simbólica, limitada a conflictos hipotéticos con países vecinos, como Guatemala, dada la superioridad militar indiscutible de Estados Unidos en el panorama geopolítico global. Su papel formal, de garantía de defensa de la patria, carecía por completo de sentido. Así, el rol que se le endilgó fue el de policía política y cuerpo represor del

¹⁰ El caso del asesinato del gobernador de Sinaloa, Rodolfo T. Loaiza, durante el Carnaval de Mazatlán de 1944, casi siempre atribuido al general Pablo Macías, antecesor de Cárdenas como secretario de la Defensa Nacional, fue la expresión del proceso de control sobre el mercado de la amapola del Triángulo Dorado, que comenzaba a producir entonces grandes dividendos debido al aumento de la demanda en Estados Unidos entre los veteranos de guerra que volvían con dependencia a la morfina y se quedaban sin acceso a la sustancia legal. Astorga, Luis, *El siglo de las drogas. El narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*, México, Grijalbo-Proceso, 2012; Fernández Velázquez, Juan Antonio, *El narcotráfico en Los Altos de Sinaloa (1940-1970)*, Xalapa, Universidad Veracruzana, 2018, disponible en: <https://www.uv.mx/bdh/files/2018/10/El-narcotrafico-final.pdf> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).

bandillaje y la insurrección política. También comenzó a ser la fuerza de control de la protesta social, aun cuando ésta fuera pacífica.

Durante la época clásica del PRI el Ejército fue usado permanentemente, de manera inconstitucional, para expresar la fuerza de la coalición de poder. Los militares fueron el armazón del autoritarismo y aunque se mantuvieron ya al margen de la disputa por el control del gobierno nacional, siguieron jugando un papel político crucial, sobre todo en el ámbito regional. Rath¹¹ documenta la persistencia de generales con fuerza propia que definían la política en sus regiones, incluso bien entrada la década de 1960, a pesar de las reglas de rotación en las jefaturas de zona militar. Los jefes del Ejército y la Marina mantuvieron una cuota sustancial de representación legislativa y siguieron obteniendo gobiernos estatales.

El pacto del PRI con los militares implicó que no se construyera una policía civil nacional y que las policías locales fueran una fuente más de empleo para la oficialidad, incluso con la posibilidad de obtener tanto su estipendio militar como el sueldo del cargo policiaco. Las formas de operación de las policías locales, formadas por los militares, reproducían sus formas de actuación arbitrarias y sus estrategias de limpieza social.

Siempre que los soldados hacían el trabajo de policías actuaban con el estilo militar de contener violentamente las amenazas, en lugar de acumular pruebas para un juicio legal. Los oficiales del Ejército organizaban o llevaban a cabo torturas o ejecuciones extrajudiciales con impunidad. No fueron infrecuentes las matanzas de campesinos disidentes o de bandidos producidas por el Ejército, como cuando en 1943 éste respondió a intentos de rebelión en Morelos y en el Estado de México, ejecutando sumariamente a todos los “bandidos” que encontraban; lo mismo ocurrió por esos años en Nayarit.¹²

En cualquier caso, a lo largo de las décadas de 1940 y 1950, lo que se esperaba de la mayor parte del Ejército era que actuara como policía en las zonas rurales, reprimiera disidentes y proveyera su propia inteligencia sobre disturbios políticos y sociales a la Secretaría de la Defensa Nacional (SDN).

Son conocidos los episodios de utilización de la represión militar de la disidencia y los movimientos sociales. En 1948 el Ejército actuó contra la dirección legítima del sindicato ferrocarrilero y sirvió para imponer a un dirigente oficialista, el “Charro” Díaz de León, cuyo apodo se extendió a todos los líderes sindicales oficialistas; en 1956 los soldados tomaron el Instituto Politécnico Nacional para sofocar un movimiento estudiantil, en 1960 se les usó para romper la huelga de los ferrocarrileros, rodearon a miles de

¹¹ Raht, Thomas, *op. cit.*

¹² *Idem.*

trabajadores y los trasladaron a campos militares en diferentes puntos del país antes de enviarlos a prisiones civiles.

Incluso, otras agencias encargadas de la violencia estatal fueron nutridas por las fuerzas armadas. Ya he mencionado a las policías locales. Hay que sumar a la nefanda Dirección Federal de Seguridad, creada por Miguel Alemán en 1947, en parte con oficiales del Ejército, aunque también se nutrió de civiles a los que se les otorgaban grados militares para aumentar sus ingresos. También los oficiales del Ejército y de la Marina tuvieron influencia en la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS), antecedente del CISEN, el órgano civil de inteligencia creado en 1985 ante el desprestigio de la DGIPS, y transformado durante este gobierno en Centro Nacional de Inteligencia, bajo el mando de un general.

Durante las siguientes décadas del régimen del PRI, las fuerzas armadas fueron intocables en los medios de comunicación, como parte del pacto que garantizó su alejamiento relativo de la lucha por el poder político. A cambio de su complicidad con el poder civil, los altos mandos del Ejército consiguieron mantener importantes parcelas de control territorial de rentas, una representación corporativa en el Congreso, gobiernos estatales y la cerrazón frente a cualquier escrutinio social, no se diga ya judicial, de sus actividades. También ejercieron la censura contra películas que les incomodaban, como hicieron en 1960 con *La sombra del caudillo*, de Julio Bracho, basada en la novela de Martín Luis Guzmán, una ficción inspirada por el asesinato en 1927 del general Francisco Serrano, llevado a cabo por militares.

En el discurso oficial, las fuerzas armadas eran objeto de reconocimiento y pleitesía en cada informe presidencial, donde era alabada su patriótica entrega; en el momento de la mención del presidente, los jefes militares eran ovacionados con entusiasmo por los presentes en el recinto legislativo y éstos se ponían de pie, con gesto marcial, para agradecer los aplausos. Más que una obligación, su aceptación de la subordinación al orden civil del régimen era vista como una concesión que cada año debía ser agradecida desde la tribuna en la que el Ejecutivo simulaba rendir cuentas a la nación.

Durante la década de 1960 en diversos estados del país se usó al Ejército para reprimir los movimientos estudiantiles, aunque la tragedia del 68 marcó el límite de la utilización de las fuerzas armadas contra la protesta civil en las zonas urbanas, mientras, durante la década de 1970, se le continuó usando para perseguir a la insurrección rural, como la de Lucio Cabañas en Guerrero y, a partir de la Operación Cóndor, para el exterminio de los plantíos de amapola y mariguana, como parte de la guerra contra las drogas impuesta por el gobierno de Estados Unidos. Desde entonces, el Ejército ha

estado implicado en la lucha contra el narcotráfico, aunque sin dejar de administrar las redes de protección particular en diversas regiones.

Así, el régimen del PRI se sustentó no sólo en su estructura corporativa y su maquinaria de control electoral, sino en las fuerzas armadas, que siempre fueron parte de la coalición de poder. El protagonismo que ha adquirido el Ejército en tareas de seguridad pública desde 2007 no es sino la exacerbación de un papel que nunca dejó de cumplir, una dependencia de la trayectoria institucional del antiguo régimen.

Los intentos fallidos de construir un cuerpo de policía federal civil, iniciados durante el gobierno de Ernesto Zedillo, siempre con la participación de las fuerzas armadas en su construcción, han mostrado de manera descarnada el hecho de que la desmilitarización en México nunca concluyó, sólo fue enmascarada. También, durante el gobierno de Zedillo, se le dio a las fuerzas armadas un lugar relevante en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, encargado de establecer los lineamientos para la formulación de políticas generales en la materia, pues fueron integrados a él tanto el secretario de la Defensa Nacional como el de Marina, y desde entonces ambas dependencias han tenido un papel central en un ámbito que debe ser de competencia plenamente civil en una democracia constitucional.

En el antiguo régimen, el control militar del territorio era coherente con el que de manera cotidiana ejercían las autoridades locales, casi todas provenientes del PRI y que se entendían bien con los mandos del Ejército. De acuerdo con Trejo y Ley,¹³ se puede tejer la conjetura de que con la irrupción de la pluralidad electoral se rompieron las redes de comunicación entre las autoridades locales y las fuerzas armadas, y eso condujo al proceso de desmantelamiento de las fuerzas policiacas locales llevado a cabo por los militares a partir del gobierno de Felipe Calderón, con el argumento de que el fraccionamiento de los pactos de las autoridades locales con organizaciones criminales provocaba conflictos en el proceso de venta de protecciones particulares a los mercados clandestinos.

El hecho es que los gobiernos producto de la alternancia democrática han devuelto a las fuerzas armadas el control casi monopolístico de la violencia estatal, en lugar de emprender una reforma del Estado que sustituyera la antigua maquinaria de venta de protecciones particulares —ineficiente y corrupta, con enormes problemas de agencia que implicaban el abuso privado de las parcelas de poder estatal, pero que garantizaba la reciprocidad clientelista— por cuerpos civiles, relativamente despolitizados, transparentes y obligados a rendir cuentas de todos sus actos.

¹³ Trejo, Guillermo y Ley, Sandra, *op. cit.*

Mi conjetura para explicar el proceso de militarización vivido durante lo que va del siglo XXI, es que el error interpretativo de suponer unas fuerzas armadas completamente sometidas al poder civil llevó a que, en el proceso de reformas de finales del siglo pasado, que dio paso a la poliarquía limitada en que vivimos ahora, no se incluyera la indispensable reforma militar. Las fuerzas armadas de hoy son las mismas del régimen autoritario. Ni siquiera se reformó la ley para que fueran civiles los encargados de las secretarías de Defensa y de Marina, como ocurre en las democracias constitucionales. Así, el aumento del protagonismo militar en los últimos tres lustros no ha sido un mero resultado de su involucramiento en tareas de seguridad ordenado por los presidentes civiles y acatado obedientemente. Ha sido, más bien, un proceso de renegociación de su papel frente a una nueva configuración política, una vez periclitada la coalición dominante anterior, de la que formaban parte esencial.

Durante el último gobierno del monopolio del PRI, mientras se negociaban las nuevas reglas del juego electoral y se le daba el carácter de tribunal de constitucionalidad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente Ernesto Zedillo no sólo incrementó de manera significativa el número de efectivos militares en la lucha contra el narcotráfico, sino que profundizó la militarización indirecta de la seguridad al nombrar a varios militares como subprocuradores y delegados de la Procuraduría General de la República (PGR) en las distintas entidades federativas del país. La creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) en 1995, tuvo una importancia particular en la militarización, ya que incorporó a los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en su Consejo (CNSP), órgano encargado de la toma de decisiones en materia de seguridad pública.¹⁴

Vicente Fox parecía entender el carácter político que había tenido el uso de las fuerzas armadas durante la época clásica del régimen del PRI, y anunció que eso terminaría

Después de 72 años de un gobierno autoritario en el que el Ejército fue controlado y utilizado por completo para cualquier situación política o económica, era necesario poner fin a esta práctica. La Constitución establece que el presidente es el Comandante Supremo del Ejército, lo que le permitía usarlo para cualquier intención política. Por lo tanto, fue necesario convertir al Ejército en una institución más institucionalizada. En mi gobierno, me propuse asegurar que el Ejército se utilizara únicamente para mantener la seguridad nacional dentro de México, sin utilizarlo para fines de defensa contra ataques

¹⁴ Sánchez y Álvarez, *op. cit.*

del exterior, ya que ni siquiera podíamos luchar contra el Ejército de Nicaragua, que sería más fuerte y tal vez mejor equipado que el nuestro. Nuestro Ejército es muy pobre y no cuenta con armamento de última generación, nuestras armas son producidas en México, lo que las hace menos efectivas (citado por Deare, 2021).

Empero, durante su mandato (2000-2006), Vicente Fox siguió con la tendencia de militarizar la seguridad pública, nombrando a militares en puestos clave de la seguridad. Durante su gobierno se promulgó la Ley de Seguridad Nacional, la cual amplió la esfera de las facultades de los militares para intervenir en asuntos civiles en tiempos de paz. La legislación no precisó con exactitud la definición de seguridad nacional, lo que permitió que se pudieran emprender acciones como la persecución de delitos de la delincuencia organizada o contra la salud. Además, se amplió el ámbito de competencia de las fuerzas federales en las distintas entidades federativas y municipios, lo cual contribuyó al debilitamiento de las instituciones locales de seguridad.¹⁵

Con todo, el despliegue territorial del Ejército no había alcanzado, desde el final de las rebeliones militares, los niveles que ha tenido a partir de la declaratoria de guerra de Felipe Calderón contra el crimen organizado. Los datos son muy conocidos: 2007 fue el año más pacífico de la historia de México desde la Independencia en 1821. Nunca hubo tan pocos homicidios y no se trató de un año excepcional, sino de la culminación de una tendencia constante a la baja que había comenzado desde el gobierno de Lázaro Cárdenas, pero que se había consolidado a partir del gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Fue a partir del “operativo Michoacán”, a finales de 2006, cuando el Ejército, primero, y la Marina, más adelante, comenzaron a involucrarse de manera directa en la persecución de la delincuencia, como eje principal de la fallida “guerra contra las drogas” emprendida por el gobierno de Felipe Calderón no bien asumió la Presidencia de la República. Fue entonces cuando comenzó el proceso de desmantelamiento de los cuerpos de policía municipal y local, que hasta entonces habían funcionado como cuerpos que reducían la violencia a través de la venta de protecciones a grupos particu-

¹⁵ Madrazo Lajous, Alejandro, *Los costos constitucionales de la guerra contra las drogas: una primera aproximación (desde México)*, Aguascalientes, Programa de Política de Drogas, Centro de Investigación y Docencia Económicas Región Centro, junio de 2014, disponible en: [https://politicadedrogas.org/documentos/20160516_195540_12.-Alejandro-Madrazo-Lajous--Los-costos-constitucionales-de-la-guerra-contra-las-drogas---Una-primer-a-proximación-\(desde-México\).pdf](https://politicadedrogas.org/documentos/20160516_195540_12.-Alejandro-Madrazo-Lajous--Los-costos-constitucionales-de-la-guerra-contra-las-drogas---Una-primer-a-proximación-(desde-México).pdf) (fecha de consulta: 22 de septiembre de 2023); Sánchez y Álvarez, *op. cit.*

lares y la negociación de la obediencia de la ley, formas tradicionales del ejercicio del poder del Estado mexicano desde sus orígenes.

El argumento con el que se justificó el proceso de desarme de las policías municipales en las zonas intervenidas por el Ejército fue que se trataba de cuerpos corrompidos que protegían a la delincuencia y que se trataba de un proceso temporal, pues eventualmente se les reconstruiría sobre nuevas bases de legalidad y profesionalismo. La presencia creciente de las fuerzas armadas en la contención de la delincuencia fue planteada como una situación de excepción, aunque sin recurrir a los mecanismos constitucionales que garantizaran la vigilancia del Congreso sobre el proceso.

La decisión de Calderón marcó un punto de inflexión catastrófico en los niveles de violencia.¹⁶ De acuerdo con las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 121,163 personas fueron asesinadas en México entre 2007 y 2012. En seis años la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes se triplicó y alcanzó niveles de 24 homicidios por cada 100,000 habitantes en 2011.¹⁷

Desde el principio de la declaratoria de guerra de Calderón quedó claro que el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública era inconstitucional, de acuerdo con el artículo 129 de la carta magna. Con todo, cuando se emprendieron las reformas constitucionales para crear un nuevo sistema de justicia penal y un nuevo sustento constitucional para la seguridad, en 2008, el artículo 21 estableció que la seguridad es una tarea civil, en la que concurren el Ministerio Público y las policías, no las fuerzas armadas. Se creó entonces la Policía Federal, como un cuerpo profesional, técnicamente capacitado, que asumiría gradualmente las tareas que de manera emergente habían asumido el Ejército y la Marina.

Desde el primer momento hubo evidencias de que el despliegue militar no iba a ser efectivo para contener al crimen organizado, que ya comenzaba un proceso de diversificación de actividades gracias a la acumulación originaria de cantidades ingentes de recursos, derivados de su control del mercado clandestino de drogas ilegales, con los cuales han comprado armas y reclutado personal. La prohibición ha generado incentivos perversos para que medren diversos grupos que, para operar, deben desarrollar ventajas

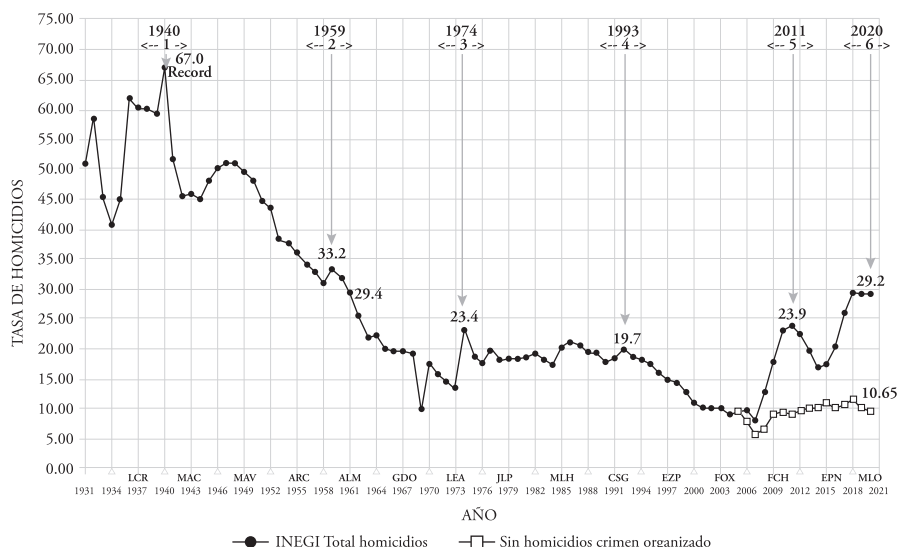
¹⁶ Galindo López, Carlos *et al.*, *Seguridad interior: elementos para el debate*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2017, disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3344> (fecha de consulta: 22 de septiembre de 2023); Sánchez y Álvarez, *op. cit.*

¹⁷ INEGI, “Conjunto de datos: defunciones por homicidios 1990-2022”, México, INEGI, disponible en <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).

comparativas en la violencia y cuerpos especializados en la compra de protecciones estatales, por lo que su efecto corruptor es ingente.¹⁸

Existe evidencia suficiente para documentar que la presencia militar no sólo ha fracasado en reducir la violencia y contener el tráfico de drogas, sino que ha sido una de las causas centrales en el aumento desmedido de la tasa de homicidios:¹⁹ 2007 fue el año más pacífico de la historia de México desde 1821, con una tasa de homicidios de ocho por cada 100,000 habitantes, al final de un proceso de reducción de la violencia que mantuvo una curva descendente a partir de 1940. Sin embargo, para 2011 la tasa se había disparado a 24 homicidios por cada 100,000 habitantes, y desde entonces se ha mantenido en niveles que México no conocía desde la década de 1950, pues actualmente ronda los 27 por 100,000.

GRÁFICA 1. MÉXICO, TASA DE HOMICIDIOS POR 100 MIL HABITANTES, 1931-2020, CON Y SIN HOMICIDIOS DOLOSOS DEL CRIMEN ORGANIZADO



FUENTE: <http://www.mexicomaxico.org/Voto/Homicidios100M.htm>.

¹⁸ Troncoso, Valeska y Garay, Cristian, “Crimen organizado en Latinoamérica: historia y transformaciones”, *El crimen organizado en América Latina: manifestaciones, facilitadores y reacciones*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, 2017, disponible en: <https://iugm.es/wp-content/uploads/2018/05/el-crimen-organizado-en-Am-Lat-ok.pdf> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).

¹⁹ Atuesta, Laura, “Las cuentas de la militarización”, *Nexos*, México, 1 de marzo de 2017, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=31552> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).

La ineficacia de la actuación militar en tareas de seguridad se ha debido, sobre todo, a características de sus métodos de operación, pues no actúan como policías que prevengan los delitos con tareas de inteligencia y de respuesta inmediata, no realizan tareas de investigación y contención, ni responden a órdenes ministeriales o judiciales, sino que realizan, principalmente, tareas de patrullaje²⁰ y buena parte de sus actuaciones se resuelven con enfrentamientos con un alto índice de letalidad.²¹ Están también documentadas sus violaciones sistemáticas a los derechos humanos.²²

Los altos mandos de las fuerzas armadas han sido conscientes de los problemas que en el sistema internacional de justicia les puede eventualmente acarrear su actuación inconstitucional, aunque estén seguros de la impunidad de sus errores y abusos en México. De ahí que, una y otra vez, hayan buscado la reforma del marco legal con el que actúan para, de alguna manera, justificar y normalizar lo que es de suyo un estado de excepción no declarado.

Ya en el gobierno de Peña Nieto, el general Salvador Cienfuegos hacía discursos admonitorios dirigidos a los políticos civiles. En diciembre de 2016, por ejemplo, el entonces secretario de la Defensa Nacional arremetió contra los tres poderes constitucionales de la Unión: al Ejecutivo le reclamó haber colocado a las fuerzas armadas en un compromiso inconstitucional por su incapacidad para cumplir con sus funciones y para construir cuerpos civiles de seguridad pública eficaces; al Legislativo, el no haber legislado para hacer legal lo que los soldados hacen de manera ilegal: detenciones arbitrarias, retenes inconstitucionales en las carreteras, ejecuciones sumarias, ataques de guerra contra civiles; al Judicial, que cumpliera con su deber constitucional de velar por las garantías procesales de los detenidos.²³

²⁰ Madrazo, Alejandro *et al.*, “La «guerra contra las drogas». Análisis de los combates de las fuerzas públicas 2006-2012”, *Política y Gobierno*, vol. 25, núm. 2, 2018, disponible en: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1161> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).

²¹ Silva Forné, Carlos *et al.*, “Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada”, *Desacatos, Revista de Antropología Social*, núm. 40, 2012.

²² Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, *Violaciones graves en la guerra contra las drogas en México*, México, CMDPDH, 2015, disponible en: <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-violaciones-graves-a-ddhh-en-la-guerra-contra-las-drogas-en-mexico.pdf> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).

²³ Beauregard, Juan Pablo, “Cienfuegos: «la violencia no se resuelve con balazos»”, *El País*, 9 de diciembre de 2016, disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/12/08/actualidad/1481220902_482624.html (fecha de consulta: 22 de septiembre de 2023).

Desde el gobierno de Felipe Calderón la cúpula militar impulsó una Ley de Seguridad Interior, la cual fue finalmente aprobada en el tramo final del gobierno de Peña Nieto. Desde el mismo concepto de “seguridad interior” la Ley hacía agua en su constitucionalidad y la Suprema Corte de Justicia de la Nación la invalidó por completo en 2019. Para entonces, las fuerzas armadas habían renegociado su posición con el nuevo gobierno.

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018) les ha devuelto a las fuerzas armadas una serie de tareas que habían perdido al menos parcialmente, como el control de los puertos y de la marina mercante o las aduanas, bajo el supuesto de que su carácter disciplinado resolverá los problemas de agencia y de corrupción. También ha reestablecido su papel como constructoras de obras de infraestructura, fuente de gran corrupción en los años formativos del régimen del PRI, y ha dejado bajo su control a su nuevo cuerpo policiaco, la Guardia Nacional, que se mantiene militarizado a pesar de contravenir la propia reforma constitucional que lo creó. La presencia militar en la vida del país ha vuelto a ser tan conspicua como en los años del gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), antes de que con Miguel Alemán (1946-1952) perdiera notoriedad, aunque conservara gran poder.

Pocos actos del actual gobierno han sido tan contradictorios con las ofertas que en campaña hizo López Obrador como el avance del control militar de la seguridad. Como líder opositor y como candidato, el ahora presidente insistió una y otra vez en que los soldados y marinos debían volver a sus cuarteles, en apego al artículo 129 de la Constitución. De hecho, esa oferta le granjeó el voto de muchas personas críticas con el proceso de avance del poder de las fuerzas armadas en el país, no sólo por su carácter inconstitucional, sino por ser una política fallida que ha mostrado ser absolutamente ineficaz para garantizar la seguridad y reducir la violencia. Sin embargo, también insistió en sustituir a las fuerzas armadas en tareas de seguridad por una Guardia Nacional, que desde el nombre evocaba a los cuerpos paramilitares decimonónicos, base del ejército liberal triunfador contra el imperio de Maximiliano, convertido en el Ejército federal del porfiriato.

Cuando hablaba de crear la Guardia Nacional, López Obrador pensaba sin ambages en una fuerza castrense para el control territorial, no en una policía moderna de carácter civil, pero ese mensaje no fue entendido por quienes vieron en su propuesta un cambio de política que desarrollara un modelo de seguridad ciudadana. El hecho es que desde su primera reunión como presidente electo con los altos mandos militares (28 de octubre de

2018), López Obrador construyó un entendimiento con la cúpula militar. De ahí salió con el compromiso de crear la Guardia como un nuevo cuerpo de las fuerzas armadas, y eso fue lo que le propuso al Congreso cuando envió su iniciativa de reforma constitucional, que incluía la desaparición de la Policía Federal, a la que sin diagnóstico público había descalificado como corrupta.

La propuesta presidencial pasó sin problema el trámite en la Cámara de Diputados, pero fue renegociada en el Senado. El consenso que se construyó entonces fue el de mantener el carácter civil de la seguridad pública, incluida la Guardia Nacional, que tendría mando y disciplina civil y quedaría adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. También se estableció, en el artículo 5o. transitorio del decreto de reforma constitucional, el retiro completo de las fuerzas armadas de tareas de seguridad en marzo de 2024 y que, mientras se daba el retorno progresivo a los cuarteles, la utilización de militares en tareas de seguridad tendría un carácter extraordinario, regulado, fiscalizado, subordinado y complementario, en tanto se completaba la integración de la Guardia Nacional y se implantaba territorialmente. También se estableció, en el séptimo transitorio del decreto, que los gobiernos locales presentarían en seis meses sus respectivos planes de reestructuración y fortalecimiento de sus cuerpos locales de policía, y que para llevarlos a cabo contarían con el apoyo de la Federación.

Desde el primer día quedó claro que ni el presidente ni los altos mandos castrenses estaban dispuestos a cumplir con el mandato constitucional. Al día siguiente de que se aprobara la reforma constitucional en 2019, que estableció la creación de la Guardia Nacional como un cuerpo civil y un plazo límite para retirar las fuerzas armadas de las tareas de seguridad, se observaron indicios de que tanto el presidente de la República como los altos mandos militares no estaban dispuestos a cumplir con dicho mandato. Estos indicios se hicieron aún más evidentes cuando se nombró a un militar al frente de la Guardia Nacional y comenzó un proceso de reclutamiento de soldados y marinos para incorporarlos al nuevo cuerpo, lo que marginó y maltrató a los ex policías federales que fueron absorbidos. Todo esto demuestra una clara intención de violar la Constitución.

Ya en las leyes reglamentarias²⁴ se abrieron resquicios para el incumplimiento, pero fue desde el nombramiento como comandante de la Guardia Nacional de un general pasado a retiro que se hizo evidente la simulación

²⁴ Después de la reforma constitucional que creó la Guardia Nacional, fueron aprobadas, ya sólo con los votos de la coalición que apoya a López Obrador, cuatro leyes secundarias: la Ley Orgánica de la Guardia Nacional, la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, la Ley

del acatamiento. El presidente simuló el cumplimiento del mandato constitucional de retiro gradual con un acuerdo que ordenaba la movilización militar, pero sin ningún mecanismo para garantizar el carácter extraordinario, regulado, fiscalizado, subordinado y complementario, más allá de enunciarlo. La desobediencia al mandato constitucional no tuvo consecuencias legales debido a la falta de acción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se limitó a desatender durante buen tiempo los recursos interpuestos contra el acuerdo del presidente y otros elementos del evidente proceso de militarización. Este proceso, en toda su extensión, podría considerarse como un golpe blando, ya que se trata de acciones de facto que pasan por encima del marco jurídico, violan los derechos fundamentales y subordinan a las autoridades elegidas a la voluntad de las jerarquías militares, que incluso llegan a imponer a los jefes de policía a los gobernadores.

El acuerdo fue impugnado mediante controversia constitucional por la entonces presidenta de la Cámara de Diputados, pero la Suprema Corte de Justicia de la Nación tardó más de dos años en resolver la demanda y, finalmente, a finales de noviembre de 2022, decidió avalar sus términos.

La Policía Federal fue desmantelada, se presionó a sus integrantes para que renunciaran o aceptaran condiciones laborales desventajosas en el nuevo cuerpo y, gradualmente, se ha ido marginando a los mandos civiles hasta su completo reemplazo por militares.²⁵ La integración del cuerpo, de un tamaño considerable, pues llega ya a los cien mil efectivos desplegados en el terreno, ha sido abrumadoramente militar, pues el 80% de los efectivos provienen del Ejército o la Marina.²⁶

En cuanto a su actuación sobre el terreno, la Guardia Nacional se comporta de manera similar al Ejército y la Marina, sobre todo en tareas de patrullaje de dudosa eficacia disuasiva y, según sus propios datos, los resultados de sus operativos son bastante pobres: en 2021, catorce personas detenidas como resultado de trabajos de inteligencia, 50 detenciones “por delitos contra la salud, operaciones con recursos de procedencia ilícita y delitos con-

Nacional del Registro de Detenciones, y la reforma a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (aprobadas el 21 de mayo de 2019).

²⁵ “Para 2023, la Guardia Nacional no quiere tener elementos civiles, revela plan de Sedena; militares advierten falta de capacitación”, *Animal Político*, 10 de mayo de 2022, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/seguridad/guardia-nacional-2023-plan-sin-elementos-civiles> (fecha de consulta: 22 de septiembre de 2023).

²⁶ Observatorio de la Guardia Nacional, *Guardia Nacional: tres años de definición militarista*, México, Causa en Común, julio de 2022, disponible en: http://causaencomun.org.mx/observatorioguardia/fuerzasarmadas/wp-content/uploads/2022/07/2022.07.06_InformeOGN.pdf (fecha de consulta: 22 de septiembre de 2023).

xos”, y 60 personas puestas a disposición del Ministerio Público por delitos del fuero federal. En cuanto a los homicidios dolosos, sólo seis detenidos, cuando se cometen más de 30,000 homicidios al año.²⁷ Ese es el tamaño del fracaso del cuerpo con el que se pretende camuflar la permanencia de los militares como principales responsables de la seguridad pública.

Ante la evidencia de la violación a la Constitución en la que han incurrido tanto el presidente de la República como los altos mandos de la Sedena y la Marina, primero el Ejecutivo anunció la presentación de una iniciativa de reforma constitucional para militarizar la Guardia Nacional, pero al constatar que ésta no contaría con los votos necesarios para ser aprobada en el Congreso, se optó por una reforma legal inconstitucional con la cual actuar, contando con que la morosidad de la Corte jugaría a su favor. Es así como llegamos al momento actual.

La aprobación de la mayor parte del paquete de reformas enviadas por el presidente al Congreso para legalizar el control de la Secretaría de la Defensa sobre la Guardia Nacional, existente de facto desde la creación del cuerpo, únicamente con los votos de Morena y sus aliados (sólo la Ley de Ascensos y Recompensas de las Fuerzas Armadas fue apoyada por todos los partidos, menos Movimiento Ciudadano) fue un gesto de oposición política, pero también mostró el fuerte rechazo de los partidos a la ruptura del consenso generado en 2019 en torno a la necesidad de mantener el carácter civil de la seguridad.

Sin embargo, los gobernadores de oposición no se han mostrado dispuestos a hacer la tarea que les corresponde para impulsar una política de seguridad ciudadana, y son muy dependientes de los operativos federales para frenar la criminalidad y la violencia, aunque éstos sean poco eficientes y no garanticen la pacificación y el control territorial basado en la legalidad en el largo plazo. De ahí que no le haya sido difícil al gobierno federal romper el pacto opositor y haya logrado atraer al PRI para modificar el artículo quinto transitorio de la reforma de 2019, con el objeto de prolongar a ocho o diez años el plazo de la presencia militar en seguridad pública, con lo que ésta pierde su carácter excepcional para tornarse en permanente.

En septiembre de 2022 el gobierno logró que el Congreso aprobara el traslado de la administración de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional, a pesar del mandato explícito del artículo 21 constitucional que establece su carácter civil, adscrito a la Secretaría de Seguridad y

²⁷ Hope, Alejandro, “La Guardia Nacional en sus propios números”, *El Universal*, México, 17 de agosto de 2022, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/alejandro-hope/la-guardia-nacional-en-sus-propios-numeros/> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2022).

Protección Ciudadana. La inconstitucionalidad de esa reforma fue declarada por la Suprema Corte de Justicia el 18 de abril de 2023, pero con efectos a partir de enero de 2024, por lo que hasta entonces se mantendrá la gestión militar del cuerpo.²⁸

Durante el gobierno de López Obrador, además de las tareas de seguridad que ya tenían y que se han ido institucionalizando, se ha dado un proceso de aumento de las responsabilidades de las fuerzas armadas en tareas que en una democracia constitucional le corresponden a la administración civil del Estado. Desde 2018, una parte significativa de la gestión administrativa del Estado ha sido militarizada. Este nuevo militarismo está formando parte de una política estatal que está convirtiendo a las fuerzas armadas en un actor con autonomía política y económica. De hecho, se ha establecido una especie de cogobierno en el cual las instituciones democráticas son socavadas y el papel de las fuerzas militares es cada vez mayor en la vida pública del país.

En las últimas dos décadas, más de 200 funciones que ejercían agencias estatales civiles han sido trasladadas a las fuerzas armadas, como lo han documentado el Programa de Política de Drogas del CIDE y México Unido contra la Delincuencia en el proyecto “Inventario nacional de lo militarizado” (PPD-CIDE y México Unido Contra la Delincuencia, 2022). La mitad de las funciones han sido trasladadas a los militares desde la administración pública durante el actual gobierno. La gestión militar implica mayor *opacidad* y menor rendición de cuentas, sin que existan evidencias de la *mayor honestidad* de los gestores castrenses.

Para 2022, la suma del presupuesto de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, de la Marina, de la Guardia Nacional y de la Secretaría de la Defensa Nacional, superaba los 230,000 millones de pesos. Se trataba del segundo presupuesto más alto de la administración, más que la pensión de adultos mayores, y mayor al presupuesto educativo y de salud.²⁹

²⁸ Acción de inconstitucionalidad 137/2022, promovida por senadoras y senadores de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, demandando la invalidez del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley de la Guardia Nacional; Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de septiembre de 2022, disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/Publico/Proyecto/AI137-2022PL.pdf> (fecha de consulta: 22 de septiembre de 2023).

²⁹ Arista, Lidia, “Más poder y más dinero: fuerzas armadas con el segundo presupuesto más alto”, *Expansión*, 18 de julio de 2022, disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2022/07/18/mas-poder-y-mas-dinero-fuerzas-armadas-el-segundo-presupuesto-mas-alto> (fecha de consulta: 22 de septiembre de 2023).

III. CONCLUSIONES

Más allá de su inconstitucionalidad, los tres lustros de presencia militar en tareas de seguridad pública, que han derivado en el desmantelamiento de los cuerpos civiles y han dado pretexto para que los gobiernos estatales abdiquen de sus responsabilidades en materia de seguridad, han sido un gran fracaso que, sin embargo, tres gobiernos sucesivos han mantenido. El despliegue del Ejército ha sido el principal subterfugio para evitar la construcción institucional necesaria que permita contar con un sistema de seguridad y justicia basado en el orden jurídico en lugar del antiguo arreglo de venta de protecciones particulares y negociación de la desobediencia.

Visto en el mediano plazo, lo que está ocurriendo es un proceso de renegociación política del papel de las fuerzas armadas en el Estado mexicano. Durante mucho tiempo los políticos y los académicos dimos por hecho que el pacto de 1946, momento inicial de la época clásica del régimen del PRI, había resuelto el asunto de la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil y al orden constitucional. Empero, aquel fue un pacto que estableció el papel que les correspondía en el régimen del PRI: dejaron de ser un actor deliberante en la sucesión presidencial a cambio de asumir la gestión de la venta de protecciones a los mercados clandestinos y de un manto protector que les garantizó impunidad y cubrió sus corruptelas, mientras se exaltaba su carácter glorioso y patriótico en las ceremonias oficiales y en los programas de estudios de la escuela públicas.

Pero el régimen del PRI llegó a su fin y la transición falló en no atender la necesaria reforma de las fuerzas armadas para adecuarlas a la democracia constitucional en ciernes. Ese fallo condujo a un proceso de renegociación en el cual las fuerzas armadas han logrado imponer sus condiciones a los últimos tres presidentes y han obtenido una buena tajada del botín presupuestal.

El problema es que la inseguridad y la violencia siguen rampantes, mientras el poder político y presupuestario adquirido por las fuerzas armadas será cada vez más difícil de revertir, y su influencia política será cada vez mayor. Si la existencia de secretarios de Estado militares ya era de suyo una anomalía en una democracia constitucional, la gestión militar de amplias zonas de la administración pública que no les corresponden ha aumentado su capacidad de decisión sobre diversos temas de las políticas públicas. No se trata de un problema menor si a lo que aspiramos es a la construcción de un Estado democrático de derecho cada vez menos violento, pues no se puede soslayar el nimio detalle de que la ventaja comparativa de las fuerzas

armadas como organizaciones es, precisamente, la violencia. Es una ruta que puede acabar por hundir al Estado de derecho y reinstaurar la arbitrariedad basada en la fuerza de las armas.

En la actualidad, la mayoría de los políticos de todos los partidos, empujando por el presidente de la República, parecen aceptar como irremediable la necesidad de contar con el Ejército y la Marina como actores indispensables para garantizar la gobernabilidad en el país. Es necesario, empero, cuestionar por cuánto tiempo perdurará esta alianza, antes de que la milicia considere prescindibles a los políticos civiles. El avance militar en tareas de la gestión gubernamental que no le corresponden es muestra de un fracaso de la política a la hora de transitar del régimen de partido único a la democracia. Se reformó el sistema electoral, pero no el Estado. No se construyó el servicio civil profesional que hiciera viable la alternancia pluripartidista en el poder sin inestabilidad a cada cambio de gobierno. El resultado ha sido el regreso de los militares, que son ahora quienes están a punto de hacerse con el botín, *un gran negocio*, a pesar de que la evidencia no muestre que son mejores a la hora de dar resultados y con un enorme riesgo para el orden constitucional que se ha ido deformando y debilitando.

Resulta especialmente preocupante que, más allá de la evidente militarización de la gestión pública, el presidente López Obrador ha evidenciado en su discurso una propensión al militarismo, pues frecuentemente ha planteado que las fuerzas armadas son más honradas y eficaces que los servidores civiles. La idea subyacente en esta postura es que los valores y estructuras militares son superiores a las civiles, lo que implica la aceptación de que el uso de la fuerza armada es la mejor forma de resolver problemas y que las estructuras jerárquicas son una manera efectiva de conseguir resultados y reducir los problemas de agencia. Esto se ha traducido en un desmantelamiento progresivo del escaso servicio público civil que se había desarrollado en México por gestión castrense, sin que se haya modificado en la mayor parte de la administración pública el sistema de botín.

Con la pretensión de llevar a cabo un cambio de régimen en México, el presidente Andrés Manuel López Obrador ha emprendido una demolición de buena parte de la administración pública. En su lugar van quedando sólo huecos en funciones que el Estado ha dejado de realizar o las tareas han sido asumidas por las fuerzas armadas. El gobierno, en nombre de la *austeridad*, del combate a la corrupción o del desmantelamiento del neoliberalismo, ha puesto en riesgo o desaparecido organismos que habían adquirido el carácter de servicios públicos profesionales relativamente despolitizados, en me-

dio de una maquinaria estatal que históricamente ha funcionado como un botín para el reparto político del empleo y los recursos públicos.

IV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARISTA, Lidia, “Más poder y más dinero: fuerzas armadas con el segundo presupuesto más alto”, *Expansión*, 18 de julio de 2022, disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2022/07/18/mas-poder-y-mas-dinero-fuerzas-armadas-el-segundo-presupuesto-mas-alto> (fecha de consulta: 22 de septiembre de 2023).
- ASTORGA, Luis, *El siglo de las drogas. El narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*, México, Grijalbo/Proceso, 2012.
- ATUESTA, Laura, “Las cuentas de la militarización”, *Nexos*, México, 1 de marzo de 2017, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=31552> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).
- DEARE, Craig A., *Militarization a la AMLO: How Bad Can it Get?*, Washington, Wilson Center-México Institute, 2021, disponible en: <https://www.wilson-center.org/publication/militarization-la-amlo-how-bad-can-it-get> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).
- DIAMOND, Larry, “Consolidating Democracy in the Americas”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 550(1), disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0002716297550001002> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).
- FERNÁNDEZ VELÁZQUEZ, Juan Antonio, *El narcotráfico en Los Altos de Sinaloa (1940-1970)*, Xalapa, Universidad Veracruzana, 2018, disponible en: <https://www.uv.mx/bdh/files/2018/10/El-narcotrafico-final.pdf> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).
- HOPE, Alejandro, “La Guardia Nacional en sus propios números”, *El Universal*, México, 17 de agosto de 2022, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/alejandro-hope/la-guardia-nacional-en-sus-propios-numeros/> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2022).
- INEGI, “Conjunto de datos: defunciones por homicidios 1990-2022, México”, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).
- LOYO CAMACHO, Martha Beatriz, *Joaquín Amaro y el proceso de institucionalización del Ejército Mexicano, 1917-1931*, México, UNAM, Instituto de Investi-

gaciones Históricas-Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana-Fideicomiso Archivo Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca-Fondo de Cultura Económica, 2018.

MADRAZO LAJOUS, Alejandro, *Los costos constitucionales de la guerra contra las drogas: una primera aproximación (desde México)*, Aguascalientes, Programa de Política de Drogas, Centro de Investigación y Docencia Económicas Región Centro, junio, 2014, disponible en: [https://politicadedrogas.org/documentos/20160516_195540_12.-Alejandro-Madrazo-Lajous---Los-costos-constitucionales-de-la-guerra-contras-las-drogas---Una-primeraproximacion-\(desde-Mexico\).pdf](https://politicadedrogas.org/documentos/20160516_195540_12.-Alejandro-Madrazo-Lajous---Los-costos-constitucionales-de-la-guerra-contras-las-drogas---Una-primeraproximacion-(desde-Mexico).pdf) (fecha de consulta: 22 de septiembre de 2023).

MADRAZO, Alejandro *et al.*, “La «guerra contra las drogas». Análisis de los combates de las fuerzas públicas 2006-2012”, *Política y Gobierno*, vol. 25, núm. 2, 2018, disponible en: <http://www.politicygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1161> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).

NORTH, Douglass C. *et al.*, *Violence and Social Orders*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

RATH, Thomas, *Myths of Demilitarization in Posrevolutionary Mexico, 1920-1960*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2013 (Kindle edition).

SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, Arturo, “Los militares en la década de los cincuenta”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 50, núm. 3, 1988, disponible en: <https://doi.org/10.2307/3540565> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).

SÁNCHEZ, Lisa y ÁLVAREZ, Gerardo, “Militarización y militarismo en México”, *Análisis Carolina*, 22/2022, disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/12/AC-22.-2022.pdf> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).

TREJO, Guillermo y LEY, Sandra, *Votes, Drugs, and Violence. The Political Logic of Criminal Wars in Mexico*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020 (Kindle edition).

TRONCOSO, Valeska y GARAY, Cristian, “Crimen organizado en Latinoamérica: historia y transformaciones”, *El crimen organizado en América Latina: manifestaciones, facilitadores y reacciones*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, 2017, disponible en: <https://iugm.es/wp-content/uploads/2018/05/el-crimen-organizado-en-Am-Lat-ok.pdf> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).

VIDAL URRUTIA LUNA, Jorge Alberto, “La institución armada mexicana: su profesionalización y diseño institucional, un análisis jurídico-político fundacional”, *Diké Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la BUAP*, año 8, núm. 15, 2014, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/dike/article/view/32286/29281> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).

CAPÍTULO SEGUNDO

EL PROCESO DE MILITARIZACIÓN EN MÉXICO. APUNTES DESDE LA POLÍTICA INTERNACIONAL

Sandra Kanety ZAVALA HERNÁNDEZ*

SUMARIO. I. *Introducción: la militarización como fundamento de orden global.* II. *El proceso de militarización en México.* III. *Conclusiones.* IV. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN: LA MILITARIZACIÓN COMO FUNDAMENTO DE ORDEN GLOBAL

De todos los factores que posibilitan la (re)producción del sistema dominante, y que producen a su vez una enorme desigualdad en la sociedad internacional y en las relaciones de poder que la sustentan, el militar se vuelve fundamental. La militarización, manifestada de manera más evidente, pero no exclusiva en la guerra, el conflicto armado o en la carrera armamentista, se ha configurado a lo largo de la historia del capitalismo como una de las estrategias más eficaces para sostener la expansión constante del capital, por un lado, y la hegemonía de diversos sujetos dentro de la dinámica de poder prevaleciente, por otro.

Aunque la militarización de la sociedad internacional data de siglos atrás, puede afirmarse que desde el siglo XX (especialmente como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial) el mundo ha padecido un proceso de militarización mucho más dinámico, acelerado y complejo. Así, el gasto militar, la producción de armamento, convencional o de destrucción masiva, junto con la presencia y expansión permanente de tropas mi-

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, con orientación en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México.

litares en múltiples territorios del mundo —incluidos los espacios de carácter público— son sólo algunos elementos que están presentes en el tablero internacional y que vuelven al espacio global y local en uno cada vez más violento y desigual.

En la década de los cuarenta del siglo pasado, el orden de la Guerra Fría se estructurará, de hecho, a través de la instauración de diferentes mecanismos militares que, junto con los económicos y políticos, serán utilizados como estrategias de contención y disuasión dirigidos desde Estados Unidos y la Unión Soviética hacia el resto del mundo. La creación de alianzas y pactos de seguridad establecidos alrededor de prácticamente todo el mundo, por ejemplo, será uno de los rasgos más evidentes de la creciente militarización como fundamento de la disputa hegemónica entre ambos países. Junto con la carrera armamentista, caracterizada por la incesante creación de nuevas y mejores armas, ya no sólo convencionales sino ahora de carácter nuclear, diversos acuerdos de “seguridad colectiva” serían instaurados geoestratégicamente a lo largo y ancho del planeta.

En América, en el área de influencia inmediata de Estados Unidos, se estableció el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca en 1947; dos años después, la Organización del Tratado del Atlántico Norte en Europa Occidental; en el Pacífico del Sur, el Tratado de Seguridad del Pacífico en 1951; en Asia Suroriental, la Organización del Tratado del Sudeste de Asia en 1954, y la Organización del Tratado de Asia Central en 1959. La URSS, como respuesta a la adhesión de Alemania Federal a la OTAN, en mayo de 1955, formaría la Organización del Tratado de Varsovia ese mismo año.

Por su parte, el monopolio del poder nuclear concentrado en cinco Estados hasta entonces (Estados Unidos, Unión Soviética, Francia, Reino Unido y China) y los enormes esfuerzos que destinaron principalmente las dos superpotencias a los asuntos de seguridad y defensa “colectivas” (investigación científica y tecnológica, creación y compra de armas convencionales y nucleares, ocupación territorial en espacios geoestratégicos en todos los continentes, la exploración del espacio exterior, el financiamiento de guerras, conflictos armados, dictaduras, etcétera) condujo a que, en la práctica, la “seguridad internacional” descansara en la militarización mundial bajo el control de los polos, con la intención de contener y disuadir al opuesto. De esta manera, la implementación de soluciones militares para contrarrestar las amenazas externas de los enemigos potenciales dio

como resultado, paradójicamente, niveles de inseguridad global¹ nunca vistos en todos los rincones del planeta, pero sobre todo en aquellos territorios con menor poder.

Mientras que Estados Unidos y la Unión Soviética —y en menor medida sus aliados, Francia, Reino Unido y China— se beneficiaban económica y políticamente de ello, los otros (países latinoamericanos y esos que iban ganando su independencia en Asia y África) participaban dentro de este proceso como proveedores de materias primas, —petróleo, mercurio, cromo, titanio, etcétera—, o como mercados para colocar la producción armamentista, dando pie con ello, por ejemplo, a la profundización de conflictos internos, de la mano, además, de la agudización del grado de dependencia hacia los hegemones en prácticamente todos los sentidos.

En menos de quince años (1945-1959) los Estados Unidos y la Unión Soviética habían establecido estratégicamente alianzas, bases, programas de cooperación o de ayuda —bilaterales y regionales—, todos ellos de índole militar,² en más de 50 Estados alrededor del planeta.³ Lejos de funcionar como instrumentos efectivos de seguridad colectiva, todos ellos serían eficaces mecanismos de control, dominación y disciplinamiento,⁴ incluso después de la implosión de la URSS y de la desarticulación del socialismo real.

Con el fin de la Guerra Fría, en los noventa, las alianzas militares, la carrera de armamentos, la guerra, los conflictos armados, la ocupación, entre otros, permanecieron como un rasgo permanente en el “nuevo orden”. Salvo la disolución de la Organización del Pacto de Varsovia, las estructuras de poder militar se mantendrían vigentes. Aunque en efecto, la desaparición del socialismo facilitó la remoción de algunos de los remanentes estructurales edificados en la bipolaridad y, con ello, la disminución de la amenaza a

¹ Peña, Roberto, “La nueva dimensión de la seguridad internacional”, *Compilación de lecturas para la discusión de las relaciones internacionales contemporáneas*, México, UNAM, 1998, p. 77.

² Por ejemplo, entre 1950 y 1960, el 60% de la ayuda estadounidense dirigida a los aliados capitalistas era de índole militar. James, Nathan y James, Oliver, *United States Foreign Policy and the World Order*, Harper Collins, 1989, p. 180, citado en González Jiménez, Mónica, *La Guerra Fría y el nuevo orden mundial: conflictos, seguridad y paz internacional*, tesis de doctorado, México, UNAM, 1999, p. 42, disponible en: <http://132.248.9.195/pd1999/266855/Index.html>.

³ Debe tomarse en cuenta que para la época no eran más de 60 los territorios independientes en la sociedad internacional constituidos como Estados.

⁴ En más de una ocasión, dichos tratados demostraron estar por encima de los llamados “intereses colectivos”. Baste mencionar la violación al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca durante el conocido conflicto de las Malvinas en el que Estados Unidos tomaría partido a favor de Gran Bretaña en detrimento de Argentina.

la seguridad internacional más importante —la guerra nuclear—,⁵ la militarización continúa siendo considerada parte fundamental en la estrategia hegemónica capitalista.

Como componente clave en la configuración de las relaciones de poder en sus diferentes escalas, la militarización se imbrica, así, como un elemento vital que busca resguardar la seguridad de los intereses políticos, corporativos o culturales de las formas de dominación y de los sujetos dominantes, y garantizar la producción del consenso social necesario para mantener, reproducir y ampliar la propia hegemonía.⁶

Así, la militarización se vuelve parte de un “proceso discursivo que implica un cambio en las creencias y valores sociales generales en formas necesarias para legitimar el uso de la fuerza”,⁷ en donde elementos como la *seguridad*, por ejemplo, se significan y se traducen en prácticas violentas encaminadas al resguardo y consecución de intereses de las élites para seguir manteniendo la lógica circular de la militarización. En sociedades que juegan un papel de subordinación frente a un sujeto dominante, esto puede verse en la imposición de visiones y praxis de seguridad —altamente útiles para los sujetos hegemónicos—, que no necesariamente responden a los riesgos, amenazas o prioridades de las sociedades en donde se implementan.

Situar a la militarización como parte de una estructura sistémica es importante para comprender, entonces, cómo es que esos sujetos no hegemónicos son insertos en prácticas de dominación y control por esos otros que encuentran en la producción de arsenales, de ejércitos, en la apropiación de territorios y espacios (repletos de recursos naturales y materias primas), o en la apropiación cultural y el despojo, los elementos necesarios para su propia supervivencia.

La militarización que ha sufrido nuestro país es parte de todo un proceso de estructuración de poder global y, claro está, de un proceso que guarda relación directa con la vecindad geográfica que tenemos con Estados Uni-

⁵ Knighth, W. Andy, “Las Naciones Unidas y la seguridad internacional”, en Rosas, María Cristina (coord.), *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*, México, UNAM, 2016, pp. 301-303.

⁶ Rico Becerra, Cesari Irwing, *Hegemonía, geopolítica y militarización de Estados Unidos en la segunda década del siglo XXI: hacia una nueva geografía de la militarización mundial*, México, UNAM, tesis doctoral, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, 2023 (investigación en proceso).

⁷ Lutz, Catherine, “Making War at Home in the United States: Militarization and the Current Crisis”, *American Anthropologist*, vol. 104, núm. 3, 2002, p. 723, disponible en: <https://www.jstor.org/stable/3567250>.

dos, una potencia militar mundial que ha participado en la edificación de esa estructura y que se ha beneficiado constantemente del andamiaje militar que ella misma ha producido.

II. EL PROCESO DE MILITARIZACIÓN EN MÉXICO

Recientemente, en México se ha generado un amplio debate sobre el fenómeno de la militarización, debido, principalmente, a una creciente presencia militar en el territorio. Este proceso ha implicado la participación activa y constante de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, un rol que tradicionalmente había sido atribuido a las fuerzas civiles encargadas de mantener el orden interno.

El proceso de militarización que se vive actualmente en nuestro país, sin embargo, no es nuevo ni ajeno a la dinámica internacional, ni mucho menos a la política *securitaria* de Estados Unidos. Ya durante la Guerra Fría, México se vio fuertemente influenciado por la disputa bipolar sostenida entre nuestro vecino del norte y la Unión Soviética, lo que condujo a que el país, junto con otros en América Latina, considerados parte de la esfera de influencia capitalista, quedara inserto en la dinámica geopolítica de la bipolaridad. De esta manera, la militarización del territorio, tanto en términos de la presencia militar extranjera como del fortalecimiento de las fuerzas armadas internas o de definición de las agendas de seguridad, fue impuesta desde fuera, pero aceptada por los gobiernos en turno.

Con la idea de combatir al “enemigo comunista”, la doctrina de seguridad nacional de Estados Unidos posibilitó que durante los años sesenta se ejecutaran una serie de políticas de seguridad apoyadas a su vez en estrategias y mecanismos militares en diversos territorios del mundo. En América Latina, particularmente, la doctrina funcionó como mecanismo de contención y disuasión, y se materializó, por ejemplo, en la imposición de dictaduras o en la ejecución de estrategias contrainsurgentes para combatir *comunistas*, perseguir desertores, someter a las poblaciones o contener estallidos sociales en contra de los gobiernos que, está de más decirlo, guardaban una estrecha relación y entendimiento con el gobierno estadounidense.⁸

México, por su parte, ha sostenido una estrecha relación con Estados Unidos, prácticamente desde sus orígenes, empero, la influencia norteamer-

⁸ Zuluaga Robledo, Juan Manuel, *Doctrina de seguridad nacional: su férrea aplicación en América Latina y Brasil*, tesis, Universidad Pontificia Bolivariana, 2014, disponible en: <http://hdl.handle.net/20.500.11912/2565>.

ricana comenzó a tener mayor presencia en el territorio nacional justamente en la década de los sesenta, momento en el que la Guerra Fría se encontraba en su punto más álgido. Teniendo como contexto la Crisis de los Misiles, y con la “revolución comunista” alojada en Cuba (a escasa distancia del hegemon capitalista), la seguridad —tanto de Estados Unidos como de los territorios que consideraba parte de su área de influencia— sería no sólo prioritaria sino incluso vital.

El establecimiento de las relaciones militares entre México y Estados Unidos se caracterizó así por recibir o “intercambiar” asesoramiento, entrenamiento y equipamiento militar, lo que, dicho sea de paso, contribuyó significativamente a la modernización y fortalecimiento de las fuerzas armadas mexicanas.⁹

En la práctica, esta *nueva* orientación de la “seguridad nacional” en nuestro país

implicó un creciente involucramiento de los militares en la recolección de información política de inteligencia en contra de grupos subversivos existentes¹⁰ y de otros percibidos como tales, e inclusive la participación de elementos militares en grupos paramilitares para acabar con “grupos extremistas”; se hizo norma una cooperación conjunta entre la policía, especialmente agentes federales, y los militares (al tiempo que se creaba) una nueva comandancia de zona y se establecieron tres nuevos batallones —infantería, paracaidistas y policía militar—, así como una nueva compañía de ingenieros de combate en la Guardia Presidencial. A su vez, la mitad de las tropas del Ejército recibieron nuevo armamento y la Fuerza Aérea adquirió 37 nuevos aviones de Estados Unidos.¹¹

Poco más adelante, durante la presidencia de López Portillo (1976-1982), el apoyo a los grupos militares se fortaleció, lo que puede verse, por ejemplo, en la ampliación de sus funciones en la seguridad pública como vigilantes de instalaciones de infraestructura estratégica en México, como las plataformas petroleras.¹² Además, durante el penúltimo año de su mandato, la Secretaría de la Defensa Nacional (instancia militar de mayor envergadura en temas de seguridad nacional en México) creó el Colegio de Defensa

⁹ *Idem.*

¹⁰ A conveniencia, para el Estado mexicano podían ser estudiantes, magisterio, sindicatos, campesinos, etcétera.

¹¹ Sandoval Palacios, Juan Manuel, “Militarización, seguridad nacional, seguridad pública en México”, *Revista Espiral*, vol. 6, núm. 18, 2000, p. 196, disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/138/13861806.pdf>.

¹² *Idem.*

Nacional mientras que la Secretaría de Marina constituyó el Centro de Estudios Superiores de Mando y Seguridad Nacional, lo que dio muestra de la institucionalización (y legitimación) de la militarización en el territorio.¹³

Para finales de los ochenta y principios de los noventa, a pesar de los logros alcanzados en ciencia, tecnología, artes o industria (militar, sobre todo), los problemas políticos, sociales y económicos en la Unión Soviética y en el bloque socialista (agravados por la fallida invasión militar a Afganistán en 1979¹⁴ y las enormes pérdidas que ello significó), condujeron a su insostenibilidad como potencia, lo que propició, entre otras cosas, que Estados Unidos llevara a cabo una reestructuración en sus discursos y prácticas de seguridad. La implosión del hegemon socialista obligó a la “potencia vencedora” de la Guerra Fría a construir *nuevos* enemigos y *nuevas* amenazas a la seguridad “internacional” frente al agotamiento del discurso anticomunista. En el caso de América Latina, y claro está de México, el tráfico de estupefacientes ocuparía, aunque no exclusivamente, ese lugar.

En este contexto, puede observarse un creciente papel de los militares en los programas antinarcóticos y en los conflictos centroamericanos, en particular en Guatemala, lo que condujo a que se estableciera una presencia militar más robusta en la frontera sur de México a lo largo del mandato de Miguel de la Madrid (1982-1988). De la mano, la presencia pública de los cuerpos militares se hizo más notable en los desfiles civiles; en los discursos presidenciales, términos como “piedra angular” de la estabilidad interna y “guardián” de la sociedad, eran mucho más comunes al referirse a los militares.¹⁵

Si bien la historia del combate contra el narcotráfico en el territorio tiene sus raíces en las primeras décadas del siglo XX, será en las de 1970 y 1980 cuando Estados Unidos coloque a México entre uno de sus objetivos principales, debido a que nuestro país dejaba de ser sólo un territorio de tránsito para convertirse también en un productor de drogas. Como resultado de la colaboración bilateral se estableció en México una lucha permanente contra la producción y distribución de narcóticos, la cual sería sostenida por la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Procuraduría

¹³ *Ibidem*, p. 197.

¹⁴ Tan sólo en 1980 los gastos soviéticos encaminados a la guerra con Afganistán ascendieron a 178 millones de dólares; en 1985 a 292 millones de dólares, y para 1995 más de 320 millones de dólares. González Jiménez, Mónica, *La Guerra Fría y el nuevo orden mundial: conflictos, seguridad y paz internacional*, cit.

¹⁵ Sandoval Palacios, Juan Manuel, “Militarización, seguridad nacional, seguridad pública...”, *op. cit.*, p. 196.

General de la República (PGR) por parte de México, y por parte de Estados Unidos, la DEA (Administración de Control de Drogas).¹⁶

Al paso del tiempo,

los grupos delictivos dedicados al narcotráfico comenzaron a crecer y a ganar un mayor poder y capacidad operativa. Esto dio paso a la formación de los primeros cárteles de la droga en México, los cuales empezaron a entablar relaciones con otras células criminales del continente. Ante este panorama, el gobierno estadounidense, encabezado por Ronald Reagan, ejerció una mayor presión sobre México para llevar a cabo acciones más contundentes. La presión política norteamericana, que muchas veces se traducían en un chantaje económico, llevó a intensificar las acciones del gobierno mexicano durante la administración del presidente Miguel de la Madrid Hurtado.¹⁷

Con la llegada al poder de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), la agenda bilateral de seguridad apenas se modificó. El narcotráfico continuó figurando como un problema central de seguridad nacional (más que de salud pública), pero ahora categorizado como una *amenaza* que requería de la *guerra* para enfrentarla. Durante el quinto informe de su gobierno, el entonces presidente hacía saber a las cámaras de representantes y al pueblo lo siguiente:

Creemos el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, organismo capaz de realizar, con la tecnología y los métodos más modernos, esta vital tarea en favor de México. Reitero, ésta es una lucha soberana sin descanso; pero el triunfo definitivo no lo encontraremos sólo dentro de nuestras fronteras, sino en la adecuada cooperación internacional. Mientras el mercado de consumo proporcione utilidades y ganancias tan elevadas, el combate a estas organizaciones seguirá imponiendo a nuestra sociedad costos altísimos. México

¹⁶ A lo largo de su existencia, la Administración ha sido señalada por diversas controversias. En el caso de México, una de las más importantes refiere al secuestro de Humberto Álvarez Machain, mexicano que, luego de su secuestro, fue llevado a Texas acusado de secuestrar y asesinar a Enrique Camarena (agente de la DEA infiltrado en México como parte de las tareas antidrogas dirigidas por esta agencia estadounidense). Luego de algunas investigaciones, se supo que quienes secuestraron a Camarena habían sido contratados por la propia DEA a cambio de 20,000 dólares y que siete de los secuestradores habían cambiado su residencia a Estados Unidos y recibido una pensión mensual. Archivo General de la Nación, *Los años germinales de la política de guerra contra las drogas en México*, 27 de febrero de 2022, disponible en: <https://www.gob.mx/agn/es/articulos/los-anos-germinales-de-la-politica-de-guerra-contra-las-drogas-en-mexico?idiom=es>.

¹⁷ *Idem*.

promueve la discusión de este problema en foros mundiales para que, en la cooperación respetuosa, avancemos en esta guerra común.¹⁸

Por si el problema del tráfico de estupefacientes fuera poco, casi al término del mandato, el salinismo tuvo que enfrentar otra *amenaza* a la *seguridad* “nacional”: una “guerrilla” armada en el sur del país. Así pues, el 1 de enero de 1994, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), organización político-militar constituida mayoritariamente por indígenas tzeltales, tzotziles, choles, tojolabales y mames, se levantaba en armas frente al gobierno, obligando al Estado a fortalecer su andamiaje militar con apoyo del gobierno de Estados Unidos.

En la Primera Declaración de la Selva Lacandona, los zapatistas comunicaban al pueblo y al gobierno lo siguiente:

¡Hoy decimos basta! ...emitimos la presente al Ejército federal mexicano, pilar básico de la dictadura que padecemos, monopolizada por el partido en el poder. Rechazamos de antemano cualquier intento de desvirtuar la justa causa de nuestra lucha acusándola de narcotráfico, narcoguerrilla, bandidaje u otro calificativo que puedan usar nuestros enemigos. Nuestra lucha se apega al derecho constitucional y es abanderada por la justicia y la igualdad.

Por lo tanto, y conforme a esta Declaración de guerra, damos a nuestras fuerzas militares del Ejército Zapatista de Liberación Nacional las siguientes órdenes: avanzar hacia la capital del país venciendo al Ejército federal mexicano, protegiendo en su avance liberador a la población civil y permitiendo a los pueblos liberados elegir, libre y democráticamente, a sus propias autoridades administrativas. Iniciar juicios sumarios contra los soldados del Ejército federal mexicano y la policía política que hayan recibido cursos y que hayan sido asesorados, entrenados, o pagados por extranjeros, sea dentro de nuestra nación o fuera de ella, acusados de traición a la patria, y contra todos aquellos que repriman y maltratan a la población civil y roben o atenten contra los bienes del pueblo.

Pueblo de México: nosotros, hombres y mujeres íntegros y libres, estamos conscientes de que la guerra que declaramos es una medida última pero justa. Los dictadores están aplicando una guerra genocida no declarada contra nuestros pueblos desde hace muchos años, por lo que pedimos tu participación decidida apoyando este plan del pueblo mexicano que lucha por “trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz”. Declaramos que no dejaremos de pelear hasta

¹⁸ Salinas de Gortari, Carlos, Quinto Informe de Gobierno, 1993, p. 1075, disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/252/11/RCE11.pdf>.

lograr el cumplimiento de estas demandas básicas de nuestro pueblo formando un gobierno de nuestro país libre y democrático.¹⁹

A partir de ese momento, mandos superiores y una cantidad significativa de tropas mexicanas recibieron entrenamiento contrainsurgente bajo la dirección del ejército de Estados Unidos en la entonces Escuela de las Américas (una institución militar de entrenamiento del ejército de Estados Unidos), hoy Instituto del Hemisferio Occidental para la Cooperación en Seguridad (WHINSEC, por sus siglas en inglés), estableciendo la erradicación de la guerrilla como su mandato principal. Para lograrlo,

la cúpula militar puso en marcha una profunda reestructuración de las fuerzas armadas, cuya máxima prioridad (era) integrar comandos de élite adiestrados para realizar operaciones en áreas urbanas y suburbanas, así como actuar en desierto, montaña y selva. Según un documento confidencial elaborado por la Secretaría de la Defensa Nacional, en el corto y mediano plazos, las fuerzas armadas del país centrarían sus tareas en (las dos amenazas más importantes para el país): la contrainsurgencia y la lucha antinarcóticos.²⁰

Con esto en mente, en 1995 el Estado Mayor de la Defensa Nacional publicó el *Manual de guerra irregular. Tomo II. Operaciones de contraguerrilla o restauración del orden*, en donde se establecían “las normas de empleo y operación de las pequeñas unidades en las operaciones de contraguerrilla o restauración del orden, que realizan las fuerzas armadas en o de una invasión o en contra de transgresores de la ley que empleen tácticas de guerrilla”.²¹

Cabe destacar que la estrategia planteada por el Estado dentro de dicho documento dejaba entrever la estrecha relación entre militares y grupos paramilitares, pues se entendía que las operaciones de contraguerrilla podían estar integradas tanto por unidades de personal militar como civil para

localizar, hostigar y destruir a fuerzas integradas por enemigos y traidores a la patria que conducen operaciones militares con tácticas de guerrilla; además se comprenden dos diferentes formas de operaciones: A. Operaciones para controlar a la población civil y B. Operaciones tácticas de contraguerrilla. En este sentido, dentro del Manual se estableció que la primera forma no es una

¹⁹ Comandancia General del EZLN, Primera declaración de la selva Lacandona, 1 de enero de 1994, disponible en: <https://enlacezapatista.ezln.org.mx/1994/01/01/primera-declaracion-de-la-selva-lacandona/>.

²⁰ Sandoval Palacios, Juan Manuel, “Militarización, seguridad nacional, seguridad pública...”, *cit.*, p. 198.

²¹ Estado Mayor de la Defensa Nacional, *Manual de Guerra Irregular Tomo II. Operaciones de contraguerrilla o restauración del orden*, México, Editorial Estado Mayor de la Defensa Nacional, 1995, p. 1.

operación militar clásica, por lo que puede ser conducida por personal civil o militarizado, aunque dirigido, asesorado y coordinado por el comandante militar del área, mientras que las operaciones tácticas de contraguerrilla son conducidas por unidades militares y militarizadas.²² Como resultado de esta estrategia, para el año 1999 operaban ya 12 grupos paramilitares en 20 municipios del estado de Chiapas (entidad federativa en donde emergió el EZLN).²³

Gran parte de los discursos gubernamentales, ampliamente reproducidos por los medios de comunicación, hicieron parecer que la guerrilla zapatista buscaba como fin último la secesión territorial, lo que influyó indudablemente en la noción de seguridad nacional y sus prioridades. La Ley de Seguridad Nacional,²⁴ establecida durante el mandato de Vicente Fox (2000-2006), manifestó esta preocupación junto con otra que respondía, nuevamente, a la coyuntura internacional: el terrorismo.

Luego de los ataques perpetrados en Estados Unidos en septiembre de 2001, era de esperarse que la seguridad (internacional, regional y, en el caso de México, nacional) sufriera una reestructuración significativa. La Ley de Seguridad Nacional, instrumento jurídico más importante hasta la fecha en materia de seguridad en México, respondía justamente al contexto y a los intereses del vecino del norte, lo que hizo que fenómenos como el terrorismo, el tráfico de armas nucleares, la rebelión, la secesión, entre otras, fueran

²² *Idem.*

²³ Entre los grupos paramilitares se encontraban: el Frente Civil, Los Tomates, Los Plátanos, Los Chentes, Priistas Armados, Los Puñales, Alianza S. Bartolomé de los Llanos, Los Quintos, entre otros. Galindo de Pablo, Adrián, “El paramilitarismo en Chiapas. Respuesta del poder contra la sociedad organizada”, *Política y Cultura*, México, núm. 44, 2015, p. 198, disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422015000200009.

²⁴ Cabe mencionar que el artículo 3o. de la Ley establece que por seguridad nacional se entenderán las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, que conlleven a: I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. La defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional; y VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes. *Diario Oficial de la Federación*, Ley de Seguridad Nacional de 2005. Por la cual se expide la Ley de Seguridad Nacional y se reforma el artículo 50 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, p. 2, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsn.htm>.

consideradas amenazas prioritarias para el Estado mexicano y la nación. Para los efectos de esta Ley, pueden considerarse amenazas a la seguridad nacional:

I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional; II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado mexicano; III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada; IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada; VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación; VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático; VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva; IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima; X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas; XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia; XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.²⁵

La Ley de Seguridad Nacional fue (y es) de tal importancia que desde entonces cobija todos los programas para la seguridad nacional, que son los documentos rectores de la política de seguridad en México. El primero de ellos, establecido en el 2009 durante el periodo presidencial de Felipe Calderón (2006-2012), y en estrecha concordancia con las prioridades de seguridad que tiene Estados Unidos, enuncia cinco amenazas: 1) delincuencia organizada, 2) narcotráfico, 3) grupos armados, 4) terrorismo y 5) fronteras.²⁶ Por su parte, el Programa para la Seguridad Nacional. Una política multidimensional para México en el siglo XXI (2014-2018), ya bajo la dirección del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), enuncia también cinco amenazas: 1) desastres naturales y pandemia, 2) delincuencia organizada transnacional, 3) ciberseguridad, 4) fronteras, mares y flujos migratorios, y 5) terrorismo y armas de destrucción en masa.²⁷

²⁵ *Idem*.

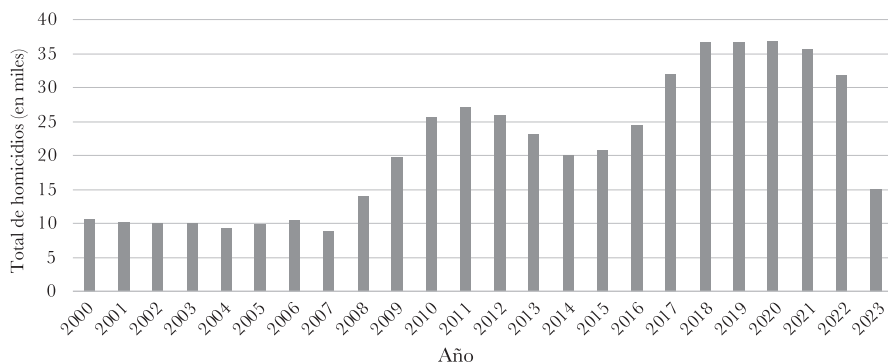
²⁶ *Diario Oficial de la Federación*, Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, 20 de agosto de 2009, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009#gsc.tab=0.

²⁷ *Diario Oficial de la Federación*, Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Una política multidimensional para México en el siglo XXI, 30 de abril de 2014, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014#gsc.tab=0.

Más allá del debate que puede generarse sobre si estas son amenazas prioritarias para México o no, es menester mencionar que en ambos documentos se afirma que la seguridad nacional y el combate a dichas amenazas “requiere del empleo de recursos de fuerza militar de Estado para su atención”, lo que ha justificado el uso excesivo de la fuerza militar para atender problemáticas o fenómenos que requieren atención integral (no sólo militar o policial) y que incluso pueden agravarse con la implementación de estrategias militares.²⁸

De hecho, la incorporación de las fuerzas militares en tareas de seguridad pública, como el combate a las drogas y al delito, no hizo sino agravar la situación de violencia en México. La estrategia llevada a cabo por el presidente Felipe Calderón a partir de 2006 ha aumentado el número de víctimas humanas y el delito, al tiempo que se ha incrementado el poder de los cárteles y grupos delictivos, como así se muestra en las siguientes gráficas.

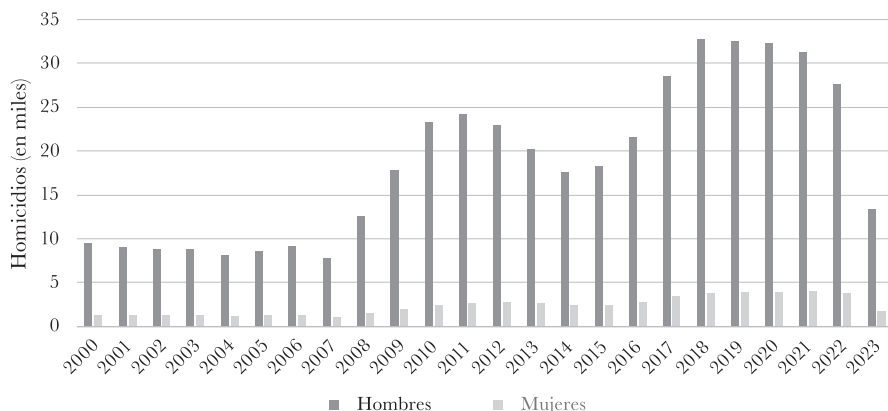
GRÁFICA 2. TOTAL DE DEFUNCIONES POR HOMICIDIO
AL AÑO EN MÉXICO



FUENTE: elaboración propia con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). El 2023 sólo refleja los homicidios registrados entre enero y junio del año.

²⁸ Ejemplo de ello es la política migratoria que el gobierno mexicano ha implementado, desde hace algún tiempo, en la frontera sur (para detener las olas migrantes provenientes de Centroamérica, principalmente) y en la frontera norte (para controlar o restringir el paso migratorio hacia los Estados Unidos). En cualquier caso, se deja ver el poco entendimiento (y voluntad política de las partes) sobre este fenómeno que tiene causales diversas (desigualdad, desempleo, pobreza, degradación medioambiental, violencias, entre otras) y que no se resolverá con represión o control militar.

GRÁFICA 3. DEFUNCIONES POR HOMICIDIO EN MÉXICO



FUENTE: elaboración propia con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). El 2023 sólo refleja los homicidios registrados entre enero y junio del año.

En sintonía, el más reciente y vigente de los programas de seguridad nacional, denominado “Plan Nacional de Paz y Seguridad (2018-2024)” fue diseñado por el actual presidente Andrés Manuel López Obrador y, aunque a primera vista podría resultar innovador y pretender alejarse de la visión tradicional de seguridad, cierto es que las prácticas y estrategias hasta ahora implementadas para atender las amenazas y los riesgos a la seguridad de las y los mexicanos pueden cuestionarse, pues no se alejan de su componente militar.

A la letra, el Plan de Paz y Seguridad establece como ejes rectores los siguientes: 1) erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia; 2) garantizar empleo, educación, salud y bienestar; 3) pleno respeto y promoción de los derechos humanos; 4) regeneración ética de la sociedad; 5) reformular el combate a las drogas; 6) emprender la construcción de la paz; 7) recuperación y dignificación de las cárceles, y 8) seguridad pública, seguridad nacional y paz.²⁹

Si bien es un programa que posee una perspectiva integral y multidimensional de la seguridad (derechos humanos, educación, salud, etcétera), cierto es que en él prevalece una visión arquetípica de la seguridad pública,

²⁹ López Obrador, Andrés Manuel, “Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024”, 2018, pp. 4-18, disponible en: https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD_ANEXO.pdf.

nacional y de la paz, pues aún considera al elemento militar en su estrategia. De esta manera, aunque se reconoce que la militarización no ha sido la mejor arma para frenar las amenazas en el país (como estrategia implementada particularmente desde 2006 en la “guerra contra el narcotráfico” impulsada por Felipe Calderón), hoy continúa justificándose la utilización de las fuerzas militares en tareas de seguridad pública. Los apartados a) “Repensar la seguridad nacional y reorientar a las fuerzas armadas”, y b) “Creación de la Guardia Nacional”, del programa, son claros al respecto:

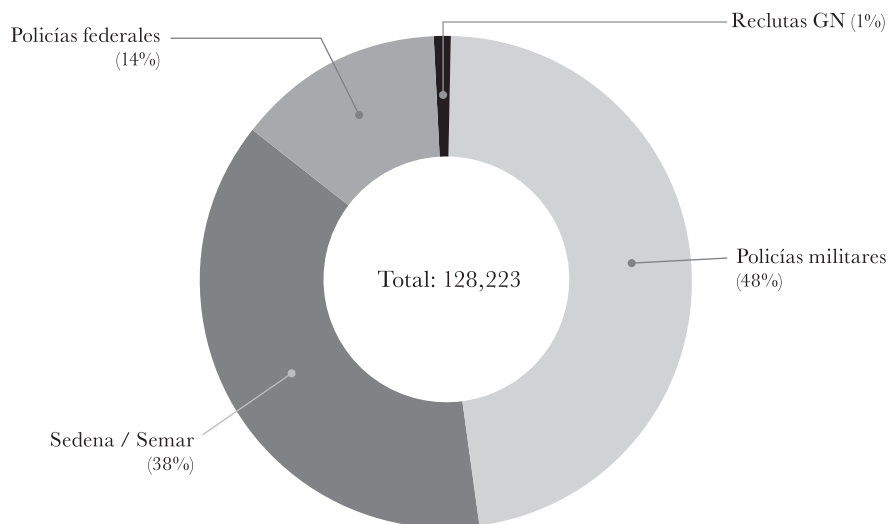
Cuando se involucró a las Fuerzas Armadas en el combate a la delincuencia (en el periodo calderonista) se argumentó que era una medida temporal... Pero en este lapso los gobernantes no avanzaron y hoy las fuerzas públicas civiles se encuentran incapacitadas para cumplir su tarea de prevenir y combatir el delito... Debe admitirse con toda franqueza que, dada la descomposición y la ineficacia de las corporaciones policiales, resultaría desastroso relevar a las fuerzas armadas de su encomienda actual en materia de seguridad pública, pues constituyen las instituciones más confiables para mantenerla, a pesar de que no fueron concebidas para ello, y pese a las distorsiones y el desgaste institucional que experimentan en las calles...

Estas circunstancias llevan a proponer que, sin abandonar sus misiones constitucionales de velar por la seguridad nacional y la integridad territorial del país... nuestras fuerzas armadas participen en la construcción de la paz por medio de un papel protagónico en la formación, estructuración y capacitación de la Guardia Nacional, la cual debería asumir las funciones de preservación de las instalaciones estratégicas y la protección civil a nivel federal en todas sus facetas...

Los efectivos de ese cuerpo provendrán de la (extinta) Policía Federal (de formación civil), y adicionalmente se convocará a civiles y a elementos de tropa para que se integren a la formación de nuevos elementos, los cuales recibirán formación y adiestramiento en planteles militares, de acuerdo a un plan elaborado por las secretarías de Defensa Nacional, Marina, Gobernación y Seguridad Ciudadana... La Guardia Nacional quedará expresamente encargada de prevenir y combatir el delito en todo el territorio nacional y estará dotada de la disciplina, la jerarquía y el escalafón propios de las fuerzas armadas.³⁰

³⁰ *Ibidem*, pp. 15-17.

GRÁFICA 4. COMPOSICIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL EN 2023



Cifras aproximadas derivadas de informes públicas y solicitudes de acceso a la información

FUENTE: Programa de Seguridad Ciudadana, Universidad Iberoamericana.

El actual debate en México gira, precisamente, alrededor de tres elementos relacionados con el punto ocho del programa: la formación militar de la Guardia, no civil como se había establecido; la cada vez más activa participación de este nuevo cuerpo militar en tareas de seguridad nacional y pública (sin que estén definidas claramente sus funciones y tareas), así como, muy importante, el ineficaz control de la violencia y el delito, ya que, lejos de su disminución, van en aumento.

México se enfrenta a altos niveles de inseguridad y de violencia teniendo más de 35,000 homicidios registrados al año, un aumento significativo desde 2006 (año en el que inicia la “guerra contra el narco”). Desde entonces, hay más de 100,000 personas reconocidas como desaparecidas o no localizadas.

TABLA 1. DEFUNCIONES POR HOMICIDIO POR AÑO DE REGISTRO

<i>Año</i>	<i>Defunciones por homicidios totales</i>	<i>Defunciones por homicidios hombres</i>	<i>Defunciones por homicidios mujeres</i>	<i>Defunciones por homicidios no identificados</i>
2000	10.737	9.442	1.284	11
2001	10.285	8.986	1.282	17
2002	10.088	8.797	1.28	11
2003	10.087	8.754	1.316	17
2004	9.329	8.115	1.206	8
2005	9.921	8.61	1.297	14
2006	10.452	9.143	1.298	11
2007	8.867	7.776	1.083	8
2008	14.006	12.574	1.425	7
2009	19.803	17.838	1.925	40
2010	25.757	23.285	2.418	54
2011	27.213	24.257	2.693	263
2012	25.967	22.986	2.764	217
2013	23.063	20.28	2.648	135
2014	20.01	17.503	2.408	99
2015	20.762	18.293	2.383	86
2016	24.559	21.673	2.813	73
2017	32.079	28.522	3.43	127
2018	36.685	32.765	3.752	168
2019	36.661	32.53	3.893	238
2020	36.773	32.336	3.957	480
2021	35.7	31.263	4.002	435
2022	31.895	27.618	3.769	508
2023*	15.082	13.270	1.697	—

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

* Datos preliminares. Sólo abarcan de enero a junio de 2023.

De acuerdo con *Human Rights Watch*, desde 2007 y hasta septiembre de 2022, el Ejército asesinó a 5,335 civiles y, según datos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, desde 2018 las denuncias contra el Ejército y la Guardia Nacional han registrado un aumento considerable. Para 2021, la Comisión había recibido 940 denuncias de ese tipo, la mayor cifra en ocho años.³¹

Periodistas y defensores de derechos humanos —especialmente quienes critican a funcionarios públicos o exponen el trabajo de las fuerzas armadas y carteles delictivos— se han enfrentado en mayor medida a las agresiones, persecución y vigilancia por parte de autoridades gubernamentales y grupos criminales. De 2000 a la fecha, *Article 19* ha documentado 157 asesinatos de periodistas en México, 145 hombres y doce mujeres.³²

México se encuentra entre los cinco países, junto con Colombia, Ucrania, Brasil y Honduras, que representan el 80% de los asesinatos a defensores de los derechos humanos.³³ De 402 asesinatos a defensores en 2022, 45 ocurrieron en México. La defensa del territorio, libertad de expresión, equidad de género o el establecimiento de derechos ambientales, se encuentran entre las causas de estos decesos. Los Estados más peligrosos para las y los defensores han sido Oaxaca, Guerrero, Chihuahua y Chiapas, donde las y los defensores de los derechos de los pueblos indígenas y sus comunidades, que defienden su tierra y territorio, han sido objeto de ataques armados, desapariciones forzadas, violencia y homicidios. Según los registros de *Front Line Defenders*, 18 defensores de los derechos de los pueblos indígenas fueron asesinados a causa de su trabajo en 2022.³⁴

La violencia contra las mujeres ha sido también una constante en nuestro país. El Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio (OCNF), con datos del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPNDNO), señala que del 1 de diciembre de 2018 al 31 de diciembre de 2020 se documentó la desaparición de 20,431 mujeres, niñas y adolescentes en México;³⁵ mientras que el Índice de Paz de México afirma que, entre

³¹ Human Rights Watch, México. “Eventos 2022”, 2022, disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2023/country-chapters/mexico>.

³² Article 19, “Periodistas asesinadas/os en México”, 2022, disponible en: <https://article19.org/periodistasasesinados/>.

³³ Front Line Defenders, *Global Analysis 2022*, 2022, p. 9, disponible en: https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/1535_fld_ga23_web.pdf.

³⁴ *Ibidem*, p. 39.

³⁵ Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio, “Violencia contra las Mujeres en México. Informe del OCNF, CDD y REDTDT al Comité CEDAW”, 24 de febrero de

2015 y 2020, la tasa de feminicidios ha aumentado 115%.³⁶ Sólo en 2022, de acuerdo con cifras del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se registró el feminicidio de 952 mujeres en el país.³⁷

III. CONCLUSIONES

Resulta fundamental comprender la forma en que los procesos de militarización global —buena parte de los cuales responden a lógicas y dinámicas gestadas durante el largo siglo XX y a la relación intrínseca de ellos con el sistema de producción dominante— se imbricaron con momentos históricos particulares del Estado mexicano, especialmente durante los últimos 60 años.

La militarización, en este sentido, es un fenómeno de larga data que se constituye como razón y afirmación del orden existente en el sistema global, en donde, al mismo tiempo, instituciones como el Estado, a través de la represión y el control de las poblaciones en una escala menor, van asegurando su propia supervivencia y la del sistema que lo encumbra.

Como así lo demuestran los procesos decisorios, leyes y hechos, en México, la militarización se ha articulado desde discursos y prácticas gubernamentales que están subordinadas e influenciadas, a su vez, por las directrices del sujeto hegemónico: los Estados Unidos de América.

La concepción y ejecución de los planes de seguridad, por lo menos de los últimos cuatro sexenios, confirman tanto la subordinación como la tendencia violenta y unidireccional sobre la seguridad. El establecimiento de las pautas a seguir durante la administración actual parece no virar de la tendencia militarista, misma que se encuentra explícita en las cifras de muertes, desapariciones, asesinatos y feminicidios registrados hasta la fecha.

Datos del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI, por sus siglas en inglés) apuntan que en 2021 los conflictos armados activos tuvieron lugar en al menos 46 países: 18 de ellos se gestaron en África Subsahariana, nueve en Asia y Oceanía, ocho en Medio Oriente y

2021, disponible en: <https://www.observatoriofemicidiomexico.org/post/violencia-contra-las-mujeres-en-m%C3%A9xico-informe-del-ocnf-cdd-y-reditd-al-comit%C3%A9-cedaw>.

³⁶ Instituto para la Economía y la Paz, Índice de Paz de México 2023, disponible en: <https://www.indicedepazmexico.org/>.

³⁷ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Información sobre violencia contra las mujeres (incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1)”, abril 2023, 23 de mayo de 2023, disponible en: <https://www.gob.mx/sesnp/articulos/informacion-sobre-violencia-contra-las-mujeres-incidencia-delictiva-y-llamadas-de-emergencia-9-1-1-febrero-2019>.

África del Norte, tres más en Europa y ocho en América; dentro de esta clasificación, México figura como uno de los 19 conflictos armados considerados de “alta intensidad”, es decir, que reportan entre 1,000 y 9,999 muertes anuales relacionadas directamente con el conflicto.³⁸ Otras investigaciones, como las del Instituto para la Investigación de Conflictos Internacionales de Heidelberg, apuntaron que durante 2022 hubo 363 conflictos alrededor del planeta;³⁹ entre ellos, México figura nuevamente como un territorio en donde se desarrolla un “conflicto armado de alta densidad” o “guerra limitada”, debido, sobre todo, a los altos niveles de violencia y el elevado número de víctimas mortales como consecuencia principalmente del narcotráfico y de las disputas entre cárteles y grupos paramilitares.

Bajo una lógica sistémica, estructural, militarista y punitiva, la construcción de la “paz” y la “seguridad” en países como el nuestro ha conducido al abuso de la fuerza militar policial del Estado, por un lado, y al recrudecimiento de las condiciones de vulnerabilidad e inseguridad, por otro.

IV. BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE, Mariano, “¿Son las guerras actuales más mortíferas que hace 100 años?”, *BBC Mundo*, 10 de febrero de 2014, disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/02/140210_guerras_victimas_numero_mariano_aguirre_pea.

Archivo General de la Nación, “Los años germinales de la política de guerra contra las drogas en México”, 27 de febrero de 2022, disponible en: <https://www.gob.mx/agn/es/articulos/los-anos-germinales-de-la-politica-de-guerra-contra-las-drogas-en-mexico?idiom=es>.

Article 19, “Periodistas asesinados/os en México”, 2022, disponible en: <https://articulo19.org/periodistasasesinados/>.

Comandancia General del EZLN, Primera Declaración de la Selva Lacandona, 01 de enero de 1994, disponible en: <https://enlaceapatista.ezln.org.mx/1994/01/01/primera-declaracion-de-la-selva-lacandona/>.

Estado Mayor de la Defensa Nacional, *Manual de Guerra Irregular Tomo II. Operaciones de contraguerrilla o restauración del orden*, editorial Estado Mayor de la Defensa Nacional, 1995.

³⁸ SIPRI, *SIPRI Yearbook 2022 Armaments, Disarmament, and International Security*, SIPRI, Suecia, 2022, p. 2.

³⁹ HIIK, *Conflict Barometer 2022*, Heidelberg Institute for International Conflict Research, Germany, 2022, p. 181.

- Front Line Defenders, *Global Analysis 2022*, 2022, disponible en: https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/1535_fld_ga23_web.pdf.
- GALINDO DE PABLO, Adrián, “El paramilitarismo en Chiapas. Respuesta del poder contra la sociedad organizada”, *Política y Cultura*, México, núm. 44, 2015, disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422015000200009.
- GONZÁLEZ JIMÉNEZ, Mónica, *La Guerra Fría y el nuevo orden mundial: conflictos, seguridad y paz internacional*, tesis de doctorado, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, disponible en: <http://132.248.9.195/pd1999/266855/Index.html>.
- Heidelberg Institute for International Conflict Research, *Conflict Barometer 2021*, núm. 30, editorial Heidelberg, 2022.
- Human Rights Watch México, “Eventos 2022”, 2022, disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2023/country-chapters/mexico>.
- Instituto para la Economía y la Paz, “Índice de Paz de México 2023”, disponible en: <https://www.indicedepazmexico.org/>.
- JUÁREZ ASCENCIO, Alejandro, “¿Ejército de paz?”, *Nexos*, 30 de agosto de 2021, disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/ejercito-de-paz/>.
- KNIGHT, W., Andy, “Las Naciones Unidas y la seguridad internacional”, en ROSAS, María Cristina, *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*, México, UNAM, 2016.
- Ley de Seguridad Nacional de 2005. Por la cual se expide la ley de Seguridad Nacional y se reforma el artículo 50 bis de la ley orgánica del poder judicial de la federación, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsn.htm>.
- LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel, “Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024”, 2018, disponible en: https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD_ANEXO.pdf.
- LUTZ, Catherine, “Making War at Home in the United States: Militarization and the Current Crisis”, *American Anthropologist*, vol. 104, núm. 3, 2002, disponible en: <https://www.jstor.org/stable/3567250>.
- MARTÍNEZ SERRANO, Alejandro, “Tres momentos para entender la seguridad nacional de México”, *Revista de El Colegio de San Luis*, vol. 4, núm. 7, 2014, disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-899X2014000100011&script=sci_abstract.
- OBSERVATORIO CIUDADANO NACIONAL DEL FEMINICIDIO, “Violencia contra las Mujeres en México. Informe del OCNF, CDD y REDTDT al Comité CEDAW”, 24 de febrero de 2021, disponible en: <https://www.observatoriofe->

minicidiomexico.org/post/violencia-contras-las-mujeres-en-m%C3%A9xico-informe-del-ocnf-cdd-y-reditd-al-comit%C3%A9-cedaw.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Estudio mundial sobre el tráfico de armas de fuego 2020*, editorial UNODC Research, 2020, disponible en: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Firearms/Global_Study_Ex_Summary_es.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Firearms_Global_Study_Ex_Summary_es.pdf).

ORTIZ DE ZÁRATE, Roberto, “Miguel de la Madrid Hurtado”, 1 de mayo de 2012, disponible en: https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_norte/mexico/miguel_de_la_madrid_hurtado.

PEÑA, Roberto, “La nueva dimensión de la seguridad internacional”, *Compilación de lecturas para la discusión de las relaciones internacionales contemporáneas*, México, UNAM, 1998.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, Ediciones Mundi-Prensa, 2005, disponible en: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr05spcompletepdf.pdf>.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, “Las nuevas amenazas para la seguridad humana en el Antropoceno exigen una mayor solidaridad. Panorama general”. Informe especial 2022, PNUD, 2022, disponible en: <https://hs.hdr.undp.org/es/index.html>.

Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto de 2009, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009#gsc.tab=0.

Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Una política multidimensional para México en el siglo XXI, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2014, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014#gsc.tab=0.

RICO BECERRA, Cesari Irwing, *Hegemonía, geopolítica y militarización de Estados Unidos en la segunda década del siglo XXI: hacia una nueva geografía de la militarización mundial*, tesis doctoral, México, UNAM, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, 2023 (investigación en proceso).

SALINAS DE GORTARI, Carlos, Quinto Informe de Gobierno, 1993, disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/252/11/RCE11.pdf>.

SANDOVAL PALACIOS, Juan Manuel, “Militarización, seguridad nacional, seguridad pública en México”, *Revista Espiral*, vol. 6, núm. 18, 2000, disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/138/13861806.pdf>.

SAXE-FERNÁNDEZ, John, “Seguridad nacional mexicana en la posguerra fría”, *Revista Sociología*, vol. 9, núm. 25, 1994, disponible en: <http://www.sociologiamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/722>.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Información sobre violencia contra las mujeres (incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1), abril 2023, 23 de mayo de 2023, disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/informacion-sobre-violencia-contra-las-mujeres-incidencia-delictiva-y-llamadas-de-emergencia-9-1-1-febrero-2019>.

Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2022 Armaments, Disarmament and International Security. Resumen en español*, 2022, FundiPau, disponible en: https://sipri.org/sites/default/files/2022-10/yb22_summary_esp.pdf.

ZULUAGA ROBLEDO, Juan Manuel, *Doctrina de seguridad nacional: su férrea aplicación en América Latina y Brasil*, tesis, Universidad Pontificia Bolivariana, 2014, disponible en: <http://hdl.handle.net/20.500.11912/2565>.

CAPÍTULO TERCERO

LA MILITARIZACIÓN EN MÉXICO: UN PROBLEMA HISTÓRICO, MULTIESCALAR Y MULTIDIMENSIONAL

Raúl ROMERO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *México militar*. III. *Militarismo mexicano*. IV. *El complejo militar industrial y el acoplamiento regional*. V. *Nuevas guerras y militarización ampliada*. VI. *Repensar el problema de la militarización en México*. VII. *Referencias bibliográficas*.

I. INTRODUCCIÓN

El creciente poder político, económico, mediático y territorial que han ganado las fuerzas armadas en México en los últimos sexenios, ha provocado interesantes análisis y debates tanto en la prensa como en foros académicos. Lamentablemente, dichos debates no siempre incluyen una diversidad de factores que habría que analizar, como el peso histórico de las fuerzas armadas en la política nacional, o la tendencia militarista en el mundo y la región. En otros casos, se presenta el fenómeno de la militarización sólo vinculado al problema de la seguridad y la violencia, y no como una tendencia vinculada a la reorganización del trabajo y la producción en el mundo. Es sobre este segundo orden de ideas que se reflexiona en este trabajo. Observamos aquí el fenómeno de militarización en México como un proceso histórico, multidimensional y multiescalar, vinculado al proceso de acumulación ampliada de capital, pero también a una tendencia de reforzamiento de los centros imperiales y de lógicas autoritarias. Organizado en ocho breves apartados, se proponen algunas ideas que buscan tejer las dimensiones histórica, cultural, geopolítica y económica de la militarización, partiendo de nuevas interpretaciones sobre la función de las guerras en la economía global.

* Instituto de Investigaciones Sociales, raul.romero@sociales.unam.mx.

II. MÉXICO MILITAR

La Revolución mexicana de inicios del siglo XX logró derrocar un viejo orden e instaurar uno muy diferente. Fue una revolución en todo el sentido de la palabra y en todos los aspectos. El plano militar no fue la excepción. El ejército porfirista fue combatido y desmantelado por fracciones disidentes del mismo ejército y también por ejércitos populares que tuvieron un lugar fundamental, como el Ejército Libertador del Sur encabezado por Emiliano Zapata, y la División del Norte dirigida por Francisco Villa.

El proceso posrevolucionario fue de mucha inestabilidad, en parte por las pugnas entre las distintas fracciones militares que se conformaron y los intereses personales de grupos y de clases sociales que representaban. La conformación de un nuevo “pacto social” y su puesta en marcha, así como la construcción de hegemonía de un nuevo bloque dominante, fue un periodo de mucha violencia: levantamientos armados de secciones del Ejército, traiciones y magnicidios que fueron expresión de la inestabilidad política.

Como es ampliamente conocido, todos los presidentes de México desde 1915 hasta 1946 fueron de extracción militar, lo que refleja el predominio de ese sector desde sus distintas corrientes. La mirada se amplía si comenzamos a investigar cuántos militares fueron gobernadores en distintos estados de la república. Fueron Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940) y Manuel Ávila Camacho (1940-1946) quienes iniciaron un proceso de transición del poder de los militares a los civiles, periodo marcado por una cierta estabilidad económica y política, y también por una profesionalización del Ejército.

Ávila Camacho también era militar, formado principalmente en la burocracia y no en el campo de batalla como sus antecesores, lo que le generó disidencias dentro de las mismas fuerzas armadas. Es durante su gobierno que, como destaca Guillermo Boils en su importante libro *Los militares y la política en México (1915-1974)*,¹ como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial “nuevas tendencias” se hicieron sentir en el Ejército: “Dentro de estas tendencias sobresale el acercamiento de las organizaciones militares mexicanas con las de los Estados Unidos, hecho que marca una nueva etapa, ya que éstas se habían mantenido apartadas”.² Pablo González Casanova documentará más tarde la evolución de esta tendencia para toda América Latina:

¹ Boils, Guillermo, *Los militares y la política en México (1915-1974)*, México, Ediciones El Caballito, 1975.

² *Ibidem*, p. 75.

Entre los años 1959 y 1969, el gobierno de Estados Unidos entrenó un promedio de 8,475 militares latinoamericanos al año. Una alta proporción de los oficiales que ahora controlan los ejércitos latinoamericanos y que forman los gobiernos de los dictadores, estudió en las escuelas militares de los Estados Unidos, desde las del Canal de Panamá hasta la del Colegio de Defensa Interamericano en Washington, D. C., donde se instruyó en campos tales como “seguridad nacional”, “operativos de jungla”, “contrainsurgencia urbana”, “acción cívica”, “interrogatorio de inteligencia militar”. En total unas 142 escuelas, administradas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea de los Estados Unidos, proporcionaron a los soldados latinoamericanos enrolados una misma ideología y un mismo entrenamiento táctico y técnico para el control de sus respectivos pueblos.³

El primer presidente no militar de México en el siglo XX es Miguel Alemán (1946-1954), quien de acuerdo con Boils, abre una etapa en la que los civiles pasan a la conducción del poder estatal, lo que no significa un desplazamiento de la élite militar: en este bloque de poder ya consolidado, militares y civiles serán dos caras de la misma moneda. Los presidentes Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) y Adolfo López Mateos (1958-1964), tendrán gobiernos prósperos económicamente, pero con cuestionamientos sociales relevantes. Los movimientos de ferrocarrileros, médicos, estudiantes y el crecimiento de guerrillas y ejércitos populares marcarán la época. Las fuerzas armadas sirvieron abiertamente en esta etapa como aparato represivo contra estas expresiones de descontento. Sin embargo, los hechos del 2 de octubre de 1968, con la Presidencia de Gustavo Díaz Ordaz, son los que marcarán un momento de quiebre. Esta es una de las tesis principales del trabajo de Boils:

Después de la experiencia de Tlatelolco todo vuelve, aparentemente, al clima de inercia anterior. Empero, con los acontecimientos del 68 aparecen nuevos elementos en el escenario político del país. Uno de ellos y muy significativo para los fines del presente estudio, lo constituye la irrupción de la rama militar de la burocracia política como fuerza decisiva en el sofocamiento del conflicto, ante el cual la rama civil prácticamente agota sus posibilidades de acción. Más propiamente, el aparato militar se presenta así como la fuerza que respalda a la rama civil de la burocracia política. Sin embargo, hasta cierto punto sustituye a ésta, cuando la misma no sabe o no puede encontrar la respuesta política para este movimiento social vigoroso de independiente [*sic*]. Es bajo este aspecto que a partir de las experiencias de 1968, el aparato

³ González Casanova, Pablo, *Los militares y la política en América Latina*, México, Océano, 1988, p. 20.

militar atrae la atención como sujeto de actividad política. Es también entonces cuando se vislumbra la posibilidad de una mayor intervención de dicha rama, especialmente al nivel de la toma de decisiones políticas para la permanencia del sistema de dominación.⁴

La tesis de Boils se constata al revisar lo que siguió después de 1968 en México y el periodo conocido como “terrorismo de Estado” o “guerra sucia”, en el que observamos una constante y brutal participación de militares y grupos paramilitares en labores de represión y desmantelamiento de los movimientos y organizaciones populares. Al respecto, la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las Violaciones Graves a los Derechos Humanos Cometidas de 1965 a 1990, en su documento *Avances y perspectivas 2022-2023*, relata lo siguiente:

El 2 de octubre de 1968 y el 10 de junio de 1971, quedaron indelebles en nuestra memoria dando testimonio de esas violencias, al igual que la represión de que fueron objeto el movimiento cívico en Guerrero; los ayuntamientos populares y organizaciones campesinas en Oaxaca; las luchas por la tierra en Morelos y Chihuahua, así como los movimientos estudiantiles en Michoacán, Nuevo León y Sinaloa, entre decenas de diversas experiencias de luchas por la transformación democrática.

Ante la emergencia social que se manifestó con especial fuerza durante las décadas de 1960 a 1980, el Estado desplegó una violencia contrainsurgente que estigmatizó la protesta social, realizó detenciones arbitrarias, prisión política, tortura, desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales y masacres, en respuesta a sus demandas.⁵

Mientras “la rama militar de la burocracia política” se constituía “como fuerza decisiva en el sofocamiento de conflictos sociales”, un fenómeno de orden regional se consolidaba: el acoplamiento de los aparatos militares de distintos Estados nacionales con el de Estados Unidos de América en el contexto de la Guerra Fría. Este acoplamiento, que en la mayoría de los países de América Latina se dará con el objetivo de combatir al comunismo, en otros países como Colombia y México tendrá una narrativa diferente: el combate a las drogas.

⁴ *Ibidem*, p. 86.

⁵ Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las Violaciones Graves a los Derechos Humanos Cometidas de 1965 a 1990, en su documento *Avances y perspectivas 2022-2023*, México, octubre de 2023, disponible en: https://comisionverdadjusticia.segob.gob.mx/work/models/Resoluciones/recursos/pdf/Inf_Avan_Com_Acc_Verdad_2023.pdf.

Lo que resulta importante destacar en este apartado es que en México hay una larga historia del poder político y de la predominancia en la toma de decisiones de las fuerzas armadas y las élites militares, un poder que, luego de los hechos de 1968, fue mayormente visible y cuestionado. A diferencia de otros países de América Latina, en México no hubo dictadura militar, pero los militares no estuvieron ausentes del poder político en México al tiempo que cumplían tareas represivas hacia el movimiento popular.

III. MILITARISMO MEXICANO

De acuerdo con la literatura especializada, militarización difiere de militarismo porque la primera es la operación física —despliegue de efectivos, de construcción de cuarteles, otorgamiento de proyectos de infraestructura y ensanchamiento de poder—, mientras que militarismo se da más en el plano de lo cultural, de presentar a los militares con valores supremos, y que se despliega en el orden de las ideas.⁶ El militarismo es la ideología con la cual se presenta a las fuerzas armadas con valores supremos, como fuerzas incorruptibles, legítimas y confiables, merecedoras de privilegios y depositarias del cuidado de la patria. Al respecto, Tickner resume cuatro formas en que el militarismo ha sido abordado: “*i*) el militarismo como ideología, *ii*) como conjunto de actitudes y prácticas sociales que consideran la guerra, y su preparación, una actividad social normal y deseable, *iii*) como extensión de lo castrense hacia esferas y subjetividades civiles, y *iv*) como excepción”.⁷

Se entiende la militarización y el militarismo como dos fenómenos que van de la mano. Los despliegues de fuerzas armadas y policías militarizadas, el control territorial y una mayor participación en actividades políticas y económicas se refuerza en el orden de las ideas con la producción de subjetividades, pues “el militarismo implica que los valores y las formas de interrelación castrenses se adentran en las relaciones sociales y las subjetividades supuestamente civiles”.⁸

⁶ Robledo, Marcos, “Militarización, emergencia del militarismo civil y erosión democrática en América Latina”, *Fundación Carolina*, segunda época, Documento de Trabajo núm. 74, 2022, p. 1.

⁷ Tickner, Arlene B., “Hacia una lectura crítica del militarismo y la militarización”, en Robledo Hoecker, Marcos y Verdes-Montenegro, Francisco J. (eds.), *Militarización, militarismo y democracia: ¿nuevas tendencias en América Latina?*, Madrid, Fundación Carolina, 2023, p. 65.

⁸ *Idem*. Véase también Velázquez, Sara, Álvarez, Estefanía *et al.*, *Inventario nacional de lo militarizado. Una radiografía de los procesos de militarización en México*, Aguascalientes, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Región Centro, Programa de Política de Drogas, 2021.

En México, pero no sólo, esta formación de subjetividades en pro del poder y la confiabilidad de las fuerzas armadas se acompañó y acompaña de campañas mediáticas que les retratan sólo como fuerzas generosas que actúan frente a emergencias sociales provocadas por fenómenos naturales, herederas de un pasado glorioso. Amplios sectores de la población de la Ciudad de México suelen acudir con fascinación a los desfiles militares que cada año se organizan en México para celebrar la independencia nacional el 16 de septiembre. En televisión se transmiten las escenas de miles de soldados, uniformados, cargando sus armas y en perfecta coordinación. Mostrar los tanques, aviones, helicópteros, soldados a caballo, paracaidistas, lanchas y todo ese arsenal militar que exalta el patriotismo es una práctica común en estos desfiles. Fortaleza, disciplina, valor, honor y lealtad son los valores que se asignan a las fuerzas armadas en estos ejercicios. Entre los muchos aportes del trabajo de Tickner, no sólo en la revisión bibliográfica sino también en la propuesta analítica, destaca la vinculación entre militarismo y militarización y los valores patriarcales: “En la medida en que el género posiciona lo masculino como superior a lo femenino y atribuye al primero valores asociados con la fortaleza, la defensa y la virtud, lo castrense —entendido como idea y como institución— tiende a verse de forma positiva, a la vez que excluye atributos adscritos a la femineidad”.⁹

La formación como patriota de millones de infancias se refuerza durante la educación básica todos los lunes por la mañana en México: haciendo honores a la bandera y cantando el himno nacional. En las escuelas públicas, durante muchos años fue requisito el corte de cabello tipo “casquete corto” o “casquete regular”, un corte que desde el nombre deja ver su influencia militar. En la televisión pública, figuras como el cantante Luis Miguel ayudaron a posicionar mediáticamente a las fuerzas armadas: el video de su éxito musical “La incondicional”, en la que él representa a un cadete militar y una parte del video se grabó en instalaciones del Ejército, logró que se rompiera el récord de voluntarios para hacer el servicio militar; dijo Antonio Riviello Bazán, ex secretario de la Defensa Nacional.¹⁰

El que los jóvenes hombres, una vez cumplida la mayoría de edad, tengan que hacer el “servicio militar” y obtener la “cartilla militar”, es como

⁹ *Idem.*

¹⁰ Redacción, “Antonio Riviello Bazán, ex secretario de la Defensa Nacional, dijo que el video de Luis Miguel ayudó a que se rompiera el récord de voluntarios para hacer el servicio militar”, *El Universal*, 1 de junio de 2018, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/espectaculos/musica/la-incondicional-de-luis-miguel-impulso-el-servicio-militar/>.

formalizar eso que se canta en el himno nacional mexicano: “un soldado en cada hijo te dio”.

Para intentar explicar el militarismo y la militarización en México es necesario indagar en el pasado lejano y reciente. Como nación, el poder político de las fuerzas armadas ha estado presente a lo largo de todo el siglo XX, pero éstas, las fuerzas armadas, no se han mantenido iguales en todo ese trayecto. Pasaron de ser un ejército emanado de la Revolución a un aparato represivo de la clase que se instaló como dominante luego de ese proceso revolucionario; y de un ejército nacional y popular a un ejército con fuerte influencia de Estados Unidos con su agenda contrainsurgente y geopolítica. Y eso ha tenido importantes efectos.

Hay que destacar igualmente las distintas escalas en las que se expresa el fenómeno. Hasta aquí se ha observado el problema a escala subjetiva y nacional. Pero, como se desarrollará en el siguiente apartado, el militarismo y la militarización también se manifiestan a escala regional y mundial.

IV. EL COMPLEJO MILITAR INDUSTRIAL Y EL ACOPLAMIENTO REGIONAL

El 17 de enero de 1961, al concluir su mandato como presidente de Estados Unidos, Dwight D. Eisenhower pronunció un discurso sobre el que mucho se ha escrito desde entonces. En aquella ocasión, el presidente saliente informaba sobre el poderío que el complejo militar-industrial había adquirido: “En los consejos de gobierno, debemos estar alertas contra el desarrollo de influencias indebidas, sean buscadas o no, del complejo militar-industrial. Existe y existirán circunstancias que harán posible que surjan poderes en lugares indebidos, con efectos desastrosos”.¹¹

Por complejo militar-industrial, Eisenhower se refería al vínculo del sistema militar, la industria armamentista y el gobierno, conjunción que involucraba las labores de más de tres millones y medio de personas, así como un millonario presupuesto que representaba más que los ingresos netos de todas las empresas de Estados Unidos en aquellos años.¹² El complejo militar-industrial, que se construía bajo el argumento de la defensa nacional y la paz mundial, fue tomando forma después de la Segunda Guerra Mundial.

¹¹ Discurso del presidente de los Estados Unidos de América, Dwight D. Eisenhower, el 17 de enero de 1961, disponible en: <https://www.archives.gov/milestone-documents/president-dwight-d-eisenhowers-farewell-address>.

¹² *Idem*.

La influencia de esta poderosa alianza entre industriales, militares y gobernantes —señaló Eisenhower— era total: económica, política, espiritual y “palpable en cada ciudad, en cada parlamento estatal, en cada departamento del gobierno federal”. Además, el complejo militar-industrial implicó también la reproducción de capital, de desarrollo de tecnología militar y la expansión imperialista estadounidense.

Cinco años antes del discurso de Eisenhower, el sociólogo Charles Wright Mills analizó en su libro *La élite del poder*¹³ los cambios en la élite estadounidense y concluyó que, para su época, ésta se componía, principalmente, de la alianza entre “los señores de la guerra”, “los altos jefes de las empresas” y “el directorio político”. Los señores de la guerra, como Mills se refiere constantemente a los militares, avanzaron llenando vacíos políticos, fueron obteniendo y se les fue otorgando un poder cada vez más grande para tomar decisiones de las más graves consecuencias, o para influir en ellas. Mills también alertó sobre el papel de la publicidad en la conformación de esas élites, y la construcción de *celebridades* como instrumentos de legitimación mediáticos:

Con la organización de la vida económica en grandes empresas anónimas, con el ascendiente de la institución militar y con la centralización de un Estado enormemente ampliado, ha aparecido la *élite* nacional, que, ocupando los puestos de mando de las grandes jerarquías, ha ocupado el foco de la publicidad y se ha convertido en tema de su intensa actividad. Al mismo tiempo, con la elaboración de los medios nacionales de comunicación de masas, las celebridades profesionales del mundo de los espectáculos están constante y plenamente a la vista de la nación. Como personalidades de atractivo nacional, están en los puntos focales de todos los medios de entretenimiento y publicidad.¹⁴

Junto al poder mediático, Mills también alertó sobre el poder tecnológico que seguía ganando el *complejo*, así como en las universidades y en la industria farmacéutica, motivo por el que algunos especialistas como Justin Schlosberg prefieren usar el término *complejo militar-industrial mediático y tecnológico*.¹⁵ Al respecto, y actualizando las funciones del *complejo*, Claude Serfati señala:

¹³ Mills, Wright C., *La élite del poder*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2013.

¹⁴ *Ibidem*, p. 95.

¹⁵ Schlosberg, Justin, “El complejo mediático-tecnológico-militar-industrial”, *Estado del poder 2017*, Transnational Institute y Fuhem Ecosocial, 2017, disponible en: <https://www.fuhem.es/media/ecosocial/file/Estado-del-poder-2017/7.Complejo-Estado-del-poder2017.pdf>.

El reforzamiento del sistema militar-industrial se basa en una conjunción de factores: la concentración industrial y la vinculación aún más estrecha de los grupos de armamento con el capital financiero, la subida del presupuesto militar comprometido por Clinton en 1999 y considerablemente ampliado por Bush, y una presencia reforzada en las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC). Estas tecnologías se han beneficiado de la Iniciativa de Defensa Estratégica de Reagan (la “guerra de las estrellas”) y han jugado un papel determinante en la “dominación informacional” y la “guerra centrada en las redes”, temas favoritos de los estrategas del Pentágono en los años noventa.¹⁶

El 17 de junio de 1971, diez años después de la advertencia Eisenhower y en medio de la crisis económica y social en los Estados Unidos, el entonces presidente Richard Nixon señaló que las “drogas” eran el principal enemigo. Tres años después, en 1974, el gobierno estadounidense comenzó a invertir fuertes cantidades de dinero en países productores de materias primas para la elaboración de drogas, con el argumento de “erradicar el problema de raíz”.¹⁷ Vale destacar que la mayoría de estos países se ubicaban en América Latina y Medio Oriente.

La “guerra contra las drogas” tomó rápidamente centralidad en los discursos y acciones bélicas de los Estados Unidos. Junto a los “comunistas” y al “terrorismo”, las drogas fueron el argumento para intervenir política, económica y militarmente en otros países. Al respecto, Silvina Romano escribe que “luego de la desarticulación de la Unión Soviética, el enemigo interno se recicló de diversas formas: inestabilidad, crimen organizado, terrorismo, narcoterrorismo, etcétera”.¹⁸ Al mismo tiempo, la economía de Estados Unidos —basada principalmente en el negocio de la guerra— se reforzó, y la presencia del complejo militar-industrial continuó expandiéndose por todo el globo.

Las drogas, o más precisamente el narcotráfico, pasaron a cumplir a lo interno de las naciones con territorios estratégicos, la función del “enemigo interno”; un enemigo que a la vez es planetario y al que hay que combatir con todos los recursos apoyando a los “gobiernos aliados”. Si el gobierno de la nación que se busca intervenir no es aliado, entonces se le acusará de patrocinar al terrorismo o de tener vínculos con los cárteles de la droga. So-

¹⁶ Serfati, Claude, “Militarismo e imperialismo: su actualidad en el siglo XXI”, *Viento Sur*, núm. 88, septiembre de 2006.

¹⁷ Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=y8TGLLQID9M>.

¹⁸ Romano, Silvina, “Seguridad hemisférica, asistencia y democracia a inicios de la Guerra Fría”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 7, núm. 1, 2012, pp. 211-240.

bre las funciones que desempeñan los ejércitos del Primer y Tercer Mundo, Herbet Souza llega a una contundente conclusión:

En suma: en el cuadro de la realidad mundial cada militar tiene la función que le corresponde y hay tareas para todos: a los militares de los países capitalistas avanzados cabe la política externa —guerras, ocupaciones, seguridad mundial, asistencia militar en escala mundial. Los militares de los países atrasados de América Latina son llamados a garantizar el sistema interno de poder en función del sistema internacional de poder. Hacen política interna, hacen guerra antisubversiva, la guerra de clases, y su carta magna es la teoría de la seguridad nacional y “desarrollo con orden y paz interna”.¹⁹

A mediados de la década de los setenta, como parte de la *Operación Cóndor*, Estados Unidos realizó en México un ensayo de colaboración entre ejércitos para combatir al nuevo enemigo de la región; esta operación significó una escalada de la guerra contrainsurgente, así como un renovado intervencionismo de Estados Unidos y su complejo militar-industrial en América Latina. La *Operación Cóndor* coincide además con la “guerra sucia” o “terrorismo de Estado” que ya ha sido abordada.

En los últimos 50 años, ni la guerra contra las drogas de EU ni la participación del Ejército Mexicano en tareas antinarcóticas significó la reducción del negocio; por el contrario, el narcotráfico se convirtió en una empresa floreciente de alcance transnacional y que encontró otras ramas comerciales, las cuales dieron forma a las corporaciones del crimen organizado que hoy operan en el país y en gran parte del mundo.

Otro fenómeno de suma importancia a observar en esta época es el de la colaboración entre militares y narcotráfico, como el caso del general Mario Arturo Acosta Chaparro, quien participó en la guerra de contrainsurgencia en el estado de Guerrero, y a quien después se le encontrarían vínculos con el crimen organizado.²⁰

Este modelo de seguridad en el que los militares participan en tareas de seguridad pública, y que ha ganado terreno como fenómeno de estudio en las ciencias sociales, no inicia en el periodo neoliberal pero sí se vuelve una característica en él, estrategia que junto a los tratados comerciales y las alianzas de seguridad, como el Tratado de Libre Comercio o la Alianza

¹⁹ Souza, Berbet, *El capitalismo mundial y el militarismo en América Latina*, México, UNAM, 1973, p. 17.

²⁰ Castillo, Gustavo y Murillo, Eduardo, “El asesinato del general Acosta Chaparro se mantiene impune”, *La Jornada*, 20 de abril de 2020, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2020/04/20/politica/006n2pol>.

para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, se han traducido en políticas de integración regional y seguridad hemisférica. Por ello, no es casual que en este periodo se registre una copiosa producción de investigaciones que buscan explicar el cambio en el modelo de seguridad en la región, los procesos de acoplamiento y coordinación de los ejércitos nacionales como ejército regional, así como la militarización de la seguridad pública. Estos trabajos han derivado en reflexiones centradas en la *seguridad hemisférica*²¹ desde una crítica antiimperialista, en lo que se ha denominado la *norteamericanización de la seguridad*,²² y más recientemente la adopción del anglicismo *securitización*²³ para denominar el fenómeno que viene ocurriendo en los últimos 50 años. Aunque estas corrientes guardan marcadas diferencias, convergen en ubicar a la política exterior de los Estados Unidos como la que dicta la agenda militarista bajo el argumento de la cooperación. Se trata, pues, de un acoplamiento de los gobiernos nacionales con sus ejércitos en un esquema de seguridad militarizada de escala regional y global.

En el caso mexicano, pero no solamente, el Ejército nacional pasó a desempeñar tareas policiacas. Bajo la “Doctrina de la Seguridad Interior”, se profundizó la militarización de la vida pública: si las fuerzas armadas enfrentaban en el pasado a ejércitos populares rebeldes, hacia la década de los ochenta se hará lo necesario para el fortalecimiento de las policías con el objetivo de enfrentar al crimen organizado y a la delincuencia.

La militarización de la seguridad pública se ha acompañado del argumento de que los cuerpos de policía civil son fácilmente cooptables y corrompibles por los grupos criminales. Este dicho no suele acompañarse de explicaciones de contexto histórico o de orden estructural. En algunos casos se le busca explicar con endeble hipótesis vinculadas a la cultura política, o con los malos salarios de los policías civiles. Como sea, frente a la imagen de “policías civiles corruptas” se ofrece como solución la imagen de “policías militarizadas”, educadas en la disciplina militar y como instituciones incorruptibles. Otros fenómenos de orden global que acompañan la expansión y exaltación de las policías militarizadas es el de la migración y también la “amenaza” de los grupos terroristas que luego de los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, fortalecieron la agenda de seguridad regional. Crimen organizado, personas migrantes y grupos terroristas se

²¹ Benítez Manaut, Raúl, *Seguridad hemisférica. Debates y desafíos*, México, UNAM, 2005.

²² Rodríguez Rojas, María José, *La norteamericanización de la seguridad en América Latina*, México, Akal, 2018.

²³ Verdes-Montenegro Escanez, Francisco Javier, “Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad”, *Relaciones Internacionales*, Madrid, núm. 29, 2015, pp. 111-131.

suman a la lista de “enemigos” con los que se justifica la militarización de la seguridad pública.

Al respecto, diferentes autores han comenzado a hablar de una suerte de *autoritarismo del siglo XXI* para referirse a este fenómeno en el que, en plena democracia, se imponen modelos de seguridad militarizada. Este autoritarismo tiene toda la apariencia de ser compatible con un sistema democrático —en el sentido de que no muestra en su discurso tintes totalitarios o fascistas, sino que aparenta que no hay contradicción entre autoritarismo y prácticas democráticas— y aprovecha las nuevas tecnologías para generar control. Desde luego descansa en el poder militar, pero para ocultar su matriz, militariza policías y leyes, al mismo tiempo que hace un uso faccioso de éstas. La militarización de la sociedad y de la vida pública son sus principales características. Daniel Inclán se referirá así a esta suerte de autoritarismo social del siglo XXI:

Estamos ante un escenario de archipiélagos autoritarios, que está lejos de ser un régimen político como lo fueron los fascismos del siglo XX. Esto hace más difícil su combate, porque no puede reducirse a una topología política clásica, es decir, no es un asunto de izquierdas o derechas. El autoritarismo social del siglo XXI es una reacción ante el colapso que está ante nosotros y que demuestra los límites de la imaginación para pensar y actuar de otra forma. Es la expresión más acabada de la incapacidad para recuperar los verbos por sobre las instituciones (Illich, 2005): educar se transforma en escuela, sanar en el hospital, politizar en partido y Estado, etcétera. La institución es siempre un mecanismo autoritario que captura la fuerza fundante y contingente de los acontecimientos. Pero parece que ante el colapso la imaginación no puede pensar que otro fin es posible, no el fin del mundo y sino el del capitalismo.²⁴

Con estos antecedentes, es entendible la acelerada “cooperación” militar con los Estados Unidos y la formación de políticas militares, así como las reformas a los marcos jurídicos para legalizar la presencia de fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, acontecidos desde 1994 y hasta la fecha. Fue durante la Presidencia de Ernesto Zedillo (1994-2000) que se creó la Policía Federal Preventiva, una policía militarizada que tuvo como su primera intervención la *toma* de las instalaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México, para acabar con la huelga en defensa del carácter público y gratuito de la universidad que sostuvo el Consejo General de Huelga. Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto continuaron

²⁴ Inclán, Daniel, “Derivas autoritarias de la sociedad del colapso”, *Re-visiones*, núm. 9, 2019, p. 4.

y fortalecieron la seguridad militarizada, utilizándola también para la represión de movimientos populares. Destaca el sexenio de Calderón por la participación masiva, abierta y en operaciones conjuntas del Ejército con policías locales, estatales y federales, y, sobre todo, por el favorecimiento de sus acciones hacia determinados grupos del crimen organizado, estrategia que provocó la expansión y brutalidad de la guerra.

De acuerdo con el cable 06MEXICO505 de *WikiLeaks*, del 31 de enero de 2006, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), por entonces candidato a la Presidencia de México, hizo saber al embajador estadounidense, Tony Garza, que quería dar más poder y autoridad a los militares en la guerra antinarcóticos, y que para ello pretendía una enmienda constitucional que no dudaba en obtener. La filtración será bastante reveladora de lo que dos sexenios después será el gobierno de AMLO.

El trasfondo del esquema de seguridad militarizada parece obedecer a un asunto mayor, a un escenario de guerra o de situación de guerra librada en formas muy particulares y con objetivos nuevos, en el que los aparatos militares vuelven a ejercer su papel de origen: la acumulación de capital.

V. NUEVAS GUERRAS Y MILITARIZACIÓN AMPLIADA

En un interesante texto, escrito en 1999 por el vocero del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el Subcomandante Insurgente Marcos,²⁵ explicaba que las características constantes de las guerras mundiales son: 1) la conquista de territorios y su reorganización, 2) la destrucción del enemigo y 3) la administración de la conquista. Asimismo, Marcos apuntaba que existían cuatro guerras mundiales: la primera (1914-1918) y la segunda (1939-1945), por todos conocidas; la Tercera Guerra Mundial o Guerra Fría (1945-1989), a la que describió como “una gran guerra mundial compuesta de muchas guerras locales”, y la “Cuarta Guerra Mundial”.²⁶ Esta última tendría la característica de que es una guerra contra la humanidad y por la universalización del mercado: “Se destruyen los territorios y se despueblan.

²⁵ Subcomandante Insurgente Marcos, “¿Cuáles son las características fundamentales de la IV Guerra Mundial?”, mayo de 2017, disponible en: http://palabra.ezln.org.mx/comunicados/2003/2003_02_b.htm.

²⁶ Al respecto, también vale revisar el artículo de Kaldor, Mary, “La Segunda Guerra Fría”, disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/03/09/actualidad/1457541642_608147.html.

A la hora que se hace la guerra, se tiene que destruir el territorio, convertirlo en desierto. No por afán destructivo, sino para reconstruir y reordenar”.²⁷

Para Marcos, en la Cuarta Guerra Mundial se “desarrolla más el concepto de «guerra total»: no es sólo una guerra en todos los frentes, es una guerra que puede estar en cualquier lado, una guerra totalizadora en donde el mundo entero está en juego. «Guerra total» quiere decir ahora: en cualquier momento, en cualquier lugar, bajo cualquier circunstancia”.²⁸ El papel de los ejércitos nacionales en la Cuarta Guerra Mundial, concluye quien fuera vocero del EZLN, es el de policías locales.

Étienne Balibar²⁹ también reflexionó sobre las nuevas formas y objetivos de las guerras. Balibar escribe que “No es una guerra fácil de definir, ya que está conformada por varios tipos de guerra que se combinaron a lo largo del tiempo y que hoy parecen indisociables”. De estos varios tipos de guerra, Balibar destaca las siguientes: 1) las guerras entre los Estados, 2) las guerras civiles nacionales e internacionales, 3) las guerras de “civilización”, 4) las guerras de intereses y de patrocinio imperialista y 5) las guerras de religiones y sectas. Balibar indica así que asistimos a una “guerra nómade, indefinida, polimorfa y asimétrica”.

Otra reflexión interesante es la de Jorge Beinstein,³⁰ quien apunta que la nueva doctrina militar, también conocida como Guerra de Cuarta Generación, tiene como objetivo “al conjunto de la sociedad”, crear “sociedades-en-disolución” convirtiéndolas en “no-sociedades” o “poblaciones en una suerte de indefensión absoluta”, para luego saquear sus recursos naturales.

La desintegración social —escribe Beinstein— (económica, moral, cultural, institucional) pasa a ser el objetivo buscado y ese proceso puede darse o no con intervenciones directas sino más bien con combinaciones variables de intervenciones externas (militares, mediáticas, económicas, etcétera) y acciones de desestabilización interna.³¹

Otra tesis interesante al respecto es la que propone Ana Esther Ceceña, quien escribe lo siguiente:

²⁷ Subcomandante Insurgente Marcos, *op. cit.*

²⁸ *Idem.*

²⁹ Balibar, Étienne, “¿Qué clase de guerra es ésta?”, mayo de 2017, disponible en: https://www.revistaenle.clarin.com/rn/ideas/clase-guerra_0_HyTZeYDQe.html.

³⁰ Beinstein, Jorge, “Del fin del comienzo al comienzo del fin. Capitalismo, violencia y decadencia sistémica”, disponible en: <https://marxismocritico.com/2014/07/02/del-fin-del-comienzo-al-comienzo-del-fin-capitalismo/>.

³¹ *Idem.*

Quizá el elemento más relevante ha sido el cambio en la idea de la guerra y sus propósitos. Si hasta ahora hemos estado acostumbrados a medir las guerras por sus ganadores y perdedores, hoy tendremos que adecuarnos a las guerras infinitas. Esas guerras indefinidas que buscan mantener los territorios *en situación de guerra* porque ya no son el medio sino el fin. Es la situación de guerra la que proporciona los beneficios: da paso al saqueo, estimula una variedad de negocios (armas, drogas, alimentos, trata de personas, mercenarismo y muchos otros) y permite un control sobre las poblaciones no legitimado porque se ejerce en condiciones de excepción.³²

Para Ceceña el enemigo en esta guerra es la “otredad bajo cualquiera de sus formas”, y el concepto clave que explica los cambios en la guerra hoy es el de “dominación de espectro completo”, un concepto que se redefine constantemente de acuerdo a las experiencias cotidianas y en el que la autora distingue tres elementos: avasallamiento, simultaneidad e impunidad.

Siguiendo estos planteamientos, la guerra contra las drogas en México sería una de esas “guerras locales” que ha reforzado los procesos de militarización, paramilitarización y de formación de ejércitos irregulares al servicio de las corporaciones criminales. Una nueva hipótesis habría que indagar entonces.

En el caso de México, la ratificación de la estrategia de seguridad militarizada por el gobierno de AMLO (2018-2024) significó continuar por el camino andado, y dar la espalda a una exigencia social por construir alternativas de seguridad pública, humana, ciudadana y comunitaria; una estrategia distanciada de los mandatos de Estados Unidos y su “norteamericanización de la seguridad”. Si bien con Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto hicieron de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) una gran industria constructora, es durante el sexenio de AMLO que esto se ha reforzado. El Corredor Interoceánico, el Tren Maya, el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, son prueba de ello, pero también destaca la construcción, mantenimiento y administración de carreteras, puertos, aeropuertos, ferrocarriles, bancos, hospitales, infraestructura de telecomunicaciones y otras obras. A lo anterior hay que sumar las disputas territoriales que se dan en torno a la construcción de cuarteles para la Guardia Nacional y que están generando rechazo por parte de algunas comunidades. De esta forma, como afirma Rico Becerra,

³² Ceceña, Ana Esther, “Los golpes de espectro completo”, mayo 2017, disponible en: <http://www.alainet.org/es/active/73900>.

la militarización se constituye como elemento partícipe de la articulación logística de las sociedades, así como dispositivo de penetración social y producción espacial de la misma sociedad, habilitando toda una serie de disciplinamientos y regulaciones características de la gubernamentalidad y los controles de la vida a través de elementos como la violencia y el poder estratégico sobre el sistema mundial, convirtiéndola en parte fundamental de la infraestructura social contemporánea.³³

Todos estos proyectos, en los hechos, son la materialización de antiguos planes de integración regional como Plan Puebla Panamá o el Proyecto Mesoamérica, algunos de ellos trazados en el contexto del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (1994) y renovados con el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (2020). La integración regional ha continuado no sólo en la organización del trabajo y la producción, sino también en el plano de la “seguridad hemisférica”.

En el sexenio de AMLO no sólo no se avanzó en la ruta de la desmilitarización, sino que además se reformaron los marcos jurídicos para darle certeza jurídica a las fuerzas armadas y se creó la Guardia Nacional, una nueva política militarizada compuesta principalmente por militares, dirigida por militares e incorporada a la Sedena.

Desde las primeras décadas del siglo XX, Rosa Luxemburgo advertía:

El militarismo ejerce en la historia del capital una función perfectamente determinada. Acompaña los pasos de la acumulación en todas sus fases históricas. En el periodo de la llamada “acumulación originaria”, esto es, en los comienzos del capital europeo, el militarismo desempeña un papel positivo en la conquista del Nuevo Mundo y de la India. Asimismo, más tarde, en la conquista de las colonias modernas, en la destrucción de las corporaciones sociales de las sociedades primitivas y en la apropiación de sus medios de producción, en la imposición forzosa del comercio de mercancías en países cuya estructura social es un obstáculo para la economía de mercado, en la proletarianización violenta de los indígenas y la imposición del trabajo asalariado en las colonias, en la formación y extensión de esferas de intereses del capital europeo en territorios no europeos, en la implantación forzosa de ferrocarriles en países atrasados y en la ejecución de los créditos del capital europeo provenientes de empréstitos internacionales. Finalmente, como medio de la lucha de los países capitalistas entre sí, por la conquista de territorios de civilización no capitalista.

³³ Rico Becerra, Cesari Orwing, “Seguridad mundial, violencia y poder estratégico: los despliegues de la militarización”, en Zavaleta, Sandra Kanety, *Seguridad y desarrollo. Riesgos globales, desigualdades y resistencias*, México, UNAM-La Biblioteca, 2022.

Hay que agregar a esto, todavía, otra importante función. El militarismo es también, en lo puramente económico, para el capital, un medio de primer orden para la realización de la plusvalía, esto es, un campo de acumulación.³⁴

Aquí una posible respuesta para entender el porqué de los procesos de militarización hoy en México y el mundo: el sistema de acumulación de poder y de riquezas los necesitan para garantizar el “orden” y “la paz social” de la actual fase del capital, para garantizar sus proyectos de desarrollo extractivos. Dicha hipótesis ha sido actualizada y ampliamente difundida por el sociólogo norteamericano William I. Robinson, quien señala:

La acumulación militarizada, es decir, lanzar guerras e intervenciones que crean ciclos de destrucción y reconstrucción que generan enormes beneficios. El Estado estadounidense militarizó la acumulación global, y con ello ha movilizado vastos recursos e impuesto presiones para sostener la acumulación global mediante la militarización de esa acumulación y creando una economía global de guerra.³⁵

VI. REPENSAR EL PROBLEMA DE LA MILITARIZACIÓN EN MÉXICO

Los debates académicos y políticos que se dan en torno a la militarización en México siguen teniendo como argumento central el problema de la seguridad. En otros casos, se piensa como un fenómeno que responde a las relaciones de poder, sea desde el vacío, desde el cuestionamiento o desde la excesiva concentración de poder. Otra importante cantidad de estudios se construyen desde lógicas unidimensionales, ahistóricas, locales o particulares que ayudan a ver determinados elementos, pero no el problema en su conjunto. Por lo que se ha expuesto aquí, el problema es mayor, con escalas variadas y expresiones políticas, estructurales, estratégicas, culturales y económicas.

Pensar el papel de las fuerzas armadas en México implica pensar su historia en México y, desde luego, pensar en los cambios sociales, regionales y estructurales. Las fuerzas armadas hoy en México, sus funciones y su ideología, no son las mismas que las emanadas de la Revolución del siglo pasado, y esos cambios hay que registrarlos y observarlos relacionados con

³⁴ Luxemburgo, Rosa, *La acumulación del capital*, México, Grijalbo, 1967, p. 225.

³⁵ Robinson, William I., *Una teoría sobre el capitalismo global: producción, clase y Estado en un mundo transnacional*, México, Siglo XXI Editores, 2013, pp. 8 y 9.

el lugar que ocupa México en la actual organización internacional del trabajo y de la vida.

Estamos frente a un mundo multipolar y de guerra comercial, en el que se redefinen constantemente los bloques y las alianzas. La intensificación del proceso de integración de América del Norte, la expansión del capital por medio de proyectos y megaproyectos energéticos, de infraestructura y de extracción, son también expresiones que responden a esas tendencias militaristas y de nuevas modalidades de la guerra.

Pensar las distintas escalas de la militarización nos ayuda también a observarlo como un problema que es global y estructural, y a la vez cultural y subjetivo. Por ende, pensar en procesos de desmilitarización se vuelve complicado, pues implica pensar en esas interrelaciones.

La participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad obedece más a una lógica de guerra. El reto es indagar cuál o cuáles son los tipos de guerras que se despliegan en México y quiénes son los actores en conflicto. Por ahora alcanzamos a identificar que en esas disputas por el control de los territorios hay fuerzas que emergen desde la tragedia, pero también desde la defensa de lo común y lo comunitario: pueblos originarios, organizaciones de víctimas, organizaciones de mujeres, redes de solidaridad con personas migrantes, personas periodistas y defensoras de derechos humanos. Todas estas articulaciones tienen demandas de paz, justicia, memoria, verdad, de alto la violencia y a la impunidad, así como de defensa de los territorios. Se trata de colectividades que ponen al centro la defensa de la vida en común.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGAMBEN, Giorgio, “Del Estado de derecho al Estado de seguridad”, mayo de 2017, disponible en: <https://artilleriainmanente.noblogs.org/post/2016/05/26/giorgio-agamben-del-estado-de-derecho-al-estado-de-seguridad/>.
- BALIBAR, Étienne, “¿Qué clase de guerra es ésta?”, mayo de 2017, disponible en: https://www.revistaenle.clarin.com/rn/ideas/clase-guerra_0_HyTZēYDQe.html.
- BEINSTEIN, Jorge, “Del fin del comienzo al comienzo del fin. Capitalismo, violencia y decadencia sistémica”, mayo de 2017, disponible en: <https://marxismocritico.com/2014/07/02/del-fin-del-comienzo-al-comienzo-del-fin-capitalismo/>.
- BENÍTEZ MANAUT, Raúl, *Seguridad hemisférica. Debates y desafíos*, México, UNAM, 2005.

- BOILS, Guillermo, *Los militares y la policía en México (1915-1974)*, México, Ediciones “El Caballito”, 1975.
- CALVEIRO, Pilar, *Violencias de Estado, la guerra antiterrorista y la guerra contra el crimen como medios de control global*, México, Siglo XXI Editores, 2012.
- CECENA, Ana Esther, “Los golpes de espectro completo”, mayo de 2017, disponible en: <http://www.alainet.org/es/active/73900>.
- Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las Violaciones Graves a los Derechos Humanos Cometidas de 1965 a 1990, *Avances y perspectivas 2022-2023*, México, octubre de 2023, disponible en: https://comisionverdadyjusticia.segob.gob.mx/work/mo-del/Resoluciones/recursos/pdf/Inf_Avan_Com_Acc_Verdad_2023.pdf.
- ESTEVA, Gustavo, “Capacidad de respuesta”, mayo de 2017, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/10/13/opinion/020a2pol>.
- ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo (ed.), *Capitalismo criminal. Ensayos críticos*, Colombia, Universidad Nacional de Colombia, 2008.
- FLORES, Carlos, *El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*, México, CIESAS, 2009.
- GALINDO, Magdalena, “El capitalismo criminal, fase superior del imperialismo”, *Revista Mundo Siglo XXI*, núm. 2, 2005.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, “Corrupción y capitalismo”, mayo de 2017, disponible en: http://conceptos.sociales.unam.mx/conceptos_final/416trabajo.pdf.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *Los militares y la política en América Latina*, México, Océano, 1988.
- INCLÁN, Daniel, “Derivas autoritarias de la sociedad del colapso”, *Re-visiones*, núm. 9, 2019.
- LUXEMBURGO, Rosa, *La acumulación del capital*, México, Grijalbo, 1967.
- MILLS, Wright C., *La élite del poder*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2013.
- RICO BECERRA, Cesari Orwing, “Seguridad mundial, violencia y poder estratégico: los despliegues de la militarización”, en ZAVALA, Sandra Kanety, *Seguridad y desarrollo. Riesgos globales, desigualdades y resistencias*, México, UNAM-La Biblioteca, 2022.
- ROBINSON, William, *Una teoría sobre el capitalismo global. Producción, clases y Estado en un mundo transnacional*, Colombia, Ediciones Desde Abajo, 2007.
- ROBLEDO, Marcos, “Militarización, emergencia del militarismo civil y erosión democrática en América Latina”, *Fundación Carolina*, segunda época, Documento de Trabajo núm. 74, 2022.

- RODRÍGUEZ REJAS, María José, *La norteamericanización de la seguridad en América Latina*, México, Akal, 2018.
- ROMANO, Silvina, “Seguridad hemisférica, asistencia y democracia a inicios de la Guerra Fría”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 7, núm. 1, 2012.
- SCHLOSBERG, Justin, “El complejo mediático-tecnológico-militar-industrial”, *Estado del poder 2017*, Transnational Institute y Fuhem Ecosocial, 2017, disponible en: <https://www.fuhem.es/media/ecosocial/file/Estado-del-poder-2017/7.Complejo-Estado-del-poder2017.pdf>.
- SERFATI, Claude, “Militarismo e imperialismo: su actualidad en el siglo XXI”, *Viento Sur*, núm. 88, septiembre de 2006, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=y8TGLLQID9M>.
- SOUZA, Berbet, *El capitalismo mundial y el militarismo en América Latina*, México, UNAM, 1973.
- Subcomandante Insurgente, Marcos, “¿Cuáles son las características fundamentales de la IV Guerra Mundial?”, disponible en: http://palabra.ezln.org.mx/comunicados/2003/2003_02_b.htm.
- TICKNER, Arlene B., “Hacia una lectura crítica del militarismo y la militarización”, en ROBLEDO HOECKER, Marcos y VERDES-MONTENEGRO, Francisco J. (eds.), *Militarización, militarismo y democracia: ¿nuevas tendencias en América Latina?*, Madrid, España, Fundación Carolina, 2023.
- VALENCIA TRIANA, Sayak, “Capitalismo Gore y necropolítica en México contemporáneo”, *Relaciones Internacionales*, núm. 19, 2012.
- VELÁZQUEZ, Sara, ÁLVAREZ, Estefanía et al., *Inventario nacional de lo militarizado. Una radiografía de los procesos de militarización en México*, Aguascalientes, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Región Centro, Programa de Política de Drogas, 2021.
- VERDES-MONTENEGRO ESCANEZ, Francisco Javier, “Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad”, *Relaciones Internacionales*, Madrid, núm. 29, 2015.

CAPÍTULO CUARTO

LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN AMÉRICA LATINA DESDE LA CONSTITUCIÓN. UN ANÁLISIS DESCRIPTIVO DEL CONTROL CIVIL HACIA LAS FUERZAS ARMADAS

Daira ARANA AGUILAR*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las relaciones cívico-militares en la teoría*. III. *Las relaciones civiles-militares en las Constituciones de América Latina ¿diferentes atendiendo al estado de la democracia actual?* IV. *Discusión y conclusiones*. V. *Referencias bibliográficas*.

I. INTRODUCCIÓN

En la mayoría de los países de América Latina, las fuerzas armadas realizan funciones fuera del marco tradicional de la seguridad y defensa nacional sin distinción entre regímenes democráticos o autoritarios como se distinguía en el siglo XX. En Brasil, durante el gobierno de Jair Bolsonaro, un gobierno catalogado de derecha, casi la mitad de los ministerios del Estado eran dirigidos por militares en retiro. En El Salvador, durante la presidencia de Nayib Bukele, otro gobierno de derecha y con un estilo de política pública enfocado en la popularidad, la fuerza armada realiza desde operaciones de captura de presuntos pandilleros, hasta conducción de autobuses. En México, con Andrés Manuel López Obrador, un gobierno considerado de izquierda moderada, el Ejército y la Armada se encargan de la construcción de obras públicas y de la administración de éstas, a partir de empresas paraestatales. Y en la emergencia sanitaria por COVID-19, la mayoría de los países de la región utilizó a sus fuerzas armadas para atender las necesidades de la población durante el proceso, a pesar de contar con instituciones civiles facultadas para ello.

* Este texto fue elaborado en el marco de la investigación *Constabularización de las fuerzas armadas en América Latina*, en el doctorado en política pública de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey.

América Latina se encuentra ante un escenario en el que las fuerzas armadas realizan cada vez más tareas civiles, en donde tienen más recursos de poder y menos limitaciones en su actuación, pero sin haber llegado a ese punto a través de golpes de Estado como en el siglo XX, sino que, por el contrario, estas atribuciones y recursos han sido otorgados directamente por las autoridades civiles. Estas particularidades posicionan a los regímenes híbridos como casos de estudio relevantes para entender las fallas de la consolidación democrática en la región y repararlas.

Además, en algunos contextos, los gobiernos que han atribuido estas funciones a las fuerzas armadas previamente tuvieron discursos políticos encaminados a reducir las actividades de éstas en la vida pública o retirarlas de cuestiones como seguridad pública, debido a su relación con violaciones graves a derechos humanos (México). O previo a su llegada al poder tuvieron relaciones complicadas con los miembros de las fuerzas armadas debido a la ideología de su gobierno (Venezuela), mientras que en otros contextos la afinidad militar del Poder Ejecutivo parece facilitar la presencia de militares en ministerios relevantes (Brasil).

De acuerdo con el informe de Latinobarómetro 2021, el 62% de las personas encuestadas no apoyarían un gobierno militar. Particularmente, el 80% de los encuestados en Venezuela no apoyaría un gobierno militar bajo ninguna circunstancia, el 59% en Brasil y el 55% en México. Es decir, existe un rechazo mayoritario a la participación de las fuerzas armadas en actividades políticas y gubernamentales que no son seguridad y defensa, al mismo tiempo que este fenómeno se extiende de manera significativa en la región.

Un aspecto que es mencionado en los estudios sobre militarización y militarismo en América Latina tiene que ver con la construcción legal interna de las atribuciones y límites del poder militar. Un hallazgo importante es que casi todas las fuerzas armadas de la región tienen dentro de sus misiones tareas como la construcción de infraestructura, participación en actividades médicas, actividades cívicas y civilizatorias, como alfabetización de zonas rurales, asistencia en caso de desastres, entre otras.¹

En tal sentido, analizar cómo está configurado el control civil sobre las instituciones militares en las Constituciones de la región resulta relevante,

¹ Pion-Berlin, D. *et al.*, “Civilian Praetorianism and Military Shirking During Constitutional Crises in Latin America”, *Comparative Politics*, 2010, pp. 395-411, DOI: 10.5129/001041510X12911363509990; Kruitj, D. *et al.*, “From Political Armies to the «War Against Crime». The Transformation of Militarism in Latin America”, en Stavrianakis, A. y Selby, J. (eds.), *Militarism and International Relations: Political Economy, Security, Theory*, Londres, Routledge, 2013, pp. 91-103.

sobre todo dimensionándolo a partir de los procesos de la región con los que se esperaría un avance significativo en la delimitación de las actividades de las fuerzas armadas. Aunque, desde la academia no se ha logrado obtener un consenso sobre cuáles deben ser los roles principales de las instituciones militares en las sociedades democráticas.²

II. LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN LA TEORÍA

“Las fuerzas armadas encarnan el poder coercitivo del Estado y han ocupado... un lugar privilegiado en sus estructuras”.³ Particularmente en América Latina, las fuerzas armadas están altamente vinculadas a los procesos políticos de independencia y transición política, lo cual les ha colocado en un lugar primordial como instituciones de Estado.

Los estudios sobre las relaciones cívico-militares, de acuerdo con Angstrom,⁴ se han centrado en teorizar sobre el control civil sobre lo militar, sin lograr medir lo que implican las relaciones civiles-militares. Ante ello, resalta la importancia de distinguir entre civiles y militares como normas o estándares para comprender la diversidad en las relaciones cívico-militares, destacando cinco categorías: 1) supremacía civil sobre los militares, que es compartida por Samuel Huntington como control objetivo (1957); 2) supremacía militar sobre los civiles; 3) paridad entre civiles y militares; 4) entrelazado entre lo civil y lo militar, y 5) disolución entre lo civil y lo militar.

La distinción entre lo civil y lo militar ha derivado en estudiar las brechas que existen entre la sociedad y las fuerzas armadas y las consecuencias de la profesionalización militar en las relaciones con el componente civil del Estado.⁵ La profesionalización es entendida, en términos de Huntington, como la no intervención de los militares en las dinámicas de la sociedad

² Wilén, N. *et al.*, “A Versatile Organization: Mapping the Military’s core Roles in a Changing Security Environment”, *European Journal of International Security*, vol. 7, núm. 1, pp. 18-37, DOI:10.1017/eis.2021.27.

³ Fernández-Montesinos, Federico Aznar, “La colaboración cívico militar”, *Relaciones y colaboración cívico militar*, documento de trabajo 13/2016 del Centro Superior de Estudios de Defensa Nacional, Colombia, 2016, disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2016/DIEET13-2016_Relaciones_y_colaboracion_civico_militar_Ferreiroa-Saldana.pdf.

⁴ Angstrom, J., “The Changing Norms of Civil and Military and Civil-Military Relations Theory”, *Small Wars & Insurgencies*, vol. 24, núm. 2, 2013, pp. 224-236, disponible en: DOI:10.1080/09592318.2013.778014.

⁵ Strachan, Hew, “The Civil-Military Gap in Britain”, *Journal of Strategic Studies*, vol. 26, núm. 2, 2003, pp. 43-63; Vennesson, Pascal, “Civil-Military Relations in France: Is there a Gap?”, *Journal of Strategic Studies*, vol. 26, núm. 2, 2003, pp. 29-42.

para minimizar su poder político.⁶ De aquí la relevancia de los estudios sobre el papel de los militares en la vida política de los Estados.

Las democracias occidentales parecieran tener bien establecido el principio de control civil sobre los militares, y el propio Huntington resalta la importancia de que los militares profesionales tengan autonomía en la toma de decisiones técnicas en materia militar. Al respecto, algunos estudios se han enfocado en mostrar las implicaciones de la intervención política en la conducción de hostilidades y las tensiones que esto genera en las relaciones cívico-militares.⁷

Existen, al menos, cinco teóricos que han aterrizado la dimensión analítica de las relaciones cívico-militares, particularmente en el siglo XX y con un enfoque occidental: Huntington, Janowitz, Moskos, Finer y Stepan. Sus teorías, además de ser las más citadas en la literatura sobre relaciones civiles-militares, se enfocan en “extraer a los militares del juego político por su capacidad coactiva”.⁸

Samuel Huntington, como ya se mencionó previamente, pone un énfasis especial en el control civil sobre los militares a partir de la profesionalización militar y en la efectiva subordinación de las fuerzas armadas ante el poder civil, manteniendo la autonomía militar sólo en asuntos estrictamente militares.⁹

Janowitz, por su parte, refuerza la noción de que las instituciones militares, como burocracias, enmarcan una profesión que va más allá de la administración de la violencia monopolizada legítimamente por el Estado. Para este autor, los militares deben mantener una cercanía con la sociedad y, además, quienes les estudian, deben entender que el Ejército es un grupo de presión eficaz dentro de los Estados. Sin embargo, al igual que Huntington, el autor insiste en la separación de lo civil y lo militar en la vida política de los Estados.¹⁰

⁶ Huntington, Samuel, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge, MA, Belknap Press, 1957.

⁷ Freedman, L., “Political Impatience and Military Caution”, *Journal of Strategic Studies*, vol. 44, núm. 1, pp. 91-116, disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402390.2019.1672162>.

⁸ Fernández-Montesinos, *op. cit.*, p. 17.

⁹ Huntington, *op. cit.* Una de las principales críticas a la teoría de las relaciones cívico-militares de Huntington es que limita la participación ciudadana en las políticas de defensa nacional, lo cual pudiera significar un costo importante para la consolidación democrática. De igual forma, existen críticas a la factibilidad de lograr un control civil objetivo en la medida en que de algún modo las fuerzas armadas son parte deliberante del Estado.

¹⁰ Janowitz, Morris, *El soldado profesional*, Madrid, Ministerio de Defensa, 1990.

Para Moskos, los postulados de Huntington y Janowitz parten de un supuesto que no es real: la separación entre civiles y militares, y permite repensar las relaciones cívico-militares desde una perspectiva basada en los valores institucionales y ocupacionales. Para este autor, dado que las fuerzas armadas representan una profesión más y sus valores no son distintos a los de la sociedad misma, las relaciones cívico-militares no son un problema.¹¹

Finer, por su parte, considera que las fuerzas armadas son un “poder moderador” que tienen un papel de árbitro en la vida pública. El autor es referenciado, entre otros aspectos, por su tipología sobre las modalidades de presión militar por las que puede llevarse un golpe de Estado:

- *Presión* sobre el gobierno o el Congreso, para influir en favor de los intereses militares.
- *Extorsión ilegítima*, basada en reclamos al gobierno o el congreso bajo la amenaza de que, en caso de no ser aceptados, procederán a acciones dañinas, denominadas *golpe de Estado tácito*, en la que el gobernante toma las decisiones que le imponen los militares como grupo de presión.
- Amenaza o uso de la violencia para *reemplazar al gobierno civil por otro gobierno civil*.
- Amenaza o uso de la violencia para *reemplazar al gobierno civil por un gobierno militar*.¹²

Stepan se enfoca en las transiciones democráticas de las fuerzas armadas. Particularmente, establece que las transiciones democráticas deben estar acompañadas de modificaciones legislativas que limiten la participación de las fuerzas armadas en la vida pública y que, además, permitan su retirada, de ser el caso, de todo tipo de administración civil. Establece la relevancia de que los Estados cuenten con una clara política de defensa, una

¹¹ Moskos, Charles, “La nueva organización militar: ¿institucional, ocupacional o plural?”, *Conferencia de Inauguración de las II Jornadas de Sociología de la Asociación Castellana de Sociología*, Madrid, 1982, disponible en: <https://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/article/view/869>. Para autores como Malamud (2014) o Fernández- Montesinos (2016) la visión de Moskos es una visión basada en la economía liberal en la que la organización militar es una organización flexible que se adapta a las necesidades del contexto, caracterizados principalmente por desdibujar “lo civil” de la sociedad.

¹² Mendoza-Cortés, Paloma, “Coyunturas de hibridación de golpes y autogolpes de Estado en regímenes democráticos desde el enfoque de las relaciones civil-militares”, en Arana, Daira y Avilés, Omar (coords.), *Fuerza pública en América Latina. Sus retos y buenas prácticas a la luz de la democracia y los derechos humanos*, Guadalajara, Editorial Universidad de Guadalajara, 2022, pp. 162-192.

mejoría en la técnica profesional militar y una claridad en sus misiones. Además, Stepan refiere como importante que la sociedad se involucre en temas de defensa nacional y que las fuerzas armadas asuman tareas enfocadas a la protección de las personas, como operaciones de paz o apoyo en desastres naturales.¹³

De esta forma, el equilibrio en la teoría de las relaciones cívico-militares bajo el contexto democrático es representada por Stepan que, retomando a los autores anteriores, establece una serie de requisitos en las relaciones civiles militares que son coincidentes con lo que establecen los estándares democráticos interamericanos debido a su enfoque en la transición democrática. Además, enfatiza la relevancia que tiene el diseño del marco legal en las relaciones civiles-militares y la importancia de los límites a la participación militar en otras esferas desde este ámbito, aspecto que será analizado en el siguiente apartado.

III. LAS RELACIONES CIVILES-MILITARES EN LAS CONSTITUCIONES DE AMÉRICA LATINA ¿DIFERENTES ATENDIENDO AL ESTADO DE LA DEMOCRACIA ACTUAL?

La democracia, como sistema político, no sólo se restringe al libre ejercicio del derecho al voto, sino también a que el Estado sea promotor y garante de un entorno en el que todas las personas pueden ejercer sus derechos humanos con libertad y sin discriminación. De acuerdo con la Carta Democrática Interamericana, aprobada en la primera sesión plenaria celebrada el 11 de septiembre de 2001, en sus artículos 3o. y 4o., establece los elementos esenciales de la democracia representativa,¹⁴ entre ellos la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida.

Sin embargo, en la mayoría de los países de América Latina, las fuerzas armadas mantienen una posición que impide afirmar que están subordinadas al poder civil *de facto* debido al aumento de sus tareas y misiones, y a su participación en actividades que son ajenas al sector de defensa y seguridad nacional, sin distinción entre regímenes democráticos o autoritarios, o de izquierda o de derecha.

¹³ Stepan, Alfred C., *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton University Press, 1988; Martínez, Rafael *et al.*, “Las relaciones civiles-militares en sociedades en transformación: América Latina”, *Documentos CIDOB*, 36, 2013.

¹⁴ Organización de Estados Americanos, Carta Democrática Interamericana, disponible en: https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm.

Además, en materia de seguridad, la mayoría de los países en América Latina ha empleado estrategias similares para “combatir” al crimen organizado y reducir la violencia, las cuales consisten en el despliegue territorial de las fuerzas armadas y el aumento de penas privativas de la libertad en delitos asociados con estas actividades ilícitas, lo que se ha denominado populismo punitivo.

Las consecuencias de la participación de las fuerzas armadas en tareas primordialmente civiles han sido ampliamente estudiadas, sobre todo en estudios de caso, y dentro de éstas se encuentra el aumento tanto de violaciones a derechos humanos como de los niveles de violencia y del uso letal de la fuerza por parte de la fuerza pública, debilitamiento de las instituciones civiles de seguridad y la contribución a la noción de la existencia de gobiernos autoritarios contrarios a los estándares democráticos.¹⁵ Otros estudios se han enfocado en las consecuencias de la llamada militarización en las capacidades del Estado para cumplir con sus funciones relacionadas con seguridad y orden público y la captación de impuestos, en donde se asocia a la militarización con un debilitamiento del Estado.¹⁶

En tanto a las consecuencias de la preponderancia del poder militar sobre el civil en la vida política de los Estados, los estudios sobre violencia y conflictos armados en África han centrado su atención en las consecuencias de los gobiernos militares en la consolidación de la democracia y el desarrollo de los países del continente¹⁷ y en una crítica sobre cómo los enfoques de *securitización* de los gobiernos han encaminado procesos de militarismo.¹⁸

Sin embargo, lo que parece caracterizar a América Latina durante el siglo XXI, es que la influencia y participación de las fuerzas armadas no está determinada por golpes de Estado o en gobiernos altamente autoritarios como en el siglo XX, o en otras regiones, África o países asiáticos por ejem-

¹⁵ Flores-Macías, Gustavo *et al.*, “The Militarization of Law Enforcement: Evidence from Latin America”, *Perspectives on Politics*, vol. 19, núm. 2, 2021, pp. 519-538. DOI 10.1017/S1537592719003906; Krujtit, D. *et al.*, *op. cit.*, pp. 91-103; Durán-Martínez, Angélica, *The Politics of Drug Violence. Criminals, Cops and Politicians in Colombia and Mexico*, Oxford University Press, 2018; Silva Forné, Carlos *et al.*, “Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 25, núm. 50, 2017, pp. 331-359, DOI: 10.18504/PL2550-015-2017.

¹⁶ Flores-Macías, Gustavo, “The Consequences of Militarizing Anti-drug Efforts for State Capacity in Latin America: Evidence from Mexico”, *Comparative Politics*, vol. 51, núm. 1, 2018, pp. 1-20, disponible en: <https://doi.org/10.5129/001041518824414647>.

¹⁷ De Waal, A., *Demilitarizing the Mind: African Agendas for Peace and Security*, Africa World Press, Trenton, NJ, 2002.

¹⁸ Gelot, Linnéa *et al.*, “African Security and Global Militarism”, *Conflict, Security & Development*, vol. 19, núm. 6, pp. 521-542, 2019, DOI:10.1080/14678802.2019.1688959.

plo, sino que se desarrolla en un consenso entre las élites políticas civiles y la élite militar, en donde las fuerzas armadas sólo realizan aquellas actividades que les son encomendadas por los gobiernos en turno¹⁹ y en donde, además, evitan participar en momentos de crisis política bajo órdenes presidenciales para mantener su prestigio y evitar futuras represalias haciendo un análisis de costo-beneficio.²⁰ Esto da cuenta de transformaciones dentro de las instituciones militares de la región que pueden significar un reflejo de controles civiles de facto, o de vínculos fuera del ámbito democrático en las relaciones cívico-militares.

De acuerdo con la edición correspondiente a 2022 del Índice de Democracia elaborado por *The Economist Intelligence Unit*,²¹ América Latina es una de las regiones que durante la pandemia por COVID-19 tuvo mayores retrocesos en la consolidación de los regímenes democráticos en sus Estados. Pasó de un puntaje general de 5.57 en 2021 a 5.25 en 2022.²²

El Índice brinda cuatro categorías para clasificar los regímenes políticos: democracia plena, democracia defectuosa, régimen híbrido, régimen autoritario.

La democracia plena es definida como aquella en la que los derechos humanos son protegidos y respetados, el funcionamiento del gobierno es satisfactorio, hay diversidad en la prensa, el Poder Judicial es independiente y hay problemas limitados respecto al funcionamiento de las democracias.

La democracia defectuosa es aquella en donde hay elecciones libres y justas, aunque hay problemas como el respeto a la libertad de expresión de la prensa, hay problemas en el funcionamiento del gobierno y hay poca cultura y participación política.

¹⁹ Krujit *et al.*, *op. cit.*; Diamint, Rut, “Democracias fragilizadas y militares multipropósito”, en Martínez, R. (coord.), *El papel de las fuerzas armadas en la América Latina del siglo XXI*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2022, pp. 33-66; Diamint, Rut, “Remilitarización en América Latina”, en Grabendorff, Wolf (ed.), *Militares y gobernabilidad ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?*, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2021, pp. 333-352.

²⁰ Pion-Berlin, D. *et al.*, “Civilian Praetorianism and Military Shirking During Constitutional Crises in Latin America”, *Comparative Politics*, vol. 42, núm. 4, 2010, pp. 395-411, DOI: 10.5129/001041510X12911363509990.

²¹ El Índice tiene cinco categorías a ponderar: 1) proceso electoral y pluralismo; 2) funcionamiento del gobierno; 3) participación política; 4) cultura política, y 5) libertades civiles.

²² Aunque existen otros índices que caracterizan los avances democráticos en el mundo he decidido utilizar el índice elaborado por la Unidad de Inteligencia de *The Economist* por su facilidad de consulta y las distinciones que ofrece entre los tipos de régimen enfocado en avances y retrocesos del proceso democrático, además de que es un índice que tiene actualizaciones anuales que permiten la comparación en el tiempo.

Los regímenes híbridos son aquellos en los que las elecciones tienen algunas irregularidades, sus gobiernos son casi dictaduras, existen violaciones graves a derechos humanos y el Poder Judicial no es independiente.

Los regímenes autoritarios son aquellos en donde no hay pluralidad política, las elecciones, cuando se llevan a cabo, no son libres, hay violaciones graves a derechos humanos, los medios de comunicación son controlados por el Estado, y hay una represión a la crítica, además de falta de independencia del Poder Judicial.²³

Conforme a esta clasificación, a continuación, se presentan las características generales de las relaciones cívico-militares a partir del marco constitucional de América Latina tomando en cuenta los siguientes parámetros, con base en las consideraciones teóricas presentadas previamente: subordinación constitucional de las fuerzas armadas al poder civil; ministro de defensa civil o militar, fuero militar y antecedente de dictadura militar.

El objetivo de esta caracterización es encontrar algunos patrones entre los diferentes regímenes y cómo están establecidas sus relaciones cívico-militares desde la Constitución política. Este análisis descriptivo servirá para una investigación más profunda sobre las relaciones cívico-militares en América Latina que incluya las actividades civiles que las fuerzas armadas realizan en cada país y un análisis detallado sobre sus procesos de militarización y militarismo.

²³ El objetivo de este texto no es problematizar las categorías y dimensiones de la democracia, por ello no se ahonda en la discusión teórica que subyace a estas categorías.

TABLA 1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN AMÉRICA LATINA²⁴

<i>País</i>	<i>Régimen</i>	<i>Subordinación constitucional de las fuerzas armadas al Poder Ejecutivo</i>	<i>Distinción constitucional entre fuerza pública y fuerzas armadas</i>	<i>Ministro de Defensa civil o militar</i>	<i>Fuero militar</i>	<i>Antecedente de dictadura militar</i>
Uruguay	Democracia plena	Sí. Artículo 168	No especifica	Civil	Sólo para delitos militares y en caso de guerra. Artículo 253 constitucional	Sí. 1973-1985
Costa Rica	Democracia plena	Sin fuerzas armadas	Sin fuerzas armadas	Sin fuerzas armadas	Sin fuerzas armadas	Sí. 1917-1919
Chile	Democracia plena	Sí. Artículo 31	Sí. Artículo 101	Civil	Sólo para delitos militares	Sí. 1973-1990
Brasil	Democracia defectuosa	Sí. Artículo 84	Sí. Artículos 142 y 144	Militar	Sólo para delitos militares. Artículo 124 constitucional	Sí. 1964-1985
Panamá	Democracia defectuosa	Sin fuerzas armadas	Sin fuerzas armadas	Sin fuerzas armadas	Sin fuerzas armadas	Sí. 1968-1989
Argentina	Democracia defectuosa	Sí. Artículo 86	No	Civil	No	Sí. 1976-1983
Colombia	Democracia defectuosa	Sí. Artículo 189	No. Artículo 216	Civil	Sólo para delitos militares. Artículos 221 y 222	Sí. 1953-1957
Perú	Régimen híbrido	Sí. Artículo 98, artículo 118, artículo 167, artículo 169	Sí. Artículo 165 y 166	Militar (en retiro)	Sólo para delitos militares. Artículo 173	Sí. 1968-1980

²⁴ En el análisis se omiten los países del Caribe que sí son considerados en el Índice.

<i>País</i>	<i>Régimen</i>	<i>Subordinación constitucional de las fuerzas armadas al Poder Ejecutivo</i>	<i>Distinción constitucional entre fuerza pública y fuerzas armadas</i>	<i>Ministro de Defensa civil o militar</i>	<i>Fuero militar</i>	<i>Antecedente de dictadura militar</i>
Paraguay	Régimen híbrido	Sí. Artículo 173	No. Artículo 172. Aunque distingue funciones el artículo 175	Militar (en retiro)	Sólo para delitos militares. Artículo 174	Sí. 1954-1989
El Salvador	Régimen híbrido	Sí. Artículo 157	Sí. Artículo 159	Militar	Sólo para delitos militares. Artículo 216	Sí. 1931-1979
Ecuador	Régimen híbrido	Sí. Artículo 147	Sí. Artículo 158	Militar (en retiro)	Sólo para delitos militares. Artículo 160	Sí. 1976-1979
México	Régimen híbrido	Sí. Artículo 89	No. Se refiere en artículos distintos a la seguridad pública y a la seguridad nacional	Militar (dos ministros, uno de Defensa y otro de Marina)	Sólo para delitos militares. Artículo 13	No
Honduras	Régimen híbrido	Sí. Artículo 245, artículo 272	Sí. Artículos 273, 274, 293	Civil	Sólo para delitos militares. Artículo 90	Sí, en diversos periodos cortos. 1912-1919; 1919-1924
Bolivia	Régimen híbrido	Sí. Artículo 163	Sí. Artículos 244 y 252	Civil	Sólo para delitos militares. Artículo 180	Sí. 1964-1982

<i>País</i>	<i>Régimen</i>	<i>Subordinación constitucional de las fuerzas armadas al Poder Ejecutivo</i>	<i>Distinción constitucional entre fuerza pública y fuerzas armadas</i>	<i>Ministro de Defensa civil o militar</i>	<i>Fuero militar</i>	<i>Antecedente de dictadura militar</i>
Guatemala	Régimen híbrido	Sí. Artículos 182 y 183	No. El artículo 244 define con claridad la naturaleza de las fuerzas armadas, pero el texto constitucional no hace lo mismo con la policía o fuerza pública	Militar	Sólo para delitos militares. Artículo 219	Sí. 1982-1985
Nicaragua	Régimen autoritario	Sí. Artículos 93 y 95	Sí. Artículos 92 y 97	Militar	Sólo para delitos militares. Artículo 93	Sí. 1937-1979
Cuba	Régimen autoritario	Sí. Artículo 128	No. Artículos 220 y 221	Militar	No especificado	Sí. 1952-1958
Venezuela	Régimen autoritario	Sí. Artículo 156 y 236	Sí. Artículos 328 y 332	Militar	Sólo para delitos militares. Artículo 261	Sí, en diferentes periodos

De las tres democracias plenas, no es posible establecer patrones claros. Por un lado, Costa Rica no cuenta con fuerzas armadas, Uruguay tiene una Constitución que se enfoca en menor medida, respecto de otras Constituciones, en definir las atribuciones de las fuerzas armadas, y Chile, debido a su pasado autoritario, tiene una mejor limitación jurídica de las atribuciones de las fuerzas armadas. Sin embargo, en el caso de Uruguay se destaca que el ministro de Defensa es civil, un aspecto que es enunciado en la literatura como esencial en el control civil democrático sobre los militares.²⁵

En el caso de las democracias defectuosas, un primer patrón es que todas vivieron dictaduras militares en el siglo XX. Excluyendo a Panamá, que tampoco cuenta con fuerzas armadas, todas establecen la subordinación de las fuerzas armadas al titular del Poder Ejecutivo como sinónimo de subordinación militar al poder civil. Además, todos los países en esta categoría tienen un fuero militar acotado únicamente a los delitos militares. En donde se observan diferencias es en si la titularidad del Ministerio de Defensa es civil o militar y si la Constitución establece una clara distinción entre fuerza pública y fuerzas armadas.

En los casos de Brasil y Perú se observa que sólo distinguen entre fuerza pública y fuerzas armadas pero sus ministros de Defensa son militares. Y Argentina y Colombia no distinguen entre fuerza pública y fuerzas armadas; sin embargo, sus ministros son civiles.

En el caso de los regímenes híbridos, México resulta ser el país que menos claridad ofrece respecto de las atribuciones y características de las fuerzas armadas y la fuerza pública a nivel constitucional, y el único en toda la región que no vivió una dictadura militar durante el siglo XX.²⁶ En esta categoría, con excepción de Honduras y Bolivia, todos los países tienen ministros de defensa militares. Todos mantienen el fuero militar de manera exclusiva a delitos militares, y sólo Paraguay, México y Guatemala no distinguen con claridad entre fuerza pública y fuerzas armadas en sus Constituciones.

²⁵ Grabendorff, Wolf, “¿Un nuevo papel para los militares? Una introducción a las relaciones cívico-militares en América Latina”, en Grabendorff, Wolf (coord.), *Militares y gobernabilidad ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?*, Colombia, Friedrich Ebert Stiftung, 2021.

²⁶ Estas características han sido explicadas por algunos autores como derivadas del pacto cívico-militar del México postrevolucionario, en donde el Partido Revolucionario Institucional concedió una serie de prerrogativas a las fuerzas armadas para mantener su lealtad y reducir su capacidad de influencia en la vida pública. Este tema, por sí mismo, es sujeto de otro ensayo.

En el caso de los regímenes autoritarios, Venezuela, Cuba y Nicaragua tienen a militares como titulares de sus ministerios de Defensa. Llama la atención que la Constitución de Venezuela establece con mucha claridad las características de las fuerzas armadas como no deliberantes ni participantes activamente en la vida pública, a pesar de los vínculos entre el régimen chavista y las fuerzas armadas del país.

Por otro lado, es importante mencionar que las Constituciones de Paraguay, El Salvador (artículo 152), Honduras (artículo 240) y Nicaragua (artículo 94), por ejemplo, contemplan restricciones a los miembros de las fuerzas armadas para ejercer cargos de elección popular, como el de presidente de la nación o de ejercer actividades partidistas. En la Constitución de Ecuador se prohíbe que los miembros de las fuerzas armadas o de la policía nacional en activo sean ministras o ministros de Estado (artículo 152). Y la Constitución de Guatemala transfiere al Congreso el mando del Ejército si el presidente de la República es desconocido por éste si continúa en el cargo más de lo atribuido constitucionalmente (artículo 165).

IV. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El análisis descriptivo presentado en el apartado anterior permite visualizar que, en general, las relaciones cívico-militares en América Latina, desde el marco constitucional, están basadas en la subordinación de las fuerzas armadas a la persona titular del Poder Ejecutivo y al mando que ésta tiene sobre las instituciones militares, y no en la subordinación a las instituciones civiles del Estado en su conjunto.

Además, la mayoría de los países cuentan con ministros de Defensa militares y las Constituciones no establecen obligatoriedad para que estas posiciones políticas sean ocupadas por personal civil. Esto, en su conjunto, no refleja las modificaciones legislativas necesarias para establecer, en el marco de las transiciones democráticas de la región, un esquema de control objetivo de las fuerzas armadas desde el poder civil.

Existen cuestiones planteadas por Stepan como la claridad en las políticas de defensa, que no son observables desde el marco constitucional y que son importantes para entender los límites democráticamente establecidos a la función de las fuerzas armadas. Lo que sí debería poder observarse es una claridad en las misiones de las fuerzas armadas. Lo anterior es un aspecto débil en la mayoría de las Constituciones de América Latina, sin importar el tipo de régimen, en donde los casos de Venezuela y Uruguay pueden ser interesantes de comparar. Mientras la Constitución venezolana sí establece

una suerte de catálogo de atribuciones de las fuerzas armadas siendo un régimen autoritario, Uruguay, como democracia plena, no contiene estas características en su texto constitucional.

Otro aspecto relevante es la distinción que las Constituciones ofrecen entre fuerza pública y fuerzas armadas, sobre todo ante el estado actual de los análisis sobre militarización en la región. Se observa que la mayoría de las Constituciones de América Latina, independientemente del régimen político, no ofrecen una clara distinción entre estas burocracias que representan el monopolio legítimo de la violencia. Esta cuestión puede alimentar una hipótesis para explicar el aumento de la militarización en América Latina, en donde a mayor distinción constitucional entre fuerza pública y fuerzas armadas, menor es la probabilidad de tener procesos de militarización o militarismo en ese país.

Sin embargo, se requiere un análisis más detallado para determinar si algunas Constituciones confieren atribuciones a los otros poderes del Estado para mantener un control objetivo sobre las fuerzas armadas. En la mayoría de los países se observa que el Poder Legislativo se encarga de autorizar los ascensos de alto rango; no obstante, esta atribución no es suficiente, sobre todo tomando en cuenta procesos como el mexicano en el que los expedientes del personal militar no son siquiera revisados por los senadores para poder determinar con base en su trayectoria, si merece o no el ascenso en su carrera militar.

La importancia que se le ha dado en los últimos años a la participación directa de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, así como en otras tareas ajenas a la defensa nacional, sigue posicionando a las relaciones civiles-militares como un aspecto relevante a analizar, no sólo desde la perspectiva de la ciencia política y las relaciones internacionales, sino también desde la perspectiva de la política pública, debido al impacto que unas relaciones desequilibradas pudieran tener en el gasto público, el diseño e implementación de políticas públicas y la atención, o no, de temas relevantes en la agenda pública.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANGSTROM, J., "The Changing Norms of Civil and Military and Civil-Military Relations Theory", *Small Wars & Insurgencies*, vol. 24, núm. 2, 2013, disponible en: [doi:10.1080/09592318.2013.778014](https://doi.org/10.1080/09592318.2013.778014).
- DE WAAL, A., *Demilitarizing the Mind: African Agendas for Peace and Security*, Africa World Press, Trenton, Nueva Jersey, 2002.

- DIAMINT, Rut, “Remilitarización en América Latina”, en GRABENDORFF, Wolf (ed.), *Militares y gobernabilidad. ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?*, Colombia, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2021.
- DIAMINT, Rut, “Democracias fragilizadas y militares multipropósito”, en MARTÍNEZ, R. (coord.), *El papel de las fuerzas armadas en la América Latina del siglo XXI*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2022.
- DURÁN-MARTÍNEZ, Angélica, *The Politics of Drug Violence. Criminals, Cops and Politicians in Colombia and Mexico*, Oxford University Press, 2018.
- Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2021, The China Challenge*, 2022.
- FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico Aznar, “La colaboración cívico militar”, *Relaciones y colaboración cívico militar*, Documento de Trabajo 13/2016 del Centro Superior de Estudios de Defensa Nacional, Colombia, 2016, disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2016/DIEET13-2016_Relaciones_y_colaboracion_civico_militar_Ferreiroa-Saldana.pdf.
- FLORES-MACÍAS, Gustavo, “The Consequences of Militarizing Anti-drug Efforts for State Capacity in Latin America: Evidence from Mexico”, *Comparative Politics*, vol. 51, núm. 1, 2018, disponible en: <https://doi.org/10.5129/001041518824414647>.
- FLORES-MACÍAS, Gustavo *et al.*, “The Militarization of Law Enforcement: Evidence from Latin America”, *Perspectives on Politics*, vol. 19, núm. 2, 2021, disponible en: DOI 10.1017/S1537592719003906.
- FREEDMAN, L., “Political Impatience and Military Caution”, *Journal of Strategic Studies*, vol. 44, núm. 1, disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402390.2019.1672162>.
- GELOT, Linnéa *et al.*, “African Security and Global Militarism”, *Conflict, Security & Development*, vol. 19, núm. 6, 2019, disponible en: DOI: 10.1080/14678802.2019.1688959.
- GRABENDORFF, Wolf, “¿Un nuevo papel para los militares? Una introducción a las relaciones cívico-militares en América Latina”, en GRABENDORFF, Wolf (coord.), *Militares y gobernabilidad. ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?*, Colombia, Friedrich Ebert Stiftung, 2021.
- HUNTINGTON, Samuel, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge, MA, Belknap Press, 1957.
- JANOWITZ, Morris, *El soldado profesional*, Madrid, Ministerio de Defensa, 1990.
- KRUJIT, D. *et al.*, “From political armies to the «war against crime». The transformation of militarism in Latin America”, en STAVRIANAKIS, A. y SELBY, J. (eds.), *Militarism and International Relations: Political Economy, Security, Theory*, Londres, Routledge, 2013.

- MARTÍNEZ, Rafael *et al.*, “Las relaciones civiles-militares en sociedades en transformación: América Latina”, *Documentos CIDOB*, 36, 2013.
- MENDOZA-CORTÉS, Paloma, “Coyunturas de hibridación de golpes y autogolpes de Estado en regímenes democráticos desde el enfoque de las relaciones civil-militares”, en Arana, Daira y Avilés, Omar (coords.), *Fuerza Pública en América Latina. Sus retos y buenas prácticas a la luz de la democracia y los derechos humanos*, Guadalajara, Editorial Universidad de Guadalajara, 2022.
- MOSKOS, Charles, “La nueva organización militar: ¿institucional, ocupacional o plural?”, Conferencia de Inauguración de las II Jornadas de Sociología de la Asociación Castellana de Sociología, Madrid, 1982, disponible en: <https://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/article/view/869>.
- Organización de Estados Americanos, Carta Democrática Interamericana, disponible en: https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm.
- PION-BERLIN, D. *et al.*, “Civilian Praetorianism and Military Shirking During Constitutional Crises in Latin America”, *Comparative Politics*, 2010, disponible en: DOI: 10.5129/001041510X12911363509990.
- SILVA FORNÉ, Carlos *et al.*, “Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 25, núm. 50, 2017, disponible en: DOI: 10.18504/PL2550-015-2017.
- STEPAN, Alfred C., *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton University Press, 1988.
- STRACHAN, Hew, “The Civil-Military Gap in Britain”, *Journal of Strategic Studies*, vol. 26, núm. 2, 2003.
- VENNESSON, Pascal, “Civil-Military Relations in France: Is there a Gap?”, *Journal of Strategic Studies*, vol. 26, núm. 2, 2003.
- WILÉN, N. *et al.*, “A Versatile Organization: Mapping the Military’s Core Roles in a Changing Security Environment”, *European Journal of International Security*, vol. 7, núm. 1, disponible en: DOI:10.1017/eis.2021.27.

CAPÍTULO QUINTO

EL PROTAGONISMO MILITAR EN MÉXICO. APUNTES DESDE SU TRAYECTORIA JURÍDICA

Paulina BARRERA ROSALES*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La trayectoria jurídica de la militarización en México*. III. *Algunos factores sociopolíticos que favorecen la militarización*. IV. *Conclusiones*. V. *Referencias bibliográficas*.

I. INTRODUCCIÓN

La reorganización de las relaciones cívico-militares una vez que los titulares del Ejecutivo en México fueron civiles (a partir de 1946) consistió, de acuerdo con Sánchez y Álvarez,

en un arreglo político en el que, a cambio de disciplina y lealtad, los militares recibieron autonomía y una serie de fueros y privilegios, tanto legales como de facto, dentro de los que se incluían ciertos márgenes para el aprovechamiento militar de posiciones de poder e influencia política y hasta la explotación de beneficios económicos.¹⁴³

Hay quienes han observado que, de hecho, ni la transición de gobiernos encabezados por militares a civiles, ni la alternancia política pudieron alterar los fueros y privilegios que se habían pactado entre las autoridades civiles y las castrenses.¹⁴⁴

* Investigadora asociada “C” de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Sánchez, Lisa y Álvarez, Gerardo, “Militarización y militarismo en México”, en Roldo Hoecker, Marcos y Verdes-Montenegro, Francisco (eds.), *Militarización, militarismo y democracia: ¿nuevas tendencias en América Latina?*, Madrid, Fundación Carolina, 2021, p. 136.

² Benítez Manaut, Raúl, “Militarización con respaldo popular. La transición militar en México 2000-2020”, en Benítez Manaut, Raúl y Gómez Sánchez, Elisa (eds.), *Fuerzas armadas, Guardia Nacional y violencia en México*, México, Friedrich-Ebert-Stiftung oficina México y Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C., 2021, pp. 9-28.

En tal sentido, si bien no se puede decir que las fuerzas armadas se mantuvieran ajenas a la vida pública política nacional, lo que sí puede decirse es que a partir de 1994 su participación comenzó a ser más perceptible.³ Las razones pueden ser muchas y muy variadas, quizá por la cantidad de hechos históricamente relevantes y trascendentes que ocurrieron ese año. Se suele subrayar como hechos decisivos para el involucramiento más directo de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad pública, la entrada en vigor del TLCAN,⁴ el levantamiento zapatista, el asesinato del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio,⁵ la injerencia de Estados Unidos en la política (anti) personas migrantes (específicamente el Plan Estratégico de la Patrulla Fronteriza 1994 y años posteriores).⁶ Con frecuencia también se anota —y este hecho tiene consecuencias jurídicas más directas e inmediatas— la introducción del concepto de seguridad pública a la Constitución general en 1994.

Este capítulo ofrece un panorama sobre el fenómeno de la militarización desde el punto de vista jurídico a través de una revisión de algunos de los cambios jurídicos más relevantes que, en las últimas décadas (en concreto desde 1994), han propiciado y legitimado la mayor presencia de las fuerzas armadas en México. Si bien la mayoría de estas modificaciones se relacionan con la política de seguridad en el país, es importante resaltar que, aunque ésta sea el área que más atención ha recibido por la literatura que aborda el tema, la participación castrense no se limita a este tipo de ac-

³ Entre otros, Madrazo, Alejandro y Barreto, Antonio, “Undermining Constitutionalism in the Name of Policy: The Constitutional Costs of The War On Drugs”, *New York University Journal of Legislation and Public Policy*, vol. 21, núm. 3, 2018, pp. 671-726, en particular pp. 688 y ss.; Rosado Pulido, Óscar M., “Origen de la militarización de la seguridad pública en México: análisis histórico de la acción de inconstitucionalidad 1/96”, *Blog del CEC*, SCJN, Centro de Estudios Constitucionales, 2020, disponible en: <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/origen-de-la-militarizacion-de-la-seguridad-publica-en-mexico-analisis-historico-de-la>.

⁴ Piñeyro, José Luis, “Relaciones cívico-militares en México. Cambios y continuidades”, en Diamint, Rut (ed.), *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Universidad Torcuato di Tella, Grupo Editor Latinoamericano Nuevohacer, 1999, pp. 515-542.

⁵ Garduño Valero, Guillermo Javier Rolando, “Entre los actores no estatales frente al Estado: una vía para la militarización de un conflicto de largo plazo”, en Moloeznik, Marcos Pablo y Medina Núñez, Ignacio (coords.), *Contextualizaciones latinoamericanas. Proceso de militarización de la seguridad pública en América Latina*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2019, pp. 163-200.

⁶ El título original es *Border Patrol Strategic Plan 1994 and Beyond*. Disponible en: <https://s3.documentcloud.org/documents/355856/border-patrol-strategic-plan-1994-and-beyond.pdf>; cfr. Del Monte Madrigal, Juan Antonio, “La securitización de la frontera México-Estados Unidos en tiempos pre y pospandémicos”, *Nómadas*, núm. 54, 2021, pp. 83-99; Alonso Meneses, Guillermo, “Border Walls, Control Operations, and Laws: Some Collateral Effects of the United States-Mexico Border, 1991-2021”, *Frontera Norte*, vol. 34, 13, 2022, pp. 1-23.

tividades. De hecho, su mayor involucramiento en otras áreas de la vida pública muestra cómo este fenómeno responde a circunstancias y problemas mucho más profundos que la sola incapacidad de las fuerzas civiles para responder a los altos índices de violencia e inseguridad en el país.

Después de esta introducción, me enfocaré en algunos de los momentos más relevantes de la trayectoria jurídica que han favorecido la mayor presencia y visibilidad de las fuerzas armadas en México, así como decisiones clave de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que dan cuenta del avance y protagonismo de las fuerzas armadas en la vida pública. Con la finalidad de reconducir estas modificaciones constitucionales y legales a los contextos sociopolíticos que favorecieron su aprobación o la falta de consensos para introducirlas en el ordenamiento jurídico. Para ello mencionaré sólo brevemente algunos de los factores sociopolíticos que, considero, han contribuido a la profundización de la militarización en el país. El primer factor al que haré referencia es el debilitamiento y desmantelamiento del aparato estatal; el segundo, la concentración de poder político, económico e ideológico por parte de las fuerzas armadas, y el tercero, la desigualdad extrema en nuestro país, la cual, en algunos contextos, convierte la vida castrense en la única alternativa frente a la que ofrece el crimen organizado. Cierro el capítulo con algunas ideas sobre una posible ruta para desmilitarizar a México.

II. LA TRAYECTORIA JURÍDICA DE LA MILITARIZACIÓN EN MÉXICO

El 31 de diciembre de 1994 se reformaron varios artículos de la Constitución general.⁷ Entre los cambios aprobados se encuentran una comprehensiva reforma judicial⁸ y la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

⁷ DOF “Decreto por el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=205917&pagina=2&seccion=1.

⁸ Algunos análisis recientes sobre la reforma judicial se encuentran en: Saavedra Herrera, Camilo E. (coord.), *Veinte años no es nada: la Suprema Corte y la justicia constitucional antes y después de la reforma judicial de 1994*, México, SCJN, Centro de Estudios Constitucionales, 2018; Cortez Salinas, Josafat y Salazar Rebolledo, Grisel, “La construcción de la independencia y del poder de la Suprema Corte de Justicia en México. Explicando la Reforma Judicial de 1994”, *Estudios Políticos (México)*, núm. 46, 2019, pp. 213-233.

(SNSP).⁹ Este último se creó a partir de la inclusión de un párrafo en el artículo 21 que establecía: “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez”. Como menciona Sepúlveda, la inclusión explícita de la “seguridad pública” conllevó la necesidad de elaborar decisiones precisas sobre la materia, en especial por su carácter de facultad concurrente. Casi un año después, en diciembre de 1995, se publicó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del SNSP.¹⁰ En el artículo 12 se establecía cuáles serían las entidades que integraran el Consejo Nacional de Seguridad Pública, encargado de coordinar las actividades de seguridad entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios. Entre ellas se encontraban la Secretaría de Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de Marina (Semar).

El autor subraya que “uno de los principales debates que surgieron alrededor de esta constitucionalización del sistema de seguridad pública, fue el tema de la posible incorporación de las fuerzas armadas en la actuación del sistema, tomando en cuenta las disposiciones constitucionales que restringen la actuación de las autoridades militares en las tareas de seguridad pública”.¹¹ De hecho, una de las discusiones más intensas en el ámbito jurídico sobre el tema se dio a partir de la acción de inconstitucionalidad 1/96 promovida por 167 diputadas y diputados de la LVI Legislatura, encabezadas por Leonel Godoy, en la que señalaban la violación de los artículos 21 y 129 de la Constitución al considerar que las fuerzas armadas no debían participar en labores de seguridad pública.¹² Destaca en su argumentación que es necesario leer al recién reformado artículo 21 constitucional de manera integral, y que una lectura de esta naturaleza aclara que la función de

⁹ Sepúlveda Iguiniz, Ricardo, “Artículo 21. Sistema de seguridad pública y los derechos humanos”, en Ferrer MacGregor, Eduardo *et al.* (coords.), *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, Konrad Adenauer Stiftung, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, t. II, pp. 2095-2119; Medina Linares, Mayolo, “Sistema Nacional de Seguridad Pública”, en García Ramírez, Sergio y Vargas Casillas, Leticia (coords.), *Las reformas penales de los últimos años en México (1995-2000)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 175-181.

¹⁰ DOF, Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 11 de diciembre de 1995, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4885840&fecha=11/12/1995&cod_diario=209448.

¹¹ Sepúlveda Iguiniz, Ricardo, *op. cit.*, p. 2097.

¹² SCJN, Acción de inconstitucionalidad AI/96SCJN, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, 5 de marzo de 1996, t. III, p. 351.

la seguridad pública le corresponde a las instituciones policiales y que su coordinación y dirección se deberá hacer entre las instituciones policiales federales estatales y locales, con el propósito de obtener mayor certidumbre jurídica en todos los habitantes de la República mexicana. Además, subrayaron, el artículo 129 de la Constitución establece claramente que “en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”.¹³

La SCJN, cuya facultad para resolver acciones de inconstitucionalidad era prácticamente nueva, consideró que el mencionado artículo 12 de la Ley General era constitucional. En concreto, sostuvo que la seguridad pública

es función y responsabilidad del Estado mexicano en su conjunto y no sólo de las autoridades policiacas o del Ministerio Público. Asimismo, se observa que el texto constitucional no señala a ninguna dependencia u organismo ni para incluirlos ni para excluirllos, por lo que válidamente se puede inferir que ello se dejó al legislador ordinario.

De otros artículos de la Ley General interpretó que no se les conferían facultades ejecutivas a las fuerzas armadas ya que su participación en el Consejo era consultiva y normativa; además de que éstas tienen “dentro de sus atribuciones constitucionales y legales, una multiplicidad de funciones directa e indirectamente relacionadas con la seguridad pública”. Respecto de la lectura en conjunción con el artículo 129 constitucional, propuesta por las y los diputados, la Corte dijo que la intención del constituyente era prohibir las “comandancias generales fijas” en las que los militares gobiernen como feudos. Sin embargo, consideró que siempre estuvo dentro de las posibilidades contempladas en la Constitución que en tiempos de necesidad la fuerza militar podría apoyar a las autoridades civiles a petición expresa de estas últimas y sin invadir la esfera de competencia civil.

De acuerdo con el tribunal, el sistema jurídico mexicano contempla facultades para las fuerzas armadas “que claramente trascienden el contenido de un concepto limitado y estrecho de «disciplina militar»”. Considero de gran relevancia la manera en la que la Suprema Corte elaboró este punto, por lo que vale la pena reproducir el párrafo completo:

La experiencia que se ha tenido en la comunidad mexicana sobre la presencia del Ejército en tiempo de paz y que constituye hechos notorios, demuestra que las funciones de la disciplina militar en tiempo de paz, van desde el apo-

¹³ Se trata de uno de los pocos artículos de la Constitución que no han sido modificados desde su redacción original. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/129.pdf>.

yo a la sociedad civil en caso de desastres naturales; la reforestación de áreas verdes; las sanitarias y de salud pública en general; la custodia, distribución, captación y resguardo de paquetes electorales; las de vigilancia y custodia de bienes nacionales como son: las instalaciones de Petróleos Mexicanos, de la Comisión Federal de Electricidad, del Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, de los Almacenes Nacionales de Depósito, de Ferrocarriles Nacionales, etcétera; el auxilio a las autoridades encargadas de la procuración de justicia y el apoyo a las acciones para combatir el narcotráfico, entre otras de seguridad pública. También constituye un hecho notorio que el gobierno aplica un renglón importante de sus recursos al contar con un Ejército, Fuerza Aérea y Marina, debidamente equipados, armados y entrenados, con el doble fin de estar preparados para un caso de guerra; y en tiempo de paz, de contribuir a la seguridad interior, lo que es congruente con el texto constitucional. Esa inversión no podría justificarse si la mayor parte del tiempo los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada permanecieran inactivos en el interior de sus instalaciones.

Subrayó, eso sí, que las fuerzas armadas no pueden actuar por iniciativa propia o automáticamente, “sino en estricto auxilio a las autoridades civiles y siempre y cuando se solicite expresamente su apoyo”. Es decir, que no pueden intervenir por sí mismas en la seguridad pública, sino que es un requisito indispensable que exista una solicitud de apoyo desde las autoridades civiles. Además, continuó, “será necesario que en las operaciones en las que intervengan estén subordinadas a las autoridades civiles y, además, ajustarse al estricto marco jurídico, previsto en la Constitución, las leyes emanadas de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma”.

En suma, en la resolución de la Acción de inconstitucionalidad 1/96, la Corte estableció que las fuerzas armadas podían participar en labores de seguridad pública a solicitud expresa —fundada y motivada— de las autoridades civiles, en ocasiones puntuales y en subordinación a éstas. No obstante, parece que en su interpretación sobre la constitucionalidad del artículo que incluye a las secretarías de Defensa y Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública para labores “consultivas y normativas”, la SCJN amplió el espectro de participación castrense en las tareas de seguridad. Otro punto relevante de esta resolución que conviene resaltar es que la Corte interpreta la facultad del titular del Ejecutivo (contenida en el artículo 89, VI, de la Constitución) de preservar la seguridad exterior e interior y que puede disponer de las fuerzas armadas para evitar caer en el extremo de suspender “garantías” como establece el artículo 29 constitucional.

La organización Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A. C. (Centro Prodh) ha observado que por años la resolución de la Acción de inconstitucionalidad 1/96 fue invocada para la justificación de “operativos conjuntos” en los que no se aseguraba la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil y “[t]ampoco el despliegue castrense se circunscribió a acciones específicas; por el contrario, implicó a menudo la asunción plena de las labores de seguridad pública por parte del Ejército y de la Marina en determinadas regiones del país”.¹⁴ Al mismo tiempo, esta Acción de inconstitucionalidad sentó las bases para al menos cinco tesis subsecuentes en las cuales se confirma la posibilidad de participación castrense en actividades de seguridad pública aun en tiempos de paz.¹⁵

Es importante mencionar, como apunta Sandra Serrano, que “el contexto en el que se encontraba la SCJN al emitir la sentencia era uno en el que buscaba afianzar su independencia del poder político, pero donde apenas comenzaba a utilizar las herramientas novedosas que la reforma señalada le brindaba”.¹⁶ Otro de los cambios de la reforma judicial que pudo

¹⁴ Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. (Centro Prodh), *Informe Poder Militar. La Guardia Nacional y los riesgos del renovado protagonismo castrense*, México, 2021, p. 28.

¹⁵ EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. LA DETERMINACIÓN DE CUÁLES SON SUS FUNCIONES, EXIGE EL ESTUDIO SISTEMÁTICO DE LA CONSTITUCIÓN Y, POR LO MISMO, LA COMPRENSIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, CONFORME AL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE, tesis P./J. 34/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, abril de 2000, p. 550; EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. PUEDEN ACTUAR ACATANDO ÓRDENES DEL PRESIDENTE, CON ESTRICTO RESPETO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, CUANDO SIN LLEGARSE A SITUACIONES QUE REQUIERAN LA SUSPENSIÓN DE AQUÉLLAS, HAGAN TEMER, FUNDADAMENTE, QUE DE NO ENFRENTARSE DE INMEDIATO SERÍA INMINENTE CAER EN CONDICIONES GRAVES QUE OBLIGARÍAN A DECRETLARLA, tesis P./J. 37/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, abril de 2000, p. 551; EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES, tesis P./J. 36/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, abril de 2000, p. 552; SEGURIDAD PÚBLICA. LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA EN EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL, tesis P./J. 39/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, abril de 2000, p. 556; SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, tesis P./J. 35/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, abril de 2000, p. 557.

¹⁶ Serrano, Sandra, “La SCJN la militarización del país: Una justificación con forma legal. Análisis de la Acción de inconstitucionalidad 01/1996”, en Salazar, Pedro *et al.* (coords.), *Diez sentencias emblemáticas de la Suprema Corte*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019, p. 7.

haber impactado en la decisión es que la reestructuración de la integración de los ministros de la SCJN, que derivó de ella, rompió con la tradición de contar con al menos un militar entre los integrantes de la Corte. Como su-
braya Caballero,

desde los años cuarenta y hasta el final de la Octava Época (1994) la presencia de al menos un militar ocupando el cargo de ministro fue fenómeno prácticamente ininterrumpido. En el caso del ministro Agustín Mercado Alarcón, destaca su larga trayectoria en la Corte. El ministro Mercado, designado en 1944 y deja el cargo en 1967. En 1969 ingresó a la Corte otro militar, se trata de Alberto Jiménez Castro.¹⁷

Desde la resolución de la Acción de inconstitucionalidad 01/96 las fuerzas armadas no sólo han participado a nivel nacional en tareas de seguridad de manera habitual, sino que con frecuencia los cuerpos civiles encargados de la seguridad fueron integrados por personas de extracción castrense. En el sexenio de Ernesto Zedillo, la Policía Federal Preventiva, fundada en enero de 1999, tuvo mando de origen militar¹⁸ y la institución fue conformada por efectivos de las fuerzas armadas.¹⁹ También durante ese sexenio el militar

¹⁷ Caballero, José Antonio, “Amparos y abogangsters. La justicia en México entre 1940 y 1968”, en Saavedra Herrera, Camilo E. (coord.), *Veinte años no es nada: la Suprema Corte y la justicia constitucional antes y después de la reforma judicial de 1994*, México, SCJN, Centro de Estudios Constitucionales, 2018, p. 192.

¹⁸ Tirado, Erubiel y Moloeznik, Marcos Pablo, “Fuerzas armadas y poder político en México, 2006-2012: ¿control civil o tutelaje militar?”, en Bravo Aguilar, Nauhcatzin T. y García Murillo, José Guillermo (coords.), *Balance e impacto de las políticas públicas federales en materia de seguridad en la gestión de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)*, Zapopan, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, 2014, p. 184.

¹⁹ Según los datos que presentan legisladores del Grupo Parlamentario del PRI, desde 1999 hasta 2006 se suscribieron 17 acuerdos entre la Secretaría de Gobernación, la Sedena y la Semar mediante los cuales se conformó a la PFP. En dichos convenios: “la Sedena comisionó 7 mil 588 elementos, y la Semar comisionó 278 marinos: en suma, 7 mil 866 miembros de las fuerzas armadas participaron, al menos en esa corporación. Cabe mencionar que la totalidad de los efectivos del Ejército provinieron de la Tercera Brigada de la Policía Militar. Para finales de 2006, al inicio del gobierno de Felipe Calderón la PFP contaba con 13 mil miembros, de los que sólo 5,400 eran civiles y 7,600 se conformaba por los militares antes señalados. Para diciembre de 2006, la Seden[a] y Semar transfirieron 10 mil militares a la PFP: 7 mil 500 integrantes del Ejército y 2 mil 500 de la Marina de modo que esta última corporación alcanzó los 23 mil integrantes”. Punto de acuerdo “Proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al titular del Ejecutivo federal a hacer un reconocimiento público los hombres y mujeres que han perdido la vida en el cumplimiento de su deber como miembros de las distintas corporaciones policiales en los tres niveles de gobierno y de las fuerzas armadas y al titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana a respetar los derechos laborales de los elementos de la Policía Federal”, presentado por el diputado Ismael Alfredo

Jesús Gutiérrez Rebollo fue la persona encargada de desarrollar la estrategia contra las drogas y era conocido como el “zar antidrogas”. Sin embargo, duró en el cargo sólo algunos meses debido a que se encontraron lazos entre él y Amado Carrillo —“el señor de los cielos”—, entonces líder del Cártel de Juárez.²⁰

En la misma tendencia que Zedillo, Vicente Fox siguió favoreciendo el despliegue de elementos militares a la profesionalización civil de las instituciones encargadas de la seguridad pública. Pero los hechos ocurridos en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 tuvieron un gran impacto en la aceleración de la militarización.²¹ Uno de estos ejemplos es el “Operativo México Seguro”, el cual comenzó a funcionar el 11 de junio de 2005²² con el objetivo de remover a 700 elementos policiales que colaboraban con el narcotráfico, para lo que se desplegaron más de 1,500 elementos militares y policías federales en ciudades como Nuevo Laredo y Tijuana.²³

Es durante ese sexenio que empieza a notarse una insistente preocupación por regularizar la actividad castrense en tareas cuya naturaleza constitucional es civil. El 5 de abril de 2004 se reformó la Constitución general con el fin de facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia

Hernández Deras, en representación del coordinador del Grupo Parlamentario, diputado René Juárez Cisneros, 10 de julio de 2019, documento LXIV/1SPR-21-2468/97225, disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_comision_permanente/documento/97225.

²⁰ Gutiérrez Rebollo recibió una sentencia condenatoria de 40 años por delitos contra la salud, pero falleció antes de cumplirla. Cfr. Torres, Rubén, “Bajo análisis, amparo solicitado por Gutiérrez Rebollo: juez”, *El Economista*, 15 de diciembre de 2009, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Bajo-analisis-amparo-solicitado-por-Gutierrez-Rebollo-juez-20091214-0097.html>; Veledíaz, Juan, “La agonía del general Gutiérrez Rebollo”, *Animal Político*, 27 de junio 2011, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2011/06/la-agonia-del-general-rebollo>.

²¹ Un estudio exhaustivo sobre los impactos que tuvieron estos hechos, sobre todo las políticas estadounidenses en reacción a ellos, se puede encontrar en Benítez Manaut, Raúl, “La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox”, *Foro Internacional*, XLVIII, núm. 1-2, enero-junio de 2008, pp. 184-208.

²² Quizá el hecho que más impulsó al operativo “México Seguro” fue el asesinato de Alejandro Domínguez Coello, horas después de haber sido nombrado jefe de la policía en Nuevo Laredo, Tamaulipas. Véase Redacción, “México Seguro, un ensayo sangriento”, *Revista Proceso*, 24 de septiembre de 2006, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2006/9/24/mexico-seguro-un-ensayo-sangriento-1163.html>.

²³ Benítez Manaut, Raúl, “La crisis de seguridad en México”, *Nueva Sociedad*, núm. 220, marzo-abril de 2009, pp. 173-189, disponible en: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3601_1.pdf; Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, “Reformando los rangos: la narcoviolencia y la necesidad de reforma policiaca en México”, elaborado por Meyer, Maureen y Atwood, Roger, 29 de junio de 2007, disponible en: <https://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/mexico/evaluaciones/wola.pdf>.

de seguridad nacional.²⁴ Meses después, el 6 de enero de 2005, se integran mediante acuerdo presidencial la Sedena, la Semar y el procurador General de la República —este último como invitado permanente— al Gabinete de Seguridad Pública²⁵ mientras que el 31 de enero de 2005 entró en vigor la polémica Ley de Seguridad Nacional (LSN).²⁶ De acuerdo con López Chavarría, el *Diario de Debates* muestra que esta propuesta de ley

tenía el triple propósito de resolver la ambigüedad conceptual prevaleciente entre los términos de «seguridad nacional» y «seguridad interior»; paliar la ausencia de reglas claras que permitieran distinguir entre el actuar legal e ilegal del Estado en el ejercicio de sus poderes en la materia, y proveer un marco regulatorio que diera legitimidad a esa acción manteniendo la posibilidad de que el Poder Ejecutivo pudiese implementarla de manera ágil.²⁷

Al igual que con la creación del SNSP en 1995, la conformación del Consejo de Seguridad Nacional se integra, según el artículo 12 de la LSN, por el secretario de la Defensa Nacional, el secretario de Marina, el procurador General de la República y el director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, entre otros. Madrazo subrayó que, entre las diversas disposiciones preocupantes en esta Ley, se encontraba la posibilidad de celebrar convenios de colaboración entre las autoridades federales, las estatales y las municipales en materia de seguridad nacional. Esto implica, alerta Madrazo, “la posibilidad de ampliar el ámbito de competencia de las fuerzas federales... se involucra directamente a las «instancias de seguridad nacional» —y específicamente al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)— en la procuración de justicia en materia de narcotráfico”.²⁸

²⁴ DOF, “Decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-M al artículo 73 y se reforma la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, 5 de abril de 2004, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=671718&fecha=05/04/2004#gsc.tab=0.

²⁵ DOF, Acuerdo por el que se crea el Gabinete de Seguridad Pública, artículo 3o., fr. III, 6 de enero de 2005, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=755576&fecha=06/01/2005#gsc.tab=0.

²⁶ DOF, “Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Nacional; y se reforma el artículo 50 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”, 31 de enero de 2005, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=769100&fecha=31/01/2005#gsc.tab=0.

²⁷ Para una lectura positiva de estas modificaciones: López Chavarría, José Luis, “Análisis de la reforma constitucional y de la iniciativa de Ley sobre Seguridad Nacional”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 12, 2005, pp. 293-315.

²⁸ Madrazo Lajous, Alejandro, “El impacto de la política de drogas 2006-2012 en la legislación federal”, *Cuaderno de Trabajo del Programa de Política de Drogas*, Aguascalientes, CIDE, núm. 7, 2014, p. 40.

Los efectos de las nuevas disposiciones llegaron pronto. Raphael subraya que “la seguridad pública significó a partir de ese momento lidiar con grupos militarizados altamente entrenados, cuando un par de décadas antes eran civiles armados precariamente. Al seguir una estrategia de militarización de la seguridad pública, en “cooperación” con Estados Unidos, el Estado mexicano llevó a cabo políticas de guerra en lugar de construir una autoridad legítima y democrática”.²⁹ A esta nueva legislación habría que agregar, como apunta Sotomayor, que Vicente Fox, el presidente de la alternancia, se hizo de un gabinete conformado por tres militares en activo: el titular de la Sedena, el titular de la Semar y el titular de la Procuraduría General de la República (PGR), Marcial Rafael Macedo de la Concha, quien antes había ocupado el cargo de procurador general de Justicia Militar.³⁰ Su equipo se conformó también por militares en activo, al punto que para 2003 aproximadamente 200 integrantes de las fuerzas armadas estaban comisionados en la PGR.³¹

El protagonismo militar en la vida pública aumentó de manera exponencial en el sexenio de Felipe Calderón. Esto se debe, sí, al incremento de elementos castrenses desplegados, pero también a la manera en la que discursivamente el entonces presidente colocó como protagonistas a las fuerzas armadas. De hecho, uno de los objetivos del eje “Estado”, en su Plan Nacional de Desarrollo, se enfocaba en “recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado”. Para ello, entre otras medidas, se destinarían recursos para modernizar a las fuerzas armadas y así su labor “como garantes de la «seguridad interior» del país, y específicamente en el combate al crimen organizado”.³²

El 13 de diciembre de 2006 entraron en vigor convenios de colaboración entre el gobierno federal (representado por Santiago Creel, entonces secretario de Gobernación) y los gobiernos de once entidades federativas

²⁹ Raphael Priego, Sebastián, “¿Por qué en México la militarización y la democratización han sido dos caras de la misma moneda? Un estudio sobre la dependencia de la trayectoria en la militarización de la seguridad pública en México”, *Cuaderno de Trabajo del Programa de Política de Drogas, Aguascalientes, CIDE*, núm. 42, 2022, p. 21.

³⁰ Sotomayor Velázquez, Arturo, “Diagnóstico de las relaciones cívico-militares en América Latina: Avances y retrocesos en materia de política de defensa”, *Documento de trabajo 142*, México, CIDE, División de Estudios Internacionales, 2006, p. 9.

³¹ Morales Rosas, Sabina y Pérez Ricart, Carlos A., “Militarización: una propuesta conceptual basada en el caso mexicano (1995-2012)”, *MuB Documento de trabajo*, núm. 2, Berlín, México vía Berlín e. v., marzo de 2014, p. 22.

³² Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012, p. 59, disponible en: <https://paot.org.mx/centro/programas/federal/07/pnd07-12.pdf>. El énfasis es mío.

en el marco de la Ley de Seguridad Nacional.³³ En estos convenios se anota que la recién aprobada LSN brindaba una oportunidad sin precedentes para fortalecer la seguridad nacional, la preservación de la democracia y la prosperidad económica en México. En tal sentido, el gobierno federal y los gobiernos estatales “comparten la misión de garantizar la paz y la «seguridad interna» de los Estados Unidos Mexicanos, para lo cual es condición indispensable unir sus esfuerzos en beneficio del desarrollo y el progreso de los mexicanos”.³⁴ La fecha coincide con la puesta en marcha del primer gran “operativo conjunto” en Michoacán,³⁵ por medio del cual dio inicio la así llamada “guerra contra el narcotráfico” o “guerra contra el crimen organizado”.

El 9 de mayo de 2007 se creó, de nuevo por decreto presidencial, el cuerpo Fuerzas de Apoyo Federal, un cuerpo especial compuesto por 3,500 militares cuya intervención estaría sujeta a solicitud de las autoridades civiles pero que dependía técnica, operativa y administrativamente de la Sedena.³⁶ Entre los considerandos que justifican la creación de este cuerpo especial se encuentran la obligación del Ejecutivo para “preservar la seguridad nacional y la facultad de disponer de las fuerzas armadas permanentes para garantizar la «seguridad interior» y defensa exterior de la Federación, así como para crear nuevos cuerpos especiales del Ejército y la Fuerza Aérea mexicanos”. Además de que una de las misiones de las fuerzas armadas es la garantía de “la «seguridad interior» de la nación, la cual podrá realizarla el Ejército y la Fuerza Aérea, por sí o en forma conjunta con la Armada o con otras dependencias de los gobiernos federal, estatal o municipal”. Dicho grupo de élite fue cesado a finales de ese mismo año sin más explicación que el informe anual de la Sedena.³⁷

Es interesante notar cómo, aunque la Ley usa el término Seguridad Nacional, a la que define como “la integridad, estabilidad y permanencia del

³³ Los convenios de colaboración se adoptaron en los estados de Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca y Zacatecas.

³⁴ El énfasis es mío.

³⁵ Herrera Beltrán, Claudia, “El gobierno se declara en guerra contra el hampa; inicia acciones en Michoacán”, *La Jornada*, 12 de diciembre de 2006, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2006/12/12/index.php?article=014n1pol§ion=politica>.

³⁶ DOF, “Decreto por el que se crea el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal”, 9 de mayo de 2007, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4987036&fecha=09/05/2007#gsc.tab=0.

³⁷ Sedena, Segundo Informe de Labores (periodo del 1 de septiembre de 2007 al 31 de agosto de 2008), p. 99, disponible en: http://www.sedena.gob.mx/pdf/informes/segundo_informe_labores.pdf.

Estado mexicano”, los documentos emitidos con posterioridad se refieren a la seguridad interior, diferencia sobre la cual se suele hacer énfasis debido a su naturaleza y enfoque distinto.³⁸ Enríquez subraya que, mientras la seguridad nacional se refiere a “todas las acciones que el Estado puede y debe emprender para la protección de los intereses nacionales, entre los que destacan, en la doctrina tradicional, la integridad territorial y la soberanía de su pueblo para autodeterminarse en su forma de gobierno”,³⁹ la seguridad interior constituye una

parte de la seguridad nacional para controlar actos o hechos que se produzcan dentro del territorio, como es el caso del terrorismo, narcoterrorismo, asaltos, secuestros con impacto de carácter nacional y vinculados a procesos subversivos, usualmente con carga ideológica y que pueden poner en riesgo a las instituciones o la integración nacional.⁴⁰

Moloeznik observa que el uso indistinto entre las expresiones “seguridad interior” y “seguridad pública” es probablemente un legado de “las Constituciones liberales y conservadoras del siglo XIX, que logró sobrevivir a los trabajos del Constituyente de 1917”.⁴¹ En cualquier caso, estas imprecisiones son una muestra de un proceso en el cual el marco jurídico en México ha pasado por constantes modificaciones jurídicas en materia de seguridad, que han desdibujado las necesarias distinciones entre las nociones de seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública. Ello, como observa Lisa Sánchez, con el objetivo de acomodar las crecientes facultades a cargo de las fuerzas armadas.⁴²

En efecto, el siguiente paso fue la iniciativa para introducir el concepto de “seguridad interior” en la legislación. En abril de 2009 el Ejecutivo federal presentó varias iniciativas de reforma, entre las que se encontraban el Código de Justicia Militar, la Ley en Contra de la Delincuencia Organizada,

³⁸ Dicha confusión intentó ser aprovechada en el proceso de adopción de la Ley de Seguridad Interior en 2017, durante el sexenio de Peña Nieto.

³⁹ Enríquez Rubio, Ernesto, “Seguridad nacional, interna humana y pública. El papel insustituible de las policías locales”, en García Ramírez, Sergio e Islas de González Mariscal, Olga (coords.), *La justicia penal en México. Balance de dos décadas (2000-2020)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, pp. 178 y 179.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 182.

⁴¹ Moloeznik, Marcos Pablo, “Seguridad interior, un concepto ambiguo”, *Revista IUS*, vol. 13, núm. 44, junio de 2019, pp. 147-182.

⁴² Sánchez Ortega, Lisa María, “La militarización de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales”, en Benítez Manaut, Raúl y Gómez Sánchez, Elisa (eds.), *Fuerzas Armadas, Guardia Nacional y violencia en México*, México, Friedrich Ebert Stiftung y Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2021, p. 57.

los códigos Penal Federal y Federal de Procedimientos Penales, así como la Ley de Armas de Fuego y Explosivos, pero resalta la iniciativa de reforma a la LSN. La exposición de motivos justifica la iniciativa en el ya mencionado objetivo de su Plan Nacional de Desarrollo en el que plantea garantizar la seguridad y la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado.

La realidad nacional [se argumenta en la iniciativa] exige revisar y redefinir los conceptos de seguridad nacional, seguridad pública y seguridad interior para construir los fundamentos que permitan garantizarlas cabalmente. Hoy es momento de dar determinación legal al concepto de seguridad interior para establecer claramente las reglas con las que el Estado puede y debe actuar en esta materia.⁴³

Lo anterior justificaría una reforma que defina con claridad los procedimientos mediante los cuales las fuerzas armadas participen en materia de seguridad interior, a fin de brindar certeza jurídica y de operatividad a sus intervenciones. La iniciativa definía la seguridad nacional como la condición de integridad, estabilidad y permanencia del Estado a través de políticas, acciones, recursos y medios que hagan frente a cualquier riesgo o amenaza que atente contra los objetivos del proyecto nacional. Buscó “desdoblar” la seguridad nacional en seguridad interior y defensa exterior. Es decir, por la condición en la cual se garantizan la permanencia y estabilidad interna del Estado; así como todas las acciones que realice el Estado para enfrentar cualquier riesgo o amenaza a la independencia, integridad territorial o soberanía nacional a través de las fuerzas armadas y de todos los demás recursos y medios que se encuentren disponibles.

Una de las modificaciones propuestas más cuestionadas de la iniciativa presentada por Calderón fue la posibilidad de declarar la existencia de una afectación a la seguridad interior. El procedimiento establecía que se debía presentar una solicitud al secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Seguridad Nacional (SSP), quien debería integrar el expediente. Dicho expediente sería analizado por el pleno del Consejo para definir la magnitud de la afectación a la seguridad interior, las medidas que se adoptarían para atender la afectación, la institución responsable de implementarlas y su temporalidad (aunque se preveía una prórroga en caso de que subsistiera la condición de afectación). El presidente de la República sería el responsable de emitir y publicar la declaratoria de existencia de una afectación a

⁴³ Proyecto de decreto por el que se reforma la Ley de Seguridad Nacional, *Gaceta del Senado*, 23 de abril de 2009, LX/3SPO-372-682/20288, disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/20288.

la seguridad interior en el *Diario Oficial de la Federación*. En pocas palabras se podría decir que esta iniciativa buscaba, sin declararlo explícitamente, modificar el procedimiento establecido en el artículo 29 de la Constitución general mediante el cual se puede declarar una situación de excepción o de emergencia en nuestro país.⁴⁴ De manera conveniente para el Ejecutivo y las fuerzas armadas, se obviaba la revisión tanto del Congreso de la Unión como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Lisa Sánchez subraya que ante el enorme descontento y resistencia que se generó por parte de la academia y la sociedad civil a la posible reforma de la LSN, la iniciativa se modificó en el Senado, “lo que resultó en el descontento de la cúpula militar, que rechazaba se quisiera controlar su actuar con nuevas disposiciones que prohibieran, por ejemplo, su participación en el control de movimientos sociales o civiles de corte disidente o limitarían el fuero militar”.⁴⁵ De las negociaciones en el Congreso se produjeron modificaciones a la iniciativa presentada —en primer término, presentada por senadores del PRI y en segundo por uno del Partido Verde Ecologista de México (PVEM)—⁴⁶ pero se logró evitar la reforma debido a que desde diferentes espacios se señaló que la iniciativa era contraria a los artículos 21 y 29 de la Constitución general,⁴⁷ por lo que, en caso de insistir en realizar esas modificaciones a la LSN, sería necesario llevar a cabo una reforma constitucional para la cual no existía consenso y no se modificó por el resto del sexenio.

Se ha observado cómo el énfasis de Calderón en recurrir al “recurso castrense en el ámbito policial y de seguridad pública genera la percepción de que esta participación de las fuerzas armadas es inédita”.⁴⁸ Al contrario,

⁴⁴ Cfr. Gutiérrez, Rodrigo *et al.*, “Análisis de las reformas Ley de Seguridad Nacional. Algunos problemas recurrentes. Reflexiones sobre seguridad, democracia y derechos humanos”, *Documento de Trabajo 161*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4653/13.pdf>.

⁴⁵ Sánchez Ortega, Lisa María, *op. cit.*, p. 49.

⁴⁶ Senado de la República, Sesión pública de la Comisión Permanente celebrada en la Ciudad de México, *Diario de Debates*, LXI Legislatura, año II, sesión del 6 de julio de 2011, disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/diario_de_los_debates/documento/2084.

⁴⁷ CDHDF, “La Iniciativa de Reforma a la Ley de Seguridad Nacional contraviene principios fundamentales constitucionales e instrumentos internacionales ratificados por México en materia de derechos humanos”, *Boletín 143/2011*, 27 de abril de 2011, disponible en: <https://cdhcm.org.mx/2011/04/cdhdf-la-iniciativa-de-reforma-a-la-ley-de-seguridad-nacional-contraviene-principios-fundamentales-constitucionales-e-instrumentos-internacionales-ratificados-por-mexico-en-materia-de-derechos-humano/>. Las diferentes iniciativas que se presentaron entre 2009 y agosto de 2011 se analizan en el apartado “Análisis de las reformas de Ley de Seguridad Nacional. Algunos problemas recurrentes”, en Gutiérrez, Rodrigo, *op. cit.*

⁴⁸ Tirado, Erubiel y Moloeznik, Marcos Pablo, *op. cit.*, p. 182.

como he tratado de mostrar hasta ahora, al menos desde los años noventa se intentó establecer un sustento legal que regulara y legitimara las actividades que las fuerzas armadas estaban realizando. Lo que quizá podría decirse que cambió es que los mismos integrantes de las fuerzas armadas fueron quienes comenzaron a exigir el apoyo del Legislativo para aprobar normas que regularizaran sus actividades.⁴⁹

Las motivaciones por parte de las fuerzas armadas para ejercer mayor presión por sustentar legalmente su creciente catálogo de actividades encomendadas aumentaron por la presión que se recibió en el país en sede internacional. Destacan las decisiones, relativamente cercanas en el tiempo, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en las cuales se declara responsable internacionalmente al Estado mexicano por hechos que involucran a las fuerzas armadas.⁵⁰ Esta mayor exposición de los abusos y violaciones a derechos humanos no sólo ponía en riesgo la imagen del Ejército a nivel exterior, sino también interno. Una de las consecuencias directas de estas sentencias que más afectó las prerrogativas de las fuerzas armadas fue la declaración de inconventionalidad del fuero militar que se encontraba contemplado en el artículo 57 del Código de Justicia Militar.⁵¹ En el expediente “Varios 912/2010”, la SCJN también reconoció la inconventionalidad de dicho artículo, y estableció la obligación de las personas juzgadas de realizar un control de convencionalidad que garantizara el debido proceso y las garantías judiciales.

Aunque la cobertura sobre las actividades militares y el discurso militarista se moderaron durante el sexenio de Enrique Peña Nieto respecto del anterior, la política de seguridad no cambió de rumbo y, por el contrario, la participación militar en tareas de naturaleza civil continuó en expansión.

⁴⁹ Robles, Leticia, “Ejército, 9 años sin respuesta del Congreso”, *Excélsior*, 20 de octubre de 2016, disponible en: <http://bit.ly/30PFroZ>.

⁵⁰ En concreto, me refiero a las decisiones: Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 23 de noviembre de 2009, Serie C, núm. 209; Corte IDH, *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México*, Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), Sentencia de 31 de agosto de 2010, Serie C, núm. 216; Corte IDH, *Caso Fernández Ortega y otros vs. México*, Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), Sentencia de 30 de agosto de 2010, serie C, núm. 215; Corte IDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), Sentencia del 26 de noviembre de 2010, serie C, núm. 220.

⁵¹ El artículo se modificó hasta el 13 de junio de 2014, *DOF*, “Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados”, 13 de junio de 2014, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5348649&fecha=13/06/2014#gsc.tab=0.

A pesar de haber prometido cambiar de estrategia de seguridad durante la campaña presidencial, el presidente Peña Nieto revisitó muchas de las políticas de seguridad que se habían implementado en años anteriores.

En agosto de 2014 se creó, mediante una reforma al reglamento de la Ley de la Policía Federal,⁵² la Gendarmería Nacional.⁵³ En el discurso de presentación y abanderamiento, Peña Nieto subrayó el origen mixto de esta nueva división de la Policía Federal, ya que sus elementos tuvieron

formación policial y militar en academias de la Policía Federal y en instalaciones de la Secretaría de la Defensa Nacional... quiero aquí reconocer públicamente la participación decidida, en esta etapa de formación, de la Secretaría de la Defensa Nacional y la de la Secretaría de Marina, porque esta doble formación, policial y militar, asegura que éste sea un cuerpo más sólido, robusto, al servicio de la seguridad de los mexicanos.⁵⁴

Además de la formación civil y militar, la Gendarmería Nacional fue encabezada por Benjamín Grajeda Regalado, ingeniero militar quien tuvo los cargos de capitán de fragata en la Armada de México, y comandante de Infantería de Marina.⁵⁵

En diciembre de 2016, el general Salvador Cienfuegos, entonces secretario de la Defensa Nacional, publicó una nota en el diario *El Universal*,⁵⁶ e hizo un llamado al Poder Legislativo para que regulara las actividades de “seguridad interior” que deberían llevar a cabo las fuerzas armadas. De acuerdo con el secretario, involucrar a las fuerzas armadas en tareas de

⁵² DOF, “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de la Policía Federal”, 22 de agosto de 2014, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5357363&fecha=22/08/2014#gsc.tab=0.

⁵³ Entre los diferentes análisis que se elaboraron en el momento alrededor de este nuevo cuerpo de seguridad destaca el realizado por Moguel, Miguel, *El debate entre políticas de seguridad, democracia y derechos humanos: El caso de la nueva Gendarmería Nacional*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, julio de 2014, disponible en: https://www.casade.org/BibliotecaCasade/FUNNDAR_El-debate-entre-politicas-de-seguridad-democracia-y-derechos-humanos-El-caso-de-la-nueva-Gendarmeria-Nacional.pdf.

⁵⁴ Presidencia de la República, “Palabras del presidente Enrique Peña Nieto, durante la Ceremonia de Presentación y Abanderamiento de la Gendarmería de la Policía Federal”, disponible en: <https://www.gob.mx/epn/prensa/palabras-del-presidente-enrique-pena-nieto-durante-la-ceremonia-de-presentacion-y-abanderamiento-de-la-gendarmeria-de-la-policia-federal>.

⁵⁵ Roa, Adrián, “El comisario Benjamín Grajeda es el nuevo titular de la Gendarmería de México”, *Infodefensa*, 17 de octubre de 2016, disponible en: <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3079956/comisario-benjamin-grajeda-nuevo-titular-gendarmeria-mexico>.

⁵⁶ Redacción, “Cienfuegos: no confundir seguridad interior con seguridad pública”, *El Universal*, 5 de diciembre de 2016, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2016/12/5/cienfuegos-no-confundir-seguridad-interior-con-seguridad-publica/>.

seguridad pública “desnaturaliza” su función de garantizar la seguridad interior —aunque no especifica en qué consiste la diferencia— así como la defensa de la integridad, independencia y soberanía de la nación. Para tener mayor certeza sobre las actividades que deberán realizar

...en la Secretaría de la Defensa Nacional se considera que una ley de seguridad interior que permita proteger tanto a los ciudadanos como a las fuerzas armadas [*sic*] debe prever lo siguiente:

- 1.- Regular la función del Estado para preservar la seguridad interior.
- 2.- Que su aplicación le corresponda al Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, con participación de los tres órdenes de gobierno, fuerzas federales y fuerzas armadas.
- 3.- Que determine las circunstancias y condiciones para el empleo de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interior.
- 4.- Que determine las facultades para que las autoridades federales y las fuerzas armadas realicen acciones de orden interno, orientadas a prevenir amenazas a través de destacamentos de seguridad, patrullajes, reconocimientos, puestos de vigilancia y seguridad a instalaciones estratégicas.
- 5.- Que norme las acciones de seguridad interior orientadas a la normalización del orden interno, mediante operaciones de restauración del orden o de auxilio a la población civil, en caso de necesidades públicas y de desastres.
- 6.- Normar las acciones que realice el gobierno federal en materia de seguridad interior, sin eximir a los gobiernos de los estados o municipios para que asuman sus responsabilidades y exigir que los principios que rijan la seguridad interior incluyan de manera irrestricta el respeto a los derechos humanos.

Después de este catálogo de los contenidos que consideraba necesarios para una Ley de Seguridad Interior, el general Cienfuegos insistió en que la (futura) ley debería regular la intervención gradual de las fuerzas armadas “a fin de hacer frente a riesgos y amenazas que vulneran el orden constitucional y el Estado de derecho”. Aclaró de inmediato que no pretendía que se les asignaran facultades policiales sino establecer reglas claras que definan cuándo, cómo y para qué se emplearían. El problema con que estas actividades no estén contempladas en el marco jurídico es que favorece interpretaciones inadecuadas sobre las tareas que las fuerzas armadas deben realizar. Por el contrario,

Es necesario establecer un procedimiento en el que se definan cuáles son las amenazas a la seguridad interior, quiénes deben atenderlas, qué acciones son las que se desarrollarán, un tiempo, un espacio y una autoridad responsable para su atención, la entidad federativa o región en la que se efectuarán esas acciones, así como la participación de las fuerzas arma-

das, en el caso de requerir su presencia. Lo anterior proporcionará seguridad jurídica a la población y a los integrantes de las Fuerzas Armadas. La urgencia de estructurar el proceso y que sea aprobado por el Poder Legislativo deriva de la necesidad de que se involucre o se responsabilice a todas las autoridades en la atención de los temas de seguridad interior; asimismo, que el empleo de las fuerzas armadas en esta materia tenga un objeto claro, alcanzable y en el menor tiempo posible, en el que se delimiten legalmente las acciones preventivas que de forma permanente puedan o no realizar. Asimismo, se debe regular el uso de la fuerza, para que las autoridades en general y la propia sociedad tengan seguridad y conozcan lo que puedan o no realizar, así como las consecuencias a las que se exponen en caso de que se resistan a las autoridades.

Aclaró que, ante la falta de legislación, la Sedena emitió algunas disposiciones de carácter administrativo para orientarse a nivel interno, pero subrayó la necesidad de normas jurídicas que las respalden. El general termina su texto enfatizando la diferente naturaleza de la seguridad pública y la seguridad interior, recordando que, si se asignaran tareas del primer grupo a las fuerzas armadas, éstas perderían “características propias” del sector castrense y dejarían a México en estado de indefensión.

El texto del general Cienfuegos tuvo una reacción prácticamente inmediata y en los meses sucesivos se presentaron diversas iniciativas legislativas por parte de diferentes bancadas partidistas. Como observa Laura Nelly Medellín, se habían presentado con anterioridad dos iniciativas: una por parte del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano (MC) y una del Grupo del Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

Sin embargo, las iniciativas que más nutrieron el debate parlamentario fueron las del PRI (de los diputados César Camacho y Martha Tamayo), PAN (senador Roberto Gil Zuarth) y PRD (senador Miguel Barbosa). Las tres buscan legislar a partir de lo señalado en el artículo 89 sobre seguridad nacional y, de manera análoga, según su propio criterio, sobre seguridad interior.⁵⁷

La LSI fue aprobada con 248 votos (PRI, PVEM, PES y PAN y PRD), 115 en contra (PAN, PRD y MC) y 48 abstenciones; se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 2017.⁵⁸ Fue duramente criticada

⁵⁷ Medellín Mendoza, Laura Nelly, “La Ley de Seguridad Interior en México: entre la razón de Estado y la justificación de los derechos humanos”, *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, núm. 23, 2018, pp. 142-159.

⁵⁸ DOF, “Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior”, 21 de diciembre de 2017, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508716&fecha=21/12/2017#gsc.tab=0.

por la academia y la sociedad civil⁵⁹ y por diversos órganos constitucionales autónomos que presentaron acciones de inconstitucionalidad, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos.⁶⁰ La SCJN acumuló dichas acciones y declaró la inconstitucionalidad de la totalidad de la ley en la Acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018.

Aunque, al igual que Peña Nieto, el actual presidente Andrés Manuel López Obrador prometió desmilitarizar al país, desde la publicación de su Plan Nacional de Seguridad quedó claro que la política sería la misma. En este documento sostuvo que:

No cabe duda de que, por su lealtad histórica al poder civil, su origen eminentemente popular, su disciplina y su vocación de servicio a la población en casos de desastre, las fuerzas armadas mexicanas constituyen una singularidad en América Latina. Es destacable, asimismo, la ausencia de tendencias oligárquicas en las cúpulas de las instituciones castrenses: aunque no todos los uniformados han ostentado un comportamiento intachable, en las fuerzas armadas nacionales no se han conformado minorías corrompidas, como sucede en otros ámbitos del poder; ni han surgido grupos de intereses económicos ilegítimos, como ocurre en instancias civiles del gobierno federal. En lo sustancial, los soldados y marinos mexicanos fueron y siguen siendo pueblo uniformado. Si el Ejército y la Marina han experimentado desgaste y pérdida de confianza entre algunos sectores de la población, ello se ha debido a órdenes del mando civil de participar en acciones represivas o en funciones policiales para las cuales estas instituciones no han sido facultadas ni capacitadas.

Su gran popularidad y mayoría parlamentaria le permitieron realizar la reforma constitucional que tanto se buscaba desde el sexenio de Calderón, y se sustituyó a la Gendarmería Nacional por la Guardia Nacional. Al igual que su órgano antecesor, la Guardia Nacional tiene un origen mixto, aunque debería ser de naturaleza civil. Pero, a diferencia de la anterior, ésta no depende de la Policía Federal —que fue disuelta— y es ahí donde entró la disputa sobre su pertenencia a la Sedena o al ámbito civil.

Al momento en que escribo este texto, en la SCJN ya se han resuelto algunos de los asuntos que llegaron a ella, y a través de los cuales se ha intentado frenar vía judicial la creciente militarización de la vida pública en el

⁵⁹ Véase, por ejemplo, el documento elaborado por diferentes organismos de la sociedad civil y coordinado por José Antonio Guevara, *Seguridad interior, ¿seguridad para quién?*, disponible en: <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-seguridad-interior.pdf>.

⁶⁰ CNDH, “Demanda de Acción de inconstitucionalidad”, 2018, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Acciones/Acc_Inc_2018_LSI.pdf.

país.⁶¹ Según Andrade, la falta de resolución de los recursos faltantes es una situación cómoda para el gobierno “pero afecta a la sociedad e inclusive a las fuerzas armadas, las que no acaban de tener claridad ni certeza sobre su actuación, porque lo que se ha ido aprobando [*sic*] está impugnado y puede ser declarado inconstitucional en su momento”.⁶²

III. ALGUNOS FACTORES SOCIOPOLÍTICOS QUE FAVORECEN LA MILITARIZACIÓN

Considero, por un lado, que se necesita profundizar en los análisis interdisciplinarios para mejorar los diagnósticos sobre la situación actual y diseñar rutas de salida más efectivas que las que se han propuesto sólo desde el punto de vista normativo. Por ejemplo, algunas teorías sobre la concentración del poder podrían ayudarnos a entender mejor los procesos mediante los cuales las instituciones civiles no necesariamente son eliminadas por completo y sustituidas por otras nuevas, pero sí son debilitadas, usadas y modificadas hasta desnaturalizar los espacios de representación existentes, lo que favorece la concentración del poder. Del mismo modo, en estas teorías podemos encontrar pistas sobre la colaboración, confusión y, en ocasiones, transmisión de facultades, no sólo respecto del poder político sino también económico e ideológico.

Entre quienes defienden el protagonismo militar en la vida pública, por lo general, esbozan dos principales razones por las cuales es adecuado en México que los militares desempeñen funciones de naturaleza civil, pero sobre todo policial. La primera es que el bajo nivel de profesionalización de las policías les impide realizar las actividades necesarias para garantizar la seguridad de las personas, lo cual alimenta una creciente desconfianza pública en dicha institución, la cual siempre ha sido bastante alta. En contraste, las fuerzas armadas son una institución que siempre ha generado confianza en la sociedad mexicana y están altamente preparadas para responder a las amenazas del crimen organizado y, en general, a las de inseguridad. La aceptación y reconocimiento social del que goza el sector castrense, según Moloeznik, es un componente que no debe pasarse por alto, y que seguramente contribuyó para la toma de decisiones en el más alto nivel de

⁶¹ Me refiero a las siguientes acciones de inconstitucionalidad: 46/2016; 137/2022; 62/2019; 63/2019; 64/2019, y CC 90/2020.

⁶² Andrade, Julián, “Los 40 meses del ejército en la Corte”, *Emeequis*, 10 de noviembre de 2022, disponible en: <https://www.m-x.com.mx/analisis/los-40-meses-del-ejercito-en-la-corte->.

conducción política. Efectivamente, tal como se desprende de los resultados de las encuestas de mayor confiabilidad —entre ellas la que se presenta a continuación—, el Ejército (entendido como sinónimo de fuerzas armadas) encabeza las preferencias en el imaginario colectivo mexicano.⁶³ La segunda es que los cuerpos de seguridad pública civiles se caracterizan, supuestamente, por la corrupción e impunidad que existen al interior de los cuerpos de seguridad pública, mientras que el instrumento militar mexicano, por tradición, se encuentra preparado para enfrentar situaciones de riesgo y amenaza de carácter interno.

Yo sugiero mirar hacia algunos factores un poco más complejos para explicar la creciente militarización en México. En primer lugar, el desmantelamiento del aparato estatal que se puede observar con la reducción del gasto público, a partir del argumento de que se trata de burocracias costosas. Este factor se puede constatar en el ámbito de la seguridad con el traslado de recursos humanos y económicos de las instituciones civiles a las castrenses. Si uno de los argumentos recurrentes es que las fuerzas civiles no cuentan con los números de elementos ni con la preparación ni con los recursos necesarios para realizar su trabajo, éstas no sólo no se han fortalecido, sino que en ocasiones parece que se sugiere dar por perdidas a las instituciones civiles.

Segundo, la mayor participación de las fuerzas armadas en tareas civiles ha requerido también una mayor acumulación de recursos económicos. Esta falta de transparencia sobre su ejercicio podría favorecer la concentración de poder y las dinámicas clientelares, podría incluso provocar la desinstitucionalización de las mismas fuerzas armadas debido a que la naturaleza de la relación deja de ser profesional y profesionalizante, y pasa a ser personal y clientelar. En este punto es interesante consultar una de las últimas investigaciones de la organización México Unido Contra la Delincuencia (MUCD), llamada: *El negocio de la militarización en México*.⁶⁴ Entre otros datos interesantes, se registran los sobreejercicios de las fuerzas armadas en los últimos años sin que se especifique en qué se han usado esos recursos, los cuales, además, no en todos los casos han sido aprobados por la Cámara de Diputados y por el Fideicomiso Público de Administración y Pago de Equipo Militar. Uno de los argumentos centrales de este informe es que muchos

⁶³ Moloeznik, Marcos Pablo, “Militarización de la seguridad pública, autonomía de las fuerzas armadas e imperativo de la reforma militar en México”, *El Cotidiano*, vol. 22, núm. 146, noviembre-diciembre de 2007, p. 101.

⁶⁴ MUCD, *El negocio de la militarización en México*, 2022, disponible en: <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2022/09/El-negocio-de-la-militarizacion-version-web.pdf>.

recursos públicos se han transformado en prestaciones propias de las fuerzas armadas. Por ejemplo, señalan que por medio de modificaciones presupuestales el Ejecutivo está financiando un centro deportivo de 218 millones de pesos para los elementos de la Sedena y sus allegados.

En tercer lugar, considero que la desigualdad extrema en nuestro país ha favorecido el mayor protagonismo castrense. El abandono por muchos años de algunas zonas del país ha generado que en algunos lugares permeara con facilidad el crimen organizado. La falta de políticas adecuadas de educación, salud y empleo, entre otras, provocó que los jóvenes, especialmente los hombres de algunas de estas zonas, se convirtieran en lo que alguna vez un profesor de la universidad llamó un “ejército delincencial de reserva”, siguiendo la lógica bélica. Paradójicamente, las pocas alternativas de vida fuera de las dinámicas del crimen organizado convierten la incorporación a las fuerzas armadas en una alternativa que representa la posibilidad de mejorar sus condiciones de vida, sobre todo para las personas que no pertenecen a los estratos socioeconómicos altos y que viven en zonas empobrecidas.

Estas tres dinámicas, por supuesto, se alimentan entre ellas. Entre más se debilita al Estado, más se fortalece la presencia militar y más incentivos tienen las personas que pertenecen a los estratos socioeconómicos bajos de incorporarse a éstas con la expectativa —real o ilusoria— de mejorar sus condiciones de vida. Pero la actividad castrense sólo prevalece bajo el supuesto de que las instituciones civiles estén debilitadas.

El problema y, sobre todo, el reto que representa reconocer las raíces tan profundas y arraigadas de la militarización en México es que no existen soluciones sencillas. Formular respuestas como la ausencia de un Estado de derecho y la consecuente necesidad de fortalecerlo, suelen dejar de lado que por décadas el Estado de derecho ha funcionado de manera sincrónica con el crimen organizado y con la presencia de las fuerzas armadas en zonas empobrecidas del país, en las cuales, además, se luchaba y se lucha por los derechos. No se trataba entonces, y no se trata ahora, de lugares en los cuales el Estado de derecho está ausente, sino que la falta de reconocimiento de las desigualdades profundas ha permitido que a ciertas personas se les considere disponibles, lo cual se demuestra con los altos índices de tortura. La preocupación llega ahora que este trato deshumanizante se ha vuelto generalizado y difundido por todo el territorio nacional.

En muchos sentidos la lectura de la situación nacional respecto de la militarización tiene algunas similitudes con la que Guenther Roth⁶⁵ hace de los Estados que recién se están formando o tratando de consolidar. Para este autor, quien es considerado uno de los grandes herederos del pensamiento weberiano, en este tipo de Estados nuevos (y yo agregaría debilitados) el problema de omitir la dimensión patrimonial de los gobiernos es que se puede confundir al poder como dotado de un componente carismático. En cambio, si se reconocen las dinámicas clientelares, se puede identificar mejor la organización jerárquica y las lealtades más fuertes hacia los superiores inmediatos respecto de quien se encuentra en la cima de la estructura.

IV. CONCLUSIONES

La complejidad del fenómeno de la militarización requiere un análisis desde diferentes miradas disciplinarias para ser estudiado en toda su dimensión. Esta necesidad se puede observar en el momento en que buscamos identificar las diversas causas y los factores que han favorecido la mayor presencia militar en tareas civiles, ya sea de seguridad, o de otros ámbitos de la vida pública. En este capítulo he tratado de reconstruir la trayectoria jurídica a través de la cual las fuerzas armadas han mantenido, y en muchos casos recuperado, su papel predominante en la vida pública de México. Aunque limitada a este aspecto, la lectura permite ver las continuidades de las que podría parecer a simple vista e incita a pensar el problema de la militarización de manera más amplia, no sólo en el marco temporal sino también en las complejas relaciones que siempre han existido entre las autoridades civiles y las militares, reflejadas en el tenso desarrollo jurídico que se analizó a lo largo del texto.

Ante este escenario conviene recordar las palabras de Constant en *El espíritu de conquista* a inicios de siglo XIX sobre la posibilidad de la creación de una “casta puramente militar”. Si ésta se formara, advierte, la misma lógica militar se permearía del espíritu mercantil, dejando atrás las causas que antes la ennoblecían. Al mismo tiempo, sería imposible “mantenerlos en un campo atrincherado; antes bien, se ve obligado a concederles protocolos y dignidades civiles”. Pero éstos no tienen una formación apta para el gobierno civil.

⁶⁵ Roth, Guenther, “Personal Rulership, Patrimonialism, and Empire-Building in the New States”, *World Politics*, vol. 20, núm. 2, 1968, pp. 194-206.

En los ojos del Ejército la multitud civil es vulgo innoble; las leyes, sutilezas inútiles, los procedimientos judiciales demoras insoportables. Por encima de todo aprecian, tanto en las transacciones como en los lances guerreros, la rapidez de las evoluciones. La unanimidad de las opiniones les parece tan necesaria como un uniforme idéntico para las tropas. La oposición se les antoja desorden, el razonamiento revuelto; los tribunales, consejos de guerra; los jueces, soldados a sus órdenes; los acusados, enemigos, los juicios, batallas.

Las experiencias políticas pasadas nos pueden servir como herramientas retóricas para golpear y realizar ataques personales a figuras individuales, o como fuentes de herramientas para analizar los problemas políticos, sociales y jurídicos de nuestros tiempos. Para estudiar la manera en la que se ha buscado, y medianamente logrado, pacificar los conflictos. En otras palabras, reducir las arbitrariedades del poder a través de dinámicas políticas y sociales concertadas, así como de instrumentos jurídicos que las institucionalicen.

Por último, es importante subrayar que México no es el único país en la región que se enfrenta a un fuerte protagonismo militar. En América Latina desde hace algunos años se ha señalado que las fuerzas armadas nacionales se involucran en actividades distintas de las que corresponden al ámbito castrense a iniciativa de las personas titulares de los ejecutivos nacionales. Parece que en nuestros países se observa un militarismo civil para el que la predominancia militar no necesita ni golpes de Estado ni cambios constitucionales.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO MENESES, Guillermo, “Border Walls, Control Operations, and Laws: Some Collateral Effects of the United States-Mexico Border, 1991-2021”, *Frontera Norte*, vol. 34, 13, 2022.
- ANDRADE, Julián, “Los 40 meses del Ejército en la Corte”, *Emeequis*, 10 de noviembre de 2022, disponible en: <https://www.m-x.com.mx/analisis/los-40-meses-del-ejercito-en-la-corte->.
- BENÍTEZ MANAUT, Raúl, “La crisis de seguridad en México”, *Nueva Sociedad*, núm. 220, marzo-abril de 2009, disponible en: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3601_1.pdf.
- BENÍTEZ MANAUT, Raúl, “La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox”, *Foro Internacional*, vol. XLVIII, núm. 1-2, enero-junio de 2008.

BENÍTEZ MANAUT, Raúl, “Militarización con respaldo popular. La transición militar en México 2000-2020”, en BENÍTEZ MANAUT, Raúl y GÓMEZ SÁNCHEZ, Elisa (eds.), *Fuerzas armadas, Guardia Nacional y violencia en México*, México, Friedrich-Ebert-Stiftung oficina México-Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C., 2021.

CABALLERO, José Antonio, “Amparos y abogángsters. La justicia en México entre 1940 y 1968”, en SAAVEDRA HERRERA, Camilo E. (coord.), *Veinte años no es nada: la Suprema Corte y la justicia constitucional antes y después de la reforma judicial de 1994*, México, SCJN, Centro de Estudios Constitucionales, 2018.

Cámara de Diputados, Punto de acuerdo “Proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al titular del Ejecutivo federal a hacer un reconocimiento público los hombres y mujeres que han perdido la vida en el cumplimiento de su deber como miembros de las distintas corporaciones policiales en los tres niveles de gobierno y de las fuerzas armadas y al titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana a respetar los derechos laborales de los elementos de la Policía Federal”, presentado por el diputado Ismael Alfredo Hernández Deras, en representación del coordinador del Grupo Parlamentario, diputado René Juárez Cisneros, 10 de julio de 2019, documento LXIV/1SPR-21-2468/97225, disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_comision_permanente/documento/97225.

CDHDF, “La Iniciativa de Reforma a la Ley de Seguridad Nacional contraviene principios fundamentales constitucionales e instrumentos internacionales ratificados por México en materia de derechos humanos”, *Boletín 143/2011*, 27 de abril de 2011, disponible en: <https://cdhcm.org.mx/2011/04/cdhdf-la-iniciativa-de-reforma-a-la-ley-de-seguridad-nacional-contraviene-principios-fundamentales-constitucionales-e-instrumentos-internacionales-ratificados-por-mexico-en-materia-de-derechos-humano/>.

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A. C., *Informe poder militar. La Guardia Nacional y los riesgos del renovado protagonismo castrense*, México, 2021.

CNDH, “Demanda de acción de inconstitucionalidad”, 2018, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Acciones/Acc_Inc_2018_LSI.pdf.

CORTEZ SALINAS, Josafat y SALAZAR REBOLLEDO, Grisel, “La construcción de la independenciam y del poder de la Suprema Corte de Justicia en México. Explicando la Reforma Judicial de 1994”, *Estudios Políticos (México)*, núm. 46, 2019.

ENRÍQUEZ RUBIO, Ernesto, “Seguridad nacional, interna humana y pública.

El papel insustituible de las policías locales”, en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio e ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL, Olga (coords.), *La justicia penal en México. Balance de dos décadas (2000-2020)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021.

Fundar Centro de Análisis e Investigación, *El debate entre políticas de seguridad, democracia y derechos humanos: El caso de la nueva Gendarmería Nacional*, México, julio de 2014, disponible en: https://www.casede.org/BibliotecaCasede/FUNDAR_El-debate-entre-politicas-de-seguridad-democracia-y-derechos-humanos-El-caso-de-la-nueva-Gendarmeria-Nacional.pdf.

GARDUÑO VALERO, Guillermo, Javier Rolando, “Entre los actores no estatales frente al Estado: Una vía para la militarización de un conflicto de largo plazo”, en MOLOEZNIK, Marcos Pablo y MEDINA NÚÑEZ, Ignacio (coords.), *Contextualizaciones latinoamericanas. Proceso de militarización de la seguridad pública en América Latina*, Jalisco, Universidad de Guadalajara, 2019.

Gobierno de los Estados Unidos de América-Departamento de Defensa, *Border Patrol Strategic Plan 1994 and Beyond*, disponible en: <https://s3.documentcloud.org/documents/355856/border-patrol-strategic-plan-1994-and-beyond.pdf>.

GUEVARA, José Antonio (coord.), *Seguridad interior, ¿seguridad para quién?*”, disponible en: <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-seguridad-interior.pdf>.

GUTIÉRREZ, Rodrigo *et al.*, “Análisis de las reformas Ley de Seguridad Nacional. Algunos problemas recurrentes. Reflexiones sobre seguridad, democracia y derechos humanos”, *Documento de Trabajo 161*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4653/13.pdf>.

HERRERA BELTRÁN, Claudia, “El gobierno se declara en guerra contra el hampa; inicia acciones en Michoacán”, *La Jornada*, 12 de diciembre de 2006, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2006/12/12/index.php?article=014n1pol§ion=politica>.

LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis, “Análisis de la reforma constitucional y de la iniciativa de Ley sobre Seguridad Nacional”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 12, 2005.

MADRAZO LAJOUS, Alejandro, “El impacto de la política de drogas 2006-2012 en la legislación federal”, *Cuaderno de Trabajo del Programa de Política de Drogas*, Aguascalientes, CIDE, núm. 7, 2014.

MADRAZO, Alejandro y BARRETO, Antonio, “Undermining Constitutionalism in The Name of Policy: The Constitutional Costs of The War on

- Drugs”, *New York University Journal of Legislation and Public Policy*, vol. 21, núm. 3, 2018.
- MEDELLÍN MENDOZA, Laura Nelly, “La Ley de Seguridad Interior en México: entre la razón de Estado y la justificación de los derechos humanos”, *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, núm. 23, 2018.
- MEDINA LINARES, Mayolo, “Sistema Nacional de Seguridad Pública”, en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y VARGAS CASILLAS, Leticia (coord.), *Las reformas penales de los últimos años en México (1995-2000)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- MOLOEZNIK, Marcos Pablo, “Militarización de la seguridad pública, autonomía de las fuerzas armadas e imperativo de la reforma militar en México”, *El Cotidiano*, vol. 22, núm. 146, noviembre-diciembre de 2007.
- MOLOEZNIK, Marcos Pablo, “Seguridad interior, un concepto ambiguo”, *Revista IUS*, vol. 13, núm. 44, junio de 2019.
- MONTE MADRIGAL, Juan Antonio del, “La securitización de la frontera México-Estados Unidos en tiempos pre y pospandémicos”, *Nómadas*, núm. 54, 2021.
- MORALES ROSAS, Sabina y PÉREZ RICART, Carlos A., “Militarización: una propuesta conceptual basada en el caso mexicano (1995-2012)”, *MvB Documento de trabajo no. 2*, Berlín, México vía Berlín e. V., 2014.
- MUCD, “El negocio de la militarización en México”, 2022, disponible en: <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2022/09/El-negocio-de-la-militarizacion-version-web.pdf>.
- Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, “Reformando los Rangos: La Narcoviolencia y la Necesidad de Reforma Policiaca en México”, MEYER, Maureen y ATWOOD, Roger, 29 de junio de 2007, disponible en: <https://pdpa.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/mexico/evaluaciones/wola.pdf>.
- PIÑEYRO, José Luis, “Relaciones cívico-militares en México. Cambios y continuidades”, en DIAMINT, Rut, (ed.), *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Universidad Torcuato di Tella-Grupo Editor Latinoamericano Nuevohacer, 1999.
- Presidencia de la República, “Palabras del presidente Enrique Peña Nieto, durante la Ceremonia de Presentación y Abanderamiento de la Gendarmería de la Policía Federal”, disponible en: <https://www.gob.mx/epn/prensa/palabras-del-presidente-enrique-pena-nieto-durante-la-ceremonia-de-presentacion-y-abanderamiento-de-la-gendarmeria-de-la-policia-federal>.

Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012, disponible en: <https://paot.org.mx/centro/programas/federal/07/pnd07-12.pdf>.

RAPHAEL PRIEGO, Sebastián, “¿Por qué en México la militarización y la democratización han sido dos caras de la misma moneda? Un estudio sobre la dependencia de la trayectoria en la militarización de la seguridad pública en México”, *Cuaderno de Trabajo del Programa de Política de Drogas*, Aguascalientes, CIDE, núm. 42, 2022.

Redacción, “Cienfuegos: no confundir seguridad interior con seguridad pública”, *El Universal*, 5 de diciembre de 2016, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2016/12/5/cienfuegos-no-confundir-seguridad-interior-con-seguridad-publica/>.

Redacción, “México Seguro, un ensayo sangriento”, *Revista Proceso*, 24 de septiembre de 2006, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2006/9/24/mexico-seguro-un-ensayo-sangriento-1163.html>.

ROA, Adrián, “El comisario Benjamín Grajeda es el nuevo titular de la Gendarmería de México”, *Infodefensa*, 17 de octubre de 2016, disponible en: <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3079956/comisario-benjamin-grajeda-nuevo-titular-gendarmeria-mexico>.

ROBLES, Leticia, “Ejército, 9 años sin respuesta del Congreso”, *Excélsior*, 20 de octubre de 2016, disponible en: <http://bit.ly/30PFrvZ>.

ROSADO PULIDO, Óscar M., “Origen de la militarización de la seguridad pública en México: análisis histórico de la Acción de inconstitucionalidad 1/96”, *Blog del CEC*, SCJN, Centro de Estudios Constitucionales, 2020, disponible en: <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/origen-de-la-militarizacion-de-la-seguridad-publica-en-mexico-analisis-historico-de-la>.

ROTH, Guenther, “Personal Rulership, Patrimonialism, and Empire-Building in the New States”, *World Politics*, vol. 20, núm. 2, 1968.

SAAVEDRA HERRERA, Camilo E. (coord.), *Veinte años no es nada: la Suprema Corte y la justicia constitucional antes y después de la reforma judicial de 1994*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, 2018.

SÁNCHEZ ORTEGA, Lisa María, “La militarización de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales”, en BENÍTEZ MANAUT, Raúl y GÓMEZ SÁNCHEZ, Elisa (eds.), *Fuerzas armadas, Guardia Nacional y violencia en México*, México, Friedrich Ebert Stiftung y Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2021.

SÁNCHEZ, Lisa y ÁLVAREZ, Gerardo, “Militarización y militarismo en México”, en ROBLEDO HOECKER, Marcos y VERDES-MONTENEGRO, Fran-

cisco (eds.), *Militarización, militarismo y democracia ¿nuevas tendencias en América Latina?*, Madrid, Fundación Carolina, 2021.

Sedena, Segundo Informe de Labores, periodo del 1 de septiembre de 2007 al 31 de agosto de 2008, disponible en: http://www.sedena.gob.mx/pdf/informes/segundo_informe_labores.pdf.

Senado de la República, “Proyecto de decreto por el que se reforma la Ley de Seguridad Nacional”, *Gaceta del Senado*, jueves 23 de abril de 2009, LX/3SPO-372-682/20288, disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/20288.

Senado de la República, “Sesión pública de la Comisión Permanente Celebrada en la Ciudad de México”, *Diario de debates*, LXI Legislatura, año II, sesión del 6 de julio de 2011, disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/diario_de_los_debates/documento/2084.

SEPÚLVEDA IGUINIZ, Ricardo, “Artículo 21. Sistema de seguridad pública y los derechos humanos”, en FERRER MACGREGOR, Eduardo *et al.* (coords.), *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, Konrad Adenauer Stiftung, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. II, 2013.

SERRANO, Sandra, “La SCJN y la militarización del país: una justificación con forma legal. Análisis de la Acción de inconstitucionalidad 01/1996”, en SALAZAR, Pedro *et al.* (coords.), *Diez sentencias emblemáticas de la Suprema Corte*, México, UNAM, Instituto Investigaciones Jurídicas, 2019.

SOTOMAYOR VELÁZQUEZ, Arturo, “Diagnóstico de las relaciones cívico-militares en América Latina: avances y retrocesos en materia de política de defensa”, *Documento de trabajo 142*, México, CIDE, División de Estudios Internacionales, 2006.

TIRADO, Erubiel y MOLOEZNIK, Marcos Pablo, “Fuerzas armadas y poder político en México, 2006-2012: ¿control civil o tutelaje militar?”, en BRAVO AGUILAR, Nauhcatzin T. y GARCÍA MURILLO, José Guillermo (coords.), *Balance e impacto de las políticas públicas federales en materia de seguridad en la gestión de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)*, Zapopan, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, 2014.

TORRES, Rubén, “Bajo análisis, amparo solicitado por Gutiérrez Rebollo: juez”, *El Economista*, 15 de diciembre de 2009, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Bajo-analisis-amparo-solicitado-por-Gutierrez-Rebollo-juez-20091214-0097.html>.

CAPÍTULO SEXTO

MILITARIZACIÓN DIRECTA DESDE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS Y RETOS DE INVESTIGACIÓN DE LA MILITARIZACIÓN INDIRECTA EN MÉXICO

Sergio PADILLA OÑATE*
Carlos SILVA FORNÉ**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Militarización directa y sus consecuencias en violaciones a los derechos humanos*. III. *La militarización de las policías en México*. IV. *Conclusiones*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La militarización de la seguridad pública en México no puede continuar analizándose desde un marco esencialista en el que se asume que las fuerzas armadas son instituciones entrenadas para la guerra y que las policías son instituciones especializadas en el servir y proteger. Los estudios recientes sobre el tema han aportado evidencia que nos conduce a repensar esa aseveración casi canónica si pretendemos entender a fondo las consecuencias que ha tenido ese proceso para el país y encontrar soluciones plausibles. Por lo tanto, el principal objetivo de este capítulo es presentar una revisión de los estudios recientes sobre el tema, así como información actualizada sobre la evolución del fenómeno con el fin de presentar un panorama más complejo de la militarización de la seguridad pública en donde la línea entre lo policial y lo militar se ha borrado.

* Investigador posdoctoral en la Universidad de Guanajuato.

** Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Para cumplir con lo antes mencionado el capítulo se divide en dos grandes apartados. En el primero se aborda la militarización directa, es decir, el desempeño del Ejército en el campo de la seguridad pública. Debido a que la mayoría de los estudios se han concentrado en esta perspectiva analítica, se desarrolla una lectura crítica y minuciosa de los hallazgos para dar cuenta de cómo las fuerzas armadas, principalmente el Ejército, están experimentando un proceso de *policización* que se ha expresado en la disminución de prácticas de tortura durante las detenciones, uso letal de la fuerza y quejas por violaciones a derechos humanos.

El segundo apartado se concentra en la militarización indirecta o militarización de las policías. Se trata de un fenómeno poco estudiado en el caso mexicano, pero que en años recientes han surgido investigaciones que han dado cuenta del arribo de militares a instituciones policiales, no sólo en puestos directivos sino prácticamente en todos los niveles de las policías favoreciendo la adopción de formas de entrenamiento, equipamiento, organización y operación castrense. A su vez, se muestra cómo el proceso de militarización de las policías se ha desarrollado al mismo tiempo y, por tanto competido, con otras iniciativas de reforma policial que buscan desarrollar esquemas contrarios al militarizado. El capítulo finaliza señalando los límites de la información presentada y la apertura a nuevas preguntas de investigación para contribuir a un análisis más detallado del proceso de militarización que sirvan de base para diagnósticos y propuestas realistas de política pública.

II. MILITARIZACIÓN DIRECTA Y SUS CONSECUENCIAS EN VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

Dos preocupaciones han acompañado la notoria expansión de la participación de las fuerzas armadas mexicanas en tareas de seguridad pública al inicio del gobierno de Felipe Calderón, y que continúan hasta el día de hoy: ¿Ha sido efectiva para la disminución de la violencia delictiva? ¿Ha provocado una crisis en materia de violaciones a los derechos humanos? La primera preocupación ha sido más amplia en términos sociales y políticos, la segunda más restringida al activismo de los derechos humanos y a la academia. Sin embargo, en casos graves de violaciones a los derechos humanos, en particular cuando la violencia estatal alcanzó a víctimas que no fueron estigmatizadas como “delinquentes”, esa preocupación escaló en la esfera pública y alcanzó a la escena política y a la sociedad toda.

El diagnóstico detrás de la necesidad de la participación directa de las fuerzas armadas en tareas de seguridad fue la incapacidad de las policías locales para enfrentar la violencia que ejercían grupos de la delincuencia organizada. Ésta se describía, con frecuencia, como un problema de medios, en especial de armamento, por parte de las policías locales para enfrentar a grupos de delincuencia (que habían escalado en su capacidad de ejercer la violencia y en su uso para alcanzar sus objetivos). Pero también se advertían otros problemas estructurales de las policías locales: falta de profesionalización¹ y disciplina, así como prácticas extendidas de corrupción.² Ante las dificultades políticas, logísticas y temporales para la transformación de las policías, las fuerzas armadas se presentaban como un cuerpo ya disponible, con mejor armamento, disciplina, y resistente ante las redes de corrupción. Tres características sobre las que se fundaba la expectativa de una mayor probabilidad de éxito al enfrentar a la violencia delincuencial.³

Con relación a la primera preocupación por la mayor participación de militares y marinos en tareas de seguridad, y ante el crecimiento inusitado

¹ Arellano, Efrén y Alvarado, Arturo (eds.), *Políticas de seguridad pública*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2010; Sabet, Daniel, *Police Reform in Mexico: Informal Politics and the Challenge of Institutional Change*, Stanford, Stanford University Press, 2012; Alvarado, Arturo y Padilla, Sergio, “Organización policial y debilidad institucional. Balance de las capacidades de las policías estatales”, *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, México, año 42, núm. 90, 2021, pp. 11-47.

² Alvarado, Arturo, “The Industrial Organization of Police Work”, ponencia presentada en el Encuentro Anual de la American Sociological Association, Boston, MA, 2008; Azaola, Elena, y Ruiz, Miguel Ángel, *Investigadores de papel. Poder y derechos humanos entre la Policía Judicial de la Ciudad de México*, México, Fontamara, 2009. Las policías locales fueron capaces de regular (y vincularse con) la delincuencia común y mantener cierto nivel de “orden” público, con prácticas y objetivos tanto legales como ilegales. Pero los cambios en los grupos de delincuencia organizada, su mayor desarrollo, uso de la violencia y recursos para establecer redes de corrupción más asimétricas a su favor, transformó los problemas de inseguridad delictiva dándoles mayor autonomía de las policías locales, a la vez que los mecanismos de represión ilegal centralizada y el control político autoritario se erosionaban por el avance del pluralismo político democrático. Alvarado, Arturo y Arzt, Sigrid (eds.), *El desafío democrático de México: seguridad y Estado de derecho*, México, El Colegio de México, 2001; Snyder, Richard y Durán Martínez, Angélica, “Drugs, Violence, and State-sponsored Protection Rackets in Mexico and Colombia”, *Revista Colombia Internacional*, núm. 70, 2009, pp. 61-91.

³ Rubido, Monte Alejandro, “Políticas de seguridad en México”, Seminario Internacional Seguridad en Democracia, Chetumal, Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo, Universidad Autónoma de Madrid y Universidad de Quintana Roo, 2010. Para un análisis pormenorizado de las posiciones iniciales del presidente, y del respaldo que obtuvo de otros actores políticos y sociales, se sugiere consultar Astorga, Luis, *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, México, Grijalbo, 2015.

de los homicidios dolosos en México del 2008 al 2011, se publicaron varios estudios que mostraron cómo la presencia de operativos de las fuerzas armadas o de enfrentamientos con presuntos miembros de la delincuencia organizada fueron un catalizador o un factor directo del aumento de la violencia en el corto y/o en el mediano plazo.⁴ Sin embargo, más complejo era determinar qué rasgo de lo “militar” o de su estrategia de lucha contra la delincuencia organizada tuvo como consecuencia no deseada el aumento, y no la disminución, de la violencia. El mayor uso de la fuerza letal por parte de los militares es un factor que pudo incentivar la escalada de esos años, pero tal vez no tanto en sí mismo, sino por la forma que asumió la represión sobre los distintos grupos delictivos. Si la represión es indistinta y generalizada a todos los grupos delictivos (represión incondicionada) trae consigo incentivos para que todos los actores incrementen también la violencia. Mientras que una estrategia de “represión condicionada” (a los grupos más violentos, e incluso al interior de cada grupo delictivo, a quienes superan ciertos umbrales de violencia) sería mucho más efectiva.⁵

Con relación a la segunda pregunta, si la participación de los militares podía generar una crisis en materia de derechos humanos, la expectativa siempre fue menos optimista. No se esperaba que las fuerzas armadas fueran a tener prácticas operativas más cercanas al respeto de los derechos humanos que las policías. Tal vez rasgos de mayor disciplina y supuesta menor presencia de redes de corrupción podían dar base a expectativas de mayor respeto a los límites de la ley, pero su orientación hacia un uso de la fuerza sin restricciones⁶ y la construcción de un “enemigo” a derrotar, empujaban

⁴ Merino, José, “Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: una medición”, *Revista Nexos*, 2011, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=14319>; Escalante, Fernando, “Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso”, *Revista Nexos*, 2011, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=14089>; Espinoza, Valeria y Rubin, Donald, B., “Did the Military Interventions in the Mexican Drug War Increase Violence?”, *The American Statistician*, vol. 69, núm. 1, 2015, pp. 17-27; Atuesta, Laura, “Las cuentas de la militarización”, *Revista Nexos*, 2017, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=31552>.

⁵ Lessing, Benjamin, *Making Peace in Drug Wars. Crackdowns and Cartels in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.

⁶ Las fuerzas armadas no se orientan en su formación por principios de necesidad y proporcionalidad en el uso de la fuerza. Véase Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, Resolución 34/169 de la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobada el 17 de diciembre de 1979, disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx>; “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptados en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente”, 7 de septiembre de 1990, La Habana, Cuba, disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms>; en ellos se establece que el uso de

claramente en sentido contrario.⁷ Más aún si los militares mantenían su fuerte reticencia a rendir cuentas ante las autoridades civiles.

Por lo tanto, ¿hubo un aumento significativo de las violaciones a los derechos humanos por parte de las fuerzas armadas con relación a las policías en México desde el gobierno de Calderón hasta el actual? ¿El patrón de violaciones a los derechos humanos por parte de los militares fue estable o variable durante los distintos gobiernos? ¿La frontera entre la operatividad militar y policial se ha desdibujado durante el período? A estas preguntas nos abocamos en el resto de este primer apartado.

1. *Patrones de violaciones a los derechos humanos por parte de las fuerzas armadas*

Las hipótesis detrás de varios estudios es que la participación directa de los militares en tareas de seguridad pública conduce a una más alta frecuencia de violaciones a los derechos humanos en comparación con las policías. Los casos de uso excesivo de la fuerza, ejecuciones extrajudiciales y tortura por parte de los militares serían superiores a los de las fuerzas policiales en sus distintos niveles de gobierno por las características de la formación militar, y sus mayores posibilidades de permanecer impunes (más fuerza letal, menos controles). Sin embargo, esta hipótesis, válida para el inicio de la participación militar en tareas de seguridad, es difícil sostenerla de la misma manera con el correr de los años. Hacerlo supondría una conceptualización fija de las características de lo militar y lo policial. Supondría que las prácticas policiales y militares no se verían mutuamente afectadas por su interrelación, por el contacto con otras instituciones del Estado y con la compleja realidad social sobre la que operan. Una visión más *procesual* y relacional de la idea de militarización directa esperaría que las tareas operativas se vean afectadas por los cambios en el contexto interno de la organización, buscando adaptarse a las nuevas tareas, y por aprendizaje por el contacto con el entorno externo de su relación con la sociedad. A estos procesos de intercambio por la participación de militares en tareas de seguridad se les ha

la fuerza letal debe tener carácter excepcional, y que siempre debe desarrollarse con respeto de los derechos humanos y a los principios de legalidad, necesidad, moderación y proporcionalidad.

⁷ Silva, Carlos y Padilla, Sergio, “Tortura en la guerra contra el narcotráfico en México, entre la militarización, el control político y el nuevo sistema de justicia penal”, *Latin American Law Review*, núm. 4, 2020, pp. 107-128, disponible en: <https://doi.org/10.29263/lar04.2020.05>.

dado en llamar *constabularisation* o *policización* de los militares, y militarización de las policías.⁸

Si bien existe en los primeros años de la participación militar en tareas de seguridad pública un claro incremento de los patrones de violaciones a los derechos humanos, estos patrones tienen cambios sustanciales con el paso de los años que difuminan las fronteras entre el actuar militar y policial. La imagen final, a partir de la evolución de distintos indicadores, tiene muchos más matices que el lugar común de un proceso indistinto de militarización en el país en los últimos tres sexenios.

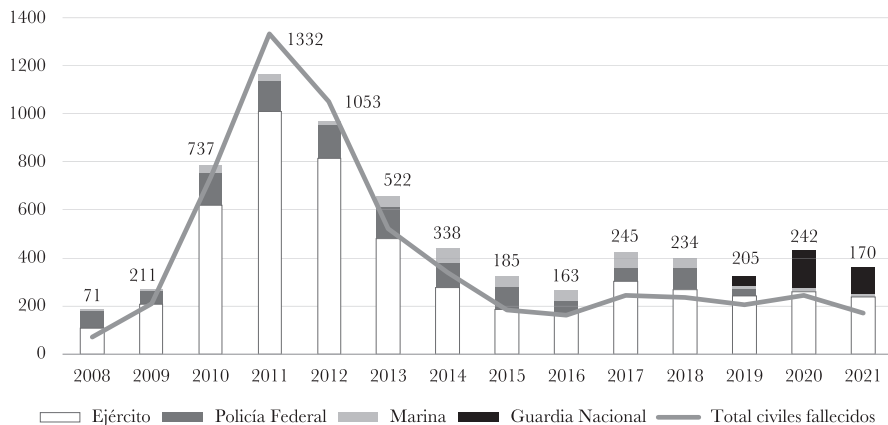
2. *La intensidad del conflicto de las fuerzas armadas con los grupos de delincuencia organizada*

Cambios relevantes en la actividad militar en tareas de seguridad pública y en sus consecuencias en materia de derechos humanos, durante los gobiernos de Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador, se pueden apreciar a partir de varios indicadores. El primero refiere a la intensidad del conflicto con los grupos de delincuencia organizada. Para ello consideramos el número de enfrentamientos de las distintas fuerzas de seguridad federales, militares y policiales.

Al aumentar el despliegue de soldados de la Sedena —y posteriormente, en menor medida, de marinos de la Semar—, guiados por un discurso de guerra, la expectativa era el incremento notorio de los enfrentamientos. En la gráfica 5, que incluye a todas las fuerzas de seguridad federales, vemos que este fue el caso durante los años del gobierno de Calderón (2008-2012). Sin embargo, durante el gobierno de Peña Nieto (periodo 2013-2018) existió un descenso muy pronunciado hasta 2016. Luego, los enfrentamientos (representados en la gráfica por las columnas) aumentan en 2017 y se estabilizan entre los 300 y los 400 al año hasta 2021. Casi una tercera parte del pico de enfrentamientos de 2011.

⁸ Easton, Marleen y Moelker, René, “Police and Military: Two Worlds Apart? Current Challenges in the Process of Constabularisation of the Armed Forces and Militarisation of the Civilian Police”, *Blurring military and police roles*, Boom Juridische Uitgevers, 2010, pp. 11-27.

GRÁFICA 5. ENFRENTAMIENTOS DE LAS FUERZAS FEDERALES CON PRESUNTOS MIEMBROS DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA Y TOTAL DE CIVILES FALLECIDOS 2008-2021



FUENTE: Elaboración propia a partir de la base de datos del Programa de Seguridad Ciudadana, Universidad Iberoamericana CDMX; Guardia Nacional 2800100001221, 332259822000230, 332259821000099; Sedena 330026421000345, 0000700170620; Semar 330026622000617, disponible en: <https://seguridadviciivil.ibero.mx/2022/08/09/existe-la-estrategia-de-abrazos-no-balazos/>.

El descenso en la intensidad del conflicto en enfrentamientos implica también la caída significativa del número de civiles muertos como consecuencia del uso de la fuerza letal, cifra que se estabiliza desde 2015, a mitad del gobierno de Peña Nieto, levemente por encima y por debajo de los 200 fallecidos (con un menor promedio de muertos por enfrentamiento claramente inferior a los años del gobierno de Calderón). La disminución de la intensidad del conflicto es un dato importante en su consecuencia en el número de violaciones a los derechos humanos. Aunque las violaciones a los derechos humanos de las fuerzas federales persistan en porcentajes similares, y sean de gran preocupación, la caída de los enfrentamientos lleva a totales menores en posibles casos de ejecuciones extrajudiciales y otros abusos posibles. Pero dos preguntas permanecen: ¿persiste el mismo nivel de abuso de la fuerza letal?, y ¿hay una diferencia significativa en los abusos de las fuerzas federales militares y policiales?

3. *Abuso de la fuerza letal*

Al no contar con investigaciones de calidad cada vez que el Estado recurre a la fuerza letal, no es sencillo determinar los casos en que se ha usado de manera abusiva o legítima. Ante dicha carencia se recurre a indicadores de abuso de la fuerza letal, siendo dos los principales: la razón entre muertos civiles y muertos de las fuerzas de seguridad en enfrentamientos, y el índice de letalidad producto de la razón entre civiles muertos y heridos por parte soldados, marinos o policías.⁹ Estos indicadores toman como base para su definición principios internacionales que deben regir para el uso de la fuerza letal por parte de los Estados, en este caso en particular los principios de necesidad, moderación y proporcionalidad.

Para todo el periodo en el que el Ejército compartió tareas de seguridad con la Policía Federal, de 2008 a 2019, el índice de letalidad —cuyo umbral de preocupación son valores por encima de la unidad— fue de 5.5, y el de la Policía Federal de 3.2. Los valores globales confirman la hipótesis de un mayor abuso en el uso de la fuerza de los militares con relación a policías, pero las variaciones a lo largo del tiempo son importantes. De 2013 a 2017, durante buena parte del sexenio de Peña Nieto, el índice de letalidad de la Policía Federal fue superior a la del Ejército, y en 2013 alcanzó a 16.7 civiles muertos por cada civil herido, un valor del índice de letalidad muy por encima del más elevado del Ejército (9.5 en 2012).¹⁰ En segundo lugar, el índice de letalidad del Ejército tuvo un aumento notorio durante el gobierno de Felipe Calderón, un fuerte descenso durante el gobierno de Peña Nieto, y un aumento inicial pero un posterior descenso durante el actual gobierno. La tendencia general de aumento, posterior descenso y estabilización es compatible con un proceso de paulatina adaptación de las prácticas militares a las nuevas tareas. El valor del índice de letalidad del Ejército permanece por encima de los umbrales de preocupación, pero con promedios por debajo del periodo 2010-2012 del sexenio de Calderón y el inicio del gobierno de Peña Nieto.

Sin embargo, con respecto al segundo indicador de abuso de la fuerza letal, en el número de civiles muertos por cada miembro muerto del Ejército en enfrentamientos, el resultado muestra que desde 2018 en adelante se mantienen valores por arriba del umbral de preocupación, de diez (o hasta quince) iguales o superiores a los alcanzados en los años de mayor uso de la

⁹ Cano, Ignacio *et al.*, *Monitor del uso de la fuerza letal en América Latina y el Caribe*, México, CIDE, 2021, disponible en: <http://www.monitorfuerzaletal.com>.

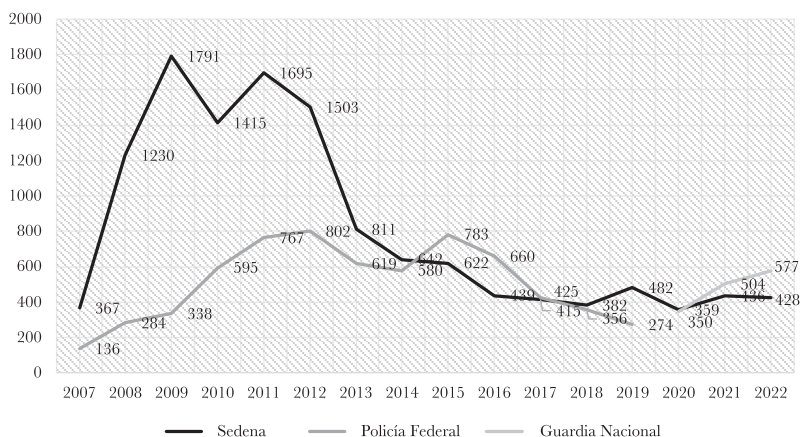
¹⁰ Silva, Carlos *et al.*, “Informe México”, *Monitor del uso de la fuerza letal en América Latina: un estudio comparativo de Brasil, Colombia, El Salvador, México y Venezuela*, México, CIDE, 2021.

fuerza letal durante el gobierno de Felipe Calderón. En 2020 alcanzó a 39.5 (murieron seis soldados y 237 civiles en enfrentamientos). El indicador no muestra una evolución “positiva” de mayor proporcionalidad en el uso de la fuerza desde los picos alcanzados de 2010 a 2012. Una lectura posible de los tres indicadores para el Ejército a lo largo de los sexenios es que la intensidad del uso de la fuerza letal disminuyó significativamente, y también se habrían atenuado los casos de ejecuciones extrajudiciales (no desaparecido, por supuesto) en los gobiernos de Peña Nieto y López Obrador, en comparación con el sexenio de Felipe Calderón, pero se mantiene la vulneración del principio de proporcionalidad. La relación entre civiles muertos y heridos sigue siendo preocupante, pero ha mejorado con los años, y la fuerza letal del Ejército es más selectiva, menos frecuente, pero cuando se activa lo hace a niveles más allá de los riesgos reales que enfrenta.

4. *Quejas por violaciones a los derechos humanos*

Otros dos indicadores ayudan a visualizar una imagen más completa de la comparación entre policías y militares con relación a prácticas violatorias de los derechos humanos: las quejas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y la probabilidad de tortura en detenciones. Una forma de visualizar el primer indicador es a través del número de quejas que recibieron la Sedena, la Policía Federal y la Guardia Nacional ante la CNDH (véase la gráfica 6).

GRÁFICA 6. QUEJAS ANTE LA CNDH DE LA SEDENA, POLICÍA FEDERAL Y GUARDIA NACIONAL 2007-2022



FUENTE: Informes anuales de la CNDH 2007-2022.

El primer tramo de la gráfica, con el inicio de la “guerra contra las drogas”, aumenta de forma notable los totales de las quejas tanto del Ejército como de la Policía Federal, pero es claro el mayor crecimiento en el caso del Ejército. Esta tendencia se alinea con la expectativa de un mayor número de violaciones a los derechos humanos si los militares participan en tareas de seguridad pública con relación a las policías.¹¹ Pero a partir de 2013 el comportamiento cambia. En el mismo período que el índice de letalidad de la Policía Federal fue mayor al del Ejército, las quejas del Ejército caen significativamente, las gráficas se cruzan, y en algunos años las quejas de la Policía Federal alcanzan valores más elevados que el Ejército. El diagnóstico sobre las diferencias operativas entre lo militar y lo policial con relación a las violaciones a los derechos humanos se hace más difuso luego del periodo 2008-2012.

El problema de una simple comparación de la evolución del total de las quejas es no saber si las condiciones y las características de los espacios en los que se han desplegado los militares para realizar tareas de seguridad, o su número, son las mismas que para la Policía Federal. La brecha en las quejas por violaciones a los derechos humanos podría derivar de esas diferencias y no de las formas de operar propias de militares y policías. Es necesario recurrir a estudios con un mejor diseño y controles estadísticos para comparar el resultado de las prácticas policiales y militares con relación a las violaciones a los derechos humanos. Por ejemplo, Flores-Macías y Zarkin¹² toman como unidad el año-municipio y comparan entre sí aquellos con características similares (igualados en nivel de violencia, guerra entre grupos delictivos, población, desarrollo, etcétera) pero diferenciándose en el despliegue (o no) del Ejército en tareas de seguridad. Estiman los resultados de dicha presencia en las quejas graves por violaciones a los derechos humanos en el corto y el mediano plazo. El resultado es que la tasa de quejas contra las fuerzas federales por violaciones graves a los derechos humanos aumenta de manera significativa en el primer año y en los siguientes del despliegue del Ejército en tareas de seguridad.

Se trata de un resultado que robustece la hipótesis de que la forma en la que operan los militares en tareas de seguridad implica un aumento significativo de las violaciones a los derechos humanos con relación a las policías.

¹¹ Gaussens, Pierre y Jasso González, Carolina, “Militaryization of Public Security and Violation of Human Rights in Mexico (2000-2020)”, *The Age of Human Rights Journal*, núm. 15, 2020, pp. 26-50, disponible en: <https://doi.org/10.17561/tahrj.v15.5783>.

¹² Flores-Macías, Gustavo y Zarkin, Jessica, “The Consequences of Militarized Policing for Human Rights: Evidence from Mexico”, *Comparative Political Studies*, vol. 57, núm. 3, 2023, disponible en: <https://doi.org/10.1177/00104140231168362>.

Sin embargo, otro resultado del estudio es de gran interés: en los municipios donde se sostiene la presencia del Ejército por muchos años seguidos, la diferencia entre la más alta tasa de violaciones a los derechos humanos por parte de los militares se va cerrando cada vez más con relación a las policías (los datos del estudio llegan hasta 2016). La brecha entre militares y policías se reduce, a la vez que disminuye el total de quejas que señalan a la Sedena como responsable.¹³

La militarización directa tiene un importante impacto al inicio en las tasas de violaciones a los derechos humanos, pero con los años continuados en tareas de seguridad, la diferencia con lo policial (que se ve también impactado por la presencia militar) se estrecha. El aprendizaje propio de la experiencia operativa, las transformaciones en la Sedena alrededor de la Policía Militar, los cambios en el entrenamiento o en las órdenes jerárquicas por las presiones desde la sociedad civil, se anotan entre los posibles factores.¹⁴ Un resultado similar, con un inicial aumento de los casos por parte del Ejército y luego, años más tarde, una probabilidad igual o inferior a la de algunas policías se encuentra en el análisis de los casos de tortura luego de las detenciones.

5. Detenciones, prácticas de tortura y tiempos de traslado

Al igual que con la intensidad de los enfrentamientos y la disminución en las quejas relacionadas con violaciones a los derechos humanos, las prácticas de tortura policial y militar luego de las detenciones presentan cambios significativos a lo largo de los años. Las encuestas a población privada de la libertad (llamadas ENPOL),¹⁵ al preguntar por distintos tipos de abusos luego de las detenciones permiten construir variables con las que se miden las prácticas de tortura. La variable tortura la construimos a partir de cinco comportamientos muy graves de agresión física:¹⁶ asfixia, aplastamiento con objetos, quemaduras, descargas eléctricas y violaciones sexuales, donde la

¹³ *Idem.*

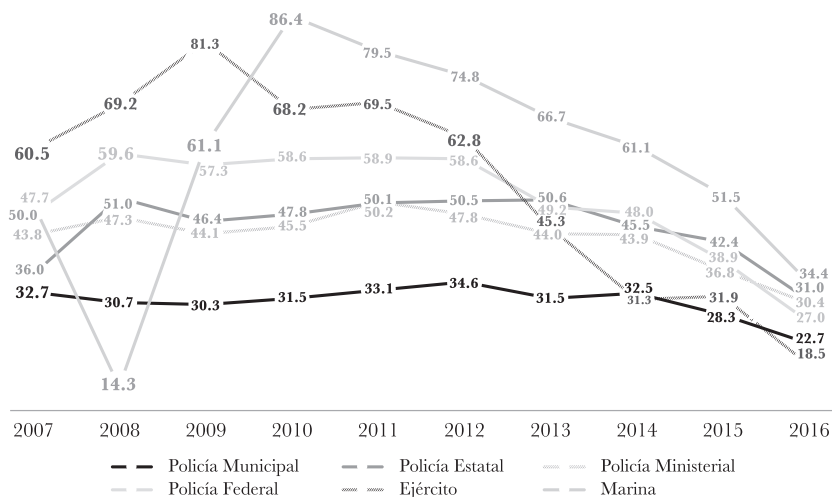
¹⁴ Silva, Carlos y Padilla, Sergio, *op. cit.*; Flores-Macías, Gustavo y Zarkin, Jessica, *op. cit.*

¹⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enpol/2016/>; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2021, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enpol/2021/>.

¹⁶ Son los mismos cinco comportamientos que seleccionan Magaloni y Razu para medir la “tortura institucionalizada”, ya que son formas que implican conocimiento y cierto grado de aval institucional al demandar espacios e instrumentos para ser llevadas a cabo; Magalo-

presencia de una o más de las agresiones corresponde con un caso de tortura. Si bien las ENPOL tienen la limitación de sólo considerar a las personas que estaban en reclusión al momento de su levantamiento, la evolución de los porcentajes globales de tortura para cada tipo de autoridad del sexenio de Calderón y la mitad del sexenio de Peña, la podemos observar recurriendo a la ENPOL 2016 a partir de la siguiente gráfica:

GRÁFICA 7. PORCENTAJE DE TORTURA LUEGO DE LA DETENCIÓN
 SEGÚN TIPO DE AUTORIDAD
 2007-2016



FUENTE: ENPOL (2016).

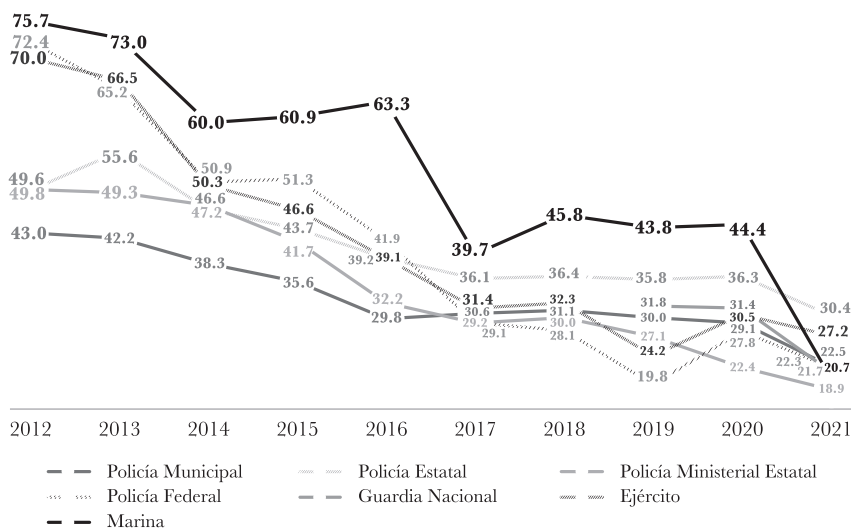
En la gráfica 7 vemos cómo los porcentajes de tortura del Ejército y la marina aumentan y se mantienen en un nivel muy elevado, por encima de los distintos tipos de policías locales, preventivas y ministeriales, con la Policía Federal en una posición intermedia. Ya con porcentajes elevadísimos de tortura luego de las detenciones en 2007, las fuerzas armadas los aumentan aún más hasta 2011-2012, el mismo periodo en el que también han crecido los indicadores de enfrentamientos, de abuso de la fuerza letal y las quejas por violaciones a los derechos humanos. Es a partir de 2013 que comienza la disminución del porcentaje de tortura de todas las fuerzas de seguridad, policías y militares, pero en particular del Ejército, que en 2015-2016 muestra porcentajes por debajo de policías estatales y ministeriales.

ni, Beatriz *et al*, “Torture as a Method of Criminal Investigation: the Impact of the War on Drugs in Mexico”, *Política y Gobierno*, vol. 25, núm. 2, 2018, 223-261.

De igual manera que para el caso de las quejas por violaciones graves a los derechos humanos, es necesario realizar ejercicios comparados con controles de características relevantes de las prácticas de detención de policías y militares que pueden afectar su probabilidad de cometer actos de tortura. En un trabajo previo¹⁷ observamos cómo la probabilidad de tortura de las fuerzas armadas fue significativamente más alta que la de las policías durante el sexenio de Felipe Calderón —controlando por tipos delictivos, resistencia de los detenidos, viejo y nuevo sistema de justicia, edad y sexo del detenido— pero no así durante los primeros años del sexenio de Peña Nieto, donde el Ejército tuvo una probabilidad de torturar a un detenido luego de las detenciones, similar a las policías estatales y ministeriales.

La ENPOL 2021 permite reforzar con una nueva y más reciente muestra a población reclusa la disminución de los porcentajes de tortura a los detenidos para todos los tipos de autoridad (véase la gráfica 8).

GRÁFICA 8. PORCENTAJE DE TORTURA LUEGO DE LA DETENCIÓN
 SEGÚN TIPOS DE AUTORIDAD
 2012-2021



FUENTE: ENPOL (2021).

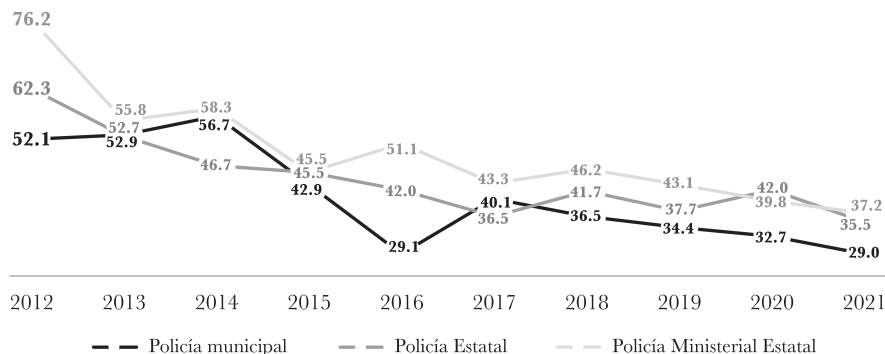
En un periodo donde todas las fuerzas de seguridad disminuyen sus porcentajes de tortura, es la Marina la Fuerza Armada que confirma la hipótesis de una lógica operativa propia que produce más casos de violaciones

¹⁷ Silva, Carlos y Padilla, Sergio, *op. cit.*

a los derechos humanos que las autoridades policiales (salvo el último año, pero ya con una participación marginal en el total de detenciones). Sin embargo, el Ejército ya mostraba porcentajes de tortura similares y por debajo de la Policía Federal de 2012 a 2016; desde 2017 por debajo de las policías estatales y, en ocasiones, de las policías municipales. Todos los porcentajes de tortura a la población detenida son escandalosos en sus altísimos valores, mostrando cómo forman parte de las prácticas institucionalizadas de todas las autoridades, pero a la vez hay que reconocer el positivo marcado descenso de los últimos años, a la vez que poner en duda las fronteras claras entre la operatividad policial y militar (al menos del Ejército) con relación a la tortura.

Es posible argumentar que el descenso que se observa en los porcentajes de tortura en la ENPOL responde, en parte, a que los reclusos de años más recientes son en mayor proporción detenciones por delitos de menor gravedad que los de años anteriores, afectando los porcentajes de tortura. Si bien es necesario realizar modelos multivariados para una mejor evaluación, se puede observar el descenso de las detenciones policiales y militares para tipos delictivos frecuentes en los distintos tipos de autoridad.

GRÁFICA 9. PORCENTAJE DE TORTURA LUEGO DE DETENCIÓN POR ROBO A VEHÍCULO SEGÚN TIPO DE AUTORIDAD POLICIAL ENPOL 2021



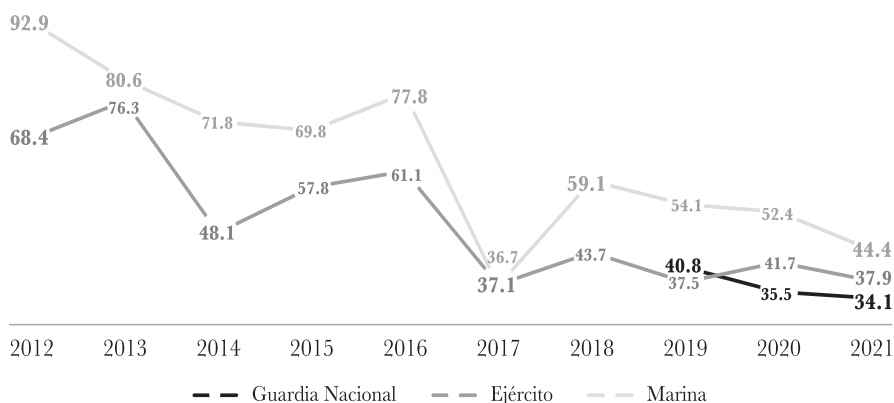
FUENTE: ENPOL (2021).

En la gráfica 9 se aprecia un significativo descenso de los porcentajes de tortura para las distintas policías de uno de los delitos por el que están

procesados o sentenciados un importante número de reclusos, y es un tipo de detención del que participan en mayor medida policías.

Con relación a las fuerzas armadas y a la Guardia Nacional mostramos las tendencias descendentes en la práctica de la tortura luego de la detención para uno de los delitos en los que más participan: la portación ilegal de armas.

GRÁFICA 10. PORCENTAJE DE TORTURA LUEGO DE DETENCIÓN POR POSESIÓN ILEGAL DE ARMAS SEGÚN TIPO DE AUTORIDAD FEDERAL ENPOL 2021

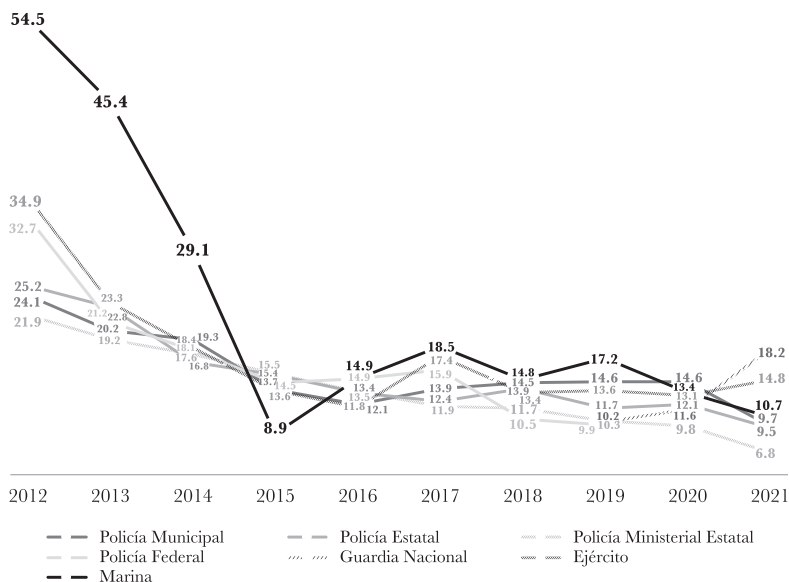


FUENTE: ENPOL (2021).

Si bien la militarización directa produjo un incremento inicial de muchos indicadores de violaciones a los derechos humanos, un aumento que acompañó en cierta medida a las autoridades policiales, fue seguido de un proceso de aprendizaje, adaptación militar, o cambio de mandatos jerárquicos, que llevó a una tendencia de disminución significativa. Y un proceso similar de caída de indicadores de abuso y violaciones a los derechos humanos también se vivió al menos para el promedio general de policías preventivas y de investigación estatales.

Un elemento que da mayor credibilidad a la medición de la caída de la tortura es la mejora en características de las prácticas de detención. Por ejemplo, los lugares de traslado y los tiempos de presentación ante la justicia. En la siguiente gráfica presentamos la evolución del porcentaje de detenidos que, según su propia declaración, fueron llevados en un plazo mayor a las 24 horas ante la justicia, un plazo excesivo que abre una ventana de oportunidad para violaciones graves a los derechos humanos, como la tortura.

GRÁFICA 11. PORCENTAJE DE DETENIDOS QUE FUERON PRESENTADOS DESPUÉS DE 24 HORAS O MÁS ANTE LA JUSTICIA SEGÚN TIPO DE AUTORIDAD. ENPOL 2021



FUENTE: ENPOL (2021).

De forma similar a otras tendencias, al inicio de la gráfica, en 2012, los tiempos de las fuerzas federales para la presentación de los detenidos ante la justicia son excesivos en mayor medida que en el caso de las policías locales. Pero en tres años, para 2015, a la vez que todos descienden, los porcentajes son similares para autoridades locales y federales, militares o policiales. En el periodo posterior, de 2016 en adelante, el porcentaje de detenidos que demora más de 24 horas para ser presentado ante la justicia se estabiliza y parece alcanzar un tope, sin obtenerse nuevas mejoras sustantivas.

Sin embargo, para el periodo 2019-2021 del actual gobierno, llama la atención dos resultados: la tendencia positiva que continúa en la disminución de los tiempos de presentación de las policías ministeriales estatales, la autoridad que más detenciones realiza en el país, y la tendencia negativa de la Guardia Nacional que aumenta en tres años para pasar a ser la autoridad que tiene el mayor porcentaje de detenidos que presenta ante la justicia en un plazo excesivo que supera las 24 horas.

Las cifras y los estudios comentados sobre la participación directa de los militares en tareas de seguridad y su impacto en los patrones de violación

a los derechos humanos muestran que en los primeros años el resultado es claro: la participación militar trae un incremento de uso de la fuerza letal, abuso, violaciones graves a los derechos humanos, tortura. Incluso, se alienta un incremento en las fuerzas policiales con las que los militares se vinculan en operativos.

Sin embargo, las tendencias posteriores son también claras, los patrones de abuso militar, en particular del Ejército, descienden marcadamente y se vuelven indistintos de los policiales. La interrogante que se abre, y el debate aún poco transitado, pasa a ser la de los factores y mecanismos que llevaron al descenso de los patrones de algunos tipos de violaciones a los derechos humanos por parte de todas las autoridades, y los específicos que propiciaron el marcado descenso en las fuerzas armadas (nuevamente es necesario señalarlo, mucho más del Ejército que de la Marina, aunque esta última ha decrecido en su participación en tareas de seguridad). Es importante dar cuenta de factores como: cambios de gobierno y las órdenes de la jerarquía (militar y política), procesos de cambio de la Policía Militar al interior de la Sedena, impacto del nuevo sistema de justicia, en particular en las policías locales, procesos exitosos de reforma policial a nivel local, así como el aprendizaje por la experiencia de años continuos de los militares en tareas de seguridad, los incentivos en el trabajo a nivel de “calle”, y la construcción de nuevos significados en su relación con las policías y la sociedad en la que operan.

III. LA MILITARIZACIÓN DE LAS POLICÍAS EN MÉXICO

Los análisis sobre la militarización de la seguridad pública en México se han centrado en la militarización directa; es decir, en las consecuencias que ha tenido que el Ejército patrulle el territorio doméstico y lleve a cabo labores similares a las policías. Sin embargo, recientemente han surgido algunas investigaciones que han abordado la militarización de las policías. En este apartado se discuten los hallazgos más relevantes de esas investigaciones con el propósito de mostrar cómo las fuerzas armadas han logrado influir en los procesos de organización, adiestramiento, equipamiento y operación de las instituciones policiales, así como para plantear un escenario de la militarización de la seguridad pública en México mucho más complejo, y con base en ello proponer nuevas rutas de investigación.

La militarización de las policías no es un fenómeno reciente, sino que se trata de una tendencia histórica. Flores-Macías y Zarkin¹⁸ muestran que ningún país latinoamericano posee un sistema de seguridad totalmente civil, en alguna de las instituciones encargadas de esas funciones se encuentran rasgos militares, incluso en Panamá y Costa Rica, que a pesar de no contar con fuerzas armadas sus policías han desarrollado unidades especializadas con rasgos militares. En cuanto a México, Barrón¹⁹ y Pérez Ricart²⁰ coinciden en que, desde sus orígenes en el siglo XIX, las instituciones encargadas de la seguridad pública han estado compuestas con diversos aspectos de las fuerzas armadas, esto debido a la falta de una clara diferenciación entre las misiones que cada institución debe desempeñar. La instauración de regímenes democráticos en los países latinoamericanos, y el surgimiento del paradigma de la seguridad ciudadana, trajo consigo diversos intentos de profesionalización de las policías. En consecuencia, se han desarrollado modelos policiales, y se han impulsado diversas iniciativas de reforma, que han buscado desmarcarse de la tradición autoritaria, como son el *policiamiento* comunitario, *policiamiento* orientado a la solución de problemas, etcétera.²¹

No obstante, los cambios económicos de la década de los ochenta trajeron consigo el crecimiento de mercados ilegales que generaron la emergencia de grupos armados con alta capacidad de fuego, lo que trajo consigo la búsqueda de transformaciones al interior de las instituciones policiales tendientes al desarrollo de diversas estrategias militares para lidiar con los nuevos retos delictivos. Por lo tanto, el desarrollo de las policías en Latinoamérica en las últimas décadas puede entenderse como producto de la tensión entre la implementación de modelos más cercanos al ideal de “servir y proteger”, y el desarrollo de modelos militarizados de organización y operación que tienen como prioridad “el combate a la delincuencia” y la “eliminación del enemigo”.

Durante la Presidencia de Ernesto Zedillo comenzaron a realizarse reformas significativas en materia de seguridad pública tendientes a la coordi-

¹⁸ Flores-Macías, Gustavo y Zarkin, Jessica, *op. cit.*

¹⁹ Barrón, Miguel, “Militarización de la seguridad pública en México. ¿Actualización o permanencia histórica?”, *Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico*, La Jolla CA, US, Center for US Mexican Studies, 2003, pp. 2-23, disponible en: <http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/barron>.

²⁰ Pérez Ricart, Carlos, “La temprana (y permanente) militarización de la seguridad pública en México: un estudio histórico”, *Contextualizaciones Latinoamericanas*, vol. 10, núm. 19, 2018, pp. 1-16.

²¹ Al respecto sugerimos consultar: <https://plataformadeevidencias.iadb.org/es/eixos/policiamiento>.

nación entre los distintos actores involucrados. En 1995 se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública para lograr una coordinación entre las diferentes instituciones relacionadas con el desarrollo de las políticas de seguridad pública. En 1999 se constituyó la Policía Federal fusionando a la Policía Federal de Caminos, a la Policía Fiscal Federal y a la Policía de Migración.²² Para lograr consolidar a la Policía Federal se experimentaron diversas políticas tendientes a su militarización dentro de las que destacan la transferencia de militares para formar parte de las filas de la institución, es decir, realizar tareas de policías; el arribo de mandos militares a puestos directivos de la institución, así como la adopción de tecnologías militares.²³

En otras palabras, la Policía Federal fue una institución que surgió y se desarrolló con una fuerte influencia castrense. Si bien se reconoce que tuvo transformaciones significativas, principalmente en el sexenio de Calderón, las cuales lograron distinguirla como una institución con un cariz mayormente civil, resulta relevante para este análisis el hecho de que la institución fue disuelta debido al surgimiento de la Guardia Nacional, una institución con un mayor grado de militarización. Ambas apuestas son una clara muestra de que a nivel federal se optó por una estrategia totalmente militarizada para atender las cuestiones de seguridad pública.

En cuanto a las policías locales, las reformas más significativas se dieron durante el sexenio de Felipe Calderón. Durante su gestión se realizó un diagnóstico en el cual se reconocía la existencia de más de 2,000 policías a nivel municipal, muchas de ellas con capacidades muy limitadas.²⁴ En ese contexto, la administración calderonista reconoció la importancia de desarrollar y fortalecer las capacidades de las policías locales impulsando una serie de estrategias dentro de las que destacan las siguientes.

- 1) El financiamiento para el desarrollo de capacidades de las policías dio continuidad al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) dirigido a los gobiernos estatales y creado en 1998 durante la administración de Ernesto Zedillo. Se desarrolló el programa de Policía Estatal Acreditado que a través del Subsidio a las Entidades Federativas para el Fortalecimiento de sus Instituciones de Seguri-

²² Meyer, Maureen, *La policía en México: muchas reformas, pocos avances*, Washington, D. C., US, WOLA, 2014.

²³ Morales, Sabina y Pérez, Carlos, "Militarización: una propuesta conceptual basada en el caso mexicano (1995-2012)", *Documento de Trabajo 2*, Berlín, Alemania, México vía Berlín e. V., 2014.

²⁴ García, Genaro, *El nuevo modelo de seguridad para México*, México, Nostra Ediciones, 2011.

dad Pública en Materia de Mando Policial (SPA) se pretendía que los gobiernos estatales desarrollaran tres unidades básicas para la operación de su policía: investigación, análisis táctico y operaciones. A su vez, se creó el Subsidio para la Seguridad Municipal (Subsemun) para que los gobiernos locales pudieran desarrollar programas de prevención de la violencia y fortalecer sus instituciones policiales.

- 2) Se desarrolló el Sistema Integral de Desarrollo Policial (Sidepol), con el cual se buscaba crear las condiciones para que las policías contaran con personal capacitado, confiable y en condiciones dignas de trabajo a partir de cuatro estrategias: profesionalización, establecimiento de servicio profesional de carrera, desarrollo de un régimen disciplinario y la creación de un sistema complementario de seguridad social para los policías.²⁵
- 3) Se implementó el Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza, por medio del cual los estados construyeron centros para desarrollar un proceso de evaluación con diferentes pruebas: física, psicológica, toxicológica, socioeconómica y polígrafo, con las cuales se determina si una persona es apta o no para desempeñar determinado puesto dentro de una institución de seguridad o de impartición de justicia.
- 4) Se impulsó el esquema de mando único, la estrategia por medio de la cual se pretendía que las policías municipales fueran absorbidas y controladas por los mandos de las policías estatales. El esquema no logró consolidarse, pero se mantiene vigente con distintos mecanismos de coordinación entre policías estatales y municipales.
- 5) En 2008 se publicaron una serie de reformas con las cuales se buscó transitar de un modelo —sistema judicial inquisitorial— a un sistema de justicia acusatorio. Destaca la reforma al artículo 21 de la Constitución que otorgó a las policías facultades de investigación, preservando las del Ministerio Público. Con lo cual se abrió la posibilidad del desarrollo de modelos de *policiamiento* menos reactivos.

Las medidas continuaron sin cambios sustanciales durante el sexenio de Peña Nieto, pero el hecho de que no existieran sanciones para los estados que incumplieran con las directrices para el ejercicio de los subsidios provenientes de la Federación, generó que el desarrollo de las policías fuera muy desigual. Alvarado y Padilla²⁶ muestran que algunos años después de la

²⁵ Meyer, Maureen, *op. cit.*

²⁶ Alvarado, Arturo y Padilla, Sergio, *op. cit.*

implementación de las transformaciones referidas, quince de las 32 policías estatales del país contaban con estados de fuerza limitados, formas de actuación no apegadas a la ley, escasa confianza ciudadana y una percepción negativa respecto a su desempeño.

Las estrategias mencionadas dan cuenta de que a pesar de la relevancia de declarar la guerra contra el narcotráfico y poner al Ejército en las calles, existieron una serie de políticas y estrategias con las que se pretendió establecer y desarrollar las capacidades mínimas necesarias en las policías para operar de manera profesional y rendir cuentas. Sin embargo, mientras esos proyectos se desarrollaban, el Ejército ampliaba su influencia paulatinamente dentro de las instituciones de seguridad pública.

1. *El arribo y avance de los militares en el campo de la seguridad pública*

A partir de 2006, la Sedena y la Semar se incorporaron como parte del Consejo Nacional de Seguridad Pública, órgano máximo de toma de decisiones del Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo que les permitió tener posiciones con claras posibilidades de influir en las políticas de seguridad pública a nivel nacional y estatal.

Después de algunos años de la declaración de la guerra contra el narco surgieron algunas investigaciones que advirtieron el arribo de militares a puestos directivos de las policías municipales y estatales con mayor frecuencia, aunque era un fenómeno del cual ya se tenían antecedentes,²⁷ también para el caso de la Procuraduría General de la República.²⁸

²⁷ Barrachina, Carlos y Hernández, Juan Ignacio, “Reformas del Sistema Nacional de Seguridad Pública en México (2006-2011)”, *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios en Seguridad Ciudadana*, núm. 11, 2012, pp. 79-92; Grayson, George, *The Impact of President Felipe Calderón's War on Drugs on the Armed Forces the Prospects for Mexico's Militarization and Bilateral Relations*, Pennsylvania Strategic Studies Institute, US Army War College, 2013; Alvarado, Arturo y Zaverucha, Jorge, “La actuación de las fuerzas armadas en México y Brasil: una visión comparada”, en Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica (coords.), *Seguridad nacional y seguridad interior. Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, vol. XV, 2010, pp. 227-268; Moloeznik, Marcos Pablo y Suárez de Garay, María Eugenia, “El proceso de la militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)”, *Frontera Norte*, vol. 24, núm. 48, 2012, pp. 121-144.

²⁸ Arzt, Sigrid, “La militarización de la Procuraduría General de la República, riesgos para la democracia mexicana”, *Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico*, La Jolla CA, US, Center for US-Mexican Studies, 2003, pp. 1-35.

Padilla²⁹ realizó un recuento del arribo de los militares y marinos para dirigir las secretarías de Seguridad Pública estatales en el periodo 2004 a 2019, mostrando que cuatro de cada cinco de esas instituciones han sido ocupadas, al menos una vez, por una persona proveniente de las fuerzas armadas. A su vez, muestra cómo el tiempo que han permanecido en las instituciones es suficiente para pensar que pudieron realizar cambios significativos durante su permanencia. El caso emblemático es Guerrero, que ha tenido mandos militares al frente de sus policías por más de diez años.

Zarkin³⁰ señala que el arribo de mandos militares a las policías locales puede explicarse a través de una perspectiva política. La autora argumenta que los niveles superiores de los gobiernos invitan a los niveles inferiores a adoptar su misma estrategia de seguridad para facilitar la colaboración intergubernamental. En algunos casos los alcaldes pueden percibir esto como una imposición, pero en otros como un medio para lograr sus objetivos. A partir del análisis de una base de datos con información de 5,580 nombramientos de jefes de policía en 1,059 municipios para el periodo 2000-2020, la autora demuestra cómo es más probable que los alcaldes nombren jefes militares cuando los niveles superiores del gobierno y sus pares adoptan una estrategia de seguridad militarizada. Los hallazgos de Zarkin³¹ resultan relevantes porque revelan cómo la llegada de mandos militares no sólo se explica por el grado de violencia que están experimentando los estados, o la debilidad o incompetencia de sus policías, sino también como consecuencia de arreglos políticos en donde los militares, y en menor medida los marinos, han resultado beneficiados al ser reconocidos por algunas autoridades como los perfiles idóneos para dirigir las instituciones de seguridad pública.

Las investigaciones citadas aportan evidencia consistente con la cual se muestra el avance que han tenido los militares a los puestos directivos de las instituciones de seguridad pública. Si bien para la mayoría de esos autores la llegada de militares a las instituciones se considera como la militarización de la seguridad pública, desde una perspectiva más sociológica resulta insuficiente tal planteamiento. Es decir, el arribo de mandos militares no puede considerarse causa suficiente para la militarización de las policías, es necesario verificar si esos arribos han derivado en la transformación hacia

²⁹ Padilla, Sergio, “La silenciosa y preocupante militarización de las policías en México”, *Animal Político*, 2020, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/analisis/organizaciones/segu-ridad-180/la-silenciosa-y-preocupante-militarizacion-de-las-policias-estatales-en-mexico>.

³⁰ Zarkin, Jessica, “The Silent Militarization: Explaining the Logic of Military Members’ Appointment as Police Chiefs”, *Comparative Politics*, 2023, disponible en: <https://doi.org/10.5129/001041523x16726700420784>.

³¹ *Idem*.

lógicas de organización, adiestramiento, equipamiento y operación similares a las fuerzas armadas.

Antes de seguir avanzando en el análisis de los procesos de militarización de las policías, es importante resaltar que, si bien la llegada de mandos militares a puestos directivos de las instituciones policiales no es causa suficiente para asumir la militarización de las policías, sí lo es para asumir el avance del militarismo. En otras palabras, el arribo de militares a los puestos directivos de las policías ha generado que los militares ocupen cargos públicos a través de los cuales pueden intervenir en política e influir en la opinión pública, lo que corresponde a un retroceso en las relaciones cívico-militares si se observan desde expectativas democráticas.

Retomando la discusión sobre los procesos de militarización de las policías, han surgido una serie de investigaciones que han permitido identificar otros mecanismos por medio de los cuales los militares se han infiltrado en las policías contribuyendo a la difusión de la perspectiva castrense dentro de las instituciones policiales e influyendo en sus formas de operación.

2. *¿Cómo se militarizan las policías?*

De acuerdo con Padilla y Pérez Ricart,³² la llegada de personal castrense a puestos directivos de las instituciones policiales a nivel estatal durante los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto contribuyó a que los soldados permearan las instituciones policiales a través de distintas estrategias formales e informales, que contribuyeron al desarrollo de modos militares de operación.

Los autores muestran a través de testimonios de policías cómo, de manera informal, la intervención de los militares ha logrado incorporar símbolos y prácticas militares en las rutinas cotidianas de los policías. De manera formal los secretarios lograron ubicar a personal castrense en posiciones clave como directores de áreas o como instructores en las academias de policía, principalmente de aquellas asignaturas de corte operativo, es decir, las que se encuentran relacionadas con armas, técnicas de contraemboscada, etcétera.

Lo anterior derivó en el desarrollo de políticas de seguridad, a nivel estatal, mucho más reactivas que preventivas, basadas en el patrullaje a través de *pick ups* tripuladas por grupos de entre tres y cinco policías, tapados del

³² Padilla, Sergio y Pérez Ricart, Carlos, "The Militarization of Public Security in Mexico: A Subnational Analysis from a State (Local) Police Perspective", *Alternatives*, 1 de junio de 2023, disponible en: <https://doi.org/10.1177/03043754231177349>.

rostro y equipados con armas largas, con la intención de un mejor control territorial y una mejor capacidad de respuesta en caso de enfrentamientos con grupos de delincuentes con alto poder de fuego.

Estos procesos impulsados desde posiciones principalmente directivas fueron reforzados también por otro proceso denominado “militarización desde abajo”. En otras palabras, por el ingreso de exmilitares a las filas de las instituciones policiales.³³ Este fenómeno se ha producido por la convergencia de al menos dos procesos. Por un lado, el desgaste experimentado por el Ejército como consecuencia de la extensión de la guerra contra las drogas. Por otro lado, el desarrollo de las policías estatales bajo condiciones laborales atractivas para los militares. En consecuencia, cientos de exmilitares ingresaron a las filas de las policías estatales durante el sexenio de Peña Nieto.³⁴

La llegada de personas con formación militar a las instituciones policiales es un proceso que “desde abajo” contribuye a fortalecer los otros procesos antes descritos de militarización de las policías. En dicho sentido, este proceso, que fue consecuencia de una contingencia, ha favorecido a que se “cierre la pinza” de los procesos de militarización en varias policías, y que éstas se encuentren permeadas por militares en prácticamente todos los niveles de su estructura. Cuando los exmilitares se convierten en policías se encuentran al interior de la institución con compañeros con trayectorias similares, así como instructores y mandos de procedencia militar, lo que les permite reproducir mediante estrategias formales e informales, valores, formas de organización y de operación castrenses, y socializarlos con el resto del personal policial.

Un ejemplo de esas dinámicas se da cuando los instructores militares identifican a los policías con antecedentes castrenses y los nombran jefes de grupo para que así le ayuden a reforzar la disciplina a través de métodos militares. Las investigaciones tanto de Padilla³⁵ como de Pérez Ricart³⁶ muestran que las percepciones de la policía sobre las fuerzas armadas son mucho más ambiguas de lo que suelen suponer los estudios policiales y de seguridad. Destacamos algunos aspectos para la discusión.

³³ La militarización desde abajo se distingue del proceso de transferencia de militares a instituciones policiales (como lo ocurrido en su momento con la Policía Federal) porque no se trata de una maniobra institucional, sino de decisiones personales motivadas por un contexto común. Padilla, Sergio, *op. cit.*

³⁴ *Idem.*

³⁵ *Idem.*

³⁶ Padilla, Sergio y Pérez Ricart, Carlos, *op. cit.*

En primer lugar, los policías se perciben con mayores capacidades en el campo de la seguridad pública, en actividades como atención al ciudadano, el registro de detenciones y un modelo de operación más flexible que les permite atender de mejor manera las problemáticas de inseguridad. No obstante, perciben al Ejército como una institución referente, de la cual consideran que se podría adaptar su sistema de carrera, así como ciertas estrategias de formación y operación que resultan útiles para preservar la vida en ambientes de alto riesgo.

En segundo lugar, y ligado al punto anterior, aunque la llegada de un comandante militar a la policía estatal suele ser percibida negativamente por los policías —medida que a veces incluso consideraban innecesaria—, ellos valoran la utilidad de su estilo de mando en operaciones de seguridad de alto riesgo, especialmente en contextos sociales donde perciben mayor inseguridad y violencia.

En tercer lugar, es importante señalar que no todas las percepciones de los policías hacia el Ejército son positivas. Por el contrario, existe una gran resistencia por parte de las y los oficiales, que no poseen pasado castrense, para aceptar la incorporación de aspectos militares al interior de la institución. Un claro ejemplo de ello se muestra en el trabajo de Padilla,³⁷ en el que distingue cómo el despliegue de prácticas militares al interior de las instituciones policiales puede tener impactos negativos para las condiciones laborales de los policías.

Los militares tienen una concepción particular sobre las nociones de disciplina, espíritu de cuerpo y de exigencias del servicio, la cual sirve de justificación para que soporten grandes cargas de trabajo en condiciones adversas, se doblen turnos, no se tomen los descansos necesarios, se sacrifiquen las horas de comida, etcétera. Esos elementos simbólicos que se traducen en prácticas son útiles en contextos de guerra o similares. Para los policías sin antecedentes militares, muchas de esas ideas y prácticas son vistas como una violación a sus derechos laborales. Las narrativas de los exmilitares ubican los reclamos de los policías procedentes de la vida civil como un capricho o reclamo innecesario.

Reforzar esas nociones al interior de las policías puede afectar sus condiciones laborales, en el sentido de que entre los miembros de la institución dejen de considerar una meta importante contar con horarios de trabajo de ocho horas, o por lo menos horarios de trabajo menos extenuantes. Es importante considerar este hallazgo para analizar las consecuencias de la

³⁷ Padilla, Sergio, *op. cit.*

militarización en los esquemas de operación de los policías y, por lo tanto, en el respeto a sus derechos laborales.

3. *Las consecuencias de la militarización de las policías*

Hemos identificado diferentes estrategias que contribuyen al proceso de militarización de las policías y algunas de sus transformaciones. Sin embargo, no permiten conocer las repercusiones que han tenido esas prácticas en términos sociales. En tal sentido, investigaciones de tipo cuantitativo, basadas principalmente en los datos de la ENPOL del INEGI,³⁸ han logrado determinar con mayor claridad las consecuencias negativas de la militarización de las policías.

Padilla y Silva³⁹ muestran cómo las policías estatales con secretarios de Seguridad Pública provenientes del Ejército son más proclives al uso de armas de fuego en las detenciones. Este hallazgo contribuye a robustecer la hipótesis que aquí se ha venido desarrollando: la llegada de mandos militares contribuye al desarrollo de formas de operación similares a las fuerzas armadas.

Algunas investigaciones coinciden en que la militarización de la policía es uno de los factores principales que explican la persistencia de la práctica de la tortura en México. Magaloni y Rodríguez⁴⁰ realizaron un aporte importante a los procesos de militarización policial al mostrar que las operaciones conjuntas (despliegue de fuerzas armadas y Policía Federal) para apoyar a las policías locales en el combate al crimen organizado, contribuyeron a un aumento del 10% de la probabilidad de tortura por parte de las policías de las entidades intervenidas. En otras palabras, el despliegue de militares en un estado provoca que las policías que ahí laboran actúen de manera similar, lo que se traduce en violaciones sistemáticas a los derechos humanos de las personas detenidas.

³⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2021”, *cit.*

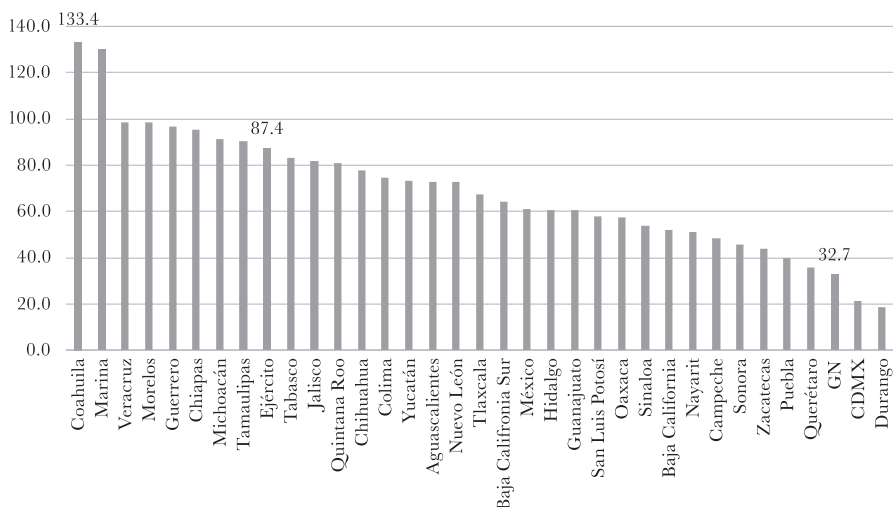
³⁹ Silva, Carlos y Padilla, Sergio, “Direct and Indirect Militarization of Public Security in Mexico and Gun Use During Arrests”, en Farmer, C. y Evans, R. (eds.), *Policing & Firearms: New Perspectives and Insights*, Switzerland, Springer, 2023, disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-031-13013-7_7.

⁴⁰ Magaloni, Beatriz y Rodríguez, Luis, “Institutionalized Police Brutality: Torture, the Militarization of Security, and the Reform of Inquisitorial Criminal Justice in Mexico”, *American Political Science Review*, vol. 114, núm. 4, 2020, pp. 1013-1034.

Ya hemos señalado⁴¹ cómo en algunos periodos no existen diferencias significativas entre las probabilidades de cometer tortura durante la detención entre las fuerzas armadas y las policías estatales. Es probable que varias policías estén cometiendo tortura en proporciones similares o tal vez más elevadas que las fuerzas armadas. Flores-Macías y Zarkin⁴² llegan a conclusiones similares, a través del análisis de las quejas por violaciones a derechos humanos, señalando que las policías estatales de México, al tener una estructura más militarizada que sus símiles municipales, generan mayor número de quejas ciudadanas.

Un índice de tortura en las detenciones que permite comparar al Ejército y la Marina con las policías estatales nos permite ilustrar el punto anterior. El índice con datos provenientes de la ENPOL 2021 se construyó con variables similares a las que utilizaron las investigaciones anteriormente referidas para dar cuenta de la práctica de tortura.⁴³

GRÁFICA 12. ÍNDICE DE TORTURA DURANTE LAS DETENCIONES.
POLICÍAS ESTATALES, GUARDIA NACIONAL, EJÉRCITO Y MARINA
ENPOL 2021



FUENTE: ENPOL (2021).

⁴¹ Silva, Carlos y Padilla, Sergio, *op. cit.*

⁴² Flores-Macías, Gustavo y Zarkin, Jessica, *op. cit.*

⁴³ El resultado del índice expresa la sumatoria de los casos en los que la autoridad ejecutó cada una de las siguientes acciones una vez que la persona fue detenida y ya estaba bajo su control: asfixia, asfixia por medio de agua (*tehuacanazo*), quemaduras, descargas eléctricas, violación.

La mayoría de las detenciones de las que la ENPOL 2021 tiene registro son entre 2018 y 2021. En este sentido, los resultados del índice nos sirven para generar una aproximación de la práctica de tortura por parte de las instituciones de seguridad y las fuerzas armadas en los primeros tres años del gobierno de López Obrador. Los resultados muestran dos tendencias interesantes. Por un lado, se observa que la Guardia Nacional (GN) aparece en el extremo izquierdo de la gráfica con uno de los valores más bajos, lo que apunta a que, a pesar de ser una institución con un cariz militar, sus formas de operación son mucho más similares a las de una policía local. Por otro lado, resalta el hecho de que la institución con el valor más alto fue la Policía Estatal de Coahuila. Además, entre la Marina y el Ejército hay un grupo de seis entidades, lo que apunta a que una cuarta parte de las policías en el país presenta formas de actuación más cruentas que el Ejército.

Estos resultados apuntan a que un indicador importante para los diagnósticos futuros respecto a la militarización de las policías tiene que ser el uso de la fuerza en las detenciones, ya que prácticas como la tortura continúan siendo recurrentes en las policías, y como se ha observado en las investigaciones presentadas, en algunas instituciones estas prácticas parecen ser sistemáticas y parte de ello es consecuencia de la adopción de estrategias de operación castrenses.

El recorrido por estas investigaciones nos permite elaborar un escenario más preciso y a la vez más complejo respecto de la militarización de las policías. En primer lugar, la centralidad del Ejército en el campo de la seguridad pública ha permitido permear a las policías a distintos niveles, lo cual ha favorecido la adopción de formas de organización, equipamiento, adiestramiento y/u operaciones similares a las fuerzas armadas. En las investigaciones se identificaron cuatro procesos que contribuyen a la militarización de las policías:

- 1) *Militarización desde arriba*: arribo de mandos militares a puestos directivos de las instituciones policiales.
- 2) *Militarización desde abajo*: ingreso de exmilitares a las filas de la policía por iniciativa propia.
- 3) *Formación y adiestramiento*: con elementos de la cultura y las prácticas castrenses.
- 4) *Operativos conjuntos*: el intercambio de saberes que se produce cuando militares y policías realizan operativos conjuntos o actividades de manera coordinada.

Las investigaciones presentadas muestran cómo la militarización de las policías es consecuencia del surgimiento de nuevas amenazas, pero también consecuencia de decisiones políticas, particularmente en lo relacionado con el arribo de militares a puestos directivos de las policías.⁴⁴ La influencia de lo militar en las instituciones policiales puede observarse en formas de operación tendientes al control del territorio y al mantenimiento del orden con prioridad en la neutralización de grupos armados con alto poder de fuego. Se expresa también en el aumento de las detenciones en las cuales se hace uso excesivo de la fuerza y se practica de manera recurrente la tortura. En este sentido, es importante destacar que el avance de los procesos de militarización en las policías locales representa un riesgo importante para la población, ya que pone en riesgo el respeto de sus derechos humanos.

Desde la perspectiva de los policías estatales, el modelo militarizado de operación tiene límites muy claros, es útil para protegerse y reaccionar frente a grupos armados, pero en contextos de criminalidad común no se muestra útil para atender las necesidades ciudadanas. Así, mientras no se defina un modelo de policía que considere de manera seria la interacción entre instituciones y la determinación de funciones, las policías continuarán en una tensión entre el desarrollo de un modelo militarizado y modelos tendientes a la proximidad social.

El proceso de militarización desde abajo debe alertarnos sobre la importancia de entender que las fuerzas de seguridad se encuentran dentro de un mismo campo, el fortalecimiento o debilitamiento de una institución tiene repercusiones en las otras. Es importante continuar analizando el tránsito de militares a instituciones policiales y viceversa. Es en el estudio de esas personas que han tenido la experiencia de trabajar para ambos tipos de instituciones que pueda ser posible identificar algunas claves para un tipo de *policiamiento* que pueda rescatar lo mejor de ambos modelos de manera equilibrada.

Es importante también tomar en cuenta que, si bien se argumentó bastante sobre la influencia que tienen los mandos militares en los puestos directivos de las instituciones de seguridad pública, es importante estudiar el fenómeno de la militarización de la policía donde no existen mandos militares. Hathazy⁴⁵ nos advierte sobre ese fenómeno, los militares no son los

⁴⁴ Zarkin, Jessica, *op. cit.*

⁴⁵ Hathazy, Paul Carlos, “La (re)militarización policial en la Argentina post-crisis: entre intereses organizacionales e instrumentalización política en los campos policiales”, *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana, vol. 9, núm. 1-2, 2016, pp. 181-213.

únicos interesados en militarizar a las policías, sino también pueden estarlo grupos fuera y dentro de las policías, no castrenses, que sean simpatizantes de esos modelos.

Así como se ha considerado que las policías se han militarizado para responder a amenazas que atentan contra el bien público, se debe explorar la idea de que las policías militarizadas pueden ser de utilidad para autoridades que persigan fines diversos a través del uso excesivo de la fuerza y la represión. En consecuencia, resulta necesaria la vinculación del análisis de la militarización con otros procesos, como las dinámicas de violencia relacionadas con las elecciones⁴⁶ y la captura del Estado por redes de macrocriminalidad.⁴⁷

IV. CONCLUSIONES

El balance, siempre provisorio, acerca del impacto de la militarización directa en los patrones de violaciones a los derechos humanos, es el de un incremento notorio durante el periodo 2007-2011. Fenómenos tan graves como la tortura y las ejecuciones extrajudiciales, problemáticos históricamente en las policías de México, son aún más altos en las fuerzas armadas cuando participan en tareas de seguridad pública. Y también lo hacen las policías que participan de operativos conjuntos con el Ejército y la Marina.

El periodo siguiente se caracteriza por una caída y posterior estabilización de la intensidad del conflicto de las fuerzas armadas con los grupos delictivos, que se refleja en la caída de las quejas por violaciones a los derechos humanos, pero también de indicadores independientes del número de enfrentamientos o detenciones, como son el índice de letalidad y el porcentaje de tortura en la población reclusa antes de su presentación ante la justicia.

Lo que parecía una brecha significativa entre militares y policías se borra, pero a la vez es necesario subrayar matices. La Marina permanece con indicadores más elevados que cualquier otra fuerza de seguridad federal o local. El Ejército alcanza algunos años valores por debajo de la Policía Federal primero y de las policías estatales después (por ejemplo, en porcentajes de tortura), pero sin dejar de mantener un patrón preocupante de violaciones a los derechos humanos. Prácticas de detención como los

⁴⁶ Trejo, Guillermo y Ley, Sandra, *Votes, Drugs, and Violence: The Political Logic of Criminal Wars in Mexico*, Cambridge University Press, 2020.

⁴⁷ Vázquez, Daniel, *Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2019; Lomnitz, Claudio, *El tejido social rasgado*, México, Ediciones Era, 2022.

tiempos de traslado a la justicia mejoran en todas las fuerzas de seguridad, federales y locales, militares y policiales, desde los años más álgidos de la “guerra contra las drogas” hasta 2015, pero a partir de ahí se estabilizan, y hoy en día son el Ejército y la Guardia Nacional los que tienen porcentajes de mayor preocupación.

Este resumen descriptivo abre preguntas sobre la explicación de las tendencias. Si la formación militar sobre el uso de la fuerza y su capacidad para evitar toda forma de rendición de cuentas ante la autoridad civil pueden explicar el incremento inicial de la crisis de violaciones a los derechos humanos, ¿qué factores fueron determinantes en el posterior descenso de los mismos indicadores? En el texto damos algunas pistas, pero es necesario un abordaje sistemático de un mayor número de investigaciones cuantitativas y cualitativas sobre cambios en políticas institucionales, y también sobre arreglos e incentivos informales.

Es importante hacer un deslinde: hemos trabajado con indicadores de algunos de los tipos más graves de violaciones a los derechos humanos, pero no con otras violencias institucionales que pueden haber tenido distintas tendencias. Y tampoco los indicadores que utilizamos, como casi cualquiera de ellos, están libres de problemas. El seguimiento que hacemos de algunos tipos de violaciones a los derechos humanos sólo da una imagen parcial de un problema de muy difícil medición.

El avance de los estudios sobre la militarización indirecta en México es aún más incipiente. En el presente texto nos planteamos dar cuenta de los distintos conceptos y formas que puede adoptar la llamada “militarización de las policías”. A partir de su combinación es posible pensar en distintas configuraciones de “militarización de las policías” y sus efectos. De los estudios existentes se desprende qué indicadores de “militarización” se asocian a un mayor uso de la fuerza y, en consecuencia, a patrones más graves de violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, y en paralelo, a lo largo del periodo bajo estudio, las policías municipales, ministeriales y estatales han mostrado en sus promedios nacionales tendencias de mejora en algunos indicadores (nuevamente, por ejemplo, el porcentaje de tortura en las ENPOL). Articular explicaciones de las dos tendencias, con sus direcciones contrapuestas, es el reto de investigación que se nos coloca por delante. Será necesario trabajar a nivel estatal y regional con diferencias en la “militarización” de policías estatales y municipales (¿y las ministeriales?), también con aquellas que han mejorado en sus indicadores de derechos humanos y con las que los han empeorado (o mejorado más lentamente), con las que articulan su trabajo con las fuerzas armadas o la Guardia Nacional y con las

que no, igualmente con las de mejor o peor adaptación a las exigencias del sistema de justicia adversarial.

Como señalamos en nuestra introducción, el punto de partida no puede ser sólo realizar definiciones esencialistas de lo policial y lo militar, sino también verlos como actores cruzados por procesos que los llevan a modificar sus prácticas operativas: cambios en las jerarquías a las que rinden cuentas, en los incentivos formales e informales del nivel cercano de su organización, en los significados en disputa con los que interpretan las tareas que realizan, en sus intercambios con otras fuerzas de seguridad e instituciones de Estado (en particular con la justicia), y en los conflictos y acuerdos con los grupos de delincuencia y otros actores políticos y sociales de los espacios locales en los que policías y militares realizan su trabajo cotidiano.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ALVARADO, Arturo y ARZT, Sigrid (eds.), *El desafío democrático de México: seguridad y Estado de derecho*, México, El Colegio de México, 2001.
- ALVARADO, Arturo y PADILLA, Sergio, “Organización policial y debilidad institucional. Balance de las capacidades de las policías estatales”, *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, vol. 42, núm. 90, 2021.
- ALVARADO, Arturo y ZAVERUCHA, Jorge, “La actuación de las fuerzas armadas en México y Brasil: una visión comparada”, en ALVARADO, Arturo y SERRANO, Mónica (coords.), *Seguridad nacional y seguridad interior. Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, vol. XV, 2010.
- ALVARADO, Arturo, “The Industrial Organization of Police Work”, ponencia presentada en el Encuentro Anual de la American Sociological Association, Boston MA, 2008.
- ARELLANO, Efrén y ALVARADO, Arturo (eds.), *Políticas de seguridad pública*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2010.
- ARZT, Sigrid, “La militarización de la Procuraduría General de la República, riesgos para la democracia mexicana”, *Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico*, La Jolla CA, US, Center for US-Mexican Studies, 2003.
- ASTORGA, Luis, *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, México, Grijalbo, 2015.
- ATUESTA, Laura, “Las cuentas de la militarización”, *Revista Nexos*, 2017, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=31552>.

- AZAOLA, Elena, y RUIZ, Miguel Ángel, *Investigadores de papel. Poder y derechos humanos entre la Policía Judicial de la Ciudad de México*, México, Fontamara, 2009.
- BARRACHINA, Carlos y HERNÁNDEZ, Juan Ignacio, “Reformas del Sistema Nacional de Seguridad Pública en México (2006-2011)”, *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios en Seguridad Ciudadana*, núm.11, 2012.
- BARRÓN, Miguel, “Militarización de la seguridad pública en México. ¿Actualización o permanencia histórica?”, *Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico*, La Jolla CA, US, Center for US-Mexican Studies, 2003, disponible en: <http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/barron>.
- CANO, Ignacio et al. (coords.), *Monitor del uso de la fuerza letal en América Latina y el Caribe*, México, CIDE, 2021, disponible en: <http://www.monitorfuerzaletal.com>.
- EASTON, Marleen y MOELKER, René, “Police and Military: two Worlds Apart? Current Challenges in the Process of Constabularisation of the Armed Forces and Militarisation of the Civilian Police”, *Blurring Military and Police Roles*, Boom Juridische Uitgevers, 2010.
- ESCALANTE, Fernando, “Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso”, *Revista Nexos*, núm. 397, 2011, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=14089>.
- ESPINOSA, Valeria y RUBIN, Donald B., “Did the Military Interventions in the Mexican Drug War Increase Violence?”, *The American Statistician*, vol. 69, núm. 1, 2015.
- FLORES-MACÍAS, Gustavo y ZARKIN, Jessica, “The Consequences of Militarized Policing for Human Rights: Evidence from Mexico”, *Comparative Political Studies*, 2023, disponible en: <https://doi.org/10.1177/00104140231168362>.
- FLORES-MACÍAS, Gustavo y ZARKIN, Jessica, “The Militarization of Law Enforcement: Evidence from Latin America”, *Perspectives on Politics*, vol. 19, núm. 2, 2019.
- GARCÍA, Genaro, *El nuevo modelo de seguridad para México*, México, Nostra Ediciones, 2011.
- GAUSSENS, Pierre y JASSO GONZÁLEZ, Carolina, “Militarization of Public Security and Violation of Human Rights in Mexico (2000-2020)”, *The Age of Human Rights Journal*, núm. 15, 2020, disponible en: <https://doi.org/10.17561/tahrj.v15.5783>.
- GRAYSON, George, *The Impact of President Felipe Calderón’s War on Drugs on the Armed Forces the Prospects for Mexico’s Militarization and Bilateral Relations*, Pennsylvania Strategic Studies Institute, U. S. Army War College, 2013.

HATHAZY, Paul Carlos, “La (re)militarización policial en la Argentina post-crisis: entre intereses organizacionales e instrumentalización política en los campos policiales”, *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana, vol. 9, núm. 1-2, 2016.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enpol/2016/>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2021*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enpol/2021/>.

LESSING, Benjamin, *Making Peace in Drug Wars. Crackdowns and Cartels in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.

LOMNITZ, Claudio, *El tejido social rasgado*, México, Ediciones Era, 2022.

MAGALONI, Beatriz *et al.*, “Torture as a Method of Criminal Investigation: the Impact of the War on Drugs in Mexico”, *Política y Gobierno*, vol. 25, núm. 2, 2018.

MAGALONI, Beatriz y RODRÍGUEZ, Luis, “Institutionalized Police Brutality: Torture, the Militarization of Security, and the Reform of Inquisitorial Criminal Justice in Mexico”, *American Political Science Review*, vol. 114, núm. 4, 2020.

MERINO, José, “Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: una medición”, *Revista Nexos*, 2011, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=14319>.

MEYER, Maureen, *La policía en México: muchas reformas, pocos avances*, Washington D.C., US, WOLA, 2014.

MOLOEZNIK, Marcos Pablo y SUÁREZ DE GARAY, María Eugenia, “El proceso de la militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)”, *Frontera Norte*, vol. 24, núm. 48, 2012.

MORALES, Sabina y PÉREZ, Carlos, “Militarización: una propuesta conceptual basada en el caso mexicano (1995-2012)”, *Documento de Trabajo 2*, Berlín, Alemania, México vía Berlín e. V., 2014.

PADILLA, Sergio y SILVA, Carlos, “Direct and Indirect Militarization of Public Security in Mexico and Gun Use During Arrests”, en FARMER, C. y EVANS, R. (eds.), *Policing & Firearms: New Perspectives and Insights*, Suiza, Springer, 2023, disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-031-13013-7_7.

- PADILLA, Sergio, “La militarización desde abajo: narrativas de exmilitares que ingresaron a las policías estatales durante la guerra contra el narcotráfico en México”, *Cuestiones Criminales*, núm. 10, 2022.
- PADILLA, Sergio, “La silenciosa y preocupante militarización de las policías en México”, *Animal Político*, 2020, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/analisis/organizaciones/seguridad-180/la-silenciosa-y-preocupante-militarizacion-de-las-policias-estatales-en-mexico>.
- PADILLA, Sergio y PÉREZ RICART, Carlos, “The Militarization of Public Security in Mexico: A Subnational Analysis from a State (Local) Police Perspective”, *Alternatives*, 2023, disponible en: <https://doi.org/10.1177/03043754231177349>.
- PÉREZ RICART, Carlos, “La temprana (y permanente) militarización de la seguridad pública en México: un estudio histórico”, *Contextualizaciones Latinoamericanas*, vol. 10, núm. 19, 2018.
- RUBIDO, Monte Alejandro, “Políticas de seguridad en México”, *Seminario Internacional “Seguridad en Democracia”*, Chetumal, Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo-Universidad Autónoma de Madrid-Universidad de Quintana Roo, 2010.
- SABET, Daniel, *Police Reform in Mexico: Informal Politics and the Challenge of Institutional Change*, Standford University Press, 2012.
- SILVA, Carlos y PADILLA, Sergio, “Tortura en la guerra contra el narcotráfico en México, entre la militarización, el control político y el nuevo sistema de justicia penal”, *Latin American Law Review*, núm. 4, 2020, disponible en: <https://doi.org/10.29263/lar04.2020.05>.
- SILVA, Carlos et al., “Informe México”, *Monitor del uso de la fuerza letal en América Latina: un estudio comparativo de Brasil, Colombia, El Salvador, México y Venezuela (2019)*, CIDE, 2019.
- SNYDER, Richard y DURÁN MARTÍNEZ, Angélica, “Drugs, Violence, and State-sponsored Protection Rackets in México and Colombia”, *Revista Colombia Internacional*, núm. 70, 2009.
- TREJO, Guillermo y LEY, Sandra, *Votes, Drugs, and Violence: The Political Logic of Criminal Wars in Mexico*, Cambridge University Press, 2020.
- VÁZQUEZ, Daniel, *Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos*, México, FLACSO-UNAM, 2019.
- ZARKIN, Jessica, “The Silent Militarization: Explaining the Logic of Military Members’ Appointment as Police Chiefs”, *Comparative Politics*, 2023, disponible en: <https://doi.org/10.5129/001041523x16726700420784>.

CAPÍTULO SÉPTIMO

A CONTRACORRIENTE. LA POLICÍA DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL SIGLO XXI: UN CASO DE (DES)MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Carlos A. PÉREZ RICART*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Una historia anclada en el paradigma de la militarización*. III. *La crisis delictiva en la década de los años noventa*. IV. *Transición y desmilitarización*. V. *Hacia una policía de proximidad*. VI. *El periodo de Gertz Manero (1998-2000)*. VII. *El periodo de Leonel Godoy al frente de la SSP (2000-2002)*. VIII. *Las Unidades de Protección Ciudadana y el Programa de Cuadrantes*. IX. *Conclusiones*. X. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

En un país y en una región marcados por la creciente militarización del andamiaje de seguridad pública del Estado (véase otras contribuciones a este libro), el caso de la Ciudad de México aparece como excepcional.²⁵⁵ No sin retrocesos ni dificultades, la capital del país mantiene, desde hace casi un cuarto de siglo, un modelo de policía civil con resultados exitosos. Hoy en día, la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México (SSC) está dirigida por un mando civil y sus seis subsecretarías están dirigidas por perfiles civiles.²⁵⁶ No es una cuestión de hoy: con una sola excepción —la del contralmirante médico naval de la Armada de México Manuel Mondragón y

* Profesor-investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, Ciudad de México.

¹ En este artículo utilizaré de manera intercambiable el término Ciudad de México y Distrito Federal.

² De acuerdo con la estructura orgánica de 2023: Subsecretaría de Desarrollo Institucional, Subsecretaría de Operación Policial, Subsecretaría de Sistema Penitenciario, Subsecretaría de Control de Tránsito, Subsecretaría de Inteligencia e Investigación Policial y Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito.

Kalb— la corporación ha sido dirigida únicamente por mandos civiles en los últimos 25 años.

El caso es extraño. Durante prácticamente todo el siglo XX, la policía del entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México, estuvo marcada por una fuerte impronta militar. Estructura, mando y simbología castrenses estuvieron presentes en su nacimiento y desarrollo durante décadas.

En un periodo de 114 años, entre 1897 y 2010, dirigieron a la policía de la ciudad 57 jefes de extracción militar contra sólo catorce de rango civil; esto equivale a que por 85 años el mando policial fuera militar.³ Más todavía: es justo decir que en la génesis y evolución histórica de las fuerzas del orden del Distrito Federal apenas es posible distinguir entre el orden policial y el militar. Esa frontera fue siempre borrosa, a veces inexistente. Es en los últimos quince años que ésta se ha ido delimitando con mayor claridad.

El rompecabezas se abre ante nosotros. En un contexto en el que el país avanza hacia un proceso de militarización pública a escala nacional —y a pesar de una historia local fuertemente anclada en la lógica militar, ¿cómo logró la policía de la Ciudad de México revertir el modelo y posicionarse como el paradigma de la desmilitarización en el país? Esa es la pregunta de investigación que plantea responder este texto.

A manera de hipótesis se propone que el proceso de desmilitarización de la policía en el Distrito Federal ocurrió a partir de la combinación de una serie de procesos que, en su conjunto, habilitaron la vía civil. Estos son: el emprendimiento de carrera policial relativamente profesional que permitió el impulso de liderazgos civiles, por un lado, y la apuesta por esquemas de policía de proximidad, por otro. Ambos procesos difícilmente habrían ocurrido sin la transición política que sufrió la ciudad en 1997 y la mejora sustancial en los resultados a lo largo de los años. El capítulo contribuye a la bibliografía académica interesada en procesos de militarización y desmilitarización de la seguridad pública y a los estudios sobre los desafíos organizativos de la seguridad en grandes urbes, la mayor parte de ellos ya referenciados en este libro.

La primera parte del capítulo da cuenta de una breve historia de la policía de la Ciudad de México. El objetivo es demostrar que el punto de partida es un caso extremo de policía militarizada. Se exponen los rasgos militares de nacimiento y evolución a lo largo de un siglo. Esta sección está basada en la revisión bibliográfica de los principales textos sobre historia de la policía y en el trabajo de archivo realizado por el autor. No propone un

³ Alvarado Mendoza, Arturo, *El tamaño del infierno: un estudio sobre la criminalidad en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, Distrito Federal, El Colegio de México, 2012, p. 210.

análisis detallado de la evolución histórica del cuerpo policial ni un examen preciso de su dinámica institucional y legal. Las pretensiones son mucho más humildes: señalar la fuerte impronta militarizada con la que nació y evolucionó la policía de la capital.

La segunda parte es la más extensa y trata del cambio sufrido en los últimos años por la policía de la ciudad. Esta sección está basada en una amplia revisión hemerográfica y documental que da cuenta de la accidentada, pero exitosa, creación de proyectos de policía de proximidad, así como de significativos esfuerzos por crear una carrera policial profesional. Esta sección analiza, en específico, el periodo 1997-2008 pues trata justamente del momento en que tiempo y recursos fueron invertidos para ambos esfuerzos. Se trata de una coyuntura crítica que sentó las bases para el derrotero de los siguientes tres lustros.

II. UNA HISTORIA ANCLADA EN EL PARADIGMA DE LA MILITARIZACIÓN

Son varios los obstáculos que enfrenta el investigador para acercarse a las historias de las policías de la Ciudad de México. El principal de todos es la escasez de documentación histórica sobre sus diferentes formas institucionales. Si bien el Archivo Histórico de la Ciudad de México concentra algunas series documentales, por lo general no contienen material posterior a 1930. Hay varias explicaciones para esto, entre otras, la destrucción documental (dinámica bastante común en la administración pública del país), la falta de catalogación de los legajos existentes, así como la dispersión del material en distintos fondos documentales. Con todo, una serie de historiadores ha logrado delinear trabajos de alta calidad sobre distintos momentos de la historia de la policía.⁴ Esta sección abrevia de éstos y sintetiza sus principales hallazgos referentes a la dimensión militarizada de la policía de la Ciudad de México.

La historia de la policía de la Ciudad de México no tiene punto de arranque identificable. No hay fecha o decreto que pueda fijarse como fecha de su nacimiento. Situarla es difícil: hay quienes prefieren remontarse al México prehispánico. Otros, con mayor realismo, identifican sus orígenes en la promulgación del Reglamento para las Fuerzas de Policía de 1848 o, quizás, con mejor tino, en 1861 con el decreto dirigido por el presidente

⁴ Especialmente los trabajos de Diego Pulido Esteva, Regina Hernández Franyuti y Diane E. Davis. El libro mejor documentado sobre la historia de la policía de la Ciudad de México es: Pulido Esteva, Diego, *La ley de la calle: policía y sociedad en la Ciudad de México, 1860-1940*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2023.

interino Benito Juárez a través del cual se crea la Inspección General de Policía del Distrito Federal.

Para efectos de este trabajo, consideraremos esta última fecha como central. Fue por medio de un decreto fechado el 2 de marzo de 1861 cuando, ya con los conservadores derrotados, la presidencia juarista estableció el cargo de inspector general de policía del Distrito Federal. Por primera vez, el gobierno contaría con una figura que coordinaría distintos cuerpos policiales que pululaban en la ciudad, asentando un modelo de organización que perdura —no sin variaciones importantes— hasta hoy. El inspector, quien debería ser nombrado por el presidente de forma directa, tendría bajo sus órdenes “a toda la fuerza armada de policía, de infantería y caballería, incluso los resguardos diurno y nocturno”.⁵ Me detengo en un detalle acaso nimio: *fuerza armada de policía, de infantería y caballería*. Como se ve, las dos fuerzas de combate tradicionales de lo militar están presentes en los fundamentos de la policía capitalina: *infantería y caballería*. Al mando, siempre militares.

El inspector general de Policía mantenía control sobre las comisarías desplegadas en la capital. Su carácter militar está bien documentado. Entre 1877 y 1928, al frente de la Inspección, sólo hubo siete civiles entre las 46 personas que desempeñaron el cargo.⁶ El resto, todos militares, normalmente cercanos al círculo presidencial.

El modelo de inspector general continuó vigente en la capital hasta 1928. Durante el porfiriato se consolidó como un cuerpo centralizado, numeroso y jerarquizado. Su carácter militar se acentuó tras el inicio de las revueltas de 1910. Los combates revolucionarios en la ciudad sólo hicieron crecer el flujo de soldados hacia la policía. Lo anterior, “no sólo fomentó una identidad propia de los cuerpos policiacos como fuerzas enemigas de los contrarrevolucionarios, sino que les inculcó un fuerte *ethos* militar”.⁷

Hacia principios de la década de los años veinte del siglo pasado, ya durante los gobiernos vertidos por la Revolución, los reclutas de la policía

⁵ Dublán, Manuel y Lozano, José María, “Decreto del gobierno. Se establece el cargo de inspector general de policía del Distrito, 2 de marzo de 1861”, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio, 1877.

⁶ Pulido Esteve, Diego, “Gendarmes, inspectores y comisarios: historia del sistema policial en la ciudad de México, 1870-1930”, *Ler História*, Portugal, núm. 70, 2017, pp. 37-58.

⁷ Davis, Diane E. “Historia de detectives: rastreando a la policía de la capital en la historiografía política de México”, en Rodríguez Kuri, Ariel *et al.* (eds.), *Los últimos cien años: los próximos cien*, Cultura Universitaria, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2004, p. 79.

capitalina comenzaron a recibir instrucción práctica en la Escuela Técnica de la Policía (1923). Tanto los materiales como la enseñanza eran conforme a los reglamentos de infantería y caballería vigentes en el Ejército. Sin sorpresa descubrimos que la enseñanza estaba al mando de militares.

Al igual que sucedió durante el juarismo y luego en la dictadura porfirista, durante el periodo de la posrevolución apenas hubo mandos civiles al frente de la policía (que en 1928 pasaría a llamarse Jefatura de Policía). La excepción que confirma la regla es la del detective Valente Quintana quien, por un año, entre 1929 y 1930, llegaría al frente de la corporación. Se trata de una de las figuras clave de la historia de la policía en el país y acaso el detective más famoso de la primera mitad del siglo XX.⁸ Tardaríamos varias décadas en volver a ver un mando civil al frente de la policía capitalina.

En el otoño de 1939, en el marco de una amplia reforma, se creó lo que hoy conocemos como Policía Preventiva, cuerpo armado encargado del mantenimiento del orden y de la vigilancia de la ciudad. Desde sus orígenes, se estableció que la instrucción de sus elementos debía ser de corte militar y que los efectivos policiacos serían considerados parte de la Segunda Reserva del Ejército Nacional, con la posibilidad de ser llamados al frente de guerra de ser necesario. A la cabeza de la nueva institución, como solía suceder, y a pesar de que la noción de *prevención* debió definir su identidad, fue nombrado un general de división. El propio reglamento de la Policía Preventiva de 1941, con vigencia hasta 1984, estableció que el jefe de la policía del Distrito Federal debía haber alcanzado el grado de general de división y que sus subalternos más importantes debían ser militares.⁹

A la Policía Preventiva fue integrado también el Servicio Secreto, antes llamado Comisiones de Seguridad, órgano fuertemente militarizado. Por aquellos años, específicamente en 1941, se creó el Cuerpo de Veladores Auxiliares de la Policía Preventiva, el antecedente más próximo de la actual Policía Auxiliar de la capital. Aquel Cuerpo de Veladores venía a suplir las tareas que por esa época realizaban incipientes empresas privadas de mili-

⁸ A diferencia del resto de sus colegas que arribaban a puestos de poder por su origen militar, Quintana entró a la antigua Inspección General de Policía como gendarme en 1917. Con el paso de los años, Quintana llegó a ser jefe de las Comisiones de Seguridad (el antiguo nombre del Servicio Secreto) en 1923 y a fundar su propia empresa, el Bufete Nacional de Investigaciones. En la cumbre de su fama, el presidente Emilio Portes Gil lo nombró jefe de la policía de la capital, donde sirvió menos de un año. El caso de Quintana es excepcional. Su llegada a la jefatura de la policía se dio de manera posterior a su fama, no antes. Fue un gesto a la tribuna, una golondrina que hizo verano.

⁹ CDHDF, *Informe especial sobre los derechos humanos de las y los agentes de las corporaciones de policía de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2009, p. 30.

tares retirados que ofrecían sus servicios de seguridad privada. También en 1941, se creó la Policía Bancaria e Industrial (PBI) como una policía privada que velaría por la seguridad de las empresas. Al mando fue designado el coronel Arturo Godínez Reyes.

El resto del siglo siguió el mismo derrotero: instrucción militar, mandos castrenses y un modo de organización y cultura burocrática lejanos al paradigma de lo civil. El único intento después de la experiencia de Valente Quintana por llevar a un civil al mando de la policía, en ese entonces llamada Dirección General de Policía y Tránsito, terminó en tragedia. El mandato de Arturo “El Negro” Durazo al frente de ésta (1976-1982) estuvo caracterizado por la corrupción institucionalizada.¹⁰ La experiencia de un mando civil tras casi medio siglo no pudo haber sido peor.

A pesar de la promesa de “renovación moral” en la década de los años ochenta y de la desaparición de las principales burocracias represivas a nivel federal (Dirección Federal de Seguridad) y metropolitano (División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia, DIPD), la impronta militar continuó vigente en la policía capitalina. Tras esta breve revisión histórica, cabe preguntarnos: ¿podemos hablar de una línea claramente definida entre policía civil y Ejército? En la Ciudad de México —y en la mayor parte de las metrópolis mexicanas— la respuesta es un rotundo no. Se trató siempre de una frontera porosa.

III. LA CRISIS DELICTIVA EN LA DÉCADA DE LOS AÑOS NOVENTA

Los años noventa no fueron sencillos para la seguridad pública de la ciudad. Las crisis económicas de mitad de la década provocaron olas de crimen nunca vistas. El quinquenio 1993-1997 fue particularmente duro. En ese periodo, la criminalidad de orden común creció a razón de 16.2% por año.¹¹ Se trató del peor retroceso en seguridad pública en décadas. Fue, además, un periodo de “derroche de violencia” nunca visto. Así lo señala Claudio Lomnitz: “las víctimas eran aterrorizadas a golpes por sus victimarios, insultadas de manera atroz, amenazadas casi siempre con armas de fuego y a veces incluso asesinadas”.¹² Hacia finales de 1997, el 80% de los capitalinos vivían angustiados por la seguridad. Tal era la ola de crimen que los taxis se

¹⁰ González González, José, *Lo negro del negro Durazo*, México, Posada, 1983. A pesar de no tener ningún antecedente militar, el presidente López Portillo premió a Durazo con el título de general de división, requerimiento para poder asumir su puesto al frente de la policía.

¹¹ Ruiz Harrell, Rafael, *Criminalidad y mal gobierno*, México, Sansores & Aljure, 1998, p. 14.

¹² Lomnitz, Claudio, *El tejido social rasgado*, México, Era, 2022, p. 46.

negaban a ofrecer servicios en más de cien colonias de la ciudad por la noche, incluyendo algunas bastante céntricas como la Doctores, Obrera, Guerrero, Buenos Aires y Asturias.¹³

No es exagerado decir que el crimen sobrepasó a las autoridades de la capital. Esto nunca fue más claro como cuando un comando de asalta-bancos tiró a balazos un helicóptero del Grupo Cóndor de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF) en marzo de 1996. La figura no podía ser más nítida: a pleno mediodía se desplomaba el helicóptero sobre Calzada de la Viga, en la Colonia Viaducto Piedad, a la vista de todos los vecinos. Los delincuentes huyeron. Tres de los cuatro tripulantes murieron. “Ley de la Selva”, fue el titular de un periódico nacional.¹⁴

Desafortunadamente no contamos con estudios que expliquen a cabalidad, más allá del factor económico, las causas de esta ola criminal. Lo que sí conocemos, gracias a la hemeroteca, es la ineficiente y tardía respuesta policial al problema. Sabemos, también, que esta respuesta tuvo una fuerte dimensión militarizada, reactiva y de mano dura.

En junio de 1995, el regente Óscar Espinosa Villarreal y su secretario de seguridad pública, David Garay Maldonado, anunciaron la puesta en marcha del programa Reacción Inmediata de Máxima Alerta (RIMA), una iniciativa que anunciaba la instrumentalización de operativos policiales en zonas de alto impacto delictivo. RIMA proponía intervenir en zonas conflictivas, “asegurar personas sospechosas” y luego “verificar” si había alguna orden de aprehensión en contra. Esto es, no apostaba por la investigación policial, sino por la ejecución de operativos que pasaban por encima de derechos humanos fundamentales (por aquel entonces todavía llamados “garantías individuales”). Durante meses se dieron golpes sin dirección alguna.

Con más de 3 mil 500 policías involucrados, entre los que se encontraban motopatrulleros del Grupo Especial de Disuasión “Jaguar”, policías del Grupo de Intervención Especial “Zorros”, granaderos y policías preventivos, en los operativos del regente Espinosa Villarreal, se actuaba antes de investigar. Los resultados dolerían por décadas a la capital del país y mancharían la ya de por sí triste reputación de la policía.

Entre 1995 y 1997 se celebraron operaciones a diestra y siniestra con nombres rimbombantes: “Noctámbulo”, “Marte”, “Rastrillo”, “Gaucho”, “Atlampa”, “Tauro”, “Zug”, etcétera. En una semana normal podían realizarse alrededor de 500 operativos distintos.¹⁵

¹³ Joyner, Alfredo, “Domina el hampa 100 colonias”, *Reforma*, 8 de agosto de 1997.

¹⁴ “Tiran Cóndor a balazos”, *Reforma*, 19 de marzo de 1996.

¹⁵ Joyner, Alfredo, “478 operativos en la semana”, *Reforma*, 4 de agosto de 1997.

La investigación en hemeroteca da cuenta de cómo policías de la SSPDF detenían autobuses, “bajaban” pasajeros y los revisaban al azar. Luego, sólo entonces, los policías remitían a los sospechosos al Ministerio Público. No había investigación. Bajo el nombre de “Operativo Noctámbulo”, la policía del Distrito Federal entró a billares, bares, centros nocturnos y discotecas para catear a los presentes. Buscaban —o decían buscar— drogas y armas. En uno de esos operativos que involucró la detención de decenas de personas se obtuvo, como gran hallazgo, apenas un cuchillo y un desarmador.¹⁶ Eran diarias las acusaciones por robos, “culatazos”, golpes, evidencia “plantada”, detenciones injustificables y lesiones graves.¹⁷

Durante meses, los operativos fueron apenas una nota al pie de los periódicos. Sin embargo, las cámaras de los periodistas y la atención de los legisladores no pudieron enfocarse a otro lado cuando, en septiembre de 1997, tres jóvenes de la colonia Buenos Aires fueron hallados sin vida en Tláhuac y tres más en la carretera panorámica al Ajusco. Según la necropsia, antes del balazo final, habían sido torturados.

Nunca quedó claro si los jóvenes fueron asesinados por elementos del Grupo Especial de Disuasión “Jaguares” o por miembros del Grupo de Intervención Especial (GIE) “Zorros”. De lo que no hubo duda era que éstos habían sido ultimados por la policía capitalina tras una operación en la colonia Buenos Aires. Al parecer, miembros de estas corporaciones habían ingresado a la colonia sin órdenes de arresto o cateo. Quienes se resistieron fueron llevados fuera de la zona y asesinados. Se tomaron declaraciones a más de 300 policías y once fueron sentenciados a 50 años de prisión. La política de mano dura dejaba al descubierto las carencias de una corporación en la que cristalizaba lo peor del régimen autoritario que no acababa de morir.

Las crisis económicas de los años noventa no sólo dispararon la criminalidad, también impidieron mejores condiciones de trabajo para los policías de la ciudad. Los sueldos se estancaron. Para 1995, un policía preventivo recibía unos 1,300 pesos al mes, dinero insuficiente para una vida digna. El resto de las unidades policiales no ganaba mucho más.

La policía capitalina tampoco tenía instalaciones adecuadas, la instrucción dependía de su relación con las fuerzas armadas. Era en el Campo Militar Número 1 en donde se llevaba a cabo el adiestramiento de nue-

¹⁶ Asamblea de Representantes del Distrito Federal, *Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, año II, primer periodo ordinario de sesiones, 16 de octubre de 1995, p. 32.

¹⁷ Ruiz Harrell, *op. cit.*, p. 316.

vos efectivos. El “Instituto de la Policía” apenas operaba; tampoco había programas de capacitación. Según el jefe de la Secretaría, hacia 1997, el 40% de los policías estaban “gordos y enfermos”. Buscaba reemplazarlos por “cadetes jóvenes”.¹⁸

En términos institucionales a la policía de la capital no le fue bien. Hubo muchos cambios y reacomodos. David Garay Maldonado, quien había diseñado el plan de seguridad en 1995, fue cesado de sus funciones por el presidente Zedillo. El motivo esboza un buen cuadro de la que era la policía en aquel momento: en mayo de 1996, una marcha magisterial desembocó en que granaderos de la SSPDF hirieran a más de 45 personas, incluyendo una periodista de *Reforma* quien recibió toletazos a diestra y siniestra mientras protegía su cuerpo tirado en la calle. El escándalo obligó la renuncia de Garay Maldonado.

Su lugar lo tomó brevemente Rafael Avilés, policía de carrera quien había sido comandante del Agrupamiento de Granaderos y luego director general de operaciones de la SSPDF. Su función fue interina. En el verano de 1996 llegó el general de división Enrique Tomás Salgado Cordero al frente de la policía. Fue el último secretario de seguridad pública del *priismo*. Al momento de ser designado como titular de la SSPDF, Salgado Cordero era comandante de la IX Región Militar en Acapulco. En la década de los años setenta había sido subdirector de la Dirección General de Policía y Tránsito, justamente durante uno de sus periodos más oscuros.

Con la llegada de Tomás Salgado Cordero, en cien años, la policía de la capital había visto pasar 62 titulares: 31 generales, 16 coroneles y sólo 15 civiles.

La administración de Salgado Cordero se caracterizó por el arribo de al menos 200 mandos militares a las filas de la corporación (en reemplazo de policías de carrera). Según su diagnóstico inicial, la policía de la capital “se encontraba en un estado de abandono” y la “corrupción había permeado en todas las áreas”.¹⁹ Su respuesta fue militarizar la policía y poner en marcha un plan de entrenamiento policial en las instalaciones del Campo

¹⁸ Joyner, Alfredo, “«¡Atención!, paso redoblado...»”, *Reforma*, 15 de marzo de 1997. El Distrito Federal no era la excepción: hacia finales del siglo pasado, en todo el país sólo existían 41 academias policiales que, en promedio, ofrecían poco más de cuatro meses de entrenamiento a sus aspirantes. Esa era toda la instrucción que recibían. Esa era la métrica de la profesionalización policial en México. Por si fuera poco, en todo el país, menos de la mitad de los policías preventivos habían estudiado la secundaria. Véase Sabet, Daniel M., *Police Reform in Mexico: Informal Politics and the Challenge of Institutional Change*, Stanford, Stanford University Press, 2012, p. 8.

¹⁹ Joyner, Alfredo, “Los 100 días del general”, *Reforma*, 15 de septiembre de 1996.

Militar Número 1. Salgado Cordero también tomó la decisión de desplegar a la Tercera Brigada de Policía del Ejército en Iztapalapa. Tras los eventos de 1968, las fuerzas armadas volvían a patrullar las calles de la Ciudad de México.

A los pocos meses de su llegada a la SSPDF, no sólo el secretario de seguridad era de extracción militar, sino también lo eran un subsecretario, un director general, veintisiete directores de área, 33 subdirectores y 73 jefes de unidad de departamentos.²⁰ La militarización en la ciudad había llegado a su punto más álgido. Estaba fuera de todo realismo imaginar una alternativa.

IV. TRANSICIÓN Y DESMILITARIZACIÓN

Tras décadas de regentes designados por la sabiduría de un único elector —el presidente de la República—, en 1997 el Distrito Federal se inició en la transición democrática. Aquel año se celebraron los primeros comicios para elegir jefe de gobierno. Para sorpresa de pocos, el ganador fue Cuauhtémoc Cárdenas, el candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD). La transición democrática era una realidad. Como veremos a continuación, sin embargo, de esa dinámica no se desprendió, en automático, una reforma policial.

Apenas reconocido su triunfo electoral, Cárdenas se reunió con el presidente Zedillo para abordar los detalles de la transición. En aquel encuentro, Zedillo respaldó a Cárdenas en su petición de ser él quien designara al procurador capitalino, así como al jefe de la policía, una facultad que por entonces correspondía al presidente. Se trató de un hecho histórico: el jefe de gobierno emanado de un partido de oposición iba a tener control de los mecanismos de justicia y seguridad de la capital del país.

La relación de Cárdenas con la policía fue accidentada. Su partido político, el PRD, no tenía alianzas formales o informales con la estructura policial en la ciudad. ¿Cómo gobernar sobre una organización asociada por décadas al régimen priista? ¿Cómo romper las relaciones de complicidad creadas por una burocracia que se iba y otra que permanecía? ¿Cómo hacerse del control de una corporación que al menos desde 1928 respondía a consideraciones que no siempre estaban relacionadas a la seguridad pública y que tenía una fuerte dimensión militar?

²⁰ Joyner, Alfredo, “Carece policía de cuadros”, *Reforma*, 16 de julio de 1997.

Quizás buscando una respuesta contundente a esa cuestión fue que el ingeniero Cárdenas nombró secretario de seguridad a Rodolfo Debernardi, teniente coronel en retiro y quien había pasado sus últimos 26 años al servicio de las fuerzas armadas. Debernardi tenía en su récord de servicio haber sido jefe de inteligencia del Estado Mayor de la Fuerza Aérea. La carta de *traer* a un agente fuera de la nomenclatura policial buscaba justamente lograr imponer autoridad sobre ésta, pero no lograba cambiar el derrotero militarizado de la corporación.

La transición política en la ciudad no cambió la tendencia hacia la designación de miembros del Ejército como mandos en la policía. Para ese momento, la capital contaba con 36,000 agentes preventivos, 18,600 policías bancarios y 25,000 miembros operativos. Aunque se trataba de la corporación policial más grande de América Latina, a ojos del nuevo secretario, sus hombres “eran insuficientes para garantizar la seguridad de una ciudad con casi 9 millones de habitantes”.²¹ Los números no eran halagüeños: en la ciudad se reportaban un promedio de 700 delitos diarios, incluyendo 160 autos robados, 63 robos a repartidores, 51 a negocios y 23 a casa habitación.²²

El primer escollo de la administración de Cuauhtémoc Cárdenas estuvo en la designación de Jesús Ignacio Carrola Gutiérrez como director de la Policía Judicial del Distrito Federal. No habían pasado ni seis días de su nombramiento y en la prensa ya habían comenzado a filtrarse acusaciones que lo involucraban en casos de tortura, homicidio y protección a narcotraficantes.²³ En concreto, a Carrola Gutiérrez, quien había trabajado por largo tiempo en la Procuraduría General de la República (PGR), se le acusaba de proteger a los hermanos Arellano Félix, fundadores del Cártel de Tijuana. Ante la presión se vio forzado a renunciar, y su cargo fue ocupado por Samuel del Villar.

Un día después de que Carrola se separara del cargo, el 11 de diciembre de 1997 tuvo que hacer lo mismo Francisco Castellanos de la Garza, jefe del área de Recuperación de Vehículos Robados de la Procuraduría. Notas periodísticas acusaron a Castellanos de tráfico de drogas, tortura y extorsión. Otro mando importante, Salvador López Portillo, subsecretario de Seguridad Pública, tuvo que renunciar en febrero de 1998 cuando se filtró información sobre su presunta participación en el “Halconazo” en

²¹ “Los policías deberán entender que se acabaron los cotos de poder en el Distrito Federal, advierte Debernardi”, *Proceso*, 13 de diciembre de 1997.

²² Vicenteño, David, “Hacia una mejor policía: balance de un sexenio de la SSP”, *Reforma*, 2 de diciembre de 2000.

²³ “El efímero director de la Judicial niega todo, menos su mano dura y su amistad con Coello Trejo”, *Proceso*, 13 de diciembre de 1997.

1971. A su sustituto, Héctor Careaga Estrambasaguas, también se le pidió la renuncia cuando se descubrió que había sido oficial del Batallón Olimpia y que había estado presente el 2 de octubre de 1968 en la Plaza de las Tres Culturas de Tlatelolco.

Así, no habían pasado ni dos meses de gobierno y comenzaba a descarilarse el proyecto de seguridad del ingeniero Cárdenas. En el fondo subyacía un problema central: la falta de cuadros expertos en temas de seguridad con la que la izquierda mexicana había asumido el poder en la capital del país. Esa cruz la cargaría algunos años más.

En julio de 1998, la reputación del gobierno del ingeniero Cárdenas recibió otro golpe cuando se hizo público que una docena de integrantes de la Policía Montada de la SSPDF llevaron a tres jóvenes a las cabellerizas de la corporación en Tláhuac para atacarlas sexualmente. Afortunadamente las jóvenes pudieron huir. Aquel terrible suceso, y la evidencia de que en cuarteles de la SSPDF sucedían eventos similares de manera cotidiana, provocó la renuncia de Debernardi y un cisma en la corporación. Con la salida de Debernardi se cumplió la frase con la que había comenzado su administración ocho meses y veintitrés días atrás: “No ha nacido el hombre que logre controlar la delincuencia”.

El lugar de Debernardi fue tomado por Alejandro Gertz Manero, exfuncionario de la PGR en la década de los años setenta. Gertz Manero llegó a la SSP en agosto de 1998. Tal como había sucedido con Debernardi, fue nombrado por Ernesto Zedillo a petición de Cárdenas. A su favor estaba su extracción civil, tras varios años de mandos militares al frente de la SSP. Su llegada a la corporación significó un cambio de paradigma en la manera en la que los gobiernos perredistas enfrentarían el problema del crimen. Fue el inicio de un proceso largo y accidentado hacia la desmilitarización de la seguridad pública en la Ciudad de México.

V. HACIA UNA POLICÍA DE PROXIMIDAD

Igual que sus predecesores, Gertz Manero prometió un profundo proceso de reorganización de la policía que se llevaría a cabo a través de trece acciones; entre otras, un importante aumento salarial a los policías, la ubicación definitiva de la policía sectorial en la delegaciones (es decir, bajo el mando de los delegados políticos), el establecimiento de un sistema de denuncia “ciudadana”, el fortalecimiento de la coordinación con la Procuraduría, la realización de auditorías a las policías Bancaria y Auxiliar y la difusión de las hojas de

servicio de agentes, oficiales y mandos policiales.²⁴ Además, ofreció una “limpia” y depuración total. El policía “que no dé resultados, que no trabaje y que no sea honesto no tiene por qué estar en la corporación. Quien quiera que sea se tendrá que ir”, dijo.²⁵ Además, su crítica hacia el pasado y a sus predecesores fue mordaz: “la Policía fue puesta en manos de verdaderos maleantes que la desprestigiaron gravemente, convirtiendo a la ciudad en un auténtico botín y en un campo de batalla entre hampones al mando de la Policía”, dijo el nuevo secretario ante el pleno de la Asamblea Legislativa en octubre de 1998.²⁶ Según Gertz, el modelo de seguridad debía construirse desde lo local y con una perspectiva de proximidad.

¿Qué significa esto? Vale la pena detenernos un momento en el concepto. La perspectiva de policía de proximidad subraya la participación activa de los vecinos en la *producción* de su propia seguridad. En otras palabras: los vecinos no sólo son receptores del servicio, sino corresponsables de la producción de seguridad. A partir de ahí, se han desarrollado diferentes modelos de gestión, algunos más sofisticados que otros; algunos más integrales que otros. Si bien no siempre se cumplen, son varias las características del “tipo ideal” de policía de proximidad. Las enumeramos brevemente:

En primer lugar, destaca su lógica descentralizada. Ésta puede variar, pero, en principio, propone la definición de un esquema de operación que habilita a los mandos medios tomar decisiones operativas y de estrategia policial de manera relativamente autónoma. Esta lógica descentralizada, además, debe permear en la organización territorial de la policía (*sectorización*).

En segundo lugar, el perfil democrático. Esto es, abierto a la rendición de cuentas y al escrutinio público. La lógica subyacente: no pueden imponerse decisiones, se debe avanzar por consenso. Así, por ejemplo, el tipo de zonas y rutas de patrullaje debe resultar de acuerdos comunes entre mandos, policías y vecinos.

En tercer lugar, la impronta comunitaria. El policía de proximidad no sólo atiende sucesos criminales, sino que también está pendiente de actividades de acercamiento entre los habitantes de la comunidad. Atiende conflictos vecinales como una función central de su trabajo, no como una tarea contingente, sino como parte de su trabajo en cuanto mediador.

²⁴ Bordon, Alejandra y Rodríguez, Francisco, “Propone giro radical nuevo jefe policiaco”, *Reforma*, 29 de agosto de 1998.

²⁵ Bermeo, Alejandra, “Advierte Gertz: se limpiará la SSP”, *Reforma*, 3 de septiembre de 1998.

²⁶ Vicenteño, David, “Crítica Gertz gestión de ex jefes policiacos”, *Reforma*, 7 de octubre de 1998.

Para construir un enfoque de proximidad no basta “acercar” a los policías a la comunidad, sino integrar toda la perspectiva al ciclo de formación, evaluación y promoción de éstos. El enfoque de proximidad obliga a considerar condiciones laborales específicas: turnos de trabajo cortos y basados en un cuidadoso análisis de la demanda policial que considere días y horas de mayor incidencia delictiva. El tipo de uniforme, equipamiento y armamento que llevan los policías debe estar igualmente reglamentado. En síntesis: el planteamiento de proximidad supera, por mucho, la mera idea de contigüidad; impone, en cambio, la estructuración de un perfil específico de policía. No hace falta señalar que se trata de un perfil en las antípodas del enfoque militarizado que prevaleció en la Ciudad de México desde el siglo XIX.

Un matiz es necesario: en la Ciudad de México la “policía de barrio” existe al menos desde el siglo XIX.²⁷ La noción de rondines policiales en unas pocas cuadras es constitutiva a la idea de celadores, serenos y faroleros que tenían funciones no sólo de seguridad, sino también de limpieza y alumbrado. Sin embargo, lo cierto es que nunca se pensó en un modelo de policía de proximidad medianamente sistematizado e integrado. La primera vez que se hizo fue en 1998, un año después de iniciada la alternancia política en el entonces Distrito Federal.

VI. EL PERIODO DE GERTZ MANERO (1998-2000)

El primer enfoque de “policía de proximidad” aplicado en la Ciudad de México fue propuesto por Alejandro Gertz Manero en 1998, entonces jefe de la SSPDF. En los casi dos años y medio de su administración, Gertz implementó un programa territorial que consistió en dividir el territorio en 176 cuadrantes y 772 zonas de patrullaje.²⁸ El programa fue conocido como “policía de barrio” y empezó a aplicarse en las delegaciones Cuauhtémoc y Benito Juárez.

Los cuadrantes fueron definidos a partir del número de manzanas, mismas que normalmente no superaban la media docena. A cada zona y a cada cuadrante se asignaba un responsable que debía rendir cuentas por lo sucedido en el área. En las zonas con mayor incidencia delictiva se acordó crear células especiales compuestas por policías preventivos, motopatrulleros y un

²⁷ Pulido Esteva, “La ley...”, *cit.*

²⁸ En otra versión, el esquema operativo fue el siguiente: 16 coordinaciones regionales, 51 sectores, 164 cuadrantes y 632 zonas de patrullaje.

integrante del Agrupamiento Fuerza de Tarea (policía de élite), quien portaría un arma larga.

El plan piloto del llamado Plan Cuadrantes comenzó a aplicarse en enero de 1999 en tres colonias de la delegación Benito Juárez (Del Valle, Mixcoac y Narvarte). El plan poco a poco fue expandiéndose hacia otras zonas de la ciudad.²⁹ A través de la creada Coordinación de Enlace Interinstitucional se echó a andar un programa de observadores ciudadanos que involucró a los vecinos tanto en la vigilancia de sus calles como en la supervisión de la acción de los policías. Entre los compromisos no cumplidos estuvo el aumento al salario de los policías.

En palabras de Gertz Manero, el objetivo era “lograr que exista un vínculo entre los efectivos policiacos y sus áreas de trabajo, que sean conocidos hasta donde sea posible por los ciudadanos, y que éstos estén seguros de que están protegidos”.³⁰ Según el secretario, el programa se abrió a escuchar demandas y sugerencias de restauranteros, banqueros, hoteleros y asociaciones vecinales de las colonias. Si hacemos caso a los números oficiales, en las colonias donde se aplicó el plan piloto, se logró reducir, en apenas unos meses, el número de incidentes delictivos de 23 a sólo 15 al día.³¹ En otras colonias cercanas, sin embargo, el crimen aumentó. Algunos periodistas señalaron que se trataba del *efecto cucaracha*; esto es, el desplazamiento (pero no la anulación) del crimen a otras zonas de la ciudad.

El plan original de Gertz suponía avanzar hacia un proceso de descentralización de la policía según el cual los jefes delegacionales iban a tener la función de coordinar y vigilar los programas de seguridad de sus respectivas colonias. A pesar de que sí se desconcentró parte del personal, nunca se encomendó a los delegados la responsabilidad policial.

La promesa de “depuración” se cumplió. A meses de haber sido designado, Gertz destituyó a cinco “directores de región”, así como al mismo número de integrantes de la Jefatura del Estado Mayor Policial de la SSPDF por “ineficacia y baja productividad”.³² El proceso de “depuración” de la policía llevó a que a lo largo de la administración de Gertz fueran encarcelados decenas de mandos con acusaciones de homicidio, violación, fraude,

²⁹ Reyes, Arturo, “Cercan a la delincuencia”, *Reforma*, 25 de enero de 1999.

³⁰ Reyes, Arturo, “Conocer al policía: la meta”, *Reforma*, 7 de febrero de 1999.

³¹ Reyes, Arturo, “Delitos con efecto cucaracha”, *Reforma*, 28 de marzo de 1999.

³² Reyes, Arturo, “Abandonan 5 más a la SSP”, *Reforma*, 15 de febrero de 2002; Reyes, Arturo y Rodríguez, Francisco, “Profundiza Gertz purga en la Policía”, *Reforma*, 8 de enero de 1999.

robo y abuso de autoridad. No es exagerado afirmar que se rompió la dinámica de impunidad que por años cubrió a la policía de la ciudad.

Gertz también fue el impulsor del Proyecto “Nueva Policía”, un programa de profesionalización basado en cursos de capacitación y mejores salarios. En 1999 participaron más de 15,000 empleados de las policías Preventiva, Auxiliar y Bancaria e Industrial. “Nueva Policía” permitía acceder, con base en exámenes, a mandos medios, incluyendo jefe de zona de patrullaje, jefe de Unidad de Planeación y Control (UPC), subjefe de sector, jefe de sector delegacional, supervisor, y jefe de cuadrantes. A cargo del proyecto “Nueva Policía” estuvo la Comisión Técnica de Selección y Promoción de la SSPDF. Se trató de uno de los primeros esfuerzos reales por establecer un sistema de ascensos anclado en el mérito, y no en la red de contactos de cada policía.

Gertz Manero entregó el mando de la SSPDF en noviembre de 2000. De los más de 700 delitos reportados cada día en 1997, a finales del año 2000 sólo se reportaron 497, una disminución del 29%.³³ También descendió el número de asaltos a bancos. En 1998 se cometieron 201 robos a instituciones bancarias. Al año siguiente sólo fueron 69. Una última métrica de éxito de la administración de Gertz estribó en la reducción de homicidios: de un promedio de cuatro diarios en 1997 a 2.1 a finales de 2000. Otros delitos como robo a casa habitación y robo a transeúnte se mantuvieron estables.

VII. EL PERIODO DE LEONEL GODOY AL FRENTE DE LA SSP (2000-2002)

En diciembre de 2000 llegó a la jefatura de gobierno Andrés Manuel López Obrador. Su plan original era mantener a Gertz Manero al frente de la SSP. Sin embargo, éste aceptó una oferta del presidente Vicente Fox para dirigir la Secretaría de Seguridad Pública del gobierno federal y dejó vacante la secretaría capitalina. En lugar de Gertz fue nombrado, previa ratificación de Fox, Leonel Godoy Rangel, quien hasta hacía días había fungido como secretario de gobierno.

Godoy Rangel, además de haber sido subprocurador General de Justicia de Michoacán en la década de los años ochenta, tenía una maestría en Criminología y una especialidad en Ciencias Penales, cartas que fueron vistas con agrado fuera de los círculos estrictamente policiales. Lo más importante: no volvía a recurrirse a un perfil militar.

³³ Vicenteño, David, “Hacia una mejor policía...”, *cit.*

López Obrador y Leonel Godoy continuaron con el proceso de descentralización policial comenzado por Gertz Manero. Apenas llegó, el jefe de gobierno presentó a la Asamblea Legislativa proyectos de reforma al Estatuto de Gobierno y a la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. El plan consistía en descentralizar la Policía Preventiva hacia las delegaciones, incluyendo patrullas, cuarteles, armamento y un presupuesto que superaba los tres mil millones de pesos entre las 16 demarcaciones políticas de la ciudad. En total se planteó la descentralización de 19,000 de los 39,000 policías que constituían la Preventiva. En un segundo momento, de considerar-se un plan exitoso, el jefe de gobierno buscaría también la transferencia a los delegados políticos el control de la Policía Auxiliar y la Bancaria Industrial.

El proyecto de Leonel Godoy al frente de la SSPDF era ambicioso. Además de la descentralización de la Policía Preventiva, planteó (sin éxito) la desaparición de la Dirección Operativa de Agrupamientos (y por tanto del grupo de élite Álamo), así como de la Policía Sectorial (que pasaría a ser delegacional). De entrada, prometió respetar las jerarquías de ascensos y “sólo nombrar a policías de carrera al mando de policías”.³⁴ Además, se avocó a la escritura de un Reglamento Interno de la corporación, al establecimiento de un manual con Principios Básicos para el Uso Policiaco de la Fuerza (en colaboración con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal), al relanzamiento de una Licenciatura de Administración Policial (que llevaba siete años en la congeladora) y a una exhaustiva revisión de los contratos firmados entre la Policía Auxiliar y la Policía Bancaria e Industrial con particulares.

Si los proyectos de Godoy fueron ambiciosos, sus resultados fueron más humildes. El proyecto de descentralización se estancó en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. No todos los jefes delegacionales estuvieron de acuerdo y el tema se dejó caer. El gran proyecto de Gertz y Godoy quedó a la mitad. En compensación a ese fracaso, a mediados de 2001, Godoy anunció la creación de 70 coordinaciones territoriales de Seguridad Pública y Procuración Ciudadana, espacios en los que convivirían un cuartel de policía, una agencia del Ministerio Público y un juzgado cívico.³⁵ En la ejecución de ese programa se concentraron los esfuerzos de Godoy Rangel y de su sucesor, Marcelo Ebrard. Durante un tiempo, a cada una de estas coordinaciones territoriales fue asignada una mujer de toda la confianza de Andrés Manuel López Obrador. Las “comandantas del Peje”, como se

³⁴ Vicenteño, David, “Redimir a la Policía: entrevista a Leonel Godoy Rangel”, *Reforma*, 22 de febrero de 2001.

³⁵ Herrera, Rolando, “Arrancan sin techo ni personal”, *Reforma*, 28 de agosto de 2001.

les llamaba, eran los “ojos y oídos en cada calle y cada barrio” del jefe de gobierno. Según se decía, bastaba un reporte de alguna de ellas “para que un policía fuera cambiado”.³⁶

Godoy también encabezó una reestructuración administrativa que supuso la creación de nuevas áreas en la SSPDF.³⁷ Con el fin de atajar las denuncias contra mandos por extorsión y venta de patrullas o exigencia de dádivas, la Dirección General de Inspección de la SSPDF creció de 200 a 750 elementos. En relación con los grupos élite, durante la administración de Godoy desaparecieron varios de ellos, entre otros, “Huracán”, “Mix”, “Ora” y “Triángulo”. Como Gertz, Leonel Godoy intentó (sin suerte) crear una instancia que investigara el delito. El objetivo seguía ahí: que la Policía pudiera convertirse en parte acusadora.

Casi todos los proyectos iniciados por la administración de Leonel Godoy se vieron truncados por la renuncia de éste en febrero de 2002.³⁸ Otra vez, la SSPDF quedaba huérfana.

VIII. LAS UNIDADES DE PROTECCIÓN CIUDADANA Y EL PROGRAMA DE CUADRANTES

La carta original de López Obrador para reemplazar a Leonel Godoy al frente de la SSPDF era Francisco Garduño Yáñez, por aquel entonces subsecretario de Gobierno del DF y con experiencia de trabajo en la PGR. La propuesta, sin embargo, no fue ratificada por Vicente Fox.

Se trató de un tema de forma más que de fondo, pues el jefe de gobierno, en lugar de hacer una petición por escrito, había enviado un mensaje telefónico al secretario particular del presidente (Alfonzo Durazo Montaña) avisando que Garduño era el elegido. Eso no gustó en Los Pinos. Por primera vez desde 1997, la designación del jefe de la policía de la capital derivó en un conflicto político. Por días, López Obrador y Vicente Fox escalaron la tensión al máximo y mientras el jefe de gobierno sostenía que Garduño era su “única propuesta”, el presidente no daba su brazo a torcer. La disputa

³⁶ Durán, Manuel, “Las comandantas del Peje”, *Reforma*, 6 de marzo de 2005.

³⁷ Las nuevas áreas incluían la Subsecretaría de Atención y Apoyo, la Dirección General de Control de Tránsito, la Dirección General de Prevención del Delito, la Dirección de Atención Ciudadana y la Dirección Ejecutiva de Derechos Humanos.

³⁸ De manera sorpresiva, Godoy anunció su incorporación al equipo del nuevo gobernador de Michoacán, Lázaro Cárdenas Batel. Con él se fueron varios de sus colaboradores, incluyendo los directores de: Jurídico, Recursos Humanos, Construcciones, Enlace Administrativo y Coordinación de Proyectos. Véase Reyes, *op. cit.*

llegó a las primeras planas de los periódicos. El enramado institucional no estaba funcionando.

Pasaron varios días. El 18 de febrero de 2002, López Obrador y Vicente Fox se reunieron en Los Pinos. Fue de las pocas reuniones que mantuvieron ambos políticos durante sus respectivos mandatos. El encuentro duró una hora y diez minutos. Al finalizar, anunciaron una solución de consenso: Marcelo Ebrard Casaubón sería el nuevo jefe de la SSPDF.

Ebrard había sido secretario de gobierno durante la administración del exregente Manuel Camacho Solís y candidato a jefe de gobierno en 2000. Pocos meses antes de la elección, había declinado su candidatura en favor de Andrés Manuel López Obrador. Entre los mandos policiales se criticó la designación de Ebrard por la falta de experiencia. “Esto es como si a la Secretaría de la Defensa Nacional pusieran de titular a un arquitecto», comentó un mando desde el anonimato.³⁹ Otras críticas, algunas mejor fundamentadas que otras, arremetieron desde dentro y fuera del gobierno. En todo caso, había que reconocer que, por primera vez en su historia, la SSPDF había tenido tres jefes civiles de manera consecutiva: Gertz, Godoy y Ebrard. A pesar del accidentado inicio de la izquierda en la ciudad en materia de seguridad, parecía que por fin se encontraba el rumbo.

Marcelo Ebrard recibió la SSPDF con unos 35,000 policías preventivos, 26,000 de los cuales se encontraban asignados a los 70 sectores y 8,000 a agrupamientos específicos. Además, se contaba con 40,000 policías auxiliares y 17,000 asignados a la Policía Bancaria e Industrial. La edad promedio era de poco menos de 38 años, un número demasiado alto en comparación con otras policías del mundo. El salario promedio apenas rebasaba los cinco mil pesos y el 70% de los elementos sólo tenía estudios básicos.⁴⁰ Como en procesos anteriores, la nueva administración anunció cambios radicales.

Para comenzar, Ebrard comunicó una nueva división territorial de la policía basada en seis regiones y setenta sectores. Esto es, mantenía la idea de setenta sectores de Godoy, pero volvía a una subdivisión regional que había desaparecido en 1997 al inicio de la administración de Gertz. La reestructura territorial vino, además, acompañada de una reorganización administrativa que apuntalaba tres subsecretarías para toda la corporación.

La primera, de nueva creación, sería la Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito, a cargo del médico cirujano Manuel

³⁹ Adalid, Tatiana, “Queda Ebrard en SSP y premian a Garduño”, *Reforma*, 18 de febrero de 2002.

⁴⁰ “Conoce al DF el alcalde de hierro”, *Reforma*, el 19 de enero de 2003.

Mondragón y Kalb. A su cargo tenía las policías especializadas, así como la Dirección Ejecutiva de Derechos Humanos y la Dirección Ejecutiva de Registro y Control de Empresas de Seguridad Privada.

La Subsecretaría de Seguridad Pública quedó a cargo de Raymundo Collins Flores.⁴¹ Collins tendría responsabilidad directa sobre la Dirección General de la Policía Metropolitana (incluyendo el Agrupamiento a Caballo, Cisnes, Granaderos y Escoltas), la Dirección General de la Política Sectorial y la Dirección General de Seguridad Vial.

Por último, estaba la Subsecretaría de Apoyo Institucional y Policías Complementarias, responsable de la Dirección del Consejo de Honor y Justicia, la Policía Auxiliar y Policía Bancaria e Industrial, así como la Dirección General de Asuntos Internos. A su cargo fue designado Gabriel Regino García, quien se desempeñaba como director general de Asuntos Internos.⁴²

Esta última Dirección, creada en 2002, logró, en tan sólo dos años (2002-2004) presentar ante el Ministerio Público a 474 policías y, en conjunto con la Procuraduría, ejecutar 76 órdenes de aprehensión contra uniformados.⁴³ Esta reorganización vino acompañada también de cambios importantes relativos al ordenamiento jurídico de la SSPDF.⁴⁴

Ebrard llegó a inicios de 2002 a la Secretaría y salió en el otoño de 2004 tras el linchamiento de dos policías federales. Entremedio, el nuevo jefe la SSPDF enfrentó varios retos. El primero de ellos, el escándalo ocasionado en junio de 2002 por la protección y encubrimiento que otorgó el jefe de la Policía Sectorial, David León Méndez, a un policía acusado de asesinato. León Méndez tuvo que ser separado del cargo no sin que el tema dominase por semanas las páginas de los periódicos de nota roja. Otro reto que afrontó el nuevo jefe de la SSPDF fue la penetración de redes dedicadas al narcotráfico al interior de la agrupación Fuerza de Tarea. Según arrojaron las investigaciones de la procuraduría, al menos seis integrantes del grupo

⁴¹ Collins Flores renunció en mayo de 2003. A cargo quedó Gabriel Regino García.

⁴² Gabriel Regino pasaría, un año más tarde, a ser Subsecretario de la SSP. A partir de 2003, a cargo de la Subsecretaría de Apoyo Institucional y Policías Complementarias fue nombrado Enrique Pérez Casas.

⁴³ Sierra, Arturo, “Enfrentan mafia dentro de la Policía”, *Reforma*, 7 de julio de 2004.

⁴⁴ A principios de 2003, Ebrard impulsó con éxito una iniciativa de Ley Orgánica de la SSPDF que reemplazó el Reglamento de la Policía Preventiva de 1984 y la Ley de Seguridad Pública de 1983. La propuesta fue aprobada por la Asamblea Legislativa sin cambios. En general, la nueva Ley proveyó a la SSPDF de herramientas legales para realizar su trabajo y estableció mecanismos de control más estrictos de la función policial, incluyendo la formalización de la creación de la Unidad de Asuntos Internos de la corporación y el Centro de Control de Confianza.

élite eran parte de una red de narcotráfico que operaba en el oriente de la capital. El jefe de la corporación tuvo que renunciar.⁴⁵

Otro reto mayúsculo para la SSPDF, pero, en particular, para el gobierno de la ciudad, fue hacer frente a las críticas ciudadanas, aunque, ciertamente con una dimensión político-electoral, que en el verano de 2004 se expresaron en una enorme manifestación conocida como la “megamarcha contra la inseguridad”. En concreto, el 27 de junio de 2004 varios cientos de miles de personas, vestidos de blanco, llenaron el Zócalo capitalino para exigir “poner alto a la delincuencia”. El jefe de gobierno López Obrador desacreditó las manifestaciones al considerarlas resultado del golpeteo político del que su administración era víctima y no una reivindicación legítima. Por semanas, la discusión no se movió de ese péndulo.

En los dos años que estuvo al frente de la policía, Marcelo Ebrard continuó con su proceso de su desmilitarización. Lo hizo, sin embargo, no a partir del impulso de la carrera policial o del ascenso de mandos con años en la corporación. La estrategia partió de la contratación de personal de confianza —ciertamente, casi todos civiles— con poca o nula experiencia en la policía. Así, hacia finales de 2004 ninguno de los tres subsecretarios de la SSPDF tenía carrera policial y de las seis regiones en las que se dividía la ciudad, sólo en dos había policías de carrera a cargo.⁴⁶

Uno de los proyectos que mejor recepción tuvo entre la sociedad civil fue la creación de las Unidades de Protección Ciudadana (UPC), un programa de desarrollo profesional. Se puso en marcha en noviembre de 2002 y estuvo a cargo de la Subsecretaría de Apoyo Institucional y Policías Complementarias, por aquel entonces al mando de Enrique Pérez Casas, uno de los pocos militares que se habían unido a la administración de Marcelo Ebrard. Casas había intentado ejecutar un programa similar durante la regencia de Manuel Camacho Solís.

La UPC agrupaba policías a los que se ofrecía salarios más altos (duplicaba el del policía preventivo), horarios más flexibles de trabajo (turnos de ocho horas y un día libre cada cuatro días), mejor capacitación, un atractivo esquema de bonificaciones y buena perspectiva de crecimiento. A cambio, eran integrados a un sistema de rendición de cuentas basado en puntajes que “determinaban bonificaciones y ascensos con base en las estadísticas que los comandantes de las unidades recopilaban cada día”. Estos indicadores

⁴⁵ Zamora, Ricardo, “Cambia jefe Fuerza de Tarea”, *Reforma*, 2 de agosto de 2003.

⁴⁶ Sierra, Arturo, “Dan a civiles y agentes puestos claves en la SSP”, *Reforma*, 8 de octubre de 2004.

registraban “desde simples retrasos hasta cambios en las tasas de criminalidad en áreas específicas”.⁴⁷

Una UPC estaba conformada por 400 elementos, la mitad de los cuales eran policías provenientes de sectores y agrupamientos ya existentes de la SSPDF. La otra mitad eran egresados del Instituto de Formación Policial. En cualquiera de los casos, todos tenían que aprobar un examen de ingreso y someterse a una evaluación constante. Valía la pena: en 2005, un policía sectorial tenía un sueldo promedio de 5,300 pesos; un miembro de la UPC ganaba, en cambio, 8,000 pesos sin incluir bonos.⁴⁸

A largo plazo, la meta era que toda la fuerza policial fuera asimilada a las UPC en un plazo de poco más de diez años. Para aquellos policías que se resistían al modelo se adecuó un plan de jubilación voluntaria que incluía medallas, pagos de indemnización y premios. El plan permitió reducir drásticamente el promedio de edad de la plantilla policial. Para otros casos se habilitaron mecanismos de reacomodo a posiciones administrativas; en otros, simplemente se dio de baja al policía que no cumpliera la capacitación. Entre 2003 y 2004, por ejemplo, la SSPDF despidió a 1,270 oficiales y suspendió internamente a otro tanto.⁴⁹

No todo fue miel sobre hojuelas: los sistemas de incentivos habilitaron mayor abuso policial, pues cada arresto ameritaba un bono. Fueron frecuentes los casos sin motivo de remisión de presuntos delincuentes al Ministerio Público. Asimismo, la promesa de mayor cercanía entre policía y comunidad quedó en papel mojado. Apenas se avanzó en generar mayores niveles de confianza entre policía y sociedad. Por último, la falta de sustento jurídico impidió a las UPC asegurar su continuidad en administraciones futuras. Ese talón de Aquiles terminó por pasar factura.

Las UPC fueron precursoras (y exitosas) en el uso de datos. A partir de finales de 2003, toda la información recabada por las UPC comenzó a ser enlazada con el Sistema de Información Policial (SIP), el *software* creado por la Dirección General de Estadística e Información Policial de la SSPDF.⁵⁰

⁴⁷ Jackson, Rachel, “Recuperación de la Ciudad: Reforma Policial en la Ciudad de México, 2002-2008”, Nueva Jersey, Princeton University, Innovations for successful societies y Tecnológico de Monterrey, 2015, p. 8, disponible en: https://successfultsocieties.princeton.edu/sites/g/files/toruqf5601/files/publications/translations/Policy_Note_ID243_Spanish-434787128.pdf.

⁴⁸ Sierra, Arturo, “Prepara Policía inversión millonaria”, *Reforma*, 23 de marzo de 2005.

⁴⁹ Jackson, *op. cit.*, p. 10.

⁵⁰ Salgado Ibarra, Juan, “Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para

Gracias al SIP pudieron crearse los primeros mapas espaciales de concentración de crimen en la ciudad.

La primera UPC comenzó a funcionar en noviembre de 2002. Dos años después, cuando Ebrard dejó la corporación, había cinco UPC en funcionamiento. Con los años fueron construyéndose más hasta llegar a ser 32 al final de la administración de Joel Ortega en 2008. Se trató de un programa al que se le dio continuidad en dos administraciones consecutivas, algo raro para el periodo. Parte de su éxito residió en la responsabilidad presupuestal compartida que asumían las delegaciones y el gobierno del Distrito Federal. Esto es: las delegaciones debían compartir parte del costo del funcionamiento de las UPC, incluyendo salarios, bonificaciones, equipo, mantenimiento de instalaciones y vestuario. Por su parte, la SSPDF dedicaba alrededor del 10% de su presupuesto total a las UPC, un porcentaje considerable. A juzgar por los resultados, la apuesta había tenido sentido. Entre 2002 y 2008 hubo reducciones en prácticamente todos los delitos, incluyendo robos (con y sin violencia), lesiones, homicidios y delitos sexuales.

Hacia 2011 las UPC dejaron de funcionar. Con la llegada de Manuel Mondragón y Kalb al frente de la SSPDF en 2008, la gestión de las UPC fue transferida de la Subsecretaría de Desarrollo Institucional a la Subsecretaría de Operación Policial, la misma entidad encargada de coordinar a la Policía Preventiva. Así, *de facto*, las UPC se difuminaron en medio de las necesidades táctico-operativas de la Subsecretaría. Con todo, el avance en la profesionalización de una importante cantidad de policías preventivos había sido significativo.⁵¹

Manuel Mondragón y Kalb no dio seguimiento a las UPC. En su valoración, la prioridad ya no era sustituir a las policías sectoriales en UPC, sino llevar a que las primeras adoptaran las características de las segundas (véase *infra*). Aunque no es claro que el objetivo se haya logrado, sí se invirtió tiempo y recursos en la operación del “Programa Cuadrantes”, un ejercicio de reordenamiento funcional del trabajo que, *grosso modo*, proponía un modo de división de los sectores de la policía en unas pocas cuadras. En mayo de

el desarrollo de indicadores en esta materia”, Documento de Trabajo México Estatal, CIDE, 2010, disponible en: <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/1482>.

⁵¹ Otro de los proyectos estrella de la administración de Ebrard fue el de “Policía de Barrio”, proyecto que buscó mejorar la relación entre policía y comunidad. Constituyó el despliegue de poco menos de dos mil policías asignados a patrullar 169 áreas de la ciudad con altos índices de delincuencia. La presencia de los policías tenía que ser confirmada por residentes y comerciantes de cada zona. Para ello, fueron activados comités vecinales de la ciudad, un maltrecho órgano de representación y participación que no logró cuajar del todo.

2011, Mondragón y Kalb presentó el programa con bombo y platillo en el teatro Metropolitán.

En su primera versión, la ciudad se organizó en cinco zonas, 15 regiones, 72 sectores y 918 cuadrantes (a partir de 2013 se redujeron a 847). Estos últimos no siempre tenían el mismo tamaño; eran áreas definidas a partir de muchas variables, incluyendo densidad poblacional, geografía, incidencia delictiva y estado de la fuerza disponible. En cualquier caso, su tamaño no superaba los 800 metros ni rebasaba el kilómetro cuadrado. Cada cuadrante tenía un “jefe” encargado de la seguridad del perímetro asignado. ¿La lógica subyacente? Con áreas delimitadas de trabajo podría facilitarse la evaluación de cada policía y se mejoraban los vínculos entre policía y sociedad. Según Mondragón y Kalb, en un plazo de tres meses los jefes de cuadrante tendrían que conocer a todas las personas que vivían en su perímetro de trabajo, tarea, por lo demás, prácticamente imposible.

Como hemos revisado en este texto, los programas de proximidad como cuadrantes no eran del todo nuevos en la ciudad. Gertz, en su momento, también hizo una división similar, aunque con manzanas más amplias (146 cuadrantes y 772 zonas de patrullaje). Acaso la novedad estribó en cómo el nuevo proyecto aprovechó la tecnología a su favor. Así, por ejemplo, se entregó un teléfono Nextel a cada responsable de vigilancia de área. Asimismo, para el monitoreo de las acciones de cada policía se utilizó con plenitud la Sala de Control del Sistema de Georreferenciación Delictiva, el famoso *Compstat*. La división propuesta por Mondragón supuso la creación de cientos de módulos distribuidos en toda la ciudad. A pesar de reformas y cambios no menores, el sistema de cuadrantes tuvo continuidad en las administraciones de Jesús Rodríguez Almeida, Jesús Orta y Omar García Harfuch. Hacia 2018 había en la ciudad 2,541 jefes quienes coordinaban en tres turnos los 847 cuadrantes en los que estaba dividida la ciudad.

IX. CONCLUSIONES

La policía de la Ciudad de México presenta un caso exitoso de desmilitarización. Por razones de espacio, nuestro análisis se concentra únicamente en el periodo que va de 1997 a 2008. Consideramos que se trata de una coyuntura crítica en la que se sentaron las bases para el proceso de desmilitarización. Sin demeritar en absoluto el trabajo realizado por administraciones posteriores, en los años siguientes se construyó sobre lo edificado en esos años. Así, por ejemplo, el Programa de Cuadrantes continúa vigente en 2023 y es bastante similar al imaginado por Gertz Manero un cuarto de siglo atrás (cinco

zonas, 14 regiones, 73 sectores y 847 cuadrantes). Se han implementado mejoras, robustecido mecanismos y adoptado nuevas tecnologías que optimizan la operación policial. El paradigma, sin embargo, sigue vigente y se diferencia diametralmente del modelo previo a 1998. La ruta apenas ha cambiado en la última década.

En cuanto a los esquemas de profesionalización policial, los avances en el periodo 2018-2023 han sido sustanciales. Por temas de espacio no podemos cubrirlos aquí. Baste decir que se han institucionalizado y modernizado manuales, reglamentos y protocolos, así como procesos de reclutamiento, selección e ingreso de policías. La Universidad de la Policía de la Ciudad de México se ha consolidado como una de las mejores de su tipo en América. Su análisis merecería un texto por separado. Con todo, el paradigma continúa siendo el fijado por las Unidades de Protección Ciudadana, el programa de desarrollo profesional creado en 2002.

En este punto es preciso apuntar una aparente contradicción: durante el periodo analizado, el proceso de desmilitarización de mandos no ocurrió mediante el impulso de policías de carrera o del esquema de profesionalización policial, sino a través de la invitación que hicieran los jefes de la SSPDF a personal de confianza. En la mayor parte de los casos, se trató de personal externo invitado a realizar tareas concretas. Esto es, la desmilitarización se logró sin carrera policial consolidada.⁵² Esa fragilidad se ha revertido en los últimos años.

El estudio permite concluir que, a diferencia de lo sucedido durante la mayor parte de su historia, durante el último cuarto de siglo, la Policía de la Ciudad de México ha emprendido distintos esfuerzos por consolidar un esquema de profesionalización policial y un enfoque de seguridad basado en la proximidad. Desde luego, estos esfuerzos no han estado exentos de dificultades y sabotajes. Muchas veces, como Sísifo, se ha tenido que cargar la piedra hasta el pico de la montaña para verla caer poco tiempo después y subirla de nuevo. Sin embargo, a pesar de los cambios de liderazgos y del toque personal que cada nuevo secretario de seguridad ha impuesto, las continuidades son evidentes.

Ha sido precisamente la posibilidad de continuar proyectos más allá de administraciones puntuales lo que permitió a la Ciudad de México escapar de la tentación de caer en una lógica de militarización, tal como sucedía

⁵² En una aparente contradicción, las UPC fueron impulsadas por un militar de carrera, Enrique Pérez Casas, subsecretario de Apoyo Institucional y Policías Complementarias de la SSP.

antes de 1997 y como lamentablemente sucede hoy en la mayor parte del país.⁵³

X. BIBLIOGRAFÍA

- ADALID, Tatiana, “Queda Ebrard en SSP y premian a Garduño”, *Reforma*, 18 de febrero de 2002.
- ALVARADO MENDOZA, Arturo, *El tamaño del infierno: un estudio sobre la criminalidad en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, Distrito Federal, El Colegio de México, 2012.
- Asamblea de Representantes del Distrito Federal, *Diario de los debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, año II, primer periodo ordinario de sesiones, 16 de octubre de 1995.
- BERMEO, Alejandra, “Advierte Gertz: se limpiará la SSP”, *Reforma*, 3 de septiembre de 1998.
- BORDON, Alejandra y RODRÍGUEZ, Francisco, “Propone giro radical nuevo jefe policiaco”, *Reforma*, 29 de agosto de 1998.
- CDHDF, *Informe especial sobre los derechos humanos de las y los agentes de las corporaciones de policía de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2009.
- DAVIS, Diane E., “Historia de detectives: rastreando a la policía de la capital en la historiografía política de México”, en RODRÍGUEZ KURI, Ariel *et al.* (eds.), *Los últimos cien años: los próximos cien*, Cultura Universitaria, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2004.
- DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María, “Decreto del gobierno. Se establece el cargo de inspector general de policía del Distrito, 2 de marzo de 1861”, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio, 1877.
- DURÁN, Manuel, “Las comandantas del Peje”, *Reforma*, 6 de marzo de 2005.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, José, *Lo negro del negro Durazo*, México, Posada, 1983.
- HERRERA, Rolando, “Arrancan sin techo ni personal”, *Reforma*, 28 de agosto de 2001.

⁵³ Padilla Oñate, Sergio y Pérez Ricart, Carlos A., “The Militarization of Public Security in Mexico: A Subnational Analysis from a State (Local) Police Perspective”, *Alternatives: Global, Local, Political*, 2023, pp. 1-18.

- JACKSON, Rachel, “Recuperación de la Ciudad: Reforma Policial en la Ciudad de México, 2002-2008”, Nueva Jersey, Princeton University, Innovations for Successful Societies-Tecnológico de Monterrey, 2015, disponible en: https://successfulsocieties.princeton.edu/sites/g/files/toruqf5601/files/publications/translations/Policy_Note_ID243_Spanish-434787128.pdf.
- JOYNER, Alfredo, “478 operativos en la semana”, *Reforma*, 4 de agosto de 1997.
- JOYNER, Alfredo, “«¡Atención!, paso redoblado...»”, *Reforma*, 15 de marzo de 1997.
- JOYNER, Alfredo, “Carece policía de cuadros”, *Reforma*, 16 de julio de 1997.
- JOYNER, Alfredo, “Domina el hampa 100 colonias”, *Reforma*, 8 de agosto de 1997.
- JOYNER, Alfredo, “Los 100 días del general”, *Reforma*, 15 de septiembre de 1996.
- LOMNITZ, Claudio, *El tejido social rasgado*, México, Era, 2022.
- PADILLA OÑATE, Sergio y PÉREZ RICART, Carlos A., “The Militarization of Public Security in Mexico: A Subnational Analysis from a State (Local) Police Perspective”, *Alternatives: Global, Local, Political*, 2023, disponible en: <https://doi.org/10.1177/03043754231177349>.
- Proceso, “El efímero director de la judicial niega todo, menos su mano dura y su amistad con Coello Trejo”, 13 de diciembre de 1997.
- Proceso, “Los policías deberán entender que se acabaron los cotos de poder en el Distrito Federal, advierte Debernardi”, 13 de diciembre de 1997.
- PULIDO ESTEVA, Diego, “Gendarmes, inspectores y comisarios: historia del sistema policial en la ciudad de México, 1870-1930”, *Ler História*, Portugal, núm. 70, 2017.
- PULIDO ESTEVA, Diego, *La ley de la calle: policía y sociedad en la Ciudad de México, 1860-1940*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2023.
- REFORMA, “Conoce al DF el alcalde de hierro”, 19 de enero de 2003.
- REFORMA, “Tiran Cóndor a balazos”, 19 de marzo de 1996.
- REYES, Arturo y RODRÍGUEZ, Francisco, “Profundiza Gertz purga en la Policía”, *Reforma*, 8 de enero de 1999.
- REYES, Arturo, “Abandonan 5 más a la SSP”, *Reforma*, 15 de febrero de 2002.
- REYES, Arturo, “Cercan a la delincuencia”, *Reforma*, 25 de enero de 1999.
- REYES, Arturo, “Conocer al policía: la meta”, *Reforma*, 7 de febrero de 1999.
- REYES, Arturo, “Delitos con efecto cucaracha”, *Reforma*, 28 de marzo de 1999.

- RUIZ HARRELL, Rafael, *Criminalidad y mal gobierno*, México, Sansores & Aljure, 1998.
- SABET, Daniel M., *Police Reform in Mexico: Informal Politics and the Challenge of Institutional Change*, Stanford, Stanford University Press, 2012.
- SALGADO IBARRA, Juan, “Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores en esta materia”, Documento de Trabajo México Estatal, CIDE, 2010, disponible en: <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/1482>.
- SIERRA, Arturo, “Enfrentan mafia dentro de la Policía”, *Reforma*, 7 de julio de 2004.
- SIERRA, Arturo, “Dan a civiles y agentes puestos claves en la SSP”, *Reforma*, 8 de octubre de 2004.
- SIERRA, Arturo, “Prepara policía inversión millonaria”, *Reforma*, 23 de marzo de 2005.
- VICENTEÑO, David, “Critica Gertz gestión de ex jefes policiacos”, *Reforma*, 7 de octubre de 1998.
- VICENTEÑO, David, “Hacia una mejor policía: balance de un sexenio de la SSP”, *Reforma*, 2 de diciembre de 2000.
- VICENTEÑO, David, “Redimir a la Policía: entrevista a Leonel Godoy Rangel”, *Reforma*, 22 de febrero de 2001.
- ZAMORA, Ricardo, “Cambia jefe Fuerza de Tarea”, *Reforma*, 2 de agosto de 2003.

CAPÍTULO OCTAVO

LA ORGANIZACIÓN COMUNITARIA DE LA ASAMBLEA DEL AGUA CONTRA EL CUARTEL DE LA GUARDIA NACIONAL EN EL “VIVERO NEZAHUALCÓYOTL”, EN XOCHIMILCO

Melissa ZAMORA VIEYRA*
Ivette Estefanía GALVÁN GARCÍA**

SUMARIO: I. Creación de la Guardia Nacional y contexto de la construcción de cuarteles en la Ciudad de México. II. Asamblea del Agua de Xochimilco y anuncio de la construcción de un cuartel sobre el “Vivero Nezahualcōyotl”. III. Estrategia legal emprendida ante el Poder Judicial de la Federación en defensa del “Vivero Nezahualcōyotl”. IV. Impactos y resultados de la organización en defensa del territorio. V. Aprendizajes y conclusiones.

Tras la creación de la Guardia Nacional en 2019, mediante una reforma constitucional y modificación de leyes secundarias, comunidades y poblaciones de distintos lugares del país han expresado su preocupación e inconformidad con la construcción de cuarteles pertenecientes a dicha institución sobre sus territorios.

* Coordinadora del Área de Defensa del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A. C. (Centro Prodh); es una organización no gubernamental de defensa y promoción de los derechos humanos, fundada por la Provincia Mexicana de la Compañía de Jesús (jesuitas) en 1988. Desde septiembre de 2001, el Centro Prodh cuenta con Estatus Consultivo ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. De igual manera, la institución es reconocida como Organización Acreditada ante la Organización de Estados Americanos desde 2004.

** Coordinadora del Área de Defensa del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A. C. (Centro Prodh).

En el presente artículo describimos el proceso organizativo de distintos pueblos originarios, colonias y barrios de la alcaldía Xochimilco, en la Ciudad de México, para impulsar estrategias organizativas y legales para oponerse a la construcción de un cuartel de la Guardia Nacional en el “Vivero Nezahualcóyotl”, un área natural protegida destinada a la conservación ecológica de la zona. Esto, en atención a las afectaciones a sus derechos a un medio ambiente sano, a la consulta como pueblos originarios, a la tierra y al territorio, y a contar con una seguridad pública a cargo de autoridades civiles.

I. CREACIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL Y CONTEXTO DE LA CONSTRUCCIÓN DE CUARTELES EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Mediante el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de marzo de 2019, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionados con la creación de la Guardia Nacional. A partir de dicha reforma, el artículo 21 constitucional establece que la Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines serán la seguridad pública, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la nación.

Durante una intensa intervención —antes y durante el proceso legislativo de creación de Guardia Nacional— de diversas organizaciones de la sociedad civil, de víctimas, colectivos, académicos y organismos nacionales e internacionales de derechos humanos,¹ fue que se logró modificar la iniciativa original de reforma presentada el 20 de noviembre de 2018, en la que se disponía que la Guardia Nacional estuviera adscrita a la Sedena.²

¹ Human Rights Watch, “México: Plan Nacional de Seguridad amenaza los derechos humanos”, 16 de noviembre de 2018, disponible en: <http://bit.ly/3tEucDb>; “ONG critican Guardia Nacional de AMLO: en 12 años, la militarización no redujo la violencia, dicen”, *Animal Político*, 30 de noviembre de 2018, disponible en: <https://bit.ly/3uRaSTv>; “Amnistía Internacional pide a AMLO reconsiderar Guardia Nacional”, *Milenio*, 22 de noviembre de 2018, disponible en: <http://bit.ly/3vBo7ia>; Canchola, Alejandra y Jiménez, Horacio, “La Guardia Nacional debe durar sólo 5 años: ONUDH”, *El Universal*, 12 de diciembre de 2018, disponible en: <http://bit.ly/38Tp7Pg>; “Guardia Nacional continuará estrategia que violó derechos humanos, alertan ONU y ONG”, *Animal Político*, 20 de diciembre de 2018, disponible en: <http://bit.ly/3s0Rx1f>.

² “Presenta Morena iniciativa de reforma constitucional, para crear el modelo de Guardia Nacional considerado en el plan de seguridad de López Obrador”, Cámara de Diputados, LXV Legislatura, 20 de noviembre de 2018, disponible en: <http://www5.diputados.gob>.

En este sentido, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) llamó a las y los legisladores a no emplear a las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y a adoptar una fórmula que permitiera su retiro gradual de ellas.³ También pidió reconsiderar los contenidos del proyecto de dictamen y llamó a establecer un espacio real de deliberación.

Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) también hizo público un posicionamiento sobre el proyecto de reforma constitucional en el que afirmó que la utilización de las fuerzas armadas no era la solución para los problemas de violencia e inseguridad que enfrentamos, sino que era parte de la misma, pues se generaría el riesgo de que se vulneraran derechos humanos sin garantizar en modo alguno o contribuir de manera sustantiva a que se acabara con la impunidad, debilitando la institucionalidad civil y democrática, así como contravenir principios, recomendaciones y criterios en materia de derechos humanos.⁴

Después de un amplio proceso legislativo, el cual se encuentra documentado de forma minuciosa en el informe “Poder Militar: la Guardia Nacional y el renovado protagonismo castrense” elaborado por el Centro Prodh,⁵ se publicó el decreto de marzo de 2019,⁶ en el que se establece en el artículo 21 de la Constitución general que la Guardia Nacional estaría adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, agregando que la formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina y el respeto a los derechos humanos.

mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2018/Noviembre/20/813-Presenta-Morena-iniciativa-de-reforma-constitucional-para-crear-el-modelo-de-Guardia-Nacional-considerado-en-el-plan-de-seguridad-de-Lopez-Obrador, Alfonso Durazo Montaña presenta aspectos para crear la Guardia Nacional, Canal del Congreso, 19 de diciembre de 2018, disponible en: https://www.canal-del-congreso.gob.mx/noticias/11567/Alfonso_Durazo_Montao_presenta_aspectos_para_crear_la_Guardia_Nacional.

³ “ONU-DH reitera preocupación y rechazo a la Guardia Nacional que quiere AMLO”, *Aistegui Noticias*, 20 de diciembre de 2018, disponible en: <http://bit.ly/3r1FS0M>.

⁴ CNDH, “Posicionamiento”, 19 de diciembre de 2018, disponible en: <https://bit.ly/3fZCOyW>.

⁵ Centro Prodh, “Poder Militar: la Guardia Nacional y el renovado protagonismo castrense”, disponible en: https://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2021/06/Informe_Poder_Militar.pdf.

⁶ 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, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019#gsc.tab=0.

No obstante, en el segundo artículo transitorio del decreto del 26 de marzo de 2019, se estableció que la Guardia Nacional se conformaría con los elementos adscritos con anterioridad a la Policía Federal, así como elementos de las policías militar y naval, lo que determinará en acuerdos de carácter general el presidente de la República. Por otra parte, este transitorio estableció que mientras se expedían las leyes orgánicas de la Guardia Nacional, el Ejecutivo federal dispondrá lo necesario para la incorporación de los elementos de las policías Militar y Naval a la Guardia Nacional y designará al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las secretarías del ramo de seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina.

Quinto. Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

Sexto. Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

Como se observa, la Guardia Nacional quedó regulada, en el papel, como un organismo con mando civil, quedando abierta la posibilidad de que las fuerzas armadas apoyaran en tareas de seguridad en tanto la nueva corporación se consolidaba.⁷

Posteriormente, el 27 de mayo de 2019, fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* las leyes secundarias relacionadas con la Guardia Nacional: la Ley de la Guardia Nacional, la Ley Nacional del Registro de Detenciones, y la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.⁸

⁷ Centro Prodh, “Poder Militar: la Guardia Nacional y el renovado protagonismo castrense”, p. 58, disponible en: https://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2021/06/Informe_Poder_Militar.pdf.

⁸ Estas normas contuvieron diversas disposiciones contrarias a los derechos humanos, por lo que fueron impugnadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en las acciones de inconstitucionalidad 62/2019, 63/2019 y 64/2019.

Por otro lado, pese a lo establecido en la Constitución, en su artículo 21, sobre el carácter civil de la Guardia Nacional, ésta pronto mostró en su conformación una fuerte impronta castrense, ya que sus mandos principales provinieron de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena).

El 11 de mayo de 2020, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo por el que se Dispone de la Fuerza Armada Permanente para Llevar a Cabo Tareas de Seguridad Pública de Manera Extraordinaria, Regulada, Fiscalizada, Subordinada y Complementaria,⁹ el cual fue signado por el presidente de la República, el secretario de la Defensa Nacional, el secretario de la Marina, y el secretario de Seguridad y Protección Ciudadana. El acuerdo estableció la forma en la que el presidente dispondrá de la fuerza armada permanente —Ejército, Armada y Fuerza Aérea, según la Constitución— para llevar a cabo tareas de seguridad pública hasta 2024. Así, la fuerza armada permanente quedó facultada para realizar doce de las 44 facultades que la Ley de la Guardia Nacional confiere a esta corporación. Dicho acuerdo se fundamentó en el ya citado artículo quinto transitorio del decreto por el que se reformó la Constitución y se dio vida a la Guardia Nacional. Dado que el referido acuerdo no desarrolla a cabalidad las limitaciones a la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública que invoca en su título todas estas derivadas de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Alvarado vs. México*, éste fue impugnado mediante controversia constitucional presentada por la presidenta de la Cámara de Diputados radicada en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) con el número de expediente 90/2020.

Posteriormente, el 31 de agosto de 2022, se presentó en la Cámara de Diputados un paquete de modificaciones legislativas con las que el Ejecutivo propuso la adscripción de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional, a través de la modificación de cuatro normas, a saber: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de la Guardia Nacional, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y la Ley de Ascenso y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea, el cual fue aprobado el 9 de septiembre de 2022, legalizando el cambio de control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional, pese a la contravención al artículo 21 constitucional.

⁹ DOF, “Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020#gsc.tab=0.

Contra esta reforma, senadoras y senadores de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, demandaron la invalidez del decreto, formándose la acción de inconstitucionalidad 137/2022. En abril de 2023, el Pleno de la SCJN invalidó el traslado a la Secretaría de la Defensa Nacional del cúmulo de facultades orgánicas, administrativas, presupuestales y directivas de la Guardia Nacional, al considerar que el artículo 21 constitucional establece expresamente que dicha corporación será un ente civil y que su adscripción, así como la determinación de sus acciones, planes y programas, corresponden a la secretaría del ramo de la seguridad pública, en el caso, a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.¹⁰

De igual forma, invalidó la facultad del titular de la Sedena para proponer el nombramiento de la persona titular de la comandancia de la Guardia Nacional, al considerar que esa facultad vulneraba la regla de adscripción a la secretaría del ramo de la seguridad pública; invalidó el régimen diferenciado del personal de la Guardia Nacional proveniente de la policía militar pues éstos quedarían sujetos al fuero militar para determinados delitos, lo que también distorsionaba el carácter civil de la institución. Por otra parte, validó el régimen de reasignación del personal de la Guardia Nacional proveniente de la Policía Naval; así como el régimen de la estructura orgánica, servicio de carrera y profesionalización del personal de la Guardia Nacional; y el subsistema de colaboración entre la Guardia Nacional y la Fuerza Armada para el desempeño de las funciones de seguridad pública.

Mientras el marco normativo de la Guardia Nacional hacía palpable la tensión entre el carácter civil y castrense de esta institución, en los hechos también se hizo evidente la estrecha relación con el Ejército Mexicano. Particularmente, la construcción de los cuarteles en todo el país mostró cómo la Sedena estaba al frente de la planeación y dirección de dichas obras.

Al igual que en todo el territorio nacional,¹¹ en la Ciudad de México se han comenzado a construir y operar varios cuarteles de la Guardia Nacio-

¹⁰ SCJN, disponible en: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7326>.

¹¹ Un ejemplo de esto es la construcción de un cuartel de la Guardia Nacional en el territorio indígena tzeltal de Chilón, en Chiapas, acompañados por el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas (Frayba) y el Centro Prodh, interpusieron una demanda de amparo por la construcción de un cuartel de la Guardia Nacional en su territorio sin que hayan sido consultados previa, libre y adecuadamente para otorgar su consentimiento. Dicho amparo se encuentra en trámite bajo el número de expediente 717/2020 del índice del Juzgado Cuarto de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales con sede en Tuxtla Gutiérrez, disponible en: <https://centroprodh.org.mx/2021/01/27/chilon-emprende-batalla-legal-contra-la-militarizacion-por-imposicion-de-cuartel-de-la-guardia-nacional/>.

nal en más de la mitad de las alcaldías capitalinas¹² como parte del plan de seguridad de las autoridades federales.

Frente a ello, pobladores de distintas comunidades y colonias de diversas alcaldías han buscado detener las afectaciones en su vida cotidiana que ha provocado el avance de la construcción de cuarteles en sus territorios, como lo hicieron en el pueblo de San Luis Tlaxialtemalco o en la Unidad Habitacional El Rosario, en la alcaldía Azcapotzalco.¹³

A continuación, exponemos la experiencia organizativa de las y los habitantes de diversos pueblos originarios, barrios y colonias de Xochimilco en contra del plan de construcción de un cuartel de la Guardia en el “Vivero Nezahualcóyotl”, quienes mediante la presentación de una demanda de amparo lograron suspender, y posteriormente detener, en definitiva, la construcción del cuartel.

II. ASAMBLEA DEL AGUA DE XOCHIMILCO Y ANUNCIO DE LA CONSTRUCCIÓN DE UN CUARTEL SOBRE EL “VIVERO NEZAHUALCÓYOTL”

El 9 de diciembre de 2022 fue publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* un decreto suscrito por la entonces jefa de Gobierno de la Ciudad de México, doctora Claudia Sheinbaum Pardo,¹⁴ en el que anunció la desincorporación de los bienes del régimen del dominio público de la Ciudad de México, una fracción de terreno del “Vivero Nezahualcóyotl” (también identificado como vivero “Neza” o “Netzahualcóyotl”) ubicada en avenida canal de Chalco s/n, exejido de Xochimilco, con una superficie de 33,207.30 metros cuadrados de terreno, para su posterior enajenación a título gratuito a favor del Gobierno Federal y destinarla a las instalaciones de la Guardia Nacional.

Al tener conocimiento de este decreto, mujeres y hombres de distintos pueblos originarios, barrios y colonias de Xochimilco, organizados en

¹² A través de la respuesta a la solicitud de información 330026422001076, la cual fue realizada por el Centro Prodh, tuvimos conocimiento que en nueve de las 16 alcaldías se pretende construir cuarteles de la Guardia Nacional. Sin embargo, no se menciona el lugar donde se pretende construir o la cantidad en cada alcaldía.

¹³ Disponible en: <https://centroprodh.org.mx/2022/08/10/habitantes-de-xochimilco-y-azcapotzalco-presentan-quejas-ante-cdhcm-contra-autoridades-capitalinas-por-la-construccion-de-cuarteles-de-la-guardia-nacional/>.

¹⁴ *Gaceta Oficial Ciudad de México*, 9 de diciembre de 2022, disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/80beb38b05b657c7e16fc10b9a60a1ac.pdf.

un espacio comunitario conocido como Asamblea del Agua, acordaron tomar acciones legales para reclamar la afectación a su derecho a un medio ambiente sano; a una consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada; su derecho a la tierra y al territorio; el derecho colectivo de los pueblos originarios a un territorio libre de militarización y a que las instituciones encargadas de las tareas de seguridad pública sean de carácter civil.

Ahora bien, resulta fundamental conocer los motivos por los cuales un espacio de organización¹⁵ comunitaria creado para dialogar problemas de abastecimiento y calidad del agua en Xochimilco tomó la decisión de emprender acciones legales contra la construcción de un cuartel de la Guardia Nacional. Tal como lo expresaron durante la primera Asamblea del Agua, diversos pueblos originarios y colonias de Xochimilco han visto gravemente afectada, en los últimos años, la cantidad y calidad del agua a la que tienen acceso. En atención a ello, durante 2022, se realizaron diversas acciones de protesta social para exigir atención al problema y garantizar su derecho al agua. Por ejemplo, en el pueblo originario de San Gregorio Atlapulco se manifestaron contra las graves afectaciones que ha traído el desarrollo de proyectos de gestión hídrica y drenaje. Posterior al anuncio de obras para la descarga de aguas negras y la instalación de tuberías por parte de las autoridades capitalinas,¹⁶ la comunidad denunció falta de información y transgresión a sus derechos como pueblos originarios. En consecuencia, hombres y mujeres decidieron realizar un plantón para impedir el avance de las obras. Miembros de la Secretaría de Seguridad Pública se movilizaron hacia el plantón agrediendo físicamente a las personas, ingresaron a domicilios particulares y generaron daños materiales en vehículos y viviendas.¹⁷

¹⁵ Resulta muy importante retomar el trabajo realizado por Alejandro Velázquez, “El uso del derecho en la construcción de organización social y autonomía en los pueblos y barrios de Xochimilco, Ciudad de México. Hacia un litigio para la organización popular”, dentro del libro de Aragón Andrade, Orlando y Bárcena Arévalo, Erika (coords.), *Otro derecho es posible. Diálogo de saberes y nuevos estudios militantes del derecho desde América Latina*, Morelia, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2022, p. 56.

¹⁶ *Animal Político*, “Protesta por obras hidráulicas en San Gregorio, Xochimilco, termina en enfrentamiento; hay 24 heridos”, 2 de diciembre de 2022, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/estados/san-gregorio-xochimilco-enfrentamiento-pobladores-policias> y <https://elpais.com/mexico/2022-12-07/san-gregorio-atlapulco-un-pueblo-unido-ante-el-miedo-por-la-desaparicion-de-sus-posesiones-de-agua.html>.

¹⁷ *Proceso*, “CDHCM reporta dos quejas por violación de derechos humanos por actos represivos en San Gregorio Atlapulco”, 14 de diciembre de 2022, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2022/12/14/cdhcm-reporta-dos-quejas-por-violacion-de-derechos-humanos-por-actos-represivos-en-san-gregorio-atlapulco-298688.html>.

En respuesta a las agresiones sufridas, y ante la ausencia de soluciones efectivas por parte de las autoridades competentes, la comunidad de San Gregorio junto con otros pueblos, colonias y barrios de Xochimilco comenzaron a organizarse en la denominada Asamblea del Agua para buscar soluciones y vías para atender la problemática relacionada al derecho al agua, pues ésta no es exclusiva del pueblo de San Gregorio, sino también de distintas zonas de la alcaldía.¹⁸

Así, aunque la Asamblea del Agua es un espacio centrado en las problemáticas relacionadas con la defensa del agua, la cercanía temporal entre las exigencias para frenar la derrama de aguas negras, el adecuado abastecimiento de agua en Xochimilco, y la falta de una adecuada y efectiva atención a dicha problemática, con el anuncio de la construcción de un cuartel de la Guardia Nacional sobre un área natural protegida sin que hubieran sido consultados, suscitó entre las y los integrantes la clara intención de reclamar cómo esta obra podría impactar en su derecho a un medio ambiente sano y en el hecho de dar prioridad a una construcción que no se enmarca en las exigencias y necesidades de la comunidad, generando un diálogo de saberes¹⁹ entre los integrantes del espacio comunitario en cuestión. En conjunto, con el equipo acompañante y sus distintas especializaciones, generó el fortalecimiento de la organización y de la consecución de los objetivos planteados como defensa del territorio.

Xochimilco cuenta con 14 pueblos y 17 barrios originarios que, históricamente y hasta la fecha, se han dedicado, entre otras actividades, a la actividad agrícola de cultivo de legumbres, hortalizas y flores mediante el sistema de chinampas, legado indígena del imperio mexica, vestigio viviente de lo que fue el Valle de Anáhuac. Al ser una zona y entorno que atesora tradiciones, espacios urbanos y monumentos de la mayor relevancia histórica y cultural para el país, se decretó como zona de monumentos históricos a Xochimilco,²⁰ y posteriormente la UNESCO declaró Patrimonio Mundial, Cultural y Natural al sistema de chinampas de Xochimilco y Tláhuac.²¹

¹⁸ Uno de los especialistas que mayormente ha estudiado la zona es el doctor Luis Zambrano, biólogo y doctor en Ecología Básica por la UNAM, y quien ha alertado sobre el problema del agua en Xochimilco, disponible en: <https://gatopardo.com/noticias-actuales/xochimilco-chinampas/>.

¹⁹ Aragón Andrade, Orlando y Bárcena Arévalo, Erika (coords.), *op. cit.*, p. 8.

²⁰ DOF, Decreto por el que se Declara una Zona de Monumentos Históricos en las Delegaciones de Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta, D. F., 4 de diciembre de 1986, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4821417&fecha=04/12/1986#gsc.tab=0.

²¹ UNESCO, Lista del Patrimonio Mundial, Centro Histórico de México y Xochimilco, referencia 412, inscripción el 11 de diciembre de 1987, disponible en: <https://whc.unesco.org/es/list/412>.

Esto, para refrendar el deber de proteger su desarrollo para el beneficio de la humanidad.

La zona lacustre de Xochimilco es representativa del manejo hidrológico como un sistema único de cultivo en el mundo que entraña el antiguo funcionamiento del Valle de México, siendo, además, un área cuyos recursos acuíferos de los manantiales de La Noria, Nativitas, San Gregorio, Santa Cruz y San Luis Tlaxialtemalco ha suministrado de agua potable a la Ciudad de México.²²

Desde décadas atrás, la zona lacustre y chinampera de Xochimilco ha sufrido serias afectaciones debido a las descargas de aguas residuales y por la permeabilidad del suelo que propicia el contacto de aguas negras con los mantos acuíferos, lo que ha tenido como consecuencia el decaimiento de la producción agrícola de chinampas o vivero al ser el agua su principal recurso de producción, afectando también el abastecimiento y calidad del agua para uso común de las personas y familias habitantes de diversos pueblos, barrios y colonias de Xochimilco.

Como antecedente histórico de las problemáticas relacionadas en la zona identificada como “Vivero Nezahualcóyotl”, desde 1987 habitantes y ejidatarios de Xochimilco se organizaron para solicitar al gobierno federal y a las autoridades del entonces departamento del Distrito Federal, la implementación de un plan de rescate ecológico de Xochimilco, con el objetivo de preservar el medio ambiente de su territorio, específicamente: el rescate hidráulico y agrícola de la zona.²³ Estos esfuerzos se concretaron con la firma del Acuerdo de Concertación para el Rescate Integral de Xochimilco y del referido Plan de Rescate Ecológico, que derivaron en un decreto mediante el cual se expropiaron por causa de utilidad pública, diversos terrenos de temporal de uso individual y caminos de uso colectivo del ejido Xochimilco, delegación Xochimilco, aprobado por Carlos Salinas de Gortari, entonces presidente de la República, el 21 de noviembre de 1989.²⁴ Como se

²² UNESCO, Resumen del Plan Integral y Estructura de Gestión del Polígono de Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta, Inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO, Proyecto UNESCO Xochimilco, México, 2006, disponible en: http://arquitectura.unam.mx/uploads/8/1/1/0/8110907/plan_maestro_unesco_xochimilco.pdf.

²³ Stephan-Otto, Erwin, “El rescate ecológico de Xochimilco, una década después”, Patronato del Parque Ecológico de Xochimilco A. C., p. 11.

²⁴ DOF, Decreto por el que se Expropia por Causa de Utilidad Pública una Superficie de Terrenos de Temporal de Uso Individual y de Caminos de Uso Colectivo del Ejido Xochimilco Delegación Xochimilco D. F., 21 de noviembre de 1989, disponible para su consulta en línea en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4835582&fecha=21/11/1989#gsc.tab=0.

aprecia en el resultando primero del decreto, esto fue en cumplimiento de las promesas y compromisos del gobierno para mejorar la superficie agrícola a través de *chinampería*, de recarga de los mantos acuíferos y controlar mediante la creación de lagunas de regulación, las inundaciones y hundimientos que afectan a la región, y de constituir reservas territoriales.

Así, en cumplimiento y ejecución de dicho plan de rescate, el gobierno federal de entonces impulsó diversas acciones, como lo fue la declaratoria publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 7 de mayo de 1992, donde se estableció como zona prioritaria de preservación y conservación del equilibrio ecológico y se declaró como Área Natural Protegida, bajo la categoría de zona sujeta a conservación ecológica, la superficie de 2,657 08-47 [sic] hectáreas, como área que requiere la protección, conservación, mejoramiento, preservación y restauración de sus condiciones ambientales, siendo que, dentro de dicha área natural protegida se identifica el “Vivero Netzahualcóyotl”, colindante al norte con Canal de Chalco, al oriente con zona de reconstitución del Ejido de San Gregorio Atlapulco, al sur con el distrito de riego Xochimilco y al poniente con el parque natural.²⁵

En el mismo sentido, el Departamento del Distrito Federal emitió un acuerdo en el *DOF* el 16 de noviembre de 1992,²⁶ en el que se aprobó un programa parcial de desarrollo urbano de Xochimilco que sustituía al diverso emitido en 1987. Dentro de los objetivos de dicho programa destaca el rescate y regeneración de las zonas de chinampas y el sistema de lagunas y canales, así como la preservación y conservación del paisaje y áreas verdes, teniendo como estrategia para alcanzar dichos objetivos el rescate agrícola mediante la incorporación del cultivo de chinampas, proveer sistemas de riego, desarrollar viveros y apoyar cultivos.

Desde entonces, las autoridades del Distrito Federal y de la Ciudad de México han diseñado y ejecutado programas de apoyo al suelo de conservación y al manejo sustentable de los recursos naturales de las zonas de humedales y de las chinampas de Xochimilco, así como intensificar la producción de los viveros, como se muestra en el vigente Programa de Gobierno de la Ciudad de México 2019-2024, en su punto 2.3.4, llamado: Regenerar las

²⁵ *DOF*, 7 de mayo de 1992, p. 48, inc. g), disponible en: https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4664640&fecha=07/05/1992&cod_diario=200922.

²⁶ *DOF*, 16 de noviembre de 1992, pp. 15 y 16, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=202478&pagina=16&seccion=0.

Condiciones Ecológicas de la Ciudad: Áreas de Valor Ambiental, Áreas Naturales Protegidas y Suelo de Conservación.²⁷

Así, el “Vivero Nezahualcóyotl” no sólo se encuentra en un área natural protegida, sino que forma parte de un territorio que ha sido protegido por diversas acciones sociales, impulsadas por las personas habitantes de los pueblos, barrios y colonias de Xochimilco, además de diversas autoridades federales y locales, buscando siempre su conservación y protección a través del mantenimiento cultural, actividades agrícolas y el rescate hidráulico de la zona, en beneficio de sus habitantes y de la población en general.

Aunado a ello, como desarrollamos en el primer apartado, el proceso legislativo de creación de la Guardia Nacional generó serias preocupaciones por los constantes intentos de adscribir dicha corporación a la SEDENA y por lo que en los hechos se había documentado una gran influencia en la conformación y dirección por parte del Ejército, lo que de acuerdo a múltiples organismos en materia de derechos humanos,²⁸ involucrar a las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, lejos de existir evidencia de que disminuya la inseguridad, aumenta el riesgo de comisión de violaciones a derechos humanos. Esto, sin duda, fue también parte de los motivos por los cuales la Asamblea del Agua de Xochimilco decidió emprender acciones para buscar frenar la construcción del cuartel.

III. ESTRATEGIA LEGAL EMPRENDIDA ANTE EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN DEFENSA DEL “VIVERO NEZAHUALCÓYOTL”

Como mencionamos con antelación, derivado de la publicación el 9 de diciembre de 2022 del decreto suscrito por la jefa de Gobierno de la Ciudad de México, doctora Claudia Sheinbaum Pardo, por el que se desincorpora de los bienes del régimen del dominio público de la Ciudad de México una fracción de terreno del “Vivero Nezahualcóyotl” para destinarlo a las instalaciones de la Guardia Nacional —y del fortalecimiento de la organización comunitaria a través de la Asamblea del Agua de los pueblos, barrios y colonias de la

²⁷ Gobierno de la Ciudad de México, Programa de Gobierno de la Ciudad de México 2019-2024, en su punto 2.3.4 Regenerar las Condiciones Ecológicas de la Ciudad: Áreas de Valor Ambiental, Áreas Naturales Protegidas y Suelo de Conservación, disponible en: https://plazapublica.cdmx.gob.mx/processes/programa-de-gobierno-cdmx/f/1/proposals/55?component_id=1&locale=es&participatory_process_slug=programa-de-gobierno-cdmx.

²⁸ Comunicado en el que la CIDH urge que México adopte una política de seguridad ciudadana que responda a las obligaciones internacionales en derechos humanos, disponible en: <https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2022/201.asp>.

alcaldía Xochimilco— se convocó a una asamblea que se llevó a cabo el 18 de diciembre de 2022, en la que se acordó dar inicio a una batalla jurídica, a través del nombramiento de una comisión que presentaría una demanda de amparo contra la desincorporación de dicho predio ante los juzgados administrativos del Poder Judicial de la Federación de la Ciudad de México. Esta comisión se conformó por doce mujeres y hombres de diversas edades, ocupaciones y profesiones, pertenecientes a diversos pueblos originarios, barrios y colonias de Xochimilco, como lo son el pueblo de Santa Cruz Acalpixca, el pueblo de Santa María Nativitas, el pueblo de Santiago Tulyehualco, el pueblo de San Gregorio Atlapulco, el pueblo de San Lucas Xochimanca, y el pueblo de San Luis Tlaxialtemalco; barrios La Lupita Tulyehualco, Cuemanco, Barrio 18, de San Juan, y la colonia El Jazmín.

En el contenido de dicha demanda se manifestaron tres actos reclamados a diversas autoridades capitalinas; el primero de ellos, el relativo a la expedición en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* del decreto de desincorporación del “Vivero Nezahualcóyotl”; el segundo, el relativo a los actos realizados para iniciar la construcción de las instalaciones de la Guardia Nacional en el predio en cuestión. Estos dos primeros actos atribuibles como autoridades responsables a la jefa de Gobierno de la Ciudad de México, al secretario de Gobierno de la Ciudad de México, a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México, al consejero Jurídico y de Servicios Legales de la Ciudad de México, a la Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes de la Ciudad de México, a la directora general de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (Corena) y al alcalde de Xochimilco. En el tercero se estableció como acto reclamado, la omisión de obtener el consentimiento previo, libre e informado para la emisión del decreto, principalmente por lo que a la desincorporación del predio en cuestión se refiere, atribuyendo como autoridades responsables de este tercer acto a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del gobierno federal, al comandante de la Guardia Nacional y al general secretario de la Defensa Nacional.

Por lo que hace a los conceptos de violación en la demanda de amparo en cuestión, las y los habitantes de los pueblos, barrios y colonias de Xochimilco, argumentaron como derechos vulnerados los siguientes: vulneración al derecho a la consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada, previsto en los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 6o. y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; así como en los numerales 57 y 59, incisos C y L, de la

Constitución Política de la Ciudad de México, y en los artículos 25, 26 y 49 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en la Ciudad de México; vulneración al derecho a la tierra y al territorio previsto en los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 57, 58, 59, incisos B y J, de la Constitución Política de la Ciudad de México; así como los derechos previstos en el artículo 49 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en la Ciudad de México; artículos 13 y 14 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; los artículos 8o., 25, 26, 27, 28 y conexos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; y el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; vulneración al derecho colectivo de los pueblos originarios a un territorio libre de militarización y a que las instituciones encargadas de las tareas de seguridad pública sean de carácter civil, previstos en los artículos 1o., 21 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del artículo 57 de la Constitución Política de la Ciudad de México, y del artículo 30 de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas.

Es así que, el 30 de diciembre de 2022, la comisión nombrada por la Asamblea del 18 de diciembre de 2022, acompañada por el Centro Prodh, presentó la demanda de amparo indirecto en contra de los actos reclamados previamente referidos. La demanda fue admitida el 27 de enero de 2023 por la jueza Quinta de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México y se identificó con el número de expediente 12/2023. Uno de los aspectos más relevantes del auto de admisión fue que se ordenó como medida cautelar la suspensión provisional para efecto de que las autoridades responsables se abstuvieran de ejecutar el decreto de desincorporación, lo que implicó la imposibilidad de que se construyan las instalaciones de la Guardia Nacional en el “Vivero Nezahualcóyotl”.

Esta decisión fue confirmada en la audiencia incidental del 10 de febrero de 2023, en la que se concedió la suspensión definitiva de los actos reclamados en cuestión. Puesto que la jueza quinta de Distrito consideró que el hecho de que se paralice la desincorporación de un terreno de dominio público de la Ciudad de México que forma parte de un área natural protegida, y que se tiene la intención de destinar a instalaciones de la Guardia Nacional, no implica necesariamente que la prestación del servicio de seguridad pública se ponga en riesgo con perjuicio al interés social, ya que la Guardia Nacional es un organismo existente, que cuenta con elementos que llevan a

cabo la función que tiene encomendada y es un hecho notorio que cuenta con las instalaciones que le permiten ejercer esa función.

Además, dicha resolución dictada dentro del incidente de suspensión era vinculante, no solamente hacia las autoridades responsables en el juicio de amparo en cuestión, sino a todas aquellas que en virtud de sus funciones tuvieran intervención, participación o injerencia en relación con los actos reclamados. Este espectro de protección otorgó la oportunidad a las y los pobladores de presentar un incidente por defecto en el cumplimiento de la suspensión, ya que, como parte de las labores de defensa de los pobladores de Xochimilco, realizaron durante todo el proceso un monitoreo de las actividades efectuadas en el territorio e intermediaciones del “Vivero Nezahualcóyotl”, por lo que se percataron de la existencia de movimiento de maquinaria y de personal al interior del mismo. Por ello, se optó por la presentación de dicho incidente, al que se adjuntó como acervo probatorio material videográfico y fotografías tomadas por las y los quejosos que daban cuenta que la suspensión definitiva otorgada por la autoridad jurisdiccional no estaba siendo respetada por las autoridades responsables.

Por otra parte, se ofreció como prueba, dentro del mismo incidente, una inspección judicial al interior del vivero, solicitando durante la realización de la diligencia la presencia de personal del juzgado y de las autoridades pertenecientes a la Secretaría de Medio Ambiente de la Ciudad de México señaladas como responsables, toda vez que éstas habían recibido en sus informes previos que, en efecto, el “Vivero Nezahualcóyotl” estaba en el registro de áreas naturales protegidas para la conservación ecológica, y que contaban con un mapa y un plano del mismo. También se solicitó que se permitiera la participación de las y los pobladores de Xochimilco. La jueza admitió la prueba en sus términos, y la inspección se realizó el 22 de marzo de 2023. Durante la inspección, la comisión firmante del amparo fue guiando al actuario del juzgado encargado de realizar el recorrido, verificando que se dejara constancia en el acta que la zona en la que se pretendía construir el cuartel de Guardia Nacional formaba parte de un lugar conocido como Centro de Producción de Planta Vivero Nezahualcóyotl y está dedicado a la producción de planta y manejo de material orgánico. Así, a pesar de que se trató del deshago de una prueba dentro del incidente de suspensión, resultó fundamental para las y los habitantes de Xochimilco poder ingresar al vivero con personal del Poder Judicial de la Federación para mostrar, a través de los sentidos, la riqueza y valor ambiental del vivero para las y los pobladores de Xochimilco.

En este sentido, el 30 de marzo de 2023, la jueza quinta de Distrito resolvió que el incidente era fundado y atribuyó a la Guardia Nacional la realización de dichos actos tendientes a su instalación dentro del predio.

La información arrojada a lo largo del juicio por parte de las autoridades responsables, a través de sus informes justificados, en su mayoría fue en el sentido de negar los actos reclamados relativos a la vulneración de los derechos colectivos de los pueblos originarios, a la no militarización de su territorio y a la consulta, libre, previa e informada.

Aunado a lo anterior, resalta, por ejemplo, que la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México (Sedema) no aportó ningún estudio de impacto ambiental que diera cuenta de los riesgos y estrategias de mitigación en materia ambiental que se pretenden implementar en el “Vivero Nezahualcóyotl” y en la totalidad de la alcaldía Xochimilco, por lo que no se desvirtuó el acto reclamado relacionado a que la emisión del decreto de desincorporación se realizara sin haber hecho los estudios de impacto ambiental.

IV. IMPACTOS Y RESULTADOS DE LA ORGANIZACIÓN EN DEFENSA DEL TERRITORIO

A partir de la organización comunitaria de la Asamblea del Agua de Xochimilco y de la estrategia legal identificada por ellos y ellas, el acompañamiento brindado por el Centro Prodh se dio bajo una metodología conocida como “defensa integral”, que no se circunscribe únicamente a la batalla emprendida ante tribunales; por el contrario, responde a una defensa más amplia e integral y no a una perspectiva jurídica unívoca, que trata de ver al derecho como una herramienta a utilizar de modo alternativo en la vía judicial, y que esté al servicio de las luchas organizativas y emancipatorias de los colectivos, pueblos y comunidades,²⁹ que, derivado del acompañamiento, documentación y análisis del caso permita desarrollar estrategias diferenciadas desde la experiencia de las distintas áreas que conforman al Prodh y que a continuación enlistamos.

1) Desde el área de educación se desarrollaron talleres, foros³⁰ y publicaciones que permitieron informar de manera profunda y clara desde los

²⁹ Torre Rangel, Jesús Antonio de la, *El derecho como arma de liberación en América Latina: sociología jurídica y uso alternativo del derecho*, Aguascalientes-San Luis Potosí, Comisión Estatal de Derechos Humanos-Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2006.

³⁰ Centro Prodh, “Llevarán a cabo el Foro Xochimilco sin Cuarteles”, 16 de junio de 2023, disponible en: https://centroprodh.org.mx/sididh4_0/2023/06/16/llevaran-a-cabo-el-foro-xochimilco-sin-cuarteles/.

derechos humanos, que habían sido vulnerados por las distintas autoridades responsables y que se argumentaron en los conceptos de violación de la demanda de amparo. Así, los habitantes desarrollaron herramientas para su propia defensa. 2) Desde el área de comunicación se implementó una estrategia de difusión del caso para públicos más amplios, es decir, con las herramientas de redes sociales, plataformas digitales, medios de comunicación tradicionales y digitales, se colocaron mensajes en la opinión pública que narraron, con fines noticiosos, el camino que los habitantes de Xochimilco emprendieron en la defensa de su territorio. Además, se compartieron herramientas básicas de vocerías, análisis de medios, herramientas de comunicación para su propio fortalecimiento frente a la prensa, y capacidades de discernimiento de mensajes clave para la mejor comprensión de su caso. 3) Desde el área de internacional se desarrolló una estrategia de búsqueda de alianzas con organismos internacionales de protección de derechos humanos —como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México— y organizaciones nacionales e internacionales que pudieran sumar al proceso emprendido. Y finalmente, 4) desde el área de defensa se desarrolló la estrategia jurídica que, en acuerdo con las y los habitantes, se siguió ante el Poder Judicial de la Federación a través de la presentación de una demanda de amparo.

Así, partiendo de la estrategia que de manera integral se gestó y ejecutó con las y los habitantes de Xochimilco, se optó por que la salida pública de la presentación y admisión de la demanda de amparo fuera con el otorgamiento de la suspensión definitiva por parte de la jueza quinta de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México, noticia que se dio a conocer el 14 de febrero de 2022 a través de medios nacionales y locales.³¹

La noticia dio pie a que el entonces secretario de Gobierno de la Ciudad de México, Martí Batres Guadarrama, ejerciendo su derecho de réplica,³² defendiera la construcción del cuartel en cuestión, argumentando que debido a la “presión demográfica” y la ubicación periférica del vivero —esto es en los límites de las alcaldías Tláhuac, Iztapalapa, Xochimilco— la Guardia Nacional ayudaría a proteger el área natural protegida “de invasiones”. Minimizando, además, la naturaleza militar de dicha corporación, a una “policia nacional”. Asimismo, al referirse a la suspensión definitiva otorgada por

³¹ Notas disponibles en: <https://piedepagina.mx/suspenden-por-amparo-construccion-de-cuartel-de-la-guardia-nacional-en-xochimilco/>; <https://aristeguionline.info/1708/mexico/vivero-de-xochimilco-no-se-entregara-para-cuartel-de-la-guardia-nacional/>; https://wradio.com.mx/programa/2023/02/16/asi_las_cosas/1676558584_478003.html.

³² Nota disponible en: https://wradio.com.mx/programa/2023/02/16/asi_las_cosas/1676558584_478003.html.

la jueza quinta de Distrito en Materia Administrativa, Batres Guadarrama señaló que el juicio de amparo no había concluido y que estaba abierto para defender el proyecto por el bien del área natural protegida y de la zona. Por lo que respecta al procedimiento administrativo para llevar a cabo la desincorporación del predio, confirmó que se cumplió con los requerimientos para no afectar el ecosistema, sin responder directamente si existía o no un estudio de impacto ambiental y de medidas de mitigación frente a la construcción del cuartel.

Aunque tales aseveraciones no fueron sostenidas ni probadas en el juicio de amparo, el hecho de que una autoridad de tal relevancia haya dado declaraciones públicas en las que reconocía la problemática ambiental de la zona y que a partir de ello tratara de justificar la construcción del cuartel de la Guardia Nacional, fue muestra de la importancia y legitimidad de la exigencia comunitaria de las y los habitantes de pueblos, barrios y colonias de la alcaldía Xochimilco en defensa de su territorio en contra de la construcción del cuartel de la Guardia Nacional sobre el “Vivero Nezahualcóyotl”.

Sorpresivamente, después de seis meses de la admisión de la demanda de amparo, el pasado 15 de agosto de 2023 fue publicado en la edición Bis de la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, el decreto³³ por el cual se abroga la desincorporación del terreno que se habría enajenado a título gratuito al Gobierno Federal para ser destinado a la instalación de la Guardia Nacional en el “Vivero Nezahualcóyotl”, en la alcaldía Xochimilco. Es decir, se dejaba sin efecto el decreto mediante el cual las autoridades de la Ciudad de México cedían dicha fracción del vivero a la Guardia Nacional para la construcción del cuartel.

Este actuar de las autoridades capitalinas da cuenta del reverso a un actuar que no fue acorde con los derechos de los pueblos y barrios originarios reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales.

El decreto en cuestión menciona que, en atención al acuerdo emitido por el Comité del Patrimonio Inmobiliario en su octava sesión ordinaria, llevada a cabo el 10 de mayo de 2023, se determinó que no era procedente la construcción de las instalaciones de la Guardia Nacional debido a que, después de un estudio minucioso al inmueble, resultó “no ser viable”, sin que en el acuerdo se puedan apreciar las razones por las cuales se llegó a tal conclusión. Para ello, se presentó una solicitud de acceso a la información con el objetivo de documentar el contenido de este acuerdo y las razones

³³ Disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/05ddb786cb9c862c4d71765711d9e386.pdf.

de fondo que tomó en consideración el Comité para sostener que el predio no era viable para la construcción de las instalaciones de la Guardia Nacional. Gracias a la respuesta a dicha solicitud de información³⁴ tuvimos conocimiento del oficio A.J./162, del 6 de marzo de 2023, a través del cual el comandante de la Primera Zona Militar, general de Brigada Diplomado de Estado Mayor, Oscar Rentería Schazarino, comunicó a la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario de la Ciudad de México, que en relación con la solicitud realizada por la Secretaría de la Defensa Nacional, a través de esa zona militar, respecto a la donación del predio conocido como “Vivero Nezahualcóyotl”, se da cuenta que una comisión de habitantes de Xochimilco había interpuesto un juicio de amparo ante el juez quinto de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México, en oposición a la construcción de instalaciones de la Guardia Nacional, por tal motivo resulta inviable dicho proyecto. Dicha resolución fue sometida a votación de las instituciones que conforman el Comité de Patrimonio Inmobiliario,³⁵ y obtuvo un total de 10 votos a favor de la abrogación del decreto que desincorporaba el predio en cuestión del patrimonio de la Ciudad de México.

Es relevante mencionar que el Comité del Patrimonio Inmobiliario es un órgano colegiado de la administración, cuyo objeto es conocer, opinar, analizar, evaluar y dictaminar los actos jurídicos o administrativos que realicen las dependencias, entidades y órganos desconcentrados sobre los inmuebles propiedad de la Ciudad de México,³⁶ confirmado por varias de las autoridades señaladas como responsables dentro del juicio de amparo, entre

³⁴ Solicitud de información con folio 090162823003409, dirigida a la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México.

³⁵ Según la Ley del Régimen Patrimonial y de Servicio Público, dicho Comité está conformado por la Oficialía Mayor, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Medio Ambiente, Secretaría de Obras y Servicios, Secretaría Educación, Salud y Desarrollo Social, Secretaría de Finanzas, Secretaría de Transportes y Vialidad, Secretaría de Seguridad Pública, representante inmobiliario de la Ciudad de México, Contraloría General y alcaldías donde se ubique el inmueble relacionado con el acto. La octava sesión fue presidida por la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario, y se contó con la presencia de la Secretaría de Administración y Finanzas, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Medio Ambiente, Secretaría de Obras y Servicios, Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, Secretaría de Movilidad, Secretaría de Seguridad Ciudadana, Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, Secretaría de la Contraloría General, Órgano Interno de Control en la Secretaría de Administración y Finanzas, Registro Público de la Propiedad y del Comercio y la alcaldía Coyoacán.

³⁶ Artículo 14 de la Ley del Régimen Patrimonial y de Servicio Público de la Ciudad de México.

las que se encuentran la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Secretaría del Medio Ambiente, la Secretaría de Obras y Servicios, la Secretaría de Finanzas, entre otras.

Lo anterior, sin duda alguna, es de suma importancia, ya que del contenido de la referida sesión del Comité del Patrimonio Inmobiliario de la Ciudad de México se confirma que la estrategia integral en la que se contempló como uno de los pasos la presentación de la demanda de amparo y el trámite subsecuente del juicio, en concatenación con la organización comunitaria de los pobladores de las colonias, barrios y pueblos originarios de Xochimilco, fue lo que detonó de manera definitiva que se detuviera la construcción del cuartel en el “Vivero Nezahualcóyotl”.

Aunque la audiencia constitucional del juicio de amparo indirecto 12/2023 se celebró el 23 de agosto de 2023, es probable que el mismo se sobresea al actualizarse la causal de improcedencia regulada en el artículo 61 fracción XXI de la Ley de Amparo, referente a la cesación de los efectos del acto reclamado al haberse expedido el decreto que abroga la desincorporación del predio del “Vivero Nezahualcóyotl”. No obstante, a la fecha en la que escribimos este artículo³⁷ el juicio continúa en trámite, en tanto que no se ha emitido sentencia o resolución alguna.

Sin embargo, creemos que los objetivos de la movilización comunitaria emprendida por las y los pobladores de Xochimilco han sido logrados, pues al ser litigios de resistencia,³⁸ la finalidad inmediata y demanda principal de los pueblos era detener la obra, sin que ello se haya logrado mediante la obtención de una sentencia favorable por parte de la autoridad jurisdiccional encargada de conocer el juicio de amparo. Así, la conjunción de distintos saberes —entre los que se encuentra el jurídico y otras especialidades— y prácticas de diversos actores, generó el cumplimiento de los objetivos que se plantearon en esta experiencia de organización comunitaria.

V. APRENDIZAJES Y CONCLUSIONES

El camino recorrido con las y los pobladores de Xochimilco, nos acerca a diversos aprendizajes y conclusiones sobre el uso del derecho como una herramienta al servicio de una estrategia de organización más amplia para buscar la exigibilidad de derechos colectivos, como el derecho al medio ambiente,

³⁷ El 4 de octubre de 2023.

³⁸ Velásquez, Alejandro, *op. cit.*, p. 61.

a la tierra y al territorio, y a la no militarización de los pueblos indígenas u originarios.

Priorizamos el reconocimiento a las personas que detonan la organización comunitaria desde las posibilidades que las jornadas laborales y familiares permiten, que destinan tiempo, energía, creatividad y convicción para construir y mantener la organización colectiva y atender problemáticas sociales. En este sentido, la comisión designada por la Asamblea del Agua de Xochimilco para dar seguimiento al amparo, asumió la responsabilidad de representar los intereses de la población perteneciente a diez pueblos, barrios y colonias de Xochimilco, participando en la elaboración de la demanda a partir del estudio, documentación y presentación de la misma ante los juzgados correspondientes, venciendo los acotados tiempos y la complejidad del trámite del juicio que la Ley de Amparo dispone para su presentación y las complejas fechas en las que se dieron a conocer los actos reclamados, recordando que aconteció en pleno periodo de fiestas decembrinas.

Destacando también que fue en ese espacio de diálogo y acción colaborativa donde se tomó la decisión de presentar un recurso judicial para *justiciar* sus derechos afectados, y a partir de ello buscar en una organización como el Centro Prodh las herramientas tanto legales como educativas, comunicacionales y de incidencia, para llevar a cabo dicha estrategia. Aunado a ello, la organización colectiva y diversificada para conformar un sujeto procesal dentro del juicio de amparo —como lo fue la comisión firmante designada por una amplia asamblea— fue un elemento crucial para acreditar el interés legítimo de presentar la demanda, lo que sin duda se fortaleció durante el trámite del juicio con la constante cercanía y participación de la comisión. Esto, sin duda, creemos que es utilizar los parámetros establecidos en el derecho positivo para hacer que éste sirva como herramienta en la concesión de los fines de la lucha organizativa de las y los pobladores de Xochimilco.

Por otro lado, el momento de la presentación de la demanda también fue crucial para el alcance de las medidas cautelares que se lograron en el juicio, pues las y los quejosos comenzaron la creación de la estrategia previamente a que iniciara el levantamiento de la obra del cuartel, lo que permitió que la acción fungiera como una acción preventiva de afectaciones irreparables. Recordando que fue a partir del aprendizaje que dejaron otros esfuerzos colectivos contra la construcción de cuarteles de la Guardia Nacional en otros territorios, en donde el avanzado estado de las construcciones impidió que la estrategia fuera efectiva. Así, la suspensión provisional y definitiva que la jueza de distrito concedió a la parte quejosa, logró el objetivo fundamental

de esta medida al ordenar la paralización de la construcción y así mantener la materia del juicio. Esto, bajo una resolución sustentada en el exhaustivo análisis sobre la procedencia y la probabilidad de las afectaciones que se buscaban prevenir, así como en la adecuada aplicación de los diversos criterios jurisprudenciales y doctrinales para la interpretación sobre esta figura jurídica tan relevante en la defensa de los derechos humanos.

Finalmente, la lucha emprendida por la Asamblea del Agua que tuvo como resultado la suspensión y cancelación definitiva de la construcción del cuartel de la Guardia Nacional en el “Vivero Nezahualcóyotl” en Xochimilco, representa un valioso y digno precedente de las voces que han expresado su preocupación por la latente disminución del carácter civil de la Guardia Nacional y la cercanía y subordinación a la Sedena de dicha corporación. Como fue desarrollado al inicio del artículo, han sido muchas las organizaciones, organismos nacionales e internacionales, cortes y resoluciones que han advertido los riesgos para los derechos humanos al involucrar a las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, pero han sido pocas las experiencias de resistencia comunitaria que de manera preventiva han buscado frenar estos riesgos dentro de sus territorios y que lo han conseguido.

CAPÍTULO NOVENO

DE LA SEGURIDAD COMUNAL, EL DERECHO AUSTRAL Y OTRAS REBELDÍAS HETERODOXAS. ¿PUEDEN LAS EXPERIENCIAS DE SEGURIDAD COMUNAL DE LAS COMUNIDADES QUE EJERCEN AUTOGOBIERNO EN MICHOACÁN SER UNA ALTERNATIVA A LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD HEGEMÓNICAS EN MÉXICO?

Orlando ARAGÓN ANDRADE*

SUMARIO: I. Introducción. II. Los ajustes neoliberales en la producción de la violencia, la inseguridad y la captura criminal del Estado en México. Una breve explicación para entender la situación de las regiones indígenas de Michoacán. III. La seguridad comunal y el autogobierno indígena como respuesta de las comunidades de Michoacán a la violencia, el despojo y la captura criminal del Estado. IV. El régimen de autogobierno indígena en Michoacán y el derecho austral como legado de las luchas por la seguridad comunal. V. Palabras finales. La seguridad comunal y el autogobierno indígena como rebeldías heterodoxas. VI. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

La inseguridad que se vive en grandes regiones de México y la expansión de las políticas de seguridad basadas en el Estado de excepción, en la violación de los derechos humanos y en la militarización, parecen procesos que se encuentran lejos de llegar a su fin. Por el contrario, casi todos los elementos de

* Laboratorio de Antropología Jurídica y del Estado, UNAM-Morelia, orlando_aragon@enesmorelia.unam.mx. Este capítulo se hizo bajo el auspicio del Proyecto de Ciencia de Frontera 682301 Caleidoscopio. “Innovaciones políticas y jurídicas de las comunidades indígenas que ejercen autogobierno para la transformación intercultural del Estado mexicano”, financiado por el Conahcyt.

análisis de los que disponemos apuntan hacia una consolidación creciente de esta realidad. En efecto, en los últimos años hemos sido testigos de cómo a pesar de la llegada de un gobierno que se presentó con ideales de izquierda, la inseguridad no descendió, tampoco las políticas de seguridad de los gobiernos neoliberales variaron sustantivamente; por el contrario, se puede sostener que se agudizaron en este último sexenio.

Esta situación hace aún más necesaria y urgente la tarea de imaginar y construir alternativas que nos permitan, por un lado, frenar y revertir este proceso que ya no sólo condiciona cuestiones estrictamente vinculadas a la seguridad pública, sino que incluye al carácter mismo del Estado mexicano y su ya de por sí frágil sistema democrático y, por el otro, construir nuevos modelos de seguridad que sean lo suficientemente potentes para hacer frente a la delincuencia, pero que no sacrifiquen valores, derechos e instituciones que consideramos fundamentales para la construcción de una convivencia pacífica entre las personas que habitan nuestro país.

Como podemos advertir, ninguna de estas tareas es sencilla, sobre todo en un contexto político nacional en que estas medidas se nos imponen, por un gobierno que ideológicamente debería rechazarlas, como la única posibilidad real de hacer frente a los problemas de la violencia, la inseguridad y la corrupción de las instituciones de justicia y seguridad. Por si esto no fuera suficiente, la tarea se complejiza, si se tiene en consideración que en la inmensa mayoría de los Estados del norte y del sur global imperan, en materia de seguridad, políticas y realidades bastante similares a las que vivimos en México.

La construcción de alternativas para un desafío como el que ofrecemos, necesariamente deberá partir de la articulación de múltiples esfuerzos, de diversos actores, de la reforma a distintos cuerpos normativos e instituciones y tendrá que materializarse en varias escalas. Esto es, para una situación como la que actualmente enfrentamos en México no podemos partir de diagnósticos simplistas y reduccionistas que redunden en propuestas con el mismo carácter.

No obstante, no debemos olvidar que esta tarea no puede basarse únicamente en la opinión de expertos o en planteamientos importados de otros países, como si la población en México no estuviera resistiendo organizadamente en algunos casos. Por tal motivo, imaginar y construir alternativas debe incluir las experiencias de organización popular que en el contexto actual de violencia e inseguridad han logrado exigir, a pesar de los pesares, resquicios de paz y seguridad.

Teniendo en consideración esta advertencia, me parece que uno de los actores que desafía nuestro pensamiento con lecciones concretas para imaginar y construir las alternativas que tanto necesitamos son algunos pueblos y comunidades indígenas de Michoacán. En efecto, dentro de este contexto de violencia, inseguridad, captura criminal del Estado, militarización, despojo, etcétera, las comunidades originarias de esta entidad federativa se las han arreglado para producir experiencias de seguridad y procesos de paz, que trascienden las políticas y medidas imperantes en el resto del país.

Este planteamiento puede leerse como temerario dentro del contexto imperante de nuestras ciencias sociales, sobre todo en un país con un profundo pensamiento colonial que sigue considerando a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos atrasados, necesitados de tutela y que por consecuencia nada tienen que aportar a la sociedad mayoritaria, ni a la resolución de problemas generales y contemporáneos. No obstante, el trabajo jurídico y colaboración política desde el Colectivo Emancipaciones (CE), con más de dos decenas de comunidades purépechas, mazahuas, otomís y nahuas de Michoacán, la mayoría agrupadas en el Frente por la Autonomía de Concejos y Comunidades Indígena (FACCI), me permiten sostener que sus experiencias pueden ser parte de las soluciones que necesitamos.

En efecto, esta certeza deriva del conocimiento cercano de estos procesos de resistencia comunal y de la singularidad en que surgieron en relación con otras experiencias reconocidas de México que, si bien hoy en día comparten más o menos el mismo contexto de violencia, inseguridad, etcétera, su origen y configuración de organización comunal respondieron principalmente a otras necesidades y desafíos. En efecto, el sello distintivo (aunque no único, como lo podemos advertir para el caso de Guerrero) de las movilizaciones comunales en Michoacán por el autogobierno que han tenido lugar en los últimos trece años, consiste en reaccionar o hacer frente a los estragos generados por la violencia, la inseguridad, el despojo, la descomposición del sistema electoral y la captura criminal del Estado.¹ Esta realidad ha hecho que la principal demanda de estos procesos de organización comunal sea la seguridad de sus comuneros y de sus comunidades; esto es, la seguridad comunal por encima de todo.

¹ Véase Aragón Andrade, Orlando, *El derecho en insurrección. Hacia una antropología jurídica militante desde la experiencia de Cherán*, Morelia, UNAM, 2019; Aragón Andrade, Orlando, “Los paisajes del autogobierno indígena en Michoacán. Luchas, experiencias, paradojas y desafíos”, en González, Miguel *et al.* (coords.), *Autonomías y autogobierno en la América diversa*, Quito, Abya Yala, 2021, pp. 627-654; Fuentes Díaz, Antonio *et al.*, “El autogobierno de Cherán K’eri en la defensa del territorio”, *Revista d’Estudis Autònòmics i Federals*, núm. 34, 2021, pp. 205-232.

Ahora bien, la seguridad comunal es una categoría en construcción y en disputa. Podemos encontrar, por ejemplo, nociones de seguridad comunitaria pensadas desde programas policiacos que buscan “el enrolamiento”² con el propósito de instrumentalizar la participación social para conseguir una mayor credibilidad de las fuerzas policiacas,³ pero también existen otros entendimientos de la seguridad comunitaria, como los que sostienen las organizaciones indígenas y populares de Guerrero. La Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias-Policía Comunitaria (CRAC-PC) es el caso más paradigmático. En efecto, de la CRAC-PC define la seguridad comunitaria en el artículo 32 de su Reglamento como:

Se entiende por seguridad comunitaria las acciones de prevención, investigación, persecución y sanción de los errores y las faltas que cometan los miembros de los pueblos y comunidades y/o personas externas del territorio comunitario que afecten la vida, la integridad física, psicológica de las personas, el patrimonio individual, de la comunidad, sus tierras, territorios y bienes naturales, garantizando el orden y la tranquilidad comunitaria con pleno respeto a los derechos humanos.⁴

En un registro más próximo al de la CRAC-PC, las comunidades indígenas de Michoacán, organizadas en el FACCI, encuentran en la idea de la seguridad comunal (no comunitaria) un entendimiento propio de la seguridad de sus habitantes, territorio y cultura en relación con nociones como la seguridad “a secas”, el derecho humano a la seguridad, la seguridad pública, la seguridad humana, entre otras.

Si bien no existe una única idea de lo que es la seguridad comunal y hay múltiples formas de practicarla (no sólo en Michoacán, sino incluso en México), sí podemos sostener dos cosas ciertas. Primero, la idea de la seguridad comunal busca poner en el centro a la comunidad, no al Estado ni al individuo, como ocurre con otros términos como seguridad pública o seguridad humana. Segundo, podemos ofrecer al lector interesado una noción construida en diálogo y colaboración entre el CE y 16 autoridades de comunidades purépechas, mazahuas, otomís y nahuas de Michoacán, que ejercen un régimen de autogobierno indígena agrupadas en el FACCI para

² Wood, Jennifer y Clifford, Shearing, *Pensar la seguridad*, Barcelona, Gedisa, 2011, pp. 27-35.

³ USAID, *Policía comunitaria. Conceptos, métodos y escenarios de aplicación*, México, USAID, 2011, pp. 12-22.

⁴ Reglamento de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC-PC) Estado de Guerrero, documento interno.

un Reglamento de Coordinación entre la seguridad pública y la seguridad comunal en Michoacán. De tal manera, que en el artículo 6o. de dicha legislación, pero sobre todo desde este espacio de articulación política intercomunal, entendemos que:

La seguridad comunal está compuesta por un conjunto de principios, instituciones, autoridades, procedimientos y prácticas que tienen como objetivo principal salvaguardar a la comunidad indígena como unidad integral; a las personas que en ella habitan, a los territorios donde se asientan, a los valores, culturas, idiomas y conocimientos que la han sostenido a lo largo de los siglos y que le permiten tener vida al día de hoy frente al Estado, la sociedad no indígena y la cultura dominante.⁵

En este capítulo estudiaremos las luchas de estas comunidades, que al día de hoy ejercen su derecho al autogobierno dentro de un incipiente régimen jurídico, por brindarse seguridad ante el abandono y/o la captura criminal del Estado desde sus propias formas de organización a sus habitantes y territorios. Para lograrlo recurrimos a tres experiencias emblemáticas en Michoacán, las realizadas por las comunidades purépechas de Cherán K'eri y Arantepacua, y las protagonizadas por las comunidades mazahua-otomí del oriente del estado. Al tiempo de presentarlas, cada una en su contexto local, explicaremos cómo estos procesos de resistencia y organización comunal lograron trascender de la organización y prácticas de seguridad puntuales al acceso, ejercicio y desarrollo de sus derechos relacionados con el autogobierno indígena. Finalmente, daremos cuenta de cómo, a través del trabajo colectivo y colaborativo entre comunidades integrantes del FACCI y el CE, han conseguido el respeto, reconocimiento legal y la asignación de recursos económicos por parte del gobierno y del sistema de seguridad pública de Michoacán para desempeñar su labor.

Para sacar adelante estos puntos recorro nuevamente al abordaje analítico y metodológico de la antropología jurídica militante que he desarrolla-

⁵ “Propuesta de Reglamento para la Coordinación entre la Seguridad Comunal y el Sistema de Seguridad Pública del Estado de Michoacán del Frente por la Autonomía y del Colectivo Emancipaciones”, disponible en: <https://caleidoscopiomexico.com/2023/05/23/propuesta-de-reglamento-para-la-coordinacion-entre-la-seguridad-comunal-y-el-sistema-de-seguridad-publica-del-estado-de-michoacan-de-ocampo-del-frente-por-la-autonomia-y-del-cole/> (fecha de consulta: 12 de septiembre de 2023); “Reglamento del artículo 104 fracción III de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Michoacán de Ocampo, relativo a las kuaricha, rondas o rondines comunales”, *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, 31 de octubre de 2023, disponible en: https://periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/2023_2/octubre/31/15a-1423cl.pdf (fecha de consulta: 1 de noviembre de 2023).

do en varios trabajos,⁶ pero que para los efectos de este capítulo se pueden distinguir en cuatro gestos: (I) un trabajo cualitativo sustentado en la reflexibilidad militante, situada y crítica del investigador; (II) que justamente por su inserción social y política privilegiada en el campo tiene acceso a información relevante, que desde un acercamiento tradicional del etnógrafo sería imposible obtener; (III) que además se esfuerza por invertir el relato dominante de la lucha por los derechos, en el que los enfoques coloniales suelen privilegiar el protagonismo de tribunales, gobiernos, organizaciones internacionales, abogados y otros actores —menos los sectores populares y subalternos que resisten y se movilizan—, y (IV) una antropología jurídica que aprende de los procesos de lucha con los que participa para (des)pensar y (re)pensar el derecho, sus categorías analíticas y sus metodologías de trabajo.

Antes de ir directo al estudio de las tres experiencias de seguridad comunal anunciadas, consideramos hacer una contextualización de cómo es que llegaron a situaciones tan graves y alarmantes en materia de violencia e inseguridad varias de las regiones indígenas de Michoacán. De esta cuestión nos ocupamos en la siguiente sección de este capítulo.

II. LOS AJUSTES NEOLIBERALES EN LA PRODUCCIÓN DE LA VIOLENCIA, LA INSEGURIDAD Y LA CAPTURA CRIMINAL DEL ESTADO EN MÉXICO.

UNA BREVE EXPLICACIÓN PARA ENTENDER LA SITUACIÓN DE LAS REGIONES INDÍGENAS DE MICHOACÁN

Para obtener un entendimiento crítico de las políticas de seguridad implementadas en los últimos años en México, es necesario tener en cuenta que éstas forman parte de un fenómeno global y no exclusivo de nuestro estado. Al respecto debemos considerar, al menos, dos procesos diferentes derivados del ajuste neoliberal en los Estados del norte y del sur global producidos las últimas décadas del siglo XX.

⁶ Algunos de los elementos principales de esta propuesta de trabajo intelectual pueden encontrarse en: Aragón Andrade, Orlando, “La etnografía del derecho, el diálogo de saberes y la investigación descolonizada desde la antropología jurídica militante”, en Márquez, Betzabé y Rodríguez, Emanuel (coords.), *Etnografías desde el reflejo: práctica-aprendizaje*, Ciudad de México, UNAM, 2021, pp. 383-403; Aragón Andrade, Orlando, “El trabajo de co-teorización en la antropología jurídica militante. Experiencias desde las luchas por el autogobierno indígena”, en Aragón Andrade, Orlando y Bárcena Arévalo, Erika (coords.), *Otro derecho es posible. Diálogo de saberes y nuevos estudios militantes del derecho en América Latina*, Ciudad de México, UNAM, 2022, pp. 34-55.

El primero de ellos se trata de la asunción de “la gobernanza a través del delito”⁷ y del “Estado punitivo”⁸ en Estados Unidos a finales del siglo XX y su posterior exportación a buena parte de los Estados occidentales mediante la creación de nuevos enemigos y peligros, llámense el terrorismo, la delincuencia y otros.⁹ Conocer este proceso nos ayuda a entender que las actuales políticas de seguridad no son únicamente producto de una reacción de los gobiernos frente a la delincuencia, la violencia, la inseguridad, el despojo y otros (como ciertos discursos demagógicos y populistas aseguran), sino que son parte consustancial de los efectos mismos del neoliberalismo. Debemos entender, pues, al mercado, las políticas y los discursos de y sobre la seguridad como parte del mismo circuito económico de lucro, aunque discursivamente se nos presenten como elementos opuestos.

Sabemos, por ejemplo, que hoy los mercados asociados con la seguridad son algunos de los más lucrativos en el mundo. Es el caso de la pujante economía penitenciaria de los Estados Unidos, en donde los intereses de algunos sectores privados han convergido con actores gubernamentales en un lucrativo negocio, que para la primera década del siglo XXI ya constituía el tercer mayor empleador de ese país.¹⁰ De la misma forma, tenemos noticias constantes del jugoso negocio que representa la venta de armas en los Estados Unidos,¹¹ así como del crecimiento y las ganancias de la industria armamentística¹² y su papel en los conflictos bélicos internacionales y en la reactivación de la economía capitalista.

⁷ Jonathan Simon nos ofrece un excelente estudio sobre cómo el delito se convirtió en los Estados Unidos en el mecanicismo que define la gobernanza del Estado, la familia, la escuela y el trabajo desde las últimas décadas del siglo XX. Simon, Jonathan, *Gobernar a través del delito*, Barcelona, Gedisa, 2011.

⁸ Loic Wacquant nos ofrece un estudio de referencia en los Estados Unidos para entender el papel que ha jugado el neoliberalismo en la transformación misma del Estado y su nuevo rol en la misión punitiva. Wacquant, Loic, *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*, Barcelona, Gedisa, 2017.

⁹ Pilar Calveiro nos ofrece una explicación de cómo varias de estas políticas han sido adoptadas globalmente, y especialmente en el caso de México. Calveiro, Pilar, *Violencias de Estado. La guerra antiterrorista y la guerra contra el crimen como medios de control global*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2012.

¹⁰ Wacquant, Loic, *Las cárceles de la miseria*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2000, pp. 97-99.

¹¹ Un reportaje de la revista *Forbes* señala que en 2020 las ventas anuales de armas en Estados Unidos alcanzaron la cifra de 22.8 millones de dólares, disponible en: <https://www.forbesargentina.com/negocios/whitney-wolfe-herd-ceo-bumble-quiero-ayudar-personas-tener-relaciones-mas-saludables-n43200> (fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023).

¹² La *DW* alemana en un reportaje, que toma como fuente el informe del *Stockholm International Peace Research Institute*, refiere que en 2022 las ventas que realizaron las cien principales empresas armamentísticas en el mundo ascendieron a la cifra de 592,000 millones de

El segundo proceso, que se intersecciona con el primero, se refiere a las condiciones históricas que nuestro Estado ha heredado y comparte con otros, en tanto poscolonia. En efecto, de manera similar a otros Estados del sur global, las políticas y los ajustes neoliberales se han producido en sociedades caracterizadas, en el terreno de los hechos, por “no estar organizadas bajo una única soberanía verticalmente integrada y sustentada por un Estado centralizado. Más bien consisten en un mosaico horizontal de soberanías parciales”.¹³

Este frágil andamiaje institucional de las poscolonias (caracterizado por una clara tendencia hacia la informalidad y una larga historia de despojo y extractivismo) ha generado en la actualidad las condiciones ideales para el florecimiento de economías paralelas, donde participan, por separado y a veces en complicidad, empresas formales, grupos criminales y el Estado. Estos nuevos mercados sostenidos en las ruinas de las débiles instituciones del Estado de bienestar y en las nuevas políticas de liberalización económica, terminan funcionando como “espacios de oportunidad, inventiva y especulación ilimitadas”¹⁴ para los actores e intereses legales e ilegales que ahí convergen. Por consecuencia, estos nuevos mercados son muy ambicionados y disputados, en no pocas ocasiones, de manera *hiper* violenta.

El Estado mexicano comenzó a experimentar cambios debido al ajuste neoliberal desde finales de la década de los ochenta del siglo pasado, que se fueron profundizando con el paso de los años. De tal manera, que poco a poco, al igual que otros casos, el Estado mexicano transmutó de un conjunto de instituciones burocráticas a un administrador de concesiones de funciones de gobierno que se consideraban exclusivas de su poder soberano. La seguridad es una de las más importantes; sin embargo, hoy en día, es otra más de las “funciones concesionadas”. De hecho, la seguridad privada es uno de los negocios en mayor crecimiento en el país. Según un reportaje de la revista *Forbes*, en 2023, el negocio de la seguridad privada en México alcanzó el 1.8% del Producto Interno Bruto de la economía mexicana.¹⁵

dólares. Al igual que en los últimos años las empresas más beneficiadas económicamente son las estadounidenses, disponible en: <https://www.dtv.com/es/el-negocio-de-las-armas-sigue-viento-en-popa/a-63991633> (fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023).

¹³ Comaroff, Jean y Comaroff, John, “Law and Disorder in the Postcolony: An Introduction”, en Comaroff, Jean y Comaroff, John (eds.), *Law and Disorder in the Postcolony*, Chicago, The University of Chicago Press, 2006, p. 41.

¹⁴ *Ibidem*, p. 6.

¹⁵ “Industria de seguridad privada en México representa el 1.8% del PIB, estiman expertos”, disponible en: <https://www.forbes.com.mx/industria-de-seguridad-privada-en-mexico-representa-el-1-8-del-pib-estiman-expertos/> (fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023).

Ahora bien, al día de hoy, no sólo actores legales ejecutan funciones antes propias del Estado, sino que también lo hacen, y quizás con mayor fuerza, actores criminales. Justamente la histórica fragilidad institucional del Estado mexicano en diversas regiones, y por supuesto la captura criminal de algunos gobiernos y espacios estatales, han favorecido para que funciones reconfiguradas como “la seguridad”, el “cobro de impuestos” y hasta la “impartición de justicia” sean realizadas en bastos territorios por el crimen organizado al amparo de la ley del más fuerte.

Si bien, encontramos escenarios en donde uno u otro actor, legal o criminal, participan de manera separada, también hay muchos campos y mercados en donde su actuar se produce en una interacción donde es difícil distinguir su relación. Por ejemplo, se han documentado casos en los que las empresas mineras se convierten en socios comerciales de grupos criminales.¹⁶ Otro ejemplo lo constituye la participación de los grupos delincuenciales en la inmensa economía informal en México,¹⁷ y qué decir de la participación del dinero del crimen organizado en las campañas electorales.¹⁸

A pesar de los ajustes, cambios e impactos promovidos por el neoliberalismo en México que se vienen realizando desde los ochenta, en los últimos 15 años fue que se agudizaron los fenómenos relacionados con la violencia, la inseguridad, el despojo, la captura criminal del Estado y otros. Desafortunadamente durante este periodo hemos tenido muchos momentos trágicos que han marcado la historia reciente de nuestro país; tales como la desaparición de los normalistas de Ayotzinapa, las ejecuciones extrajudiciales por parte de integrantes del Ejército Mexicano, el tráfico de personas y trabajo esclavo de migrantes indocumentados que atraviesan el territorio nacional, la expansión del desplazamiento forzado en distintas regiones del país, el incremento galopante de la desaparición

¹⁶ “Controlan «caballeros templarios» exportación de mineral de hierro”, *La Jornada*, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/01/03/politica/005n1pol> (fecha de consulta: 20 de julio de 2016).

¹⁷ “La economía «anónima» del narco mexicano”, disponible en: https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/11/091113_2200_mexico_cancer_gm (fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023).

¹⁸ “Narcos en las elecciones mexicanas de 2021: mapa de riesgos”, disponible en: <https://www.dw.com/es/narcos-en-las-elecciones-federales-de-m%C3%A9xico-de-2021-mapa-de-riesgos/a-56127306> (fecha de consulta: 3 noviembre de 2023).

forzada en la población civil, el despojo de territorios a pueblos y comunidades indígenas, entre otras tantas.¹⁹

La llegada de Andrés Manuel López Obrador a la Presidencia del país en 2018 supuso para muchos sectores de la población una esperanza en cuanto a un posible giro en las políticas de seguridad implementadas por los gobiernos neoliberales de las últimas décadas. Sin embargo, este cambio lejos de presentarse dio paso al fortalecimiento de algunos actores que ya encabezaban estas políticas; con la novedad de una retórica y símbolos propios del gobierno de la 4T. El ejemplo más evidente lo constituye el incremento de la presencia y poder político y económico del Ejército, que ya no se limita a las tareas de seguridad pública, sino que ahora se extiende hacia otras áreas estratégicas del Estado, como la infraestructura y la educación.²⁰

Aunque estos problemas se encuentran generalizados en México, no se puede perder de vista que hay regiones y territorios en donde se han manifestado con mayor intensidad y crudeza. Algunas regiones del estado de Michoacán constituyen precisamente esas “zonas de sacrificio” en donde se ha padecido más los efectos y consecuencias con relación a otros territorios y regiones.

Basta recordar que Michoacán fue el laboratorio y el lugar donde iniciaron este tipo de políticas neoliberales de seguridad en México. En efecto, en 2007 el entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa declaró la guerra al narcotráfico e implementó antes que en ningún otro lugar del territorio nacional la “Operación Conjunta Michoacán”.²¹ Esta acción disparó, casi de inmediato, los índices de violencia e inseguridad en gran parte del territorio michoacano. En muy pocos años Michoacán tenía problemas muy graves de homicidios, secuestros, desaparición forzada, desplazamiento forzado, despojo de territorios y recursos naturales, tráfico de armas, captura criminal de varios gobiernos municipales y de altos mandos del gobierno estatal.²²

¹⁹ Algunos de estos casos son estudiados en: Pansters, Wil G. *et al.* (eds.), *Beyond the Drug War in Mexico. Human Rights, the Public Sphere and Justice*, Nueva York, 2018.

²⁰ Véase *El negocio de la militarización en México*, México Unido Contra la Delincuencia, México, 2022.

²¹ Olmos, José Gil, *Batallas de Michoacán. Autodefensas, el proyecto colombiano de Peña Nieto*, México, Proceso, 2015.

²² Véase Zepeda Gil, Raúl, “Violencia en Michoacán: de la guerra criminal a la captura del gobierno estatal”, Benítez Manaut, Raúl y Aguayo Quezada, Sergio, *Atlas de la seguridad y la defensa 2016*, México, Senado de la República, 2017, pp. 191-205; Maldonado Aranda, Salvador, “Drogas, violencia y militarización en el México rural. El caso de Michoacán”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 1, núm. 74, 2012, pp. 5-39; Gledhill, John, “Límites da autonomia e da autodefesa indígena. Experiências mexicanas”, *Mana*, vol. 3, núm. 18, 2012, pp. 449-470.

Ejemplos que ilustran esta situación abundan. En 2009 se produjo el evento recordado como “el michoacanazo”, que consistió en la detención de 11 presidentes municipales, 16 funcionarios de alto nivel y un juez de Michoacán por presuntos vínculos con el crimen organizado;²³ en 2014 se realizó la detención por el mismo motivo del exsecretario de gobierno y del hijo del exgobernador electo de Michoacán;²⁴ ese mismo año el gobernador en funciones presentó su renuncia al cargo por estos escándalos;²⁵ entre 2014 y 2015 se impuso desde el gobierno federal una Comisión de Seguridad en Michoacán encabezada por el infame Alfredo Castillo que actuó sin límite alguno y en muchas ocasiones de forma criminal en contra de los propios michoacanos.

Aunque a lo largo de los últimos años estos problemas han ido fluctuando (algunos se atenúan, otros retoñan y algunos más varían su intensidad), están lejos de desaparecer. Se ha llegado a un momento de mayor normalización de la violencia y la inseguridad, pero esto no quiere decir que el crimen organizado no continúe imponiendo su voluntad en amplias regiones de Michoacán;²⁶ que no continúe el desplazamiento y la desaparición forzada de población civil; que no sigamos siendo, a pesar de los discursos oficiales, una de las entidades con mayor índice de homicidios;²⁷ que los territorios y defensores indígenas no continúen siendo hostigados por el crimen organizado;²⁸ que grupos delincuenciales no sigan ejecutando presidentes

²³ Ferreyra, Gabriel, “The Michoacanazo: A Case-study of Wrongdoing in the Mexican Federal Judiciary”, *Mexican Law Review*, vol. VIII, núm. 1, pp. 3-31.

²⁴ “Jesús Reyna, arraigado; investigan nexos con «templarios»”, disponible en: <https://aristeguinoticias.com/0704/mexico/jesus-reyna-arraigado-investigan-nexos-con-templarios/> (fecha de consulta: 3 noviembre 2023).

²⁵ “Fausto Vallejo renuncia al gobierno de Michoacán”, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2014/6/18/fausto-vallejo-renuncia-al-gobierno-de-michoacan-133902.html> (fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023).

²⁶ Véase Maldonado Aranda, Salvador (coord.), *Hacia la justicia cuando escasean las garantías. Sociedad civil en contextos de violencia el caso de Michoacán*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 2020.

²⁷ Por ejemplo, en 2021 un informe del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, A. C. reveló que Zamora fue la ciudad con mayor tasa de homicidios en el mundo, y Uruapan, la segunda ciudad más grande de Michoacán, ocupó en el mismo ranking el número ocho. “Zamora, Michoacán es la ciudad más violenta del mundo, según informe”, disponible en: <https://aristeguinoticias.com/1103/mexico/zamora-michoacan-es-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo-segun-informe/> (fecha de consulta: 12 de septiembre de 2023).

²⁸ “Desaparece el abogado y activista Ricardo A. Lagunes Gasca en Michoacán”, *Proceso*, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2023/1/17/desaparece-el-abogado-activista-ricardo-a-lagunes-gasca-en-michoacan-300462.html> (fecha de consulta: 12 de septiembre de 2023).

municipales,²⁹ o que no influyan determinadamente en los agronegocios de Michoacán, vinculados principalmente con el aguacate³⁰ y el limón.³¹

“La tierra caliente” michoacana, ubicada en la parte sur-centro del territorio, es la región que ha concentrado mayor atención por parte de la academia y los medios de comunicación cuando se habla de violencia e inseguridad en Michoacán. Y no es que falten motivos, fue en esa región, por ejemplo, donde tuvo lugar el movimiento de las “autodefensas”, que llamó tanto la atención a nivel nacional e internacional.³² También esa zona cuenta con una larga historia de relación entre la población civil con las bandas del narcotráfico.³³ Esta situación, sin embargo, no debe de ninguna manera llevarnos a pensar que “la tierra caliente” concentra todos los problemas relacionados con la inseguridad y la violencia; las geografías ocupadas por los pueblos y comunidades originarias también han sido sumamente golpeadas.

En efecto, las comunidades y regiones indígenas no han permanecido ajenas a estas problemáticas, ya que comparten territorios, gobiernos, economías y otros elementos con las poblaciones mestizas. De tal suerte, que no sólo se han enfrentado a una situación de despojo de sus territorios por actores criminales, sino también al tipo de violencia e inseguridad que afecta regiones y ciudades mestizas, como homicidios, secuestros, extorsiones, violaciones, complicidad de las autoridades estatales, corrupción en las policías y fiscalías, etcétera.

Es importante tener en consideración que Michoacán cuenta con cinco pueblos originarios, además de un número mayor de población indígena migrante. Los cinco pueblos considerados en la Constitución local como originarios son el purépecha, el mazahua, el otomí, el nahua y el matlatzica. Éstos se agrupan en cuatro regiones del territorio michoacano. Las comu-

²⁹ Véase “Asesinan a Enrique Velázquez, presidente municipal de Contepec, en Michoacán”, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2022/02/asesinan-presidente-contepec-michoacan/> (fecha de consulta: 12 de septiembre de 2023); “Asesinan a alcalde del municipio de Aguillilla, Michoacán”, disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2022/03/10/mexico-asesinan-alcalde-aguillilla-michoacan-orix/> (fecha de consulta: 12 de septiembre de 2023).

³⁰ “La guerra del narco para controlar la multimillonaria industria del aguacate en México”, disponible en: <https://www.latimes.com/espanol/mexico/articulo/2019-11-21/mexico-cartel-violencia-aguacates> (fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023).

³¹ “Las extorsiones del crimen organizado disparan el precio del limón en México”, disponible en: <https://elpais.com/mexico/actualidad/2023-10-01/las-extorsiones-del-crimen-organizado-disparan-el-precio-del-limon-en-mexico.html> (fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023).

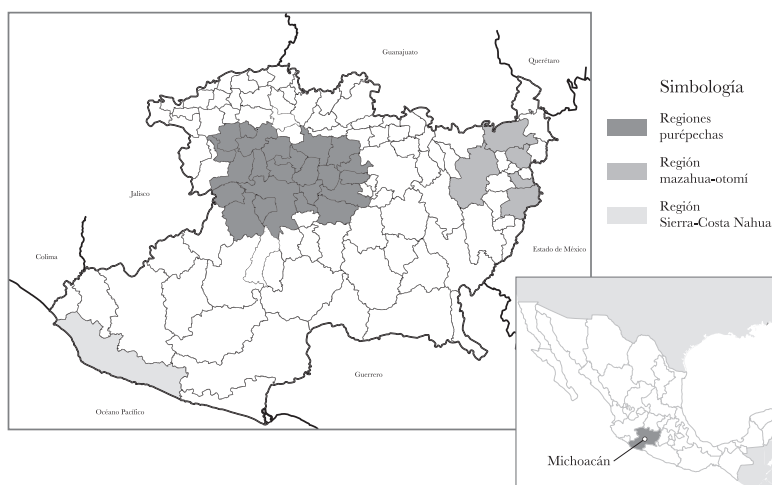
³² Zepeda Gil, Raúl, “Violencia en Michoacán...”, *cit.*; Maldonado Aranda, Salvador, *La ilusión de la seguridad. Política y violencia en la periferia michoacana*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 2018.

³³ Maldonado Aranda, Salvador, “Drogas, violencia...”, *cit.*

nidades purépechas ocupan la parte central de la geografía de la provincia, las comunidades mazahuas y otomís el oriente del estado, las comunidades nahuas la sierra-costa de Michoacán, mientras que algunas pocas comunidades que se reivindican como matlatzicas ocupan parte del territorio del municipio de Huetamo.³⁴

En la macrorregión de las comunidades purépechas (compuesta a su vez de cuatro subregiones: la meseta, la zona lacustre, la cañada y la ciénega), la presencia del crimen organizado se incrementó de forma sustantiva en los años que dio inicio la “Operación Conjunta Michoacán” y por supuesto en los años subsecuentes. De tal manera que levantones, secuestros, extorsiones, homicidios, narcomenudeo, consumo de drogas comenzaron a formar parte de la vida cotidiana de esas comunidades. De la misma forma, los caminos que tradicionalmente conectaban estas poblaciones se convirtieron en rutas de tráfico, en lugares de refugio y en espacios de operación para una diversidad de actividades delictivas por parte de las células del crimen organizado. En el caso de esta región indígena, la actividad delictiva que más destacó fue el robo y saqueo de la madera de los bosques de estas comunidades.

MAPA 1. REGIONES INDÍGENAS DE MICHOACÁN



³⁴ La reivindicación de la identidad y del pueblo matlatzina por parte de algunas comunidades rurales es un proceso bastante reciente en Michoacán, y salvo unos cuantos casos, no se tiene aún la suficiente claridad de los alcances de sus territorios; incluso, de las propias comunidades que incluirían este pueblo. Por esa razón, preferí no incluirlos en el mapa de los territorios de los pueblos originarios de Michoacán que presento a continuación. Quizá tengamos más claridad al respecto cuando el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas termine su famoso catálogo de pueblos y comunidades indígenas.

Por su parte, la región mazahua-otomí de Michoacán, ubicada en los municipios de Ciudad Hidalgo, Tuxpan, Zitácuaro y Ocampo, la presencia de la delincuencia organizada y la captura criminal de algunas instituciones y actores del estado también se hizo sentir, aunque con alguna diferencia de años, a la macrorregión de los purépechas. En efecto, en esta zona las extorsiones, los secuestros, los cobros de piso, etcétera, así como la actuación cómplice de la fiscalía y la policía con el crimen organizado quedaron en evidencia con mayor claridad en los últimos años del anterior gobierno del estado, encabezado por Silvano Aureoles Cornejo. Vale la pena destacar que este político hizo su carrera precisamente en esa región de Michoacán, y según los testimonios de las comunidades, es cómplice de las bandas delictivas que operan en esos municipios.

De forma diferenciada a las otras dos regiones, encontramos el amplio territorio de la sierra-costa de las comunidades nahuas de Michoacán. Ahí la presencia del narcotráfico y del crimen organizado es más antigua y fuerte. Por supuesto, esto no quiere decir que no se haya agravado con la entrada en vigor de la “Operación Conjunta Michoacán”, pero desde hace décadas la carretera costera ha sido una de las rutas del narcotráfico más importantes de esa zona del país, además de que es una región totalmente conectada con “la tierra caliente” de Michoacán. Otra muestra de la dimensión de las actividades delictivas y de la complicidad de las autoridades estatales en esta región son las noticias que conocimos hace algunos años sobre que el principal negocio del crimen organizado era la exportación de minerales desde esa región —rica en esos recursos— a China, mediante el puerto de Lázaro Cárdenas.³⁵

Como podemos ver, si bien estas tres regiones indígenas de Michoacán han padecido los estragos de la violencia, la inseguridad, el despojo y la captura criminal del Estado en los últimos años, su impacto es diferenciado y tiene sus propias singularidades, ya sea por condiciones geográficas, por culturas políticas, por historias locales o por otros factores. A pesar de estas singularidades, en todas estas regiones se han producido algunas respuestas organizadas por parte de los pueblos y comunidades originarias, cada una enraizada a su matriz cultural y con su propio horizonte político.

En la región purépecha el caso más conocido es el de Cherán K’eri, ya que su lucha por “la seguridad, la justicia y la reconstitución de su territorio” iniciada el 15 de abril de 2011 trascendió en los medios nacionales e in-

³⁵ “Controlan *caballeros templarios* exportación de mineral de hierro”, *La Jornada*, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/01/03/politica/005n1pol> (fecha de consulta: 20 de julio de 2016).

ternacionales de comunicación y ha recibido una atención desbordada por la academia. Por lo que toca a la región de la sierra-costa nahua, la experiencia de organización y seguridad comunal de Ostula, municipio de Aquila, también ha sido objeto de diversos estudios e investigaciones³⁶ y de una relativa atención mediática, sobre todo de ciertos medios alternativos de comunicación. Menos conocida, pero también luminosa, es la experiencia de seguridad de las comunidades mazahuas-otomís que emergieron en el escenario político de Michoacán en 2021, después de un enfrentamiento violento con actores criminales que dejó decenas de muertos.

Aunque a lo largo de las geografías indígenas de Michoacán hay muchas experiencias de seguridad comunal que surgieron en este periodo,³⁷ en adelante me referiré sólo a tres experiencias, dos entre los pueblos purépechas y una en los pueblos mazahuas-otomís, que conozco muy bien porque las he acompañado desde el CE como *abogado/antropólogo militante* casi desde los orígenes de éste a través de distintos episodios de organización comunal y de lucha judicial y política; además, han sido claves para la construcción y expansión del proyecto del autogobierno indígena en Michoacán y de su modelo de seguridad comunal promovido desde el FACCI.

El FACCI fue fundado en 2019 por los concejos comunales de las comunidades purépechas de Pichátaro, San Felipe de los Herreros, Arantepacua y las autoridades civiles de Santa Fe de la Laguna. Sin embargo, sus antecedentes se remontan a 2015, cuando se realizaban reuniones informativas y de difusión de las experiencias y estrategias legales que se movilizaron para alcanzar la autonomía en Cherán K'eri.

Al día en que se redacta esta contribución, el FACCI es la única organización indígena independiente en Michoacán con presencia y trabajo en los cuatro pueblos originarios de la entidad. Por parte del pueblo purépecha forman parte de la organización los concejos comunales de San Felipe de los Herreros, Arantepacua, Cherán Atzicurín, San Ángel Zurumucapio, La Cantera, Angahuan, Janitzio, J. Jesús Díaz Tzirio, Carapan y la Coordinación Comunal de Santa Fe de la Laguna. Por parte del pueblo mazahua, participan los Concejos de Autogobierno de Donaciano Ojeda y Crescencio Morales. Por el pueblo otomí los concejos de autogobierno de San Cristóbal y de Carpinteros. Mientras que, por el pueblo nahua, el Concejo Comunal

³⁶ Gledhill, John, "Límites da autonomia..." *cit.*; Gledhill, John, *Cultura y desafío en Ostula. Cuatro siglos de autonomía indígena en la costa-sierra nahua de Michoacán*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 2004.

³⁷ Otras dos experiencias que destacan son las de las comunidades de J. Jesús Díaz Tzirio y Santa Fe de la Laguna; también consideradas emblemáticas entre las comunidades purépechas.

de El Coire. Vale la pena destacar que el CE también participa como parte del FACCI en tanto acompañantes políticos y asesores legales.

El FACCI y el CE han sido los principales responsables del desarrollo de un incipiente régimen jurídico de autogobierno en Michoacán, que hoy en día incluye jurisprudencias de los principales tribunales constitucionales del Estado mexicano, reformas a las leyes estatales, convenios con el gobierno del estado y reglamentos municipales.³⁸ Igualmente ha sido protagonista en la expansión de las experiencias de autogobierno indígena a los cuatro pueblos originarios de Michoacán, dado que es la única organización indígena independiente con presencia en los cuatro pueblos originarios.

Desde su fundación, el FACCI ha tenido como objetivo principal: “Crear un espacio de solidaridad, diálogo y aprendizaje entre autoridades comunitarias que ayude a garantizar el respeto a la autonomía de las comunidades, ejercida según sus usos y costumbres específicos”.³⁹ Para conseguir este propósito ha promovido como parte de sus estrategias:

- Impulsar las reformas legales que garanticen el pleno cumplimiento de los derechos de las comunidades indígenas.
- Promover los cambios institucionales que garanticen la efectividad de los derechos políticos de las comunidades.
- Proponer e implementar acciones políticas conjuntas que complementen, orienten y fortalezcan las otras estrategias.⁴⁰

Dada la importancia de la demanda de seguridad comunal en cada una de las comunidades, desde el inicio del FACCI fue uno de sus temas prioritarios. Por lo que sólo fue cuestión de tiempo para que se impulsara de manera colectiva, más allá de las experiencias particulares. No obstante, esta demanda general no se construyó en el vacío, sino en los propios procesos de seguridad de cada una de las comunidades. Razón por la cual a continuación nos concentraremos en las experiencias anunciadas.

³⁸ Aragón Andrade, Orlando, “La «caja negra» del reconocimiento del derecho al autogobierno indígena en la nueva Ley Orgánica de Michoacán. El Frente por la Autonomía, el presupuesto directo y la faena jurídica”, *Nueva Antropología*, vol. XXXV, núm. 96, 2022, pp. 163-190.

³⁹ Acta de constitución del Frente por la Autonomía de Concejos y Comunidades Indígenas, documento interno.

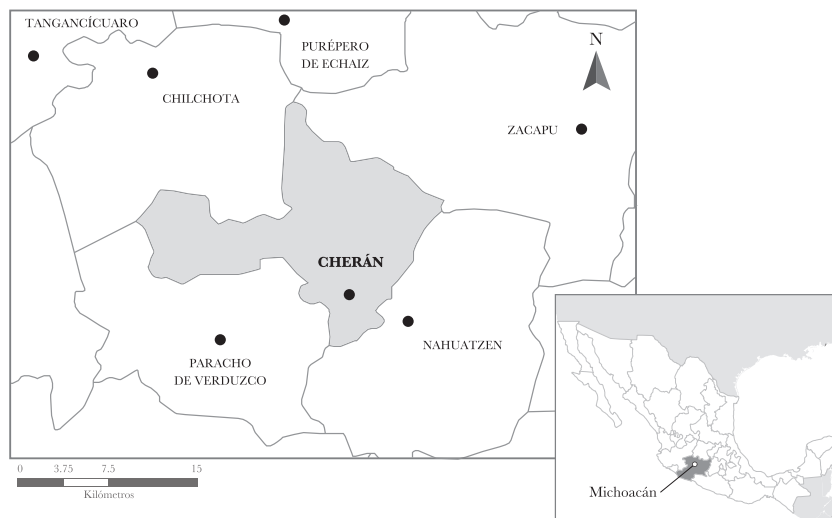
⁴⁰ *Idem*.

III. LA SEGURIDAD COMUNAL Y EL AUTOGobierno INDÍGENA COMO RESPUESTA DE LAS COMUNIDADES DE MICHOACÁN A LA VIOLENCIA, EL DESPOJO Y LA CAPTURA CRIMINAL DEL ESTADO

1. *Cherán K'eri*

La primera experiencia se refiere a la comunidad/municipio purépecha de Cherán K'eri, que para nuestra trayectoria fue la inaugural de este proceso. Esta comunidad se ubica en la subregión de la meseta; su población asciende, según el censo de 2020, a 20,586 habitantes, y cuenta con un territorio de 20,826 hectáreas, el cual está constituido principalmente por bosques, de lo que se desprende que su principal actividad económica ha estado históricamente relacionada con la explotación de la madera.⁴¹ Es una de las pocas comunidades indígenas de Michoacán que además cuenta con la calidad político-administrativa de cabecera municipal, ya que la inmensa mayoría de las comunidades indígenas de Michoacán cuentan con el rango de tenencias o *encargaturas* del orden, condición que las subordina administrativa y políticamente a poblaciones generalmente mestizas.

MAPA 2. COMUNIDAD-MUNICIPIO DE CHERÁN



⁴¹ Beals, Ralph, *Cherán: un pueblo de la sierra*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 1992; Calderón Mólgora, Marco, *Historia, procesos políticos y cardenismos*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 2004.

Debido a la abundancia de bosque en el territorio de la comunidad, la tala clandestina de madera es una práctica que ha existido desde hace mucho tiempo; sin embargo, en 2007, con la entrada de una nueva administración municipal en medio de una crisis poselectoral y el comienzo de la nueva política de seguridad en Michoacán, se incrementó de manera exponencial esta actividad ahora bajo el control y operación de las células del crimen organizado, devastando grandes cantidades de hectáreas de bosque. A su vez, aumentó de manera significativa en la comunidad el tráfico y consumo de droga, los homicidios, el secuestro, las extorsiones y otros delitos derivados de la presencia del crimen organizado.

A pesar de ser tan evidente la actividad delictiva y de las demandas realizadas por los comuneros de Cherán, las autoridades municipales y estatales no parecían estar interesadas en tomar cartas en el asunto. Razón que, sin lugar a dudas, convenció a un sector muy importante de la población de la comunidad de que las autoridades municipales y algunas del gobierno de Michoacán estaban coludidas con el crimen organizado. Con estos antecedentes, la mañana del 15 de abril de 2011, un grupo de mujeres que salían de misa se enfrentó con “talamontes” que venían en tres camiones cargados de madera. Ese día no iban custodiados por la protección armada del crimen organizado, por lo que, con palos, piedras, y mucha valentía, las mujeres les cerraron el paso, y al redoble de las campanas de la capilla del Calvario, lograron convocar a la comunidad y retener a los “talamontes”.

La amenaza y el temor de la comunidad de que integrantes del crimen organizado intentaran rescatar a los “talamontes” retenidos o que volvieran a vengarse de la población sublevada, hizo que la seguridad de la comunidad fuera la prioridad desde el primer momento del movimiento que estaba comenzando en Cherán. Fue de esta manera, que los comuneros decidieron organizarse, cerrar el pueblo y garantizarse a sí mismos la seguridad que el Estado no les brindó. Para ello, echaron mano de sus formas tradicionales de organización en cuanto comunidad indígena: se instalaron barricadas en cada uno de los accesos al pueblo para controlar las entradas y salidas; se distribuyeron por los cuatro barrios en los que se divide la comunidad; se instalaron una serie de fogatas donde la gente se reunía todas las noches para velarla; se conformó una ronda comunal integrada por un grupo de hombres y algunas mujeres que se dedicaban voluntariamente a vigilar el orden en las calles del pueblo y en las barricadas; se constituyó la Comisión de Honor y Justicia que se encargó de trabajar en conjunto con la ronda comunal e impartir justicia en el pueblo.

A los pocos días, la estructura del gobierno municipal prácticamente se disolvió y la comunidad movilizada tomó por completo el gobierno de la comunidad, organizándose a través de comisiones colegiadas para administrar y brindar los servicios. Las comisiones se encargaron desde la recolección de basura hasta la dirección política de la comunidad en los meses de emergencia que se vivieron en el pueblo.

De la insurrección de la comunidad de Cherán, que demandaba justicia y seguridad para sus habitantes, surgió un gobierno indígena-popular inspirado en los “usos y costumbres” del pueblo, con dos principios fundamentales: (I) no más partidos políticos, sí a un gobierno comunal por “usos y costumbres”, y (II) no más policía o seguridad estatal, sí a una ronda comunal conformada y evaluada por los propios habitantes de Cherán.

El principio del rondín o ronda comunal de Cherán fue recuperar y actualizar la obligación de los comuneros de brindarse seguridad a sí mismos al interior de su pueblo. De tal manera, que todos los integrantes de este cuerpo de seguridad debían ser habitantes de la comunidad, contar con buenos antecedentes y fama, y por supuesto ser avalados y sujetos a las decisiones y valoraciones de las asambleas del pueblo. Esta ronda trabajó de manera coordinada en los primeros meses del movimiento con la Comisión de Honor y de Justicia, que a su vez se encargaba de resolver los conflictos que se presentaban entre los habitantes.

Pasando los meses, la comunidad se vio forzada a defender estos dos principios políticos del movimiento de los imperativos del sistema democrático mexicano, que sólo permitía elecciones municipales mediante partidos políticos; y del sistema de seguridad pública, que sólo consideraba legal las fuerzas del orden de un municipio tradicional o las del gobierno del estado. Fue de esta manera que Cherán tuvo que acudir a los tribunales, en colaboración con el CE. Primero, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), y después ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), para que a través de la reivindicación de sus derechos a la autonomía y el autogobierno indígena pudieran elegir una autoridad municipal integrada conforme sus usos y costumbres; y segundo, contar de manera legal con un gobierno comunal diferente al ayuntamiento, y dentro de él, poder ejercer la función de seguridad a través de la ronda o rondín.⁴²

Al día de hoy, Cherán es reconocido por ser uno de los municipios más seguros de Michoacán y México, a pesar de que también existen algunos problemas. Pero no sólo eso, es un símbolo que ha inspirado a muchas otras

⁴² Aragón Andrade, Orlando, *El derecho en insurrección. Hacia una antropología jurídica militante desde la experiencia de Cherán*, Morelia, UNAM, 2019.

comunidades y pueblos para luchar por sus derechos de autonomía y autogobierno; varios de los precedentes judiciales que sentaron sus juicios han sido de fundamental importancia para que otras comunidades y municipios indígenas de Michoacán (como las que integran el FACCI), y México,⁴³ hayan logrado hacer efectivos —o incluso ampliar— sus derechos políticos de autonomía y autogobierno.

2. *Arantepacua*

A casi un lustro del levantamiento de Cherán K'eri, el 5 de abril de 2016, la comunidad purépecha de Arantepacua sufrió una incursión policiaca que derivó en la detención y tortura de decenas de comuneros, el asesinato de cuatro habitantes a manos de la policía del gobierno de Michoacán, y un trauma social que en la comunidad aún no se logra superar.

Arantepacua se ubica en el municipio de Nahuatzen, en la misma subregión conocida como la meseta purépecha, y cuenta con una población, de acuerdo con el censo de 2020, de 3,505 habitantes. A diferencia de Cherán K'eri, es una comunidad que cuenta con una calidad político-administrativa de tenencia, situación que la subordinaba, al igual que otras cuatro comunidades purépechas (Comachuén, Sevina, Turícuaro y San Isidro) de ese municipio, a la autoridad del ayuntamiento y del presidente municipal de Nahuatzen.

Semanas antes del trágico suceso, la comunidad se encontraba en un nuevo momento de tensión debido a un conflicto por límites de tierras que mantiene desde hace décadas con sus vecinos de la también comunidad purépecha de Capácuaro, municipio de Uruapan. Esta situación hizo que, para cubrir un encuentro de diálogo entre ambas comunidades que estaría mediado por el gobierno de Michoacán y que se realizaría en la ciudad de Morelia, la comunidad de Arantepacua se organizara y enviara a una comisión de comuneros para acompañar a sus autoridades agrarias. No obstante, en su trayecto de viaje los comuneros fueron retenidos, torturados y detenidos por la policía del estado, situación que generó alarma en la comunidad. En poco tiempo decenas de elementos de la policía del gobierno del estado se trasladaron a Arantepacua para realizar un operativo; sin embargo, en esta incursión, la policía privó de la vida a cuatro comuneros y cometió gra-

⁴³ *Idem*, y Ayvar Acosta, Ivette y Gaussens, Pierre, “Cherán, Ayutla, Oxchuc: la judicialización del derecho al autogobierno en los municipios indígenas de México”, *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, núm. 36, 2022, p. 427.

ves violaciones a los derechos humanos de los habitantes de la comunidad, según la investigación realizada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).⁴⁴

MAPA 3. COMUNIDAD DE ARANTEPACUA, NAHUATZEN



Esta situación llevó a la comunidad de Arantepacua a tomar en su asamblea general un nuevo consenso político consistente en: *(I)* exigir justicia para los comuneros asesinados; *(II)* expulsar a los partidos políticos que sólo se aprovechaban y dividían a la comunidad; *(III)* no permitir la entrada a la comunidad a las fuerzas de seguridad estatal, y *(IV)* buscar el reconocimiento judicial del autogobierno indígena, que les permitiera gobernarse a sí mismos, mediante sus “usos y costumbres”, y con independencia del gobierno municipal.

Para alcanzar este conjunto de planteamientos, la comunidad tomó al menos tres rutas de acción de manera simultánea. Primero, exigió justicia para los comuneros asesinados, mediante la movilización política en Morelia y la Ciudad de México, y la emisión de una recomendación de la CNDH. Segundo, demandó ante el Tribunal Electoral del Estado de Mi-

⁴⁴ CNDH, “Recomendación 42 VG/2020 sobre las violaciones graves a derechos humanos por los hechos ocurridos los días 4 y 5 de abril de 2017 en la comunidad de Arantepacua, Michoacán”, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-12/RecVG_042.pdf (fecha de consulta: 12 de septiembre de 2023).

choacán (TEEM) su derecho al ejercicio al autogobierno y la administración directa del presupuesto público. Tercero, comenzó de manera inmediata a brindarse a sí misma seguridad mediante la conformación de la *Kuaricha*. Esta última fue el cuerpo de seguridad conformado por los propios comuneros voluntarios que, a partir de ese momento, y en rebeldía, se harían cargo de la seguridad del pueblo y que al mismo tiempo impedirían la entrada y trabajo de cualquier otra policía. Vale la pena señalar que *Kuari* o *Kuaricha* (singular y plural) es una palabra en lengua materna que refiere a los antiguos custodios de los territorios y tierras de las comunidades purépechas, que han servido de inspiración a las comunidades hablantes (que no es el caso de Cherán K'eri donde la lengua materna se habla escasamente) para nombrar a sus cuerpos de seguridad.

Estos tres objetivos fueron alcanzados de manera gradual por la comunidad; por ejemplo, la *Kuaricha*, como ya lo dijimos, fue conformada casi de manera inmediata y sus resultados también han sido destacados. En 2017, mediante un juicio que llevó junto al CE, y que siguió a su vez otro de los precedentes judiciales logrados por otra colaboración del CE con la también comunidad purépecha de Pichátaro,⁴⁵ alcanzaron el reconocimiento de su derecho al autogobierno y a la administración directa del presupuesto ante el TEEM.

En el caso particular de Arantepacua, así como el de todas las comunidades indígenas de Michoacán con la calidad político-administrativa de tenencias, este reconocimiento se tradujo en la transferencia de todas las funciones de gobierno, las obligaciones de prestar servicios públicos y del presupuesto público (que le correspondía a la comunidad de acuerdo a su densidad poblacional) del ayuntamiento de Nahuatzen hacia la comunidad, para que en adelante ella se hiciera responsable de todo el gobierno interno; destacando claramente la función de la seguridad. Con este triunfo judicial, de manera similar a Cherán, afianzaron algo que ya estaban haciendo en la práctica, su derecho a brindarse seguridad a sí mismos, sólo que ahora con un manto legal y un recurso económico que les permitió tener mejores condiciones para las personas encargadas de la seguridad comunal. Finalmente, en 2020, la CNDH emitió una recomendación al gobierno de Michoacán por violaciones graves a los derechos humanos que todavía al día de hoy no termina por cumplir.

⁴⁵ Aragón Andrade, Orlando, “La emergencia del cuarto nivel de gobierno y la lucha por el autogobierno indígena en Michoacán, México”, *Cahiers des Amériques latines*, núm. 94, 2020, pp. 57-81.

De manera similar a Cherán, la comunidad de Arantepacua pudo construir a partir de un crimen de Estado, causado por sus fuerzas policiales y obviamente enmarcado en una región fuertemente golpeada por la violencia e inseguridad, un proceso de paz que inauguró un nuevo momento político en la comunidad. Además, contribuyó a la expansión temprana del autogobierno indígena en la meseta purépecha, convirtiéndose en la tercera comunidad originaria con carácter de tenencia en Michoacán, sólo después de Pichátaro y San Felipe de los Herreros, de lograr el reconocimiento judicial de este derecho.⁴⁶ Tampoco podemos dejar de decir que su modelo de seguridad comunal, la *Kuaricha*, inspiró en los años siguientes a decenas de comunidades purépechas para incorporarlas en su trabajo comunal y en el ejercicio del autogobierno indígena.

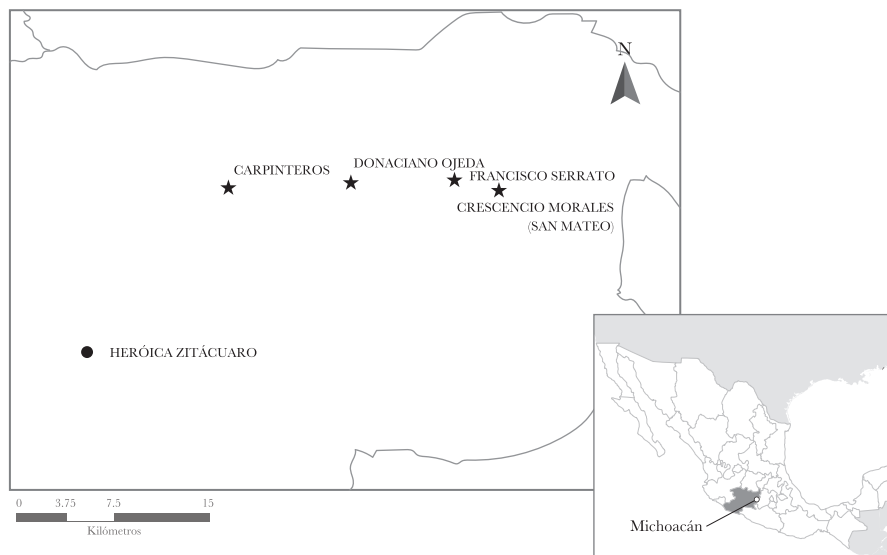
3. Comunidades del oriente

En una región mucho menos visible, y también con poco más de cinco años de diferencia al crimen de Estado en Arantepacua, se produjo el inicio de la experiencia de seguridad intercomunal de los pueblos otomís y mazahuas de Carpinteros, Donaciano Ojeda, Crescencio Morales y Francisco Serrato en el oriente de Michoacán. En efecto, estas cuatro comunidades originarias se ubican en el municipio de Zitácuaro, que a su vez se encuentra a la mitad de camino entre Morelia, capital de Michoacán, y la Ciudad de México. Un viaje por automóvil y en carretera, desde la región purépecha más cercana a estas comunidades, demora unas cinco horas.

El territorio de esas comunidades otomís y mazahuas es rico en bosque y en agua. Sólo para ilustrar un poco esta condición basta con recordar que es precisamente en sus bosques donde se encuentra la reserva de la biosfera de la mariposa Monarca, y que del agua de su bosque se nutre el sistema Cutzamala que surte de agua potable a la Ciudad de México. El municipio de Zitácuaro también ocupa un lugar estratégico, como lo comenté, entre la ciudad capital de la provincia y la capital del país. Es además una de las puertas a la “tierra caliente” de Michoacán y a sus productos del campo que se comercian en la capital del país. Desafortunadamente estas condiciones lo hacen un territorio muy codiciado para las bandas del crimen organizado que desde algunos años han luchado por el control de esta plaza.

⁴⁶ Aragón Andrade, Orlando, “Los paisajes del autogobierno...”, *cit.*, pp. 627-654.

MAPA 4. COMUNIDADES MAZAHUA-OTOMÍ DEL ORIENTE



Justamente en el contexto del recrudecimiento de una de esas disputas y de la expansión cada vez más agresiva de los grupos criminales a las comunidades indígenas, ocurrió el 13 de diciembre de 2020, con el asesinato de una señora de la comunidad de Crescencio Morales a manos de estos delincuentes. Este crimen detonó la organización intercomunal de las cuatro poblaciones mencionadas que durante décadas han mantenido comunicación y parentesco. Como primera acción, el 16 de diciembre se formó la “guardia intercomunitaria”, como en aquella región se le llama a la ronda y/o *Kuaricha*, compuesta por comuneros voluntarios de esos pueblos; inmediatamente se instalaron cinco retenes en las entradas y salidas del territorio de estas comunidades, que fueron cuidados y velados por ellos mismos. Adicionalmente, se comenzó a realizar un rondín de vigilancia en el territorio de todos estos pueblos.

Estas medidas, sin embargo, no fueron suficientes para disuadir y contener al crimen organizado, que al verse desafiado intensificó sus operaciones en dos direcciones. Por un lado, continuó hostigando a la población en las fiestas de navidad y, por otro, trató de convencer al movimiento de ponerse del lado de un grupo criminal para combatir a los carteles rivales. Ante esta situación, los rondines intercomunitarios se intensificaron y desafortunadamente el 17 de enero fueron asesinados tres comuneros que estaban

desempeñando una labor de vigilancia. Al enterarse de este crimen, la población en general y la guardia intercomunal fueron a dar persecución a los criminales, y se produjo un violento enfrentamiento en el que hubo, según datos extraoficiales, dos decenas de muertos entre comuneros e integrantes del crimen organizado.

A partir de ese momento se intensificó el trabajo y la organización de esas comunidades, que después de este trágico hecho también tuvo que hacer frente a la persecución de la fiscalía de Zitácuaro, que, según los testimonios de los comuneros, estaba coludida con el cártel que había sido repelido en la confrontación del día 17. De tal manera que desde ese momento hasta el día de hoy, varios comuneros integrantes de la guardia tienen carpetas de investigación abiertas en la fiscalía de Michoacán.

Ante estos hechos, las comunidades mazahuas y otomís del oriente michoacano encontraron en el derecho al autogobierno indígena, que venía siendo moldeado por las comunidades purépechas desde hace algunos años atrás, el camino para mantener su organización intercomunal de seguridad y de paso mejorar sus condiciones de vida en relación con la marginación a la que estaban sometidos por el ayuntamiento de Zitácuaro. Lo anterior, en razón de que, al igual que la comunidad de Arantepacua, todas ellas estaban subordinadas política y administrativamente al ayuntamiento y a la presidencia municipal de Zitácuaro.

En este proceso fue de fundamental importancia el apoyo y cobijo que les brindaron las comunidades y las autoridades purépechas que en ese momento integraban el FACCI. En 2021, el FACCI y el CE habían logrado en conjunto concretar un paso adelante con el reconocimiento del autogobierno indígena en la nueva Ley Orgánica Municipal de Michoacán,⁴⁷ situación que les permitió a las comunidades del oriente acceder al ejercicio de este derecho sin la misma necesidad de recurrir a juicio para que lograran el reconocimiento de su derecho al autogobierno. De hecho, la inmensa mayoría de las más de 35 comunidades indígenas de Michoacán que a la fecha han logrado acceder al ejercicio del autogobierno indígena y la administración directa del presupuesto, lo han realizado a través del procedimiento establecido en esta Ley.

A pesar de que en su caso el camino legal estuvo más despejado que para otras comunidades, conseguir el reconocimiento del derecho al autogobierno estuvo lleno de dificultades por la constante injerencia del ayuntamiento de Zitácuaro, algunos problemas incluso hasta la fecha no se han logrado superar, como los que continúan enfrentando la comunidad de

⁴⁷ Aragón Andrade, Orlando, “La «Caja negra»...”, *cit.*

Francisco Serrato. Si bien las cuatro comunidades se constituyeron ante notario público el 27 y 28 de febrero de 2021 como Concejos de Autogobierno, no contaron con reconocimiento formal hasta comienzos de 2022. Esto, para los casos de Donaciano Ojeda y Crescencio Morales, por lo que para la comunidad de Carpinteros este objetivo sólo se pudo alcanzar hasta la mitad de 2023.

El ejercicio del derecho al autogobierno indígena por parte de las comunidades del oriente se realiza en los mismos términos que para la comunidad de Arantepacua. Se les transfirieron las funciones de gobierno, la obligación de prestar los servicios y el presupuesto público que antes detentaba el ayuntamiento de Zitácuaro, para que ahora, a través de sus respectivos Concejos de Autogobiernos, realicen estas tareas. Destacando nuevamente la de seguridad, como lo han dicho en repetidas ocasiones los compañeros, fue la razón principal por la que decidieron reivindicar su derecho al autogobierno indígena.

Definitivamente el triunfo de estas comunidades sobre el ayuntamiento de Zitácuaro también fue una victoria para el autogobierno indígena en Michoacán. Por primera vez en las comunidades, el autogobierno “saltó” de las regiones purépechas para tomar su propio camino y tonalidad en los territorios del oriente. No sólo eso, el papel que han jugado las comunidades y concejos mazahuas y otomís en la conquista de nuevos derechos relativos a la seguridad comunal y en la expansión del autogobierno fue determinante en los siguientes meses.

Desde que comenzó el trabajo de la guardia intercomunal hasta la actualidad, la situación de la seguridad en las comunidades del oriente ha mejorado sustancialmente. Si bien la región continúa envuelta en la violencia y la inseguridad, estas comunidades se han convertido en oasis, en donde la tranquilidad y la seguridad de sus habitantes está asegurada.

Como podemos advertir a través de estas tres experiencias de seguridad comunal, algunas comunidades originarias de Michoacán han sido capaces de afrontar, con relativo éxito, el desafío de la inseguridad, la violencia y la captura criminal del Estado recurriendo a sus formas de organización interna y anteponiendo un modelo de seguridad propio, diferente a las políticas impulsadas desde los gobiernos municipales, estatal y federal. Si bien la unidad que da fuerza y sentido a estas iniciativas es la comunidad, dichas experiencias nos permiten observar que son adaptables a distintas escalas (comunal, intercomunal y municipal) que pueden o no ajustarse al Estado mexicano.

Por si estos logros no fueran suficientes, estas comunidades junto a otras que pertenecen al FACCI han logrado modificar la regulación jurídica, el entendimiento de la seguridad pública en Michoacán e inaugurar una nueva etapa, no exenta de dificultades y contradicciones, en donde sus cuerpos de seguridad y sus formas organización propias en este ámbito tengan respeto, reconocimiento y recursos económicos para cumplir esta función al interior de sus territorios. Vayamos ahora al análisis de esos procesos.

IV. EL RÉGIMEN DE AUTOGOBIERNO INDÍGENA EN MICHOACÁN Y EL DERECHO AUSTRAL COMO LEGADO DE LAS LUCHAS POR LA SEGURIDAD COMUNAL

Hoy, después de trece años del inicio del movimiento de Cherán K'eri y con más de 30 comunidades indígenas ejerciendo un régimen jurídico de autogobierno, esta dimensión del derecho a la autonomía es ya un tema central en la arena política de Michoacán. Prácticamente todas las semanas hay noticias de trascendencia estatal en relación con el autogobierno indígena. Esta centralidad de las comunidades en la agenda no se había visto en la historia reciente de dicho estado.

Sin embargo, el aspecto más importante que se ha conseguido durante estos años de lucha y articulación es el de contar con un espacio de diálogo, como el FACCI, mediante el cual se puedan compartir y discutir experiencias y conocimientos comunales para el aprendizaje recíproco de los procesos que ahí convergen; además, se ha podido construir (sin pasar por alto las singularidades de cada experiencia) desde ese diálogo de experiencias, demandas, conocimiento y aspiraciones particulares, planteamientos generales de interés común para todas las comunidades que ejercen autogobierno, como el tratamiento de la seguridad comunal y su relación con las instancias de los gobiernos municipales y estatales. Por supuesto, en esta tarea también tiene un lugar prominente el conocimiento jurídico-político del CE sobre el derecho estatal y los derechos humanos.

Si bien el FACCI no agrupa a todas las comunidades indígenas que actualmente están ejerciendo el derecho al autogobierno, sí lo hace con la mayoría. Y desde esa capacidad de articulación, es que se ha logrado impulsar la formación de un incipiente, pero potente régimen jurídico de autogobierno.

Prácticamente desde la fundación del FACCI la seguridad comunal ocupó un lugar central en su agenda, pero sólo después de conseguir el reconocimiento del derecho al autogobierno indígena y la administración di-

recta del presupuesto directo en la Ley Orgánica Municipal de Michoacán (LOMM) de 2021, se establecieron las condiciones para impulsar con toda la fuerza del FACCI el respeto, el reconocimiento y la transferencia de presupuesto público a las comunidades con este régimen jurídico.

Vale la pena señalar que hasta este momento la función de la seguridad era ejercida por las comunidades bajo el régimen jurídico de autogobierno, con grandes limitaciones y dificultades. Si bien ya tenían la obligación de realizar esta función por las respectivas resoluciones judiciales que habían obtenido y se les transfería parte del fondo 4 para que cumpliera con esta tarea, no contaban con las suficientes condiciones legales para desempeñar cabalmente estas actividades. Por ejemplo, con la excepción de Cherán que es un gobierno municipal, no contaban con licencias propias para el equipamiento armado de sus *Kuaricha*, ya que en el régimen del sistema de seguridad pública en México, a nivel entidad federativa, sólo existen licencias para policías municipales y estatales. La seguridad comunal y sus cuerpos tampoco estaban considerados en la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Michoacán (LSESPM), por lo que no existían procedimientos jurídicos para su capacitación táctica y equipamiento, entre otras. Cada vez que integrantes de una *Kuaricha* se encontraban con fuerzas policiacas municipales, estatales o del Ejército, se suscitaban episodios de tensión (que llegaron a derivar en detenciones), dado que pocos elementos de los cuerpos de seguridad pública tenían conocimiento de las resoluciones judiciales y de la existencia misma del autogobierno. Por si todos estos elementos no fueran suficientes, por la falta de reconocimiento legal, las personas de las comunidades que se integraban a la *Kuaricha* realizaban su función ante peligros, como el crimen organizado, en condiciones muy desfavorables; no contaban con el equipamiento adecuado, no tenían seguros de vida propios para su labor, no contaban con infraestructura mínima y muchas veces no eran respetados por otras fuerzas del orden con las que ocasionalmente llegaban a tener contacto.

Fue de esta manera, aprovechando el cambio de gobierno del estado y la relación previa que se había construido con el nuevo gobernador,⁴⁸ que las comunidades purépechas, mazahuas y otomís, pertenecientes en esa

⁴⁸ El nuevo gobernador fue el diputado que ayudó, tan sólo un año antes de que arribara a la gubernatura, al FACCI a modificar la LOMM para que se incluyera en ella el reconocimiento al autogobierno indígena. Derivado de esa colaboración tan importante para la lucha se había construido una buena relación con él. Véase Aragón Andrade, Orlando, “La «caja negra»...”, *cit.*

altura al FACCI,⁴⁹ iniciaron en octubre de 2021, después del encuentro “Ikarani. Encuentros por el autogobierno”, realizado en la comunidad de Angahuan, una acción política de emplazamiento al gobierno del estado, encabezado por Alfredo Ramírez Bedolla,⁵⁰ bajo la coyuntura del asesinato de once jóvenes de la comunidad purépecha de Tarécuatú y de la continuidad de los índices de inseguridad.

El encuentro con el gobernador se realizó en el tecnológico purépecha de Cherán K’eri el 9 de octubre.⁵¹ De la reunión se lograron cuatro importantes acuerdos: (I) el respeto de las fuerzas de seguridad pública de Michoacán para las *Kuaricha* y las guardias comunales de las comunidades indígenas que ya ejercían autogobierno indígena, y que por ende tenían la obligación legal de brindar seguridad a sus comunidades; (II) la firma de un convenio de seguridad entre las comunidades del FACCI, que ejercían autogobierno, a esta altura, con el gobierno del estado, como mecanismo provisional para la coordinación entre la seguridad comunal y la seguridad pública mientras se formulaban y aprobaban las reformas legales necesarias; (III) el trabajo e impulso conjunto de una serie de reformas legales que establecieran el marco jurídico del respeto, reconocimiento y coordinación de la seguridad comunal y la seguridad pública; y (IV) el acceso a recursos económicos del Fondo para el Fortalecimiento para la Paz (Fortapaz), que hasta ese momento había sido de uso exclusivo para los gobiernos municipales, con el propósito de establecer un piso en la infraestructura básica para desarrollar estas tareas.⁵²

⁴⁹ Las comunidades pertenecientes al FACCI que firmaron el Pronunciamiento por la Seguridad y el Autogobierno fueron las comunidades purépechas de San Felipe de los Herreiros, Arantepacua, Cheranástico, San Ángel Zurumucapio, La Cantera, Angahuan y Janitzio. Por parte de las comunidades mazahuas firmaron las comunidades de Donaciano Ojeda, Crescencio Morales y Francisco Serrato, mientras que la comunidad de Carpinteros firmó por el pueblo otomí.

⁵⁰ “Pronunciamiento por la Seguridad y el Autogobierno”, disponible en: <https://www.facebook.com/Caleidoscopio21/posts/pfbid0pgzn4DEhMovoTp4fDNjdaT1Fk3HNyTVRvZuC8hcc-dUk09KqqcZoUQZjfgshMRsu1Yl>, (fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023).

⁵¹ “Reunión de trabajo entre las comunidades del FACCI y el gobernador Alfredo Ramírez Bedolla”, disponible en: https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=pfbid02w99fWZzhWMPinJbT5RhQTMskRvMzrGfcB5LrB4tz9U4pQRxqxXCGbFQqlz43qC5oZl&id=106322308276206 (fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023).

⁵² Mediante este fondo, en 2022, el gobierno del estado aportó a las 22 comunidades, de las cuales doce pertenecían a esa altura al FACCI, que a esa altura estaban ejerciendo autogobierno indígena, la suma de \$9’440,859.01 para generar condiciones mínimas para prestar el servicio de la seguridad en sus comunidades. “Acuerdo por el que se da a conocer el calendario oficial de ministraciones del Fondo para el Fortalecimiento para la Paz (Fortapaz) para el ejercicio fiscal del año 2022”, *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado*

Después de ese encuentro en Cherán K'eri tuvimos al menos una docena de reuniones de trabajo entre los abogados del CE y los jurídicos de la Secretaría de Seguridad Pública, del Secretariado Ejecutivo, la Consejería Jurídica del gobierno de Michoacán y abogados de la Subsecretaría de Gobierno, relativa al enlace legislativo y a los asuntos registrales para formular un convenio que fuera satisfactorio para las partes involucradas. Al tiempo, el equipo de abogados del gobierno del estado fue trabajando en la formulación de una iniciativa de reforma a la LSESPM para integrar a la legislación del estado la seguridad comunal, las *Kuaricha* y las guardias comunales.

No está por demás señalar lo difíciles que fueron estas reuniones de trabajo entre abogados, no sólo por la falta de entendimiento y conocimiento de nuestras contrapartes sobre los derechos de autonomía y autogobierno, sino incluso por la cantidad de subespecializaciones del derecho penal y de la seguridad pública involucrados en la materia del convenio. Fue un auténtico desafío de traducción jurídica para los que ahí participamos. No obstante, después de semanas de trabajo logramos un documento que en el seno del FACCI nos pareció aceptable, y el 18 de diciembre de 2022 se acordó realizar la firma correspondiente de los convenios con el gobernador, el secretario de Seguridad Pública y el resto del gabinete involucrado en temas de seguridad.⁵³

En el convenio se incluyeron elementos mínimos como la relación de respeto, reconocimiento y coordinación entre las fuerzas de seguridad pública y comunal, los mecanismos y requisitos mínimos para la certificación y evaluación para que los integrantes de las *Kuaricha* y guardias comunales pudieran contar con permisos de portación de armas y contar con seguros adecuados para las actividades que desempeñarían. Además, se impulsó la modificación del perfil policiaco construido para los centros urbanos y también un programa especial de capacitación para los miembros de la seguridad comunal.

Aunque el convenio fue una iniciativa y su elaboración un trabajo exclusivo del FACCI y el CE, se acordó que cualquier otra comunidad indí-

de Michoacán de Ocampo, 19 de mayo de 2022, disponible en: https://periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/2022_2/mayo/19/7a-3622.pdf (fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023).

⁵³ “Michoacán: comunidades indígenas firman convenio de coordinación en seguridad”, disponible en: <https://mimorelia.com/noticias/michoacan/michoac%C3%A1n-comunidades-ind%C3%ADgenas-firman-convenio-de-coordinaci%C3%B3n-en-seguridad> (fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023); y “Comunidades indígenas y gobierno estatal firman convenio de seguridad”, disponible en: <https://www.lavozdemichoacan.com.mx/michoacan/pueblos-origenarios/comunidades-indigenas-y-gobierno-estatal-firman-convenio-de-seguridad/> (fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023).

gena en ejercicio de autogobierno que quisiera acceder a él podría hacerlo sin ningún inconveniente por parte del FACCI y del CE, debido a que esa ha sido la filosofía de trabajo que ha guiado al FACCI y al CE desde su fundación, aunque no se coincida políticamente con todas las organizaciones y comunidades, siempre se ha sostenido que la lucha por los derechos es para todos. De hecho, así fue. Por ejemplo, otra organización indígena conocida como Consejo Supremo Indígena de Michoacán, rechazó inicialmente la idea de firmar convenios bajo el argumento de que se subordinaría y cooptaría a las *Kuaricha* al gobierno del estado, ya que como muchos otros actores desinformados sostenían que legalmente era posible armar, equipar y dotar de seguros de vida a los miembros de las *Kuaricha* sin pasar por ningún tipo de control o mecanismo de evaluación estatal. No obstante, esta posición inicial se modificó en tan sólo unos días después de la firma de las comunidades del FACCI.⁵⁴ En efecto, todas las comunidades agrupadas en esa organización, incluso las que no pertenecen al FACCI ni al Consejo Supremo, firmaron también el convenio de seguridad.

Unos cuantos días antes de firmar el convenio de seguridad nos fue remitida para un ejercicio de consulta previa, libre e informada, la iniciativa de ley de la fracción III del artículo 104 de la LSESPM que el gobierno del estado pretendía presentar al Congreso de Michoacán para reconocer a las *Kuaricha* y la seguridad comunal. Después de una discusión en el FACCI enviamos a los pocos días nuestra respuesta a la propuesta con nuestro apoyo, agregando únicamente el énfasis de que debía quedar muy claro en la ley que la relación entre las fuerzas de seguridad comunal y pública era de coordinación y no de subordinación.

Nuestro apoyo a la propuesta no fue producto de un convencimiento pleno del texto que se nos había enviado, ya que a nuestra consideración a una reforma como la que ameritaba la seguridad comunal, al menos merecería la redacción de un nuevo capítulo en la LSESPM, pero también estábamos conscientes, por la alianza que pudimos establecer con la diputada que presidía en ese momento la Comisión de Derecho de los Pueblos Indígenas del Congreso del Estado, de cuál era el equilibrio político en el Congreso del Estado y la cantidad de enemigos, incluyendo los del partido político del gobernador, que tenía la demanda de la seguridad comunal, como el autogobierno indígena.

⁵⁴ “Más pueblos indígenas se suman al trabajo coordinado en seguridad con Gobierno de Michoacán”, disponible en: <https://www.michoacan.gob.mx/noticias/mas-pueblos-indigenas-se-suman-al-trabajo-coordinado-en-seguridad-con-gobierno-de-michoacan/> (fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023).

Acudimos, desde nuestra experiencia, de apenas un año y meses atrás, con la aprobación que logramos del derecho al autogobierno indígena en la LOMM y resolvimos proceder de la misma forma, apelando a una lógica de “armonización legislativa estratégica”. Este proceder jurídico político parte un análisis crítico de la situación concreta, del equilibrio de fuerzas en el campo legislativo, de las distintas etapas del procedimiento para la conformación de una reforma o ley y su posibilidad de incidencia en cada una de ellas. Desde ese examen se puede hacer a un lado pretensiones maximalistas de los derechos por considerarlas inviables para ese momento, y apostar, en cambio, por puntos mínimos que aunque no resulten espectaculares a primera vista aumenten las posibilidades de su aprobación en escenarios adversos e introduzcan suficientes “elementos claves que sirven para apuntalar otras normatividades existentes o emprender litigios que, eventualmente, pueden llevar a la ampliación de los reconocimientos que se habían obtenido hasta ese momento”.⁵⁵

De esta manera, se llegó finalmente en el FACCÍ a la valoración de que era conveniente impulsar la reforma porque, aunque era claramente insuficiente, sí representaba un paso adelante en la lucha por los derechos de las comunidades y contábamos con “el seguro” del convenio de seguridad que habíamos firmado con el gobierno del estado y que tenía una duración de dos años. Con todas sus limitaciones, de lograrse, sabíamos que sería una reforma única a nivel nacional, incluso para entidades federativas con fuertes organizaciones, sistemas y tradiciones de seguridad comunitaria, como Guerrero.

El texto que el gobernador presentó para llevar la reforma a la LSES-PM en materia de seguridad comunal fue el siguiente:

Artículo 104...

III. Las *kuarichas*, rondas y rondines comunales serán consideradas como cuerpos de seguridad comunal, los cuales deberán formar parte de aquellas comunidades indígenas que de conformidad a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo y demás normativa aplicable, hayan determinado su autogobierno, ejerzan su presupuesto directo y hayan sido reconocidas con ese carácter por las autoridades competentes.

Para efectos de lo anterior, la relación y colaboración que se establezca entre cuerpos de seguridad pública y cuerpos de seguridad comunal, se regirán en el marco de respeto de los derechos de autonomía y autogobierno que tienen las comunidades indígenas.

⁵⁵ Aragón Andrade, Orlando, “La «caja negra...”, *cit.*, p. 181.

Tal como lo habíamos previsto, el camino de la iniciativa de reforma a la LSESPM en el Congreso del Estado para nada fue sencillo. De hecho, cuando finalmente logró someterse a la consideración del Pleno, a finales de junio, se presentó junto con otra reforma a dicha Ley, pero relacionada con las policías auxiliares. La realidad de las cosas es que incluso dentro de Morena —el partido del gobernador— había mucha renuencia para aprobar una reforma que reconociera el derecho de las comunidades a brindar seguridad, aun cuando por resolución judicial o mandato de otra ley del propio estado, como la LOMM, se encontraban ya obligadas a brindar ese servicio a su población por la transferencia de funciones de gobierno que habían recibido de sus respectivos ayuntamientos.

De tal manera, que nuevamente fue necesaria la organización y acción del FACCI para impulsar la aprobación de la reforma, que veíamos se tambaleaba al interior del Congreso del Estado. Fue de esta forma que el 28 de junio las diez comunidades purépechas, mazahuas y otomí pertenecientes al FACCI, fortalecidas con las comunidades purépechas de Santa Fe de la Laguna, J. Jesús Díaz Tzirio y Carapan, emitieron junto al CE un comunicado en donde se anunciaba el inicio de las jornadas por la exigencia del reconocimiento y respeto legal de la *Kuaricha* y la seguridad comunal, que iniciaría de inmediato con tomas carreteras en los territorios de las comunidades y que se incrementarían si no se cumplía con las demandas.

El 29 se realizó la primera acción en la que los concejos y la Coordinación Comunal del pueblo purépecha pertenecientes al FACCI realizaron bloqueos carreteros en distintos puntos de las regiones purépechas. El 30 de la misma mensualidad, una comisión de autoridades purépechas y mazahuas del FACCI e integrantes del CE, buscamos un encuentro con diputados en el Congreso del Estado y con funcionarios del gobierno de Michoacán, dado que teníamos conocimiento de que se planeaba votar ese día la reforma y teníamos la información de que muchos diputados de la propia alianza del gobierno votarían en contra. No obstante, los diputados coordinadores de bancadas e integrantes de la mesa directiva no quisieron recibirnos debido a la renuencia que tenían con el tema. No sólo eso, la votación de la reforma en el Pleno de la Cámara se había bajado del orden del día.

Esta situación nos llevó a un replanteamiento de nuestras estrategias, y el 5 de julio se emitió un nuevo pronunciamiento firmado por todas las autoridades de las comunidades del FACCI en donde anunciábamos bloqueos, pero ahora en la ciudad de Morelia, con la demanda y exigencia de que se votara y aprobara de manera inmediata la iniciativa de reforma a la LSESPM. La toma se realizó el día siguiente, 6 de julio, en la salida a Pátz-

cuaro, una de las vías vehiculares más importantes en Morelia y Michoacán. Alrededor de 500 comuneros acudieron al llamado y se logró el bloqueo de los seis carriles de la calle.⁵⁶ Fue después de esta acción que una comisión del FACCI fue recibida por la mesa directiva del Congreso del Estado en el centro de la ciudad de Morelia, y en donde se anunció que al día siguiente se realizaría la votación de la iniciativa de reforma a la LSESPM. Se solicitó en ese momento a la mesa directiva que se permitiera la entrada de una comisión del FACCI al recinto donde se llevaría a cabo la votación, para que las autoridades vieran con sus propios ojos qué legisladores apoyaban la causa de las comunidades y quiénes no. De mala gana, pero finalmente, los diputados accedieron a nuestra petición.

A pesar de que la iniciativa había sido presentada por el gobernador, y de que obviamente sus funcionarios estaban cabildeando con los diputados, la aprobación o no de la iniciativa estaba en un hilo todavía en la sesión del 7 de julio, no existían las suficientes garantías de contar con los votos necesarios para la aprobación de la reforma, ni siquiera para hacer cuórum suficiente para desarrollar la sesión. El mismo 6 de julio por la noche los abogados del CE tuvimos conocimiento de que se había logrado cuórum para la sesión y una mayoría en el Congreso, sumando aparentemente la voluntad de algunos diputados del PRI y del PAN. No obstante, sólo para no romper el cuórum de la sesión, el PAN, o uno de sus diputados, había puesto de condición que a la iniciativa original se sumara un artículo transitorio en donde se establecía que la reforma no entraría en vigor hasta que no se realizara un reglamento que detallara la regulación de la seguridad comunal, la *Kuaricha*, y su relación con las fuerzas de seguridad del estado.

Por su puesto, tal condición, que además ya habían aceptado los funcionarios del gobierno que estaban cabildeando la reforma con los diputados, nos molestó mucho, tanto porque nos parecía una jugarreta política, como porque ese artículo transitorio era claramente violatorio de derechos fundamentales. Sin embargo, después de consultarlo con los integrantes del FACCÍ y de pensarlo bien, decidimos seguir adelante con la presión, debido a que en cualquier momento ese reglamento que se exigía tendría que consultarse, y ahí tendríamos oportunidad de incidir, debido a que en Michoacán

⁵⁶ “Bloquean entrada a Morelia y exigen reconocimiento a guardias comunales y Kuaricha”, disponible en: <https://www.noventagradados.com.mx/politica/bloquean-entrada-a-morelia-y-exigen-reconocimiento-a-guardias-comunales-y-kuarichas.htm> (fecha de consulta: 13 de septiembre de 2023); y “Kuarichas en Michoacán: los cuerpos de seguridad que simbolizan la lucha de los pueblos originarios por tener autogobierno”, disponible en: <https://es-us.noticias.yahoo.com/kuarichas-michoac%C3%A1n-cuerpos-seguridad-simbolizan-164326477.html> (fecha de consulta: 13 de septiembre de 2023).

la consulta tiene carácter vinculante. Además de que esa misma noche nos pusimos de acuerdo con la diputada que nos acompañó gran parte de este proceso y preparamos jugar una última carta que el procedimiento legislativo permitía, o bien para tirar el artículo transitorio o bien para exhibir la hipocresía de los diputados.

El 7 de julio regresaron las comunidades del FACCI, para, junto con el CE y una banda de música (muy populares entre las comunidades purépechas), marchar por el centro de la ciudad de Morelia hacia el Congreso del Estado y atestiguar la votación de los diputados sobre el respeto y reconocimiento de la *Kuaricha* y la seguridad comunal. En la marcha participaron unos 700 comuneros de las comunidades purépechas y mazahuas que integran el FACCI y esperaron en la calle, afuera del edificio del Congreso del Estado, a la comisión de autoridades que entraron a presenciar la votación de los diputados. Los compañeros se las ingeniaron para conectar un celular a una de las bocinas que se llevaron para la marcha y pudieron seguir desde afuera la transmisión en directo de la sesión, ya que se estaba emitiendo vía *You Tube*.⁵⁷

Cuando se llegó al punto del orden del día en que se leyó la iniciativa, ya nos encontrábamos presentes en el recinto legislativo la comisión del FACCI y el CE siguiendo el desarrollo de la sesión. De hecho, nos presentó mediante el micrófono la presidenta de la mesa directiva. Por tal motivo, los diputados nos tuvieron muy presentes durante toda la discusión de la iniciativa. Tomaron el uso de la voz, durante aproximadamente 30 minutos, diputados del partido Morena, Partido Verde, Partido del Trabajo, Partido Revolucionario Institucional y Partido de la Revolución Democrática. Todos ellos colmaron de elogios a las comunidades y su lucha; varios de ellos se felicitaron a sí mismos por el trabajo legislativo que habían hecho para que fuera posible el reconocimiento de la *Kuaricha* y la seguridad comunal, y no hubo una sola participación que pusiera en duda la pertinencia o viabilidad de la reforma.

Después de las participaciones se votó si se consideraba lo suficientemente discutida la iniciativa de reforma, y a mano alzada, se votó el sí. Así que, como lo establece el procedimiento legislativo, se procedió a la votación nominal (individual de cada uno de los legisladores) sobre el contenido de la reforma. Fue en este momento que sacamos nuestra última carta, para poner sobre las cuerdas a los diputados. La noche anterior habíamos acor-

⁵⁷ “Sesión ordinaria del día jueves 7 de julio de 2022”, Congreso del Estado de Michoacán-LXXV Legislatura, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=CjRy2fnOzBg> (fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023).

dado con la diputada presidenta de la comisión de asuntos indígenas, que cuando llegara este momento, la votación nominal, dependiendo de cómo fuera la votación del resto de legisladores, ella votaría a favor de la propuesta y se reservaría el artículo transitorio para, ya con discursos demagógicos hacia las comunidades y una votación asegurada, poner contra las cuerdas a los legisladores y, o bien obligarlos a retirar el artículo transitorio o evidenciar su oportunismo e hipocresía delante de las comunidades. El acuerdo también incluyó que, si la votación nominal llegaba a su turno cerrada, 25 de 29, que finalmente votaron, nos iríamos sobre la votación a favor sin ninguna reserva.

No sucedió así, cuando votó la diputada todos los votos iban a favor de la reforma; así que matemáticamente ya estaba aprobada. De hecho, la reforma fue aprobada en lo general con 29 votos a favor y cero en contra. Este escenario permitió leer a la diputada su propuesta de reserva, que básicamente consistía en denunciar el carácter inconstitucional e *inconvenional* del artículo transitorio y solicitar su cambio por uno que permitiera la entrada en vigor de la reforma de manera inmediata, que estableciera un plazo de 60 días naturales para la emisión del Reglamento y que éste se sujetara a los estándares de derechos humanos. Esta acción causó un gran revuelo al interior de la sesión porque se habían roto los acuerdos que se habían construido previamente y generó una tremenda incomodidad entre los diputados, puesto que estaban quedando exhibidos.

Frente a este planteamiento, el primero en hablar fue un compañero de bancada de la diputada que negó la pertinencia del cambio de artículo y, de esa manera, nuevamente, uno por uno, los diputados tuvieron que votar en contra de la propuesta de cambio, a pesar de que en sus primeras intervenciones habían dicho maravillas de las comunidades y de sus luchas por la seguridad. La incomodidad fue tal, que varios diputados justificaron su voto en contra, diciendo, “a favor de la ley, en contra de la reserva”, como si la reserva que se estaba proponiendo fuera en contra de la reforma de ley. Finalmente, la votación concluyó con dos votos a favor y el resto en contra.

Inmediatamente después de concluida la votación nos retiramos del recinto, y mientras salíamos del edificio para encontramos con los compañeros que nos aguardaban en la calle, salieron corriendo varios de los diputados que acababan de votar en contra de la reserva a querer tomarse fotos con las autoridades de las comunidades, algunas diputadas incluso llevaban *gaspachos* (cocteles de frutas) para regalárselos a las compañeras y tomarse fotos dando su presente a las mujeres indígenas.

La jornada terminó con la aprobación de la reforma a la LSESPM en los términos que la había presentado el gobierno —más el artículo transitorio del PAN— y una verbena popular afuera del Congreso, en plena calle, en donde las comunidades del FACCI celebraron la victoria histórica que habían obtenido después de años de resistencia, de meses de trabajo y días de protesta, aun con el tema del artículo transitorio. Para concluir, debemos decir que finalmente el Reglamento se publicó en el *Periódico Oficial del Estado* el 31 de octubre de 2023. Naturalmente, su elaboración y aprobación implicó el despliegue de otras estrategias y trabajos del FACCI que merece un análisis propio, baste decir para los efectos de esta contribución, que esta etapa de reconocimiento, respeto y coordinación de la *Kuaricha* y la seguridad comunal en Michoacán ha llegado a su fin.

Consideramos que el balance que tenemos hasta el día de hoy en absoluto es despreciable. Sin ninguna duda, durante este proceso impulsado por las comunidades indígenas agrupadas en el FACCI, se avanzó en las luchas por la seguridad de cada comunidad, pero también en las de todas en conjunto. No sólo en reafirmar la eficacia social que las *Kuaricha*, guardias comunales, rondas y otras instituciones de la seguridad comunal tienen al interior de sus comunidades, sino para demostrar que es posible ir construyendo una articulación que permita pensar y actuar en conjunto sobre otra forma de brindar seguridad desde el Estado que no sea la de la militarización, el estado de excepción, los mandos únicos, entre otras.

Este ciclo de lucha nos ha arrojado, además, una lección más en un registro epistemológico, que a mi parecer va más allá de un saldo político favorable para las comunidades indígenas. Gracias a este proceso he podido ver con claridad una forma de construir derecho, que quizás ha estado presente desde otros episodios y escenarios de lucha con las comunidades con las que milito, pero que no había logrado distinguir. Me refiero a una forma de hacer derecho que además de irrumpir y desbordar los límites y los entendimientos convencionales del derecho estatal y de los derechos humanos, se construye no sólo de manera insurrecta (como el derecho insurgente), sino también en colectivo, en comunidad, a partir de diversos referentes, experiencias, trayectorias, raíces y conocimientos pasados y presentes de lucha que se encuentran, se suman y entretajan en un campo concreto. Ese derecho se teje, pues, a partir de distintos “sures”, en tanto metáfora de resistencia y rebeldía a las violencias múltiples que padecemos en el sistema capitalista, patriarcal y colonial, que pueden proceder de trayectorias colectivas, comunales, individuales, profesionales, legas, etcétera, de luchas presentes o pasadas, pero que convergen para formar un nuevo derecho desde

los del sur y para los del sur. De ahí que esta forma de ser y hacer derecho, la denomine “derecho austral”.

El derecho austral está constituido, entonces, del diálogo y la alianza “enraizada”⁵⁸ que establecen diferentes actores y saberes en insurgencia y rebeldía. No es producto de un actor, de una sola lucha o de una matriz de conocimiento; su condición es la construcción colectiva y en comunidad. Por esa razón, el diálogo de saberes y quehaceres en rebeldía o insurgencia resultan necesarios para su existencia. El derecho austral es una metáfora de nuestra práctica y trabajo jurídico-político desde el CE con el FACCI y con los procesos de lucha que ahí se construyen, en la que resalta la constante articulación insurrecta de distintos “sures emergentes”,⁵⁹ que en tanto sujetos políticos y epistemológicos convergen a través de medios y mecanismos dialógicos en la lucha de los pueblos y comunidades subalternizadas.

V. PALABRAS FINALES. LA SEGURIDAD COMUNAL Y EL AUTOGOBIERNO INDÍGENA COMO REBELDÍAS HETERODOXAS

Con todos los elementos vertidos en esta contribución podemos responder no únicamente de manera afirmativa a la interrogante que da título a este trabajo, sino de una forma enfática, ya que la seguridad comunal no solamente en potencia podría contribuir a construir alternativas a las políticas de seguridad hegemónicas, sino que de hecho ya lo está haciendo en diferentes geografías indígenas en Michoacán que comparten problemas y realidades con las poblaciones mestizas. No sólo eso, lo está haciendo desde dos ámbitos. Por un lado, han logrado, con algunos problemas, brindar la seguridad a sus habitantes que el estado y sus fuerzas del orden no les daban, bajando los índices de violencia e inseguridad en sus territorios. Por el otro, su rebeldía y organización comunal en torno a la seguridad han impulsado proyectos

⁵⁸ Recupero la idea de las “raíces” y el “enraizamiento” que nos propone Ricardo Robles como una condición para producir derecho austral; sólo a través de la confianza y conocimiento que genera la colaboración y el conocimiento prologado y profundo se pueden generar las condiciones básicas para diálogos lo suficientemente potentes que requiere el derecho austral. Robles Zamarripa, Ricardo, “Ante el abismo las raíces. Una «defensa enraizada» frente a opresiones sistémicas y estructurales desde el Centro de Derechos Humanos de la Montaña, Tlachinollan”, *Crítica Jurídica y Política en Nuestra América*, núm. 9, 2021, pp. 66-76.

⁵⁹ Sousa Santos, Boaventura de, *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*, Bilbao, Desclée, 2000, pp. 419-437; Sousa Santos, Boaventura de y Rodríguez Garavito, César, “El derecho, la política y lo subalterno en la globalización contrahegemónica”, en Sousa Santos, Boaventura de y Rodríguez Garavito, César (coords.), *La globalización y el derecho desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*, México, UAM-Anthropos, 2007, pp. 7-28.

políticos de paz de mayor calado y alcance como la lucha por el autogobierno, que apunta a confrontar otras violencias, exclusiones e injusticias que las comunidades indígenas han padecido históricamente del Estado mexicano, especialmente de los gobiernos municipales y estatales.

A pesar de estos avances es necesario reconocer que no se trata de una lucha ganada, sino aún disputada con muchos actores políticos e intereses económicos interesados en frenar e incluso revertir lo avanzando hasta ahora. De hecho, estoy seguro de que, para la inmensa mayoría de los lectores mexicanos de esta obra, la experiencia de la seguridad comunal y el autogobierno indígena en Michoacán es completamente nueva. Esa es justamente una buena prueba del carácter liminar de lo hasta ahora conseguido.

Los retos siguen siendo muchos y diversos. No solamente provienen de los actores que tradicionalmente calificamos como reaccionarios a las luchas de las comunidades, en ocasiones también de algunas organizaciones indígenas (acostumbradas a otras relaciones con el Estado) y hasta de académicos “críticos” que defienden una supuesta incompatibilidad de la lucha de las comunidades con posibles transformaciones al Estado, su derecho y, en consecuencia, su sistema de seguridad. Se postula un esencialismo que opone a las comunidades (o las “verdaderas comunidades” y a las “verdaderas autonomías”) frente al Estado, muchas veces siguiendo eslóganes, clichés, “radicalismos políticamente correctos” pero inconsecuentes con la praxis o experiencias autonómicas de otras regiones y contextos de México, sin importar mucho lo que piensen, quieran o deseen las comunidades indígenas de Michoacán en resistencia y lucha. De ahí que busquen (des)calificar algunas de las experiencias analizadas como ejemplos de autonomías “con permiso”, “sumisas”, “cooptadas”, entre otros calificativos.

El recuento de los procesos comunales de seguridad y la lucha del propio FACCÍ que hemos hecho en este capítulo me parece que por sí solo evidencia lo cuestionable de estas propuestas. Incluso, igualmente, pone en evidencia la también arbitraria clasificación que opone las autonomías de *iure* y de *facto*, dado que justamente las luchas por la seguridad comunal de Michoacán dejan de manifiesto que para las comunidades no existe tal oposición sostenida hasta el cansancio por cierta literatura académica.

Como advertimos desde la introducción de este capítulo, no todas las experiencias de seguridad comunal de Michoacán están contenidas en los casos particulares que revisamos, ni en el proceso de movilización del FACCÍ por el respeto y reconocimiento de las *Kuaricha* y de la seguridad comunal. Otras comunidades, que también han mantenido procesos de seguridad comunal, como Ostula en la costa nahua y Nurio en la meseta purépecha,

han decidido mantenerse al margen de estas iniciativas y del régimen jurídico de autogobierno en general. Posición que es completamente respetable y válida debido a que, al igual que las comunidades purépechas, mazahuas, otomís y nahuas del FACCI, sus asambleas han decidido su camino a seguir.

No hay autonomía sino autonomías, nos dice Araceli Burguete. Si guiéndola, diríamos que tampoco hay una sola forma de entender y practicar la seguridad comunal sino muchas, y eso debería estar muy presente para quienes acompañamos y estudiamos estos procesos. Por tal motivo parece vigente al día de hoy la vieja advertencia que Sergio Sarmiento y María Consuelo Mejía⁶⁰ nos hicieron en la década de los ochenta en su libro pionero sobre los movimientos indígenas en México, las luchas contemporáneas de los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país continúan desafiando a la viejas y nuevas ortodoxias políticas y académicas.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ARAGÓN ANDRADE, Orlando, “El trabajo de co-teorización en la antropología jurídica militante. Experiencias desde las luchas por el autogobierno indígena”, en ARAGÓN ANDRADE, Orlando y BÁRCENA ARÉVALO, Erika (coords.), *Otro derecho es posible. Diálogo de saberes y nuevos estudios militantes del derecho en América Latina*, Ciudad de México, UNAM, 2022.

ARAGÓN ANDRADE, Orlando, “La «caja negra» del reconocimiento del derecho al autogobierno indígena en la nueva Ley Orgánica de Michoacán. El Frente por la Autonomía, el presupuesto directo y la faena jurídica”, *Nueva Antropología*, vol. XXXV, núm. 96, 2022.

ARAGÓN ANDRADE, Orlando, “La emergencia del cuarto nivel de gobierno y la lucha por el autogobierno indígena en Michoacán, México,” *Cahiers des Amériques latines*, núm. 94, 2020.

ARAGÓN ANDRADE, Orlando, “La etnografía del derecho, el diálogo de saberes y la investigación descolonizada desde la antropología jurídica militante”, en MÁRQUEZ, Betzabé y RODRÍGUEZ, Emanuel (coords.), *Etnografías desde el reflejo: práctica-aprendizaje*, Ciudad de México, UNAM, 2021.

ARAGÓN ANDRADE, Orlando, “Los paisajes del autogobierno indígena en Michoacán. Luchas, experiencias, paradojas y desafíos”, en GONZÁLEZ, Miguel *et al.* (coords.), *Autonomías y autogobierno en la América diversa*, Quito, Abya Yala, 2021.

⁶⁰ Sarmiento Silva, Sergio y Mejía, María Consuelo, *La lucha indígena: un reto a la ortodoxia*, Ciudad de México, Siglo XXI, 1987, 290 pp.

- ARAGÓN ANDRADE, Orlando, *El derecho en insurrección. Hacia una antropología jurídica militante desde la experiencia de Cherán*, Morelia, UNAM, 2019.
- AYVAR ACOSTA, Ivette y GAUSSENS, Pierre, “Cherán, Ayutla, Oxchuc: la judicialización del derecho al autogobierno en los municipios indígenas de México”, *Revista d’Estudis Autònòmics i Federals*, núm. 36, 2022.
- BEALS, Ralph, *Cherán: un pueblo de la sierra*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 1992.
- CALDERÓN MÓLGORA, Marco, *Historia, procesos políticos y cardenismos*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 2004.
- CALVEIRO, Pilar, *Violencias de Estado. La guerra antiterrorista y la guerra contra el crimen como medios de control global*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2012.
- COMAROFF, Jean y COMAROFF John, “Law and Disorder in the Postcolony: An Introduction”, en COMAROFF, Jean y COMAROFF, John (eds.), *Law and Disorder in the Postcolony*, Chicago, The University of Chicago Press, 2006.
- FERREYRA, Gabriel, “The Michoacanazo: A Case-Study of Wrongdoing in the Mexican Federal Judiciary”, *Mexican Law Review*, vol. VIII, núm. 1.
- FLORES PÉREZ, Carlos Antonio, *El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para una consolidación democrática*, Ciudad de México, CIESAS.
- FUENTES DÍAZ, Antonio *et al.*, “El autogobierno de Cherán K’eri en la defensa del territorio”, *Revista d’Estudis Autònòmics i Federals*, núm. 34, 2021.
- GLEDHILL, John, “Limites da autonomia e da autodefesa indígena. Experiências mexicanas”, *Mana*, núm. 18, vol. 3, 2012.
- GLEDHILL, John, *Cultura y desafío en Ostula. Cuatro siglos de autonomía indígena en la costa-sierra nahua de Michoacán*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 2004.
- MALDONADO ARANDA, Salvador (coord.), *Hacia la justicia cuando escasean las garantías. Sociedad civil en contextos de violencia el caso de Michoacán*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 2020.
- MALDONADO ARANDA, Salvador, “Drogas, violencia y militarización en el México rural. El caso de Michoacán”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 74, vol. 1, 2012.
- MALDONADO ARANDA, Salvador, *La ilusión de la seguridad. Política y violencia en la periferia michoacana*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 2018.
- México Unido Contra la Delincuencia, *El negocio de la militarización en México*, México, México Unido Contra la Delincuencia, 2022.
- OLMOS, José Gil, *Batallas de Michoacán. Autodefensas, el proyecto colombiano de Peña Nieto*, México, Proceso, 2015.

- PANSTERS, Wil G. *et al.* (eds.), *Beyond the Drug War in Mexico. Human Rights, the Public Sphere and Justice*, Nueva York, 2018.
- ROBLES ZAMARRIPA, Ricardo, “Ante el abismo las raíces. Una «defensa enraizada» frente a opresiones sistémicas y estructurales desde el Centro de derechos Humanos de la Montaña, Tlachinollan”, *Crítica Jurídica y Política en Nuestra América*, núm. 9, 2021.
- SARMIENTO SILVA, Sergio y MEJÍA, María Consuelo, *La lucha indígena: un reto a la ortodoxia*, Ciudad de México, Siglo XXI, 1987.
- SIMON, Jonathan, *Gobernar a través del delito*, Gedisa, Barcelona, 2011.
- SOUSA SANTOS, Boaventura de y RODRÍGUEZ GARAVITO, César, “El derecho, la política y lo subalterno en la globalización contrahegemónica”, en SOUSA SANTOS, Boaventura de y RODRÍGUEZ GARAVITO, César (coords.), *La globalización y el derecho desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*, México, UAM-Anthropos, 2007.
- SOUSA SANTOS, Boaventura de, *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*, Bilbao, Desclee, 2000.
- USAID, *Política comunitaria. Conceptos, métodos y escenarios de aplicación*, USAID, México, 2011.
- VENTURA PATIÑO, Carmen, “Desafíos de los gobiernos comunales en Michoacán. Presupuestos directos en la era de la judicialización de los derechos indígenas en México”, *Nuestra América*, vol. 17, núm. 9, 2021.
- WACQUANT, Loic, *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*, Barcelona, Gedisa.
- WACQUANT, Loic, *Las cárceles de la miseria*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2000.
- WOOD, Jennifer y CLIFFORD, Shearing, *Pensar la seguridad*, Barcelona, Gedisa, 2011.
- ZEPEDA GIL, Raúl, “Violencia en Michoacán: de la guerra criminal a la captura del gobierno estatal”, en BENÍTEZ MANAUT, Raúl y AGUAYO QUEZADA, Sergio, *Atlas de la seguridad y la defensa 2016*, Ciudad de México, Senado de la República, 2017.

CAPÍTULO DÉCIMO

NO HABRÁ SEGURIDAD CON IMPUNIDAD: LA ALTERNATIVA MILITAR Y EL ABANDONO DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Ana Lorena DELGADILLO PÉREZ*

Margarita GARCÍA LAMA**

Jerónimo del RÍO***

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El uso de la Guardia Nacional “para reducir la violencia”*. III. *Violencia, impunidad y fiscalías ausentes*. IV. *La reconstrucción de las fiscalías*. V. *Conclusión*. VI. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

Este artículo examina críticamente la creciente militarización en México como estrategia para reducir la violencia en el país. En medio de más de quince años de violencia persistente, las alarmantes cifras de homicidios y desapariciones plantean una crisis de seguridad sin precedentes. A pesar de los esfuerzos gubernamentales para abordar estos desafíos, las estrategias implementadas hasta el momento no han generado los resultados esperados.

La propuesta inicial del presidente Andrés Manuel López Obrador fue establecer la Guardia Nacional como una entidad dirigida por civiles. Sin embargo, la realidad actual revela que el 71% de los elementos de la Guar-

* Directora ejecutiva y socia fundadora de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho.

** Licenciada en ciencias políticas y administración pública por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestra en Políticas Públicas y Género por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Colabora como oficial de proyectos en la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho.

*** Cuenta con estudios en Derechos Humanos y Gestión por la Universidad del Claustro de Sor Juana y en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México. Colabora como investigador en la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho.

dia Nacional pertenecen a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) lo que plantea preguntas sobre el carácter civil de dicha institución.¹

El alcance de la militarización se extiende a diversas áreas de la vida cotidiana. Desde la construcción de infraestructura hasta la vigilancia de fronteras y la detención de personas migrantes. Este artículo destaca cómo la militarización se encuentra lejos de reducir la violencia, lo que genera preocupaciones sobre la dirección y eficacia de esta estrategia en el actual contexto de crisis de seguridad en México.

Derivado de la experiencia de la Fundación para la Justicia en promover el acceso a la búsqueda, verdad y justicia para personas migrantes que han sufrido graves violaciones a sus derechos humanos en su tránsito por México, se profundiza en el impacto de la Guardia Nacional en el ámbito migratorio, donde ha desempeñado un papel central en la contención de flujos migratorios, alineándose estrechamente con la política migratoria de los Estados Unidos de América (EUA). Este enfoque ha llevado a violaciones graves de los derechos humanos de solicitantes de asilo y migrantes, que se ven obligados a utilizar rutas clandestinas, enfrentando peligros adicionales.

El artículo también destaca la falta de un enfoque integral en seguridad y justicia, evidenciada por la ausencia de un fortalecimiento sustancial de las fiscalías. A pesar de la urgencia para abordar la violencia, la corrupción y las violaciones de derechos humanos, los gobiernos no han mostrado un interés genuino en transformar y optimizar el funcionamiento de las fiscalías.

Se analiza la autonomía de la Fiscalía General de la República como promesa de cambio que se vio diluida con la nueva Ley de la Fiscalía General de la República, que reduce los mecanismos de transparencia, participación ciudadana y debilita la independencia técnica de las y los fiscales.

Ante la falta de voluntad política para una transformación estructural de las fiscalías, se destaca la necesidad imperante de revitalizar la participación social como motor de cambio para poner estas instituciones en el centro del debate sobre violencia e impunidad, e impulsar su reconstrucción a partir de: eliminar la revictimización, la burocracia y el hiperformalismo que obstaculizan el acceso a la justicia; abogar por un enfoque integral y macrocriminal que reconozca la complejidad de fenómenos delictivos; y,

¹ Causa en Común y Observatorio de la Guardia Nacional, *Cuarto Reporte del Observatorio de la Guardia Nacional y la Militarización en México: Guardia Nacional, 4 años de una definición militarista*, México, 2023, disponible en: https://causaencomun.org.mx/observatorioguardiafyfuerzasarmadas/wp-content/uploads/2023/07/4to-informe-OGN_VFweb.pdf (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2023).

construir comisiones especiales como medidas extraordinarias de investigación.

En conclusión, el artículo destaca la necesidad urgente de reconsiderar la estrategia de militarización y abogar por un fortalecimiento real de las instituciones judiciales para hacer frente a la violencia y restaurar la confianza en la administración de justicia en México.

II. EL USO DE LA GUARDIA NACIONAL “PARA REDUCIR LA VIOLENCIA”

Desde hace más de quince años, México atraviesa un periodo de grave violencia. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), tan sólo en 2022 se cometieron 32,323 homicidios, de los cuales 30,973 fueron dolosos.² Por cuanto hace a las desapariciones, se han presentado significativos aumentos, ya que durante este sexenio se han registrado 40,029 personas desaparecidas hasta mayo de 2023, mientras que en la totalidad del sexenio anterior (1 de diciembre de 2012 al 30 de noviembre de 2018) se registraron 38,251.³ En consecuencia, en el país tenemos ya más de 110,000 personas desaparecidas.⁴

De acuerdo con estas estadísticas, en México desaparece una persona cada hora⁵ y las cifras que observamos de homicidios y desapariciones nos hablan de un país con una grave crisis de violencia e impunidad. Para cualquier administración del gobierno federal esto representa un gran reto y las estrategias que se lleguen a plantear son cruciales para que efectivamente se puedan dar pasos hacia la reducción de la violencia.

Frente a esta situación, los diferentes gobiernos han intentado dar una respuesta, hasta este momento, errada. Centrémonos en la propuesta de Andrés Manuel López Obrador. Se nos dijo que se crearía una Guardia Nacional, que transferiría las funciones policiales a una fuerza dirigida por

² Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), “Defunciones por homicidio, enero a diciembre de 2022”, *Comunicado de Prensa núm. 418/23*, 25 de julio de 2023, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/DH/DH2022.pdf> (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2023).

³ Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNB), *Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas*, disponible en: <https://versionpublicarncpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index> (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2023).

⁴ *Idem*.

⁵ Martínez, César, “Desaparece una persona cada hora en el sexenio de AMLO”, *A dónde van los desaparecidos*, 1 de junio de 2023, disponible en: <https://adondevanlosdesaparecidos.org/2023/06/01/desaparece-una-persona-cada-hora-en-sexenio-de-amlo/> (fecha de consulta: 7 de septiembre de 2023).

militares, como prevenir y combatir el delito, detener a los sospechosos y cooperar en las investigaciones penales.⁶ Sin embargo, defensores de los derechos humanos y grupos de la sociedad civil ejercieron presión para limitar la influencia del Ejército en las tareas impuestas a la Guardia Nacional. Consecuentemente, el Congreso decidió que la Guardia Nacional “tendrá una naturaleza explícitamente civil, más que militar y que estará bajo la autoridad de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, conformada por civiles”.⁷

La propuesta consideraba que la Guardia Nacional fuera una institución de carácter civil, como quedó plasmado en el artículo 21 del texto constitucional: “las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional”.⁸ Sin embargo, la institución cuenta con 76,400 elementos que forman parte de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), representando el 71% de la corporación.⁹

El objetivo principal de parar la violencia y el avance del crimen organizado se fue pervirtiendo hasta convertir a la Guardia Nacional en un instrumento político de poder. No existe evidencia material que muestre que, efectivamente, en lugares donde hay gran violencia, ésta disminuya por el actuar del Ejército. Basta ver algunos estados del norte de la República mexicana altamente militarizados y con una crítica situación de inseguridad, como Tamaulipas.

Sobre la participación de la Sedena en tareas civiles, Andrés Manuel López Obrador manifestó como candidato presidencial en 2010, que “No debe seguir exponiéndose al Ejército, ni socavarlo; regresarlo en la medida

⁶ Meyer, Maureen, “Propuesta de Guardia Nacional concretizaría la militarización de la seguridad pública en México”, 10 de enero de 2019, disponible en: <https://www.wola.org/es/analisis/guardia-nacional-mexico-abusos-militares/>.

⁷ Semple, Kirk y Villegas, Paulina, “México aprueba una Guardia Nacional de sesenta mil elementos que, según sus críticos, es más de lo mismo”, 1 de marzo de 2019, disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2019/03/01/espanol/america-latina/guardia-nacional-mexico.html>.

⁸ *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, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019 (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2023).

⁹ Causa en Común y Observatorio de la Guardia Nacional, Cuarto Reporte del Observatorio de la Guardia Nacional y la Militarización en México: Guardia Nacional, 4 años de una definición militarista, México, 2023, disponible en: https://causaencomun.org.mx/observatorioguardia-y-fuerzas-armadas/wp-content/uploads/2023/07/4to-informe-OGN_VFweb.pdf (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2023).

que se va profesionalizando la policía y eso nos llevará seis meses”.¹⁰ La promesa fue repetida en la campaña de 2018. Sin embargo, a partir de que tomó protesta como presidente, ha aumentado el involucramiento de las fuerzas armadas en tareas esencialmente civiles.

De acuerdo con el Índice Nacional de Militarización, del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), de 2007 a 2021 se le han encargado al Ejército 133 tareas correspondientes a otras dependencias del gobierno federal y 101 correspondientes a autoridades de los estados y municipios;¹¹

[a]ctualmente, las actividades que involucran el despliegue extendido del Ejército abarcan la construcción de infraestructura pública y privada; la distribución de gasolina, libros de texto para la educación básica y fertilizantes; la vigilancia de las fronteras norte y sur; la detención e inspección de personas migrantes; el control de puertos y aduanas; e, incluso, la participación de los titulares del Ejército y la Marina en el Consejo de Ciencia y Tecnología.¹²

Esto da cuenta de la cada vez mayor intervención del Ejército en tareas que debieran estar en manos de civiles, y de su intervención en nuestra vida cotidiana. Durante la pandemia, pudimos ver también a estas fuerzas castrenses involucradas en tareas de salud y resultó preocupante la declaración del actual secretario de Gobernación, al señalar que un militar puede ser presidente si se somete a las urnas.¹³

¹⁰ García, Carolina, “Así era cuando AMLO prometía regresar a los militares a los cuarteles”, *El Universal*, México, 6 de septiembre de 2022, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/asi-era-cuando-amlo-prometia-regresar-los-militares-los-cuarteles/> (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2023).

¹¹ Badillo, Diego, “Ejército realiza más de 240 tareas de otras dependencias”, *El Economista*, 11 de septiembre de 2022, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Ejercito-realiza-mas-de-240-tareas-de-otras-dependencias-20220909-0069.html> (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2023).

¹² Centro de Investigación y Docencias Económicas, *Índice Nacional de Militarización. Una radiografía de los procesos de militarización en México*, 2021, disponible en: <https://ppdata.politicadedrogas.org/PPD/INM/files/INM-Report.pdf> (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2023).

¹³ Mota, Dinorah, “Desde luego que un militar puede ser presidente si se somete a las urnas: Adán Augusto”, *El Universal*, 22 de octubre de 2022, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/estados/desde-luego-que-un-militar-puede-ser-presidente-si-se-somete-las-urnas-adan-augusto/> (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2023).

La Guardia Nacional en la migración

Una de las principales tareas de la Guardia Nacional ha sido la contención de flujos migratorios, fungiendo como un brazo operativo de la política migratoria de Estados Unidos.¹⁴ Según el informe “Bajo la bota: militarización de la política migratoria en México”, elaborado por la Fundación para la Justicia y otras organizaciones de la sociedad civil, dicha militarización se puede comprobar a partir de los siguientes elementos:

- La intervención de la Guardia Nacional en la ejecución de la política migratoria con fundamento en la ley que regula a esta corporación y que excede a la Ley de la Policía Federal, que fue suprimida con la creación de la propia Guardia Nacional.
- La asunción del control migratorio por parte de las fuerzas armadas, incluyendo el incremento del despliegue de elementos castrenses en cruces fronterizos.
- La colocación de militares y exmilitares en puestos clave del Instituto Nacional de Migración.¹⁵

A la fecha de la publicación de dicho informe, 19 de 32 delegaciones del Instituto Nacional de Migración estaban a cargo de personal especializado en tareas militares, penitenciarias y de seguridad, y se habían desplegado más de 28,000 elementos para realizar tareas migratorias. Las consecuencias de militarizar la migración son graves frente a las violaciones de los derechos humanos hacia las personas solicitantes de asilo y migrantes, ya que

[l]a militarización de la política migratoria obliga a las personas migrantes a viajar por rutas clandestinas que les hacen vulnerables a múltiples riesgos, que incluyen muertes, desapariciones forzadas, secuestros, corrupción, discriminación racial y étnica, tráfico y trata de personas, abuso de autoridad,

¹⁴ La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, junto con otras organizaciones y periodistas independientes, publicó un informe que —a través de trabajo de campo en las fronteras norte y sur, cien testimonios y 144 respuestas a solicitudes de información pública— visibiliza la violación sistémica de los derechos humanos de las personas migrantes, a raíz de la militarización de la migración. Véase Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, *Bajo la bota: militarización de la política migratoria en México*, 2022, disponible en: <https://www.fundacionjusticia.org/bajo-la-bota-militarizacion-de-la-politica-migratoria-en-mexico/> (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2023).

¹⁵ *Idem*.

situaciones climáticas extremas, accidentes en tren, marítimos y carreteros, entre otros.¹⁶

Resulta lamentable que la fuerza más letal de un país se esté utilizando en contra de las poblaciones más vulneradas en la región y que lejos de que se haya logrado una transformación del Instituto Nacional de Migración, eliminando la corrupción en que está envuelto¹⁷ y profesionalizando a las y los servidores públicos para que no sea una institución que viole los derechos humanos, se haya militarizado.

Hay un claro ejemplo de que los militares se han ocupado más de tareas de control de flujo migratorio que de la violencia que acosa al país: en Chiapas, estado que en 2021 ocupaba el lugar 32 con menor incidencia delictiva del país,¹⁸ recibió a 3,762 elementos de la Guardia Nacional.¹⁹ Es decir, al estado con menor incidencia delictiva enviaron más elementos de seguridad que a estados como Nuevo León o Tabasco, donde hay grandes índices de violencia.

III. VIOLENCIA, IMPUNIDAD Y FISCALÍAS AUSENTES

Además de ser inefectiva para combatir la violencia, la estrategia de militarización no se ha visto acompañada por un fortalecimiento de la policía civil ni de las fiscalías, demostrando su carente visión integral de la problemática de seguridad y justicia. En el informe sobre su visita a México, el Comité contra la Desaparición Forzada afirmó, en 2021, que frente a 95,121 desapariciones sólo existían 36 sentencias por desaparición forzada.²⁰ Además de ser México un país marcado por la violencia, también lo está por la impunidad:

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Monroy, Jorge, “Prevalece la corrupción en el Instituto Nacional de Migración”, *El Economista*, 7 de abril de 2021, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Prevalece-corrupcion-en-el-Instituto-Nacional-de-Migracion-20210406-0139.html> (fecha de consulta: 7 de septiembre de 2023).

¹⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2021 (ENVIPE)*, México, 2021, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2021/> (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2023).

¹⁹ Causa en Común, Informe 2021 del Observatorio de la Guardia Nacional y la Militarización en México, México, 2022, disponible en: <http://causaencomun.org.mx/observatorioguardia-y-fuerzas-armadas/>.

²⁰ De acuerdo con el Comité contra la Desaparición Forzada “al 26 de noviembre de 2021, sólo un mínimo porcentaje de los casos de desaparición de personas, entre el 2 y el 6%, habían sido judicializados, y sólo se habían emitido 36 sentencias en casos de desaparición de personas a nivel nacional”, Comité contra la Desaparición Forzada (CED), “Informe del

- Sólo siete de cada 100 homicidios dolosos son esclarecidos.²¹
- En 2021, 29% de los hogares del país contó con al menos una persona integrante víctima de delito, porcentaje estadísticamente mayor al de 2020.²²
- En 2021, a nivel nacional, se estima en 22.1 millones el número de víctimas de 18 años y más, lo cual representa una tasa de 24,207 víctimas por cada 100,000 habitantes, cifras estadísticamente superiores a las estimadas en 2020.²³

Frente a esta realidad, tenemos la desconfianza o el miedo para acudir a las instituciones de procuración de justicia. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), “la cifra negra corresponde a 93.2% de los delitos cometidos en los cuales no hubo denuncia o no se inició una carpeta de investigación durante 2021”.²⁴

Se debe reconocer que una política integral de seguridad y justicia no puede materializarse sin el reforzamiento sustancial de los órganos encargados de la procuración y administración de justicia. Este imperativo se vuelve aún más evidente cuando nos enfrentamos a situaciones de corrupción que amenazan con implicar a figuras de alto rango en la esfera política y administrativa, así como a violaciones graves de los derechos humanos. La ausencia de investigaciones penales rigurosas, efectivas y exhaustivas que culminen en sanciones apropiadas, perpetúa un mensaje de tolerancia frente a estos delitos.

Paradójicamente, a pesar de la urgencia de abordar la violencia, la corrupción masiva y las violaciones flagrantes de los derechos humanos, ningún gobierno ha demostrado un interés genuino en transformar y optimizar

Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México al amparo del artículo 33 de la Convención”, México, CED/C/R.9, disponible en: <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2022/04/Informe-de-visita-a-MX-del-Comite-contr-la-Desaparicion-Forzada-abril-2022.pdf> (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2023).

²¹ De acuerdo con Impunidad Cero, de 2015 a 2021 sólo siete de cada 100 casos de homicidio han sido esclarecidos, Impunidad Cero, “*Impunidad en homicidio doloso y feminicidio 2022*”, México, diciembre de 2022, disponible en: <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/175/contenido/1669895146115.pdf> (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2023).

²² Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE 2022), septiembre de 2022, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2022/doc/envipe2022_presentacion_nacional.pdf (fecha de consulta: 7 de septiembre de 2023).

²³ *Idem*.

²⁴ *Idem*.

el funcionamiento de las fiscalías. Se percibe una falta de compromiso por parte de los gobiernos federales en asumir esta tarea como una prioridad a corto plazo. Esta aparente renuencia a abordar de manera integral y decidida estos desafíos, contribuye a la percepción de que la transformación de las fiscalías es una empresa de largo plazo a la que las autoridades centrales no están dispuestas a apostar.

Actualmente las fiscalías se han constituido como un negocio —donde se manipulan las investigaciones dependiendo de quién paga más— y como una herramienta política. El propio fiscal federal actual, en su informe de cien días, mencionó que la institución se había convertido en un verdadero verdugo de sus enemigos políticos.²⁵ La ausencia de un servicio de procuración de justicia efectivo es evidente. Las fiscalías no cuentan con las herramientas necesarias para hacer frente a los alarmantes índices de violencia. Es crucial establecer un sistema que incorpore las nuevas tecnologías en las labores de investigación y que, al mismo tiempo, proporcione una formación completa a investigadores, investigadoras y agentes de policía, capacitándoles para desempeñar eficazmente sus funciones.

Adicionalmente, la falta de depuración en las instituciones de procuración de justicia del país contribuye a mantener la corrupción interna, lo que complica considerablemente la posibilidad de obtener resultados tangibles en la lucha contra la impunidad y, por ende, en la contención de la violencia. Abordar estas deficiencias estructurales es esencial para construir un sistema judicial sólido y confiable capaz de frenar la violencia y restaurar la confianza en la administración de justicia.

La reforma procesal penal de 2008 y el establecimiento del sistema de justicia penal acusatorio²⁶ fueron un momento clave para la transformación de la justicia procesal en México, trayendo consigo un modelo más adecuado a los principios de publicidad, transparencia, presunción de inocencia, equidad entre las partes, oralidad, control de la producción de la prueba y también un mayor control de las instituciones y operadores/as que in-

²⁵ Véase Fiscalía General de la República, “Conferencia de prensa del fiscal general de la República”, *Comunicado FGR 216/19*, disponible en: <https://www.gob.mx/fgr/prensa/comunicado-fgr-216-19-conferencia-de-prensa-del-fiscal-general-de-la-republica-sobre-los-primeros-100-dias-de-la-institucion> (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2023).

²⁶ Referente a la reforma de los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, 18 de junio de 2008, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008 (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2023).

tervienen en el proceso. Sin embargo, este cambio no se acompañó con el fortalecimiento de capacidades para investigar, ni con modificaciones del esquema organizativo, de gestión y respuesta de las fiscalías y tampoco se modificó la política de atención a víctimas, quienes se siguen viendo como enemigas del sistema, más que como aliadas. En consecuencia, es insuficiente la implementación de un nuevo modelo acusatorio si no se acompaña de una transformación profunda y total del sistema de procuración de justicia en México.

1. *El camino hacia la autonomía, una promesa esperanzadora*

El 10 de febrero de 2014, se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para sustituir la entonces Procuraduría General de la República —institución dependiente del Ejecutivo federal— por un órgano autónomo del Poder Ejecutivo: la Fiscalía General de la República.²⁷ Frente a la reforma y con el ánimo de entender sus alcances, un grupo de organizaciones de la sociedad civil recuperamos el concepto de “autonomía” y comenzamos a preguntarnos qué implicaciones tendría, para lo cual, buscamos remitirnos a los estándares internacionales. Nos llevamos una gran sorpresa al darnos cuenta que no había estándares internacionales sólidamente contruidos alrededor de la autonomía de las fiscalías, sino que los estándares existentes versaban sobre la independencia judicial y no necesariamente eran aplicables a las fiscalías. Fue entonces que nos percatamos de que debíamos empezar de cero a construir una teoría alrededor de la autonomía de las fiscalías.²⁸

Comenzamos por dar un concepto general de autonomía señalando:

Generalmente cuando se piensa en autonomía, las referencias se limitan al aspecto técnico-operativo y presupuestal. Desde el abordaje realizado en el

²⁷ *Diario Oficial de la Federación*, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral”, 10 de febrero de 2014, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014 (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2023).

²⁸ El resultado de dicha investigación se concentró en el informe “Estándares internacionales sobre la autonomía de los fiscales y las fiscalías”, que tuvo como objetivo identificar y sistematizar algunos de los estándares internacionales sobre la autonomía del Ministerio Público en América Latina. Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, *Estándares internacionales sobre la autonomía de los fiscales y las fiscalías*, 14 de septiembre de 2017, disponible en: <https://www.fundacionjusticia.org/nueva-publicacion-estandares-internacionales-la-autonomia-los-fiscales-las-fiscalias/> (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2023).

grupo técnico del colectivo #FiscalíaQueSirva, se ha visto que el atributo de la autonomía está relacionado con diversos procedimientos institucionales e individuales, que comprenden el adecuado perfil del titular, un procedimiento de designación orientado al mérito y acorde a estándares internacionales, donde haya oportunidad de hacer un escrutinio real de las y los candidatos y posibilidades de participación de la sociedad civil y cualquier actor interesado, rendición de cuentas ante la ciudadanía de la gestión y la implementación de la política de persecución penal, un servicio profesional de carrera adecuado, órganos de control interno e instancias adecuadas que investiguen y sancionen las faltas o delitos cometidos por los servidores públicos, entre otras garantías. Desde nuestra visión, no se puede confundir la autonomía con la ausencia de observación ciudadana, transparencia, mecanismos de control y rendición de cuentas. Precisamente son estos algunos de los aspectos que hacen más autónoma y fortalecen más a la institución, pero, además, la dotan de credibilidad y legitimidad frente a la ciudadanía.²⁹

Para 2017, las organizaciones que estábamos trabajando en el tema nos habíamos organizado en el colectivo #FiscalíaQueSirva, que permitió agrupar a más de 150 organizaciones de la sociedad civil, víctimas, activistas, académicos/as para generar una propuesta de modelo adecuado de gestión, organización e investigación de las fiscalías. La diversidad de las organizaciones y personas caracterizó la conformación del colectivo y lo convirtió en un espacio muy enriquecedor. No importaba si trabajábamos temas de violencia contra las mujeres, personas migrantes, desaparición o territorio; nos dimos cuenta que teníamos un lugar común de llegada, porque generalmente en la defensa de los temas que abordábamos, nos topábamos en algún punto con las fiscalías.

Empezamos a unirnos y nos dimos a la tarea de consultar las experiencias de Bolivia, El Salvador, Colombia, Guatemala, Chile, Perú, etcétera, donde las fiscalías sí habían logrado ser un contrapeso para investigar al poder en casos de gran corrupción³⁰ o en graves violaciones de derechos humanos o para investigar al poder o a los poderes reales y fácticos.

²⁹ *Ibidem*, p. 8.

³⁰ La “gran corrupción”, definida por Jan Simón, se entiende como “delincuencia del poder, implica conductas de personas, las cuales, para llevar a cabo actividades socialmente nocivas de corrupción política, poseen una cantidad de recursos materiales y simbólicos significativamente superior a la cantidad de recursos poseídos por otros. Por sí sola, esta posición privilegiada en la sociedad, cuando descansa en la administración de poder político y/o en la gestión o destinación de capitales de un nivel macroeconómicamente relevante, ya genera más oportunidades para desarrollar actividades socialmente nocivas, en comparación con las posibilidades de otras personas que se encuentran en una posición menos privilegiada”. Véase Simón, Jan Michael, “La gran corrupción y sus daños”, *Revista Criminalia*

El proceso nos llevó a identificar mínimos institucionales requeridos para contar con una fiscalía autónoma, entre ellos: el perfil adecuado de la persona titular; un proceso de designación acorde a estándares internacionales; rendición de cuentas ante la ciudadanía; la construcción de un servicio profesional de carrera y la depuración del personal; órganos de control interno e instancias adecuadas para investigar y sancionar las faltas o delitos cometidos por las y los servidores públicos; mecanismos ciudadanos de supervisión; un modelo organizativo interno mucho más integral y colaborativo para investigar la gran corrupción y las graves violaciones; independencia de los fiscales investigadores, y mayor participación de las víctimas en el proceso, entre otros.³¹

Nueva Época, vol. 88, núm. 1, 2021, disponible en: <https://www.criminalia.com.mx/index.php/nueva-epoca/article/view/149>. Por otro lado, la corrupción “convencional” tiende a ser con respecto a niveles administrativos más bajos y servicios cotidianos. Para mayor referencia, véase Tablante, Carlos y Morales, Mariela, *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018, disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37786.pdf>.

³¹ *Idem*.

CUADRO 1: COMPARATIVO DE REQUISITO DE PERFIL
PARA SER FISCAL GENERAL EN LA REGIÓN

	<i>Bolivia</i>	<i>Chile</i>	<i>Colombia</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Guatemala</i>
Perfil del fiscal general	-Contar con la nacionalidad boliviana. -Haber cumplido con los deberes militares. -Ser mayor de edad. -No tener pliego de cargo ejecutoriado, ni sentencia condenatoria. -Estar inscrito en el padrón electoral. -Hablar al menos dos idiomas oficiales del país. -Haber desempeñado funciones judiciales, profesión de abogado o cátedra universitaria durante ocho años.	-Contar con, al menos diez años de título de abogado. -Haber cumplido 40 años y no haber cumplido los 75. -Ser chileno. -No haber sido condenado a pena aflictiva.	-Ser colombiano de nacimiento y ciudadano de ejercicio. -Ser abogado. -No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos. -Haber desempeñado durante diez años cargos en la rama judicial o en el Ministerio Público o haber ejercido por el mismo tiempo la profesión de abogado o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente.	-Por incumplimiento de las funciones que le correspondan. -Por sentencia penal condenatoria firme. -Por conducta reñida con la moral. -Por incompetencia en el ejercicio de sus funciones.	-Ser abogado colegiado. -Tener las mismas calidades que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. -Ser mayor de 40 años. -Haber ejercido la profesión de abogado por más de diez años. -Ser guatemalteco de origen. -Estar en el goce de sus derechos ciudadanos. -No desempeñar cualquier otro empleo, cargos directivos en sindicatos, ni partidos políticos, ni calidad de ministro de cualquier religión

FUENTE: elaboración propia con base en la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, *Estándares internacionales sobre la autonomía de los fiscales y las fiscalías*, 14 de septiembre de 2017.

CUADRO 2: COMPARATIVO DE PROCEDIMIENTOS
PARA EL NOMBRAMIENTO DE FISCAL GENERAL EN LA REGIÓN

	Bolivia	Chile	Guatemala
Procedimiento de nombramiento del fiscal general	La fiscal o el fiscal General del Estado se designará por 2/3 de votos de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional. La designación requerirá de convocatoria pública previa, y calificación de capacidad profesional y méritos a través de concurso público.	El fiscal Nacional será designado por el presidente de la República, a propuesta de la Corte Suprema y con acuerdo del Senado adoptado por 2/3 de sus miembros en ejercicio público.	Será nombrado por el presidente de la República. Para la elección se requiere el voto de por lo menos las 2/3 partes de los miembros de la Comisión.

FUENTE: elaboración propia con base en la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, *Estándares internacionales...*, cit.

CUADRO 3: COMPARATIVO DE MECANISMOS DE CONTROL
A LAS FACULTADES DEL FISCAL GENERAL EN LA REGIÓN

	Chile	Guatemala	Perú
Mecanismos de control a las facultades del fiscal general	-Compuesto por el fiscal nacional y todos los fiscales regionales, sus funciones incluyen asesorar al fiscal nacional en la formulación de criterios generales de actuación del MP, los cuales pueden incluir orientaciones diferenciadas para la persecución de los delitos en las diversas regiones del país, calificación de capacidad profesional y méritos a través de concurso público. -Órganos colegiados asesores de la fiscalía: los consejos del MP. -Los fiscales regionales suelen asumir personalmente la dirección de la investigación de aquellos casos connotados o de alta complejidad que se produzcan en sus regiones, previa autorización del fiscal nacional.	-Órganos colegiados asesores de la fiscalía: los consejos del MP. Ratificar, modificar o dejar sin efecto las instrucciones generales o especiales dictadas por el o la fiscal general, cuando ellas fueron objetadas conforme el procedimiento previsto en la ley.	-Cuentan con órganos colegiados asesores de la fiscalía. -Designa de entre sus miembros a quién será el fiscal de la Nación cada tres años. -Asesora al Fiscal de la Nación en la respuesta a las exhortaciones dirigidas por el Poder Ejecutivo al MP. -Aprueba el presupuesto de la institución

FUENTE: elaboración propia con base en la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, *Estándares internacionales...*, cit.

A partir de esta experiencia, surgió una propuesta de un modelo de fiscalía y una propuesta de ley orgánica para su operación, misma que fue recuperada en un verdadero ejercicio de parlamento abierto con el entonces recién llegado gobierno de Andrés Manuel López Obrador. A fin de que la creación de la Fiscalía General de la República no se convirtiera en un mero cambio de denominación, hubo un esfuerzo colectivo entre legisladores y legisladoras, organizaciones de la sociedad civil, colectivos de víctimas y academia, para construir una ley que le diera vida a esta nueva institución.

Dicho ejercicio tuvo como base, entre otros, estudios que el colectivo *#FiscalíaQueSirva* había desarrollado durante casi dos años sobre modelos de investigación, gestión y organización de las fiscalías que habían resultado exitosos en otros países con contextos similares y eso dio como resultado la publicación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, el 14 de diciembre de 2018 (en adelante, Ley Orgánica).³² La Ley Orgánica dictó la ruta para la operación de la primera fiscalía autónoma en el país e incluyó figuras novedosas, que permitieran que esta institución se constituyera como una herramienta clave en la búsqueda de justicia, entre las que destacan:

A. Mecanismos de control ciudadano

La atribución de autonomía no debe de entenderse como un funcionamiento sin controles, por el contrario, es importante que se cuente con mecanismos de coordinación con el resto de las instituciones del Estado y sobre todo que existan mecanismos de control ciudadano. Para recuperar a las fiscalías es necesario dotarlas de confianza y legitimidad, y contar con voces ciudadanas en el interior; que haya una articulación con organizaciones de la sociedad civil incluyendo a las organizaciones de víctimas.

Para ello, la Ley Orgánica incluyó un mecanismo fundamental de participación ciudadana en la fiscalía: el Consejo Ciudadano, el cual se constituyó como un órgano integrado por cinco personas ciudadanas con trayectorias destacadas en materia de justicia criminal y derechos humanos y se pensó como un órgano especializado con funciones de apoyo y de consulta sin que sus opiniones fueran vinculantes. El Consejo era la mirada ciuda-

³² *Diario Oficial de la Federación*, “Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República”, 14 de diciembre de 2018, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lofgr/LOFGR_orig_14dic18.pdf (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2023).

dana al interior de la institución, para monitorearla, pero también para cuidarla.

B. *Plan de persecución penal*

Nadie sabe a qué se dedican las fiscalías, cuáles son sus prioridades y en qué están focalizando sus esfuerzos. Por ello, la Ley Orgánica incorporó la obligación del fiscal general de elaborar un plan de persecución penal en el que se establecieran las prioridades de la fiscalía en materia de investigación y persecución de los delitos, los objetivos y las metas a corto, mediano y largo plazo, así como las funciones que desempeñarían las personas funcionarias de la institución. El objetivo de este instrumento consistió en dirigir la actuación de las y los servidores públicos, pero también en ser un mecanismo de control ciudadano, ya que establecía la obligación de ser elaborado en participación con la ciudadanía, ser consultado con el Consejo Ciudadano y ser aprobado por el Senado.

C. *Las comisiones especiales*

La Ley Orgánica contempló estas comisiones de carácter temporal, que podrían ser creadas por el fiscal general para coadyuvar en investigaciones, generalmente vinculadas con graves violaciones de derechos humanos o graves casos de corrupción. Su integración debía ser interdisciplinaria e incluir personas expertas de diversas procedencias, como la sociedad civil, los organismos internacionales y la academia y debían tener un enfoque de acceso a la verdad, justicia, reparación integral y garantías de no repetición.³³

³³ El artículo 50 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República establecía que las Comisiones Especiales serían “de carácter temporal, que gozaran [*sic*] de autonomía técnica y de gestión, para colaborar en las investigaciones de fenómenos y delitos que, debido a su contexto, a juicio del fiscal, amerite su creación... enfoque el acceso a la verdad, la justicia, la reparación integral y la garantía de no repetición. Serán integradas, de manera multidisciplinaria, por expertos de reconocida experiencia, tanto nacionales o internacionales en las materias que se requieran, organismos internacionales, organismos de la sociedad civil, universidades públicas y privadas y colectivos de víctimas”, *Diario Oficial de la Federación*, Decreto por el que se Expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, 14 de diciembre de 2018, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lofgr/LOFGR_orig_14dic18.pdf (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2023). La Ley de la Fiscalía General de la República publicada en 2021, eliminó la posibilidad de que participaran expertos y expertas independientes al establecer en el artículo 19 la facultad de la persona titular de la Fiscalía de “crear comisiones especiales, de carácter temporal que gozarán de autonomía

Las comisiones especiales se configuran de manera idónea para la investigación de casos de macrocriminalidad,³⁴ de graves violaciones a derechos humanos, de gran corrupción y otros casos complejos en los que conviene reforzar las garantías de objetividad para fomentar la legitimidad de la fiscalía. La creación de estas comisiones no sólo impactaría directamente en la capacidad de abordar casos complejos, sino que también influiría positivamente en la profesionalización del personal de la fiscalía. Al proporcionar la oportunidad de capacitarse en las mejores técnicas de investigación, respaldadas por la experiencia de individuos con probada destreza, se establecería un entorno propicio para el desarrollo y la mejora continua a través de la experiencia práctica en casos concretos.

Frente a la gran impunidad que enfrenta México, y la gran corrupción, las comisiones especiales funcionaban como una especie de válvula de escape para inyectar a la fiscalía de capacidades y para que pudiera dar resultados a corto y mediano plazo, tomando en consideración que la verdadera transformación de la institución tomaría varias décadas. Serían entonces una especie de isla al interior de la institución, donde se cuidaría de manera muy especial, desde el inicio, la selección del personal, la profesionalización —entre otros— de tal manera que sería un referente para otras áreas de la fiscalía en cuanto a operatividad y resultados, buscando que este ejercicio que empezaba como una isla, se fuera duplicando al interior de la institución en otras áreas, como un referente también en buenas prácticas.

2. La dilución de la promesa

Desde el colectivo *#FiscaliaQueSirva* pudimos observar que, una vez publicada la Ley Orgánica, la promesa de una fiscalía autónoma comenzaba a desvanecerse. El nombramiento del primer fiscal autónomo a nivel federal estuvo envuelto en numerosas críticas, tanto por su estrecha relación con el

técnica y de gestión, para colaborar en las investigaciones de fenómenos delictivos de orden federal, que debido a su contexto, a juicio de la persona titular de la Fiscalía General, amerite su creación...”, *Diario Oficial de la Federación*, “Decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República, se abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos legales”, 20 de mayo de 2021, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFGR.pdf> (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2023).

³⁴ Quintero, María Eloísa, *Macrocriminalidad y corrupción. Cinco herramientas de combate e investigación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6577/22.pdf> (fecha de consulta 20 de septiembre de 2023).

Poder Ejecutivo como por la falta de cumplimiento riguroso de las reglas establecidas en la propia Ley Orgánica para su designación.

Adicionalmente, la Ley Orgánica en sí misma resultó incómoda para el fiscal general, quien, tras varios intentos por abrogarla, logró que el senador Ricardo Monreal, miembro del partido político Morena, presentara una iniciativa el 7 de octubre de 2020, para reemplazarla por un ordenamiento completamente distinto, a menos de dos años de su publicación.³⁵ Resulta inexplicable cómo el mismo cuerpo legislativo que aprobó la Ley Orgánica y luego la abrogó sin una justificación clara, estableció una nueva normativa alineada a los intereses del fiscal en funciones.

La mencionada iniciativa surgió en medio de la resistencia del titular de la Fiscalía General de la República para implementar tanto el Consejo Ciudadano como el Plan de Persecución Penal y las comisiones especiales. Desde la sociedad civil, se alertó sobre significativos retrocesos en la procuración de justicia, preocupaciones que fueron respaldadas por varios mecanismos de Naciones Unidas, por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como por la Secretaría de Gobernación y la Comisión Nacional de Búsqueda.³⁶

Sin embargo, el proceso legislativo continuó sin atender las peticiones de la sociedad civil para iniciar un ejercicio de parlamento abierto, a pesar de que el propio régimen transitorio de la Ley Orgánica —hasta ese momento en vigor— le ordenaba al titular de la fiscalía convocar y consultar a organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas, académicas y representantes del sector privado. El resultado de este proceso legislativo, caracteri-

³⁵ Senado de la República, “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República, se abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos legales”, *Gaceta del Senado*, 7 de octubre de 2020, disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/112932 (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2023).

³⁶ Algunos de estos pronunciamientos aparecen en: Delgadillo Pérez, Ana Lorena, *Pasos atrás en el combate a la impunidad. ¿Necesita la Fiscalía General una nueva ley?*, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, disponible en: https://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2021/01/perliminar_final_PasosAtras.pdf; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “La CIDH llama a México a asegurar que cualquier modificación a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República se debata con amplia participación ciudadana y se adecue a los compromisos internacionales en derechos humanos”, *Comunicado 037/2021*, disponible en: <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/037.asp> (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2023).

zado por la prisa y el hermetismo, fue la publicación de la Ley de la Fiscalía General de la República en mayo de 2021 (en adelante, nueva Ley).³⁷

La nueva Ley redujo los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que con tanto esfuerzo se habían colocado en la Ley Orgánica y eliminó salvaguardas para la autonomía de la Fiscalía y la de los altos fiscales, así como derechos de las víctimas y obligaciones de la institución. Algunos de los retrocesos más significativos fueron:

- La supresión del derecho de las víctimas para solicitar la facultad de atracción cuando las autoridades locales exhiban inactividad o ineficacia.
- El debilitamiento del Mecanismo de Apoyo Exterior para Búsqueda e Investigación de personas migrantes al reducir las responsabilidades de la fiscalía a participar como una “entidad autónoma”, a pesar de ser el órgano rector original del mencionado mecanismo.
- La disminución de la independencia técnica de fiscales, al establecer que peritos y analistas deben actuar conforme al mando y autoridad, en lugar de asegurar que sus intervenciones siempre obedezcan a su conocimiento científico y técnico.
- La adopción de la metodología del caso por caso, en detrimento del enfoque para investigar fenómenos criminales representa un retroceso, especialmente en la resolución de casos de macrocriminalidad, como graves violaciones de derechos humanos, corrupción y delincuencia organizada.
- La eliminación de condiciones para la participación ciudadana en la elaboración del Plan Estratégico de Procuración de Justicia, que define las metas institucionales, así como en la designación de fiscales especializados, constituyó un menoscabo a los mecanismos de transparencia y control ciudadano.
- El desconocimiento del servicio de carrera como elemento fundamental en la transformación de la fiscalía es evidente. La falta de una depuración objetiva del personal que se ajuste a las necesidades actuales en la procuración de justicia representa una omisión significativa en el proceso de transformación institucional.

³⁷ *Diario Oficial de la Federación*, “Decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República, se abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos legales”, 20 de mayo de 2021, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFGR.pdf> (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2023).

Es crucial tener en cuenta todo esto, ya que un país que se compromete seriamente a poner fin a la violencia no debilita su aparato de procuración de justicia, sino que lo fortalece. Cuando no existe la voluntad política necesaria para que las fiscalías investiguen los delitos de gran envergadura y la corrupción sistémica, convirtiéndose más bien en instrumentos al servicio del poder, resulta imposible reducir la impunidad y, por ende, controlar la violencia. La presencia militar en las calles carece de utilidad si no hay fiscalías competentes que respalden las investigaciones y acusaciones relacionadas con las personas detenidas.

IV. LA RECONSTRUCCIÓN DE LAS FISCALÍAS

Ante la falta de voluntad política por parte de las autoridades para transformar estructuralmente las fiscalías, es fundamental focalizar los esfuerzos en transformaciones que resulten efectivas e impulsar la participación de la sociedad civil para recuperar el músculo social que fue motor para el ejercicio de *#FiscalíaQueSirva* y colocar a las fiscalías en el centro del debate sobre violencia e impunidad.

A lo largo de su trayectoria, la Fundación para la Justicia ha representado a cerca de 240 familias de víctimas de desaparición, ejecución, entre otras graves violaciones a derechos humanos, principalmente de la población migrante. Se trata de casos que suelen permanecer en la impunidad, en buena medida por las barreras legales, sociales y culturales a las que se enfrentan las víctimas migrantes, pero también por la forma en que históricamente se ha procurado justicia: caso por caso, es decir, de manera aislada, cuando estas graves violaciones a derechos humanos suelen cometerse a través de redes de macrocriminalidad, cuya investigación requiere un enfoque completamente distinto. Desde la Fundación para la Justicia hemos podido observar de primera mano las principales necesidades para la transformación de las fiscalías, mismas que se concentran en:

1. *Romper con las prácticas institucionales, entre ellas la revictimización, la burocracia y el hiperformalismo*

Son prácticas que entorpecen terriblemente el proceso de acceso a la justicia y que le han hecho mucho daño no sólo a las fiscalías sino también a muchas instituciones mexicanas, y es la mejor herramienta para que las cosas no funcionen.

Desde la Fundación para la Justicia litigamos casos de masacres y desapariciones de personas migrantes y nos hemos enfrentado muchas veces a ambas problemáticas, además del maltrato a las víctimas y la criminalización de nuestro trabajo. En el caso de la masacre de Cadereyta, nos tardamos tres años en que nos autorizaran como abogados y abogadas, tres años en los que no estábamos litigando la macrocriminalidad transnacional o la culpabilidad del Ejército, sino que el litigio estaba enfocado en lo básico: representar a las víctimas.

Lo mismo nos pasó en el caso de las fosas clandestinas de San Fernando o San Fernando II. Cerca de ocho años sólo para acceder al expediente. Esto es una muestra de que la fiscalía ve a las víctimas y a sus defensores como enemigos, cuando debiéramos ser sus principales aliados. Esas son las fiscalías que tenemos, instituciones que no respetan el derecho de las víctimas a ser representadas ni respetan sus derechos mínimos. No hay manera de entrar a los expedientes a ver lo fundamental, lo de fondo, como la macrocriminalidad transnacional, sí nos están obstaculizando desde lo básico.

2. Romper con la estructura de investigación de caso por caso

Es fundamental reconocer que la segmentación de los casos y el fraccionamiento de la información obstaculizan el acceso a la verdad y a la justicia. La metodología de caso por caso no funciona, cansa a los y las fiscales pues es ineficiente. Específicamente en casos que implican el análisis de la macrocriminalidad, las víctimas han exigido estudiarlos a partir de un fenómeno criminal complejo, que permitiría resolver diversos casos de manera paralela. La especialización es una gran herramienta para abordar las interseccionalidades, pero no justifica el tener un área para cada grupo poblacional o para cada delito, porque esta estrategia más que abonar a la mirada integral de los fenómenos complejos, fragmenta y obstaculiza el acceso a la justicia.

Un ejemplo de esto es que la Fundación para la Justicia desarrolló una estrategia jurídica y una metodología para contribuir a la mejora en la investigación de los casos de desaparición y masacres de personas migrantes ocurridos en Tamaulipas. Para ello, en 2019 impulsó la concentración de cinco casos emblemáticos acompañados por la Fundación en una misma unidad de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos: la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes (en adelante, UIDPM). Lo anterior, con el fin de que dichos casos fueran investigados por un área especializada y con una perspectiva macrocriminal, transnacional y atendiendo a las graves violaciones a derechos humanos que suponen.

Como resultado de estas acciones, en febrero de 2020, los cinco casos fueron efectivamente radicados en la UIDPM. Después de esta gran labor nos encontramos con que la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, argumentó no tener los conocimientos ni las facultades para investigar crimen organizado, el mero supuesto de incapacidad y falta de facultades resulta ilógico. No se justifica que el área que ve la desaparición, el secuestro, los asesinatos, el tráfico y la trata de personas migrantes no pueda mirar el fenómeno de criminalidad organizada y por lo tanto no pueda utilizar las herramientas para hacer investigaciones adecuadas.

La propuesta es estudiar el fenómeno criminal de forma integral y que en una misma área se incluyan las especializaciones necesarias de manera tal en que, dependiendo del fenómeno criminal que se esté observando, se identifique la especialización necesaria para abordarlo y se generen áreas multidisciplinarias que permitan abordar los casos de una manera integral.

3. *Constituir comisiones especiales*

En varios de los casos de masacres en los que interviene la Fundación para la Justicia, se puede observar la mano del Ejército, ya sea porque tenía a su cargo la vigilancia de carreteras, porque sabían sobre los secuestros de migrantes y las desapariciones forzadas que se estaban llevando a cabo con la participación de diversos agentes del Estado, o porque les tocó intervenir en el levantamiento de cuerpos y evidencia o detener personas imputadas.

En la práctica, y dentro de las investigaciones, ha sido imposible obtener del Ejército toda la información documentada de su participación, al menos, en los hallazgos de las fosas de San Fernando, Tamaulipas. Pareciera que el Ministerio Público no les pudiera interpelar para que cumplan con sus responsabilidades en el marco de una investigación penal que implica la comisión de graves violaciones a los derechos humanos.

Dada la participación de agentes del Estado en este tipo de casos, uno se enfrenta a una impunidad absoluta y una incapacidad para que la fiscalía investigue a los agentes que pudieran estar involucrados (por acción u omisión). Con las fiscalías que contamos, casos como éstos —con múltiples víctimas de diversas nacionalidades, en un esquema de macrocriminalidad transnacional, donde hay participación del Estado y donde se cometieron varios delitos— difícilmente podrán resolverse. Se tienen que buscar otras vías.

El Comité de la Organización de las Naciones Unidas contra las Desapariciones Forzadas visitó México en noviembre de 2021 y lamentó com-

probar que continúa una situación generalizada de desapariciones en gran parte del territorio mexicano. El Comité destacó que la población migrante es particularmente vulnerable en la problemática de la desaparición, y señaló ante esta realidad la necesidad de crear una “comisión especial multidisciplinaria para la investigación de desapariciones y masacres contra personas migrantes, que esté conformada por expertos nacionales e internacionales y que apoye las investigaciones de los hechos con perspectiva regional”.³⁸

Las comisiones especiales se han utilizado en la región como medidas extraordinarias de investigación en casos de graves violaciones de derechos humanos para esclarecer los hechos y garantizar el derecho de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación en determinados contextos de violencia.

La propuesta de las familias y de las organizaciones que les acompañamos, como la Fundación para la Justicia, es que esta comisión esté bajo el cobijo de las Naciones Unidas, y cuente con expertos/as nacionales e internacionales para que puedan apoyar en la investigación de los casos de masacres y desapariciones de personas migrantes.

Para cumplir con su función, sugerimos que la comisión tenga autonomía técnica para que pueda sacar a la luz las causas de la violencia sistémica en México, garantizando a las víctimas el derecho a la no repetición; apoyar investigaciones para combatir la impunidad; crear o fortalecer nuevas metodologías para investigar casos transnacionales complejos y graves violaciones de derechos humanos, además de realizar trabajos, recomendaciones y conclusiones que podrán ser tomados en consideración por la Fiscalía General de la República.

Hasta la fecha, la Fiscalía General de la República, a través de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, ha aceptado el apoyo técnico de la Organización de las Naciones Unidas y esa aceptación ha sido comunicada el 23 de agosto de 2022 a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. La Fundación se ofreció y presentó a la Fiscalía de Derechos Humanos una hoja de ruta para implementar esa decisión; sin embargo, la Fiscalía General de la República no ha demostrado la voluntad política necesaria para consolidar este

³⁸ Comité contra la Desaparición Forzada, “Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México al amparo del artículo 33 de la Convención”, México CED/C/R.9, disponible en: <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2022/04/Informe-de-visita-a-MX-del-Comite-contra-la-Desaparicion-Forzada-abril-2022.pdf> (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2023).

mecanismo, por lo que desde la sociedad civil seguiremos impulsando vías alternativas de justicia.

Establecer una comisión especial en México podría sentar sólidos precedentes en la región; los países centroamericanos podrían unirse a esta iniciativa, ya que se necesita colaboración transnacional para investigar las redes criminales que operan en múltiples naciones. La creación de esta comisión especial marcaría un primer paso para garantizar el derecho a la verdad y la justicia de las personas migrantes.

V. CONCLUSIÓN

Desde la puesta en marcha de la política de combate al narcotráfico implementada a finales de 2006, las organizaciones de derechos humanos nos hemos opuesto a la militarización de la seguridad pública y de otras tareas de la vida civil mexicana. Desde gobiernos anteriores se ha ido involucrando al Ejército en muchas otras tareas que deberían estar en manos de civiles y, por lo tanto, a cargo de otras dependencias del Estado. Como se ha mencionado, de acuerdo con el Índice Nacional de Militarización del CIDE, de 2007 a 2021 se ha encargado al Ejército realizar 133 tareas correspondientes a otras dependencias del gobierno federal, y 101 correspondientes a autoridades de los estados y municipios. A esto le sumamos la intervención del Ejército en tareas de salud durante la pandemia y la militarización de la política migratoria.

Sobre esta última, la política migratoria ha sido militarizada debido a que ha habido un cambio en la normatividad para que sea el Ejército el que se encargue de intervenir en tareas migratorias; se ha sumado personal con formación castrense a cargos de dirección del Instituto Nacional de Migración, lo cual ha impactado en su conducción y en sus políticas; en los hechos, es la Guardia Nacional, compuesta y formada mayoritariamente por militares, quienes controlan los flujos migratorios, cumpliendo con esto las peticiones del gobierno estadounidense.³⁹ La consecuencia es un mayor número de violaciones a derechos humanos cometidos contra las personas solicitantes de asilo y migrantes, que no siempre quedan debidamente registradas ni investigadas.

A pesar de que se afirmó que la Guardia Nacional se destinaría a combatir la violencia y la criminalidad, la expansión de las funciones del Ejército en diversos ámbitos refleja un manejo más político en México. Esta

³⁹ Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, “Bajo la bota: ...”, *cit.*

expansión ha superado con creces las intenciones y principios originales del Constituyente y los estándares internacionalmente aceptados.

Si se argumenta que la intención inicial era que el Ejército se ocupara de la gran violencia en el país, los hechos han demostrado lo contrario. Adicionalmente, la estrategia está mal diseñada porque, en caso de funcionar, todas las detenciones llegarían a las fiscalías y no se ha realizado un ejercicio de fortalecimiento a estas instituciones, por el contrario, se han debilitado y no se les ha dotado de herramientas para investigar a autoridades del Estado cuando son cómplices o parte de esta gran criminalidad y gran corrupción.

Existió un intento de fortalecer las fiscalías que se plasmó en el ejercicio de parlamento abierto para la construcción de la Ley Orgánica de la Fiscalía. En este ejercicio un actor clave fue el colectivo *#FiscalíaQueSirva*, que logró agrupar a más de 150 organizaciones de la sociedad civil, colectivos de víctimas, personas de la academia y activistas.

En esta Ley se incluyeron bases y principios para iniciar la transformación de la Fiscalía General de la República, tendientes a generar mecanismos de gestión y de investigación. Entre ellos se destacan la regulación de requisitos y procesos para el nombramiento del fiscal general y de los fiscales especiales; la reorganización de las áreas para formar equipos de trabajo que respondan de mejor manera frente a los fenómenos de gran corrupción y gran impunidad; la participación ciudadana; mecanismos de control y de rendición de cuentas; mecanismos para integrar equipos especiales en casos de graves violaciones a derechos humanos y gran corrupción; la creación de un verdadero servicio de carrera, entre otros.

Resulta ingenuo pensar en reducir la violencia militarizando a un país y no fortaleciendo las fiscalías para reducir la impunidad. Es improrrogable la transformación de las fiscalías, pues la impunidad está mandando el mensaje de que la violencia está permitida.

La Fundación para la Justicia acompaña y representa a familiares de cinco masacres de personas migrantes ocurridas en México, y ha constatado la falta de capacidades técnicas y de voluntad por parte del Estado mexicano para llevar justicia a estos casos. Algunas de estas masacres ocurrieron hace más de diez años y aún permanecen en la impunidad.

En la actualidad, la Fiscalía General de la República carece de la estructura necesaria para investigar y analizar estos casos; la segmentación y fragmentación de la información presenta grandes obstáculos para el acceso a la verdad y contribuye a la impunidad. A la autonomía cuestionable de la Fiscalía se suma la escasa o nula colaboración entre países, instituciones y los diversos actores involucrados en la investigación.

Ante la impunidad histórica en estos casos, resulta crucial abrir brechas en este fenómeno a través de esfuerzos particulares. Se busca generar vías alternativas con el respaldo de personas expertas independientes y de organismos defensores de derechos humanos, como la comisión especial promovida por la Fundación para la Justicia en colaboración con otras organizaciones y comités de familiares de personas migrantes desaparecidas y ejecutadas durante su tránsito por México.

Para que todo esto suceda se requiere una sola cosa: la voluntad política de nuestros gobiernos para reducir la impunidad y así reducir la violencia y no depender de medidas contrarias a los derechos humanos y a estándares internacionales. Sólo la sociedad organizada junto con las víctimas podrá empujar la verdadera transformación de la justicia en este país.

VI. REFERENCIAS

- BADILLO, Diego, “Ejército realiza más de 240 tareas de otras dependencias”, *El Economista*, 11 de septiembre de 2022, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Ejercito-realiza-mas-de-240-tareas-de-otras-dependencias-20220909-0069.html> (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2023).
- Causa en Común y Observatorio de la Guardia Nacional, “Cuarto reporte del Observatorio de la Guardia Nacional y la militarización en México: Guardia Nacional, 4 años de una definición militarista”, México, 2023, disponible en: https://causaencomun.org.mx/observatorioguardiafyfuerzasarmadas/wp-content/uploads/2023/07/4to-informe-OGN_VFweb.pdf (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2023).
- Causa en Común, “Informe 2021 del Observatorio de la Guardia Nacional y la Militarización en México”, México, 2022, disponible en: <http://causaencomun.org.mx/observatorioguardiafyfuerzasarmadas/> (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2023).
- Centro de Investigación y Docencias Económicas, *Índice Nacional de Militarización: Una radiografía de los procesos de Militarización en México*, 2021, disponible en: <https://pppdata.politicadedrogas.org/PPD/INM/files/INM-Report.pdf> (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2023).
- Comisión Interamericana de Derecho Humanos, “La CIDH llama a México a asegurar que cualquier modificación a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República se debata con amplia participación ciudadana y se adecue a los compromisos internacionales en derechos humanos”, *Comunicado 037/2021*, disponible en: <https://www.oas.org/es/CIDH/>

jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/037.asp (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2023). _

Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, “Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas”, disponible en: <https://versionpublicar-npdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index> (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2023).

Comité contra la Desaparición Forzada, “Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México al amparo del artículo 33 de la Convención”, México CED/C/R.9, disponible en: <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2022/04/Informe-de-visita-a-MX-del-Comite-contr-la-Desaparicion-Forzada-abril-2022.pdf> (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2023).

DELGADILLO PÉREZ, Ana Lorena, *Pasos atrás en el combate a la impunidad. ¿Necesita la Fiscalía General una nueva ley?*, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, disponible en: https://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2021/01/perliminar_final_PasosAtras.pdf (fecha de consulta 5 de septiembre de 2023).

El Universal, “Desde luego que un militar puede ser presidente si se somete a las urnas: Adán Augusto”, 22 de octubre de 2022, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/estados/desde-luego-que-un-militar-puede-ser-presidente-si-se-somete-las-urnas-adan-agusto/> (fecha de consulta: 10 de septiembre).

Fiscalía General de la República, “Conferencia de prensa del Fiscal General de la República”, *Comunicado 216/19*, disponible en: <https://www.gob.mx/fgr/prensa/comunicado-fgr-216-19-conferencia-de-prensa-del-fiscal-general-de-la-republica-sobre-los-primeros-100-dias-de-la-institucion> (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2023).

Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, *Estándares internacionales sobre la autonomía de los fiscales y las fiscalías*, México, 2017, disponible en: <https://www.fundacionjusticia.org/nueva-publicacion-estandares-internacionales-la-autonomia-los-fiscales-las-fiscalias/> (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2023).

Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, “Pasos atrás en el combate a la impunidad: ¿necesita la Fiscalía General una nueva Ley?”, México, 2021, disponible en: <https://www.fundacionjusticia.org/pasos-atras-en-el-combate-a-la-impunidad/> (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2023).

Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, “Bajo la bota: militarización de la política migratoria en México”, 2022, disponible

en: <https://www.fundacionjusticia.org/bajo-la-bota-militarizacion-de-la-politica-migratoria-en-mexico/> (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2023).

GARCÍA, Carolina, “Así era cuando AMLO prometía regresar a los militares a los cuarteles”, *El Universal*, México, 6 de septiembre de 2022, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/asi-era-cuando-amlo-prometia-regresar-los-militares-los-cuarteles/> (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2023).

Impunidad Cero, “Impunidad en homicidio doloso y feminicidio 2022”, México, diciembre de 2022, disponible en: <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/175/contenido/1669895146I15.pdf> (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2023).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Defunciones por homicidio, enero a diciembre de 2022”, *Comunicado de Prensa núm. 418/23*, 25 de Julio de 2023, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/DH/DH2022.pdf> (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2023).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2021 (ENVIPE)*, México, 2021, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2021/> (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2023).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública (ENVIPE 2022)*, septiembre 2022, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2022/doc/envipe2022_presentacion_nacional.pdf (fecha de consulta: 7 de septiembre de 2023).

MARTÍNEZ, César, “Desaparece una persona cada hora en el Sexenio de AMLO”, *A dónde van los desaparecidos*, 1 de junio de 2023, disponible en: <https://adondevanlosdesaparecidos.org/2023/06/01/desaparece-una-persona-cada-hora-en-sexenio-de-amlo/> (fecha de consulta: 7 de septiembre de 2023).

MONROY, Jorge, “Prevalece la Corrupción en el Instituto Nacional de Migración”, *El Economista*, 7 de abril de 2021, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Prevalece-corrupcion-en-el-Instituto-Nacional-de-Migracion-20210406-0139.html> (fecha de consulta: 7 de septiembre de 2023).

MOTA, Dinorah, “Desde luego que un militar puede ser presidente si se somete a las urnas: Adán Augusto”, *El Universal*, 22 de octubre de 2022, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/estados/desde-luego-que-un-militar-puede-ser-presidente-si-se-somete-las-urnas-adan-augusto/> (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2023).

QUINTERO, María Eloísa, *Macrocriminalidad y corrupción. Cinco herramientas de combate e investigación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6577/22.pdf> (fecha de consulta: 7 de septiembre de 2023).

SEMPLE, Kirk y VILLEGAS, Paulina, “México aprueba una Guardia Nacional de sesenta mil elementos que, según sus críticos, es más de lo mismo”, 1 de marzo de 2019, disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2019/03/01/espanol/america-latina/guardia-nacional-mexico.html> (fecha de consulta: 7 de septiembre de 2023).

Senado de la República, “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República, se abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos legales”, *Gaceta del Senado*, 7 de octubre de 2020, disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/112932 (fecha de consulta: 7 de septiembre de 2023).

STORR, Samuel, “¿Qué es la Guardia Nacional (en 2023)?”, *Descifrando la Conferencia de Prensa Presidencial*, México, 18 de abril de 2023, disponible en: <https://seguridadviciivil.iberomx/2023/04/18/que-es-la-guardia-nacional-en-2023/> (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2023).

TABLANTE, Carlos y MORALES ANTONIAZZI, Mariela, “Impacto de la corrupción en los derechos humanos”, 2018, disponible en: <https://www.cor-teidh.or.cr/tablas/r37786.pdf> (fecha de consulta: 7 de septiembre de 2023).

CAPÍTULO DECIMOPRIMERO

“ABRIR LAS PUERTAS, PERO ¿HASTA DÓNDE?” LÍMITES PARA LA VERDAD Y EL ESCLARECIMIENTO EN LAS INVESTIGACIONES OFICIALES SOBRE DESAPARICIÓN DE PERSONAS EN MÉXICO

*«La gravedad del momento actual en México no
admite mayor dilación»**

Silvia DUTRÉNT BIELOUS**
Jonathan LÓPEZ GARCÍA***

SUMARIO: I. *Antecedentes. La guerra sucia y los informes sobre la desaparición forzada.* II. *Mecanismos implementados para atender la desaparición en el marco de la guerra contra las drogas.* III. *Las contradicciones entre el discurso oficial y el curso real de las investigaciones actuales sobre desaparición.* IV. *Balance y propuestas tentativas.* V. *Bibliografía.*

En torno a los procesos de esclarecimiento de las graves violaciones ocurridas dentro del arco temporal que cubrió la Guerra Fría a la actualidad en México, este trabajo está centrado en el derecho a la verdad porque se le considera

* CMDPDH, “Propuesta ciudadana para la construcción de una política sobre verdad, justicia y reparación a las víctimas de la violencia y de las violaciones a derechos humanos”, Ciudad de México, CMDPDH, julio de 2019, disponible en: <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-justicia-transicional-2019.pdf>.

** Doctora en estudios latinoamericanos por la UNAM. Profesora-investigadora titular del Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”.

*** Maestro en sociología política por el Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”.

la base para la justicia, la reparación integral, las medidas de no repetición y las políticas de la memoria. Aunque verdad y justicia se encuentran estrechamente interrelacionadas, el texto se enfoca principalmente en los retos de la verdad en torno a la crisis de desaparición de personas que azota al país desde la implantación de una política militarizada de lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, se reconoce que existen antecedentes que son pertinentes recuperar.

En adelante se hace un balance de los retos y encrucijadas principales que presenta la institucionalidad creada para atender desde el Estado la búsqueda de personas desaparecidas y, por tanto, determinar la verdad. En consecuencia, lo que se identifica es a las fuerzas armadas como la puerta final con la que se topan los esfuerzos de esclarecimiento histórico para las desapariciones cometidas en el pasado reciente, perpetradas por actores estatales y paraestatales. Así también lo es para las desapariciones actuales, atribuidas principalmente a grupos del crimen organizado que actúan en connivencia con fracciones del Estado.

I. ANTECEDENTES. LA GUERRA SUCIA Y LOS INFORMES SOBRE LA DESAPARICIÓN FORZADA

Para esclarecer la situación de las desapariciones como delitos de lesa humanidad que se han producido en territorio mexicano, se vuelve necesario establecer antecedentes de los mecanismos implementados en México previos a lo que se ha denominado la guerra contra el narcotráfico, declarada por el presidente Felipe Calderón en 2006. Es decir, se trata de procurar un rápido recorrido de las vías transitadas desde el momento en que se reconoció la necesidad de investigar el fenómeno de la desaparición, como consecuencia de la represión política.

En México se habla de la guerra sucia¹ para referirse al periodo en el que hubo una fuerte contrainsurgencia hacia las disidencias que habían

¹ El término es controvertido en México como lo es en otros países, pero “siempre es referido a un Estado que recurrió a la ilegalidad para acabar con la oposición, pacífica o armada, colocándose fuera de sus propios preceptos en materia de derechos humanos”. Dutrénit Bielous, Silvia y Varela Petito, Gonzalo, *Tramitando el pasado: violaciones de los derechos humanos y agendas gubernamentales en casos latinoamericanos*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2010, p. 231. De acuerdo con Aurelia Gómez, la CNDH fue la primera institución en introducir en sus informes el término guerra sucia para justificar el uso de la violencia estatal y no afectar la reputación del Ejército. Gómez, Aurelia, *Entre fuegos, memoria y violencia de Estado. Los textos literarios y testimoniales del movimiento armado en México*, Raleigh, Carolina del Norte, Editorial a Contracorriente,

optado por la vía armada entre finales de la década de 1960 y principios de los ochenta, por ello, en el marco de la Guerra Fría se consideraba a las víctimas una suerte de enemigo interno que había que eliminar a toda costa. No obstante, la represión política no sólo se ejerció contra quienes tomaron el camino de la lucha armada, sino que también recayó en militantes sindicales, estudiantiles y políticos.

En las siguientes líneas se intenta un acercamiento a esas realidades, a partir de los informes oficiales, delineando una posible respuesta a cómo se fue procesando la demanda por verdad en torno a la desaparición de personas.

El primer informe sobre desaparición se remonta a 1979. Durante el sexenio de José López Portillo (1976-1982), Óscar Flores Sánchez, como procurador general de la República, presentó una investigación sobre los presuntos desaparecidos políticos denunciados por familiares de integrantes de organizaciones armadas en Guerrero entre 1971 y 1978. Este documento representó un recurso institucional para invisibilizar el problema.²

En una conferencia de prensa convocada para el 20 de enero de 1979, el procurador afirmó que 154 de las 314 personas desaparecidas o no localizadas habían muerto en enfrentamientos con las fuerzas del orden y que las demás se encontraban prófugas o habían muerto sin ser identificadas. En el documento se negaba, asimismo, la existencia de la Brigada Blanca,³ que hubiera cárceles clandestinas y que en el Campo Militar número 1 se recluyeran a presos civiles. Aseguró también que ni la Policía ni el Ejército torturaban y que ya no había guerrilla ni desaparecidos políticos en México.⁴

Para terminar, la manera en que el procurador Flores Sánchez justificó las desapariciones fue argumentando que no había desaparecidos propiamente, sino personas de las que se desconocía su paradero, pero que algunas habían sido localizadas. Igualmente, afirmó que algunos integrantes

2020, p. 57. Para una discusión más amplia al respecto, véase López García, Jonathan, “Las deudas del pasado y las urgencias del presente. Guerra sucia y políticas públicas de la memoria en México (2001-2021)”, tesis de maestría en Sociología Política, México, Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”, 2022.

² Gamiño Muñoz, Rodolfo, *La patria de los ausentes. Un acercamiento al estudio de la desaparición forzada en México*, México, Universidad Iberoamericana, 2020, pp. 43 y 44.

³ La Brigada Blanca, o Brigada Especial, fue un grupo de élite compuesto por elementos de corporaciones policiaco-militares creado en 1976 con el objetivo de exterminar a los grupos guerrilleros, particularmente a la Liga Comunista 23 de Septiembre. Castellanos, Laura, *México armado 1943-1981*, México, Ediciones Era, 2017, p. 266.

⁴ Gamiño Muñoz, Rodolfo. “Los orígenes de la «verdad histórica». Los primeros informes sobre la desaparición forzada de personas en México”, *Estudios de Historia y Sociedad*, vol. 41, núm. 161, 2020, 2020, p. 3, disponible en: <https://doi.org/10.24901/rehs.v40i161.662>.

de las organizaciones armadas en realidad estaban prófugos o que habían sido acusados de traición y ajusticiados por sus compañeros, o inclusive que habían muerto en riñas con grupos antagónicos o en enfrentamientos con narcotraficantes y contrabandistas.⁵

Una década después, en el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el Estado mexicano intentó acoplarse a la tendencia regional e internacional en materia de protección de derechos humanos con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) el 5 de junio de 1990.⁶ En ese mismo año, el Consejo Consultivo de la CNDH acordó la creación del Programa Especial sobre Presuntos Desaparecidos (Predes) el 18 de septiembre.⁷

Poco tiempo después, entre 1990 y 1992, la CNDH, por instrucción del presidente, creó con la Procuraduría General de la República (PGR) una comisión interinstitucional para investigar los casos de los desaparecidos políticos, particularmente en el estado de Guerrero. Presidida por el *ombudsman* Jorge Carpizo (1990-1993), la CNDH realizó una investigación que daba cuenta de 206 casos de personas denunciadas como desaparecidas.⁸ El informe Carpizo, como se le llamó posteriormente, fue el documento titulado: *Informe de la investigación sobre presuntos desaparecidos en el estado de Guerrero durante 1971 a 1974*.⁹

Este informe retomó como antecedente aquel presentado por el procurador Flores Sánchez, con la diferencia de que ahora se reconocía la existencia de posibles personas desaparecidas en la región. El denominado informe Carpizo fue una investigación centrada en las actividades realizadas por el Partido de los Pobres en el estado de Guerrero, que incluye datos sobre los enfrentamientos entre el grupo armado de Lucio Cabañas y las fuerzas de seguridad del Estado mexicano. Este documento consta de 112 páginas y fue elaborado con pocas fuentes documentales, su principal referencia es el informe de Oscar Flores. El documento fue complementa-

⁵ *Ibidem*, pp. 19 y 20.

⁶ Dutrénit, Silvia y Argüello, Libertad, “Una gestión atrapada. El caso de la FE-MOSPP”, en Castañeda, Fernando *et al.* (coords.), *La crisis de las instituciones políticas en México*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2011, p. 116.

⁷ Comisión Nacional de Derechos Humanos, recomendación 26/2001, 27 de noviembre de 2001, p. 1, disponible en: https://odim.juridicas.unam.mx/sites/default/files/CNDH%20-%20Rec%202001_26.pdf.

⁸ Jiménez, Alejandro, “Epílogo: sombras de impunidad”, en Castellanos, Laura, *México armado 1943-1981*, México, Ediciones Era, 2017, pp. 315 y 316.

⁹ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe de la investigación sobre presuntos desaparecidos en el Estado de Guerrero durante 1971 a 1974*. (Informe Carpizo), México, s. f., disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/2001_guerrascia.pdf.

do con información hemerográfica y 12 testimonios de informantes anónimos. Para Rodolfo Gamiño, un aporte no intencionado del informe es que permite delinear los patrones de desaparición de personas en el estado de Guerrero, en el marco de un contexto de enfrentamientos civiles contra las fuerzas del Estado.¹⁰

La lógica de la desaparición, presentada tanto en el informe de Oscar Flores como en el informe Carpizo, fue justificada y legitimada como el saldo de los enfrentamientos entre el Ejército y grupos irregulares en el marco de una guerra sostenida contra un enemigo interno.¹¹ Bajo esta lógica doctrinaria, los desaparecidos habían sido parte o mantenían vínculos con el grupo armado de Lucio Cabañas, por lo tanto, eran disidentes que atentaban contra la estabilidad del sistema político y eran susceptibles de ser eliminados.¹²

En el marco de la elección presidencial que pondría fin a más de siete décadas de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Vicente Fox, como candidato por el Partido Acción Nacional (PAN), hizo alusión por primera vez a las desapariciones forzadas en el debate del 26 de mayo de 2000.¹³ En medio de la campaña, Fox ofreció la creación de una comisión de la verdad como parte de una estrategia para apelar al voto útil de sectores de izquierda. Desde aquel momento, se abrió una discusión pública que se extendería desde las elecciones hasta el primer año de gobierno en 2001.¹⁴ No obstante, el gabinete de Fox bloqueó el proyecto de Comisión de la Verdad encargado a Adolfo Aguilar Zinser, el cual incorporaba dos grandes líneas de acción: una comisión para los crímenes del pasado y otra comisión para la transparencia y rendición de cuentas que atendería los principales casos de corrupción.¹⁵

¹⁰ Gamiño Muñoz, Rodolfo, “La patria...”, *cit.*, pp. 45 y 46.

¹¹ La doctrina de seguridad nacional fue un concepto de defensa desarrollado en Estados Unidos durante la Guerra Fría, para el cual se concibe la existencia de un enemigo interno al que es necesario combatir para garantizar la seguridad hemisférica. Véase Leal Buitrago, Francisco, “La doctrina de seguridad nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur”, *Revista de Estudios Sociales*, núm. 15, 1 de junio de 2003, disponible en: <http://journals.openedition.org/revestudsoc/26088>.

¹² Gamiño Muñoz, Rodolfo, “Los orígenes...”, *cit.*, pp. 10-12.

¹³ López García, Jonathan, *La FEMOSPP y la disputa del pasado. Justicia transicional y políticas de la memoria en México*, tesis de licenciatura en Historia, México, Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”, 2020, p. 109.

¹⁴ López García, Jonathan, “Las deudas...”, *cit.*, p. 63.

¹⁵ Aguilar Zinser, Adolfo *et al.*, *Propuesta de Comisión de la Verdad*, s. f., disponible en: http://www.sergioaguayo.org/images/PDF_COLUMNA/Propuesta_de_Comision_de_la_verdad.pdf.

Después de la cancelación del proyecto de Comisión de la Verdad, la CNDH contribuiría a definir la vía para procesar el pasado autoritario. Y en una ceremonia en el Archivo General de la Nación, el 27 de noviembre del 2001, el *ombudsman* José Luis Soberanes presentó el *Informe especial sobre las quejas en materia de desapariciones forzadas ocurridas en la década de los 70 y principios de los 80*.¹⁶ En esa misma ocasión emitió la recomendación 26/2001 en la que encomiaba la creación de una fiscalía especial, en vez de una comisión de la verdad que no era un mecanismo vinculante.¹⁷ Fue así como después de un largo debate para procesar el pasado autoritario, el Ejecutivo federal se inclinó por la creación de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (Femospp), inserta dentro de la estructura de la PGR.¹⁸

El avance del que se podría denominar Informe Soberanes, como sugiere Adela Cedillo, es que la CNDH tuvo acceso a los documentos de la Dirección Federal de Seguridad (DFS), la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS) y la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena).¹⁹ Al mismo tiempo, la investigación recolectó 544 testimonios, pero en seguimiento de una recomendación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), aunque asumió el criterio de que los testimonios no tenían valor probatorio para acreditar las desapariciones. Entonces, puede considerarse que hubo una falla muy grave al admitir que el testimonio no constituía una prueba, ya que en cualquier otra parte del mundo es una fuente reconocida para probar la desaparición forzada ante la ausencia de registros documentales u otro tipo de evidencia.²⁰

El informe tampoco tomó en cuenta las diferencias en tratamiento que el aparato estatal dio a los desaparecidos del medio rural y el medio urbano. Se limitó a investigar los 532 casos denunciados y rasuró el número de víctimas al concluir que sólo existían 272 casos de personas que fueron víctimas

¹⁶ Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), Informe Especial sobre las Quejas en Materia de Desapariciones Forzadas Ocurridas en la Década de los 70 y Principios de los 80, México, CNDH, 2001, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2001_Desapariciones70y80.pdf.

¹⁷ CNDH, “Recomendación 26/2001”, *cit.*

¹⁸ Dutrénit, Silvia y Argüello, Libertad, *op. cit.*

¹⁹ Cedillo, Adela, “El análisis de contexto como herramienta para la investigación de violaciones graves de derechos humanos”, Conferencia en Seminario “Violaciones graves de Derechos Humanos: las víctimas al centro”, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2 de agosto de 2023, disponible en: <https://youtu.be/sHWVGx2JfcQ>.

²⁰ *Idem.*

de prisión, interrogatorio y eventual desaparición forzada por parte de distintos servidores públicos.²¹

Finalmente, el documento minimizó las dimensiones de la represión estatal y no tomó en cuenta el patrón sistemático de violaciones en contra de población civil y combatiente. También trató de implantar la narrativa de que las graves violaciones fueron casos aislados cometidos por servidores públicos que abusaron de su poder. Si bien el foco de interés de la investigación estaba en la desaparición forzada, el informe ignora otros crímenes graves como la tortura, la detención arbitraria, la ejecución extrajudicial y el desplazamiento forzado a la población, estableciendo un fallido análisis de contexto.²²

Después de la presentación del Informe Soberanes de la CNDH, se constituyó por decreto presidencial la Femosppe mediante el acuerdo A/316/06 el 27 de noviembre de 2001, aunque la designación del fiscal especial, Ignacio Carrillo Prieto, ocurrió el 4 de enero de 2002. La estructura de la fiscalía se dividió en tres áreas: jurídico ministerial; análisis de la información e investigación documental; y cooperación, participación ciudadana y vinculación institucional. Además, se planteó la conformación de un comité ciudadano de apoyo y un comité interdisciplinario para proponer medidas de reparación a las víctimas.²³

Mientras que el comité de reparaciones existió sólo en papel, el comité ciudadano se conformó el día mismo de la presentación del plan de trabajo de la Fiscalía Especial, el 20 de marzo de 2002. El acuerdo de creación de la Femosppe establecía que el comité estaría “integrado por ciudadanos de reconocida fama pública y experiencia en la rama jurídica o en la promoción y defensa de los derechos humanos”. Originalmente fue concebido para apoyar las labores de la fiscalía, e incluso se consideró que podría llegar a funcionar como una comisión de la verdad, sin embargo, su rol fue más cercano al de una instancia de seguimiento.²⁴

²¹ *Idem.*

²² *Idem.* Para un estudio más amplio de este documento véase, además de la conferencia de Adela Cedillo: Hirales Morán, Gustavo, *El informe de la CNDH (2001) y los desaparecidos de la guerra sucia*, Taller Editorial La Casa del Mago, 2018.

²³ López García, Jonathan, “Las deudas...”, *cit.*, pp. 63 y 64.

²⁴ Algunos de los miembros que integraron el comité fueron: Denise Dresser, Aleida Gallangos, Miguel Arroyo Ramírez, Vicente Estrada, José Luis Izunza Espinosa, Salvador Martínez della Roca, Luis González de Alba, Joel Ortega Juárez, Ricardo Rocha, Daniel Cazés Menanche, Sergio Zermeño García, Juliana González y Mario Ramírez Salas. López García, Jonathan, “La Femosppe...”, *cit.*, pp. 210-213.

El proyecto inicial de la Femosp pp resultó tan ambicioso que el propio fiscal lo denominó *la solución mexicana*, debido a que pretendía conjugar la justicia retributiva con la justicia penal y la justicia restaurativa, a través de la búsqueda de la verdad y las reparaciones.²⁵ A pesar del entusiasta arranque de labores, los resultados judiciales de la Femosp pp fueron prácticamente nulos. La estrategia jurídica de presentar las matanzas estudiantiles de 1968 y 1971 como genocidio condujo a resultados negativos para la Fiscalía Especial. En el terreno de los tribunales, la Fiscalía recibió varias derrotas atribuibles a múltiples factores, desde la inexistencia de tipos jurídicos adecuados en el Código Penal para juzgar delitos de lesa humanidad, hasta la intervención deliberada de actores del Poder Legislativo y del Judicial para bloquear la justicia penal. Con todo, este intento de llevar ante la justicia a los responsables de crímenes del pasado representa la primera vez que un expresidente, Luis Echeverría Álvarez, era acusado por sus decisiones represivas como mandatario, llegando incluso a estar en arresto domiciliario por su avanzada edad.²⁶

Más allá de los tribunales, es posible considerar que un logro inesperado de la Femosp pp fue la redacción de un informe final en el que se documentaron, con los archivos desclasificados en 2002, las graves violaciones cometidas durante la llamada guerra sucia, entre ellas más de 700 casos de desaparición forzada.²⁷ En diciembre de 2005 el coordinador del informe, José Sotelo Marbán, entregó el borrador final al fiscal especial. Fue entonces cuando el informe encontró sus primeras reticencias para ver la luz, pues fue ocultado hasta su filtración a la prensa y al portal del *National Security Archive* de la Universidad de Washington en febrero de 2006. Después del escándalo mediático, la opinión pública se concentró en el tema de la filtración y dejó de lado el contenido del informe. Tras pasar un largo trabajo de censura y revisión por parte de la PGR, el informe oficial fue dado a conocer el 18 de noviembre de 2006 en la página de la PGR, donde estuvo disponible sólo por unos cuantos días, dejando al descubierto la voluntad política de bloquear los avances en el esclarecimiento alcanzado por el área de investigación histórica de la Fiscalía Especial.²⁸

²⁵ *Ibidem*, p. 150.

²⁶ En torno a una reconstrucción de los vaivenes jurídicos, políticos y sociales de la Femosp pp, en comparación con otras experiencias latinoamericanas para revisar el pasado, véase Dutré nit Bielous, Silvia y Varela Petit o, Gonzalo, *op. cit.*

²⁷ López García, Jonathan, “Las deudas...”, *cit.*, p. 64.

²⁸ *Ibidem*, pp. 65 y 66.

La Femospv fue disuelta el último día del sexenio de Vicente Fox, aunque la decisión se hizo oficial el 26 de marzo de 2007, mediante el acuerdo A/316/07. El informe no fue presentado públicamente y su redacción no tuvo un impacto en las investigaciones ministeriales, ni llegó a ubicar el paradero de los desaparecidos.²⁹ No fue sino hasta 2008 que el Comité 68 impulsó su publicación dentro de una colección de documentos, y recientemente, en 2019, el subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación (Segob), Alejandro Encinas, volvió a hacer pública en Internet la versión sancionada por la PGR.³⁰

Un lustro después, en medio de la guerra contra el narcotráfico, se constituyó la Comisión de la Verdad de Guerrero (2012-2014), entidad federativa donde históricamente existió una situación de oposición armada frente al gobierno, lo que produjo una fuerte contrainsurgencia y casos de desaparición forzada. El 19 de diciembre de 2011 se aprobó, mediante la Ley número 932 de la LIX legislatura del Congreso de Guerrero, la Comisión de la Verdad para la Investigación de las Violaciones a los Derechos Humanos durante la Guerra Sucia de los años Sesenta y Setenta del Estado de Guerrero (Comverdad).³¹ Para los trabajos de la comisión, desarrollados entre mayo de 2012 y octubre de 2014, fue fundamental establecer un patrón sistemático de violaciones a los derechos humanos cometido en aquel estado.³²

El 15 de octubre de 2014 la Comverdad presentó su informe final, elaborado con una intensa investigación documental en el Archivo General de la Nación (AGN) y el acopio de 409 testimonios referentes a 512 casos. Conjuntamente, realizó el trabajo forense para la ubicación de los restos mortales de dos integrantes del Partido de los Pobres. Como resultado de su investigación la Comisión acreditó la existencia de una represión generalizada y sistemática en contra de la población. Así, en su informe final, la Comverdad advirtió la violación masiva a los derechos humanos en el estado de Guerrero, entre las que se incluyeron la desaparición forzada,

²⁹ *Ibidem*, p. 68.

³⁰ El título del borrador original de 2005 fue: “¡Que no vuelva a suceder!, Comisión de trabajo para el Esclarecimiento de la Verdad Histórica de la Femospv”. La versión de 2006 de la PGR se tituló: *Informe histórico presentado a la sociedad mexicana, Femospv*. Sobre las distintas versiones del informe de la Femospv véase López García, Jonathan, “La Femospv y su informe histórico”, 2019, disponible en: https://sitiosdememoria.segob.gob.mx/work/models/SitiosDeMemoria/Documentos/PDF/Breve_semlanza_del_Informe_de_la_FEMOSPVPdf.

³¹ López García, Jonathan, “Las deudas...”, *cit.*, p. 86.

³² *Ibidem*, p. 88.

la ejecución arbitraria, la tortura y la detención arbitraria.³³ En 2021, una segunda edición del informe fue publicada por Artículo 19, la cual incluye, además del material original, una nueva presentación y copiosos anexos documentales.³⁴

Con todo, cada una de las investigaciones que preceden el modelo de atención para la desaparición de personas en el presente ha sido un avance, porque hay un reconocimiento, aunque sea nimio, de un tema urgente y grave que requiere ser esclarecido. Estas extremas violaciones se empezaron a debatir en el espacio público gracias a la movilización de sobrevivientes y familiares de víctimas, y a pesar de que no obtuvieron los resultados esperados en términos de progreso respecto a la verdad y a la justicia, permitió abrir una puerta desde el Estado con el reconocimiento oficial.

II. MECANISMOS IMPLEMENTADOS PARA ATENDER LA DESAPARICIÓN EN EL MARCO DE LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS

Desde que la desaparición forzada se integró al repertorio de graves violaciones cometidas por el Estado mexicano como forma de represión política desde finales de la década de 1960 han transcurrido significativos cambios en el aparato legal e institucional para responder al problema. Durante los años de la Guerra Fría, como los presentes del nuevo milenio, en el marco de la llamada guerra contra el narcotráfico, el trabajo de los colectivos de familiares de personas desaparecidas ha sido clave en las transformaciones políticas y sociales conducentes a la creación de un marco normativo para dar cauce a las indagaciones sobre la desaparición forzada y la búsqueda de personas. En este arco temporal es posible observar una constante: sin la presión de los colectivos de familiares de personas desaparecidas, constituidos como actores sociopolíticos, o sea, personas y grupos con agencia, el Estado, por iniciativa propia, difícilmente hubiera emprendido acciones para atajar la grave crisis de la desaparición.

³³ *Ibidem*, p. 89. Para mayores detalles sobre este informe, véase Oikión, Verónica, “Dilucidar el laberinto de la desmemoria en la historia reciente. La Comisión de la Verdad del estado de Guerrero”, *Cuicuilco Revista de Ciencias Antropológicas*, vol. 23, núm. 65, pp. 41-69, disponible en: <https://revistas.inah.gob.mx/index.php/cuicuilco/article/view/5143>.

³⁴ Comverdad, *Informe final de actividades. Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero*, 2a. ed., Ciudad de México, Artículo 19 Oficina para México y Centroamérica, agosto de 2021, disponible en: <https://articulo19.org/informe-de-la-comverdad-y-sus-anexos-un-legado-que-contribuye-a-la-lucha-contra-la-impunidad/>.

En gran medida, lo que hoy sucede en México en materia de desaparición de personas corresponde a la acción del crimen organizado, noción que trasciende al narcotráfico con una multiplicidad de actividades criminales. A partir de la declaración del presidente Felipe Calderón Hinojosa, el crimen organizado ha tomado posiciones importantes día tras día, violentando derechos y generando diferentes tipos de delitos. Se advierte entonces en simultáneo un retiro del papel del Estado. La pregunta es ¿cómo ha actuado el Estado mexicano frente a ello a lo largo de casi dos décadas?

En respuesta a la política militarizada para el combate al narcotráfico, la movilización de familiares, en particular del Movimiento por la Paz, con Justicia y Dignidad, impulsó a que Calderón Hinojosa dictara el 6 de septiembre de 2011 el decreto presidencial con la creación de la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos (Províctima). Esta estructura oficial se caracterizó por su falta de atribuciones, dado que carecía de la capacidad vinculante para llevar a cabo investigaciones. Es así que, imposibilitada para emprender labores de búsqueda o monitorear los avances del Ministerio Público, Províctima se limitó a realizar someras acciones en la dimensión reparatoria, como la atención psicológica y las compensaciones monetarias.³⁵

Posteriormente, en 2012 fue promulgada la Ley General de Víctimas (LGV), entrando en vigor a comienzos del 2013, en un nuevo sexenio, el del presidente Enrique Peña Nieto. En su complejo proceso legislativo participaron familiares organizados, expertos y funcionarios. Con esta Ley se crearon el Sistema Nacional de Víctimas (SNV) y el órgano que, en sustitución de Províctima, se disponía para ejecutar la nueva Ley: la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV).³⁶ Sin embargo, el tránsito de Províctima a la CEAV no produjo por sí mismo mejores condiciones para su población objetivo, pues conservó los problemas de la institución de origen y sumó los propios.³⁷ Entonces, el Sistema Nacional de Víctimas, emanado de la Ley

³⁵ Vélez, Alejandro, “México, entre ilusiones transicionales y violencias inasibles”, en Castillejo, Alejandro (comp.), *La ilusión de la justicia transicional: perspectivas críticas desde el Sur global*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 2017, p. 442; Verástegui González, Jorge, *El proceso de reconocimiento del derecho a la búsqueda de las personas desaparecidas en México entre 2009 y 2017*, tesis de maestría en Derecho Humanos y Democracia, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2022, p. 47.

³⁶ Antillón Najlis, Ximena y Ruiz Tovar, Ángel, “El Estado vs. el Estado. Políticas de justicia transicional, impunidad y administración de las víctimas en México”, en Robledo, Carolina et al. (coords.), *Todavía no: justicia, democracia y transición en América Latina*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Editorial Universidad del Rosario, México, Centro de Estudios Superiores en Antropología Social, 2022, pp. 156.

³⁷ Vélez, Alejandro, *op. cit.*, p. 443.

General de Víctimas, dio lugar a 33 comisiones de víctimas, de las cuales tan sólo 14 se habían creado por ley en 2016. La mayoría de estas comisiones no contaban con presupuesto ni con personal adecuado para la atención a la población destinada.³⁸

Aunado a lo anterior, el gobierno de Peña Nieto fue caracterizado por la crisis institucional detonada por su turbio manejo ante la desaparición forzada de los 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa, acaecida en el municipio de Iguala, Guerrero, en septiembre de 2014. Frente a tal escenario, el Ejecutivo promovió la creación de una reforma constitucional para legislar en materia de desaparición, la cual incluyó una importante participación de familiares de personas desaparecidas y organizaciones de la sociedad civil. El resultado fue la promulgación de Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.³⁹

Por su parte, para los colectivos organizados de familiares de personas desaparecidas, el caso de los 43 normalistas de Ayotzinapa significó un punto de inflexión en la dirección de su respuesta colectiva, pues catalizó una bifurcación de los procesos de búsqueda en dos vertientes: las acciones de incidencia en el ámbito institucional y la toma de acciones directas. Ello desembocó, en 2015, en la conformación del Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México (MNDM). Fue este movimiento el que impulsó un marco normativo para la búsqueda de personas desaparecidas y, paralelamente, en 2016 surgió la Brigada Nacional de Búsqueda de personas. La Brigada Nacional se distinguió por emprender la búsqueda directa en campo, *in situ*. De manera paradójica, la acción organizada de los familiares empujó la creación de una nueva institucionalidad, a la vez que, ante la incapacidad de la respuesta del Estado, asumía de facto funciones de búsqueda como mecanismo de presión y denuncia.⁴⁰ Lo que comenzaba era la búsqueda ciudadana ante la inoperancia efectiva del Estado.⁴¹

³⁸ Verástegui González, Jorge, *op. cit.*, p. 81.

³⁹ Antillón Najlis, Ximena y Ruiz Tovar, Ángel, *op. cit.*, p. 157.

⁴⁰ Verástegui González, Jorge, *op. cit.*, p. 8.

⁴¹ En el periodo de discusión sobre una nueva Ley General sobre desaparición de personas se realizaron tres Brigadas Nacionales de Búsqueda. La primera se realizó del 9 al 22 de abril de 2016 en Veracruz, la segunda del 19 al 28 de julio de 2016 en Veracruz, la tercera del 21 de enero al 4 de febrero de 2017 en Sinaloa. Sobre las Brigadas Nacionales de Búsqueda, véase Martos, Álvaro y Jaloma Cruz, Elena, “Desenterrando el dolor propio: las Brigadas Nacionales de Búsqueda de Personas Desaparecidas en México”, en Yankelevich, Javier (coord.), *Desde y frente al Estado: pensar y resistir la desaparición de personas en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017, disponible en: <https://www.sitios.scjn.gob.mx/>

Como ya se anticipó, en medio de este contexto, el 17 de noviembre de 2017 se promulgó la Ley General sobre Desaparición Forzada mencionada previamente, con entrada en vigor del 16 de enero de 2018. Entre sus puntos principales destacan los siguientes:

- a) La distribución de las competencias y la coordinación con los órganos de gobierno.
- b) La descripción de los tipos penales vinculados y las sanciones.
- c) La creación del sistema nacional de búsqueda de personas desaparecidas.
- d) El establecimiento de la Comisión Nacional de Búsqueda y comisiones locales.
- e) La protección integral de los derechos de las personas desaparecidas.
- f) La participación de los particulares en la búsqueda de personas desaparecidas.
- g) El Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas.⁴²

Asimismo, en 2017, la Unidad de Investigación de Personas Desaparecidas de la entonces Procuraduría General de la República se transformó en Fiscalía Especializada y, posteriormente, se modificó de nuevo en 2018 con la entrada en vigor de esta la Ley General sobre Desaparición Forzada ahora vigente. En este mismo año entró en funcionamiento la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNB), como parte del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, integrado por las 32 comisiones locales.⁴³

Si bien la publicación de la Ley General representa el derecho reconocido a la búsqueda de personas desaparecidas, las acciones de la Brigada Nacional gestaron un nuevo modelo de búsqueda ciudadano, autónomo a la investigación penal, obstruida sistemáticamente por las malas prácticas del Ministerio Público.⁴⁴

Empero, a pesar del intenso activismo de las organizaciones de familiares y los múltiples mecanismos oficiales implementados para dar respuesta a la demanda de verdad y justicia, la constante que permanece a lo largo del

cec/sites/default/files/publication/documents/2019-03/07_Martos_Desde-y-frente-al-Estado-97-149.pdf.

⁴² Ruiz Canizales, Raúl y Pichardo Hernández, Juan Alberto, “La política gubernamental en México en materia de búsqueda y registro de desaparecidos. Un enfoque desde la ética a las víctimas”, en Vielma Luna, Omar *et al.* (coords.), *Verdad, memoria y justicia*, México, Universidad Autónoma de Querétaro, Gedisa Editorial, 2020, p. 85.

⁴³ Antillón Najlis, Ximena y Ruiz Tovar, Ángel, *op. cit.*, p. 166.

⁴⁴ Verástegui González, Jorge, *op. cit.*, pp. 85 y 86.

tiempo es la ausencia de resultados para dar con el paradero de las personas desaparecidas y la falta de sanciones a los culpables.⁴⁵ Es más, se aprecia una dispersión y falta de articulación de los diversos mecanismos oficiales que poco contribuyen a una búsqueda sistemática y efectiva.

Es decir, a pesar de la intensa interlocución de las organizaciones de familiares con el Estado, ya operativizada, la nueva institucionalidad procedente de la Ley General sobre Desaparición Forzada, contradictoriamente, resulta inoperante. Lo que puede observarse de este andamiaje, como señalan Ximena Antillón y Ángel Ruiz, es que las políticas de atención a víctimas se han convertido en mecanismos que reproducen la impunidad y configuran a las víctimas en objetos pasivos de asistencia mediante prácticas de control social como la cooptación y el corporativismo.⁴⁶

En los hechos, al desarrollarse en un contexto sistemático de impunidad, las políticas implementadas operan como válvulas de escape para administrar las demandas de las víctimas por verdad y justicia. El resultado representa una profundización de la impunidad existente a través de dispositivos de disciplinamiento de las víctimas mediante la simulación y la espera que sustraen a los actores de su carácter político. En cambio, quienes no se someten al tratamiento desmovilizador son considerados opositores.⁴⁷

III. LAS CONTRADICCIONES ENTRE EL DISCURSO OFICIAL Y EL CURSO REAL DE LAS INVESTIGACIONES ACTUALES SOBRE DESAPARICIÓN

Como se sostuvo en líneas anteriores, ante el problema de la desaparición, los mecanismos ordinarios implementados por el Estado mexicano no han brindado el acceso efectivo al derecho a la verdad y a la justicia. En todo caso, se fue creando un marco normativo-institucional que, por un lado, proyecta la imagen de compromiso con las víctimas y sus familiares, pero, en el mejor de los escenarios, opera de manera descoordinada para atender integralmente la crisis humanitaria que afecta al país.

Los costos sociales en los primeros años de la guerra contra el narcotráfico se hicieron evidentes, y la respuesta imperante ante las demandas de los familiares de las víctimas ha sido la creación de instancias que carecen del respaldo presupuestal para ejercer adecuadamente sus funciones. Esto

⁴⁵ Antillón Najlis, Ximena y Ruiz Tovar, Ángel, *op. cit.*, p. 167.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 169.

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 156 y 157.

representa, de manera evidente, una contradicción entre el discurso oficial de apoyo a las víctimas y la falta de una política efectiva para el correcto funcionamiento de las nuevas instituciones.

En los hechos, como señala Jorge Verástegui, lo anterior representa la institucionalización de la contención en tanto mecanismo de respuesta del Estado para administrar el problema de la desaparición. De tal manera que, lejos de generar un fortalecimiento real de las capacidades institucionales, el Estado contribuye a dispersar, no a articular, y a prolongar las condiciones de desatención de sus obligaciones, forzando a las familias a que deban asumirlas.⁴⁸

Esta tendencia se extiende hasta el presente, ya que en la administración de Andrés Manuel López Obrador se sigue reproduciendo la lógica de instancias sin recursos humanos ni materiales suficientes, las cuales todavía no han logrado una coordinación efectiva para enfrentar el fenómeno con una perspectiva global.

Entonces hay que preguntarse ¿qué retos existen actualmente para alcanzar avances en términos de esclarecimiento, de verdad y de justicia? ¿Cuáles son los límites para la verdad respecto al fenómeno de la desaparición de personas en el actual gobierno?

Además de los problemas indicados, en este sexenio (2018-2024) se suma de manera preocupante la creciente presencia de las fuerzas armadas. Presencia y prerrogativas en actividades que trascienden su ámbito de competencia en la defensa de la soberanía nacional y en las labores ampliadas de seguridad interna. Como propone Raúl Benítez Manaut, es preciso analizar esta creciente tendencia como un proceso de autonomización de las fuerzas armadas, fenómeno más complejo y de mayor duración a la militarización de la seguridad pública creciente desde 2007, o a la militarización de la administración pública a partir de 2018.⁴⁹

Aunque se presentaron muy tenues avances democráticos desde finales de la década de 1970, incluso con la reforma política, ninguna fuerza política promovió una reforma que alterara la autonomía militar construida a través del siglo XX, dejando intactos sus privilegios. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) estableció una relación vertical de autonomía de las fuerzas armadas que garantizaba fueros legales y de facto. Sin embargo,

⁴⁸ Verástegui González, Jorge, *op. cit.*, p. 55.

⁴⁹ Benítez Manaut, Raúl, “Militarización con respaldo popular. La transición militar en México, 2000-2020”, en Grabendorf, Wolf (ed.), *Militares y gobernabilidad. ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?*, Bogotá, Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia, 2021, pp. 9 y 10, disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/18384.pdf?fbclid=IwAR14TsLnwTU56-8TmIGw-rIyllb8dGCbdXpUwX1wnK7Y9waw0feZs5peO5w>.

a pesar del desgaste del régimen priista, en México, después de la alternancia política del año 2000, la relación cívico-militar no se modificó. El Partido Acción Nacional (PAN) asumió la Presidencia (2000-2012), conservando una relación armónica con las fuerzas armadas. En esa relación emprendió desde 2007 una transformación del sistema militar con su incursión en el combate al narcotráfico, enmarcado por la cooperación con Estados Unidos. Posteriormente, el retorno del PRI al poder (2012-2018) tampoco alteró las relaciones cívico-militares.⁵⁰

Ahora bien, una relación más compleja fue la que estableció Andrés Manuel López Obrador (AMLO) en sus tres campañas presidenciales. Las primeras dos como candidato por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en 2006 y 2012 y, en 2018, por el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), partido que obtuvo su registro electoral en 2014. En cada una de las campañas el entonces candidato adoptó una posición discursiva de confrontación con las fuerzas armadas, pero ya siendo presidente electo emprendió un proceso gradual de confianza y reconciliación. Por su parte, las fuerzas armadas en su relación con el Ejecutivo han aplicado un pragmatismo doctrinario en el que se muestran leales y se asumen apolíticas. A su vez, el presidente también sostiene un fuerte pragmatismo para garantizar su apoyo, necesario para mantener su proyecto político.⁵¹

La conciliación entre el Ejecutivo federal y las fuerzas armadas se explica por la relación de respaldo mutuo que pueden ofrecerse, en tanto instituciones con altos niveles de aprobación popular, generan una suerte de interdependencia en la que hay una negociación constante. López Obrador necesita el respaldo de las fuerzas armadas, así como éstas lo obtienen del presidente, lo que deviene en una negociación en lugar del enfrentamiento, logrando una legitimación entre sí.⁵²

En el discurso del día previo al inicio de su gobierno, AMLO exaltó la labor de los militares. A su vez, anunció una reforma del sistema de seguridad, inteligencia y defensa. Ésta se concretó al crear la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC); convirtió al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) en el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), y lo adscribió a la SSPC en lugar de la Secretaría de Gobernación, nombrando para su cargo al general Audomaro Martínez Zapata. AMLO también disolvió al Estado Mayor Presidencial, encargado de la seguridad del presidente y de figuras importantes del grupo gobernante. Finalmente,

⁵⁰ *Ibidem*, p. 3.

⁵¹ *Ibidem*, p. 4.

⁵² *Ibidem*, p. 5.

el presidente instauró a la Guardia Nacional con elementos de la Policía Federal, la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de Marina (Semar), buscando su incorporación a las fuerzas armadas. Así, con este conjunto de reformas se produjo una transferencia sustantiva a los militares de actividades que habían sido conducidas anteriormente por civiles. Con ello se fue extendiendo la militarización de la seguridad. En adición, las labores de construcción de infraestructura de transporte, vigilancia y control de puertos y aduanas, atribuciones de otras secretarías de Estado, fueron asumidas por las fuerzas armadas. Lo que se observa es la configuración de una nueva fase de la militarización que fue abierta en 2007 y ahora se gesta en el ámbito de la administración pública.⁵³

Igualmente, no se debe obviar que la pandemia de Covid-19 también contribuyó a consolidar la militarización del país con un amplio respaldo popular. Cabe recordar que, entre los roles de las fuerzas armadas en México, se encuentra el auxilio a la población civil en casos de desastres naturales, contemplado en el Plan DN3. A través de este tipo de operaciones, que también tienen la finalidad de contribuir a su prestigio, legitimidad y aceptación en la sociedad mexicana, se puede comprender mejor que amplios sectores perciban al Ejército como una institución eficiente, con vocación popular y humanitaria.⁵⁴

El inconveniente es que, si se regresa a los últimos 30 años de relaciones cívico-militares en México, es posible observar que no se han construido sistemas de control parlamentario o rendición de cuentas propios de una democracia. Entonces, simplemente prevalece una relación vertical entre el presidente y las fuerzas armadas, fruto de un legado autoritario establecido en el siglo XX.⁵⁵

En conjunto, retomando las consideraciones previas, una respuesta tentativa para explicar las dificultades para alcanzar el esperado esclarecimiento de los delitos de lesa humanidad y de las violaciones de los derechos humanos en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, apunta a lo siguiente. Se percibe una estrecha y tensa relación de la actual administración con las fuerzas armadas, caracterizada por una negociación permanente y el intercambio mutuo de respaldo y legitimidad. Situación que entorpece automáticamente las posibilidades de esclarecimiento de las graves violaciones perpetradas por el Ejército.

⁵³ *Ibidem*, pp. 22-24.

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 27-31.

⁵⁵ *Idem*.

Tal hipótesis se ha puesto a prueba con la presentación del último informe del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), el 25 de julio de 2013, cuando anunció su salida del país.⁵⁶ En conferencia de prensa, los integrantes del GIEI abrieron la presentación diciendo: “El ocultamiento y la insistencia en negar cosas que son obvias impiden obtener la verdad y por lo tanto avanzar en esa misma dirección”.⁵⁷ Días más tarde, en medio de la denuncia por la falta de cooperación de las instituciones castrenses para ofrecer acceso a la documentación existente, el GIEI aseveró en su mensaje final:

la documentación entregada, al día de hoy, es parcial y corrobora la existencia de otras informaciones sobre el momento de los hechos y fechas posteriores, en donde hay datos sobre detención y traslado de normalistas, por lo que hemos insistido en que debe ser puesta a disposición de la investigación y la búsqueda de los jóvenes. Sin embargo, el GIEI se ha encontrado con la respuesta negativa de las instituciones, a pesar de las pruebas existentes. Es sobre esas pruebas que se necesita avanzar.⁵⁸

Los últimos avances de las investigaciones del GIEI ponen en entredicho las aseveraciones que sostienen a las instituciones castrenses de México como incorruptibles y cercanas al pueblo, e incluso ponen en duda que obedezcan a cabalidad las órdenes del presidente de la República como comandante supremo. En la presentación del sexto informe, los últimos dos integrantes del GIEI, Ángela María Buitrago Ruiz y Carlos Martín Beristain, dejaron patente que el presidente había ofrecido abrir las puertas de los archivos de las fuerzas armadas, mandato que se le reconoce, pero ¿hasta dónde llega su alcance?

Se debe recordar que la desaparición de los 43 jóvenes normalistas se conoció en tiempo real en el mundo. Esto no era técnicamente posible en

⁵⁶ Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, “Sexto y último informe del GIEI sobre el caso de Ayotzinapa”, Conferencia de prensa desde el Centro Cultural Universitario Tlatelolco, 25 de julio de 2013, disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=YnVnD0z_aGw&t=6232s&ab_channel=CCUTlatelolco.

⁵⁷ Buitrago Ruiz, Ángela María y Martín Beristain, Carlos, “Duele investigar desapariciones entre mentiras y ocultamiento; se vuelve carrera de obstáculos: palabras de despedida del GIEI”, *A dónde van los desaparecidos*, 25 de julio de 2013, disponible en: <https://adondevanlos-desaparecidos.org/2013/07/25/duele-investigar-desapariciones-entre-mentiras-y-ocultamiento-se-vuelve-carrera-de-obstaculos-palabras-de-despedida-del-giei/>.

⁵⁸ Buitrago Ruiz, Ángela María y Martín Beristain, Carlos, “Mensaje final del GIEI: hoy es todavía”, México, 31 de julio de 2013, disponible en: https://drive.google.com/file/d/1U2Kxd_cT2F6gY7fOkTpWg2AWme-7QB2jk/view.

los años setenta, cuando se perpetraron los crímenes de lesa humanidad durante la controversialmente llamada guerra sucia. Sin embargo, en 2014, así como ocurrió con la guerra de Irak en su momento o recientemente con la de Ucrania, se pudo dar seguimiento globalmente, mediante los medios de comunicación, a lo que acontecía, pero también al inmediato entorpecimiento estatal mexicano de las pesquisas. Todas las investigaciones señalan como responsables de lo sucedido al gobierno de Peña Nieto, a su equipo de autoridades competentes, pero no se llegan a esclarecer plenamente los hechos, ni se logra obtener la verdad.⁵⁹ A la fecha, aun con los avances expuestos por el subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración, Alejandro Encinas, no hay un relato que dé cuenta de lo que sucedió finalmente con los estudiantes.⁶⁰ Lo que se ratifica es la perpetuación del pacto de impunidad que sigue revictimizando a los familiares de los jóvenes desaparecidos.

De tal manera, lo que es posible observar en este tema y en otras decisiones de la actual administración, es que hay una protección a ultranza del Ejecutivo federal hacia las fuerzas armadas. Resulta necesario recuperar otro episodio para reforzar la tesis propuesta, el cual ocurrió en la inauguración oficial de los trabajos de la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990, el 22 de junio de 2023 (COVEHJ).⁶¹ Comisión que fue creada por decreto presidencial en diciembre de 2021.

En aquella ceremonia, llevada a cabo en el Campo Militar número 1, centro clandestino de detención más importante de México, los familiares de las personas desaparecidas, torturadas y/o ejecutadas por la política contrainsurgente de la Guerra Fría fueron sorprendidos por las declaraciones del general secretario de la Defensa, Luis Crescencio Sandoval. El secretario propuso, con la venia del presidente López Obrador: “inscribir los nombres de militares fallecidos con motivo de los hechos del pasado en el

⁵⁹ Gilber, John, “El arte de la mentira política”, *A dónde van los desaparecidos*, 31 de julio de 2023, <https://adondevanlosdesaparecidos.org/2023/07/31/el-arte-de-la-mentira-politica/?fbclid=IwAR1IGzM7w8m9t-4CDwLrqwjLj0QRmoL8jBNBQCCeH5zQpSuf0jB3XkZkBwo>.

⁶⁰ Encinas, Alejandro, “Ayotzinapa: la investigación avanza”, *El Universal*, 1 de agosto de 2023, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/alejandro-encinas/ayotzinapa-la-investigacion-avanza/>.

⁶¹ Presidencia de la República, “Versión estenográfica. Inicio de actividades de la Comisión para la Verdad y Justicia por los Hechos 1965-1990”, Gobierno de México, 22 de junio de 2022, disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-inicio-de-actividades-de-la-comision-para-la-verdad-y-justicia-por-los-hechos-1965-1990-con-sedena>.

Monumento a los Caídos de las Fuerzas Armadas, que se ubica en la Plaza del Servicio a la Patria, como un tributo y un sentido homenaje a los soldados que cumplieron con su deber aún a costa de su vida”.⁶² Incluso antes de llevarse a cabo las investigaciones, el propio Ejecutivo federal también incurrió en un discurso exculpatorio de las fuerzas armadas, en el tenor de la teoría de los dos demonios y la obediencia debida.⁶³ Conceptos históricos que ya han sido ampliamente refutados en otros casos de violencia de Estado del pasado reciente en América Latina.

IV. BALANCE Y PROPUESTAS TENTATIVAS

Si bien, en este sexenio fueron creadas las comisiones de la verdad para Ayo-tzinapa (COVAJ) y para la guerra sucia (COVEHJ), iniciativas y creaciones que dan un paso adelante en la búsqueda de la verdad, no puede dejar de mencionarse que ambas tienen un vínculo directo con el poder político al ser presididas por el subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración, en este caso Alejandro Encinas. Se trata sin duda de un funcionario con una trayectoria indiscutida en la defensa de los derechos humanos, pero quien, finalmente, forma parte del gobierno. Su participación, como la de otros funcionarios, transgrede los estándares internacionales de independencia de dichos mecanismos.⁶⁴ Al mismo tiempo, aunque tanto la Comisión de

⁶² *Idem.*

⁶³ La teoría de los dos demonios refiere a la explicación predominante para justificar las graves violaciones cometidas durante la dictadura militar argentina (1976-1983), de acuerdo con la cual, la violencia política fue resultado del enfrentamiento de dos grupos, de las organizaciones armadas de izquierda y las fuerzas armadas. Siguiendo el razonamiento, las primeras fueron causantes de la violencia con la que tuvo que responder el Estado. Las principales críticas a esta idea es que la asimetría entre los actores no permite comparar la represión estatal con la violencia insurreccional, además que tiende a diluir la responsabilidad de las fuerzas de seguridad por los crímenes de lesa humanidad cometidos. Franco, Marina, “Dos demonios, teoría de los”, en Vinyes, Ricard (dir.), *Diccionario de la memoria colectiva*, España, 2018, pp. 149 y 150. Por su parte, la obediencia debida es una interpretación histórica, con presunción de ser irrefutable, basada en la delimitación de responsabilidades, según la cual los miembros de las fuerzas armadas no habrían sido responsables de sus actos al seguir la cadena de mando. En la Argentina postdictadura se cristalizó en la Ley de Obediencia Debida de 1987 que, junto con la Ley de Punto Final de 1986, cerró hasta el kirchnerismo la posibilidad de llevar a juicio a los militares acusados de violaciones a derechos humanos, salvo por la apropiación de infantes. Lefranc, Sandrine, *Políticas del perdón*, Madrid, Ediciones Cátedra, 2004, pp. 38 y 39.

⁶⁴ De acuerdo con el informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el “Conjunto de principios para la lucha contra la impunidad de las Naciones Unidas”, dentro de los “Principios Generales” del “Derecho a saber”, el “Apartado B sobre

la Verdad para la Guerra Sucia (COVEHJ) como la de Ayotzinapa (COVAJ) corresponden a una deuda histórica del Estado mexicano, y se reconoce lo necesario de su creación, no impide pronunciar la siguiente pregunta, ¿qué pasa con las demás decenas de miles de víctimas de los delitos actuales?

En la decisión del actual gobierno de dar prioridad a un reducido número de casos emblemáticos hay un abandono en paralelo de esas miles de otras víctimas. Sumado a ello, el modelo federado del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas genera atenciones diferenciadas por la distinta disposición de presupuestos, voluntad política y estructura, imposibilitando ofrecer una respuesta integral al problema nacional de la desaparición.⁶⁵ La política se advierte más en la práctica que en el discurso; de no generar soluciones ante la gigantesca crisis humanitaria, el Estado mexicano como tal se topará nuevamente con la revictimización de las familias y el descrédito nacional e internacional ante la gravedad de los hechos.

Como señalan Ximena Antillón y Ángel Ruiz, desafortunadamente la posibilidad de que una persona desaparecida sea buscada depende de los contactos de la familia con algún funcionario de gobierno, con colectivos de familiares de víctimas u organizaciones de derechos humanos, para entonces poder navegar en el laberinto de las instituciones. Así lo señalan todas las personas que viven diariamente las consecuencias de la desaparición de un familiar y se enfrentan al tedioso proceso burocrático. La otra alternativa de las familias es generar la suficiente movilización social para elevar el costo político del gobierno frente al caso y presionarlo para emprender acciones al respecto.⁶⁶ En cierta medida esto puede dar una explicación respecto al tratamiento diferenciado de las víctimas a partir de casos emblemáticos, pues los familiares organizados y los casos más visibles son los que reciben mayor atención del gobierno.

Es de advertir sin mayores esfuerzos que existe escasez de recursos necesarios para investigar, ante un número abrumador de víctimas, las posibles

Comisiones de investigación”, en su “Principio 7 Garantías de independencia, imparcialidad y competencia”, se establece en el inciso “A” que las comisiones deberán estar formadas de conformidad con las condiciones que garanticen su independencia y con los procedimientos que aseguren decisiones justas, imparciales e independientes. Organización de Naciones Unidas, *Conjunto de Principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. Informe de Diane Orentlicher* (E/CN.4/2005/102/Add.1), 2005, p. 8, disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/109/03/PDF/G0510903.pdf?OpenElement>.

⁶⁵ Dayán, Jacobo, “El colapso del sistema de reparaciones”, *Revista de la Universidad de México*, núm. 10, 2020, pp. 151-154, disponible en: <https://www.revistadelauiversidad.mx/articles/44fcc5e4-36b0-4f77-9784-7533067ef96d/el-colapso-del-sistema-de-reparaciones>.

⁶⁶ Antillón Najlis, Ximena y Ruiz Tovar, Ángel, *op. cit.*, p. 168.

redes de protección a integrantes de los grupos criminales. La apremiante situación exige la creación de mecanismos extraordinarios para atender las situaciones de violencia y el déficit de justicia, mientras las instituciones ordinarias se puedan ir fortaleciendo.⁶⁷

Hay que reiterarlo, la crisis humanitaria es de gran magnitud y es incuestionable. Las políticas implementadas no están a la altura de las circunstancias, pues las cifras oficiales más recientes registran un número mayor a 110 mil personas desaparecidas. De tal manera, persiste la valoración de que no se logra gestionar el problema integralmente. Por ejemplo, al tema de la búsqueda de los desaparecidos se suma la crisis forense. ¿Cuánto tiempo se requiere para poder identificar los más de 52 mil cuerpos que se mantienen en los Servicios Médicos Forenses (Semefos)? Inclusive, la misma localización de restos humanos mediante el trabajo de campo de las Brigadas Nacionales de Búsqueda ha incrementado los desafíos de la identificación humana.⁶⁸

Entonces, se debería pensar y actuar teniendo en consideración que México tiene un gravísimo problema que no es posible resolver a partir de las estructuras y organismos ordinarios existentes. Los mismos hasta el momento no demuestran la capacidad de atender globalmente el fenómeno de las desapariciones. Desde este análisis documentado en la realidad, se valora que no se puede encontrar una solución en la medida que no haya una aproximación integral.⁶⁹ Solución que debería contemplar la (re)conformación de un conjunto de comisiones encabezadas por una comisión central que dirija

⁶⁷ Dayán, Jacobo, *op. cit.*, pp. 151-154.

⁶⁸ En su informe de 2022, el Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU manifestó su preocupación por la crisis forense que enfrenta México. Según los datos públicos, más de 52,000 personas fallecidas no han sido identificadas. Sin incluir, además, los restos humanos que las familias y comisiones de búsqueda encuentran. Siguiendo una estimación del informe, en las actuales condiciones serían necesarios 120 años para identificar los cuerpos, sin contar los que se van acumulando diariamente. Organización de Naciones Unidas, Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su Visita a México en Virtud del Artículo 33 de la Convención, 12 de abril de 2022, p. 6, disponible en: <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2022/04/Informe-de-visita-a-MX-del-Comite-contr-la-Desaparicion-Forzada-abril-2022.pdf>.

⁶⁹ El informe del Comité sobre Desaparición Forzada de la ONU, señala que: “La gravedad de las desapariciones, la diversidad e intensidad de sus impactos para las víctimas y la sociedad mexicana en su conjunto requieren de la adopción e implementación urgente de una política nacional de prevención y erradicación de las desapariciones”. Además, “La política nacional debe ser integral, atender y combatir las causas de las desapariciones forzadas y apuntar a su no repetición”. Finalmente, “El Comité recomienda al Estado parte convocar a los organismos y comunidad internacionales para articular mecanismos de cooperación y coordinación de los múltiples proyectos promovidos para afrontar las desapariciones”. *Idem*.

la coordinación de los trabajos y especialice a otras instancias dentro de una estructura piramidal. Se reitera: la magnitud del problema es tan grande y el territorio tan vasto, que hacia el final de la cadena se necesitan instancias particulares articuladas, coordinadas, desde una institución principal.

Hay que apelar a la memoria. Después de los comicios de 2018 en los que Andrés Manuel López Obrador fue electo, el gabinete de transición integrado por Olga Sánchez Cordero, Alfonso Durazo y Alejandro Encinas, además del futuro Ejecutivo, se comprometió a instalar una agenda de justicia transicional para las víctimas de la guerra contra el narcotráfico. Al respecto, Jacobo Dayán recuerda que en torno a los compromisos asumidos se abordaron mesas de trabajo con la participación de colectivos de familiares, organizaciones de derechos humanos, expertos y futuros funcionarios, para redactar una propuesta que delineara una política sobre verdad, justicia y reparación a las víctimas de la violencia y de violaciones de los derechos humanos. Recuerda también que la propuesta tal cual fue rápidamente descartada por el nuevo gobierno una vez que asumió funciones.⁷⁰

Entonces, ¿qué mecanismos ordinarios y extraordinarios pueden ser útiles para el caso de México? No hace falta partir de cero, dado que ya existen propuestas concretas. La tarea planteada sólo puede ser abordada por distintos sectores de la sociedad en estrecha colaboración con el Estado, teniendo como foco de acción a las víctimas. Los familiares, las víctimas todas, no pueden esperar más. Las víctimas tienen derecho a la participación en las decisiones que las afectan, son ellas quienes mejor comprenden qué medidas atienden sus necesidades.⁷¹ El documento, *Propuesta ciudadana para la construcción de una política sobre verdad, justicia y reparación a las víctimas de la violencia y de las violaciones a derechos humanos* fue resultado de las mesas de trabajo que se extendieron por tres meses, durante el periodo de transición previo al arranque de la administración de López Obrador. Como resultado, y conscientes de que no era posible continuar las medidas paliativas, en la propuesta se incluyeron los siguientes planteamientos:

- 1) La creación de un mecanismo internacional contra la impunidad en México bajo la dirección de la Organización de Naciones Unidas.

⁷⁰ Baranda, Antonio, “«La impunidad sigue siendo absoluta» (entrevista con Jacobo Dayán)”, *Reforma*, 5 de marzo de 2023, disponible en: https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/la-impunidad-sigue-siendo-absoluta/ar2563491?referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a--; respecto al documento que plasma la propuesta a la que se refiere Jacobo Dayán en la entrevista, véase CMDPDH, *Propuesta ciudadana...*, cit.

⁷¹ *Ibidem*, p. 53.

- 2) La creación de una Comisión de la Verdad y de la Memoria Histórica que permita esclarecer las graves violaciones cometidas de 1965 a 2006 y de este año a la actualidad.
- 3) La creación de un Programa Administrativo Emergente de Reparación que garantice el acceso efectivo a las medidas de reparación contempladas en la Ley General de Víctimas.
- 4) La participación de las víctimas a partir de condiciones mínimas para cumplir con una incidencia efectiva en la toma de decisiones.⁷²

Es necesario aceptar que en México se requieren mecanismos extraordinarios de verdad y justicia, encaminados a perforar y derribar la impunidad, independientes del poder político y con acompañamiento internacional. Factores como una voluntad política que encuentra sus límites, se han constatado recientemente tanto por el GIEI como por el *Mecanismo para el acceso a la verdad y el esclarecimiento histórico de las violaciones graves a los derechos humanos cometidos de 1965 a 1990* (MEH), y hacen evidente la existencia de una situación que acorrala a la verdad.

Es por demás ilustrativo el pronunciamiento del MEH en donde se denunció las serias dificultades que ha experimentado para el acceso irrestricto de la documentación. Demandó también la garantía de transferencia total y de acceso de archivos y expedientes del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) al Archivo General de la Nación (AGN) en cumplimiento al acuerdo presidencial del 28 de febrero de 2019, el cual ordenó a todas las oficinas de gobierno a transferir al AGN “la totalidad de los documentos históricos que posean y que se encuentren relacionados con violaciones de derechos humanos y persecuciones políticas vinculadas con movimientos políticos y sociales, así como con actos de corrupción”.⁷³

En este sentido, el MEH denunció que la disposición citada ha sido incumplida parcial o totalmente por la Sedena, la Semar, la Fiscalía General de la República (FGR) y el CNI, dirigido actualmente por un militar. Igualmente, solicitaron el cumplimiento por parte del CNI de lo previsto en la Ley General de Archivos (LGA) para que transfiera al AGN toda su documentación hasta 1993. Finalmente, solicitaron el cumplimiento del decreto presidencial por el cual se creó la COVEHJ el 6 de octubre de 2021,

⁷² *Ibidem*, pp. 12-14.

⁷³ Mecanismo para la Verdad y el Esclarecimiento Histórico (MEH), “Pronunciamiento del MEH frente a la falta de acceso a la totalidad de archivos del extinto CISEN”, 15 de agosto de 2023, disponible en: <http://www.meh.org.mx/wp-content/uploads/2023/08/20230815-Pr-nunciamiento-CNI.pdf>.

que autoriza a su personal el acceso a todos los documentos históricos de la administración pública para realizar su investigación, puesto que, como remata el pronunciamiento, “Sin acceso a archivos no hay verdad”.⁷⁴ El comunicado fue dado a conocer a la par del *Informe técnico sobre el archivo DFS-DGISEN-CISEN en AGN*, que demuestra las obstrucciones en el trabajo de archivo para conocer la producción documental del CNI y las instituciones que lo antecedieron.⁷⁵

Se impone pensar, ¿qué se ve y qué se propone hacia el futuro inmediato? Terminar de inmediato con la dispersión de estructuras y resolver la articulación. Atender con carácter de urgente el problema y de manera global e independiente al poder político. Por tanto, se vuelve a señalar con énfasis la necesidad de establecer un mecanismo extraordinario con participación de la comunidad internacional, pues son las experiencias que han probado mayor efectividad ante la impunidad estructural. Los ejemplos más recientes de la región que podríamos recuperar para aprender de ellos son la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) de Colombia. Igualmente, el sistema interamericano ha contribuido a la verdad y la justicia en casos como el de Rosendo Radilla (25 de noviembre de 2009) y Campo Algodonero (16 de noviembre de 2009) entre otros, además de su asistencia técnica a través del GIEI en Ayotzinapa (medida cautelar 409/2014). Si bien en otros países no fue necesaria la intervención internacional, para el contexto mexicano resulta imprescindible.

Por lo tanto, el balance del sexenio que está terminando permite sostener que, si no se reciben novedades alentadoras y de mantenerse la misma ruta, no se producirán más que avances insuficientes en las investigaciones, aunados a los someros reconocimientos oficiales. Es necesario indicarlo con énfasis. No se puede simplemente administrar los problemas que generan un costo político, ni hacer control de daños de los hechos más evidentes. Lo que se ha observado y resulta grave es lo ocurrido con algunas instancias como la Fiscalía de Ayotzinapa, la Comisión de Ayotzinapa y el GIEI. Sus avances, que lo son, se celebran por el camino recorrido hacia la verdad y no pueden negarse, pero desembocan coincidentemente en una constatación, la *omertà*, el pacto de silencio de aquellos señalados como custodios de

⁷⁴ *Idem*.

⁷⁵ Mecanismo para la Verdad y el Esclarecimiento Histórico de las violaciones graves a los derechos humanos de 1965 a 1990, *Informe técnico sobre el archivo DFS-DGISEN-CISEN en AGN*, 15 de agosto de 2023, disponible en: <http://www.meh.org.mx/wp-content/uploads/2023/08/20230815-Informe-tecnico-CNI-MEH.pdf>.

la información, aún más, como cómplices de los delitos. En su sexto informe el GIEI señala la complejidad del escenario:

La voluntad política es determinante, como se ha visto con la creación de nuevos mecanismos, como la Fiscalía Especial o la Comisión de la Verdad del caso, la convocatoria al GIEI, y la respuesta positiva por parte del presidente a la demanda del grupo y de los familiares de la apertura de archivos militares, y otras gestiones clave frente a altas autoridades del Estado desde Sedena o Marina. Pero se da en un contexto político más amplio, en el que los debates sobre la seguridad, el papel del Ejército en la misma, y el nivel de cooptación de parte del aparato del Estado, así como las violaciones de derechos humanos, y especialmente la gravedad de los más de cien mil casos de personas desaparecidas, muestran el enorme impacto de la violencia y la llamada guerra contra el narcotráfico en el país, y condicionan también las respuestas institucionales y sociales. La voluntad política debe llevar al apego irrestricto de las decisiones políticas de entregar toda la información, cosa que no se ha dado hasta el momento, como se documenta aquí.⁷⁶

Esta acción para frenar las investigaciones pone en evidencia una forma de proteger a esos “custodios del silencio”, a esos “guardianes de la verdad”, y aún más, a proporcionarles mayor poder. ¿Se está ante una fallida política de Estado?⁷⁷ ¿Se está ante un presidente acorralado, siendo el comandante en jefe, o se está ante un presidente convencido de este comportamiento?

Al discurso emitido desde la máxima tribuna del país, que se evidencia como incapaz de reconocer la real dimensión de la crisis, se suman la insuficiencia de las acciones concretas emprendidas por la administración de López Obrador en materia de búsqueda de personas, identificación forense y reparación. Es innegable que ha habido avances como se ha afirmado en líneas anteriores, pero también es innegable que las acciones abordadas están muy lejos de atender contundentemente el problema.

Se observan ciertas decisiones del Ejecutivo como puestas en tensión, con el compromiso de atención real a la problemática de la desaparición de personas. Hay acciones contradictorias que dan cuenta de ello, por ejemplo, recibir con justa razón a Estela de Carlotto, presidenta de Abuelas de Plaza de Mayo, pero a la vez, dilatar la audiencia a las mujeres buscadoras

⁷⁶ Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, *Informe Ayotzinapa VI. Hallazgos, avances, obstáculos y pendientes*, México, julio de 2023, p. 16, disponible en: https://drive.google.com/file/d/1_mRYLO9soOW5RoV8dLP2y1CkjlP8PIH1/view.

⁷⁷ Maldonado, Leopoldo, “Una fallida política de Estado para garantizar verdad, justicia y reparación”, *Sin Embargo*, 9 de julio de 2023, disponible en: <https://www.sinembargo.mx/09-06-2023/4370847>.

de México y a los padres de los normalistas de Ayotzinapa una vez que se retiró el GIEI.⁷⁸ Una última postal para reconstruir la panorámica de las contradicciones es la salida, mediante su renuncia, de la comisionada Karla Quintana Osuna de la Comisión Nacional de Búsqueda el 23 de agosto de 2023.⁷⁹

De acuerdo con la cobertura realizada por el semanario *Proceso*, la fractura entre la titular de la CNB y el titular del Ejecutivo fue pública, cuando en una reunión, con los 22 gobernadores de Morena, expresó su desconfianza hacia Quintana y su registro de desaparición, al que no consideraba preciso.⁸⁰ Un par de semanas después el presidente anunció la creación de un censo en la conferencia matutina del 9 de junio de 2023.⁸¹

Acerca de los desaparecidos en el país, se está haciendo ahora un censo nuevo para tener plena certeza de cuantos desaparecidos hay realmente. Nos están ayudando los gobiernos estatales, las fiscalías de los estados y está participando la Subsecretaría de Gobernación y también la Secretaría de Seguridad y de Protección Ciudadana para tener todos los elementos y un censo confiable, porque sí falta actualización, hay casos en donde se reporta una desaparición y se encuentra a la persona, pero no se actualiza el padrón.⁸²

El 19 de julio, *A dónde van los desaparecidos*, ya había publicado que para el nuevo censo personal de la CNB, comisiones estatales y servidores de la nación se habían presentado en los domicilios de personas desaparecidas para preguntar por ellos a sus familias, asegurando que aparecían en las listas de vacunación por COVID-19.⁸³ Lo anterior, es preciso señalarlo, en

⁷⁸ AMLO, “Presidente recibe a Estela de Carlotto, fundadora de Abuelas de Plaza de Mayo”, 21 de julio de 2023, disponible en: https://lopezobrador.org.mx/2023/07/21/__trashed/.

⁷⁹ Quintana Osuna, Karla, “Carta de renuncia”, post de X, @kiquinta, 23 de agosto de 2023, disponible en: <https://twitter.com/kiquinta/status/1694560826219471142>.

⁸⁰ Díaz, Gloria Leticia, “Desapariciones en México. El cuestionable nuevo censo que busca López Obrador”, *Proceso*, agosto de 2023, p. 24.

⁸¹ Martínez, César, “AMLO anuncia censo «confiable» de personas desaparecidas”, *A dónde van los desaparecidos*, 9 de junio de 2023, disponible en: https://adondevanlosdesaparecidos.org/2023/06/09/amlo-anuncia-nuevo-censo-confiable-sobre-personas-desaparecidas/?fbclid=IwAR3wU18k5bAOeTNB2t2jrA20y5BNqbj0ZuThEfmEGgNm_p76YAC0fYQsn4.

⁸² AMLO, versión stenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador, 9 de junio de 2023, disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/2023/06/09/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-979/>.

⁸³ Flores, Lucía y Canseco, Germán, “«Localizan» a personas desaparecidas en registro de vacunas”, *A dónde van los desaparecidos*, 19 de julio de 2023, disponible en: <https://adondevanlosdesaparecidos.org/2023/07/19/localizan-a-personas-desaparecidas-en-registro-de-vacunas/>.

virtud de que ha generado una revictimización de los familiares de personas desaparecidas, como ocurrió incluso con uno de los padres de los 43 estudiantes de Ayotzinapa:

Llegaron dos jóvenes a mi casa, me extrañó porque ese domicilio nadie lo conoce, me dijeron que iban de parte de Karla Quintana y que querían saber si aquí vivía el desaparecido César Manuel González, y que si ya lo habíamos encontrado muerto o vivo. Ya no los dejé terminar, me enojé mucho y les dije: “No vive aquí porque está desaparecido”, y los mandé muy lejos.⁸⁴

La salida de Karla Quintana de la CNB tiene distintas interpretaciones. Una es la que le atribuye uno de los medios de comunicación, en que manifiesta la inconformidad de la comisionada por la realización del censo para confirmar la consistencia del número de personas desaparecidas en el país, así como con participación de la Secretaría del Bienestar en el proceso, pues no es una autoridad buscadora considerada en la Ley General en materia de Desaparición de Personas. Además, para modificar el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPДNO), Quintana exigió pruebas de vida o de muerte de las personas en cuestión.⁸⁵

Casi en una mirada en espejo pudo conocerse lo manifestado por el presidente. Así lo expresó:

No, se está avanzando mucho en la búsqueda de desaparecidos como nunca se ha hecho, se ha avanzado y se va a seguir avanzando, nada más que pues ella decide renunciar y se le aceptó y se le reconoció su participación en varios años que estuvo a cargo de esta búsqueda de desaparecidos...

Es que hay muy mala fe de quienes quisieran que se acusara al gobierno de dos cosas.

Una, de no estar atendiendo el problema de los desaparecidos. Esta es una. Eso es completamente falso, el gobierno nuestro es el que más se ha dedicado a la búsqueda de desaparecidos.

⁸⁴ Díaz, Gloria Leticia, *op. cit.*, p. 23. Cabe destacar que, en un comunicado oficial, Alejandro Encinas buscó aclarar varios puntos de los trabajos de investigación periodística realizados por la citada reportera de *Proceso*. Secretaría de Gobernación, “Aclaración del subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración a *Proceso*”, Gobierno de México, 25 de agosto de 2023, disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/aclaracion-del-subsecretario-de-derechos-humanos-poblacion-y-migracion-a-proceso?idiom=es>.

⁸⁵ Redacción, “Renuncia comisionada de búsqueda Karla Quintana; fue por presiones «de arriba»”, *A dónde van los desaparecidos*, 24 de agosto de 2023, disponible en: <https://adonde-vanlosdesaparecidos.org/2023/08/24/renuncia-comisionada-de-busqueda-karla-quintana-fue-por-presiones-de-arriba/>.

No voy a hablar de lo cuantitativo, porque aquí lo importante es lo cualitativo, pero el presupuesto que tenemos ahora para la búsqueda de desaparecidos nunca, jamás, se había asignado, nunca...

Lo otro es que quisieran que pudieran exclamar, gritar a los cuatro vientos que hay muchísimos desaparecidos en el tiempo del que nosotros gobernamos. Ahora resulta que para estos falsarios hay más desaparecidos ahora que en la época de Calderón.

Entonces, como queremos informar bien y revisar censos, y es lo que estamos haciendo, y visitar casa por casa... Porque, ¿qué pasaba? Se registraba un desaparecido, luego aparecía y se mantenía en el censo, y ahora estamos en la búsqueda y los estamos encontrando muchos, y nos da muchísimo gusto. Pero ya les estamos quitando bandera a los falsarios corruptos, conservadores, simuladores, hipócritas, y eso les molesta muchísimo...

Lo otro es echarle la culpa al Ejército, así ya por consigna todo es culpa del Ejército. No. Ya lo he dicho varias veces: Primero, nuestro Ejército surgió de un movimiento revolucionario, es un ejército del pueblo...

¿Por qué fue lo de Ayotzinapa, entre otras cosas?

Porque se quiso ocultar la verdad. Nosotros no actuamos así.

Entonces: “¡Fue el Ejército! ¡Fue el Ejército!”, y es consigna y toda la culpa al Ejército; pues no. Si no tienen culpa, pues no fueron ellos.⁸⁶

Es necesario recordar que no hay una campaña de desprestigio al Ejército orquestada por los organismos internacionales como tampoco lo hay de las organizaciones de derechos humanos. Lo que sí hay es una realidad que urge a su reconocimiento. Y, con menos fuerza de la que impone la realidad, en este reconocimiento que se ha dado, se considera también que los avances en el esclarecimiento, aun cuando sean limitados, se deben al trabajo de la Subsecretaría que dirige Alejandro Encinas, quien ha sentado bases para las tareas que este gobierno heredará al siguiente, de la misma manera que recibió parte de los problemas del pasado.

V. BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR ZINSER, Adolfo *et al.*, *Propuesta de Comisión de la Verdad*, s. f., disponible en: http://www.sergioaguayo.org/images/PDF_COLUMNA/Propuesta_de_Comision_de_la_verdad.pdf.

⁸⁶ Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador, 24 de agosto de 2023, disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/2023/08/24/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-1031/>.

AMLO, “Presidente recibe a Estela de Carlotto, fundadora de Abuelas de Plaza de Mayo”, 21 de julio de 2023, disponible en: https://lopezobrador.org.mx/2023/07/21/___trashed/.

ANTILLÓN NAJLIS, Ximena y RUIZ TOVAR, Ángel, “El Estado *vs.* el Estado. Políticas de justicia transicional, impunidad y administración de las víctimas en México”, en ROBLEDO, Carolina *et al.* (coords.), *Todavía no: justicia, democracia y transición en América Latina*, Bogotá, México, Editorial Pontificia Universidad Javeriana-Editorial Universidad del Rosario-Centro de Estudios Superiores en Antropología Social, 2022.

BARANDA, Antonio, “«La impunidad sigue siendo absoluta» (entrevista con Jacobo Dayán)”, diario *Reforma*, 5 de marzo de 2023, disponible en: https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/la-impunidad-sigue-siendo-absoluta/ar2563491?referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a-.

BENÍTEZ MANAUT, Raúl, “Militarización con respaldo popular. La transición militar en México, 2000-2020”, en GRABENDORF, Wolf (ed.), *Militares y gobernabilidad. ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?*, Bogotá, Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia, 2021, disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/18384.pdf?fbclid=IwAR14TsLnwTU56-8TmIGw-rIyllb8dGCbdXpUwX1wnK7Y9waw0feZs5peO5w>.

BUITRAGO RUIZ, Angela María y MARTÍN BERISTAIN, Carlos, “Duele investigar desapariciones entre mentiras y ocultamiento; se vuelve carrera de obstáculos: palabras de despedida del GIEI”, *A dónde van los desaparecidos*, 25 de julio de 2023, disponible en: <https://adondevanlosdesaparecidos.org/2023/07/25/duele-investigar-desapariciones-entre-mentiras-y-ocultamiento-se-vuelve-carrera-de-obstaculos-palabras-de-despedida-del-giei/>.

BUITRAGO RUIZ, Angela María y MARTÍN BERISTAIN, Carlos, “Mensaje final del GIEI: hoy es todavía”, México, 31 de julio de 2023, disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1U2KxdcT2F6gY7fOkTpWg2AWme-7QB2jk/view>.

CASTELLANOS, Laura, *México armado 1943-1981*, México, Ediciones Era, 2017.

CEDILLO, Adela, “El análisis de contexto como herramienta para la investigación de violaciones graves de derechos humanos”, Conferencia en Seminario “Violaciones graves de Derechos Humanos: las víctimas al centro”, Comi-

sión Nacional de Derechos Humanos, 2 de agosto de 2023, disponible en:
<https://youtu.be/sHWVGx2JfcQ>

CMDPDH, *Propuesta ciudadana para la construcción de una política sobre verdad, justicia y reparación a las víctimas de la violencia y de las violaciones a derechos humanos*, Ciudad de México, CMDPDH, julio de 2019, disponible en: <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-justicia-transcional-2019.pdf>.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe de la investigación sobre presuntos desaparecidos en el Estado de Guerrero durante 1971 a 1974. (Informe Carpi-zo)*, México, s. f., disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/2001_guerrerasucia.pdf.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe especial sobre las quejas en materia de desapariciones forzadas ocurridas en la década de los 70 y principios de los 80*, México, CNDH, 2001, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2001_Desapariciones70y80.pdf.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, recomendación 26/2001, 27 de noviembre de 2001, disponible en: https://odim.juridicas.unam.mx/sites/default/files/CNDH%20-%20Rec%202001_26.pdf.

Comverdad, *Informe final de actividades. Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero*, 2a. ed., Ciudad de México, Article 19 Oficina para México y Centroamérica, agosto de 2021, disponible en: <https://articulo19.org/informe-de-la-comverdad-y-sus-anexos-un-legado-que-contribuye-a-la-lucha-contrala-impunidad/>.

DAYÁN, Jacobo, “El colapso del sistema de reparaciones”, *Revista de la Universidad de México*, núm. 10, 2020, disponible en: <https://www.revistadelau-niversidad.mx/articles/44fcc5e4-36b0-4f77-9784-7533067ef96d/el-colapso-del-sistema-de-reparaciones>.

DÍAZ, Gloria Leticia, “Desapariciones en México. El cuestionable nuevo censo que busca López Obrador”, *Proceso*, agosto de 2023.

DUTRÉNIT BIELOS, Silvia y ARGÜELLO, Libertad, “Una gestión atrapada. El caso de la Femosp”, en CASTAÑEDA, Fernando *et al.* (coords.), *La crisis de las instituciones políticas en México*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2011.

DUTRÉNIT BIELOUS, Silvia y VARELA PETITO, Gonzalo, *Tramitando el pasado: violaciones de los derechos humanos y agendas gubernamentales en casos latinoamericanos*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede México-Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2010.

- ENCINAS, Alejandro, “Ayotzinapa: la investigación avanza”, *El Universal*, 1 de agosto de 2023, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/alejandro-encinas/ayotzinapa-la-investigacion-avanza/>.
- FRANCO, Marina, “Dos demonios, teoría de los”, en VINYES, Ricard (dir.), *Diccionario de la memoria colectiva*, España, 2018.
- GAMIÑO MUÑOZ, Rodolfo, *La patria de los ausentes. Un acercamiento al estudio de la desaparición forzada en México*, México, Universidad Iberoamericana, 2020.
- GAMIÑO MUÑOZ, Rodolfo. “Los orígenes de la «verdad histórica». Los primeros informes sobre la desaparición forzada de personas en México”. *Estudios de historia y sociedad*, 2020, vol. 41, núm. 161, disponible en: <https://doi.org/10.24901/rehs.v40i161.662>.
- GILBER, John, “El arte de la mentira política”, *A dónde van los desaparecidos*, 31 de julio de 2023, disponible en: <https://adondevanlosdesaparecidos.org/2023/07/31/el-arte-de-la-mentira-politica/?fbclid=IwAR1IGzM7w8m9t-4CDwlRqewj1j0QRmoL8jbNBQCCeH5zQpSuf0jB3XkzKBwo>.
- GÓMEZ, Aurelia, *Entre fuegos, memoria y violencia de Estado. Los textos literarios y testimoniales del movimiento armado en México*, Raleigh, Carolina del Norte, Editorial a Contracorriente, 2020.
- GRUPO Interdisciplinario de Expertos Independientes, *Informe Ayotzinapa VI. Hallazgos, avances, obstáculos y pendientes*, México, julio de 2023, disponible en: https://drive.google.com/file/d/1_mRYLO9soOW5RoV8dLP2y1CkjlP-8PIH1/view.
- GRUPO Interdisciplinario de Expertos Independientes, Sexto y último informe del GIEI sobre el caso de Ayotzinapa, Conferencia de prensa desde el Centro Cultural Universitario Tlatelolco, 25 de julio de 2023, disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=YnVnD0z_aGw&t=6232s&ab_channel=CCUTlatelolco.
- HIRALES MORÁN, Gustavo, *El informe de la CNDH (2001) y los desaparecidos de la guerra sucia*, Taller Editorial La Casa del Mago, 2018.
- JIMÉNEZ, Alejandro, “Epílogo: sombras de impunidad”, en CASTELLANOS, Laura, *México armado 1943-1981*, México, Ediciones Era, 2017.
- LEAL BUITRAGO, Francisco, “La doctrina de seguridad nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur”, *Revista de Estudios Sociales*, núm. 15, 1 de junio de 2003, disponible en: <http://journals.openedition.org/revestudsoc/26088>.
- LEFRANC, Sandrine, *Políticas del perdón*, Madrid, Ediciones Cátedra, 2004.

LÓPEZ GARCÍA, Jonathan, *La Femosp y la disputa del pasado. Justicia transicional y políticas de la memoria en México*, tesis de licenciatura en historia, México, Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”, 2020.

LÓPEZ GARCÍA, Jonathan, “La Femosp y su informe histórico”, 2019, disponible en: https://sitiosdememoria.segob.gob.mx/work/models/SitiosDeMemoria/Documentos/PDF/Breve_sembanza_del_Informe_de_la_FEMOSP.pdf.

LÓPEZ GARCÍA, Jonathan, *Las deudas del pasado y las urgencias del presente. Guerra sucia y políticas públicas de la memoria en México (2001-2021)*, tesis de maestría en sociología política, México, Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”, 2022.

MALDONADO, Leopoldo, “Una fallida política de Estado para garantizar verdad, justicia y reparación”, *Sin Embargo*, 9 de julio de 2023, disponible en: <https://www.sinembargo.mx/09-06-2023/4370847>.

MARTÍNEZ, César, “AMLO anuncia censo «confiable» de personas desaparecidas”, *A dónde van los desaparecidos*, 9 de junio de 2023, disponible en: https://adondevanlosdesaparecidos.org/2023/06/09/amlo-anuncia-nuevo-censo-confiable-sobre-personas-desaparecidas/?fbclid=IwAR3wlUI8k5bAOeTNB2t2jrA20y5BNqb70ZuThEfmEGgNm_p76YAC0fYQsn4.

MARTOS, Álvaro y JALOMA CRUZ, Elena, “Desenterrando el dolor propio: Las Brigadas Nacionales de Búsqueda de Personas Desaparecidas en México”, en YANKELEVICH, Javier (coord.), *Desde y frente al Estado: pensar y resistir la desaparición de personas en México*, México, Suprema Corte de Justicia la Nación, 2017, disponible en: https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2019-03/07_Martos_Desde-y-frente-al-Estado-97-149.pdf.

Mecanismo para la Verdad y el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones Graves a los Derechos Humanos de 1965 a 1990, “Pronunciamiento del MEH frente a la falta de acceso a la totalidad de archivos del extinto CISEN”, 15 de agosto de 2023, disponible en: <http://www.meh.org.mx/wp-content/uploads/2023/08/20230815-Pronunciamiento-CNI.pdf>.

Mecanismo para la Verdad y el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones Graves a los Derechos Humanos de 1965 a 1990, *Informe técnico sobre el archivo DFS-DGISEN-CISEN en AGN*, 15 de agosto de 2023, disponible en: <http://www.meh.org.mx/wp-content/uploads/2023/08/20230815-Informe-tecnico-CNI-MEH.pdf>.

OIKIÓN, Verónica, “Dilucidar el laberinto de la desmemoria en la historia reciente. La Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero”, *Cuicuilco Revista*

de *Ciencias Antropológicas*, vol. 23, núm. 65, disponible en: <https://revistas.inah.gob.mx/index.php/cuicuilco/article/view/5143>.

Organización de Naciones Unidas, *Conjunto de Principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. Informe de Diane Orentlicher* (E/CN.4/2005/102/Add.1), 8 de febrero de 2005, disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/109/03/PDF/G0510903.pdf?OpenElement>.

Organización de Naciones Unidas, *Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México en virtud del artículo 33 de la Convención*, 12 de abril de 2022, disponible en: <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2022/04/Informe-de-visita-a-MX-del-Comite-contra-la-Desaparicion-Forzada-abril-2022.pdf>.

Presidencia de la República, “Versión estenográfica. Inicio de actividades de la Comisión para la Verdad y Justicia por los Hechos 1965-1990”, Gobierno de México, 22 de junio de 2022, disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-inicio-de-actividades-de-la-comision-para-la-verdad-y-justicia-por-los-hechos-1965-1990-con-sedena>.

QUINTANA OSUNA, Karla, “Carta de renuncia”, post de X, @kiquinta, 23 de agosto de 2023, disponible en: <https://twitter.com/kiquinta/status/1694560826219471142>.

RUIZ CANIZALES, Raúl y PICHARDO HERNÁNDEZ, Juan Alberto, “La política gubernamental en México en materia de búsqueda y registro de desaparecidos. Un enfoque desde la ética a las víctimas”, en VIELMA LUNA, Omar *et al.* (coords.), *Verdad, memoria y justicia*, México, Universidad Autónoma de Querétaro, Gedisa Editorial, 2020.

Secretaría de Gobernación, Aclaración del subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración a *Proceso*, Gobierno de México, 25 de agosto de 2023, disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/aclaracion-del-subsecretario-de-derechos-humanos-poblacion-y-migracion-a-proceso?idiom=es>.

VÉLEZ, Alejandro, “México, entre ilusiones transicionales y violencias inasibles”, en CASTILLEJO, Alejandro (comp.), *La ilusión de la justicia transicional: perspectivas críticas desde el Sur global*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 2017.

VERÁSTEGUI GONZÁLEZ, Jorge, *El proceso de reconocimiento del derecho a la búsqueda de las personas desaparecidas en México entre 2009 y 2017*, tesis de maestría en derecho humanos y democracia, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2022.

Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador, 9 de junio de 2023, disponible en: <https://>

lopezobrador.org.mx/2023/06/09/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-979/.

Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador, 24 de agosto de 2023, disponible en:
https://lopezobrador.org.mx/2023/08/24/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-1031/.

CAPÍTULO DECIMOSEGUNDO

SEGURIDAD HUMANA: DOS ESTUDIOS DE CASO

Alexis COLMENARES ZAPATA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco conceptual: definiendo la seguridad humana*. III. *Difusión de ideas de la seguridad humana: qué, cómo y quiénes*. IV. *Resultados*. V. *Conclusiones*. VI. *Referencias bibliográficas*.

I. INTRODUCCIÓN

La seguridad humana es un marco que amplía el alcance del análisis y la política de seguridad desde la noción tradicional de seguridad nacional hasta la seguridad de las personas y sus complejas interacciones sociales y económicas. Desde su conceptualización en la década de 1990, ha sido objeto de debate y ha sido adoptado por varios países como un enfoque integral para identificar y abordar las amenazas generales y transversales a la supervivencia, subsistencia y dignidad de las personas. Esta ponencia tiene como objetivo dar a conocer los resultados de la investigación titulada “Difusión del enfoque de seguridad humana: Costa Rica y Ecuador (2001-2016)”. El objetivo fue analizar cómo se propagó el enfoque de seguridad humana en estos dos países durante el periodo mencionado. Se buscó comprender el proceso de difusión de las ideas relacionadas con la seguridad humana, a través de los mecanismos de difusión y la participación de las comunidades epistémicas vinculadas al Estado y a las organizaciones internacionales. Para

* Doctor en estudios internacionales por FLACSO Ecuador, magister en relaciones internacionales y diplomacia, especialista en derecho y política internacional, abogado. Docente investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador-IAEN. Contacto: alexiscolmenares@gmail.com. Los contenidos del presente escrito se desarrollaron sobre la base del trabajo de tesis doctoral titulado “Difusión del enfoque de seguridad humana: Costa Rica y Ecuador (2001-2016)”, realizado en el doctorado de estudios internacionales de FLACSO-Ecuador.

lograr esto, se plantearon tres preguntas adicionales: ¿qué nociones de seguridad humana se difundieron?, ¿quiénes participaron de esa difusión? y ¿a través de qué mecanismos se difundieron dichas nociones? De tal manera, la referida investigación se enfocó en el “qué”, en el “quiénes” y en el “cómo” de la difusión de la seguridad humana.

Se eligieron Costa Rica y Ecuador como países del estudio debido a que adoptaron discursivamente el enfoque de la seguridad humana en un contexto de difusión regional del mismo. Se utilizó un enfoque de estudio de caso comparado y una metodología cualitativa. Se combinaron elementos del racionalismo y del constructivismo para considerar diferentes tipos de mecanismos de difusión (coerción, competencia, emulación y aprendizaje) que pudieran operar simultáneamente para difundir ideas de seguridad humana. Se utilizó el rastreo de procesos para analizar la presencia o ausencia de estos mecanismos en la propagación de las nociones sobre seguridad humana en los países seleccionados durante un periodo de quince años.

II. MARCO CONCEPTUAL: DEFINIENDO LA SEGURIDAD HUMANA

La seguridad humana es un concepto amplio y complejo centrado en las personas como objeto de protección. Según esta idea, todos los individuos tienen derecho a vivir sin carencias y sin temores.¹ Sin embargo, esta noción es objeto de críticas por su falta de precisión y claridad en su definición. Por lo tanto, su significado, alcance y proyección son temas de debate en las ciencias sociales y han llevado a diferentes posturas entre defensores y detractores del término.

La importancia de la seguridad humana radica en sus contribuciones desde perspectivas liberales y enfoques críticos en la academia. Esto demuestra el desafío que implica emplear un término que no encaja con la visión tradicional de la seguridad y aborda nuevas amenazas multidimensionales. Para comprender mejor el término de seguridad humana es necesario identificar sus principales características y dimensiones. Esto permitirá construir un marco conceptual sólido del fenómeno de estudio.

1. *Ontología de la seguridad humana*

Las transformaciones que tuvieron lugar en el sistema internacional a finales del siglo XX trajeron consigo una serie de cambios significativos en

¹ PNUD (ed.), *Human Development Report 1994*, Nueva York, Oxford University Press, 1994.

diversos ámbitos. El fin de la Guerra Fría y el enfrentamiento este-oeste, la globalización en constante aumento, el incremento de los conflictos armados internos, la preocupación global por problemas ambientales como el cambio climático y la emergencia de nuevos actores internacionales, entre otros, fueron algunos de los eventos que modificaron nuestra percepción sobre la naturaleza de las nuevas amenazas.

Estos cambios generaron la necesidad de crear un nuevo paradigma de seguridad que pudiera llenar los vacíos dejados por los conceptos tradicionales de seguridad nacional e internacional. Este nuevo enfoque debía ser capaz de abordar teórica y prácticamente las nuevas amenazas y proponer un nuevo objeto referente, nuevos valores a defender, nuevos actores y nuevos medios e instrumentos. En otras palabras, se produjo un cambio en la visión de las ideas sobre seguridad.

Una de las transformaciones que tuvo lugar fue la propuesta de reemplazar el enfoque clásico de seguridad por el enfoque de seguridad humana. Como resultado, este nuevo concepto de seguridad, la seguridad humana, ha ido desplazando al Estado como objeto referente de la seguridad.² Sobre el particular, Fuentes y Rojas Aravena consideran la necesidad de definir la relación entre los tres niveles de seguridad (trilogía de seguridad) desde la academia:

Uno de los principales retos intelectuales e institucionales consiste en establecer una concatenación conceptual desde la seguridad humana hacia la seguridad internacional, pasando por la seguridad estatal. La forma en que se establezca esta relación permitirá satisfacer de manera simultánea las necesidades de seguridad mundiales, nacionales y de las personas y los pueblos.³

La renovación conceptual y el desarrollo de nuevos paradigmas en torno a la seguridad surgieron debido a la necesidad de ampliar la interpretación del concepto y cuestionar las normas que rigen el sistema internacional.⁴ Estos cambios conceptuales se intensificaron como resultado de la

² David, Charles-Philippe, *La guerra y la paz: enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*, Barcelona, Icaria-Antrazyt, 2008; MacFarlane, S. Neil y Khong, Yuen Foong, *Human Security and the UN: A Critical History*, Indianapolis, Indiana University Press, 2006; Martin, Mary y Owen, Taylor, "The Second Generation of Human Security: Lessons from the UN and EU Experience", *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, vol. 86, núm. 1, 2010; PNUD (ed.), *op. cit.*

³ Fuentes, Claudia, y Rojas Aravena, Francisco, *Promover la seguridad humana: marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe*, París, FLACSO-UNESCO, 2005, p. 56.

⁴ MacLean, Sandra Jean et al. (eds.), *A Decade of Human Security: Global Governance and New Multilateralisms*, Hampshire, Ashgate, 2006; Rothschild, Emma, "What is Security?", *Daedalus*, vol. 124, núm. 3, 1995, pp. 53-98.

globalización y la interdependencia. La creciente importancia de los actores no estatales, la formación de redes transnacionales y la relevancia de los regímenes internacionales evidenciaron la insuficiencia de la perspectiva clásica de seguridad y la necesidad de adoptar un enfoque multidimensional, holístico y no Estado-céntrico.⁵ En suma, los cambios globales llevaron a cambios conceptuales en la noción de seguridad y en el objeto de seguridad, pasando a una propuesta de seguridad antropocéntrica, holística y multidimensional.

En 1994, el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD fue el primer documento multilateral en presentar la idea de seguridad humana, destacando la conexión entre seguridad y desarrollo personal.⁶ Sin embargo, dicho término ya se conocía en años anteriores a la publicación del informe.⁷ Durante principios de los años noventa, académicos debatían sobre la expansión del concepto de seguridad más allá de lo militar y político,⁸ lo que llevó a un cambio en la agenda de seguridad y a la creación del término “seguridad humana”. Esta expansión incluía la seguridad económica, ambiental y societal, así como una consideración vertical del sistema internacional, regiones, naciones e individuos. Este cambio reflejaba nuevas preocupaciones y amenazas en el mundo. En resumen, la seguridad humana surgió como un nuevo concepto a raíz de la expansión horizontal y vertical del concepto tradicional de seguridad.

Es importante destacar que las ideas que dieron origen al concepto de seguridad humana ya estaban presentes en el sistema de las Naciones Unidas.⁹ Por ejemplo, tanto el preámbulo de la Carta de Naciones Unidas de 1945 como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 hacían referencia a la centralidad del individuo.¹⁰ En este sentido, la seguridad humana es un tema de gran relevancia que ha evolucionado a lo largo del

⁵ Fuentes, Claudia y Rojas Aravena, Francisco, *op. cit.*; Kerr, Pauline, “Human Security”, en Collins, Alan (ed.), *Contemporary Security Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

⁶ PNUD (ed.), *op. cit.*

⁷ Alkire, Sabina, “A Conceptual Framework for Human Security”, working paper, Oxford, Centre for Research on Inequality-Human Security and Ethnicity-University of Oxford, 2003, disponible en: <https://wiki.zirve.edu.tr/groups/economicsandadministrativesciences/wiki/fa50c/attachments/0acaf/HumanSecurityWorkingPaper.pdf>.

⁸ Rothschild, Emma, *op. cit.*

⁹ Sorj, Bernardo, “Seguridad, seguridad humana y América Latina”, *Sur-Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 3, núm. 2, 2005, pp. 40-59.

¹⁰ Organización de las Naciones Unidas, “Carta de las Naciones Unidas”, 1945, disponible en: http://www.cooperacionspanola.es/sites/default/files/carta_de_naciones_unidas.pdf; UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura, “Decla-

tiempo, y aunque fue el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1994 quien comenzó a difundirlo, se trata de una de las últimas propuestas de ampliación del concepto de seguridad. Por tanto, no resulta sorprendente que Naciones Unidas desempeñe un papel fundamental en la promoción o limitación de este concepto.

A pesar de la ampliación del concepto de seguridad y la utilización de aspectos clave de la noción de la seguridad humana, el enfoque de seguridad clásica Estado-céntrica no ha podido ser totalmente reemplazado. Y especialmente después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, eventos que condujeron a la militarización de la agenda humanitaria y el reforzamiento del vínculo entre el Estado y la seguridad.¹¹ Sin embargo, desde su introducción, la seguridad humana ha permanecido en la agenda internacional y en el debate político, siendo incorporado en las políticas públicas de múltiples actores. Entre ellos se puede mencionar a Estados como Canadá, Japón, Noruega, Chile, Costa Rica, Ecuador, entre otros; organizaciones regionales como el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Unión Africana y la Unión Europea; redes transnacionales estatales y no estatales; diversas organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales del sistema de las Naciones Unidas.¹²

La definición más ampliamente aceptada de seguridad humana se basa en la ausencia de varios elementos que afectan la vida diaria de las personas.¹³ La propuesta original del organismo internacional afirmaba que la seguridad centrada en el individuo tenía dos componentes principales. El primer componente se refiere a la seguridad humana como la libertad del miedo, es decir, la protección contra perturbaciones repentinas y dolorosas de la vida diaria, tanto en el hogar, en el empleo, como en la comunidad, lo que implica la protección de las personas contra la violencia. El segundo componente se refiere a la seguridad humana como la ausencia de necesida-

ción Universal de los Derechos Humanos”, 1948, disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001790/179018m.pdf>.

¹¹ Marchand, Marianne, “Género y relaciones internacionales: una mirada feminista «poscolonial» desde América Latina”, en Legler, Thomas *et al.* (eds.), *Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global*, Ciudad de México, Oxford University Press, 2014, pp. 62-73.

¹² Rojas, Francisco (ed.), *Seguridad Humana: nuevos enfoques*, San José de Costa Rica, FLACSO-Secretaría General, 2012; Kaldor, Mary, “In Defence of New Wars”, *Stability: International Journal of Security and Development*, vol. 2, núm. 1, 7 de marzo de 2013, disponible en: <https://doi.org/10.5334/sta.at>; Martin, Mary y Owen, Taylor, “Introduction”, en Martin, Mary y Owen, Taylor (eds.), *Routledge Handbook of Human Security*, Nueva York, Routledge, 2014, pp. 1-14.

¹³ PNUD (ed.), *op. cit.*

des, es decir, la seguridad contra amenazas crónicas (hambre, enfermedad y represión) y se enfoca en la satisfacción de las necesidades básicas y el bienestar de las poblaciones.

Es importante destacar que el concepto de seguridad humana ha sido objeto de controversia desde su aparición.¹⁴ En términos teóricos, la ambigüedad del término y la falta de una base teórica clara han generado numerosas críticas.¹⁵ De hecho, aborda casi cualquier tema, desde asuntos ambientales y relaciones económicas hasta seguridad pública, entre otros, sin tener un consenso sobre su alcance y contenido, lo que hace que su ambigüedad sea problemática para muchos académicos e investigadores.¹⁶

Aunque en la actualidad el concepto de seguridad humana ha perdido interés por parte de los países patrocinadores originales, Canadá y Noruega, sigue siendo un tema relevante en los debates y discusiones académicas contemporáneas sobre estudios de seguridad, desarrollo, ambiente, género, migración, gobernanza democrática y relaciones internacionales.¹⁷ A pesar de las críticas por su vaguedad y amplitud, la seguridad humana sigue siendo un término polivalente con utilidad práctica en los debates políticos y académicos sobre seguridad, especialmente en lo que se refiere a la protección de las personas y sus necesidades básicas.

La seguridad humana ha tenido un impacto significativo en la forma en que los agentes internacionales ven el mundo, desafiando la perspectiva dominante basada en la seguridad del Estado y enfocándose en la protección de los individuos.¹⁸ El concepto ha sido utilizado como marco referencial

¹⁴ David, Charles-Philippe, *op. cit.*, *La guerra y la paz: enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*, Barcelona, Icaria-Antrazyt, 2008; Martin, Mary y Owen, Taylor (eds.), "Introduction...", *cit.*

¹⁵ Paris, Roland, "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?", *International Security*, vol. 26, núm. 2, 2001, pp. 87-102; Buzan, Barry, "A Reductionist, Idealistic Notion that Adds Little Analytical Value", *Security Dialogue*, vol. 35, núm. 3, 9 de enero de 2004, pp. 369 y 370, disponible en: <https://doi.org/10.1177/096701060403500326>; David, Charles-Philippe, *op. cit.*; Rojas, Francisco (ed.), *op. cit.*

¹⁶ Burgess, Peter y Owen, Taylor, "Special Section: What Is Human Security?: Editor's Note", *Security Dialogue*, vol. 35, núm. 3, 9 de enero de 2004, disponible en: <https://doi.org/10.1177/096701060403500326>.

¹⁷ Pérez, Karlos, "El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 76, diciembre de 2006, pp. 59-77; Gasper, Des, "Human Security: From Definitions to Investigating a Discourse", en Martin, Mary y Owen, Taylor (eds.), *Routledge Handbook of Human Security*, Nueva York, Routledge, 2014, pp. 28-42.

¹⁸ Kerr, Pauline, *op. cit.*; Franceschet, Antonio, "Global Legalism and Human Security", en Jean MacLean, Sandra *et al.* (eds.), *A Decade of Human Security: Global Governance and New Multilateralisms*, Hampshire, Ashgate, 2006, pp. 31-37.

por actores gubernamentales interestatales y no gubernamentales, así como por diversos Estados, para impulsar proyectos bajo el enfoque de seguridad humana, estableciendo una conexión entre paz, desarrollo y derechos humanos.¹⁹ La agenda de seguridad humana también ha sido responsable de la adopción de iniciativas importantes, como el Tratado de Ottawa sobre la prohibición de minas antipersonales y la creación de la Corte Penal Internacional.

Los seguidores de la perspectiva de seguridad humana, en particular los liberales²⁰ y los teóricos críticos,²¹ debaten con las corrientes Estado-céntricas²² y en particular con el enfoque realista²³ porque las nuevas perspectivas contemporáneas sobre la seguridad plantean la necesidad de cambiar el enfoque de seguridad desde el Estado hacia el individuo como objeto referente de la seguridad. Esto implica la necesidad de cambiar los valores de soberanía e integridad territorial a valores de libertad, dignidad humana y la vida de las personas.²⁴

¹⁹ IIDH, “Seguridad humana en América Latina: ¿qué es seguridad humana?”, 2010, disponible en: https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid=8c1a302f-f00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad#doce.

²⁰ Hampson, Fen Osler, “A Concept in Need of a Global Policy Response”, *Security Dialogue*, vol. 35, núm. 3, 1 de septiembre de 2004, pp. 349 y 350, disponible en: <https://doi.org/10.1177/096701060403500310>; Axworthy, Lloyd, “A New Scientific Field and Policy Lens”, *Security Dialogue*, vol. 35, núm. 3, 1 de septiembre de 2004, pp. 348-349, disponible en: <https://doi.org/10.1177/096701060403500310>; Kerr, Pauline, *op. cit.*; Franceschet, Antonio, *op. cit.*

²¹ Nef, Jorge, *Human Security and Mutual Vulnerability: The Global Political Economy of Development and Underdevelopment*, 2a. ed., Ottawa, International Development Research Centre, 1999; David, Charles-Philippe, *op. cit.*; Krause, Keith, “Critical Perspectives on Human Security”, en Martin, Mary y Owen, Taylor (eds.), *Nueva York, Routledge Handbook*, 2014, pp. 76-93; Suhrke, Astri, “Human Security and the Interests of States”, *Security Dialogue*, vol. 30, núm. 3, 1999.

²² Buzan, Barry *et al.*, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1998; Buzan, Barry, “A Reductionist, Idealistic Notion that Adds Little Analytical Value”, *Security Dialogue*, vol. 35, núm. 3, 9 de enero de 2004, disponible en: <https://doi.org/10.1177/096701060403500326>.

²³ Wolfers, Arnold, “National Security as an Ambiguous Symbol”, *Political Science Quarterly*, vol. 67, núm. 4, 1952, pp. 481-502; Posen, Barry, “The Security Dilemma and Ethnic Politics”, *Survival*, vol. 35, núm. 1, 1993, pp. 27-47; Gilpin, Robert, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, disponible en: <http://ebooks.cambridge.org/ref/id/CBO9780511664267>.

²⁴ Mack, Andrew, “El concepto de seguridad humana”, *Papeles*, núm. 90, 2005; Pérez, Karlos, “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 76, diciembre de 2006.

La adopción de una perspectiva de seguridad humana implica un cambio en la percepción de las amenazas que enfrentamos.²⁵ Anteriormente, las amenazas se centraban en la carrera armamentista nuclear, pero ahora se enfocan en los efectos del calentamiento global. Además, esto implica un cambio en los recursos y estrategias utilizados para garantizar la seguridad. En lugar de depender del poder militar, se hace hincapié en el desarrollo, la reducción de la pobreza y la disminución de los conflictos violentos. En general, la seguridad humana se concibe como una cualidad de estar libres de amenazas o de agresiones, en contraste con otras categorías de seguridad (seguridad internacional y seguridad nacional) que se enfocan en el sistema internacional o el Estado-nación como objetos referentes.

En la definición original del término y en los documentos posteriores, una de las características principales de la seguridad humana es que se enfoca en el individuo, en lugar del Estado, como objeto de referencia y protección en materia de seguridad. Este enfoque se mantiene en documentos posteriores de las Naciones Unidas, como “La seguridad humana ahora”,²⁶ “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”²⁷ y “Teoría y práctica de la seguridad humana”.²⁸ Además, hay una tendencia creciente de reconocimiento del individuo como sujeto de derecho internacional. En consecuencia, se sostiene que “el concepto de seguridad humana se basa en la premisa de que el ser humano individual es el único foco irreductible para el discurso sobre la seguridad”.²⁹ En resumen, la seguridad humana es una noción que tiene al ser humano como centro de preocupación y acción prioritaria.

La seguridad humana es un término que se caracteriza por ser multidimensional e integral, lo que se traduce en diversos significados y dimensiones. La multidimensionalidad de la seguridad humana se basa en

²⁵ Abad, Gracia, “El concepto de seguridad: su transformación”, *Comillas Journal of International Relations*, núm. 4, 6 de diciembre de 2015, pp. 41-51, disponible en: <https://doi.org/10.14422/cir.04.y2015.002>.

²⁶ Comisión de Seguridad Humana de la ONU, *Human Security Now*, Nueva York, Comisión on Human Security, 2003.

²⁷ Asamblea General de la ONU, “Documento final de la Cumbre Mundial 2005”, Nueva York, Organización de Naciones Unidas, 24 de octubre de 2005, disponible en: http://www.2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.RES.60.1_Sp.pdf.

²⁸ Dependencia de Seguridad Humana de la ONU, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, “Teoría y práctica de la seguridad humana: aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos”, Nueva York, 2009, disponible en: http://www.undh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/97c70a6a-82ff-409c-a1de-438406607896.pdf.

²⁹ MacFarlane, S. Neil y Khong, Yuen Foong, *op. cit.*

la comprensión amplia y multisectorial de las diversas amenazas y causas de la inseguridad que afectan al ser humano.³⁰ Entre las dimensiones de la seguridad humana se incluyen las amenazas tradicionales, por ejemplo los conflictos militares, así como potenciales nuevas amenazas: las económicas, medioambientales, migratorias, las redes criminales y las violaciones de los derechos humanos. En la versión original del PNUD en 1994, se incluyeron las siguientes dimensiones de seguridad humana: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en materia de salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad comunitaria y seguridad política. Además, la seguridad humana es integral, ya que relaciona en una agenda multidisciplinaria los temas de desarrollo, seguridad y derechos humanos.

En la región de América Latina, se ha reconocido la importancia del enfoque multidimensional de la seguridad, tal y como se establece en la Declaración de Bridgetown de 2002 de la Asamblea General de la OEA. En este documento se anota que “la seguridad en el hemisferio abarca aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”.³¹ Esta perspectiva fue reafirmada en la Declaración sobre Seguridad en las Américas de 2003, celebrada en la Ciudad de México, en la que se reconoce que la nueva concepción de seguridad incluye tanto las amenazas tradicionales como las no tradicionales.³² En este sentido, se pone de manifiesto la necesidad de abordar la seguridad en su complejidad y considerar múltiples dimensiones para garantizar la protección y bienestar de los ciudadanos en la región.

Aunque la Declaración de Bridgetown de la OEA del 2002 no hace una referencia directa a la seguridad humana, sí reconoce su enfoque multidimensional. El documento reconoce que la seguridad puede ser abordada desde diferentes perspectivas y que las amenazas pueden provenir de diversos ámbitos, incluyendo aspectos políticos, económicos, sociales, ambientales y de salud; desde amenazas convencionales y no convencionales, como

³⁰ Dependencia de Seguridad Humana de la ONU, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, *op. cit.*; Fuentes, Claudia, “Seguridad humana: referencias conceptuales y enfoque práctico para América Latina”, en Rojas Aravena, Francisco (ed.), *Seguridad humana: nuevos enfoques*, San José de Costa Rica, FLACSO, 2012, pp. 33-54.

³¹ OEA, Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, “Declaración de Bridgetown: enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica”, Bridgetown, 4 de junio de 2002, disponible en: http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/agcgdoc15_02.htm.

³² OEA, Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, “Declaración sobre seguridad en las Américas”, Ciudad de México, 28 de octubre de 2003.

guerras, invasiones, desastres naturales, migraciones, entre otros.³³ Por tanto, se reconoce que la seguridad debe ser analizada de manera amplia y desde una perspectiva multidisciplinaria.

Además, la seguridad humana se caracteriza también por su universalidad. Este concepto es relevante en todo el mundo, independientemente del nivel de desarrollo o industrialización de un país. Según el informe del PNUD de 1994, existen amenazas que son comunes a todas las personas, como el desempleo, el consumo de drogas, el crimen, la contaminación y la violación de los derechos humanos. En este sentido, la adopción del enfoque de seguridad humana está relacionada con la promoción y universalización de los valores contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.³⁴

Por otra parte, la seguridad humana es un enfoque contextualizado que se adapta a las diferentes situaciones y preocupaciones específicas de cada lugar.³⁵ Por ejemplo, Winslow y Eriksen³⁶ centran su atención en los procesos sociales y culturales que generan inseguridad y las respuestas correspondientes de las instituciones. Además, la seguridad humana es preventiva, ya que se enfoca en evitar conflictos futuros mediante el diseño de estrategias de protección y empoderamiento. Para Fernández,³⁷ la seguridad humana no sólo busca proteger, sino también proporcionar medios para que las personas puedan valerse por sí mismas, participar e intervenir en la gestión de los riesgos, ya que es más efectivo prevenir los riesgos tempranamente que intervenir después.

³³ OEA, Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, “Declaración de Bridgetown...”, *cit.*; Acharya, Amitav, “Human Security”, en Baylis, John *et al.* (eds.), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 490-505.

³⁴ Rojas Aravena, Francisco (ed.), *op. cit.*

³⁵ MacFarlane, S. Neil y Khong, Yuen Foong, *op. cit.*; UNTFHS, Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, “La seguridad humana en las Naciones Unidas”, Nueva York, Dependencia de Seguridad Humana, Secretaría de las Naciones Unidas, 2015, http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org/humansecurity/files/untfhs_booklet_-_spanish.pdf.

³⁶ Winslow, Donna y Eriksen, Thomas, “A Broad Concept That Encourages Interdisciplinary Thinking”, *Security Dialogue*, vol. 35, núm. 3, 1 de septiembre de 2004, pp. 361 y 362, disponible en: <https://doi.org/10.1177/096701060403500319>.

³⁷ Fernández, Juan Pablo, “El carácter multidimensional de la seguridad humana”, *Revista de la Integración: Apostando por la Paz y Seguridad en la Comunidad Andina*, 2009.

2. Epistemología de la seguridad humana

Se pueden identificar tres enfoques distintos en relación con la seguridad humana, según Hubert:³⁸ una perspectiva multidimensional, un enfoque amplio y una orientación restringida.

Primero, la conceptualización multidimensional propuesta en el informe PNUD de 1994 sostiene que la seguridad humana abarca siete dimensiones: seguridad económica, alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, comunitaria y política.³⁹ Gasper sugiere que estas áreas pueden solaparse,⁴⁰ pero se pueden interpretar como posibles fuentes de amenazas, tal como lo planteó la ONU:

La seguridad humana se manifiesta en un niño que no muere, una enfermedad que no se propaga, un empleo que no desaparece, una tensión étnica que no desemboca en violencia, un disidente que no es silenciado. La seguridad humana no se preocupa únicamente por las armas, sino por la vida y la dignidad humanas.⁴¹

Esta perspectiva multidimensional ofrece una visión integral que incluye temas como la erradicación de la pobreza, la garantía de un ingreso básico, el acceso a alimentos saludables, medidas contra la delincuencia, acceso a sistemas de salud, reducción de la mortalidad por enfermedades, protección a personas vulnerables, preservación de un ambiente saludable y protección contra riesgos ambientales y desastres naturales, disminución de amenazas violentas o criminales, conservación de culturas tradicionales y grupos étnicos, además del disfrute de derechos humanos fundamentales.

En segundo lugar, el enfoque amplio, también denominado libertad de necesidades (*freedom from want*), se centra en el bienestar de las poblaciones. Este enfoque establece conexiones explícitas entre seguridad y desarrollo y considera la pobreza, la desigualdad, el hambre, la desnutrición, la falta de acceso al agua potable y el desempleo, entre otros factores, como amenazas para la seguridad humana.⁴² Alkire, por ejemplo, define la seguridad huma-

³⁸ Hubert, Don, "An Idea that Works in Practice", *Security Dialogue*, vol. 35, núm. 3, 1 de septiembre de 2004, pp. 351 y 352, disponible en: <https://doi.org/10.1177/096701060403500310>.

³⁹ PNUD (ed.), *op. cit.*

⁴⁰ Gasper, Des, *op. cit.*

⁴¹ PNUD (ed.), *op. cit.*

⁴² Leaning, Jennifer y Arie, Sam, "Human Security: A Framework for Assessment in Conflict and Transition", Tulane, USAID, 2000; King, Gary y Murray, Christopher, "Re-thinking Human Security", *Political Science Quarterly*, vol. 116, núm. 4, 2001, pp. 585-610; Ba-

na como la protección del “núcleo vital de todas las vidas humanas”, con el objetivo de promover las libertades individuales de manera consistente con la realización humana.⁴³

Autores que adoptan esta perspectiva sostienen que la seguridad humana implica algo más que protección contra la violencia y destacan la importancia de abordar temas que van desde la pobreza, hambrunas y enfermedades, hasta desastres naturales.

En tercer lugar, la orientación restringida, también conocida como libertad del miedo (*freedom from fear*), se enfoca en la protección de las personas frente a la violencia. Esta perspectiva considera que la seguridad humana se caracteriza por la ausencia de amenazas a los derechos, la tranquilidad e incluso las vidas de las personas.⁴⁴ Mack, por ejemplo, sostiene que las amenazas políticas a las personas, ya sean por parte del Estado o de cualquier otro actor, constituyen la base adecuada para conceptualizar la seguridad humana como protección de los individuos frente a la guerra y otras formas de violencia física.⁴⁵ Los defensores de este enfoque argumentan la necesidad de pragmatismo, claridad conceptual y rigor en el análisis.⁴⁶ En resumen, la visión restringida de la seguridad humana está centrada únicamente en las amenazas de violencia física, excluyendo otras amenazas más amplias.

Un ejemplo de las diferentes perspectivas sobre la seguridad humana se encuentra en las posturas adoptadas por dos importantes promotores de la seguridad humana: Canadá y Japón. Así, existen al menos dos enfoques

jpai, Kanti, “An Expression of Threats versus Capabilities across Time and Space”, *Security Dialogue*, vol. 35, núm. 3, 1 de septiembre de 2004, pp. 360 y 361, disponible en: <https://doi.org/10.1177/096701060403500310>; Axworthy, Lloyd, *op. cit.*; Thakur, R., “A Political World-view”, *Security Dialogue*, vol. 35, núm. 3, 1 de septiembre de 2004, pp. 347 y 348, disponible en: <https://doi.org/10.1177/096701060403500307>; Alkire, Sabina, “A conceptual framework for human security...”, *cit.*; Pérez, Karlos, *op. cit.*

⁴³ Alkire, Sabina, “A Vital Core that Must Be Treated with the Same Gravitas as Traditional Security Threats”, *Security Dialogue*, vol. 35, núm. 3, 1 de septiembre de 2004, pp. 359-360, disponible en: <https://doi.org/10.1177/096701060403500317>.

⁴⁴ Krause, Keith, “The Key to a Powerful Agenda, if Properly Delimited”, *Security Dialogue*, vol. 35, núm. 3, 1 de septiembre de 2004, pp. 367-368, disponible en: <https://doi.org/10.1177/096701060403500324>; Krause, Keith, “Seguridad humana: ¿ha alcanzado su momento?”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, núm. 90, 2005; pp. 19-30; Macfarlane, S. Neil, “A Useful Concept That Risks Losing Its Political Salience”, *Security Dialogue*, vol. 35, núm. 3, 1 de septiembre de 2004, pp. 368 y 369, disponible en: <https://doi.org/10.1177/096701060403500325>.

⁴⁵ Mack, Andrew, *op. cit.*

⁴⁶ Owen, Taylor, “Human Security-Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a Threshold-Based Definition”, *Security Dialogue*, vol. 35, núm. 3, 2004, pp. 373-387, disponible en: <https://doi.org/10.1177/0967010604047555>.

principales en el desarrollo doctrinario y práctico en torno a la seguridad humana: el enfoque restringido, defendido principalmente por Canadá, y el enfoque amplio, impulsado principalmente por Japón.

Owen sostiene que los defensores del enfoque amplio de la seguridad humana sacrifican el rigor conceptual y analítico y la claridad en las políticas públicas en aras de incluir todas las potenciales amenazas al individuo. Por otro lado, los proponentes de la perspectiva restringida renuncian a las amenazas no violentas al individuo en favor de la utilidad práctica y claridad en las respuestas políticas sobre seguridad humana. La diferencia entre ambos enfoques radica en el tipo de amenaza que priorizan.⁴⁷ En consecuencia, cuanto más se aproximan las discusiones sobre seguridad humana a su conceptualización original, que abarca todas las posibles amenazas al individuo, más difícil resulta aplicar la seguridad humana en la teoría y en la práctica.

En suma, ya sea la visión multidimensional, la amplia o la restringida, la evolución del concepto de seguridad humana ha llevado a diversos expertos, investigadores, académicos y especialistas a trabajar con su marco de comprensión. Este grupo de expertos se ha vinculado a organizaciones intergubernamentales y actores no gubernamentales interestatales, desde donde impulsan proyectos basados en la seguridad humana como enfoque práctico. Asimismo, muchos Estados, incluidos los casos seleccionados, incorporan algún componente de seguridad humana en sus políticas públicas.

3. Dimensiones de la seguridad humana

Conforme al Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH),⁴⁸ las dimensiones de la seguridad humana y sus correspondientes amenazas principales son las siguientes:

- Seguridad económica: esta dimensión está centrada en los desafíos relacionados con la desigualdad social, la pobreza y el desempleo, factores que pueden generar situaciones de vulnerabilidad y exclusión para la población.
- Seguridad alimentaria: esta dimensión aborda la disponibilidad, el acceso y la calidad de los alimentos. Las amenazas en este ámbito incluyen el hambre, la desnutrición y las crisis alimentarias, que

⁴⁷ Kerr, Pauline, *op. cit.*

⁴⁸ IIDH, *op. cit.*

pueden tener consecuencias graves en la salud y el bienestar de las personas.

- Seguridad de la salud: en esta dimensión se consideran aspectos como la propagación de enfermedades y otros riesgos de salud, las afectaciones a la salud, la alimentación deficiente, la falta de acceso a fuentes de agua potable y la ausencia de servicios básicos para el cuidado de la salud.
- Seguridad ambiental: esta dimensión abarca problemáticas como la contaminación, la degradación del medio ambiente, el agotamiento y destrucción de recursos naturales, los desastres naturales y el cambio climático, entre otros.
- Seguridad personal: esta dimensión comprende amenazas como la violencia física, las guerras, la delincuencia, el terrorismo, el crimen organizado y el trabajo infantil.
- Seguridad comunitaria: en este ámbito se analizan los desafíos relacionados con los desplazados internos, los refugiados, los conflictos interétnicos, raciales, religiosos y similares.
- Seguridad política: esta dimensión se enfoca en las amenazas derivadas de la represión política, la persecución, la censura, la tortura y la violación de los derechos humanos.

En resumen, el IIDDH destaca la importancia de abordar las múltiples dimensiones de la seguridad humana en función de las diversas amenazas que enfrentan las personas y las comunidades en la actualidad.

III. DIFUSIÓN DE IDEAS DE LA SEGURIDAD HUMANA: QUÉ, CÓMO Y QUIÉNES

El estudio buscó comprender y elucidar el proceso de difusión de ideas, normas y políticas en torno a la seguridad humana en Costa Rica y Ecuador. Para lograr este objetivo, la investigación se basó en una visión holística e integral de la seguridad humana como un concepto ontológico centrado en el individuo, que se definió como un principio universal, integral, contextualizado y orientado a la prevención de conflictos violentos.

Este enfoque se distinguió de otras categorías de seguridad y de conceptos relacionados con la protección del individuo (por ejemplo, el desarrollo humano o derechos humanos) y pudo ser analizado desde tres perspectivas: multidimensional, amplia y restringida.

El segundo aspecto de este marco teórico abordó la difusión de políticas, diferenciando entre cuatro mecanismos de difusión: coerción, competencia, emulación y aprendizaje.⁴⁹ Se discutieron las características de cada mecanismo y se propusieron indicadores para identificar su presencia. Además, se argumentó que distintos mecanismos causales de difusión podían actuar en diversos grados para transmitir ideas, normas y políticas sobre seguridad humana.

El tercer aspecto estuvo centrado en el papel de los actores sociales y políticos clave en la difusión internacional: las comunidades epistémicas.⁵⁰ La noción de comunidades epistémicas fue útil para analizar el proceso de creación de conocimiento acerca de ideas, normas y políticas sobre seguridad humana. En particular, se debía entender las relaciones que las comunidades epistémicas tenían con el Estado y con las organizaciones internacionales en su rol articulador para la difusión transnacional de ideas y políticas sobre seguridad humana.

Así pues, las perspectivas teóricas que sustentaron el estudio se enfocaron en las preguntas ¿qué?, ¿quiénes? y ¿cómo? del proceso de difusión internacional. De esa forma, la investigación se apoyó en tres marcos de análisis: la seguridad humana, la propuesta de las comunidades epistémicas y las teorías de los mecanismos de difusión. La articulación de las tres aristas del marco teórico permitió analizar la difusión de ideas, normas y políticas sobre seguridad humana en Costa Rica y Ecuador entre 2001 y 2016. Con

⁴⁹ Meseguer, Covadonga y Gilardi, Fabrizio, “Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas”, *Política y Gobierno*, vol. 15, núm. 2, 2008, pp. 315-351; Boushey, Graeme, *Policy Diffusion Dynamics in America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010, disponible en: <http://www.cambridge.org/us/academic/subjects/politics-international-relations/american-government-politics-and-policy/policy-diffusion-dynamics-america?format=HB>; Osorio, Cecilia y Vergara, José Miguel, “La difusión de políticas públicas. Estado del arte y contribuciones para la disciplina en América Latina”, *Política. Revista de Ciencia Política*, vol. 54, núm. 2, 2016, p. 239.

⁵⁰ Maldonado, Alma, “Comunidades epistémicas: una propuesta para estudiar el papel de los expertos en la definición de políticas en educación superior en México”, *Revista de la Educación Superior*, vol. 34, núm. 134, 2005, disponible en: <http://www.redalyc.org/html/604/60411920008/>; Adler, Emanuel y Haas, Peter, “Conclusión: «las comunidades epistémicas, el orden mundial y la creación de un programa de investigación reflectivo»”, trad. de Jesús Rogado Zuriaga, *Relaciones Internacionales*, núm. 12, 2009, pp. 145-169; Orozco, Gabriel, “Comunidades epistémicas en los estudios de seguridad y la interpretación del orden mundial”, *Desafíos*, vol. 28, núm. 1, 28 de enero de 2016, pp. 337-371, disponible en: <https://doi.org/10.12804/desafios28.1.2016.08>; Osorio, Cecilia, “¿Cómo viajan las ideas? El rol de las comunidades epistémicas en el diseño de políticas sociales en América Latina”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 68, 2017, pp. 75-112, disponible en: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/068-junio-2017/Osorio.pdf>.

ello, se esperaba aportar sobre los mecanismos causales que impulsaron la difusión de ideas, normas y políticas sobre seguridad humana, evaluar el grado de influencia de las comunidades epistémicas que participaron en el proceso de difusión o resistencias del enfoque de seguridad humana y contribuir así con el debate de la difusión en los estudios internacionales.

A partir del análisis de la difusión de ideas, normas y políticas sobre seguridad humana en Costa Rica y Ecuador entre 2001 y 2016, la investigación reveló patrones interesantes y hallazgos significativos. Se identificaron los mecanismos causales que impulsaron la difusión de estas ideas y normativas en ambos países, así como la influencia de las comunidades epistémicas involucradas en el proceso. Además, se examinaron las posibles resistencias al enfoque de seguridad humana, proporcionando una perspectiva más completa sobre cómo estas ideas y políticas se arraigaron en cada contexto nacional.

Al considerar las diferencias y similitudes entre los dos países, la investigación ofreció una visión comparativa valiosa en cuanto a la adaptación y aplicación de políticas de seguridad humana en contextos diversos. Además, el estudio ilustró cómo las comunidades epistémicas trabajaron en conjunto con organizaciones internacionales y actores estatales para promover la difusión transnacional de ideas y políticas sobre seguridad humana, lo que permitió a ambos países aprender de las experiencias y enfoques de cada uno.

El análisis también puso de manifiesto la importancia de considerar las dimensiones culturales, políticas y socioeconómicas específicas de cada país al examinar la adopción de enfoques de seguridad humana. Esta perspectiva contextualizada ayudó a identificar factores clave que facilitaron u obstaculizaron la difusión de ideas, normas y políticas en cada país.

En última instancia, la investigación contribuyó al debate académico en el ámbito de los estudios internacionales y enriqueció la comprensión de la difusión de ideas, normas y políticas sobre seguridad humana en contextos nacionales específicos. Los hallazgos del estudio tienen implicaciones importantes para el desarrollo de políticas y la cooperación internacional en el futuro, y pueden servir como base para investigaciones futuras en el campo de la seguridad humana y la difusión de políticas a nivel global.

IV. RESULTADOS

Las particularidades de los actores involucrados en la difusión de ideas sobre seguridad humana en Costa Rica y Ecuador varían según el contexto, los

valores y la historia de cada país. Estas diferencias afectaron tanto el contenido de las ideas sobre seguridad humana como las estrategias adoptadas para abordar la incertidumbre conceptual de la misma. Diversos actores, con características variadas, participaron en la promoción de ideas, normas y políticas de seguridad humana. Por ejemplo, organizaciones internacionales, fuerzas armadas y académicos desempeñaron roles distintos en ambos casos de estudio.

1. *Organizaciones internacionales*

En Costa Rica, organizaciones internacionales y regionales jugaron un papel activo en las iniciativas de seguridad humana, siguiendo el proceso descrito por Finnemore como “educador de normas”.⁵¹ En particular, la ONU, a través del PNUD, enseñó a los países la importancia del enfoque multidimensional de la seguridad humana para el bienestar humano, combinando aspectos de seguridad, desarrollo y derechos humanos. Sin embargo, la influencia del gobierno en la adopción de ideas y políticas de seguridad humana ha sido limitada.

A pesar de las diferencias entre los dos casos, en ambos países las organizaciones internacionales fueron los principales actores en la promoción del enfoque amplio de seguridad humana. La variación en el grado de involucramiento de estas organizaciones podría explicar en parte las diferencias en los enfoques de seguridad humana adoptados en cada país.

2. *Fuerzas armadas*

Costa Rica es uno de los pocos países del mundo sin fuerzas armadas, ya que las abolió en 1948. En cambio, Ecuador tiene una historia estrechamente vinculada a la presencia de las fuerzas armadas. Esto marca una diferencia fundamental en las percepciones de las amenazas y el desarrollo de agendas de seguridad en ambos países latinoamericanos.

En Costa Rica, la identidad del país como uno sin fuerzas armadas ha llevado a la internalización de valores como la paz, los derechos humanos y la justicia. Mientras tanto, en Ecuador, aunque las fuerzas armadas han mantenido la estructura jerárquica y centralizada de la institución tradicio-

⁵¹ Finnemore, Martha, “International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific, Cultural and Science Policy”, *International Organization*, vol. 47, núm. 4, 1993, pp. 565-567, disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0020818300028101>.

nal, también han tenido un enfoque “humanista” al vincularse con el desarrollo social y económico. Esto ha influido en la forma en que se aborda el concepto de seguridad humana en ambos países, con un enfoque amplio en Costa Rica y uno más restringido en Ecuador.

En resumen, las características de los actores involucrados en la promoción de ideas sobre seguridad humana en Costa Rica y Ecuador varían según el contexto, los valores y la historia de cada país, lo que afecta tanto el contenido de las ideas como las estrategias adoptadas para abordar la incertidumbre conceptual de la seguridad humana.

3. *Academia*

En Ecuador, la academia ha sido un actor clave en la promoción de la seguridad humana, mientras que en Costa Rica su impacto ha sido más limitado. En el caso ecuatoriano, las ideas académicas han encontrado un espacio en el ámbito político, mientras que en Costa Rica estas ideas han prevalecido principalmente en el sector académico, aunque con cierta interacción con organizaciones internacionales.

Desde 2008, la Constitución ecuatoriana impulsó nuevos enfoques de seguridad, previamente debatidos en la academia y en los ámbitos políticos nacionales e internacionales. La incorporación del concepto de seguridad humana en la Constitución fue innovadora, no solo a nivel nacional sino también regional, en línea con las discusiones académicas y multilaterales sobre la expansión del alcance de la seguridad.

La nueva Constitución surgió de debates en la asamblea constituyente, en la que participaron miembros del sector académico. Muchos entrevistados afirmaron que las contribuciones e influencias académicas fueron fundamentales para incluir la noción de seguridad humana en las discusiones de la Asamblea y posteriormente en la Constitución. Instituciones como FLACSO Ecuador y la Universidad Andina Simón Bolívar, entre otras, presentaron propuestas y participaron en foros sobre desarrollo y el papel del Estado.

En Costa Rica, la academia ha sido menos relevante, aunque se observa un dinamismo en programas académicos y apoyo a oficinas nacionales de agencias de la ONU. Por ejemplo, se han creado programas y cursos que incorporan la seguridad humana en sus planes de estudio, como la Cátedra de Criminología y Derechos Humanos “Alessandro Baratta” de la Universidad de Costa Rica y la Maestría en Criminología con énfasis en Seguridad Humana de la Universidad para la Cooperación Internacional.

También existe cierta convergencia entre la academia y las organizaciones internacionales en Costa Rica, ya que algunas figuras prominentes han trabajado tanto en el ámbito académico como en organismos internacionales o regionales.

En resumen, los académicos han sido un actor importante en Ecuador y Costa Rica, aunque con diferentes grados de influencia en la difusión de ideas sobre seguridad humana. En Ecuador, las influencias académicas han influido en la política a través de cambios constitucionales, mientras que, en Costa Rica, se reflejan en programas académicos y en la interacción con organizaciones internacionales.

4. *Gobierno*

El gobierno ha tenido un papel secundario en la difusión de ideas sobre seguridad humana en los casos de estudio de Costa Rica y Ecuador. Funcionando como receptor y ocasionalmente como difusor de ideas, los responsables políticos han pasado de ser influenciados por creencias preexistentes a promover la seguridad centrada en el individuo.

Por ejemplo, tanto en Costa Rica como en Ecuador las autoridades adoptaron conceptos de seguridad humana en diferentes momentos debido a la popularidad del concepto o para romper con la seguridad tradicional. En Costa Rica, Ana Helena Chacón y Luis Guillermo Solís, ex presidente del país, fueron dos ejemplos de actores gubernamentales que promovieron activamente la seguridad humana.

Sin embargo, en general, el conocimiento y la familiaridad con la seguridad humana entre los actores gubernamentales de ambos países fue limitado. En cambio, mostraron preferencia por una versión más limitada de la seguridad humana, enfocándose en amenazas como la violencia, la delincuencia y el crimen organizado.

En Costa Rica, las autoridades cambiaron su enfoque de la seguridad nacional a la seguridad ciudadana, implementando políticas como Polsepaz y el Programa Conjunto financiado por España. En Ecuador, aunque la Constitución hace referencia a la seguridad humana, las políticas estuvieron centradas en la seguridad ciudadana debido al aumento de la delincuencia, la violencia y la criminalidad.

En resumen, los actores gubernamentales en Costa Rica y Ecuador tuvieron una participación menor en la difusión de ideas sobre seguridad humana en su versión amplia, actuando principalmente como receptores de ideas y ocasionalmente como difusores. Ambos países mostraron interés en

una versión limitada de la seguridad humana centrada en la seguridad ciudadana, desarrollando políticas que priorizaban este enfoque.

V. CONCLUSIONES

Los actores involucrados en la promoción del enfoque de seguridad humana en Costa Rica y Ecuador influyeron en la versión del concepto difundida. En Costa Rica, organismos internacionales y regionales desempeñaron un papel clave en la difusión de una noción amplia de seguridad humana, enfocada en las vulnerabilidades y necesidades humanas. Esto se debió en parte a la larga tradición democrática del país y la ausencia de fuerzas armadas. El acceso a recursos financieros, condicionados por la ONU y Japón, incentivó la competencia entre agencias de la ONU, promoviendo el enfoque amplio de seguridad humana en países donde sus proyectos fueron aprobados. Mientras tanto, en Ecuador, las fuerzas armadas y la academia impulsaron una visión más restringida de seguridad humana, centrada en amenazas al individuo.

La falta de un sector militar en Costa Rica permitió que actores académicos y organizaciones internacionales promovieran la seguridad humana en su versión amplia. En ambos países, diferentes acciones fueron implementadas para enfrentar la vaguedad conceptual de la seguridad humana, evitando debates teóricos en Costa Rica y reemplazando la noción por seguridad integral en Ecuador.

Se observaron resistencias al enfoque de seguridad humana en ambos países, vinculadas principalmente a la competencia por recursos financieros, visibilidad y poder político. Los mecanismos de difusión en cada país estuvieron condicionados por la interacción entre organismos internacionales, actores académicos, gubernamentales y la presencia o ausencia de fuerzas armadas.

En Costa Rica, los mecanismos de coerción, competencia, emulación y aprendizaje actuaron conjuntamente, mientras que, en Ecuador, los mecanismos de emulación, coerción y competencia estuvieron presentes. A pesar de la difusión de ideas de seguridad humana, no se encontraron pruebas suficientes de una asimilación completa de estos principios en las políticas domésticas de ambos países, aunque sí hubo interés en incorporarlos en políticas exteriores o de seguridad integral.

Aunque se han realizado avances en la promoción y adopción del enfoque de seguridad humana en Costa Rica y Ecuador, aún queda mucho por hacer para lograr una implementación completa en sus políticas nacionales. Es importante continuar analizando cómo los diferentes actores y meca-

nismos de difusión interactúan y evolucionan en función de los contextos nacionales y regionales, y cómo esto afecta la adopción de las nociones de seguridad humana en ambos países.

Además, sería relevante investigar cómo otros países de la región y del mundo enfrentan desafíos similares en la promoción e implementación de la seguridad humana en sus políticas y prácticas. Esto podría proporcionar una visión más amplia de las tendencias globales y regionales en la adopción de la seguridad humana como enfoque para abordar las amenazas y vulnerabilidades a nivel individual y colectivo.

También es necesario explorar cómo se pueden superar las resistencias al enfoque de seguridad humana en ambos países. Esto podría incluir la promoción de un mayor diálogo y cooperación entre diferentes sectores y actores, así como la identificación de áreas de convergencia y oportunidades de colaboración para abordar los desafíos de seguridad humana de manera integral.

En última instancia, el éxito en la implementación del enfoque de seguridad humana en Costa Rica, Ecuador y otros países dependerá en gran medida de la capacidad de los actores involucrados para adaptarse a los contextos nacionales y regionales específicos, así como para abordar las preocupaciones y resistencias de los diversos grupos de interés. Al hacerlo, será posible avanzar en el desarrollo de políticas y prácticas que prioricen la protección y el empoderamiento de las personas, abordando de manera efectiva las amenazas y vulnerabilidades que enfrentan en su vida diaria.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABAD, Gracia, “El concepto de seguridad: su transformación”, *Comillas Journal of International Relations*, núm. 4, 6 de diciembre de 2015, disponible en: <https://doi.org/10.14422/cir.04.y2015.002>.
- ACHARYA, Amitav, “Human Security”, en BAYLIS, John *et al.* (eds.), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008.
- ADLER, Emanuel y HAAS, Peter, “Conclusión: «las comunidades epistémicas, el orden mundial y la creación de un programa de investigación reflexivo»”, trad. de Jesús Rogado Zuriaga, *Relaciones Internacionales*, núm. 12, 2009.
- ALKIRE, Sabina, “A Conceptual Framework for Human Security”, Working Paper, Oxford, Centre for Research on Inequality-Human Security and

Ethnicity-University of Oxford, 2003, disponible en: <https://wiki.zirve.edu.tr/groups/economicsandadministrativesciences/wiki/fa50c/attachments/0acaf/HumanSecurityWorkingPaper.pdf>.

ALKIRE, Sabina, “A Vital Core that Must Be Treated with the Same Gravitas as Traditional Security Threats”, *Security Dialogue*, vol. 35, núm. 3, 1 de septiembre de 2004, disponible en: <https://doi.org/10.1177/096701060403500317>.

ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU, “Documento final de la Cumbre Mundial 2005”, Nueva York, Organización de Naciones Unidas, 24 de octubre de 2005, disponible en: http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.RES.60.1_Sp.pdf.

AXWORTHY, Lloyd, “A New Scientific Field and Policy Lens”, *Security Dialogue*, vol. 35, núm. 3, 1 de septiembre de 2004, disponible en: <https://doi.org/10.1177/096701060403500310>.

BAJPAI, Kanti, “An Expression of Threats versus Capabilities across Time and Space”, *Security Dialogue*, vol. 35, núm. 3, 1 de septiembre de 2004, disponible en: <https://doi.org/10.1177/096701060403500310>.

BOUSHEY, Graeme, *Policy Diffusion Dynamics in America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010, disponible en: <http://www.cambridge.org/us/academic/subjects/politics-international-relations/american-government-politics-and-policy/policy-diffusion-dynamics-america?format=HB>.

BURGESS, Peter y OWEN, Taylor, “Special Section: What is Human Security?: Editor’s Note”, *Security Dialogue*, vol. 35, núm. 3, 9 de enero de 2004, disponible en: <https://doi.org/10.1177/096701060403500326>.

BUZAN, Barry, “A Reductionist, Idealistic Notion that Adds Little Analytical Value”, *Security Dialogue*, vol. 35, núm. 3, 9 de enero de 2004, disponible en: <https://doi.org/10.1177/096701060403500326>.

BUZAN, Barry *et al.*, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1998.

Comisión de Seguridad Humana de la ONU, *Human Security Now*, Nueva York, Commission on Human Security, 2003.

DAVID, Charles-Philippe, *La guerra y la paz: enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*, Barcelona, Icaria-Antrazyt, 2008.

Dependencia de Seguridad Humana de la ONU, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, “Teoría y práctica de la seguridad humana: aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos”, Nueva York, 2009, disponible en: http://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/97c70a6a-82ff-409c-a1de-438406607896.pdf.

- FERNÁNDEZ, Juan Pablo, “El carácter multidimensional de la seguridad humana”, *Revista de la Integración: Apostando por la Paz y Seguridad en la Comunidad Andina*, 2009.
- FINNEMORE, Martha, “International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific, Cultural and Science Policy”, *International Organization*, vol. 47, núm. 4, 1993, disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0020818300028101>.
- Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, “La seguridad humana en las Naciones Unidas”, Nueva York, Dependencia de Seguridad Humana, Secretaría de las Naciones Unidas, 2015, http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org/humansecurity/files/untfhs_booklet_-_spanish.pdf.
- FRANCESCHET, Antonio, “Global Legalism and Human Security”, en JEAN MACLEAN, Sandra *et al.* (eds.), *A Decade of Human Security: Global Governance and New Multilateralisms*, Hampshire, Ashgate, 2006.
- FUENTES, Claudia, “Seguridad humana: referencias conceptuales y enfoque práctico para América Latina”, en ROJAS ARAVENA, Francisco (ed.), *Seguridad humana: nuevos enfoques*, San José de Costa Rica, FLACSO, 2012.
- FUENTES, Claudia y ROJAS ARAVENA, Francisco, *Promover la seguridad humana: marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe*, París, FLACSO-UNESCO, 2005.
- GASPER, Des, “Human Security: From Definitions to Investigating a Discourse”, en MARTIN, Mary y OWEN, Taylor (eds.), *Routledge Handbook of Human Security*, Nueva York, Routledge, 2014.
- GILPIN, Robert, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, disponible en: <http://ebooks.cambridge.org/ref/id/CBO9780511664267>.
- HAMPSON, Fen Osler, “A Concept in Need of a Global Policy Response”, *Security Dialogue*, vol. 35, núm. 3, 1 de septiembre de 2004, disponible en: <https://doi.org/10.1177/096701060403500310>.
- HUBERT, Don, “An Idea that Works in Practice”, *Security Dialogue*, vol. 35, núm. 3, 1 de septiembre de 2004, disponible en: <https://doi.org/10.1177/096701060403500310>.
- IIDH, “Seguridad humana en América Latina: ¿qué es seguridad humana?”, 2010, disponible en: https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenido=8c1a302ff00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad#doce.

- KALDOR, Mary, "In Defence of New Wars". *Stability: International Journal of Security and Development*, vol. 2, núm. 1, 7 de marzo de 2013, disponible en: <https://doi.org/10.5334/sta.at>.
- KERR, Pauline, "Human Security", en COLLINS, Alan (ed.), *Contemporary Security Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- KING, Gary y MURRAY, Christopher, "Rethinking Human Security", *Political Science Quarterly*, vol. 116, núm. 4, 2001.
- KRAUSE, Keith, "Critical Perspectives on Human Security", en MARTIN, Mary y OWEN, Taylor (eds.), *New York, Routledge Handbook*, 2014.
- KRAUSE, Keith, "Seguridad humana: ¿ha alcanzado su momento?", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, núm. 90, 2005.
- KRAUSE, Keith, "The Key to a Powerful Agenda, if Properly Delimited", *Security Dialogue*, vol. 35, núm. 3, 1 de septiembre de 2004, disponible en: <https://doi.org/10.1177/096701060403500324>.
- LEANING, Jennifer y ARIE, Sam, "Human Security: A Framework for Assessment in Conflict and Transition", Tulane, USAID, 2000.
- MACFARLANE, S. Neil, "A Useful Concept That Risks Losing Its Political Salience", *Security Dialogue*, vol. 35, núm. 3, 1 de septiembre de 2004, disponible en: <https://doi.org/10.1177/096701060403500325>.
- MACFARLANE, S. Neil y KHONG, Yuen Foong, *Human Security and the UN: A Critical History*, Indianapolis, Indiana University Press, 2006.
- MACK, Andrew, "El concepto de seguridad humana", *Papeles*, núm. 90, 2005.
- MACLEAN, Sandra Jean *et al.* (eds.), *A Decade of Human Security: Global Governance and New Multilateralisms*, Hampshire, Ashgate, 2006.
- MALDONADO, Alma, "Comunidades epistémicas: una propuesta para estudiar el papel de los expertos en la definición de políticas en educación superior en México", *Revista de la Educación Superior*, vol. 34, núm. 134, 2005, disponible en: <http://www.redalyc.org/html/604/60411920008/>.
- MARCHAND, Marianne, "Género y relaciones internacionales: una mirada feminista «poscolonial» desde América Latina", en LEGLER, Thomas *et al.* (eds.), *Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global*, Ciudad de México, Oxford University Press, 2014.
- MARTIN, Mary y OWEN, Taylor, "Introduction", en MARTIN, Mary y OWEN, Taylor (eds.), *Routledge Handbook of Human Security*, Nueva York, Routledge, 2014.

- MARTIN, Mary y OWEN, Taylor, "The Second Generation of Human Security: Lessons from the UN and EU Experience", *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, vol. 86, núm. 1, 2010.
- MESEGUER, Covadonga y GILARDI, Fabrizio, "Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas", *Política y Gobierno*, vol. 15, núm. 2, 2008.
- NEF, Jorge, *Human Security and Mutual Vulnerability: The Global Political Economy of Development and Underdevelopment*, 2a. ed., Ottawa, International Development Research Centre, 1999.
- OEA, "Declaración de Bridgetown: enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica", Bridgetown, 4 de junio de 2002, disponible en: http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/agcgdoc15_02.htm.
- OEA, "Declaración sobre seguridad en las Américas", Ciudad de México, 28 de octubre de 2003.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, "Carta de las Naciones Unidas", 1945, disponible en: http://www.cooperacionspanola.es/sites/default/files/carta_de_naciones_unidas.pdf.
- OROZCO, Gabriel, "Comunidades epistémicas en los estudios de seguridad y la interpretación del orden mundial", *Desafíos*, vol. 28, núm. 1, 28 de enero de 2016, disponible en: <https://doi.org/10.12804/desafios28.1.2016.08>.
- OSORIO, Cecilia, "¿Cómo viajan las ideas? El rol de las comunidades epistémicas en el diseño de políticas sociales en América Latina", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 68, 2017, disponible en: <http://old.clad.org/porta/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/068-junio-2017/Osorio.pdf>.
- OSORIO, Cecilia y VERGARA, José Miguel, "La difusión de políticas públicas. Estado del arte y contribuciones para la disciplina en América Latina", *Política. Revista de Ciencia Política*, vol. 54, núm. 2, 2016.
- OWEN, Taylor, "Human Security-Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a Threshold-Based Definition", *Security Dialogue*, vol. 35, núm. 3, 2004, disponible en: <https://doi.org/10.1177/0967010604047555>.
- PARIS, Roland, "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?", *International Security*, vol. 26, núm. 2, 2001.
- PÉREZ, Karlos, "El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 76, diciembre de 2006.
- PNUD (ed.), *Human Development Report 1994*, Nueva York, Oxford University Press, 1994.

- POSEN, Barry, "The Security Dilemma and Ethnic Politics", *Survival*, vol. 35, núm. 1, 1993.
- ROJAS, Francisco (ed.), *Seguridad humana: nuevos enfoques*, San José de Costa Rica, FLACSO-Secretaría General, 2012.
- ROTHSCHILD, Emma, "What is Security?", *Daedalus*, vol. 124, núm. 3, 1995.
- SORJ, Bernardo, "Seguridad, seguridad humana y América Latina", *Sur-Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 3, núm. 2, 2005.
- SUHRKE, Astri, "Human Security and the Interests of States", *Security Dialogue*, vol. 30, núm. 3, 1999.
- THAKUR, R., "A Political Worldview", *Security Dialogue*, vol. 35, núm. 3, 1 de septiembre de 2004, disponible en: <https://doi.org/10.1177/096701060403500307>.
- UNESCO, "Declaración Universal de los Derechos Humanos", 1948, disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001790/179018m.pdf>.
- WINSLOW, Donna y ERIKSEN, Thomas, "A Broad Concept That Encourages Interdisciplinary Thinking", *Security Dialogue*, vol. 35, núm. 3, 1 de septiembre de 2004, disponible en: <https://doi.org/10.1177/096701060403500319>.
- WOLFERS, Arnold, "National Security as an Ambiguous Symbol", *Political Science Quarterly*, vol. 67, núm. 4, 1952.

Desmilitarizar a México. ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos?, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 17 de septiembre de 2024 en los talleres de Compañía Editorial Ultra, S. A. de C. V., Centeno 195, Valle del Sur, Iztapalapa, 09819 Ciudad de México, tel. 55 5445 0470. Se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel *holmen book* de 55 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros.

Consta de 300 ejemplares (impresión digital).

Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024)

SERGIO López Ayllón
J. JESÚS Orozco Henríquez
PEDRO Salazar
DIEGO Valadés
Coordinadores

Reconstrucción del sistema nacional de salud en México

FERNANDO Cano Valle
Coordinador

Teorías contemporáneas de la justicia. Introducción y notas críticas

RODOLFO Vázquez

Análisis de jurisprudencia constitucional mexicana. La Suprema Corte en 2022

ANDREA Pozas Loyo
FRANCISCA Pou Giménez
ALFONSO Herrera García
Editores

Derecho administrativo del estado de Yucatán

JORGE Fernández Ruiz

Nexos entre derecho energético y derecho ambiental: empresas y derechos humanos

MARISOL Anglés Hernández
MARGARITA Palomino Guerrero

EL PRESENTE LIBRO SE PROPONE REFLEXIONAR a profundidad y más allá de la coyuntura sobre el estado de la militarización en México, así como algunas posibles vías para revertirla. A pesar del difícil panorama y complicado diagnóstico, cada uno de los capítulos busca entrelazar las reflexiones propiamente académicas con los impactos que tiene el complejo fenómeno de la militarización en la vida cotidiana sobre las personas en el problema de la persistente —aunque sin duda creciente o más evidente— presencia militar en México. La mayoría de los textos surgen de la reflexión colectiva convocada, además de por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, por la Cátedra Nelson Mandela de Derechos Humanos en las Artes, el Laboratorio de Antropología Jurídica y del Estado de la Escuela Nacional de Estudios Superiores Morelia, el Centro Cultural Universitario Tlatelolco, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, el Instituto de Investigaciones Sociales, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales a través del proyecto PAPIIT “Resonancias de la militarización en la seguridad humana del siglo XXI” y el Observatorio del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.



JU
RÍD
CAS