

UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS PUEBLA

Escuela de Ciencias Sociales

Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política



**Militarización de la seguridad pública en México: Trayectoria
Dependiente en el periodo 2006-2018**

Tesis que, para completar los requisitos del Programa de Honores presenta la
estudiante

María Paula Montserrat Aguilar Romero

ID. 153415

Relaciones Internacionales

Director de Tesis: Juan Antonio Le Clercq Ortega

San Andrés Cholula, Puebla.

Primavera 2019

Hoja de firmas

Tesis que, para completar los requisitos del Programa de Honores presenta el
estudiante **María Paula Montserrat Aguilar Romero ID.153415**

Director de Tesis

Dr. Juan Antonio Le Clercq Ortega

Presidente de Tesis

Mtro. Gerardo Rodríguez Sánchez Lara

Secretario de Tesis

Dr. Ronald Guy Emerson

Agradecimientos

Uno de los mitos más grandes de los proyectos de tesis es la narrativa de desgaste y negativa inminencia que los rodea. En gran medida la investigación requiere de pasión e interés por generar conocimiento, siempre conquistando y conectando aquellos puntos de partida que se encierran en las conclusiones de los teóricos que nos preceden. De la misma manera, creo que, en una dosis no menor, la disciplina es central para lograr los objetivos trazados y dar sentido a lo que se plantea construir. Es por ello que concretar un trabajo como este, requiere la armonía de múltiples factores, entre ellos la guía y el apoyo de las personas que nos rodean.

Es así que me gustaría iniciar agradeciendo a mis padres, Beatriz y Pablo por el apoyo incondicional a lo largo de toda mi vida, no solo en términos académicos sino en todos los aspectos. Por impulsarme en cada momento, por escucharme y aconsejarme, pero lo más importante, por siempre estar y creer en mí. Lo que soy es por ustedes. A mi hermano Juan Pablo, por ser una persona llena de luz que me enseña constantemente a disfrutar, a ver lo mejor siempre que hay oportunidad.

A Héctor Nakano, por empujarme a ser siempre mi mejor versión, por creer en mí, por festejar mis logros como suyos y por estar cuando las cosas no van bien. A Karla Montoya, por ser mi mejor amiga y compañera, por lo que hemos vivido y por todo lo que nos falta por crecer. También un agradecimiento infinito a todas aquellas personas que han marcado mi vida universitaria, de quienes he aprendido mucho, entre ustedes Andrea Lona, Alexis Murillo, Diego Bonet, Mario Escobar, Marcela Gómez y Raymundo Ricárdez.

De manera destacada me gustaría dar las gracias al Dr. Juan Antonio Le Clercq por creer en mi y en este proyecto, por ser mi guía a lo largo de este proceso a través de asesorías y constante retroalimentación constructiva. Al Mtro. Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, por el material valioso y atingente a esta investigación, además de sus comentarios puntuales. Al Dr. Ronald Guy Emerson, por el análisis realizado a esta tesis, por fomentar mi pensamiento crítico en este proyecto y en mi camino por la licenciatura.

Sin la presencia de todos y cada uno de ustedes este proyecto y la satisfactoria conclusión de este grado académico, no habría sido posible. Muchas gracias.

*“Todo lo provisional se
vuelve, con el tiempo,
definitivo.”*

*-Almirante Antonio Vázquez del
Mercado, ex secretario de Marina*

ÍNDICE

Introducción	1
Justificación.....	5
Capítulo 1. Marco Teórico y Metodología.....	10
1.2. Trayectoria Dependiente	13
1.3. Militarización y Nuevo Militarismo.....	22
Capítulo 2. Coyuntura Crítica: Los antecedentes y la Guerra contra las Drogas	36
2.1 Historia de las Fuerzas Armadas Mexicanas.....	37
2.2 Antecedentes de la Seguridad Pública: El rol de las Fuerzas Armadas	42
2.3 Sexenio de Felipe Calderón: Guerra contra las Drogas.....	56
2.3.1 Mando Único Policial.....	66
2.3.2 Presencia Extranjera: Iniciativa Mérida	69
Capítulo 3. Persistencia Estructural: Sexenio de Enrique Peña Nieto.....	76
3.1 Mando Único Policial.....	84
3.2 Gendarmería Nacional.....	90
3.3 Ley De Seguridad Interior.....	95
Capítulo 4. Trayectoria Dependiente: La Cuarta Transformación	113
4.1 Andrés Manuel López Obrador: Discurso y Campaña.....	114
4.2 Estrategia De Seguridad Pública	119
4.3 Guardia Nacional	122
4.4 Conclusiones y Recomendaciones	143
Anexos.....	150
Bibliografía	151

Introducción

En la presente investigación se busca estudiar el fenómeno de la militarización de la seguridad pública en México en el periodo 2006 – 2018. A lo largo del estudio se plantea la existencia de una trayectoria dependiente¹ al respecto, es decir, la existencia de dinámicas institucionales que han generado procesos de retroalimentación positiva en favor de esta medida.

Lo anterior se identifica en dos escenarios, el primero en la imposibilidad de cambio de ruta, debido a los costos que representa, tales como el colapso del mismo sistema de seguridad al tener corporaciones policiales ineficientes que difícilmente pueden cumplir con las tareas requeridas, labor que, por tanto, desempeñan las Fuerzas Armadas. El segundo escenario en la secuencia del momento coyuntural más importante, la declaración de guerra contra las drogas. En otras palabras, esta decisión no fue una aislada en el tiempo, sino que existieron momentos clave previos que condicionaron esta determinación, así como hubo momentos esenciales posteriores, que bloquearon la ruta hacia el futuro.

Puntualmente, esta investigación identifica 4 circunstancias en el pasado que determinaron la creación de esta trayectoria: la tipificación del narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional en 1970; la integración de las Fuerzas Armadas al Sistema Nacional de Protección Civil en 1988; el dictamen de la SCJN que establecía que el Ejército podía auxiliar

¹ El término original es denominado como *path dependence* en inglés. Ante este escenario se han provisto múltiples traducciones como es el caso de “dependencia del camino” y “trayectoria dependiente”. En este estudio se observa que esta última, “trayectoria dependiente” es la que comprende de una manera exhaustiva las principales cualidades del término que serán abordadas a lo largo de esta investigación (Sánchez, 2004).

a las autoridades civiles en acciones a favor de la seguridad pública en 1996 y la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP) compuesta de 4,800 militares en 1999.

Dicho camino fue detonado, aunada la inseguridad y violencia, con la decisión que el presidente Felipe Calderón tomó en materia. Por lo tanto, es central identificar que el primer paso al respecto fue la Operación Conjunta Michoacán, en donde se envió al Ejército “en coordinación con las secretarías de la Defensa Nacional y de Seguridad Pública, así como la Procuraduría General de la República y el gobierno del estado de Michoacán [y la Secretaría de Marina]” (Calderón en Juárez, 2016, p.251), situación que se replicó con operativos especiales a lo largo del país.

Es así como se generó el precedente en su propia administración y normalizó de manera progresiva la presencia de las Fuerzas Armadas, en tareas principalmente de seguridad pública. En los siguientes seis años, se emprendieron otras acciones que favorecieron el aseguramiento de la medida, como fue el caso de la reformatión de la Policía Federal Preventiva que se reestructuro hacia una Policía Federal de inteligencia y no reactiva; a la adición de facultad de las policías para investigar delitos en conjunto con los Ministerios Públicos y la creación de una base de datos en los tres niveles de gobierno denominada Plataforma México.

De la misma manera destacan propuestas como el Mando Único Policial, el cual crearía 32 policías estatales apoyadas por la Policía Federal y la alianza con el vecino del norte, Estados Unidos, a través de la Iniciativa Mérida. La relevancia de esta cooperación como un parteaguas en la relación bilateral en materia de seguridad tras el reconocimiento

por primera vez de la corresponsabilidad del problema de violencia y narcotráfico en la región de América del Norte.

Ante este escenario, el presidente Enrique Peña Nieto se enfrentaba directamente a los costos de reversión de la medida activada. El voto de continuidad que emitió en favor del mantenimiento de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública representa una persistencia estructural, es decir una fase de la trayectoria dependiente que favorece a nivel institucional el mantenimiento del camino.

Específicamente continuó el debate de la pertinencia de un Mando Único Policial y una nueva propuesta al congreso que buscaba subsanar las deficiencias de la propuesta de la administración anterior. Puntualmente buscaba suprimir a autoridades municipales para facultarlos únicamente en el diseño de políticas públicas y la prevención no policial del delito. Cabe destacar que esta decisión resultó en que al final del sexenio, 7 de cada 10 municipios se encontraban bajo un Mando Único, incluso cuando el proyecto no tuvo respaldo legislativo.

Esta medida tomaba lugar a la par de la creación de una Gendarmería Nacional la cual representaba el primer esfuerzo en el país para eliminar la ambigüedad en que las Fuerzas Armadas se desempeñaban. Este nuevo organismo crearía un ente de naturaleza intermedia con el conocimiento y capacidades para hacer frente a la amenaza del crimen organizado. Cabe destacar que su naturaleza policial se vio cuestionada constantemente al demostrar que sus procedimientos eran reactivos e incluso represivos, así como una preferencia marcada hacia el uso y portación de armas de alto poder de fuego y letalidad.

Sin embargo, este esfuerzo ya sea con fines políticos o fines genuinos, represento el precedente hacia la definición de un ente que permitiera combatir las principales amenazas y que brindara certeza jurídica tanto a los ciudadanos como a los oficiales involucrados.

En este mismo tenor es que sobresale la Ley de Seguridad Interior, que fue la primera aproximación contundente a la persistencia estructural de la militarización de la seguridad pública. En términos generales esta ley secundaria estaba motivada en la provisión de un marco legal para las Fuerzas Armadas quienes llevaban más de un lustro cumpliendo tareas que no les correspondían, situación que los vulneraba al propiciar la comisión de violaciones y atropellos.

Esta ley fue aprobada por el congreso, a pesar de múltiples deficiencias presentes. Sin embargo, gracias a la secuencia reactiva que la sociedad civil representó, la LSI fue declarada inconstitucional obstaculizando la institucionalización de la militarización. Lo anterior simbolizó un triunfo para la seguridad pública, pese a ello, era innegable la apertura del debate y la identificación de la vulnerabilidad e incertidumbre en la que se actuaba en el día a día. Es con base en esto, que la siguiente administración del presidente Andrés Manuel López Obrador mantuvo un discurso de acuartelamiento durante el periodo de campaña. De hecho, en múltiples ocasiones aceptó que esta materia se encontraba en un proceso de inercia nociva.

No obstante, al tomar posesión y ante las condiciones del terreno construido por previas administraciones se encontró una puerta abierta para la propuesta de reforma constitucional que daría vida a un órgano aun más agresivo: una Guardia Nacional. En el

corto periodo de discusión pública se evocaron los mismos argumentos que hicieron inconstitucional a la LSI.

Debido al amplio poder que el presidente goza a través del Congreso federal, así como de los Congresos locales, logró llevar a cabo las reformas a la constitución que favorecen la creación de este organismo. En planteamiento una institución de seguridad pública, pero que cuenta con una estructura militar en su totalidad con la reserva de un mando civil.

Es con base en todo lo anterior que es imperativo contar con conocimiento amplio que permita entender el curso de la procuración de seguridad en México. Principalmente porque como se demostrará, esto trasciende las narrativas partidistas y muestra un arraigo en la medida dominante ante la disponibilidad de estrategias que se presentan a los tomadores de decisiones. Esto no significa que los intereses políticos sean excluyentes, no obstante, el presente estudio demuestra que la carga de la prueba recae completamente en la condición y bloqueo que se han generado alrededor de las políticas de mano dura.

Justificación

El escenario nacional actual da cuenta de los diversos problemas que México enfrenta. Encuestas demuestran que dentro de la sociedad mexicana existen tres principales preocupaciones, la corrupción e impunidad, la pobreza e inequidad y la violencia e inseguridad (Payan en García-Luna, 2018). A nivel regional, es decir América Latina, las encuestas demuestran altas tasas en la percepción de inseguridad, situación en la que se incluye a México de manera particular (Lagos y Dammert, 2012).

En este contexto, a nivel nacional la violencia e inseguridad han estado intrínsecamente relacionadas al narcotráfico y al crimen organizado. Es un problema constante en la historia de México que ha sido abordado desde diferentes perspectivas y estrategias. Ya en el siglo XXI, puntualmente en el año 2006, es que se plantea por primera vez, a través del entonces presidente Felipe Calderón, que esta crisis necesitaba nuevos mecanismos y mayor firmeza. Por esta razón se impulsó el enfrentamiento y erradicación por parte de las Fuerzas Armadas.

Se estimó que las capacidades de las autoridades civiles, es decir de la policía federal, estatal y municipal, se veían rebasada por el *statu quo* y que el Ejército, sería capaz de brindar resultados efectivos en menor tiempo. A pesar de los resultados y críticas que predominaron durante este sexenio, en el año 2012 el presidente entrante, Enrique Peña Nieto emitió un voto de continuidad. Sin duda el inicio de la trayectoria dependiente tuvo lugar con la decisión respectiva en 2006, no obstante, el actuar del presidente Peña aseguró el camino.

Actualmente, a 12 años de una estrategia disfuncional, se tiene mayor evidencia de que los niveles de violencia no disminuyen, agregando el respectivo daño colateral que implica. Si bien, en el mismo periodo de tiempo se han trabajado y presentado nuevas alternativas y planes para atacar el problema inicial, la tendencia hacia la militarización perdura incluso ahora con el gobierno entrante del presidente Andrés Manuel López Obrador.

Es relevante destacar que la decisión tomada por Felipe Calderón respondía a necesidades particulares a nivel regional y que actualmente se aplica de manera generalizada. A partir de esto, se cuestiona la presencia de militares en las calles porque, en primera instancia la seguridad pública no es su competencia y porque, lamentablemente, genera una

atmosfera de vulnerabilidad, como lo demuestran los registros existentes de crímenes y violaciones a derechos humanos.

Durante poco más de una década, se han favorecido argumentos como los niveles de confianza que los mexicanos tienen hacia las Fuerzas Armadas como institución y como únicos entes protectores para legitimar la estrategia que, como se mencionó anteriormente, frente a otros enfoques ha sido controversial. Cabe destacar que esta investigación no busca descalificar la labor del Ejército por causa de eventos que son resultado de la ineficiente implementación de la estrategia. Al contrario, se busca explorar la naturaleza de esta, así como su desarrollo a partir del año 2006 con el objetivo de contestar por qué se sigue implementando, favoreciendo e impulsando. Incluso cuando se han presentado alternativas factibles que responden al diagnóstico de seguridad en México.

Es relevante para esta investigación considerar el factor temporal y cíclico representado en los tres periodos de gobierno; dos que han culminado con los presidentes Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, de 2006 a 2012 y de 2012 a 2018 respectivamente, así como el tercer gobierno en turno de Andrés Manuel López Obrador que comprenderá el periodo 2018 a 2024. Si bien este último no puede considerarse en su totalidad debido a que ha transcurrido únicamente su primer trimestre, sí se tomará en cuenta el proceso de campaña a partir del 30 de marzo de 2017 así como declaraciones previas en materia.

Es con base en lo anterior que destaca una de las promesas de campaña de López Obrador: regresar al Ejército a sus cuarteles. Esta propuesta cambió radicalmente en el Plan de Paz Nacional y Seguridad 2018-2024 en donde se introduce la creación de una Guardia Nacional. En este tenor, se debe estudiar el posterior desarrollo que acompaña, destacando la

respuesta de actores en los dos poderes de la Unión restantes, así como la respuesta de las diferentes entidades federativas.

El país que Andrés Manuel López Obrador recibe es uno con niveles extremos de violencia pobremente neutralizados por las Fuerzas Armadas durante los últimos 12 años; recibe una policía, en sus múltiples niveles, incapaz de hacer frente a redes de crimen organizado transnacional que se involucran en decenas de delitos y crímenes y, un sistema de justicia obsoleto y corrompido. En esta investigación, como se ha adelantado, se plantea que la continuidad hacia esta estrategia es resultado de una trayectoria dependiente.

Es por la naturaleza institucional de la trayectoria dependiente que es oportuno atribuir el *statu quo* a las administraciones previas, de manera crítica y retrospectiva, fuera de la narrativa partidista. Con esto se observa que el objetivo primordial de este enfoque es reconocer que el camino que se trazó para resolver el problema diagnosticado está fuertemente bloqueado en una inercia. Las instituciones de seguridad han trabajado bajo esa lógica durante más de una década, razón que explica las limitantes de los cuerpos civiles; policías, servicios de inteligencia, entes de justicia. No obstante, también se explica la imposibilidad de iniciar una nueva estrategia a través de los altos costos de reversión, propósito clave de este trabajo de investigación.

Se reconoce que es peligroso tener a las Fuerzas Armadas sin un marco de acción definido, ya que este escenario priva de certeza tanto al ciudadano como al militar. De esto hay centenares de pruebas, lo lamentable es que proyectos como la LSI y ahora, la Guardia Nacional, perpetúan y legitiman decisiones que de entrada son inviables. Sin embargo, hay

que destacar que de ninguna manera se favorece la duda e incertidumbre actual pero sí se propone priorizar las respuestas que ya existen y que rompen con el esquema de “mano dura”.

Es con base en lo anterior que la importancia de esta investigación reside en la identificación de la trayectoria dependiente que se propone. Esto significa una aproximación hacia un diagnóstico sobre el estado actual de las cosas en términos de la efectividad de la estrategia implementada y favorecida, que es la militarización. Específicamente un diagnóstico que se aleja de la coyuntura para reconocer que responde a condicionamientos del pasado y, por tanto, no puede abordarse con proyectos sexenales.

Es relevante destacar que la naturaleza del marco teórico y metodológico permite demostrar que la implementación de la estrategia previamente mencionada depende de una serie de cambios y dinámicas institucionales que han asegurado esta ruta. De probarse la hipótesis, este análisis abriría la puerta a un nuevo enfoque de estudio sobre el diseño de políticas públicas en materia de seguridad. Dicho análisis buscaría, de manera inicial, romper con la inercia y entramados institucionales ya existentes que pueden percibirse como viciosos o alejados de la resolución del problema inicial. Asimismo, permitiría adaptar de la mejor manera los mecanismos disponibles. Es con base en lo anterior que este trabajo de investigación está motivado en la atención exhaustiva de retos como la criminalidad, violencia y delitos en México.

Por lo tanto, de manera primordial busca contestar a la pregunta, ¿Por qué continúa la militarización de la seguridad pública en México, si existe evidencia sobre su fracaso como estrategia a lo largo de los últimos 12 años? E identifica como respuesta e hipótesis que el ejercicio de la seguridad pública en México sigue una estrategia de militarización porque se

ha generado una trayectoria dependiente. Lo anterior siendo sobresaliente ya que entre implicaciones se identifica el abandono sistemático al desarrollo de los cuerpos de seguridad pública en sus diferentes niveles y, por lo tanto, favoreciendo mecanismos de defensa centrados en la preservación del Estado y no de las personas como ente a proteger. Es con base en esto que se identifican como objetivos específicos los siguientes:

- a) Exponer la estrategia de militarización en el ejercicio de la seguridad pública en México desde el enfoque de trayectoria dependiente desde el sexenio de Felipe Calderón a Andrés Manuel López Obrador.
- b) Analizar la tendencia de militarización en México desde una perspectiva histórica-comparativa.
- c) Proponer un enfoque de trayectoria dependiente para el estudio de la militarización en México.

Capítulo 1. Marco Teórico y Metodología

Para abordar de manera exhaustiva este tema, se propone de manera inicial una discusión entre metodologías de análisis en el campo contemporáneo de las ciencias sociales. En esta se reconoce la tendencia de los sociólogos e investigadores por el enfoque en elección racional, es decir se basa en la aceptación de que las acciones de cada agente son racionales, por lo tanto, sus elecciones también lo son. No obstante, para fines de este estudio, se exponen diferentes fallas y límites que esta metodología representa (Martínez, 2004).

Sobre la elección racional, Pierson (2000) habla de una combinación del mayor grado de parsimonia y una alta capacidad de generalización. También expone que en este tipo de análisis se acepta a diferentes entidades -como podrían ser votantes, grupos de interés o

incluso un amplio rango de instituciones- como unidades similares, con efectos similares a pesar de encontrarse en entornos ampliamente divergentes. Por tanto, este enfoque propone una agenda en la que sus conclusiones y demandas, aplican por igual en una diversidad de escenarios siempre que algunas cuantas condiciones estén presentes.

Es por lo anterior que, en búsqueda de análisis más exhaustivos, opuestos a la identificación de patrones y generalizaciones, se plantea la pertinencia de un análisis histórico y comparativo-institucional que como Greif (1998) expone, permite explorar el rol de la historia en el inicio, perpetuación y cambio de las instituciones a nivel histórico. En términos comparativos, permite obtener mayor conocimiento a través de estudios de esta naturaleza sobre el tiempo y el espacio. Concluyendo, por tanto, que el enfoque histórico institucionalista busca capturar incrementalmente, los mecanismos específicos que guían el cambio institucional a través del tiempo (Hacker, 2004, Mahoney y Thelen, 2009 y Thelen 2004 en Farrell y Shalizi, s.f) así como “combinar la sensibilidad a la complejidad causal y los efectos contextuales para extraer implicaciones sobre los procesos sociales que trascienden un entorno social único” (Pierson, 2004, p.169).

En lugar de buscar la relación entre variables, que se espera estén presentes en una variedad de escenarios, la expectativa hacia los efectos contextuales es que desempeñen un papel importante en la determinación de cómo características específicas se relacionan entre sí en un entorno particular. Es por tanto necesario considerar qué variables de interés pueden cambiar a medida que las condiciones de fondo más amplias cambian, con el tiempo o en el espacio (Pierson, 2000). Este mismo encuadre permitiría ir más allá e identificar mecanismos,

micro-fundamentos y posteriormente, cómo estos delimitan, regulan o moldean la conducta, misma que determina los resultados sociales (LeClercq, 2016).

Este planteamiento permite que, en el marco histórico, se piense en las relaciones, es decir, que los actores, organizaciones o instituciones particulares, están definidos en parte por sus relaciones espaciales con otros aspectos de un escenario social. De la misma manera, se identifica que un momento particular en el tiempo es parte de un proceso temporal más amplio y los eventos son parte de varias secuencias de eventos. Sin embargo, su lugar en esas secuencias puede jugar un rol crítico en la determinación de su significado. Por tanto, este enfoque teórico explora los escenarios temporales y espaciales que proveen elementos cruciales del contexto para cualquier objeto de investigación social (Pierson, 2000).

Este enfoque es adecuado para el estudio de la militarización porque en estudios con elección racional u otras metodologías se ha obtenido información relevante acerca del impacto que la guerra contra las drogas ha tenido a lo largo de su implementación. No obstante, no existen aproximaciones puntuales del impacto de otras medidas o estrategias implementadas en el pasado o cómo estas condicionaron el escenario del presente. Incluso esto sentaría el precedente sobre la importancia de este encuadre si se entiende que la política instaurada bajo el mando del presidente Felipe Calderón es, actualmente, el pasado de medidas planteadas en el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador. Por lo tanto, es necesario identificar cómo ha funcionado la militarización en el país, especialmente durante la última década.

Un enfoque histórico-institucional, que agrega variables no consideradas en otras metodologías, como el contexto, los sucesos coyunturales y las dinámicas institucionales,

permite llegar a otro tipo de conclusiones e hipótesis que se acercan más a la realidad social y al entendimiento de cómo y por qué se toma la decisión de continuar bajo una estructura militarizada de frente al diagnóstico de inseguridad en México. Esto es relevante pues es un acercamiento certero, dejando de lado la narrativa de esto como solo un objeto de estudio inerte ya que permite situar momentos coyunturales en su tiempo y contexto.

Este trabajo de investigación propone este encuadre ya que se identifica que en el escenario político y social en México, existen alternativas factibles y viables en la lucha contra el crimen organizado, sin embargo, durante los últimos tres periodos presidenciales, dos conclusos y uno por iniciar, se ha detectado la tendencia de continuar bajo un camino que apuesta por la fuerza bajo el marco del Ejército y no ha privilegiado el desarrollo de instituciones, políticas y mecanismos que fortalezcan la seguridad pública y civil.

Es con base en esto, que el enfoque de trayectoria dependiente es central en este estudio, ya que permitirá identificar los momentos coyunturales que han generado dinámicas de retroalimentación positiva y, por tanto, han generado una inercia en materia de seguridad en México. También se logrará la identificación de los mecanismos de reproducción, es decir de aquellos que generan continuidad. Estos significan una aproximación hacia la investigación de cómo romperlos y erosionar estos procesos, por lo cual se descarta como teoría meramente descriptiva o de estasis. Por tanto, en este marco teórico se definirán los dos factores más relevantes para la investigación, trayectoria dependiente y militarización.

1.2. Trayectoria Dependiente

Con el objetivo de tener un entendimiento más amplio de este encuadre propuesto para el estudio a nivel institucional, se plantea, por tanto, ir de un enfoque racional a uno histórico

desde la perspectiva de trayectoria dependiente. Este término inicialmente económico, es tomado y migrado hacia la escena política por diferentes autores, entre ellos James Mahoney, Paul Pierson, Margaret Levi; entre otros quienes serán clave en esta tesis.

Mahoney (2001) expone de manera más amplia la naturaleza del análisis comparativo histórico al plantear que está diseñado para descubrir y probar hipótesis a través de comprometer la teoría con la historia; cuando esto se logra adecuadamente, puede llevar a nuevos argumentos teóricos acerca del funcionamiento del desarrollo de una trayectoria dependiente.

Por lo anterior es que propone el enfoque de trayectoria dependiente como un marco analítico y comparativo sistemático (Mahoney, 2001). Por su parte, Pierson (2000), expone a la trayectoria dependiente como un proceso social fundamentado en una dinámica de rendimientos crecientes a escala. En términos económicos, estos rendimientos son resultado de un aumento en la producción de bienes mientras que el costo por unidad disminuye constantemente (solo hasta el punto de equilibrio). Sin embargo, también funcionan como procesos de auto refuerzo y de retroalimentación positiva que son las cualidades relevantes al escenario político y social.

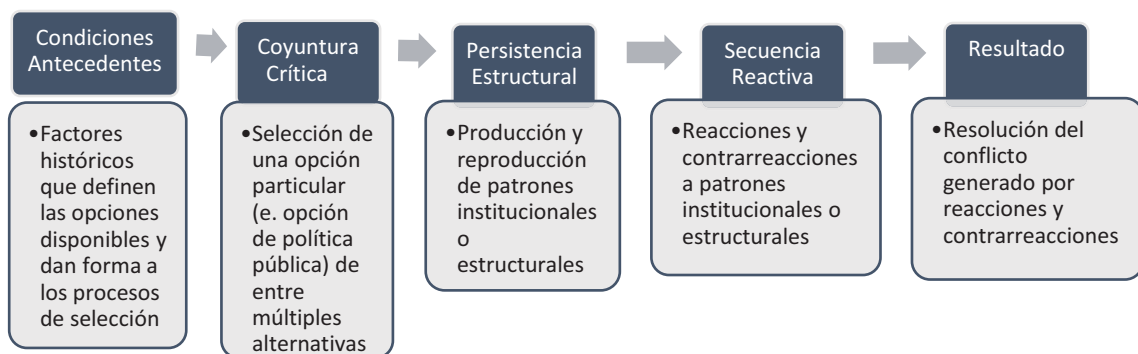
Es con base en esto que se identifican dos elementos clave dentro de los rendimientos crecientes que son centrales para la conducción de un análisis de trayectoria dependiente, estos son capturados por procesos de retroalimentación positiva; el primero es el reconocimiento de los costos de cambiar de una alternativa a otra, ya que, en el contexto social, estos incrementarían notablemente con el paso del tiempo (Pierson, 2000).

En segundo lugar, estas dinámicas llaman la atención sobre cuestiones de tiempo y secuencia, permitiendo distinguir momentos formativos o coyunturales de aquellos periodos

que refuerzan caminos divergentes. Es justo por lo anterior que no debe considerarse únicamente lo qué pasa sino cuándo pasa; es decir, el tiempo está en el corazón del análisis (Pierson, 2000).

Antes de continuar, es importante definir trayectoria dependiente. Pierson (2000) desarrolla que el propósito de la trayectoria dependiente debe ser el de entender por qué los aspectos de la sociedad se mueven en una dirección particular y las consecuencias de esos movimientos. Por otro lado, Mahoney (2001) desarrolla una estructura analítica sobre cómo debería conducirse una explicación de esta naturaleza. Parte definiendo a la trayectoria dependiente como un “tipo específico de explicación que se desarrolla a través de una serie de etapas en una secuencia lógica”, como lo muestra la Figura 1 (p.6).

Figura 1. Estructura Analítica de una Explicación con enfoque de Trayectoria Dependiente



Elaboración Propia.

Fuente: Mahoney, James (2001). *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*. The John Hopkins University Press. ISBN 0-8018-6552-2. p.6.

Dentro de este marco, se sitúa a un período de coyuntura crítica como el centro del análisis ya que después de este período, las potenciales trayectorias se cierran cada vez más. De la misma manera, una característica definitoria de la trayectoria dependiente es la idea de que es difícil para los actores revertir los efectos de las elecciones realizadas durante las coyunturas críticas; las coyunturas críticas encierran a los actores en cuestión en caminos particulares de desarrollo. Es por esta razón que los cambios de trayectoria son difíciles, ya que conducen a la formación de instituciones o estructuras que tienden hacia la persistencia y que no se pueden transformar fácilmente (Mahoney, 2001).

Como la figura explica, las condiciones históricas antecedentes, definen un rango de opciones disponibles para los actores en puntos clave de decisión, o lo que se ha referido como “coyuntura crítica”, que se caracteriza por la elección de una opción en particular -una política específica, una coalición o un gobierno- entre diferentes alternativas. Cabe resaltar que estas coyunturas son “críticas” porque una vez que se selecciona una opción, es progresivamente más difícil regresar al punto inicial en donde aún existían múltiples alternativas disponibles (Mahoney, 2001).

Por otro lado, la elección hecha durante una coyuntura crítica tiene consecuencias porque lleva a la creación de patrones institucionales o estructurales que perduran a través del tiempo. En su momento, la persistencia institucional y estructural, detona una secuencia reactiva en donde los actores responden a arreglos prevalecientes a través de una serie de respuestas y contra respuestas predecibles. Estas reacciones, posteriormente canalizan el desarrollo hacia el punto del resultado final, que representa la resolución de conflictos que marcan secuencias reactivas (Mahoney, 2001).

Así como existía una multiplicidad de alternativas previas a la toma de decisión, antes de un momento coyuntural, también existía un amplio rango de resultados posibles; después del momento coyuntural, instituciones y estructuras duraderas son creadas y, por tanto, el rango de resultados posibles se reduce considerablemente (Mahoney, 2001). Es con base en esto que es central demostrar cómo es que la decisión tomada activa variables clave que favorecen ciertos resultados sobre otros.

Es así como Mahoney (2001) explica que a pesar de que la elección pueda ser causada por eventos anteriores, son en realidad las variables activadas por esa elección y no las condiciones antecedentes que derivaron en la decisión, quienes predicen los resultados finales. Aunado a esto, Pierson (2000) identifica que la probabilidad de tomar pasos en la misma dirección incrementa con cada movimiento en esa ruta. Esto es porque los beneficios relativos de esta decisión, comparados con otra posible opción, aumenta con el tiempo. Es decir, los costos de salida -cambiar a una alternativa anteriormente plausible- aumenta.

Es con base en el desarrollo anterior que la definición más exhaustiva sobre lo que es una trayectoria dependiente es la provista por Margaret Levi (1997):

“Una vez que un país o una región ha comenzado un camino, los costos de reversión son muy altos. Habrá otros puntos de elección, pero el andamiaje de ciertos acuerdos institucionales obstruye un cambio fácil de la elección inicial. Quizás la mejor metáfora sea un árbol, en lugar de un camino. A partir del mismo tronco, existen muchas ramas diferentes y ramas más pequeñas. Aunque es posible dar la vuelta o trepar de una a la otra, -y es esencial si la rama elegida muere- la rama en la que comienza el escalador es la que tiende a seguir.” (p.28)

Una vez que se ha definido ampliamente lo que una trayectoria dependiente representa, Mahoney (2001) agrega que un enfoque de trayectoria dependiente “hace hincapie en cómo las decisiones de los actores crean instituciones y estructuras, que en su momento dan forma a los futuros comportamiento de los actores, lo que posteriormente propicia el desarrollo de nuevos patrones institucionales y estructurales.” (p.11). Por su parte, Pierson (2004) identifica que explorar las razones y consecuencias de las trayectorias dependientes nos ayudará a entender la poderosa inercia o “pegajosidad” que caracteriza muchos aspectos del desarrollo político -por ejemplo, las consecuencias duraderas que a menudo resultan de la aparición de arreglos institucionales particulares.” (p.11).

Esta noción se amplía al explorar aquellos procesos de auto refuerzo que dificultan la reversión de un camino particular una vez que se establece. Entre estos procesos se encuentran dinámicas variadas como patrones de movilización política, “reglas del juego” institucionales e incluso, maneras de pensar que los ciudadanos tienen acerca de la escena política (Pierson, 2004).

Esta dinámica de trayectoria dependiente se asemeja a lo que Arthur Stinchcombe había determinado como “causalidad histórica”, en donde dinámicas activadas por un evento o proceso en un determinado momento, se reproducen, incluso en ausencia del evento o proceso original. Sin embargo, para la trayectoria dependiente, el orden de los eventos sí puede representar una diferencia fundamental (Stinchcombe, A. en Pierson, P., 2004).

Pierson (2004) afirma que el tiempo y la secuencia importan porque los procesos de auto refuerzo que afectan a un aspecto particular de la vida política y social pueden transformar las consecuencias de etapas posteriores en una secuencia. Por lo tanto, un enfoque en las

secuencias históricas permite analizar cómo los argumentos sobre trayectoria dependiente hacen frente a reclamaciones sobre cambio político, así como a inercias políticas.

Por ejemplo, los procesos de trayectoria dependiente pueden operar para institucionalizar arreglos políticos que resultan ser particularmente vulnerables a algún evento o proceso que surja en una etapa posterior en el desarrollo político (Pierson, 2004). Lo que, para fines de esta investigación, se traduce en cómo la trayectoria dependiente trabaja para blindar decisiones y arreglos incluso cuando existen cambios de gobierno o potenciales transiciones de partido a futuro que usualmente son momentos coyunturales en la escena política mexicana.

Esto toma relevancia dentro del contexto mexicano, considerando que los cambios de gobierno afectan objetivos previamente planteados, diseño e implementación de políticas e incluso, la continuidad de planteamientos y decisiones. Es con base en esto que es necesario identificar qué se quiere lograr en cada periodo, es decir cada sexenio, para identificar las motivaciones y las vulnerabilidades de las decisiones a lo largo del periodo en cuestión. Por lo tanto, se debe considerar como factor importante el cambio o estabilidad partidista, con el objetivo de blindar la investigación de narrativas de esta naturaleza perdiendo el enfoque institucional.

Con un entendimiento más amplio de lo que una trayectoria dependiente implica, es imperante extrapolarlo de manera exhaustiva a la arena política; entender cómo se genera y lo más importante, cómo se implanta en los procesos. Anteriormente se introdujo la importancia de los rendimientos crecientes y la retroalimentación positiva como factores determinantes y con el fin de seguir el objetivo recién planteado, es fundamental exponer

aquellos elementos que los generan. Para Pierson (2004) existen cuatro aspectos políticos interconectados, es decir, cada una de estas características hace que la retroalimentación positiva prevalezca en la política.

En primer lugar, habla del rol central de la acción colectiva. En la política, las consecuencias de las acciones de un actor dependen altamente de las acciones de otros. Por otro lado, qué se obtiene no solo depende de lo que uno hace sino de lo que otros hacen, de la misma manera, lo producido por el gobierno, es decir los bienes públicos, difícilmente pueden verse limitados en su consumo a solo aquellos que contribuyeron a crearlos. Esto incentiva el problema del polizón, sin embargo, es destacable que las leyes también pueden verse como bienes públicos además de que tienen un alta ‘unión de la oferta’² (Pierson, 2004).

Un factor importante de la acción colectiva es la ausencia de una relación lineal entre esfuerzo y efecto. En aquellas circunstancias en las que tomar una decisión generaría altos costos, los actores deben constantemente ajustar su comportamiento en vista de lo que serían las potenciales acciones de los demás actores. Si se decide crear un nuevo partido, unirse a una posible coalición o proveer recursos a un grupo de interés, dependerá considerablemente de la confianza que se tenga en que otros actores harán lo mismo (Pierson, 2004).

La segunda característica hace referencia a la alta densidad de las instituciones. Las instituciones y políticas incentivan tanto a los individuos como a las organizaciones a invertir en especialización, profundizar relaciones con otros pares, así como a desarrollar identidades

² De *jointness of supply*: situación en la que el costo de suministrar un producto al primer usuario es el mismo, o casi el mismo, que suministrarlo a muchos usuarios. Esto se aplica a la mayoría de los productos digitales.

sociales y políticas particulares. Esto genera una mayor atraktividad hacia los acuerdos institucionales vigentes frente a otras alternativas hipotéticas.

De hecho, en ambientes institucionalmente densos, las principales acciones forjan el comportamiento individual hacia caminos difíciles de revertir. (actores sociales toman decisiones y hacen compromisos basados en las instituciones y políticas existentes). Por tanto, se concluye que existen dos posibles fuentes de trayectoria dependiente en la política: las dinámicas de poder y los patrones de entendimiento social (Pierson, 2004).

Es en términos de poder que se plantea la tercera característica, como la posibilidad de usar la autoridad política para realzar las asimetrías de poder. La asignación de autoridad política en actores particulares es una fuente clave de retroalimentación positiva. Los actores pueden utilizar esa autoridad para cambiar las reglas del juego -a través de las instituciones y de distintas políticas públicas- para fortalecer su poder. Lo anterior no solo generan un cambio de reglas a su favor, sino que incrementan sus propias capacidades para actuar de manera política y al mismo tiempo disminuyen las de sus rivales. Estos cambios también resultan en adaptaciones que refuerza estas tendencias hacia aquellos actores indecisos, pobremente comprometidos o vulnerables para que se unan a los ganadores o deserten de los perdedores -cambio de partido o de intereses desde su bancada-. (Pierson, 2004).

Por lo tanto, Pierson (2004) concluye que pequeños eventos que ocurren en el momento indicado pueden tener consecuencias grandes y duraderas, pero también cuándo ocurren los eventos es crucial ya que los sucesos tempranos en una secuencia son más relevantes que aquellos tardíos. De hecho, un evento que sucede ‘muy tarde’ puede no tener efectos, a pesar de que pudiera representar grandes consecuencias si el tiempo hubiese sido diferente.

Finalmente, el punto clave dentro de escenarios en una trayectoria dependiente es el de la inercia, ya que una vez que un proceso se establece, la retroalimentación positiva guía hacia un mismo equilibrio y muy probablemente este equilibrio será resistente al cambio.

1.3. Militarización y Nuevo Militarismo

Una vez establecido el concepto de trayectoria dependiente, así como los principales atributos atingentes al caso, se analizará detalladamente el concepto de militarización que será abordado como variable central en esta investigación. Con el objetivo de delimitar el tema de manera correcta, es necesario identificar la relación que existe entre el término ‘militarismo’ y ‘militarización’.

Según Radway (1967) el militarismo hace referencia a “la doctrina o sistema que valora positivamente la guerra y atribuye a las Fuerzas Armadas primacía en el Estado y la sociedad. Exalta una función -la aplicación de la violencia- y una estructura institucional: la organización militar.” (p.115). Aunado a esto, Farrell y Terriff (2002) identifican que la naturaleza tradicional de los cuerpos militares resulta en una inclinación mínima hacia el cambio, por lo tanto, se supone que prefieren preservar estrategias y estructuras probadas anteriormente. Aunque sí suelen realizar fuertes cambios en términos de a quién y cómo se preparan. Finalmente, en términos de adaptación contemporánea, Barrón (2003) plantea que la vinculación de la estructura militar al ámbito de seguridad es una decisión política resultado de la rápida adaptación a necesidades económicas y políticas por lo que la figura de las Fuerzas Armadas representa un baluarte fundamental para mantener el *statu quo*. Es con base en esto que la idea de militarización se desprende del planteamiento de militarismo al implicar una orientación política y una relación de poder ante diversas instituciones

básicas, los deberes y derechos de los ciudadanos, así como los recursos y funciones asignadas a los militares (Radway, 1967).

Cabe resaltar que el concepto de militarización debe cumplir con un requisito más, estudiarse siempre en términos contextuales. En el marco general y ante el objeto de estudio planteado que es México, se expone en primer lugar el contexto atingente a la región de América Latina. Este ha involucrado diversos elementos y creado relaciones entre factores económicos, políticos y de seguridad. De la misma manera, este enfoque permitirá un estudio más riguroso de las Fuerzas Armadas, su involucramiento en la esfera civil y de seguridad pública y la evolución en términos institucionales que acompaña y allana el camino hacia la construcción de este fenómeno.

Es por lo anterior que se realiza una aproximación teórica a la evolución del militarismo en América Latina durante el último siglo a través de la contribución de Rut Diamint. Partiendo de esto, Marcos Pablo Moloeznik servirá de referente para el caso específico de México considerando su trabajo en materia, el cual explora la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.

Partiendo de la historia militar en América Latina en donde los regímenes militares predominaron, la preocupación por evitar la repetición -y en algunos casos, la perpetuación- de este fenómeno es legítima. Es con base en ello que la instauración y el mantenimiento de la democracia en esta región depende directamente de la capacidad de las autoridades civiles de controlar y subordinar efectivamente a las Fuerzas Armadas (Huntington, S.P. en Diamint, 2015).

Si bien la tendencia de regímenes militares en la región ha desaparecido, Diamint (2015) invita a reflexionar que esta ausencia, así como la de golpes de estado, no significan el control civil sobre las Fuerzas Armadas. De hecho, plantea la existencia de nuevas dinámicas en las relaciones cívico-militares las cuales se separan de la concepción tradicional. En el pasado, el rasgo principal consistía en el restablecimiento de regímenes conservadores y la protección de aquellos que se beneficiaban. Actualmente, a las Fuerzas Armadas se les ha concedido el rol de aliados e incluso sustitutos de instituciones por parte de los mismos gobiernos electos. Lo dicho hasta aquí supone que esta situación elimina la hipótesis de golpes estado. Esto se debe a que las Fuerzas Armadas se hacen de poder propio a través de concesiones importantes por parte del Ejecutivo mientras que gozan de legitimidad y aprobación proveniente del mismo presidente.

Esta importante cesión de poder responde al enfoque que los mandatarios han manejado en materia de seguridad. A través de estas prácticas, buscan atender las exigencias de la sociedad civil dando poderes extrajudiciales a los militares. Es decir, que este poder no está siendo adquirido por la fuerza, sino que los mismos líderes nacionales están cediendo sin reserva este poder. Bajo este esquema, Diamint (2015) posiciona dos escenarios, el primero hace referencia a países del grupo ALBA -Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela- en donde las elites civiles dependen de los militares para mantenerlos en el poder. El caso más representativo es el de Venezuela con Nicolás Maduro, en donde las Fuerzas Armadas han entrado en la categoría de oligarquía ya que han creado lo que parece un “bloque político autónomo” con sus propios intereses económicos y políticos.

Por otro lado, se habla del caso de países en que las Fuerzas Armadas han adoptado tareas de carácter policial. Esto ha causado una dependencia de estas corporaciones civiles hacia el ejército como se puede observar en México en el combate al narcotráfico y crimen organizado. Ambos escenarios son problemáticos porque obstaculizan la consolidación de la democracia y en términos institucionales, han favorecido el liderazgo militar cuando debería predominar el liderazgo civil ante las Fuerzas Armadas (Diamint, 2015).

De la misma manera, destaca una correlación entre la expansión de gobierno legítimos-democráticos y el aumento de poder político para las Fuerzas Armadas. Es con base en esto que la principal característica del nuevo militarismo es el cambio de paradigma, es decir que los militares ya no son los principales aliados de aquellos perdedores de la democracia sino de los ganadores y que, por tanto, a través de diferentes dinámicas sirven a sus intereses (Diamint, 2015).

Los principales impactos de estas dinámicas consisten en apartar y socavar a autoridades legalmente constituidas, así como a instituciones; la participación de corporaciones militares contribuye al aumento de violencia sin mejorar el orden público y, por si fuera poco, su involucramiento también fomenta el aumento de la corrupción, la debilidad institucional y la infiltración criminal en agencias públicas (Diamint, 2015).

En términos de atribuciones, las Fuerzas Armadas reciben tareas de procuración de justicia -tarea para la cual no están diseñadas ni adiestradas- generando una división de responsabilidades entre civiles y militares. Asimismo, se justifica la participación de tropas como policías argumentando que será una medida temporal. Sin embargo, en la mayoría de

los casos difícilmente dejan o se separan de esa labor y al mismo tiempo, este poder adquirido los impulsa a negociar en términos políticos con sus pares civiles.

Hay que mencionar, además que se plantea un escenario regional entre los años 2012 a 2014, donde las Fuerzas Armadas de 15 países condujeron 488,000 operaciones en contra del tráfico de drogas. Entre ellos Colombia, México, Brasil y Perú. Este dato es alarmante considerando que responde a un período de dos años con resultados cuestionables. No obstante, la misma sociedad demanda protección por parte de estas corporaciones militares a pesar de que esta situación está fuera del ideal de las dinámicas de seguridad pública (RESDAL, 2014).

Ante las cifras presentadas, Diamint (2015) concluye que no existe registro de algún caso en América Latina en que la participación de las Fuerzas Armadas acompañando o sustituyendo a la policía civil, haya mejorado la seguridad pública. Al contrario, este escenario ha propiciado registros alarmantes en materia de abusos a Derechos Humanos. También ha demostrado que cierto grado de involucramiento militar en asuntos domésticos, incluso pareciendo en el presente “estabilizador democrático”, en el largo plazo puede ser una amenaza directa a la democracia.

Redireccionando el caso al objetivo de esta investigación, México encaja en lo descrito por Diamint (2015) destacando como coyuntura el sexenio de Felipe Calderón. Durante ese tiempo hubo un despliegue de decenas de miles de tropas frente a los carteles de la droga. Este caso es por tanto emblemático, ya que el involucramiento de las Fuerzas Armadas significó una escalada en asesinatos y un esfuerzo ineficiente ante el poder de los carteles. En términos de su participación en seguridad pública, su presencia se tradujo en numerosos

casos de abusos incluyendo la muerte de civiles, violación a garantías, así como la creación de auto-defensas que en términos de fuerza, amenazaban directamente la soberanía del Estado, ente que está en la posición más alta de protección en la jerarquía militar.

Por lo tanto, esta realidad mexicana -que como Diamint demuestra, comparte características con algunos otros escenarios en América Latina- exige una definición en su marco de acción para garantizar que la presencia de las Fuerzas Armadas no vulnere la democracia y a la sociedad civil. Es con base esto que se reclaman controles civiles que garanticen la implementación de estrategias y operaciones, así como la ampliación de tácticas y el control de las Fuerzas Armadas. Abarcando también el respeto al estado de derecho, la separación de poderes y la subordinación de los militares.

Considerando la metodología de esta investigación, se plantea relevante realizar un análisis de las Fuerzas Armadas mexicanas a nivel institucional con un enfoque riguroso en su contexto y la coyuntura. Es así como Moloeznik (2008) menciona que:

“El origen y la evolución histórica de las instituciones armadas, la situación y modalidad del sistema político que las gobierna, la capacidad de generación y distribución de riqueza de la sociedad, el proyecto de nación, el contexto internacional, los intereses nacionales, la concepción de la seguridad nacional y la percepción de las amenazas, así como las hipótesis de conflicto, moldean un determinado patrón militar.” (p.157).

Esto es sobresaliente considerando que, si bien a nivel regional los diferentes escenarios pueden converger, no es posible generar una definición universal sobre lo qué es la militarización y sus implicaciones. Es decir, pueden plantearse componentes relevantes pero cada delimitación espacial determina la conducción de este proceso y, por tanto, su

naturaleza. Para el contexto mexicano, Moloeznik provee factores fundamentales, algunos que pueden ser más intenso que otros, dependiendo la coyuntura.

Particularmente, el aparato militar de México desde sus orígenes se ha orientado al enfrentamiento de amenazas y problemas de carácter interno. Aunado a esto, la descomposición de los cuerpos de seguridad pública y de justicia ha generado una expansión de las Fuerzas Armadas, situación que se ha agudizado de manera considerable a partir del año 2000 (Moloeznik, 2008). No obstante, debe también considerarse que los bajos niveles de desarrollo e incapacidad de las autoridades civiles, depende del apoyo preferencial a las autoridades militares lo que ha impedido su desarrollo potencial.

Aunado a esto, el debate coyuntural que favorece la permanencia de las Fuerzas Armadas es el generado entre seguridad nacional, dentro de su jurisdicción, y seguridad pública, dentro de la competencia de la autoridad civil. Particularmente considerando que las estrategias intergubernamentales en los diferentes niveles han sido un fracaso debido a la falta de consideración de variables estructurales. De manera principal destaca la complejidad de las agencias de seguridad nacional, las cuales lidian con una falta de compatibilidad frente a las agencias de seguridad pública. Notablemente el tipo de carteras de cada agencia, así como la perspectiva social y económica que cada una posee (Rodríguez, 2017).

Por tanto, las Fuerzas Armadas están facultadas y diseñadas para actuar en favor de la preservación de la seguridad nacional, es decir ante aquellos escenarios en que “alguno de los componentes vitales del Estado como lo son el gobierno en turno, las instituciones, la población, así como la soberanía e integridad territorial” está en riesgo (Rodríguez, 2017, p.19). A pesar de esto, en la actualidad las corporaciones militares están involucradas

progresivamente en actividades correspondientes a autoridades civiles. Esto se escenifica en el cambio de sus atribuciones primeras, es decir, han ido de la defensa a la soberanía e independencia nacional a realizar tareas de

“erradicación de enervantes, acciones de protección civil, limpieza y reconstrucción de zonas afectadas por desastres naturales, reforestación de regiones del país, reducción de analfabetismo, combate de grupos guerrilleros, lucha frontal contra grupos de la delincuencia organizada, reconstrucción de instituciones de policía a nivel federal, estatal y municipal, resguardo de zonas de accidentes, búsqueda de restos humanos, resguardo de instalaciones estratégicas, seguridad durante las jornadas electorales, campañas de salud pública y atención en caso de pandemias entre otros problemas.” (Rodríguez, 2017, p.134).

Y la lista no termina ahí, sin embargo, lo esencial es identificar un claro cambio de rol dentro de las instituciones militares del país. Este análisis es relevante no únicamente en términos de la identificación de cambios de conducta, sino que permite múltiples resultados. En primer lugar y en términos históricos, identificar los momentos clave en el proceso de reestructura, reconocer la coyuntura y, por tanto, la motivación detrás de los procesos de toma de decisión.

En segundo lugar, determinar la formación de un patrón e inercia en términos institucionales para finalmente, explorar el posible impacto de este camino, así como analizar estrategias en la actualidad, como es el caso de la inconstitucional Ley de Seguridad Interior o la Guardia Nacional. Finalmente, se debe tomar en cuenta a lo largo de la investigación que la creación de instituciones, así como de propuestas de ley que en apariencia pueden representar una contribución al desarrollo de la seguridad civil, en el fondo pueden ser realmente herramientas que favorecen la militarización.

Es con base en esto que se analizará de manera constante la naturaleza de lo propuesto, es decir, si tienden a características como una estructura organizacional vertical, un proceso de decisión centralizado, una vinculación estrecha con el poder político, una actuación represiva y reactiva, una prestación de la función basada en la portación y uso de armas de alto poder de fuego y letalidad, un predominio de funciones de inteligencia, una priorización del Estado en lugar del ciudadano y finalmente un apoyo social débil. Lo anterior con base en el modelo policial propuesto por Ballbé (1996) presentado en la Tabla 1., que permite de manera clara identificar si la planeación e implementación de un modelo es de corte civil o militarizado.

Si bien Ballbé realiza esta adaptación en el marco de análisis de la caracterización de los mandos únicos, es un esquema que permitirá catalogar la naturaleza de otros órganos creados y propuestos a lo largo del periodo de estudio de esta investigación. Destacan los casos, en primer lugar, del Mando Único Policial pero también de la Gendarmería Nacional y la Guardia Nacional.

Tabla 1. Modelos Policiales

CATEGORÍAS	CIVIL	MILITARIZADO
Naturaleza	Civil	Militar o Fuerza de Seguridad
Ámbito territorial	Municipal/Local	Nacional
Estructura Organizacional	Horizontal	Vertical
Procesos de decisión	Descentralizados	Centralizados
Vinculación con poder político	Débil	Estrecho
Procedimientos/Actuación	Preventivo/Disuasivo	Represivo/Reactivo
Prestación de la función	Sin armas/Armas cortas	Armas de alto poder de fuego y letalidad
Predomino de funciones	Resolución de conflictos/Información	Gubernativas/Inteligencia

Prioridad de funciones a	Ciudadanos	Estado
Apoyo social	Fuerte	Débil

Elaboración Propia.

Fuente: Adaptación de Ballbé (1996) por Moloeznik (2016).

Por lo anterior, en términos legislativo, se prestará especial atención a los proyectos y procesos de reforma constitucional a los artículos respectivos a las Fuerzas Armadas como el 89 en donde se plantea quién puede disponer de estas corporaciones para la seguridad interior; el artículo 129 en donde se asienta que no pueden hacer; el artículo 132 que determina la jurisdicción de sus cuarteles; y finalmente, el artículo 73 que expone quienes están facultados para declarar o levantar una guerra (Moloeznik, 2016). En el mismo tenor, se observarán las modificaciones al artículo 21 considerando que en este se establecen las atribuciones de los policías en el marco de la seguridad pública.

Una vez establecido el concepto de militarización, es necesario ajustar la teoría vertida en este marco hacia una metodología que permita el análisis más adecuado. Es central tener la posibilidad de explicar por qué ciertos aspectos en materia de seguridad en México continúan en una ruta de militarización y cuáles han sido sus consecuencias. Asimismo, mostrar la dificultad de revertir la medida y los beneficios relativos que este camino representa frente a otras alternativas.

Ahora bien, retomando la metodología, con un mayor entendimiento del alcance de las dinámicas en el escenario político y cómo generan y mantienen un proceso de trayectoria dependiente, se presentará un caso en que esta teoría ha sido aplicada de manera efectiva. Con el objetivo de ilustrar la secuencia temporal a seguir, se expone un estudio de Mahoney (2001) intitulado *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America* en donde se muestra la existencia de cambios clave en el siglo XIX que

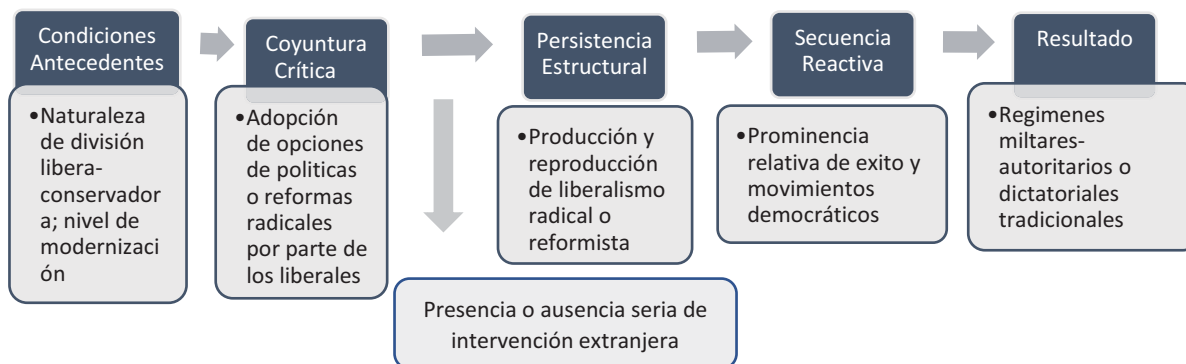
podrían representar un momento crítico capaz de explicar las principales diferencias políticas que existieron a principios y mediados del siglo XX.

Con el propósito de dotar de un nuevo sentido al desarrollo de la política en Centroamérica, Mahoney (2001) desarrolló un análisis en el marco de la trayectoria dependiente con la finalidad de formular nuevos principios teóricos acerca del rol de los estados, las decisiones de los actores y la intervención extranjera mediante una metodología histórica-comparativa.

Es con base en lo anterior que exploró la posibilidad de que las diferentes formas en que los países experimentaron procesos iniciales de construcción del estado y la comercialización de la agricultura, durante un período conocido como la reforma liberal, pudieran explicar los orígenes de los diferentes regímenes nacionales en el siglo XX, lo cual resultó en un diagrama como el que muestra la figura 2 (Mahoney, J. 2001).

Con estas bases es que esta investigación conducirá el análisis de la militarización en México bajo un enfoque de trayectoria dependiente siguiendo el siguiente esquema:

Figura 2. Desarrollo Político en América Central en un enfoque de trayectoria dependiente



Elaboración Propia.

Fuente: Mahoney, James (2001). *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*. The John Hopkins University Press. ISBNN 0-8018-6552-2. p.6.

Como condiciones antecedentes se explorará de manera concreta a las instituciones militares desde su origen hasta momentos previos al periodo de estudio de esta investigación, es decir, hasta finales del sexenio del presidente Vicente Fox. A la par se presentará el comienzo y desarrollo de la seguridad pública en México. El objetivo en este apartado es el de identificar aquellos procesos de cambio en términos institucionales que permitieron el inicio de la ruta de la militarización.

Posteriormente y con base en lo anterior, se expondrá la coyuntura crítica identificada en el sexenio del presidente Felipe Calderón con la declaración de la “guerra contra las drogas”. Se estudiará desde su planteamiento en el Plan de Desarrollo 2007-2012; como estrategia a través de mecanismos como el Mando Único Policial; en el discurso y finalmente, en los resultados obtenidos al término de su mandato. En este apartado cabe resaltar que, así como Mahoney (2001) identifica intervención extranjera en la construcción de su caso, en el correspondiente a esta investigación también existe una coyuntura similar por lo que se

analizará el apoyo del gobierno de Estados Unidos de América a través de la Iniciativa Mérida.

La persistencia estructural corresponde al sexenio de Enrique Peña Nieto, periodo en que, si bien hubo intentos de redireccionar la estrategia a un enfoque de seguridad pública y ciudadana, ya se identificaban fuertes bloqueos institucionales. Aunado a esto, la misma administración tomó ciertas decisiones que mantuvieron el curso de este rumbo. Similar a la sección anterior, se analizará el Plan de Desarrollo 2013-2018 así como elementos de mayor peso a nivel institucional como fue el caso de la Gendarmería Nacional y la Ley de Seguridad Interior (LSI).

A la par de lo mencionado, la secuencia reactiva será incorporada en las reacciones de la oposición, así como de otros actores relevantes. Entre ellos destaca la sociedad civil con movimientos, organizaciones y colectivos como Seguridad Sin Guerra. Asimismo, la academia y la opinión pública quienes, de manera particular, tuvieron un impacto relevante en la declaración de inconstitucionalidad de la LSI y un debate próspero en materia durante el proceso de elecciones para el sexenio 2018 – 2024.

En términos de resultados se concluye que México vive un proceso de militarización de su seguridad pública al identificar la existencia de un proceso más agresivo que los anteriores, una reforma constitucional para la creación de una Guardia Nacional. Esta coyuntura es relevante considerando la jerarquía de los procesos, es decir, el elemento previo era una propuesta de ley mientras que la actual propuesta del presidente Andrés Manuel López Obrador es de carácter constitucional. Es así como el marco teórico y la metodología en la presente investigación permitirán identificar que, si bien fue una propuesta realizada

por el actual titular del Ejecutivo Federal, responde a una inercia institucional con antecedentes importantes, detonada en el año 2006.

Finalmente, se establecerá que, en el caso de la militarización de la seguridad pública en México, la trayectoria dependiente está sujeta a los procesos de retroalimentación positiva, que temporalmente, no tienen que estar vinculados a una narrativa partidista derivada de los periodos de gobierno, sino a la construcción y secuencia de la propia militarización. Es decir, su estudio temporal en términos sexenales se vuelve relevante si se consideran apropiadamente las secuencias de eventos o procesos particulares claves al momento de explicar el resultado (Pierson, 2004).

Capítulo 2. Coyuntura Crítica: Los antecedentes y la Guerra contra las Drogas

En este capítulo se busca demostrar que la guerra contra las drogas, iniciada por el presidente Felipe Calderón, representa la coyuntura crítica más importante en el proceso de militarización que vive México en la actualidad. Es necesario destacar que, para la construcción de esta afirmación, así como la teoría de trayectoria dependiente expone, es necesario presentar los antecedentes históricos. Es a partir de ello que, en primer lugar, se definirán y presentarán a las Fuerzas Armadas mexicanas con el objetivo de reconocer los principales rasgos y particularidades que pueden influir directamente en la construcción de la ruta mencionada. En segundo lugar, se describirá de manera concreta la labor que las corporaciones militares han realizado desde su aparición en 1938 con el propósito de identificar momentos clave que funjan como antecedente a su involucramiento en tareas de seguridad pública, así como asuntos civiles.

Posteriormente y con mayor énfasis, se introducirá el sexenio de Felipe Calderón, partiendo de los elementos que de manera directa propiciaron la decisión de declarar una guerra contra las drogas. A continuación, se describirá la estrategia con base en el Plan de Desarrollo 2007-2012, en su discurso y resultados. A la par se expondrá el comienzo y desarrollo de la perspectiva de seguridad pública en México. Asimismo, se observará especialmente la participación de terceros actores como el apoyo provisto por el gobierno estadounidense a través de la Iniciativa Mérida.

Finalmente, se recopilarán las decisiones y acciones cruciales que detonaron y fortalecieron la ruta de la militarización en México. De la misma manera, es importante

indagar en como estas condicionarán el actuar de la siguiente administración bajo el mando del presidente Enrique Peña Nieto.

2.1 Historia de las Fuerzas Armadas Mexicanas

Las Fuerzas Armadas mexicanas modernas se originan en tiempos de la revolución mexicana, aproximadamente en el año 1910. Barrón (2003) menciona que en México su objetivo y noción fundamental es la defensa del orden constituido, es decir, a través de la Constitución. No obstante, menciona la posibilidad que las corporaciones militares tienen de sobreponerse a esta norma cuando identifican amenazas al orden interno y a la estabilidad política del país.

Por su parte, Moloeznik (2008) destacado investigador en materia de seguridad en México expone que en realidad son una institución única entre sus pares a nivel mundial y regional ya que están dotadas de una naturaleza atípica. Esto es, que existe un factor diferenciador ante sus pares: poseen una estabilidad institucional y al mismo tiempo, una subordinación al sistema político. Lo anterior se debe a que su origen los alejó como institución de la aspiración política y la practica elitista, característica de otras corporaciones castrenses en la región.

Además, Barrón (2003) clarifica que dentro de esta atipicidad los militares no tienden a cuestionar la dependencia al poder civil que tienen. Siempre y cuando se mantengan como organizaciones profesionales y corporativas. Aunado a esto, Moloeznik (2008) resalta que la subordinación al poder político se traduce en el impedimento de desvíos inconstitucionales, golpes de Estado y el establecimiento de gobiernos de facto.

No obstante, esta misma atipicidad es la que ha sido retada en las últimas décadas de frente a su participación en tareas de seguridad pública. Con el mismo efecto, las nuevas dinámicas que Diamint (2015) propone, donde el militarismo ya no sigue las vías tradicionales en que las autoridades civiles temían a la fuerza armada, sino que ahora, los primeros buscan el apoyo multidisciplinario de las segundas.

En términos estructurales, las Fuerzas Armadas mexicanas se compusieron en una sola Secretaría integrada por el Ejército y la Marina de Guerra. Sin embargo, a partir de diciembre de 1939, se separó la Armada convirtiéndose en un Departamento elevado a la categoría de Secretaría. Cabe destacar que la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) es decir, el Ejército, y la Fuerza Aérea y la Secretaría de Marina (SEMAR), la Armada de Guerra, se caracterizan frente a otros cuerpos en la región porque sus titulares son militares en actividad. Por su parte, la Fuerza Aérea sí es parte del Ejército, pero no goza de autonomía. Es decir, está subordinada a este por lo que se entiende como la quinta arma, junto a la infantería, la caballería, la artillería y los ingenieros (Moloeznik, 2008).

Esto se ha traducido en una falta de coordinación porque no existe un Estado Mayor ni un comando conjunto. Estas dinámicas representan costos a la nación en favor de mantener la subordinación, de hecho, se pueden identificar ciertos elementos que representan un precio a esta lealtad. Destacan el alto grado de autonomía castrense; la expansión de su rol en el mantenimiento de la ley y el orden interno; el monopolio del planeamiento sectorial; la autonomía de administración de sus recursos; y en la actualidad, la participación en organismos como el Consejo de Seguridad Nacional, el Consejo Nacional de Seguridad Pública y el Gabinete de Seguridad Pública (Moloeznik, 2008).

En términos de la relación que las Fuerzas Armadas han construido con otros poderes de la Unión como es el caso del poder legislativo, sobresale la

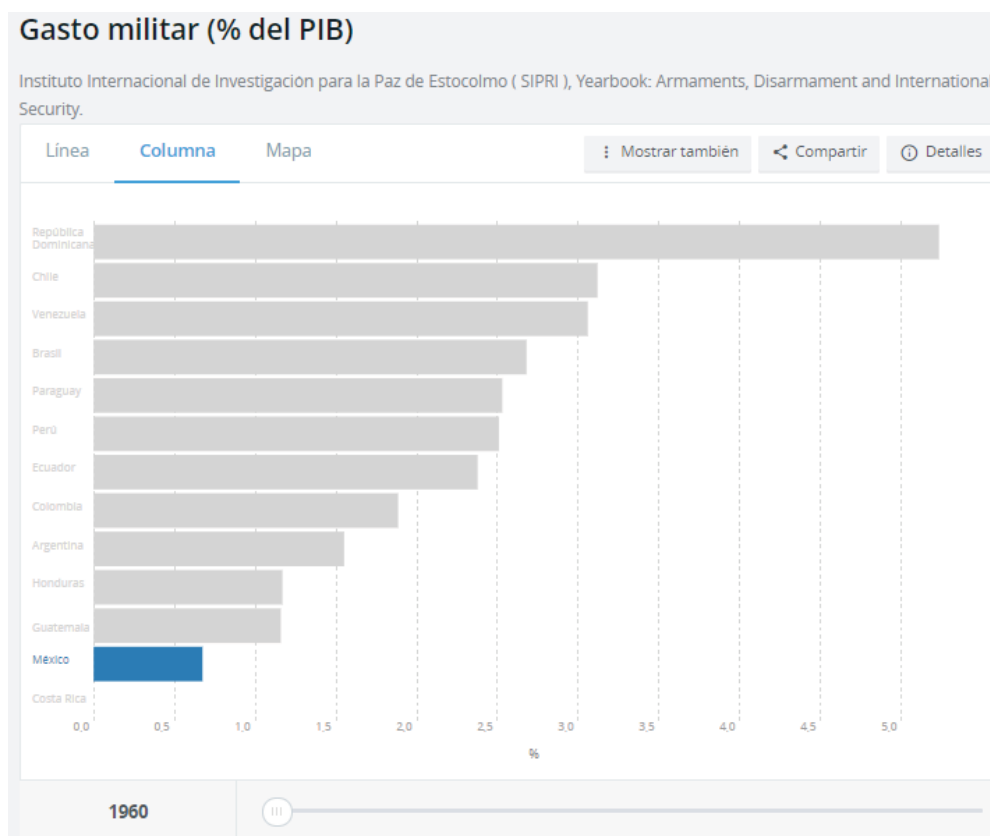
“ausencia de una tradición legislativa en asuntos de defensa, el Congreso se limita a aprobar o desaprobar el presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo. Las Fuerzas Armadas casi nunca proveen información detallada a los legisladores, ni estos la demandan, por lo que no se ejerce una supervisión parlamentaria.” (Moloeznik, 2008, p. 160)

Otro factor que destaca entre sus pares del hemisferio es el bajo nivel de gasto militar. Como la Figura 3 muestra, en el año 1960 -cuando inicia el registro sobre gasto militar en porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) por el Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI)- México indicaba un gasto equivalente al 0,674% frente a República Dominicana quien, dentro de los países registrados, indicaba el mayor gasto de la región con 5,232%. Para el año 2017, como se observa en la Figura 4, México indicó un gasto del 0,502%, sin embargo, es importante resaltar que este descenso es con respecto al año anterior y no en el periodo que comprende el registro. Ante esto, también es necesario identificar que el gasto es proporcional al crecimiento del PIB, si bien el gasto es bajo a comparación de sus pares, a nivel doméstico incrementa con relación al aumento del indicador mencionado. Es decir, en 1960 se gastaron 84 mil dólares, pero para el año 2017 se registraba un gasto de 5,781 mil millones de dólares (Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI) en Banco Mundial, 2019).

Es innegable la relevancia de este elemento, especialmente si las Fuerzas Armadas inician un proceso de servicio con objetivos domésticos. Es decir, puede funcionar como un potencial indicador del grado de militarización con base en la disminución, aumento o

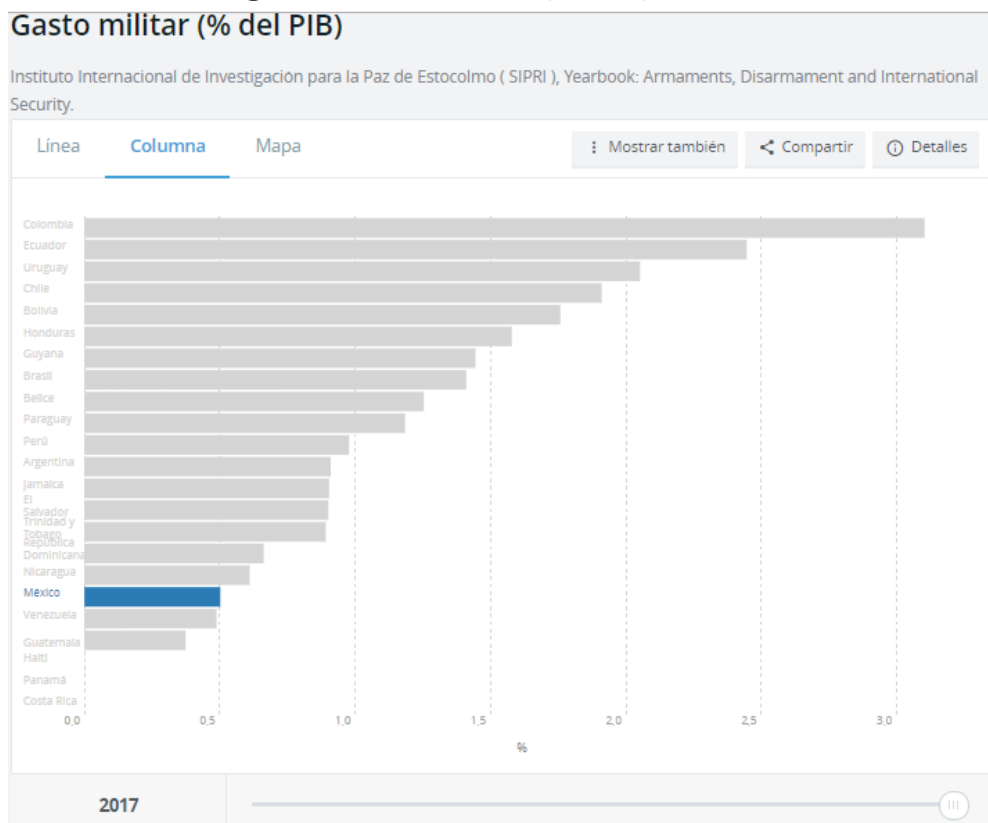
mantenimiento. Sin embargo, a partir del contexto latinoamericano examinado en el marco teórico con la teoría del nuevo militarismo que propone como objeto de análisis las dinámicas entre autoridades civiles y militares y como estas han cambiado en el transcurso del tiempo, el gasto militar por sí solo no se plantea determinante del nivel de militarización de un país.

Figura 3. Gasto militar (% del PIB) en 1960



Fuente: Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI) en Banco Mundial

Figura 4. Gasto militar (% PIB) en 2017



Fuente: Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI) en Banco Mundial

Una vez reconociendo que no es una variable determinante, se plantea que, a lo largo de esta última década, las Fuerzas Armadas han adquirido tareas que pueden ser sostenidas por otros sectores. Es así que debería considerarse como variable central la injerencia que tienen en materia de seguridad pública a partir de las tareas asignadas y cómo estas evolucionan a lo largo del tiempo.

En el contexto mexicano el vínculo entre estructuras militares y el ámbito de seguridad se da por la facilidad de adaptar a las primeras a las diferentes necesidades, tanto del sistema económico como político (Barrón, 2003). Por tanto, las Fuerzas Armadas responden a diferentes exigencias que se adaptan conforme el tiempo y conforme la

coyuntura. Es decir que el actual sistema económico y político han significado la redefinición constante de las líneas de acción de las corporaciones militares correspondiendo a los diferentes escenarios. Como menciona Huntington (1995) los objetivos centrales del quehacer militar cambian por lo que el escenario actual marca la necesidad de enfocarse en el combate a la delincuencia organizada, el narcotráfico, el mantenimiento de la paz, el terrorismo y otros delitos y crímenes.

En conclusión, como Diamint (2015) propone, las Fuerzas Armadas, sobresalen en la actualidad, al menos en América Latina, porque se han enfocado en hacer frente a amenazas internas. Esta situación se debe en gran parte a la descomposición de los cuerpos de seguridad pública y de justicia, lo que ha facilitado y en cierta medida, exigido la participación de las corporaciones militares. Esta condición será explorada con mayor rigor en la siguiente sección, a través de la cual se identificará de manera concreta el desarrollo de las Fuerzas Armadas desde su origen, así como el surgimiento de la Seguridad Pública en México (Moloeznik, 2008).

2.2 Antecedentes de la Seguridad Pública: El rol de las Fuerzas Armadas

La participación de las Fuerzas Armadas en México, en materia de seguridad pública ha estado estrechamente vinculada a las diferentes estrategias en el combate al narcotráfico. Este fenómeno es relevante por dos razones, en primer lugar, porque ha sido el factor que ha determinado las diferentes estrategias de seguridad ya sea nacional o pública, y en segundo, porque el combate al narcotráfico, no debería ser un asunto de seguridad nacional sino de seguridad pública. Como Rosas *et.al* (2012) explica, un modelo policial con enfoque preventivo, un sistema de inteligencia adecuado y sistema de justicia funcional enfrentaría

de manera frontal y contundente esta amenaza. Es con base en esto que el análisis de estas líneas de acción es central para esta investigación ya que permitirá identificar los momentos en que inició y se fortaleció la convergencia entre instituciones militares y civiles.

Ahora bien, es necesario partir desde el momento en que hubo un involucramiento entre las Fuerzas Armadas y el combate al narcotráfico. El Ejército mexicano ha participado en misiones antidrogas desde el año 1938, cuando el presidente mexicano Lázaro Cárdenas, buscaba poner la producción de narcóticos bajo control estatal. Ante este planteamiento, los Estados Unidos reaccionaron con un embargo contra todos los medicamentos provenientes de México por lo que, frente a esta amenaza, el Estado mexicano permitió sin reserva que la industria existiese con ayuda encubierta del Ejército, la policía, los políticos y los gobiernos regionales (Beltrán et al., 2015). Es así como se registra la primera participación de las Fuerzas Armadas al apoyar la destrucción de cultivos de adormidera en Sonora (García-Luna, 2018).

Sin embargo, Luis Astorga expone que fue hasta 1947 cuando oficialmente se inició la “participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra las drogas cuando se creó la Dirección Federal de Seguridad (DFS) con personal adscrito del Ejército” y apoyo a través de Unidades como el 10° Batallón de Infantería o el 18° Regimiento de Caballería y apoyo aéreo para localizar plantíos (citado en García-Luna, 2018, p.25).

Posterior a esto, existieron múltiples campañas y planes con el mismo objetivo que se renovaban en términos de equipamiento y número de efectivos, dimensión territorial en cuestión o incluso solo el nombre. Para el año 1948 tomaba lugar la ‘Gran campaña’ que

consistió en la erradicación manual de cosechas ilícitas, esta fungió como antecedente de la Campaña Permanente para erradicar y localizar cultivos en 1975 (García-Luna, 2018).

Previamente tuvo lugar el Plan Canador, puesto en marcha en el año 1966 caracterizándose por ser el primer despliegue masivo de efectivos militares en tareas de erradicación de cultivos con aproximadamente 1,500 a 3,000 elementos. Es necesario destacar que, de acuerdo con información de la Secretaría de Defensa Nacional, este Plan precedió a la Operación Condor de la cual se estima un empleo de fuerza similar (Mínehan, E., et.al., 2015).

Durante este periodo, en el año 1970 las operaciones del Ejército y Fuerza Aérea iniciaron estrategias con habitantes en zonas montañosas para persuadirlos de abandonar la siembra y cultivo de amapola y marihuana además de instarlos a identificar o desintegrar organizaciones de traficantes (Mendoza, 2016). Por su parte, al tomar el cargo del poder ejecutivo federal, Luis Echeverría continuó la persecución con mayor intensidad erradicando de manera aérea cultivos de marihuana y amapola. Aunado a esto, creó grupos policiales antinarcóticos con el objetivo de frenar al mercado que potencialmente rebasaría el control del gobierno (Toro, M en Aguayo, S en Mendoza, 2016).

En específico, la Fuerza de Tarea Cóndor u Operación Cóndor, fue implementada en 1977. Su diseño se enfocaba en brindar atención al triángulo dorado, es decir Sinaloa, Chihuahua y Durango. Genaro García Luna (2018) plantea una duración aproximada de 10 años, limitando su atención a la zona montañosa. De la operación destaca su división en dos partes; la primera con un despliegue de 1200 elementos de tropa con el objetivo de erradicar opio, mientras que la segunda parte u Operación Cóndor II, se desplegó en Michoacán.

Por otro lado, según un informe de la Agencia Central de Inteligencia (CIA por sus siglas en inglés *Central Intelligence Agency*), la misión registró dificultades tales como acceso terrestre, apoyo aéreo, inteligencia limitada y capacidades de comunicación. De la misma manera se especificó que las misiones también buscaban la destrucción de plantíos, aseguramiento de pistas clandestinas y desmantelamiento de laboratorios ilícitos (CIA en Mendoza, 2016).

Posteriormente, en 1986 durante la presidencia de Miguel de la Madrid, se creó un equipo de fuerzas especiales del Ejército denominado Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFFE). Entre sus múltiples atribuciones se encontraba el combate contra el narcotráfico. Al siguiente año, dio inicio la Fuerza de Tarea Marte, que no era más que un renombramiento a la Operación Cóndor (García-Luna, 2018). Además, por disposición oficial, el Ejército y Fuerza Aérea realizaron operaciones de intercepción de enervantes en tierra, no solo en el triángulo dorado sino en todo el territorio nacional. Para el año 1988 ya había llevado a cabo 4 operaciones (Marte I, Marte II, Marte III y Marte IV) (Mendoza, 2016) y “se estima que desde 1986 a 1994 se emplearon alrededor de 26,000 efectivos militares” (García-Luna, 2018).

Durante el mismo año se integró a las Fuerzas Armadas al recién fundado Sistema Nacional de Protección Civil -creado en respuesta a los sismos ocurridos el 19 de septiembre de 1985, a potenciales situaciones de emergencia y desastres naturales- situación que ha permitido la proyección de una imagen positiva y confiable ante la sociedad (Moloeznik, 2008).

En este contexto, es relevante resaltar que el tráfico de droga se tipificó como amenaza para la seguridad nacional hasta el año 1970, sin embargo, hasta 1987 el presidente de México, Miguel de la Madrid calificó al narcotráfico como problema de seguridad nacional y su control, como asunto de Estado (Mendoza, 2016). Esta declaración es una coyuntura crítica tomando en cuenta que tanto el narcotráfico como el crimen organizado permearon -y hasta la actualidad han mantenido esa cualidad- las instituciones de seguridad en todos los niveles. Es decir, que en la práctica estos fenómenos son atinentes a la seguridad pública por lo que su nueva categorización facilitará la convergencia en atribuciones tanto de las corporaciones militares como de las corporaciones policiales.

Como Barrón (2003) expone la naturaleza del narcotráfico plantea la convergencia de puntos tales como la soberanía, seguridad nacional, la corrupción, pero de manera principal, la subordinación de las Fuerzas Armadas a las autoridades civiles por lo que sus organizaciones tienden a convertirse en policial/militares.

Iniciando la nueva década, la Operación Halcón comenzó su actividad en el año 1990 con el propósito de vigilar el espacio aéreo mexicano para evitar el trasiego de drogas procedente de Centro y Sudamérica (García-Luna, 2018). Se creó un Sistema de Detección y Control a través de radares mexicanos que permitían detectar aeronaves con pretensión de internarse con droga en el país. En este mismo año, se realizaron diversas adecuaciones a la estructura básica de la Secretaría de Marina Armada de México, expidiendo su Reglamento Interior siendo el combate al narcotráfico el tema más significativo (Juárez, 2016).

Durante la década de 1990 se generó un registró que mostró los más altos niveles de violencia a nivel nacional, destacando el final del sexenio del presidente Carlos Salinas de

Gortari (Escalante, 2009). Según Regino (2007) esto indujo el inicio de un debate en materia de seguridad a través de diferentes ámbitos como el académico, político y legislativo. Para el año 1992 se creaba la primera ley en materia en el estado de Guerrero denominada Ley de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, de esta destaca la definición del término a través de dos artículos:

“Artículo 2. La seguridad pública es una función principalmente a cargo del Estado y los Municipios con la participación de la comunidad en el ámbito de sus competencias.

Artículo 3. La seguridad pública tiene por objeto salvaguardar la integridad, las garantías individuales y derechos de las personas, preservar sus libertades, el orden y la paz pública, mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la readaptación social del delincuente y del menor infractor.” (Ley de Seguridad Pública del Estado de Guerrero en Regino, 2007, p. 296).

Por lo tanto, este documento sienta el precedente además de exponer por primera vez las atribuciones y roles de todos los involucrados. Es decir, establece que el Estado es el responsable de la protección y la salvaguarda de todas las personas, además de plantear un alcance mayor al referirse a la prevención, persecución, sanción e incluso la readaptación de delincuentes.

Aun dentro del sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, se presentó otra coyuntura crítica para las Fuerzas Armadas. En esta se planteó la continuidad en el proceso de ampliación de sus atribuciones gracias a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) establecía que las tres fuerzas “pueden participar en acciones civiles a favor de la seguridad pública, en auxilio de las autoridades civiles” (SCJN en Moloeznik, 2008). Es

decir que no se limitaba únicamente al combate al narcotráfico, sino que se reconoció el apoyo a la población en casos de desastre o contingencias meteorológicas – en el plan DN-III-E y Plan SM-AM-9O-, en términos de reforestación y revitalización de los ecosistemas e incluso en trabajos de vacunación y prevención del cólera en el marco del Programa Solidaridad (Juárez, 2016).

Como se mencionó anteriormente, en términos de narcotráfico en el año 1990 hubo diversas adecuaciones a la estructura básica de la Secretaría de Marina a través de un Reglamento Interior que significó nuevas atribuciones a los institutos armados. Por otro lado, en términos coyunturales las Fuerzas Armadas fueron desplegadas frente a la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que según la versión oficial consistió en el repliegue del cuerpo armado hacia la selva, cercando y conteniendo la amenaza. La justificación de este evento, en palabras del presidente Salinas, se basó en la atribución constitucional que establecía como “obligación del gobierno guardar y hacer guardar la paz interna y pública del país” (Salinas en Juárez, 2016, p.233).

Considerando lo anterior es que, durante su último informe de gobierno, permitió ver los resultados que las Fuerzas Armadas habían realizado. En términos de reforestación expuso que en se habían producido más de 150 millones de árboles en viveros. De la misma manera, dio luz a otro tipo de actividades como más de un millón de inspecciones en favor de terminar con la pesca furtiva. Concluyó justificando que las Fuerzas Armadas se modernizaban “para seguir enfrentando eficientemente sus tareas” (Salinas en Juárez, 2016, p.234).

El sexenio posterior, correspondiente a Ernesto Zedillo se caracterizó por importantes sucesos. En primer lugar, destaca la reforma al artículo 21 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) el 31 de diciembre de 1994. Significando la primera mención del concepto de seguridad pública en un documento con jurisdicción federal a través de los siguientes párrafos:

“... 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.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.” (CPEUM en Regino, 2007).

Sin embargo, esta adecuación no se tradujo en un mayor desarrollo del concepto y mucho menos de un reconocimiento como derecho fundamental de los ciudadanos mexicanos.

En consecuencia, se publicó en 1995 la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en la cual se hace un nuevo planteamiento sobre la seguridad pública, conservando el mando de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios. Por tanto, la atribución es de carácter estatal y se enfoca en actividades de prevención, persecución de infracciones y delitos; la imposición de sanciones administrativas; la reinserción social del delincuente y del menor infractor y todas aquellas que “contribuyan a alcanzar los fines superiores de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicas” (Ulloa, 2000).

De la misma manera, el Plan Nacional de Desarrollo planteaba un programa sectorial denominado “Para garantizar la seguridad nacional de México” en el cual se definían múltiples compromisos. A pesar del evidente proceso que la maquinaria institucional estaba construyendo. Establecer y echar a andar el planteamiento de seguridad pública se complejizaba al identificar que en la proyección de este programa sectorial se enunciaban elementos que eventualmente favorecerían su propia militarización.

En su discurso de toma de posesión, Ernesto Zedillo establecía que las Fuerzas Armadas continuarían sus operaciones en el marco del combate al narcotráfico, sin embargo, buscaba retar la naturaleza militar de estas actividades e incluir otros actores. Es con base en esto que, en 1995, anunció la iniciativa de Ley Federal contra la Delincuencia Organizada como parte de su primer informe de gobierno. (Juárez, 2016).

Al enunciar su argumentación, en la cual evidencia que el narcotráfico es la más grave amenaza a la seguridad nacional, también expone que hay un incremento en la incidencia criminal por parte de bandas delincuentes quienes amenazan en su conjunto, la convivencia, los valores y las tradiciones de los mexicanos. Expresa también que

“Para reforzar el combate de este mal que vulnera la voluntad de las personas, lesiona la solidez y credibilidad de las instituciones y prohija la corrupción, enviaré a esta Soberanía una iniciativa de Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. [...] ante la magnitud y complejidad del problema de seguridad pública y procuración de justicia, se ha iniciado una reestructuración completa de las procuradurías General de la República y del Distrito Federal.” (Zedillo en Juárez, 2016, p.238).

Es con base en lo anterior que ambas Procuradurías, tanto la Federal como la del Distrito Federal se convierten en dependencias de un órgano de reciente creación, el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Aunado a esto, dos años antes de concluir su mandato, Ernesto Zedillo presentaba la Estrategia de Seguridad Pública en la cual se exponía la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia, teniendo como propósito que las Fuerzas Armadas regresaran a sus labores tradicionales (Juárez, 2016). Es decir, desde este momento ya existía, en planteamiento, la voluntad de brindar claridad a las atribuciones de cada fuerza, especialmente la intención de separar al Ejército de tareas que no les correspondían.

Esta cruzada fue una respuesta a las presiones ejercidas por el movimiento México Unido Contra la Delincuencia. De manera puntual establecía 7 ejes: crear un verdadero sistema de seguridad pública; integrar la comunicación efectiva entre todas las corporaciones policiales, con apoyo de la tecnología; crear un registro de delincuentes y de reos; registrar a todos los elementos de seguridad del país para su control y evitar ingresos de aquéllos que hubiesen sido dados de baja en otras corporaciones; capacitación y mejor salario a los policías; establecimiento del servicio civil de carrera en seguridad pública y promover la participación Ciudadana (Regino, 2007).

A pesar de lo anterior, en el año 1999 se aprobó en el Senado una iniciativa que proponía la creación de una Policía Federal Preventiva (PFP) en la cual se incorporaron 4 mil 800 militares y como objetivo planteaba regular la organización y el funcionamiento de la Policía Federal. Para este momento, el discurso de Ernesto Zedillo había evolucionado a uno en que se reconocía la necesidad de primar la impartición de justicia ya que “la seguridad pública y la justicia constituyen una obligación esencial del Estado” (Zedillo en Juárez, 2016, p.239) y

donde también reconocía que todo lo implementado había fallado concluyendo que se haría todo lo necesario para evitar el fracaso. Hay que mencionar además que este órgano de reciente creación también planteaba la agrupación de todas las corporaciones federales, intento que no tuvo éxito (Regino, 2007).

Cabe destacar que, a partir de este sexenio, en referencia a los diagnósticos, todos identifican la necesidad de equipar apropiadamente a las corporaciones policiales, sin embargo, el escenario de violencia condiciona de manera poderosa los procesos de toma de decisiones. Estos favorecen la respuesta inmediata a través del ente con mayor capacidad de respuesta, situación que ha obstaculizado el planteamiento e implementación integral de un plan estrictamente de seguridad pública.

No obstante, las Fuerzas Armadas se enfrentaban constantemente a demandas por violaciones a Derechos Humanos. Múltiples organizaciones como el caso de Amnistía Internacional denunciaban que emplear personal militar en operaciones antidrogas agudizaba la vulnerabilidad ante este tipo de infracciones ya que existía un acceso directo a la población civil. Es a partir de esto que los militares iniciaban un proceso de reenfoque en esta materia, a través de diferentes acciones como la incorporación de cursos obligatorios de derechos humanos en el Colegio de Defensa Nacional. En 1999 también dedicaron un espacio a este tema en la publicación oficial Revista del Ejército y Fuerza Aérea (Ai Camp, 2000).

En conclusión, se habla de que en el periodo de 1994 a 2000 se llevaron a cabo múltiples esfuerzos por continuar el objetivo de construir y fortalecer la seguridad pública en México. Cabe destacar que este sexenio evidenció la participación de las Fuerzas Armadas en este tipo de tareas desde una etapa muy temprana, haciendo referencia al planteamiento y los

procesos de implementación de las diferentes estrategias y programas proyectados. Ernesto Zedillo se enfrentó al dilema de mantener a los órganos represivos del Estado activos o fortalecer el actuar de los órganos de justicia en el objetivo de plantear una seguridad pública eficaz y no una reactiva e ineficiente.

La sucesión representó un parteaguas en la relación cívico-militar ya que, hasta este punto de la historia, tanto México como las instituciones militares habían madurado en un escenario político dominado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). En palabras de Moloeznik (2008), “la llegada al poder de un partido diferente del PRI, tras el triunfo de Vicente Fox, puso de relieve la institucionalidad de las Fuerzas Armadas mexicanas. La alternancia política superó su prueba de fuego”. Por primera vez el Ejecutivo Federal y por lo tanto el Comandante Supremo, representaba una nueva visión que buscaba legitimización inmediata por parte de las corporaciones militares a nivel nacional.

En su discurso de toma de posesión, Vicente Fox reconocía ya un fuerte vínculo entre las instituciones militares y la seguridad pública cuando mencionó en su discurso de toma de posesión que:

“su lealtad a la República [de las Fuerzas Armadas], el estricto cumplimiento de sus deberes constitucionales, su actuación ejemplar en el combate al narcotráfico y la protección civil y su respeto a los procesos políticos del país, han constituido una garantía fundamental de la democracia”. (Fox, 2000).

Aunado a esto, vislumbraba un “nuevo futuro político, después de 71 años” y reconocía la existencia de “inercias y atavismos”. Este discurso le permitió posicionar una Reforma de Estado a través de la cual buscaba abatir la inseguridad y cancelar la impunidad (Fox, 2000).

Por lo tanto, en materia de seguridad hubo importantes modificaciones, así como creaciones de órganos.

En 2001 se crea la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y se reforma la Procuraduría General de la República (PGR), ambas propuestas por su precursor Ernesto Zedillo. En planteamiento, la SSP permitiría cerrar las filas de crimen en un marco de legalidad a través de la coordinación y unificación de esfuerzos entre los gobiernos estatales y municipales. Sin embargo, en el combate contra el crimen organizado sí destacó el trabajo conjunto de tres instituciones; la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Defensa Nacional y Marina (Juárez, 2016).

A partir de ese mismo año, se establecía que “la misión principal de los militares mexicanos es, por lo tanto, el combate contra el narcotráfico y la inseguridad pública.”:

Las Fuerzas Armadas, dentro del estricto cumplimiento de sus misiones generales, contribuyen con las autoridades civiles responsables, en la atención de las grandes tareas nacionales para enfrentar con oportunidad y eficiencia al narcotráfico, al crimen organizado, a los desastres naturales, el deterioro ambiental, así como apoyar a las fuerzas de seguridad pública y aportar su contingente para garantizar los sistemas estratégicos del país y en obras sociales para mejorar las condiciones de las poblaciones marginadas. (SEDENA en Moloeznik, 2008, p.161)

Que con la información vertida hasta el momento se puede identificar fácilmente que esta afirmación depende fuertemente de lo establecido por la SCJN en 1996 sobre la facultad de las Fuerzas Armadas para participar en acciones civiles en favor de la seguridad pública.

Durante el mismo año se creó la Agencia Federal de Investigación (AFI), brazo operativo dentro de la estructura administrativa de la PGR. El propósito de la AFI era el de investigar delitos federales como secuestro, tráfico de drogas y aquellos ilícitos penales derivados de la delincuencia organizada. Este órgano buscaba migrar de una policía reactiva a una investigadora que garantizara el combate a las estructuras delincuenciales, abatir la impunidad y coadyuvar a la procuración de justicia pronta y expedita. Sin embargo, destaca que la AFI se vio enriquecida con exmilitares y que el personal recibió entrenamiento en un ambiente semi-militarizado (PGR, 2012).

En el año 2003, se creaba el Gabinete de Seguridad Nacional teniendo como objetivo el análisis, coordinación, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias y acciones de la Administración Pública Federal en materia de seguridad nacional (Juárez, 2016). En 2005 también se creaba el Gabinete de Seguridad Pública Federal en respuesta al crimen organizado, no obstante, el acuerdo evito referencias al Sistema Nacional de Seguridad Pública, órgano al cual se había atribuido ese esfuerzo (Regino, 2007).

Sin embargo, durante el año 2002, el entonces secretario de la Defensa Nacional, el General Gerardo Clemente Ricardo Vega García, reconocía que “el ejército, en su comportamiento y acciones, indiscutiblemente está sujeto por ley a la autoridad civil” (Vega-García, 2002). Lo anterior representó una declaración inminente de lealtad hacia el nuevo presidente Fox. No obstante, en 2004 García Vega dejaba ver su postura en materia, específicamente sus críticas en torno a fallas significativas de liderazgo civil (Ai Camp, 2010).

Destacó su incoformidad frente al funcionamiento del sistema judicial, considerando que no existía dureza suficiente con aquellos narcotraficantes aprehendidos por el Ejército. Esta preocupación se fundamentaba en la reincidencia delictiva tras cortos plazos en prisión, aunque en el mismo discurso, reiteró el apoyo absoluto por parte de las Fuerzas Armadas para los intereses nacionales del país (Ai Camp, 2010).

Es con base en estos antecedentes que se identifica de manera clara la construcción de un camino en materia de seguridad. Este proximately sería continuado sin embargo, los puntos centrales a rescatar en esta fase son la declaración que clasificaba al combate al narcotráfico como asunto de seguridad nacional; el dictamen de la SCJN que faculta a las Fuerzas Armadas a participar en materia de seguridad pública en auxilio a autoridades civiles y la creación de la Policía Federal Preventiva con 4,800 efectivos militares.

2.3 Sexenio de Felipe Calderón: Guerra contra las Drogas

Es con base en lo presentado que Genaro García Luna (2018), secretario de Seguridad Pública en el gobierno de Felipe Calderón, expone que aunado a lo analizado en la sección anterior, en los últimos 40 años hubo un abandono estructural y de inversión a instituciones de policía a nivel estatal y municipal en México. Además de detectar diversos impactos; deterioro en su operación, infraestructura física y tecnológica, así como en sus recursos humanos.

A consecuencia de lo mismo, la corrupción tomó lugar al utilizar recursos provenientes de actividades delictivas realizadas por las mismas policías -como cohecho, dádivas e involucramiento en organizaciones delictivas- para financiar costos operativos que dejaron de ser cubiertos. García-Luna (2018) explica que ante esta emergencia se planteó utilizar personal militar, en el tiempo posterior esta decisión se mantuvo como estrategia,

impidiendo el desarrollo institucional de las policías, pero también, generando un desgaste de las Fuerzas Armadas en su nueva función de respaldo a la autoridad civil. Esto representa la construcción y el primer paso hacia la trayectoria dependiente, posicionándola como coyuntura crítica.

Ahora bien, como cada sexenio, se publicó el Plan Nacional de Desarrollo comprendiendo el periodo 2007-2012. De este documento presentado por el presidente Felipe Calderón Hinojosa, se plantea relevante un análisis del Eje 1. referente al Estado de Derecho y Seguridad. El eje define que se pretende realizar una búsqueda del fortalecimiento del Estado de derecho haciendo frente a fenómenos como impunidad, corrupción y la violación de los derechos humanos. Por otro lado, reconoce la necesidad de fortalecer la persecución del delito y la impartición de justicia y se plantea que el narcotráfico es una industria de alto valor económico -situación que posteriormente se vinculará al funcionamiento de las dinámicas de los actores involucrados- que debe ser combatida por el Estado mexicano con todos los recursos a su alcance (Gobierno Federal, 2008).

Según el diagnóstico planteado, existen dos puntos centrales de análisis, el crimen organizado y la procuración e impartición de justicia, que además fueron presentados por orden de importancia. En referencia al crimen organizado se reconoce que las bandas criminales representan una “fuerte amenaza para la seguridad nacional” y que los recursos producto de los ilícitos, facilitan las condiciones para que puedan superar la capacidad de los cuerpos policiacos encargados de combatir y prevenir. Por lo tanto, se reafirma la necesidad de la colaboración de las Fuerzas Armadas (Gobierno Federal, 2008).

Es con base en esto que uno de los objetivos, específicamente el número 8, proyectaba 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. Este se componía de 4 estrategias, sin embargo, únicamente la número 1 es atingente a esta investigación ya que es donde se encuentra por primera vez el planteamiento de que las Fuerzas Armadas serán en primer lugar, garantes de la seguridad interior del país y segundo, responsables de combatir al crimen organizado (Gobierno Federal, 2008).

ESTRATEGIA 8.1 Aplicar la fuerza del Estado, en el marco de la ley, para recuperar los espacios que han sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas.

El Gobierno está determinado a reducir los espacios en que se mueven los criminales, localizar y posteriormente eliminar los plantíos de enervantes e interceptar cargamentos de droga por tierra, mar y aire. Se destinarán los recursos necesarios para modernizar la Fuerza Aérea Mexicana y la Fuerza Aeronaval de la Armada de México, en particular para poner a su alcance los avances de la tecnología, de la información y de la digitalización. Mediante ésta y otras medidas se buscará apoyar la labor de las Fuerzas Armadas en sus labores como garantes de la seguridad interior del país, y específicamente en el combate al crimen organizado (Gobierno Federal, 2008, p.59).

Es decir que por primera vez se hacía una declaración oficial por parte de una entidad de gobierno que establecía puntualmente la facultad de las corporaciones militares y más allá, de su responsabilidad para con la seguridad a nivel doméstico. En el diagnóstico de seguridad nacional también se establecía que los retos que el país enfrentaba requerían de la “entrega

de quienes tienen el honor y la gran responsabilidad de servir al pueblo” (Gobierno Federal, 2008, p.67) haciendo referencia a las Fuerzas Armadas.

De la misma manera se justificó a través de los altos niveles en términos de confianza que este ente ha tenido de manera constante. En términos reales, se citaba que un 90% de la población favorecía que el Ejército hiciera frente al narcotráfico. Pero lo importante es identificar que la lógica detrás de esa justificación hacía referencia a la violencia generada a partir del narcotráfico. Es decir que, bajo esta construcción, el objetivo base de las Fuerzas Armadas no era el de estar en las calles para desarmar a los carteles, sino que el objetivo primordial era responder de manera contundente a la violencia generada.

Por lo tanto, los principales ejes de acción en el gobierno del presidente Felipe Calderón, serían el de enfrentar y llevar la justicia a los criminales, depurar y fortalecer a los cuerpos policíacos, ministeriales y judiciales, así como reconstruir el tejido social a través de oportunidades sociales y el trabajo para la gente en necesidad (Gobierno Federal, 2008).

Al tomar posesión, el ahora presidente anunciaba una Cruzada Nacional contra la delincuencia, en la que -a través de su facultad para disponer del Ejército en su totalidad- enviaría a las Fuerzas Armadas a las calles con atribuciones de corte policial. Incluso, aproximadamente 10 mil soldados se sumaron a las Fuerzas Federales de Apoyo, órgano que es denominado como el brazo fuerte de la entonces Policía Federal Preventiva (Regino, 2007).

No obstante, al primer trimestre ya se registraban resultados contundentes: las ejecuciones relacionadas al crimen organizado habían duplicado la cifra de la que se tenía

registro para el año anterior. Inicialmente el despliegue de fuerzas había sido focalizado en los Estados de mayor vulnerabilidad y coincide que justo en esas entidades fue donde la violencia se incrementó asombrosamente (Regino, 2007).

Mas allá de esto, Felipe Calderón se enfrentaba a un contexto de reconfiguración política y criminal que como reacción tuvo un fuerte posicionamiento del tema de seguridad como eje central. No solo por parte de él como titular del Ejecutivo sino también por parte de miembros de su gabinete. De la misma manera, la discusión en materia se fortaleció en la escena internacional por lo que formó parte puntualmente en la relación con Estados Unidos dentro de múltiples acuerdos binacionales. Finalmente, el presidente se enfrentaba a juegos de poder entre partidos políticos que hasta la fecha habían impedido la elaboración de una política de seguridad de Estado (Astorga, 2015).

Eventualmente, Calderón planteó su intención de mejorar las instituciones policiales a través de la profesionalización y erradicar la corrupción en su interior, no obstante, los niveles de violencia al año posterior de tomar posesión complicaron la visión y orientaron el proceso de toma de decisiones al camino de la militarización que ya seguía su curso. Durante su primer año, frente a la amenaza del narcotráfico y el crimen organizado, envió al Ejército a Michoacán en una Operación Conjunta, “en coordinación con las secretarías de la Defensa Nacional y de Seguridad Pública, así como la Procuraduría General de la República y el gobierno del estado de Michoacán [y la Secretaría de Marina]” (Calderón en Juárez, 2016, p.251), situación que se replicó con operativos especiales en Tijuana, Nuevo León y Guerrero (Juárez, 2016).

En su primer informe de gobierno, también anunció otras operaciones que se emprenderían por la Armada de México: “Operaciones Conjuntas” de alto impacto en los estados de Baja California, Sinaloa, Michoacán, Guerrero, Tamaulipas, Veracruz y Quintana Roo. De la misma manera, anunció misiones -correspondientes a autoridades civiles- para las Fuerzas Armadas en apoyo a las primeras en materia migratoria. Esto debido al planteamiento del requerimiento de apoyo al Instituto Nacional de Migración para cerrar el camino a la delincuencia organizada nacional y transnacional tanto en la frontera norte como sur. De igual forma, reiteró su atribución en territorios no tan desconocidos como sus ya tareas tradicionales en casos de desastres naturales en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil (Juárez, 2016).

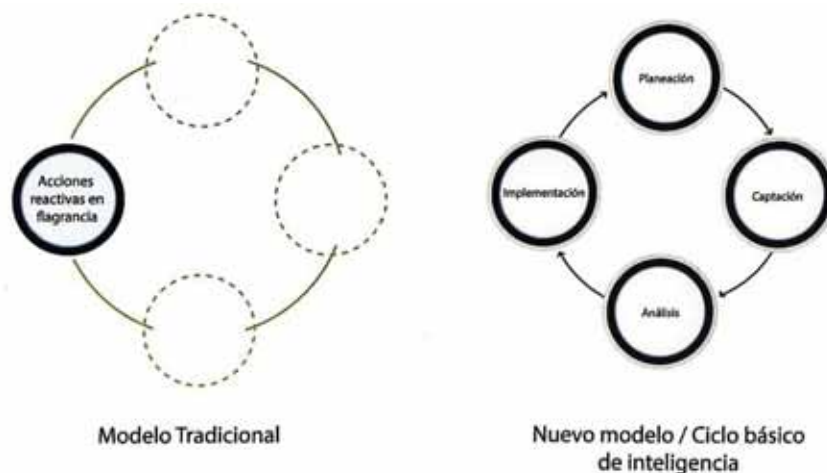
Es necesario comentar que el aumento de atribuciones fue gradual pero constante. En términos políticos, los actores más poderosos generaban una tendencia en favor las Fuerzas Armadas. No obstante, a mediados de sexenio, los resultados no eran los esperados y la opinión internacional hacia la estrategia militar era muy crítica de frente a las aun mediocres condiciones de las policías locales y la corrupción. Es con base en esto -y a la ya iniciada tarea en materia- que el ejecutivo federal puso en marcha el Programa de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario (Juárez, 2016).

Es con base en la reestructuración anterior que el presidente Felipe Calderón expide a principios de 2009 la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública la cual se plantea como reglamentaria al artículo 21 de la Constitución, con el objetivo de “establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados,

el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia.” (LGSNSP, artículo 1) y primordialmente con el propósito de evaluar y certificar a los cuerpos policiales del país. De esta ley destaca la definición de su carácter civil, disciplinado y profesional, así como la invitación a fomentar la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Sin embargo, los resultados demostraron que el fortalecimiento de las Policías a nivel federal, estatal y municipal no fue el adecuado y que esto impidió el retiro paulatino de las Fuerzas.

En términos de seguridad pública, esta administración reestructuró a la PFP ahora denominada Policía Federal (PF) a través de una ley publicada el 1° de junio de 2009 con el objetivo de combatir de manera frontal a la delincuencia organizada. Este planteamiento iba en concordancia con el propósito de transitar de un modelo reactivo a uno de inteligencia, así como dotar a la PF de un marco en donde se definiera puntualmente su desarrollo institucional a través del cual se pudiera formar un servicio civil de carrera (García-Luna, 2018).

Figura 5. Nuevo modelo de policía en México



Fuente: García-Luna (2018). Seguridad con bienestar

Es importante destacar que esta ley deriva de una reforma constitucional exhaustiva que comprendía cambios que favorecían la mano dura. Entre ellos sobresale nuevas dinámicas en los procesos de aprehensión, los cuales favorecían el decreto de arraigo en delitos relacionados a la delincuencia organizada. Por esto último se plantea que “por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia” (DOF, 2008, p. 7). En términos de justicia, el artículo 20 establecía la naturaleza oral y acusatoria de los procesos penales, reforma que sentó las bases para la creación del nuevo Sistema de Justicia Penal que entraría en vigor hasta 2016 (DOF, 2008).

Asimismo, el artículo 21, referente a seguridad pública se vio afectado con cambios y adiciones. El elemento más importante fue el atingente a las facultades de los Ministerios Públicos, quienes poseían la atribución única de investigar delitos. En esta reforma se estableció que las policías auxiliarían esta tarea “bajo la conducción y mando de aquel en el ejercicio de esta función” (DOF, 2008, p. 8). Por su parte, en el artículo 73 en referencia a las facultades del congreso, en la fracción XXI, se adicionaba la de “establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, así como legislar en materia de delincuencia organizada” (DOF, 2008, p. 9).

Retomando el nuevo escenario planteado para la Policía Federal, sus nuevas atribuciones en gran medida seguían una narrativa que buscaba planear, captar, procesar, analizar e instrumentar información de orden criminal con el objetivo de evitar la comisión de delitos y así poder investigarlos. De la misma manera, esto daría sustento a los procesos de generación de inteligencia, análisis táctico y operaciones especiales. Es en este tenor que la

previa reforma constitucional hace sentido, ya que en el marco de los artículos 16 y 21 es que se justifica la facultad de solicitar información tanto a concesionarios, operadores telefónicos y todos aquellos comercializadores de servicios en materia de telecomunicación (García-Luna, 2018).

Por otro lado, entre los principales atributos de la ley destaca la instauración de un Servicio Profesional de Carrera Policial, así como un Sistema Integral de Desarrollo Policial (Sidepol), este último con el objetivo de abordar puntualmente la profesionalización, desarrollo, ingreso promoción y especialización de los integrantes de la PF. También destaca un Consejo Federal de Desarrollo Policial para supervisar a los integrantes y garantizar que cumplan lo establecido con honor, justicia y ética; una Unidad de Asuntos Internos para inspeccionar e investigar deficiencias o potenciales conflictos al interior de la institución (García-Luna, 2018).

Lo anteriormente planteado derivó en la creación de la Plataforma México que es una base de datos que comprende los tres órdenes de gobierno a través de una “red de interconexión de telecomunicaciones para todo el país con equipo de cómputo, servidores, sistemas y *software* de última generación para la carga, resguardo, procesamiento y análisis de datos, voz e imagen” (García-Luna, 2018, p.40). El objetivo central converge con lo establecido anteriormente, es decir, generar inteligencia que permita comprender exhaustivamente el fenómeno delictivo en coordinación con las 32 entidades federativas.

No obstante, el acceso a la información generada comprendía tres niveles de seguridad como lo muestra la Tabla 2.

Tabla 2. Niveles de seguridad de acceso a la información de la Plataforma México

Nivel	Tipo de Acceso
Operación Policial	Informes policiales, consultas criminales y fichas de captura que constituyeron el nivel básico de la información con la que los policías interactuaron en sus funciones cotidianas.
Investigación y Análisis	Nivel medio de información relativa a casos, investigaciones fichas criminales, consulta de datos criminales y de referencia. Fue una herramienta sustantiva para los policías investigadores.
Información de Inteligencia	Fue la máxima jerarquía de acceso, con mayor nivel de restricción para acceder a las bases de datos de inteligencia operativa, correlación y cruce de datos, tableros de control y mapas geo-delictivos.

Elaboración Propia

Fuente: García-Luna (2018). Seguridad con bienestar.

La capacidad de inteligencia previa a esta plataforma era menor comparada con lo logrado, sin embargo, el desarrollo de esta base de datos indirectamente fortaleció la consolidación de otras bases de datos generadas por instituciones del Gobierno Federal como las biometrías (huellas, voz, ADN), licencias de conducir, vehículos robados y recuperados, registro público vehicular, mandamientos judiciales federales y locales, registro de indiciados, procesados y sentenciados, armamento, registros de mexicanos cumpliendo condena en el extranjero, el Sistema Integral de Operación Migratoria, registro de aseguradoras, sistema de información de pasajeros en curso y otro tipo de fuentes abiertas con datos de orden criminal (García-Luna, 2018).

Lo anterior tuvo como resultado en 2012 la creación del Sistema Único de Información Criminal (SUIC), el cual incorporaba más de 400 millones de fichas delictivas, así como datos de orden criminal que favorecían los procesos de inteligencia. El desarrollo de mecanismos de inteligencia es importante porque en el esquema de Ballbé (1996) está es una facultad determinante en el predominio de las funciones de modelos policiales militarizados.

Esto deja la puerta abierta hacia el futuro en términos del alcance y acceso a la información que otro tipo de entes pueden tener si se reforma en materia.

2.3.1 Mando Único Policial

No obstante, la capacidad de inteligencia generada en aras de comprender el fenómeno de la delincuencia en México se identificó que existía un abandono grave a las policías municipales y en algunos casos, en las estatales estructuralmente, razón por la cual no existía un alcance operativo homogéneo. Es con base en esto que en la administración del presidente Calderón se abrió el debate con respecto a la viabilidad de un mando único al presentar la primera iniciativa en materia. A esta se adhirió la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) además del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y según el Acuerdo 03/XXVIII/10 establecía que: “El Consejo Nacional de Seguridad Pública se pronuncia a favor de un Modelo Policial que cuente con 32 policías estatales, cada una con un mando único y confiable, y apoyado por la Policía Federal” (SEGOB, 2010).

Esta propuesta fue aprobada en la cámara de diputados, sin embargo, un gran número de municipios en las diferentes entidades federativas, no apoyaban la propuesta bajo el argumento de la violación a la soberanía municipal. Es con base en esto que encontraron en la cámara de senadores a una aliada ya que fue en esta instancia en donde se detuvo el proceso y no pudo continuar a la fase de implementación. No obstante, hay que destacar que el proyecto fue retomando hasta el año 2014 en manos del entonces presidente, Enrique Peña Nieto.

Es decir, quedaba claro que la gestión de Felipe Calderón continuaba un comportamiento que privilegiaba los operativos militares además de favorecer el mantenimiento de esta línea

de acción en todos los aspectos, pero lo más importante es considerar que si bien el andamiaje institucional parecía no responder a sus propuestas, en la práctica, las Fuerzas Armadas eran inevitablemente la única corporación capaz de hacer frente a los problemas de inseguridad en México.

Referente a las instituciones de seguridad pública, hubo múltiples cambios y propuestas con el objetivo de consolidar la gobernabilidad y lograr a largo plazo, el acuartelamiento de las Fuerzas Armadas. En consecuencia, las mismas Fuerzas Armadas, participaron en mesas de trabajo del gobierno federal en materia de seguridad. (Juárez, 2016).

Entre 2009 y 2010 y como resultado del intenso despliegue, las Fuerzas Armadas fueron cuestionadas en materia de derechos humanos y fuero militar. A pesar de ello, hubo elementos integrados a la administración pública federal o local en cargos destacando la conducción y operación total de la institución policial a la Secretaría de la Defensa Nacional y a nivel local, destaca el caso de Ciudad Juárez en que se nombró a un general de división retirado, Julián David Rivera Bretón, como secretario de Seguridad Pública y a un coronel, Alfonso Cristóbal García Melgar, como director de la Policía Municipal (Moloeznik, 2012).

En ese mismo año, se publicaba en el Diario Oficial de la Federación el decreto a través del cual se aprobaba el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, relevante ya que se presentaba la dirección de las Fuerzas Armadas con el objetivo de “cumplir con las tareas de preservar la integridad territorial, se convierten en un coadyuvante fundamental en la lucha contra el tráfico de drogas”.

De hecho, frente al combate al narcotráfico, la falta de coordinación entre actores era notoria. En primer lugar, se provocó la multiplicación de organizaciones delictivas ya que la estrategia no consideraba que la aprehensión de un líder generaría divisiones internas. Aunado a esto, las instituciones federales desplegaban tropas y policías federales con el objetivo de devolver la tranquilidad local mientras que las instituciones locales se enfocaban en el mejoramiento de sus instituciones de seguridad y justicia (Juárez, 2016).

A través de su Tercer Informe de Gobierno y a manera de respuesta a las críticas por parte de organizaciones no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales, delinee la justificación de la medida implementada: “solo si contamos con policías verdaderamente profesionales, podremos asegurarnos de que las Fuerzas Armadas puedan ser relevadas, sin peligro para la sociedad, de las tareas que de manera temporal y subsidiaria realizan por la seguridad de los ciudadanos” (Calderón, 2009).

En el mismo mensaje, exhortó al Congreso a dictaminar las reformas a la Ley de Seguridad Nacional y al Código de Justicia Militar. El primer bloque de reformas permitiría una mayor certeza jurídica para las Fuerzas Armadas, en el segundo caso, se agregarían sanciones y tratamiento de traidores a quienes desertaran de las instituciones militares de frente al reclutamiento de militares por parte de organizaciones delictivas, resaltando el caso del grupo los “Z”, brazo armado del Cártel del Golfo, el cual llegó a ser liderado por militares (Juárez, 2016).

2.3.2 Presencia Extranjera: Iniciativa Mérida

Consecuentemente, este sexenio también destaca por la inminente participación extranjera. Estados Unidos fue el principal aliado en la lucha emprendida, obtuvo mayor injerencia a partir de un programa en materia denominado Iniciativa Mérida. Esta fortaleció ampliamente el statu quo desde diferentes frentes.

Planteada como un mecanismo que facilitaba la cooperación y lo más importante, que reconocía “las responsabilidades compartidas de ambas naciones con el fin de contrarrestar la violencia ocasionada por las drogas que amenaza a los ciudadanos en ambos lados de la frontera” (US Embassy 2018, par. 1), incluyendo el reconocimiento de la responsabilidad que Estados Unidos para detener el tráfico de armas y dinero, así como la demanda de drogas. Con base en esto, el programa busca construir una estructura fuerte para facilitar la cooperación bilateral en materia de seguridad a través de apoyo a las ya existentes instituciones mexicanas de seguridad y justicia (US Embassy, 2018).

En principio el Congreso estadounidense asignó más de 2.3 mil millones de USD de los cuales 1.6 mil millones de USD fueron entregados en equipo y entrenamiento. Para garantizar la apropiada distribución de los recursos se sigue un marco estratégico que se conoce como los Cuatro Pilares. La siguiente tabla expone los objetivos de cada uno de estos pilares, así como las donaciones realizadas a diferentes instituciones al año 2018.

Tabla 3. Pilares de Iniciativa Mérida

Pilar	Objetivo	Actividades realizadas	Equipo Donado	Institución Beneficiaria
PILAR UNO – Afectar la capacidad operativa del	Disminuir el poder de los grupos criminales mexicanos al	Establecimiento de un sistema fronterizo de telecomunicacion	- 4 aeronaves de vigilancia marítima CASA 235	SEMAR

crimen organizado	capturar y encarcelar sistemáticamente a sus líderes; reducir las ganancias del tráfico de drogas mediante el decomiso de narcóticos; frenar el lavado de dinero y disminuir la producción de drogas. La Iniciativa Mérida a través de equipo, tecnología, aviación y entrenamiento proporcionará los cimientos para lograr investigaciones más efectivas, aumentar el número de capturas y arrestos, lograr procesos legales exitosos e interdicción de cargamentos.	es seguro -que permite a las fuerzas de seguridad pública en ambos lados de la frontera la capacidad de solicitar e intercambiar información referente a investigaciones criminales activas- entre 10 ciudades hermanas de Estados Unidos y México. Establecimiento de 10 puntos de inspección secundaria en puertos internacionales de entrada para aquellos individuos que requieren investigación adicional.	- 3 helicópteros UH-60M Blackhawk	
			- 1 aeronave de vigilancia Dornier 32 - 6 helicópteros UH-60 M Blackhawk	Policía Federal
			7 helicópteros Bell-412	SEDENA
			Entrega de más de 300 caninos entrenados en la detección de narcóticos, armas, municiones y dinero en efectivo.	Policía Federal, PGR y SAT
PILAR DOS – Institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de derecho	Aumentar la capacidad de los órganos mexicanos encargados de la seguridad pública, fronteras e instituciones judiciales para mantener el estado de derecho. Los programas de la Iniciativa Mérida fortalecerán las capacidades de instituciones clave para mejorar controles internos, continuar con la		Asistencia para profesionalizar a las instituciones mexicanas de aplicación de la ley a nivel municipal, estatal y federal, así como para aumentar las capacidades de sus unidades especializadas de investigación.	Instituciones de justicia

	profesionalización de la policía y las fuerzas armadas, reformar los centros penitenciarios e implementar la reforma del sistema penal de justicia.			
PILAR TRES – Crear la estructura fronteriza del siglo XXI	Facilitar el comercio legítimo y tránsito de personas mientras se restringe el flujo ilícito de drogas, personas, armas y efectivo. La Iniciativa Mérida proporcionará las bases para una mejor infraestructura y tecnología para fortalecer y modernizar la seguridad fronteriza en los cruces terrestres del norte y del sur, puertos y aeropuertos. Los programas de profesionalización aportarán nuevas habilidades a las agencias encargadas del manejo fronterizo, y un mayor número de tecnologías no invasivas ayudarán en la detección de actividades criminales.	Adquisición de equipo de inspección no intrusivo (NIIE) Apoyo al establecimiento de 73 puestos de monitoreo ciudadano en los ministerios públicos de la Ciudad de México.	300 caninos entrenados en la detección de narcóticos, armas, municiones y dinero en efectivo.	Policía Federal, PGR y SAT.
PILAR CUATRO – Construir comunidades fuertes y resilientes	Fortalecer a las comunidades mediante la creación de una cultura de respeto	Asistencia técnica para la creación y expansión de Tribunales para el Tratamiento de	Inversión al Programa de reducción de la demanda de droga (DDR).	Estado de México, Chihuahua, Nuevo León,

	a las leyes y la disminución del atractivo y poder de las organizaciones dedicadas al narcotráfico. Al implementar y crear programas de trabajo, involucrar a los jóvenes con sus comunidades, expandir las redes de protección social y generar confianza en las instituciones públicas, la Iniciativa Mérida desarrollará nuevas estrategias para el fortalecimiento de las comunidades mexicanas en contra del crimen organizado.	Adicciones en México. Programa Cultura de la Legalidad (COL) para fomentar el sentido de responsabilidad individual para mantener el Estado de derecho en México.	73 puestos de monitoreo ciudadano en los ministerios públicos de la Ciudad de México en el marco del programa COL.	Morelos y Durango. Ministerios Públicos de la Ciudad de México
--	--	--	--	---

Elaboración Propia

Fuente: Juárez (2016) y US Embassy (2018).

La exploración de este programa, permite identificar que si bien existe estrecha colaboración en materia de seguridad pública y justicia, también se identifica que una fuerte inversión se realizó en materia militar. Es decir, de lo reportado en gasto hasta 2017, aproximadamente un 60% de los fondos se dirigió a helicópteros y aeronaves, ahora en manos de SEDENA y SEMAR (Schwier, 2017). Básicamente el financiamiento subvencionó en gran medida la guerra contra las drogas lo que a su vez, motivó de manera alarmante la tasa de homicidios en el país, tendencia que se mantiene en ascenso (Grace, 2018).

En términos del enfoque de trayectoria dependiente, para Mahoney (2001) la intervención extranjera minó múltiples procesos de transformación. La iniciativa Mérida, ha tenido el

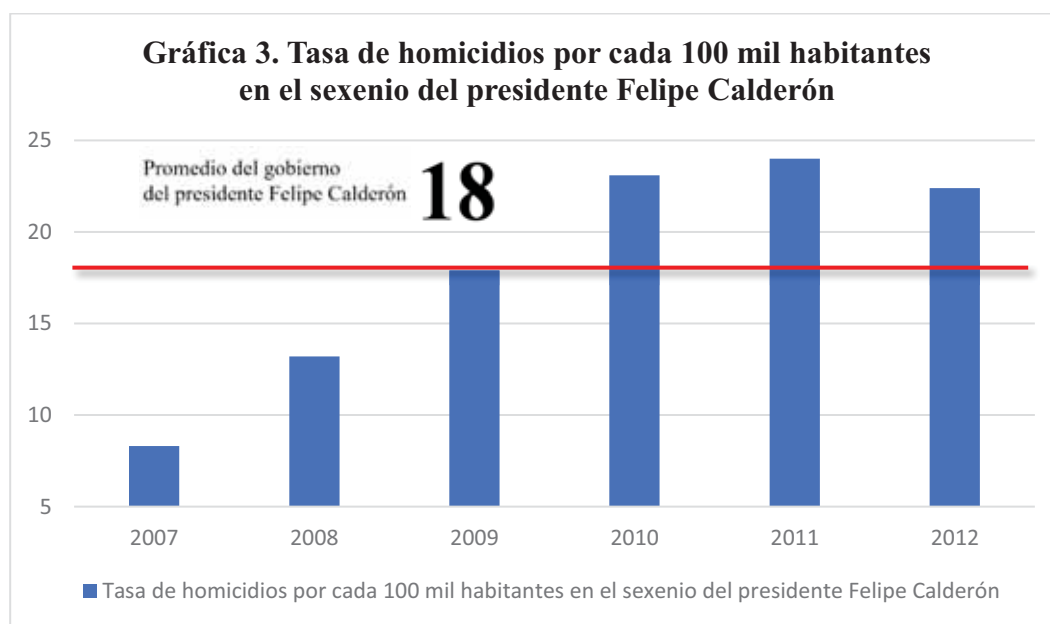
mismo impacto en el pleno desarrollo de las instituciones de seguridad pública y de justicia a través de lo defendido a lo largo de esta investigación, el favorecimiento de las Fuerzas Armadas para realizar estas tareas. No únicamente en término de inversión y donación de equipo sino también en términos de capacitación y atribuciones.

Con respecto al pilar dos y su objetivo por fortalecer el Estado de Derecho, los avances en materia de justicia se acotaron a la modernización del sistema de justicia penal en referencia principalmente a lo atinente a delincuencia organizada. Es relevante destacar que, en términos de seguridad pública, la modernización del sistema de justicia penal era una línea estratégica. Lamentablemente y como Juárez (2016) expone, lo logrado se limitó a la capacitación de ministerios públicos federales sobre el nuevo sistema penal de juicios orales.

En conclusión, este capítulo muestra como los antecedentes llevaron a la definición de ciertas medidas que podían tomarse, entre ellas, facultar a las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico y la delincuencia organizada. Hay que recordar que los momentos claves en la fase de antecedentes responde a la clasificación del narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional, situación que será explorada de manera más amplia en el siguiente capítulo. También destaca la incorporación del Ejército al Sistema Nacional de Protección Civil; el dictamen de la SCJN que facultaba a las Fuerzas Armadas a participar en tarea de seguridad pública en auxilio de las autoridades civiles y finalmente, la creación de la Policía Federal Preventiva compuesta de 4,800 militares.

Puntualmente, estas medidas contribuyeron directa o indirectamente a que el presidente Calderón tomara la decisión de declarar la guerra al combate al narcotráfico usando toda la fuerza del Estado. Mientras esto tomaba su curso, múltiples instituciones y dinámicas

tuvieron un proceso de reorientación que favorecieron esta ruta, no solo durante el sexenio en cuestión sino a futuro. Este gobierno promedio 18 homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), es decir al año se cometieron 122 mil 448 homicidios. Dentro del sexenio, el año con la mayor tasa fue 2011 con un registro de 24 homicidios. No obstante, hubo un incremento de 169% de 2007 con 8.3 por cada 100 mil habitantes a 22.4 en el año 2012. Esto destaca frente al promedio de su antecesor inmediato, Vicente Fox quien registró una tasa promedio de 9.5. Esto significa que la estrategia de mano dura no logró los resultados esperados y que, de hecho, contribuyó a intensificación del problema diagnosticado.



Fuente: INEGI

Esto es relevante porque como los resultados del análisis de la política muestran, es una táctica que no tuvo los resultados esperados y que, de hecho, mostró tener altos costos. Los

indicadores que demuestran esto fueron las tasas de homicidios dolosos, así como el promedio de la tasa del sexenio.

También se muestra que durante el último siglo y específicamente, en este último sexenio se ha generado una sobrecarga de responsabilidades para el Ejército, como su incorporación al Sistema Nacional de Protección Civil, su apoyo en auxilio a corporaciones policiales que más que hacerlo en términos de apoyo, se ha mantenido como una práctica generalizada. Desde luego, para las Fuerzas Armadas esto implica el descuido de tareas prioritarias y las aleja de sus atribuciones planteadas en primera instancia.

El análisis de resultados del nuevo modelo de policía también lo demuestra, si bien es un avance relevante en términos de seguridad pública buscar ir de una respuesta reactiva a una de planeación o fomentar una Servicio Policial de Carrera, este logro se ve disminuido ante la inversión -tanto doméstica como internacional- en la mejora y modernización de las Fuerzas Armadas. Esto principalmente porque como institución, de manera indirecta, se han fortalecido en otros aspectos por lo que ahora gozan de un protagonismo mayor en la arena política (Moloeznik, 2008).

Este es el escenario al que se enfrenta la administración próxima del presidente Enrique Peña Nieto en el periodo que comprende 2012 a 2018. En este se podrá analizar concretamente la manera en que se abordó este reto y como es que su actuar cumple con la siguiente fase de la trayectoria dependiente. Es en este tenor que a continuación se analizará la persistencia estructural desarrollada en el sexenio de Enrique Peña Nieto.

Capítulo 3. Persistencia Estructural: Sexenio de Enrique Peña Nieto

Es con base en lo construido en el sexenio de Felipe Caderón que se identificó la definición del camino hacia la militarización. Sin embargo, la teoría de trayectoria dependiente muestra que esta ruta no genera bloqueos institucionales a menos que exista un momento de persistencia estructural. La administración del presidente Enrique Peña Nieto representa esa fase.

Si bien el discurso en campaña planteaba la reorientación de la estrategia en materia de seguridad pública, la práctica demostró la existencia de un voto de continuidad. Es en estas dinámicas que la relevancia del enfoque resalta ya que este voto fue, más bien, resultado de la ya existente vía, respaldada no solo en los discursos sino desde las instituciones, sus estructuras y planteamientos.

Por lo tanto, en términos de política pública y administración, se tomaron más decisiones que contribuyeron a este rumbo. Similar a la sección anterior, se analizará el Plan de Desarrollo 2013-2018 y las nuevas propuestas en materia. A través de un análisis comparativo se explorarán las atribuciones y rol de las Fuerzas Armadas, así como elementos de mayor peso a nivel institucional como fue el caso de la Ley de Seguridad Interior (LSI) y la creación de la Gendarmería Nacional como antecedente de la propuesta de Guardia Nacional.

A la par de lo mencionado, la secuencia reactiva será incorporada en la resistencia de la oposición, así como de otros actores relevantes. Entre ellos destaca la sociedad civil a través de movimientos, organizaciones y colectivos como Seguridad Sin Guerra. Asimismo, la academia y la opinión pública quienes, de manera particular, tuvieron un impacto relevante

en la declaración de inconstitucionalidad y la creación de un debate próspero en materia durante el proceso de elecciones para el sexenio 2018 – 2024.

De esta manera, en este capítulo se hará un breve recuento del entorno, es decir cómo la nueva administración recibe al país en materia de seguridad. Cuales son el diagnóstico y propuestas para abordar el problema y cómo se generan los retos ante el proceso de implementación. Es decir que se observara que los intentos de redirección o incluso de cambio de estrategia, tienen altos costos ante una dependencia de ruta, es decir de la militarización. En contraste con el capítulo anterior, en esta parte de la investigación el aumento en las tasas tanto de homicidios como de delitos fungirán el papel de demostrar el costo de cambio de ruta por lo que se analizara como se describe a continuación.

En primer lugar, se estudiará el PND para identificar de manera clara cuáles eran las líneas de acción planteadas, cuál era el diagnóstico, es decir cómo la nueva administración percibía el problema y, por lo tanto, entender las motivaciones de acción. Posteriormente se abordarán debates centrales a lo largo del sexenio como lo fue la ambigüedad creada entre los conceptos de seguridad interior y seguridad pública, los cuales también entraron en conflicto con el concepto de seguridad nacional.

En tercer lugar, se hará una aproximación a la continuidad ya sea negativa o positiva que tuvo el nuevo modelo policial iniciado con Calderón; qué evoluciones hubo y cómo esto se conecta con la implantación del Mando Único Policial -que en realidad fue una propuesta del sexenio anterior, pero fue rescatada con Peña Nieto-. También se abordará cómo es que, con alta probabilidad, sirvió de antecedente para la siguiente propuesta, la Gendarmería Nacional.

Por lo tanto, se presentará esta propuesta y su desarrollo con el objetivo de demostrar el rol que representó en la fusión de atribuciones entre la policía y las Fuerzas Armadas. Finalmente, cómo es que, dentro de la trayectoria dependiente, esto es una coyuntura crítica que detonará nuevas persistencias estructurales a lo largo de esta administración y la siguiente.

Finalmente, se analiza un nuevo elemento que reafirma la persistencia estructural, la Ley de Seguridad Interior. Esta no se limita a la práctica como las acciones previamente tomadas en materia, sino que ya se aborda desde una perspectiva legislativa y jurídica. Esta ley planteaba un nuevo marco de acción para las Fuerzas Armadas que permitiría legitimar su actuar ante la población civil. Tomando en cuenta principalmente sus nuevas atribuciones de seguridad pública que comprenden un mayor contacto con la gente, contexto para el cual no están adiestrados. Debido a esto, como ya se mencionaba se introducirá una secuencia reactiva proveniente de la oposición, representada en organizaciones no gubernamentales, organizaciones civiles e internacionales. Finalmente, este planteamiento es, como todos los anteriores, detonador de medidas determinantes en la siguiente administración.

Enrique Peña Nieto recibe un escenario de seguridad pública en que las Fuerzas Armadas tienen un rol dominante. Como Moloeznik (2012) menciona, su participación activa representa un fuerte cuestionamiento hacia la vigencia de la institución del Estado ya que “el instrumento militar interviene a requerimiento de la autoridad política, pero, en la praxis, no se subordinan a la misma” (p. 139), es decir que entendiéndose que la subordinación al poder político era característico de las Fuerzas Armadas mexicanas, como principal atributo, este

empezaba a desvanecerse en un entorno, social, político y económico que les favorecía como institución primordial en el tratamiento de los mayores problemas de seguridad.

Es con base en lo anterior que, como parte de su diagnóstico, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 identificaba que la mayor área de oportunidad estaba justamente en las instituciones. Sobre las atingentes a la seguridad, exponía que estas instituciones necesitaban consolidarse de tal manera que pudiesen garantizar la integridad física de la población ya que la falta de seguridad impactaba directamente en el potencial desarrollo del país. (Gobierno de la República, 2013).

Es por esta razón que la materia se abordó en una de las cinco metas nacionales, ‘México en Paz’ con el objetivo de garantizar la democracia, la gobernabilidad y la seguridad. Es a partir de este esquema que se plantea por primera vez la corresponsabilidad social en materia. Asimismo, la prioridad en seguridad pública buscaba abatir la delincuencia a través de la prevención y la transformación institucional. De manera concreta a través de la

“[disminución de] factores de riesgo asociados a la criminalidad, fortalecer el tejido social y las condiciones de vida para inhibir las causas del delito y la violencia, así como construir policías profesionales, un Nuevo Sistema de Justicia Penal y un sistema efectivo de reinserción social de los delincuentes.” (Gobierno de la República, 2013, p.21).

De manera particular destaca la apelación hacia el respeto al pacto social que permite la garantía de los derechos del ciudadano por parte del Estado, y facilita la construcción de la vida democrática. Aunado a esto, se planteaba la ampliación del concepto de seguridad nacional a uno multidimensional, con el objetivo de atender más problemas que podrían ser

de diversa naturaleza y evitar la vulneración de los derechos más fundamentales de los mexicanos (Gobierno de la República, 2013).

Esta visión también permeo la propia seguridad pública. Desde el diagnóstico se reconoció que el desarrollo de la seguridad pública en México era deficiente argumentando el crecimiento y alto impacto de los delitos. Cabe destacar que se identificó que las organizaciones criminales y del narcotráfico aumentaban sus volúmenes de ganancias y que, ante esto, las corporaciones policiales no contaban con estructuras adecuadas. Es decir, existía una falta de capacitación y profesionalización (Gobierno de la República, 2013).

Ante este escenario se establecía la urgencia de un mayor intercambio de información y cooperación en los tres órdenes de gobierno, aunque se especificó que sería en las tareas de seguridad interior. Por lo tanto, favorecer los procedimientos estandarizados se planteaba como una medida esencial para lograr un intercambio efectivo de inteligencia. De manera específica se buscaba que la información recabada fluyera de manera eficiente entre aquellas instituciones que lo requirieran además de que pudieran hacer un uso adecuado de las tecnologías de la información disponibles (Gobierno de la República, 2013).

A pesar del planteamiento anterior, se continuó favoreciendo la presencia militar al requerir que tanto su equipo como infraestructura se mantuviera en condiciones adecuadas para garantizar la capacidad de respuesta. Esta decisión es incongruente ya que en primer lugar reconocía que la falta de capacitación y profesionalización en cuerpos civiles permitía el éxito de las dinámicas de grupos criminales. Al mismo tiempo, se buscaba fortalecer y adecuar el adiestramiento de las Fuerzas Armadas a las exigencias de los tiempos actuales, así como un proceso de modernización de su infraestructura institucional. Es decir, el

diagnóstico identificaba una deficiencia en las corporaciones civiles, pero proponía mejoras para las corporaciones militares, como si la insuficiencia de las primeras fuera irremediable (Gobierno de la República, 2013).

Concretamente, la acción principal en materia de seguridad nacional es la generación de inteligencia mientras que las acciones en seguridad pública abordaban la prevención social de la violencia y contención del delito a través de intervenciones policiales oportunas y efectivas mediante los principios de “planeación, prevención, protección y respeto a los derechos humanos; coordinación; transformación institucional; evaluación y retroalimentación” (Gobierno de la República, 2013, p.39). En cuanto a los objetivos para lograr un México en Paz, se identifican múltiples que son atingentes a esta investigación y que contribuyeron fuertemente al aseguramiento de la ruta.

Dentro del objetivo 1.2 que planteaba garantizar la seguridad nacional, destacan las líneas de acción que buscaban el desarrollo de operaciones coordinadas con fuerzas policiacas, únicamente cuando el mando supremo lo decida; el fortalecimiento del Sistema de Inteligencia Militar y el Sistema de Inteligencia Naval para su integración con dependencias de la Administración Pública Federal además de unificar una doctrina de inteligencia que unifique los procedimientos de Seguridad Nacional del Estado Mexicano (Gobierno de la República, 2013).

Cabe resaltar que, en términos institucionales, hay diversas referencias al marco de acción y su justificación. Por esta razón, se buscaba la creación de instrumentos jurídicos para fortalecer el sustento legal en el actuar de las Fuerzas Armadas tanto en tareas de defensa exterior y seguridad interior. Así como para autoridades federales civiles y militares en

materia de inteligencia. También hay que agregar que se proyectó toda una estrategia para robustecer las capacidades de respuesta operativa del Ejército, la cual se centra ampliamente en su fortalecimiento en infraestructura, tecnología y modernización (Gobierno de la República, 2013).

En contraste, el objetivo 1.3 de mejorar las condiciones de seguridad pública, es limitado en referencia al diagnóstico inicial. Si bien contribuye valiosamente a través del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en términos de promoción de una transformación institucional o procesos de mejora de capacidades, se ve limitado a tareas de reorganización y orientación, sin hacer mención de potenciales líneas de acción ante las deficiencias identificadas en las corporaciones policiales (Gobierno de la República, 2013).

Es decir que, frente al narcotráfico y la delincuencia organizada, las tareas de seguridad permanecen exclusivas de las Fuerzas Armadas al fortalecer uno de los ejes centrales que Rosas (2012) anteriormente planteaba para su combate, la inteligencia. La única participación detectada en manos de la autoridad civil es la de recibir la información ya generada para su tratamiento. No obstante, es de poca ayuda si se toma en cuenta que el combate se mantiene en una narrativa de enfrentamiento que, se aleja categóricamente del enfoque de justicia.

De este documento cabe destacar la ambigüedad creada y que se mantuvo a lo largo del sexenio entre seguridad interior y pública. Este aspecto tiene que ser abordado considerando que esta indeterminación favoreció el escenario de la creación y discusión de la Ley de Seguridad Interior. Como se mencionó, de manera inicial se asumió la siguiente afirmación del consecuente: existe la defensa exterior *ergo* existe la seguridad interior. Más allá de esto,

se debe recordar que en el PND 2007-2012 se planteaba que eran las Fuerzas Armadas las garantes de la seguridad interior del país y que no se abordó como concepto hasta las propuestas de ley.

Concretamente es necesario tener una definición certera de cada uno de estos conceptos con el primordial objetivo de especificar las atribuciones de cada órgano involucrado, evitar la violación a los derechos humanos de los mexicanos, garantizar la transparencia y poder aclarar los resultados, es decir identificar los alcances, responsabilidades y obligaciones para lograr una rendición de cuentas efectiva. Asimismo, identificar de manera precisa cuales son las medidas que fortalecen el camino de la militarización a pesar de haber resuelto que sus deficiencias dan espacio a la implementación de otras estrategias que se plantean viables y factibles.

Aunado al PND, destaca que en el sexenio de Peña existió un documento más en el cual también se vertieron propuestas en materia de seguridad, el Pacto por México. En los Acuerdos para Seguridad y Justicia se plantearon los compromisos atinentes a esta investigación. El Acuerdo 3.2 buscaba reformar los cuerpos policiales por lo que de entre los compromisos destacan el 75 que planteaba que las policías estatales asumirían “todas las labores de seguridad pública bajo un sistema de homologación de funciones y capacidades” y que se impulsaría un esquema de coordinación con autoridades municipales. De la misma manera, el compromiso 76 es central para el análisis de esta administración ya que en este se proponía la creación de una Gendarmería Nacional para ser un “cuerpo de control territorial que permita el ejercicio de la soberanía del Estado mexicano en todos los rincones del país, sin importar su lejanía, aislamiento o condición de vulnerabilidad” (Embamex, s.f).

Fuera de este esquema, pero igual de relevante se hablaba - en el compromiso 28- sobre la creación de una ley sobre el uso legítimo de la fuerza pública. En esta materia únicamente existía una ley para el Distrito Federal pero no uno a nivel nacional. Este compromiso deriva de la necesidad de proveer de certeza jurídica a los ciudadanos, pero también a las autoridades involucradas, específicamente si se considera que no todas las corporaciones eran policiales (Embamex, s.f). Como resultado, en el año 2017 se promulgó un Protocolo de Actuación de la Policía Federal sobre el Uso de la Fuerza, sin embargo, esto no fue suficiente para contrarrestar la incertidumbre ante la aplicación de la fuerza que mantenía en un limbo legal a los militares quienes, en el desempeño de sus atribuciones, están en persistente contacto con civiles.

3.1 Mando Único Policial

Antes de analizar puntualmente las principales contribuciones de la administración en materia, es pertinente estudiar la permanencia de un organismo que se mantenía de la administración anterior, el Mando Único Policial (MUP). Este fue promovido desde el sexenio de Felipe Calderón para desaparecer a las policías municipales. Cuando el presidente Enrique Peña Nieto retomó el proyecto en 2014, propuso la creación de Policías Estatales Únicas “con el fin de pasar de más de mil 800 policías municipales débiles, que con facilidad pueden ser corrompidos por la delincuencia, a 32 corporaciones sólidas de seguridad estatal que sean más confiables, más profesionales y más eficaces” (Proceso, 2017). Posterior a esto es que, en abril de 2016, el Congreso acuerda discutir una iniciativa de Mando Mixto Policial, aprobándola en junio del mismo año.

En agosto de 2017, el presidente Enrique Peña Nieto solicitó al Congreso que se desechara la Iniciativa de Mando Mixto y recuperara la de Mando Único por lo que, en noviembre del mismo año, se rechazó la iniciativa de Mando Mixto en la Cámara de Diputados. Finalmente, en diciembre la misma cámara aprobó una consulta popular sobre Mando Único en la elección Federal, dejando pendiente su aprobación tanto en el Senado como con la Suprema Corte (David, J. & López, A., 2018).

De ambas propuestas de ley destaca el planteamiento de reformas al artículo 21 constitucional, referente a seguridad pública. De lo vertido se puede contrastar en la siguiente tabla lo relevante a este caso:

Tabla 4. Competencias de órdenes de gobierno en materia de seguridad pública

CARACTERÍSTICAS	INICIATIVA 2010 FELIPE CALDERÓN	INICIATIVA 2014 ENRIQUE PEÑA NIETO
Competencias de órdenes de gobierno en materia de seguridad pública	<p>Reforma a los párrafos noveno y décimo pasando a ser este último el párrafo décimo primero del artículo 21 constitucional:</p> <p>Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios a cargo de salvaguardar el orden, la paz públicos, prevenir, investigar y perseguir los mismos.</p> <p>Sancionar infracciones administrativas conforme a su competencia.</p> <p>Actuación de instituciones de seguridad pública con base en el respeto a derechos humanos.</p> <p>Propuesta de prevención y reacción inmediata en contra de los delitos sea corresponsabilidad de las policías federales, estatales,</p>	<p>Modificación al párrafo noveno del artículo 21 constitucional. La función de seguridad pública quedaría a cargo de la Federación y de las entidades federativas, suprimiendo esta competencia a los municipios. Estos últimos participarían en el diseño y ejecución de políticas públicas de prevención no policial de los delitos, desde el ámbito de su competencia.</p>

	<p>del Distrito Federal, y de policías municipales o metropolitanas acreditadas.</p> <p>Instituciones de seguridad pública de carácter civil, disciplinado, profesional.</p> <p>Coordinación de instituciones policiales y Ministerio Público de la Federación, los Estados, el Distrito Federal e instituciones municipales o metropolitanas acreditadas, para cumplir fines de seguridad pública, conformando el Sistema Nacional de Seguridad Pública.</p>	
--	---	--

Elaboración Propia.

Fuente: Senado de la República (2015). La figura del Mando Único en la seguridad pública

Posterior al proceso de reformas, la última siendo realizada en 2016, el artículo 21 constitucional ahora establece las bases de la seguridad pública dividiéndose en cuatro rubros como se ve a continuación:

“La función del Ministerio Público como el investigador de los delitos, la autoridad que ejerce la acción penal, salvo en el caso en que esta sea ejercida por el particular, y los casos en los que, en ejercicio de la acción penal pueda aplicar criterios de oportunidad.

La facultad del Ejecutivo Federal, que, con aprobación del Senado, y de acuerdo a un criterio casuístico podrá reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

La función propia y exclusiva de la autoridad judicial en la imposición, modificación y duración de las penas.

La función de la seguridad pública a cargo de la federación, las entidades federativas y los municipios.” (Martínez, S., 2018, p.93).

Por lo tanto, y dentro de la naturaleza policial, estas facultades se alinean completamente a las labores de prevención, investigación y persecución; además de sanciones que podrían derivar en multas, arrestos o trabajo comunitario. No obstante Martínez (2018) encuentra ciertas carencias en la construcción del concepto. Específicamente que no se establecen los fines de la seguridad pero que sí expone la adjudicación de diversos órganos del Estado a ciertas facultades. Este análisis es relevante si se considera que hay ciertas atribuciones en el marco de la seguridad pública que derivan en la referencia al artículo 73 de la Constitución en donde se disponen múltiples competencias, incluyendo la de las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional.

Con todo y a partir de lo establecido en el artículo constitucional pertinente, se resuelve que la seguridad pública es un “conjunto de políticas y medidas coherentes articuladas que tienden a garantizar la paz general a través de la prevención y represión de los delitos y las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y la policía administrativa.” (González Ruiz en Martínez, 2018, p. 95).

Retomando el análisis del MUP, es necesario destacar que, a finales del sexenio de Enrique Peña Nieto, siete de cada 10 municipios del país estaban bajo este esquema, lo que se traduce a mil 757 alcaldes del país cediendo el control de la policía a sus respectivos gobernadores y únicamente 700 con el control de su propia seguridad municipal. Si bien el proyecto no logró un respaldo legislativo, esta realidad ha sido posible a través de los convenios. En términos de resultados, el sexto informe de la Secretaría de Gobernación de la administración en cuestión reportó que se redujo la incidencia delictiva pero no abordó la tendencia al alza con respecto a los homicidios dolosos que cerró en 2017 con 24 mil 881 denuncias (Milenio, 2018).

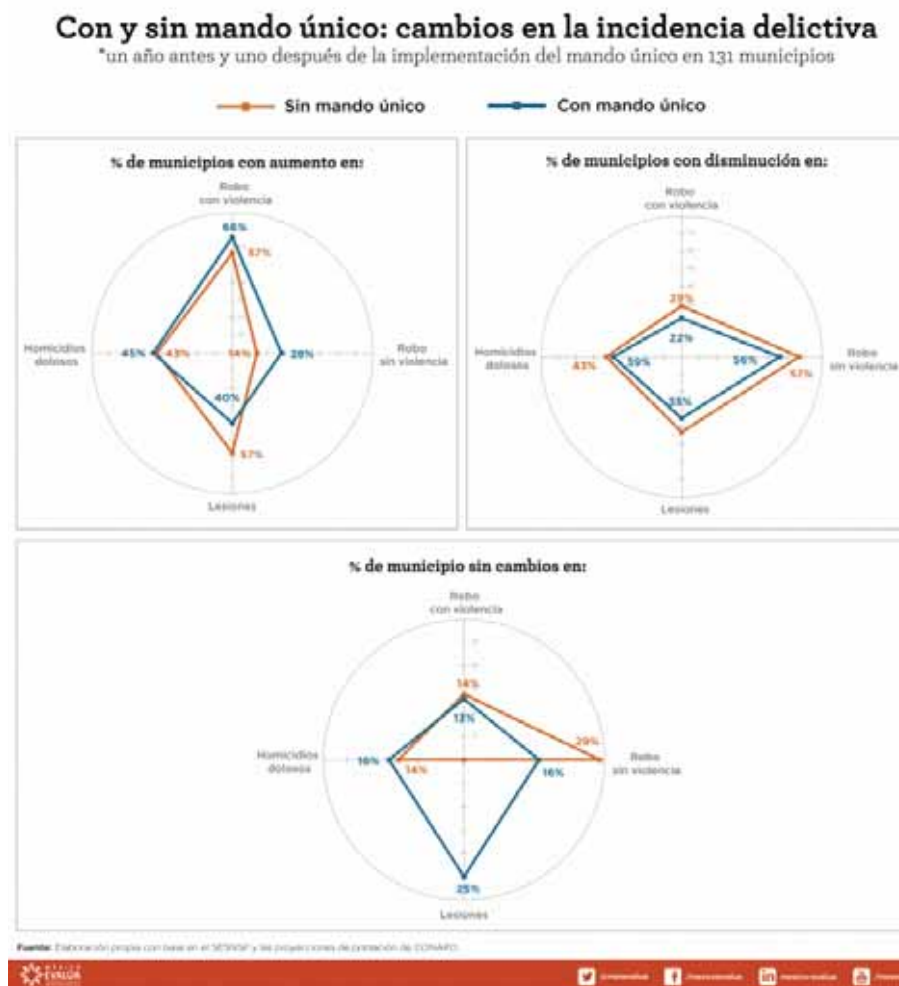
Aunado a esto destaca que la existencia de una ley reglamentaria derivada del artículo 21, es decir, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP). Sobre este documento y sus planteamientos, la organización ciudadana Causa en Común en 2017 mencionaba que “no se ha cumplido con el mandato contenido [...] en lo referente al fortalecimiento de las Policías a nivel federal, estatal y municipal, impidiendo con ello el retiro paulatino de las Fuerzas” (Causa en Común, 2017). Es decir, que, desde su entrada en vigor en 2010, las dinámicas entre autoridades civiles y militares ha tenido un corto avance en favor de la desmilitarización y más si se toma en cuenta que estrategias como el mando único, favorecen la centralización, así como una predominancia hacia las funciones gubernativas.

Ahora bien, el desarrollo de este sistema claramente responde a la fase de persistencia estructural tomando en cuenta dos factores. El primero es que como según mencionaba el reporte de SEGOB, la incidencia de delitos disminuyó a pesar de que los homicidios mantuvieron una tendencia al alza. Sobre esta afirmación en particular cabe destacar que según un estudio realizado por la organización México Evalúa, no todos los municipios con mando único han tenido realmente una reducción en la incidencia delictiva, sino que, de hecho, se registró un incremento en delitos como robo a mano armada y una disminución de robo sin violencia. Y específicamente en términos de homicidios y lesiones dolosas, la tasa es similar de municipios con aumentos que con reducciones.

Para llegar a esta conclusión, México Evalúa analizó la tasa de cuatro delitos, homicidio doloso, lesiones, robo con violencia y robo sin violencia y posteriormente contrastaron los cambios en la incidencia delictiva un año antes y después de la implementación del mando único. Esto lo muestra la gráfica 2. en donde se observaron dos estados de la República en

los cuales todos sus municipios tienen mando único, Baja California Sur y Aguascalientes además del Estado de México que cuenta con 118 municipios en el mismo acuerdo y solo siete se han negado.

Gráfica 2. Cambios en la incidencia delictiva



Fuente: México Evalúa (2018). Del mando único a la realidad de las policías locales

A pesar de tener esta información, se habla de que tres cuartos de los municipios que conforman a la República Mexicana han convenido el uso del mando único por lo que terminar esta estrategia sería contraproducente ya que no existe una alternativa en definición ni en implementación que pueda hacer frente al diagnóstico establecido. Retomando también

los resultados demostrados por Causa Común, la falta de cumplimiento de la LGSNSP ha obstaculizado los planteamientos de institucionalización, profesionalización y en general, el desarrollo integral de las policías por lo que la ausencia del mando único representa altos costos para la ciudadanía y el mismo Estado.

De hecho, no se trata únicamente del costo, sino de que es la misma inercia la que no ha permitido que exista un sistema de seguridad pública eficiente que haga frente al reto planteado. Es con base en esto que los tomadores de decisiones a nivel Ejecutivo Federal e incluso legislativo ven más fácil continuar la ruta, legitimando y fortaleciendo lo que ya existe, es decir policías centralizadas y militares en las calles. Por tal razón es que la administración continuó en este camino a través de medidas como la que será abordada a continuación.

3.2 Gendarmería Nacional

No obstante, el mando único policial, al iniciar el sexenio -respondiendo al compromiso 75 del Pacto por México- se planteaba formalmente la Gendarmería Nacional, la cual sería una corporación distinta de la Policía Federal (PF) que estaría integrada por 40 mil elementos militares bajo un mando civil (Hope, 2017). Ante este escenario, las mismas Fuerzas Armadas opusieron resistencia, y pretendidamente por restricciones presupuestales es que en el año 2013 se anunciaba su creación, sin embargo, estaría compuesta por solo 5 mil miembros bajo la instrucción militar y policial (Hope, 2013).

El anuncio fue realizado por la Secretaría de Gobernación, y explicaba que este cuerpo sería una nueva división de la Policía Federal. Contrario a lo que se había proyectado anteriormente en que sería un cuerpo intermedio con claro origen e identidad militar. Este

plan buscaba tomar ventaja de la buena imagen de la Fuerzas Armadas para construir confianza con la población. Cabe destacar que, si bien se eliminó este planteamiento, al definir a la gendarmería como la 7ª división de la Policía Federal, su formación permaneció militar (Hope, 2013). De la misma manera, este nuevo proyecto, en palabras del titular de la SEGOB, Miguel Ángel Osorio Chong, al crearse como nueva fuerza de seguridad pública, facilitaría que tanto el Ejército como la Marina fueran abandonando territorio y regresando a los cuarteles (El Universal, 2013).

El principal objetivo de esta corporación sería apoyar a las entidades federativas con mayores índices de inseguridad y que no contasen con corporaciones policiales efectivas y de confianza, así como “generar condiciones de seguridad ante la presencia de la delincuencia organizada que amenace la vida, la libertad, la integridad o el patrimonio de las personas, en zonas urbanas, rurales y turísticas” (CNS, 2015). En referencia a sus atribuciones, la división de gendarmería tendría que generar condiciones de seguridad ciudadana, así como proteger a las personas, y fuentes de ingresos que se ven amenazados por la delincuencia organizada.

En referencia a la seguridad ciudadana, es importante detectar la necesidad de priorizar los Derechos Humanos, de racionalizar el uso de la fuerza, pero también de garantizar un liderazgo civil que favorezca la prevención. Este mismo enfoque debe abogar por el compromiso de actores políticos y primordialmente, de reestructurar y desmilitarizar el modelo policial. El encuadre de seguridad ciudadana representa un quiebre importante ya que rompe con la visión de que el Estado es el objeto tutelado, no obstante, el mayor reto se plantea en llevarlo a la práctica (Mercado, L. & Tapia, M. s.f).

Igualmente se plantea que sus acciones están orientadas a disminuir las causas generadoras del delito por lo que una de sus actividades, sería coordinarse con la gente, con

la finalidad de prevenir delitos en zonas de riesgo. Su justificación deriva en dos argumentos, que su presencia potenciaría el estado de fuerza de la Policía Federal, así como el modelo de operación respondía a las necesidades del país (CNS, 2015).

En términos de la gendarmería como proyecto, es necesario analizar la naturaleza que se le atribuye. Como ya se mencionaba se sugiere que su principal propósito es proteger las fuentes de ingreso, las cadenas productivas y los bienes de la gente, ejes que se alinean de manera clara hacia las atribuciones de la seguridad pública y ciudadana. De hecho, su fundamentación legal recae en el artículo 21 constitucional que le permite desarrollarse como parte de la Policía Federal. No obstante, se debe tomar en cuenta que el programa de formación, el cual consta de 7 módulos, se enfoca en el cumplimiento del marco legal, es decir de aquel que les corresponde como división de la PF y, por tanto, lo atinente a la seguridad pública, pero se les da una formación militarizada.

Puntualmente, la formación militarizada representaba el 12%, aproximadamente 180 horas, de la capacitación hacia miembros potenciales de la gendarmería. Sus instructores provenían de la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) y la formación se enfocaba en el orden, el desarrollo y acondicionamiento físico, defensa personal pero también en la práctica de armamento, tiro y reacción táctica ofensiva (CNS, 2015). Es decir, desde la óptica de Ballbé (1996), esta división policial definitivamente responde a la caracterización militar al tener protocolos de procedimiento y actuación represivos y reactivos, obstaculizando la prevención y disuasión, además de favorecer la prestación de la función a través de armas de alto poder de fuego y letalidad. Esto representa una incongruencia ya que resulta en la tipificación de una corporación como policial que, en su naturaleza, actúa y responde a mecanismos de mano dura.

Es así como se visualiza de manera clara la sutileza del proceso de militarización que la seguridad pública enfrentaba y más allá de eso, el bloqueo en la medida que ya existía. Lo anterior se escenifica si se toma en cuenta que el planteamiento inicial de la gendarmería era justo el de construir un nuevo organismo de seguridad que permitiera efectivamente el fin de la presencia de las Fuerzas Armadas. Es decir, no se creó un cuerpo intermedio de corte militar porque no existía un marco legal que lo permitiese, sin embargo, se mantuvo su naturaleza bajo la coartada de una división policial.

La opinión pública no demoró en identificar la incompetencia y deficiencia que la gendarmería representaba ante el escenario de violencia en el país. La principal siendo que su mera creación respondió a un “imperativo político” como lo califica Alejandro Hope (2017), es decir que en el momento en que el grupo que lo creó perdiera poder, la nueva gendarmería iría en debacle situación que se confirma en la actualidad. Aunado a esto debe destacarse que la desaparición de esta corporación está vinculada a la creación de unidades de policía militar y naval que las mismas Fuerzas Armadas realizaban en esa coyuntura.

Para el año 2015 se reportaba que había un logro del “cero por ciento de avances en sus metas para realizar operativos de disuasión del delito y restablecimiento del orden público al acreditar que efectuó sólo 75 operativos de los 10 mil previstos” (Rodríguez, 2017). Aunado a esto, tampoco se demostró efectividad en el combate a la delincuencia pues según la Auditoría Superior de la Federación (ASF)

“Respecto de la reducción de la incidencia delictiva, se constató que durante 2014-2015 los delitos de alto impacto denunciados presentaron una disminución del 9.3 por ciento, al pasar de 225 mil 831 a 206 mil 644 respectivamente; sin embargo, se evidenció que ésta no fue atribuible al despliegue operativo de la DIVGEN [División de Gendarmería de la Policía

Federal], ya que se demostró que el número de delitos registrados en las entidades federativas disminuyó o aumentó invariablemente con o sin la participación de la gendarmería” (Auditoría Superior de la Federación en Rodríguez, 2017).

Es con base en lo anterior y de frente al cambio de administración que se visualizaba su difuminación en la escena. Esto a su vez generó un replanteamiento urgente de la estrategia de seguridad ante un entorno de violencia e inseguridad que no presentaba cambios favorables.

La trayectoria dependiente propuesta en esta investigación propicia un análisis del *statu quo*: las Fuerzas Armadas ya estaban en las calles en tareas de seguridad pública antes de la gendarmería y se mantuvieron posterior a ella. Las corporaciones policiales atingentes, en los tres órdenes de gobierno eran ineficientes y se veían rebasadas. La respuesta era obvia, ante la explícita necesidad del fuerte despliegue de fuerza, la sentencia era legislar, legitimar y proveer de un marco de acción a aquellos que estaban en servicio. Es decir, la guerra contra las drogas iniciada el 2006 por una decisión para cual el presidente estaba facultado, buscaba vertiginosamente una institucionalización para mantenerse. Es así como el debate para la pertinencia de un instrumento que diera certeza jurídica tanto a los militares como a la población en términos de Derechos Humanos tomó lugar. Es en la LSI que se encontró la primera aproximación a esta nueva fase de trayectoria dependiente, la persistencia estructural.

3.3 Ley De Seguridad Interior

No obstante, ante el escenario en cuestión ya era evidente para los diferentes niveles de coordinación, para la opinión pública y para cada involucrado que la implicación de las Fuerzas Armadas en tareas que corresponden a civiles representaba amenazas y cobraba vidas. Es con base en esto que las mismas corporaciones militares exigían regulación y certeza jurídica ante la indefinición de conceptos como seguridad pública que los mantiene alerta. Como Moloeznik (2012) explica, desde el sexenio de Felipe Calderón empezaron a buscar un “instrumento jurídico *ad hoc* que los deslinde de cualquier tipo de reclamación o proceso legal” (p.139).

Tal preocupación se abordó desde el PND como un reto de las Fuerzas Armadas al que se debía una respuesta inmediata. Se identificó la necesidad de mejorar el marco jurídico - específicamente en materia de seguridad interior- que los regía a uno que respondiese a la realidad operativa y que otorgara certeza a su actuación como corporación militar además de procurar el respeto a los derechos humanos (Gobierno de la República, 2013).

Dentro del PND ya se abordaba el concepto de seguridad interior como un elemento en sí mismo. Particularmente se incluyó su diagnóstico a la par del de defensa exterior, es decir que no se definió el concepto, sino que se aceptó su coexistencia. Se abordó, como la constitución dicta, que la labor y misión de las Fuerzas Armadas es la de “defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país” mientras que su colaboración ha “tomado un papel predominante en los últimos años, debido a la violencia generada por las organizaciones delictivas” (Gobierno de la República, 2013, p.32).

Cabe destacar que ante al Congreso de la Unión se discutieron cuatro iniciativas de seguridad interior, dos en la cámara de diputados, de Cesar Camacho y Martha Sofía Tamayo por el PRI y Jorge Ramos con el PAN. Por el otro lado, se presentaron dos más en la cámara de senadores, por Roberto Gil Zuarth, por el PAN y de Luis Miguel Barbosa, por el PRD. Esto contribuyó a la ambigüedad de términos ya que todas las iniciativas en cierta medida apelan a la definición de seguridad nacional para plantear su propia definición de seguridad interior.

Ahora bien, la definición de este concepto es relevante ya que esto determina la naturaleza del tratamiento de los problemas diagnosticados. Como se puede observar en la siguiente tabla, las iniciativas definen deficientemente qué es la seguridad interior, sin embargo, todas en cierta medida hacen referencia a su dependencia o convergencia con la seguridad nacional. Esta justificación en términos prácticos, faculta, obliga y responsabiliza a las autoridades federales, incluyendo a la Fuerzas Armadas, a actuar en materia.

Tabla 4. Definición de seguridad interior según iniciativa

	PRI	PAN (Cámara de Senadores)	PAN (Cámara de Diputados)	PRD
Definición de Seguridad Interior	“la condición que proporciona el Estado Mexicano que permite salvaguardar la continuidad de las instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del estado de derecho y la	(Art. 2). “una función de Seguridad Nacional a cargo de la Federación que tiene como objeto preservar el orden constitucional, el Estado de Derecho, la gobernabilidad democrática y los derechos humanos en todo	No define Seguridad Interior y remite a definición de “Seguridad Nacional” Existe, sin embargo, ambigüedad en cuanto al alcance del concepto ya que señala que (Art. 3). “ni las autoridades	No define y remite al concepto de Seguridad Nacional. (Art. 2). La Seguridad Interior comprende “la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado

	governabilidad democrática en todo el territorio nacional en beneficio de su población.”	el territorio nacional para garantizar las condiciones de desarrollo de la población”	federales deben sustituir a las locales cuando se debiliten sus instituciones, ni las Fuerzas Armadas han de salir de sus cuarteles, sino a través de un procedimiento racional para la toma de decisiones en esta materia.”	Mexicano, en todo o en una parte del territorio nacional, así como la preservación colectiva de la integridad física y patrimonial de la población y el pleno goce de los derechos humanos y sus garantías, bajo los supuestos comprendidos en las fracciones I, III, IV y VI del artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional. ”
--	--	---	--	---

Elaboración Propia.

Fuente: Ramírez,C. (2018). Ley de Seguridad Interior aprobada y propuestas del PRI, el PAN y el PRI

Con una visión más amplia en la que todas las definiciones convergen en la preservación del Estado y sus instituciones, así como la viabilidad democrática en beneficio de la población es que se puede analizar puntualmente su relación con las Fuerzas Armadas como ente de la Fuerza Federal. En primer lugar, destaca que este reconocimiento de la seguridad interior como vertiente de la seguridad nacional faculta solamente al titular del Ejecutivo Federal para accionar los mecanismos disponibles. Esto con base en el artículo 89, fracción VI que establece que es obligación del presidente

“preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza

Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación” (CPEUM, artículo 89, fracción VI).

Ahora bien, esta relación también permite identificar lo que la legislación eventualmente reconocerá como Amenazas a la Seguridad Interior. Respecto a esto se establece que el Ejecutivo Federal debe responder a las amenazas identificadas en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional, es decir:

Artículo 5. [...]

- 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, y

XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos” (Cámara de Diputados, 2005).

Ante esta similitud en el reconocimiento de amenazas, la LSI establece que el único “elemento diferenciador es el origen de las mismas, pues en el caso de estudio, ocurre al interior del territorio nacional” (Cámara de Diputados, 2017, p.22). Hay que mencionar que, en todo el documento, esta es la única referencia que se hace a la convergencia de las amenazas entre la seguridad nacional e interior. No cabe duda de que esto representa una incongruencia considerable y que, además, se rehúye la aclaración a favor de la generación de una reglamentación en materia.

No obstante, sí es este el elemento que muestra la falta de claridad de mayor peso que se identifica en las iniciativas, aunque sí existen más deficiencias. De la iniciativa del PRI – la cual posteriormente fue adoptada como proyecto de decreto para expedir la LSI- destacaba el planteamiento del ordenamiento legal que permitiría definir y regular las actividades a realizar con el propósito de evitar confusiones con las tareas de seguridad pública. Específicamente sobre esto, se reconocía que las labores de esta última son atendidas por instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno, mientras que la seguridad interior requiere la actuación de diversas dependencias del Ejecutivo Federal y autoridades de las entidades federativas y municipios, es decir, que la diferencia principal responde al uso diferenciado del poder del Estado (Ramírez, 2017).

Por otro lado, entre las principales vulnerabilidades subrayadas por la organización Causa en Común, la iniciativa del PRI y del PAN en el Senado, mostraban una ambigüedad con respecto a los escenarios en que se podría hacer una “declaratoria de afectación”. La declaratoria de afectación es central en la dictaminación de una amenaza a la seguridad interior, tomando en cuenta que es el único mecanismo que separa al Ejecutivo Federal del inmediato despliegue de fuerza. Ante lo planteado por las iniciativas, el presidente podría decretar la existencia de amenazas a la Seguridad Interior ante cualquier tipo de “resistencia no agresiva, agresiva o grave” (PRI, Art. 3, fracción. VIII; PAN en el Senado, Art. 4, fracción IX en Ramírez, 2017). Es decir, no existe una definición puntual de cuáles son los potenciales escenarios que detonarían la activación de esta medida. Esta ambigüedad resulta peligrosa considerando que las amenazas a la seguridad interior convergen con las de seguridad nacional y estas últimas pueden abarcar cualquier situación, desde lo atribuible a la seguridad como desastres naturales o incluso movilización política ejerciendo el derecho a la libre expresión y protesta.

En términos generales, las principales críticas eran hacia el privilegio de la inteligencia militar sobre la civil, así como la omisión de mecanismos de supervisión y evaluación. Ahora bien, la principal motivación de este proyecto de ley era responder a la exigencia de las corporaciones militares ante un nulo marco de acción en sus actuales tareas en contacto con la población civil. Sin embargo, todas las iniciativas ignoraron que las Fuerzas Armadas tienen un régimen jurídico especial, es decir, gozan de un fuero militar lo que genera un escenario propenso a la violación de los derechos humanos (Ramírez, 2017).

No obstante, las múltiples críticas y vacíos identificados en las iniciativas, la cámara de diputados el 30 de noviembre de 2017, expidió la Ley de Seguridad Interior del proyecto de los diputados César Camacho y Martha Sofía Tamayo, es decir, del Grupo Parlamentario del PRI, así como del proyecto de decreto de la diputada Sofía González del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México. De este documento a partir del cual se iniciaron diversas controversias, se conservó la definición establecida, así como el planteamiento de que la seguridad interior “obedece al mantenimiento de la condición de estabilidad interna, paz y orden público, cuya garantía es una función que está a cargo de los tres órdenes de gobierno” (Cámara de Diputados, 2017, p.50). De la misma manera se dispone que el orden interno implica al orden constitucional, a las instituciones democráticas de gobierno, la garantía de la protección de los derechos humanos y las garantías individuales.

Lo previamente instaurado justifica la participación de las Fuerzas Armadas y hace que los legisladores estimen que su participación es necesaria. Esto a través de considerar tanto el complejo escenario de inseguridad en México como la formación y adiestramiento que el Ejército posee. Este último atributo fundamentado en la búsqueda del cumplimiento de sus misiones principales: “defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación, así como garantizar la seguridad interior” (Cámara de Diputados, 2017, p.51).

Esta relación con las Fuerzas Armadas está en el centro de la investigación pues se identifica como el primer paso contundente hacia la institucionalización de la participación militar en México. En este contexto es que tanto organizaciones no gubernamentales nacionales como internacionales, principalmente en materia de derechos humanos, se pronunciaron. Una vez que la LSI fue aprobada en cámara de diputados, terceros actores

condenaron enérgicamente la totalidad del proyecto al identificar múltiples riesgos y vulnerabilidades que no fueron resueltas, incluso al haber sido resaltadas desde su fase de iniciativa.

Entre las múltiples debilidades, puntualmente destaca el artículo 11 que permite al presidente ordenar en su facultad o a petición de las legislaturas de las Entidades Federativas, la intervención de la Federación para la implementación de Acciones de Seguridad Interior. El único proceso requerido es el de identificar las Amenazas a la Seguridad Interior que “comprometan o superen las capacidades efectivas de las autoridades competentes para atenderla”, o se identifique “la falta o insuficiente colaboración de las entidades federativas y municipios en la preservación de la Seguridad Nacional” (Cámara de Diputados, 2017).

Ante este escenario, el artículo 12 plantea como control hacia el presidente la “previa consideración del Consejo de Seguridad Nacional, [el cual] determinará la procedencia de la intervención de la Federación y expedirá, dentro de las setenta y dos horas siguientes, la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior” (Cámara de Diputados, 2017). Sin embargo, debe destacarse que el artículo 16 establece el dominio absoluto del Ejecutivo Federal sobre las Fuerzas Armadas en casos de grave peligro, esto se lee de la siguiente manera en el texto de la ley

“en aquellos casos en que las Amenazas a la Seguridad Interior representen un grave peligro a la integridad de las personas o el funcionamiento de las instituciones fundamentales de gobierno, el Presidente de la República podrá ordenar acciones inmediatas de las Fuerzas Armadas.” (Cámara de Diputados, 2017).

Cabe rescatar que sí se establece que corresponde una emisión de Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior en el menor tiempo posible y que el artículo 7 remarca la necesidad de que toda autoridad involucrada debe “someterse, en todo momento y sin excepción, a la preservación irrestricta de los derechos humanos y sus garantías” (Cámara de Diputados, 2017). Dentro de este mismo artículo se reconoce la primacía del artículo 29 constitucional en términos del requerimiento de suspensión de derechos por perturbaciones graves de la paz pública o en la existencia de un grave peligro o conflicto.

En referencia a las Amenazas a la Seguridad Interior, sí se estipula que

“las movilizaciones de protesta social o las que tengan un motivo político-electoral que se realicen pacíficamente de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ninguna circunstancia serán consideradas como Amenazas a la Seguridad Interior, ni podrán ser materia de declaratoria de protección a la seguridad interior” (Cámara de Diputados, 2017)

En otro tenor, destacan algunos artículos más, el 15 que demanda la fijación de un plazo de tiempo en que la intervención de las Fuerzas Armadas tendrá lugar y especifica claramente que no podrá exceder un año. Este artículo responde a una de las principales críticas por parte de terceros actores quienes planteaban la necesidad de definir un periodo de tiempo en que existiría este despliegue. A manera de reserva, en la consideración del agotamiento de la vigencia, la intervención debe cesar en conjunto con las Acciones de Seguridad Interior a su cargo. Sin embargo, destaca que tanto las condiciones como la vigencia de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior pueden modificarse e incluso, prorrogarse, por acuerdo del

Presidente de la República. Esto siempre y cuando subsista la amenaza a la Seguridad Interior que la motivó en primera instancia además de que, justifique la continuidad de las Acciones.

Posteriormente, el artículo 30 hace referencia a las facultades que las Fuerzas Armadas gozan en materia de inteligencia en el marco de la protección a la seguridad interior. De manera explícita expone que

“las Fuerzas Federales y las Fuerzas Armadas desarrollarán actividades de inteligencia en materia de Seguridad Interior en los ámbitos de sus respectivas competencias. Al realizar tareas de inteligencia, las autoridades facultadas por esta Ley podrán hacer uso de cualquier método lícito de recolección de información. Toda obtención de información de inteligencia se realizará con pleno respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (Cámara de Diputados, 2017).

Ante esto, la Red en Defensa de los Derechos Digitales mencionaba que, dentro de la vaguedad de la LSI, las Fuerzas Armadas podría intervenir comunicaciones, así como recolectar información de carácter privada a través de cualquier método sin que existan límites claros, controles o mecanismos de rendición de cuentas (Red en Defensa de los Derechos Digitales en Animal Político, 2017).

Finalmente, el artículo 18 busca neutralizar las críticas que todas las iniciativas tuvieron con respecto al carácter legitimador de la militarización de la seguridad pública que representaba la LSI al mencionar que

En ningún caso, las Acciones de Seguridad interior que lleven a cabo las autoridades federales conforme a lo previsto en la presente Ley, tendrán por objeto sustituir a las autoridades de

otros órdenes de gobierno en el cumplimiento de sus competencias o eximir a dichas autoridades de sus responsabilidades.

En ningún caso, las Acciones de Seguridad Interior que lleven a cabo las Fuerzas Armadas se considerarán o tendrán la condición de seguridad pública (Cámara de Diputados, 2017).

Ante la generalidad de lo planteado debe reconocerse el escenario actual, uno en que las Fuerzas Armadas ya están realizando actividades correspondientes a autoridades civiles. Es decir, la legislación resulta insuficiente si se toma en cuenta que los límites de acción entre las autoridades tanto militares como civiles en sus tres órdenes de gobierno, se han difuminado. Es decir que la LSI no es suficiente para garantizar la reestructuración de facultades.

Cabe destacar que la ley sí habría institucionalizado la participación de las Fuerzas Armadas en diferentes ámbitos lo que obstaculizaría contundentemente planes relativos al desarrollo integral de las policías, sí en términos de recursos, capacitación, profesionalización, pero principalmente porque suplirían sus tareas generando un panorama en que la autoridad civil sería innecesaria.

Hay que agregar que a lo largo del proceso de militarización ha habido voces y terceros actores que han trabajado y propuesto mejores estrategias contra la inseguridad y violencia del país, sin embargo, de frente a la LSI existen movimientos, colectivos y organizaciones que contribuyeron impetuosamente en el desenlace de esta ley, la cual fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Sobresale también la participación de la oposición en la cámara de diputados, que con 115 votos firmaron en contra

de esta propuesta de Ley, no obstante, se debe recordar que estas acciones pueden también responder a narrativas partidistas que corresponden a la coyuntura política.

Con base en lo anterior es que se incorpora la siguiente fase de la trayectoria dependiente denominado como secuencia reactiva, en donde los actores responden a arreglos prevalecientes a través de una serie de respuestas y contra respuestas predecibles. Específicamente esta etapa es relevante tomando en cuenta que canalizan el desarrollo hacia el punto del resultado final (Mahoney, 2001).

En la coyuntura de la LSI se identifica en las múltiples aportaciones que se revisaron como las críticas realizada hacia las iniciativas por parte de Causa en Común o México Evalúa. De la misma manera destaca el colectivo Seguridad Sin Guerra -compuesto por 240 organizaciones, más de 200 académicos y expertos- que contundentemente señala que la intervención del Ejército en tareas de seguridad pública más allá de perpetuar el *statu quo*, favorece que los gobiernos estatales no trabajen en favor de la formación de corporaciones policiacas -que es su obligación- y en su lugar, confíen a las Fuerzas Armadas el cumplimiento de sus tareas de seguridad lo que mantiene la inercia de relegar a las autoridades civiles (AnimalPolítico, 2017b).

Esencialmente este colectivo abogaba por el respeto al marco jurídico e internacional que se veía vulnerado por la LSI, y expresaban su lucha en favor de la “no militarización del país”. Asimismo, resaltaban que la LSI “legalizaría la intervención de los militares en tareas que corresponden a autoridades civiles” (AnimalPolítico, 2017b). Este ejercicio tuvo impacto en múltiples enfoques sin embargo el más importante fue la declaración de inconstitucionalidad por parte de la SCJN en noviembre de 2018.

Diversos actores como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el partido político Movimiento Ciudadano, además de diputados y senadores de la LXIII legislatura, emitieron acciones de inconstitucionalidad hacia la LSI. Por mencionar una, la acción promovida por la CNDH denunciaba la incompatibilidad con el marco constitucional y convencional, situación que pone en riesgo libertades y derechos fundamentales; también evidencia que la vaguedad de la Ley permite la arbitrariedad en el actuar de las autoridades; la falta de pluralidad, inclusión y honestidad en el diálogo para la formación de la LSI y la incompatibilidad con los estándares internacionales de derechos humanos -en específico la falta de principios rectores para el Uso Legítimo de la Fuerza- además de la falta de mecanismos de control y rendición de cuentas. (CNDH, 2018).

Aunado esto, la CNDH identifico seis conceptos de invalidez, es decir, argumentos dentro la LSI que violaban el proceso legislativo, invadían atribuciones exclusivas del Poder Ejecutivo o vulneraban el interés público por inducir fenómenos de concentración (Ramírez, s.f). Los atinentes a este caso, son el primero, en el cual se identifica que si bien el artículo 89, fracción VI de la CPEUM faculta al presidente para disponer de las Fuerzas Armadas en la defensa exterior y seguridad interior, “no implica que puedan llevar a cabo tareas de forma permanente, subordinando a las autoridades civiles bajo el mando militar” (CNDH, 2018). Por su parte, el segundo expone de manera clara la preocupación central que se plantea frente a una seguridad pública militarizada:

“[existe] una deficiencia en los supuestos normativos relativos a la seguridad interior, los riesgos y amenazas a la misma, así como los principios que rigen el uso legítimo de la fuerza,

por lo que las personas no tienen la certeza de cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realicen ni del actuar de las autoridades por no encontrarse limitado y acotado.

La Ley permite que las Fuerzas Armadas ejecuten materialmente actividades de Seguridad Pública sin que medie solicitud de apoyo por las autoridades civiles, sujetando a estas últimas al mando de las autoridades militares, lo que trasgrede además los principios en materia de Seguridad Pública. Asimismo, permite que las Fuerzas Armadas vulneren el deber de poner a los detenidos de manera inmediata y sin demora a disposición del Ministerio Público.” (CNDH, 2018).

Más allá de lo que la LSI representaba, en lo anterior se identifica no solo un concepto de invalidez, sino también una descripción detallada del escenario actual. Es decir, esto no es únicamente una proyección de potenciales entornos si se aprobara la LSI, sino que simboliza un retrato puntual de la realidad en materia de seguridad en México. Como se mencionaba anteriormente, ante esta imagen, la SCJN emitió una sentencia que dictaminaba la inconstitucionalidad de la norma en su totalidad -con nueve votos a favor y uno en contra- argumentando que la ley desbordaba tanto la materia de seguridad nacional como la de seguridad interior. Esto a su vez generaba un vicio de origen que, según la Corte, era irreparable por lo que la declaración de solo algunos artículos de la ley significaría que la estructura original quedaría irreconocible. Aunado a esto se agregó que el Congreso de la Unión no gozaba de la facultad para legislar en materia, atribución que le corresponde al Poder Ejecutivo. Finalmente, y de manera valiosa, el engrose de la SCJN resalta que el problema que se busca resolver debe analizarse partiendo de lo dispuesto en artículo 129 constitucional:

Artículo 129. En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas, es decir, que el presidente regule la disposición de las Fuerzas Armadas en un escenario de paz” (CPEUM, Art. 129).

Es decir, que el presidente regule la disposición de las Fuerzas Armadas en un escenario de paz con base en sus facultades y obligaciones establecidas en el artículo 89, fracción VIII constitucional (SCJN, 2018).

Este dictamen significó nuevamente un vacío en la búsqueda por una estrategia exhaustiva en el combate a la inseguridad y violencia que se vivía en México. No obstante, hay que destacar que tanto el fracaso de la Gendarmería Nacional como el de la Ley de Seguridad Interior, representaron una creación de debates significativos en materia. Por su parte la Gendarmería y sus nulos resultados simbolizan la urgencia de diseñar una corporación que garantice el adecuado seguimiento de la seguridad pública en México con el conocimiento de que esta está militarizada y que las Fuerzas Armadas tienen un rol mayor y diferente al que se les ha asignado en términos jurídicos.

Por su parte, el fracaso de la Ley de Seguridad Interior abrió el debate hacia la imperiosa necesidad de un marco de acción que avale al Ejército en su día a día. Sin embargo, de este punto en particular es necesario subrayar que, si bien no se puede tener a los militares sin respaldo jurídico, crear una ley que les permita estar en las calles sin las adecuaciones correspondiente -como podría ser un límite temporal- favorece directamente la continuación

de la trayectoria dependiente ya que esto nos enfrentaría a una institucionalización de la militarización.

En referencia a los resultados del sexenio, destaca que en la primera mitad la tasa de homicidios a nivel nacional decreció. En 2013 se registraban poco más de 23,000, es decir disminuyó un 10% comparado con el año anterior y en 2014, se mantuvo la tendencia a la baja. No obstante, para algunos críticos, esta tendencia - más que resultado de lo vertido anteriormente- fue resultado de una “tregua al crimen organizado” que disminuyó temporalmente la violencia además de generar una “ilusión de que el problema fue fabricado por el Estado en primer lugar” (Payan en García-Luna, 2018, p.)

Aunado a esto, se registraron quiebres considerables al identificarse el surgimiento de cuerpos de autodefensa rurales. Estos de manera puntual y constitucional, apelaban a su derecho a la legítima defensa, así como para organizarse. A pesar de no ser jurídicamente viable, el Gobierno Federal en el año 2014 incorporó a estos cuerpos a las Fuerzas Armadas, a través de la figura de los Cuerpos de Defensas Rurales por lo que encuentran fundamento en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aéreas Mexicanas estableciendo en su artículo 17 que “dichos cuerpos se formarán con personal voluntario de ejidatarios, que estarán bajo el mando de militares profesionales y que tienen por misión cooperar con las tropas en las actividades que estas llevan a cabo”. De la misma manera se definía que su administración, control y dirección depende directamente de la Secretaría de Defensa Nacional además de tener como misión auxiliar a las tropas en múltiples tareas del orden y seguridad pública (Guevara, J., 2014).

A pesar lo anterior, la disminución de la violencia no fue una tendencia que no se mantuvo a lo largo de la administración. Para el año 2017 el registro era de 31,174 asesinatos (Corcoran, 2018). Sin embargo, esto mismo fue resultado de una falta de continuidad en el modelo de seguridad, es decir que para algunos críticos la estrategia implementada por Calderón necesitaba continuarse, aunque como Pierson (2000) plantea, en realidad el intento que la administración de Peña tuvo por redireccionar la táctica, reflejó sus altos costos en el incremento de la tasa de homicidios y delito.

En conclusión, las tasas de homicidio nuevamente demuestran que la estrategia no es la más adecuada, el gobierno de Enrique Peña Nieto cerraba con una cifra de 123 mil homicidios dolosos, es decir, 19% que el sexenio anterior de Calderón (Excelsior, 2018). Es en esta administración que se ve de manera más clara que la militarización, más que servir un propósito, seguía en marcha como resultado de una inercia generada. Esto es más fácil de afirmar si se toma en cuenta los múltiples proyectos planteados que se vieron obstaculizados por esta misma dependencia, a pesar de ser esquemas atinentes al diagnóstico y problemática del país.

Finalmente, se vio un aumento al poder político de las Fuerzas Armadas a través del largo alcance que se logró en términos de debate y en la opinión pública. También se observó una absorción de aquellos nuevos cuerpos compuestos de civiles para contribuir a sus tareas de seguridad pública. Por otro lado, la declaración de inconstitucionalidad de la LSI permitió ver contundentemente que era una medida que no respondía de manera correcta a las necesidades y planteamientos para la misma supervivencia del Estado. Si bien fue una

declaratoria de victoria en favor del fortalecimiento de la seguridad pública en México, fue suficiente para mantener latente la permanencia de esta ruta.

Capítulo 4. Trayectoria Dependiente: La Cuarta Transformación

Tomando en cuenta la persistencia estructural abordada en el capítulo anterior y específicamente, las nuevas coyunturas críticas es que en este capítulo se logra demostrar que existe una trayectoria dependiente ya que el ciclo está completado. Lo anterior se observa en el esfuerzo de proveer de un marco jurídico a las Fuerzas Armadas a través de la Ley de Seguridad Interior, no obstante, su declaración de inconstitucionalidad no fue suficiente para terminar con la estrategia de militarización de manera contundente. De hecho, junto con el remanente que representaba la Gendarmería Nacional, sirvieron de antecedente para el planteamiento de la creación de un organismo más agresivo, una Guardia Nacional.

Este nuevo proyecto, en términos jurídicos va acompañado no de una ley secundaria como lo fue la LSI, sino de una reforma constitucional que se traduce en mayores atribuciones para el Ejecutivo en materia de seguridad y que elimina facultades a otros poderes de la Unión como las que tenía el Congreso para legislar en lo referente a las Fuerzas Armadas.

Es decir que en este capítulo se puede concluir que es el Ejército y las corporaciones policiales ahora adiestradas, capacitadas y profesionalizadas en una perspectiva militar, quienes tienen el control de la seguridad nacional, interior y pública del país. Si bien se ha planteado como un logro para la Guardia Nacional el tener un mando civil, su estructura restante es militar, lo que permite afirmar de manera contundente que la seguridad pública en México está militarizada como resultado de una trayectoria dependiente. Aunado a esto existe una imposibilidad de cambiar la estrategia debido a los altos costos que representaría

ya que las líneas de acción que se han plasmado a lo largo de toda la investigación están arraigadas en el actuar institucional en materia de seguridad.

Es con base en lo anterior que en este capítulo se aborda la campaña y primeros meses de gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador. A través de documentos publicados durante la contienda, específicamente en sus declaraciones ya que López Obrador identificaba desde este momento una inercia importante en materia de seguridad. De hecho, en múltiples ocasiones, comentó sus intenciones por regresar a los militares a sus cuarteles y a apostar por una estrategia de Seguridad Pública más fuerte.

Por lo tanto, se analizará el periodo de campaña y declaraciones en materia. Posteriormente se abordará el Proyecto de Nación, así como el posterior Plan Nacional de Paz y Seguridad. Asimismo, se introducirá el proyecto de Guardia Nacional, específicamente considerando aquellos momentos del pasado que condicionaron su creación, así como el proceso que se ha llevado en el Congreso en referencia a este planteamiento. Finalmente, este capítulo cerrará con las principales conclusiones y recomendaciones pertinentes a la investigación en su totalidad.

4.1 Andrés Manuel López Obrador: Discurso y Campaña

Como se mencionaba, el primer documento a tratar es el Proyecto de Nación 2018-2024 publicado en noviembre de 2018. Este menciona haber sido elaborado en un periodo de diez meses “en muchas mesas y reuniones de trabajo en varias ciudades de la república” (Proyecto de Nación, 2018, p.3). Mediante el objetivo “Recuperación de la Paz”, se planteaba la “recuperación de la tranquilidad destruida por las estrategias de seguridad pública y combate

a la delincuencia que han sido puestas en práctica por las dos últimas administraciones” (Proyecto de Nación, 2018, p.7).

El diagnóstico propuesto versa en el error cometido al centrar la estrategia de seguridad a una correlación en términos de capacidad de fuego entre cuerpos policiales y el crimen organizado. De la misma manera critica que “[por] más de 10 años [se ha aplicado] esa lógica centrada únicamente en descabezar cárteles, sin dismantelar su infraestructura financiera” (Proyecto de Nación, 2018, p.99). Por esta razón, se buscaría rediseñar a nivel institucional el área de seguridad, así como coordinar y profesionalizar adecuadamente a los cuerpos.

Fundamentalmente destaca un agotamiento del modelo de seguridad mediante el desgaste y desprestigio de las instituciones. De la misma manera, asegura que los mismos cuerpos de seguridad forman parte del problema debido a su involucramiento con el crimen organizado. Además, atribuye tanto la inseguridad creciente como la militarización de la seguridad a la reubicación de facultades de seguridad pública en manos de la Secretaría de Gobernación.

Esta afirmación es sobresaliente ya que refiere una correlación central que permite vislumbrar su percepción y eventualmente, su tendencia en acción y toma de decisiones. El plan expone que “la intervención del Ejército en tareas de seguridad pública ha llevado a muchos funcionarios policiales a una cierta complacencia y abulia, que ha limitado e inhibido el crecimiento profesional de los cuerpos de seguridad pública” (Proyecto de Nación, 2018, p. 100).

Es por un lado evidente que tener a las Fuerzas Armadas realizando actividades que corresponden a los cuerpos civiles y que responden a exigencias de seguridad pública, representa un reto en términos del diseño e implementación de estrategias de seguridad. Cabe rescatar que la correlación expuesta cuenta con un sesgo ya que el crecimiento integral de los cuerpos de seguridad pública se ha visto directa e inversamente impactado por el fortalecimiento de una seguridad militarizada. Es decir que difícilmente existe complacencia o abulia, sino que más bien a los cuerpos de seguridad pública se les ha despojado de manera deliberada y paulatina de sus actividades durante casi dos décadas.

Ante este dictamen se planteó como proyecto rediseñar institucionalmente el área de seguridad, coordinación y profesionalización de los cuerpos de seguridad. En este tenor, se formularon 6 propuestas de las cuales, 5 son relevantes para este trabajo de investigación. La primera es la de un gabinete de seguridad bajo la dirección directa e inmediata del titular del Poder Ejecutivo. Este se conforma por la Fiscalía General de la República y las secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional y de Marina y se articulará con autoridades estatales a través de diferentes instancias dentro de las que destaca el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). Este órgano busca crear una garantía de colaboración y perseverancia entre todos los cuerpos de seguridad del país. Asimismo, una mayor coordinación a nivel local, facilitar la convivencia y operación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales (Proyecto de Nación, 2018).

De la misma manera, plantea promover la creación de un órgano similar a este gabinete, pero a nivel estatal y municipal, presididos por sus respectivos poderes ejecutivos. Finalmente, el presidente mantendría reuniones diarias con este gabinete para “revisar

avances, definir estrategias, tomar decisiones ejecutivas, coordinar y alinear esfuerzos” (Proyecto de Nación, 2018, p.100).

Esta propuesta se asemeja en composición al existente Consejo Nacional de Seguridad Pública que tiene miembros de las mismas dependencias agregando a los gobernadores de las diferentes entidades federativas, así como al Comisionado Nacional de Seguridad y el Secretario Ejecutivo del SNSP. Sin embargo, las atribuciones de este órgano son puntuales destacando la búsqueda de promoción de coordinación de las instancias que forman parte del Sistema, homologar el sistema de desarrollo policial y modelo de procuración de justicia además de mantener un control riguroso que permita expedir políticas para favorecer el suministro, intercambio, sistematización y actualización de información (SESNSP, 2016).

La segunda propuesta es la de generar coordinación de los cuerpos de seguridad y procuración de justicia para garantizar un auténtico estado de derecho. Particularmente esta es relevante pues expone que ante el crimen organizado se ha privilegiado una estrategia de combate directo a través de los cuerpos de seguridad del Estado. No obstante, posiciona en las instancias de justicia el éxito de las operaciones al argumentar que se lograrán detenciones y posteriores procesamientos indicados (Proyecto de Nación, 2018, p.100).

Aunado a esto, reconoce áreas de oportunidad importantes en materia de seguridad. Plantea la necesidad de trascender una narrativa policiaca que persiga los delitos para mejor basarse en la ciencia y dogmática jurídica. A través de esto se lograría un mayor entendimiento de las causas y consecuencias de conductas antisociales. Es con base en esto que se propone que la fuerza pública esté coordinada por el órgano encargado de procuración de justicia para romper con la naturaleza reactiva y represiva (Proyecto de Nación, 2018).

En tercer lugar, habla de la creación de la Secretaría de Seguridad Pública con el objetivo de retirar atribuciones a la Secretaría de Gobernación que no le corresponden. La motivación de este planteamiento es el de “regresar al esquema completamente civil y sin criterios políticos” (Proyecto de Nación, 2018, p.102). El titular de esta instancia propondrá de manera directa al presidente políticas y estrategias en el combate al crimen, así como ejercerá de vínculo operativo entre las diferentes instancias responsables en materia. Cabe destacar la conservación del Consejo Nacional de Seguridad Pública únicamente como instancia deliberativa y de consenso con los estados (Proyecto de Nación, 2018).

La siguiente propuesta versa en el fortalecimiento de la inteligencia para garantizar justicia. Es importante recordar que en la administración del presidente Peña ya existía un fuerte andamiaje en materia a través del Pacto por México. Más allá de esto, lo logrado generó una fuerte capacidad de inteligencia para el Estado mexicano. No obstante, la propuesta de López Obrador formula un nuevo enfoque en dos vertientes. El primero plantea que el manejo de la inteligencia debería ser una facultad de los organismos de procuración de justicia. El objetivo intrínseco sería diferenciar entre la actuación de grupos criminales y su organización para detectar la infiltración en instituciones y responder con la creación de políticas efectivas para su atención (Proyecto de Nación, 2018).

La segunda vertiente es detectar la infraestructura del crimen organizado para asegurar sus bienes. Es por esta razón que la prioridad se identifica en la inteligencia financiera con el propósito de detectar dinámicas de lavado de dinero y cerrar operaciones con fondos producto del delito. Para cumplir con esta intención el Proyecto de Nación (2018) busca replantear los objetivos y el funcionamiento de la Unidad de Inteligencia Financiera que, según su

diagnóstico, no ha sido eficaz ya que la economía del crimen ha permeado en zonas lícitas de la economía.

Finalmente, la quinta propuesta y más importante es la de analizar la pertinencia de crear una Guardia Nacional con apoyo de 214,157 soldados y 55,574 marinos. La justificación para que oficiales del Ejército se integraran a la Guardia parte del aprovechamiento de su conocimiento, disciplina de fuerza y recursos materiales para garantizar la seguridad del país. Este planteamiento es central para el desarrollo de este capítulo porque funge como el resultado del análisis previo. Es con base en esto que será analizado exhaustivamente más adelante.

4.2 Estrategia De Seguridad Pública

En materia de seguridad pública, el mismo Proyecto de Nación abordaba la creación de otro tipo de organismos en beneficio de una sociedad segura. Destacan la contraloría ciudadana para “garantizar transparencia en el ejercicio de los recursos y en el manejo de la información” particularmente aquella asociada a la violencia; la capacitación, profesionalización de los cuerpos policiales y uso de la inteligencia; la creación de un Colegio Nacional de Seguridad Pública y la fortaleza institucional a todos los cuerpos policiales (Proyecto de Nación, 2018).

Entre los planteamientos atingentes a este caso destacan dos. En primer lugar, la definición de un marco democrático y con pleno respeto a los derechos humanos. Si bien la propuesta es vaga, sí sobresale la intención de garantizar “niveles superiores de seguridad con pleno respeto a los derechos humanos, sin caer en actos de represión” (Proyecto de Nación, 2018, p. 108). La relevancia de esto podría responder a las múltiples críticas que

sugieren que la estrategia de militarización concentra el poder en un mismo ente ya que elimina las dinámicas de pesos y contrapesos (Salazar, A, 2018).

En segundo lugar, se plantea el retiro paulatino y programado del Ejército y la Marina. Esto parte del reconocimiento de que la seguridad pública es una responsabilidad del ámbito civil y esta propuesta se divide en dos fases. La primera etapa expone que la presencia del Ejército y Marina sigue siendo necesaria para garantizarla por lo que se mantendrá su presencia. En contraste, la segunda etapa explica que la Fuerzas Armadas estarán presentes indirectamente a través de la Guardia Nacional. Una vez cumplidas ambas fases, el retiro será paulatino y programado y con previa preparación de fuerzas especiales tanto de policías estatales como federales (Proyecto de Nación, 2018).

Finalmente, Andrés Manuel López Obrador busca retomar la propuesta de Mando Único en las corporaciones policiacas con el propósito de profesionalizar a policías, así como facilitar una orientación localizada. Esto es controversial considerando que en el capítulo anterior se demostró la ineficacia de este proyecto. No obstante, también se estableció que a finales del sexenio del presidente Peña, siete de cada 10 municipios del país estaban bajo este esquema, es decir, solo 700 municipios se hacen cargo de su propia seguridad (Proyecto de Nación, 2018).

A pesar de esto, el Proyecto de Nación (2018) hace referencia particularmente al mando mixto “condicionado”, es decir, uno en el cual las corporaciones grandes, que de manera general se encuentran en las ciudades, puedan mantenerse siempre y cuando tengan la capacidad institucional y para hacerse cargo de las tareas en materia. Esto se traduce a un

escenario en que existen corporaciones estatales, pero también municipales únicamente en funciones de proximidad.

Posteriormente, se analiza el éxito de esta implementación a nivel internacional, no obstante, destaca que la comparación se hace con casos como Alemania y Australia que se separan sustancialmente del escenario mexicano. De la misma manera, ignora el resultado del estudio presentado en el capítulo anterior donde se demuestra la ineffectividad y el poco impacto que tuvo durante el sexenio registrando que no existió una reducción en la incidencia delictiva, sino que, de hecho, se registró un incremento en delitos como robo a mano armada y una disminución de robo sin violencia.

Al tomar posesión como presidente de México, la administración de Andrés Manuel López Obrador mantuvo planteamientos como el referente a la seguridad pública. En 14 de febrero de 2019 se publicaba, a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que se daría prioridad a 6 programas en materia: el desarrollo, profesionalización y certificación Policial; al sistema nacional de información para la seguridad pública; a la implementación y desarrollo del sistema de justicia penal; a las tecnologías, infraestructura y equipamiento de apoyo a la operación policial; al Sistema Nacional de Atención de llamadas de emergencia y denuncias ciudadanas y finalmente, al diseño de políticas públicas destinadas a la prevención social de la violencia (SESNSP, 2019).

Estos se verían beneficiados por el subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad Pública (FORTASEG) el cual remplazaba al existente Subsidio para la Seguridad en los Municipios, siendo la principal diferencia que el FORTASEG “se basa en

el desarrollo de las personas”. No obstante, continúa otorgando recursos a municipios y en algunos casos, a los estados cuando desarrollan funciones de seguridad pública que en sustitución de los primeros (SESNSP, 2019).

Debido a la premura del sexenio, es imposible presentar un análisis de resultados en materia, sin embargo, como se mencionaba anteriormente, existen cambios sustanciales a lo que se había visto en el discurso basado en el Proyecto de Nación. De manera central destaca la propuesta de Guardia Nacional. De hecho, el planteamiento fue vago al mencionar la necesidad de analizar su pertinencia, no obstante, se agregó como parte de la segunda fase de desmilitarización.

Aproximadamente un mes después de ganar la elección, López Obrador adelantaba que el Ejército seguiría en las calles porque no había una opción alternativa. Es decir, exponía abiertamente que el Estado mexicano no podría enfrentar el problema de la inseguridad porque la Policía Federal no estaba preparada para sustituir las labores de las Fuerzas Armadas. De la misma manera aseguraba que es una tarea que atendería personalmente (AN, 2018).

4.3 Guardia Nacional

El siguiente documento publicado en materia de seguridad -aun en su carácter de presidente electo- fue el Plan Nacional de Paz y Seguridad. En este se muestra un plan ambicioso que abarca desde la erradicación de la corrupción, la regeneración ética de la sociedad hasta la reformulación del combate a las drogas y el plan de seguridad pública. En lo referente a la militarización del país inicia revelando que en México se han asesinado más de 200 mil

personas y han desaparecido más de 37 mil como resultado de la “estrategia policial y belicista” (López-Obrador, 2018, p.10).

Ante este escenario, el eje más importante es el plan de seguridad pública, el cual se divide en tres propuestas. La primera consiste en repensar la seguridad nacional y reorientar a las Fuerzas Armadas. Como se mencionaba en un capítulo anterior, esta corporación conserva la atipicidad entre sus pares en la región, de lealtad al poder civil. No obstante, se reconoce que tanto el Ejército como la Marina, han tenido procesos de desgaste gracias a que se desempeñan en tareas que no les corresponden. Incluso se expone que la confianza por parte de la población ha decrecido, situación singular considerando que en administraciones anteriores fue un elemento clave para mantener el *statu quo* (López-Obrador, 2018).

Aunado a esto, el mismo documento reconoce que los militares no tienen la capacitación adecuada para prevenir e investigar delitos, razón por la cual han existido violaciones a derechos humanos. De la misma manera, acepta que el despliegue castrense ha incapacitado a las fuerzas públicas civiles en la tarea de prevenir y combatir el delito desde el año 2006, así como que los 40 mil elementos de la Policía Federal están mal capacitados y en su mayoría, fungen labores administrativas.

A pesar de este alarmante diagnóstico, se declara que sería “desastroso relevar a las Fuerzas Armadas de su encomienda actual en materia de seguridad pública” (López-Obrador, 2018, p. 14). Por esta razón, se continuaría esta disposición con base en lo establecido en el artículo 89 constitucional, privilegiando el respeto a los derechos humanos, la integridad y el patrimonio de las personas. Cabe destacar que como se mencionó en el Proyecto de Nación, en el mediano plazo las Fuerzas Armadas desaparecerían de las calles para dar paso a la

Guardia Nacional, la cual asumiría funciones de protección civil a nivel federal en todos los aspectos (López-Obrador, 2018).

La segunda propuesta es formalmente la Creación de la Guardia Nacional. Para lograr esto, se buscaría la reforma del artículo 76 constitucional en su fracción XV con el objetivo de que este órgano sea instrumento primordial del Ejecutivo Federal en la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública y el combate a la delincuencia en todo el país. Cabe destacar que anteriormente se había planteado la incorporación de soldados y marinos, sin embargo, en este documento se expone la participación de las policías militar y naval, la actual Policía Federal además de la convocatoria a civiles y elementos de tropa, específicamente 50 mil reclutas (López-Obrador, 2018).

Si bien se establecía que su formación estaría centrada en “procedimientos policiales, derecho penal, derechos humanos, perspectiva de género, primeros auxilios, protección civil y otros conocimientos necesarios para el buen desempeño de los elementos” (López-Obrador, 2018, p. 15), también se establecía que estaría dotada de disciplina, jerarquía y escalafón de las Fuerzas Armadas. Aunado a esto, se planteaba un mando operativo a cargo de oficiales del Ejército y la Armada de México, situación controvertida ante la crítica nacional e internacional tomando en cuenta que se planteaba abiertamente la creación de una organización castrense en su totalidad para hacerse cargo de las tareas de seguridad pública.

Al mismo tiempo, la tercera propuesta buscaba coordinar lo establecido en el ámbito nacional, estatal y regional a través de la división de las regiones del país en 266. Esto permitiría una designación apropiada del número de elementos necesarios con base en el número de habitantes, la incidencia delictiva y la proyección de criminalidad. Cabe resaltar,

que en términos regionales la coordinación sí estaría en manos de civiles acompañado de un representante del Gobierno Federal y uno de la Fiscalía General; también un “representante del mando militar regional, autoridades locales y municipales, un ministerio público y personal acreditado de la Fiscalía de Derechos Humanos, así como miembros voluntarios de la sociedad civil” (López-Obrador, 2018, p. 16).

En este tenor es importante recordar que la administración del presidente López Obrador se caracteriza por darle el triunfo al Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) en la titularidad del Poder Ejecutivo Federal. Sin embargo, cabe resaltar que también posee la mayoría en el Congreso Federal con 259 diputados y 59 senadores, y la mayoría en 20 congresos locales. Tal escenario da cuenta del poder apabullante con que MORENA y el mismo presidente cuenta a nivel nacional. No obstante, esta situación desde el momento de la victoria ha generado incertidumbre con respecto a la manera en que este poder será utilizado en la escena política mexicana.

Sin perder de vista este escenario, es que el 20 de noviembre de 2018 el grupo parlamentario de este partido presentaba en la Cámara de Diputados el Proyecto de Decreto que crearía la Guardia Nacional. En este se proponía la reforma de los artículos constitucionales 13, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 76, 78, 82, 89 y 123. Exactamente un mes después, el 20 de diciembre de 2018 se aprobaba el Dictamen de Iniciativa y se aprobaba en sesión extraordinaria el 16 de enero de 2019 enviándose en calidad de Minuta a la Cámara de Senadores (Instituto Belisario Domínguez, 2019). Por lo tanto, el análisis comparado se hará entre el texto constitucional previo, el Proyecto de Decreto presentado en la Cámara de Diputados, la Minuta de la Cámara de Diputados y la Minuta de la Cámara de Senadores del

21 de febrero de 2019 -siendo esta votada a favor unánimemente y turnada como versión final para votación a la Cámara de Diputados y a los Congresos locales- esto con el objetivo de tener una visión más amplia de lo que se proponía y cómo se abordaba en cada cámara.

De la misma manera, esto permitirá identificar de manera más clara el impacto que el arreglo institucional tiene en el camino de la militarización de la seguridad pública. Específicamente esta propuesta podría representar una persistencia estructural cuando retoma la línea de acción que se registró en el debate de la LSI. Sin embargo, de manera puntual representa el resultado de esta trayectoria dependiente ya que se habla de una reforma constitucional. Es decir, es el paso más alto en términos jurídicos que existe hacia la consolidación de una práctica arraigada en el escenario de seguridad en México: la presencia de las Fuerzas Armadas en respuesta a la inseguridad.

Teniendo lo anterior en cuenta es que se inicia este análisis con la identificación de que en el texto aprobado sobresale la modificación al artículo 10 constitucional. Esto es relevante considerando que en ninguno de los documentos previos se había abordado. El único cambio hace referencia a las corporaciones que poseen exclusividad en el uso de armas como se observan a continuación:

TEXTO CONSTITUCIONAL	MINUTA DE LA CÁMARA DE SENADORES 21 DE FEBRERO DE 2019
-----------------------------	---

<p>Artículo 10. Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.</p>	<p>Artículo 10. Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo de la Fuerza Armada permanente y los cuerpos de reserva. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.</p>
---	--

Elaboración Propia.

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Minuta de la Cámara de Senadores 21 de febrero de 2019.

Es decir, se agrega la figura de “cuerpos de reserva” generando ambigüedad ya que no se clarifica adecuadamente si en esta categoría se integraría la Guardia Nacional. En palabras del ex ministro de la SCJN, José Ramón Cossío, “podría argumentarse que simplemente se tomó el nombre de la institución antigua “Guardia Nacional” para dárselo a la naciente organización, y a la antigua se le rebautizó con el nuevo nombre (“cuerpo de reserva)” (Cossío, J. 2019).

Este razonamiento podría derivar del texto constitucional en cual se observa que ya existía la figura de Guardia Nacional con las bases de su organización en el artículo 73 fracción XV. No obstante, la misma propuesta de ley plantea la derogación de la fracción antes citada por lo que un cuerpo de reserva también podría responder a un organismo constituido por la Federación o entidades federativas que al conservar su naturaleza militar, seguiría al mando del presidente de la República con legislación del Congreso.

A pesar de lo mencionado, sobresale que una falta de claridad de esta dimensión haya pasado desapercibida en una votación unánime. Es decir, más allá de establecer las

limitaciones de la portación de armas a civiles, se dejó la puerta abierta al surgimiento de entes de naturaleza militar bajo la justificación de ser un cuerpo de reserva. Lo alarmante es que son este tipo de indeterminaciones las que permiten la adaptación y holgura institucional en favor de la militarización de la seguridad pública.

El siguiente artículo por analizar es el 13, donde se hace referencia a los procedimientos disponibles ante la comisión de delitos por parte de la Guardia Nacional. El texto constitucional establece los procedimientos y restricciones para juzgar a un individuo, en su calidad de civil, servidor público o militar y se lee de la siguiente manera:

Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda. (CPEUM, 2018)

La iniciativa de MORENA presentaba adiciones al texto y este evolucionó a través de las siguientes minutas como se expone a continuación:

PROYECTO DE DECRETO CÁMARA DE DIPUTADOS 20 DE NOVIEMBRE DE 2018	MINUTA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS 16 DE ENERO DE 2019	MINUTA DE LA CÁMARA DE SENADORES 21 DE FEBRERO DE 2019
Las faltas y delitos cometidos por integrantes de la Guardia Nacional en el ejercicio de sus funciones serán conocidos	Los delitos cometidos por elementos de la Guardia Nacional en el ejercicio de las funciones de la misma serán	-

por la autoridad civil correspondiente.	conocidos por la autoridad civil competente, en tanto que las faltas y delitos contra la disciplina militar serán conocidas por las autoridades y tribunales militares que correspondan.	
---	--	--

Elaboración Propia.

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Minuta de la Cámara de Senadores 21 de febrero de 2019.

La propuesta de reforma era relevante si se considera que responde puntualmente a una de las principales críticas identificadas en la Ley de Seguridad Interior: la desatención ante el diferente marco jurídico que rige a las Fuerzas Armadas. Es decir, esta modificación sí contemplaba la necesidad de establecer un mecanismo de respuesta ante posibles violaciones o atropellos por parte de las corporaciones castrenses.

Como se observa en la tabla, la versión final falla nuevamente en atender de manera puntual el vacío que existe. De hecho, es una falta mayor si se toma en cuenta que en el periodo de estudio de la presente investigación, 2006 – 2018, se registraron 4,495 enfrentamientos militares con civiles y que, ante las exigencias de transparencia al INAI, la SEDENA ha declarado que no existen los archivos con informes sobre estos eventos (Ferri, P., 2019).

Aunado a esto, no existe un registro puntual de víctimas letales a manos del Ejército, únicamente el reporte que comprende el periodo de 2008 a 2011 donde se erogaron recursos a familias de 12 civiles muertos y entre 2013 y 2014, 32 pagos por reparación del daño por un monto total de 7.8 millones de pesos. Asimismo, la última estadística oficial pública fue en agosto de 2012 en la que se informó sobre 56 víctimas ajenas al narcotráfico y la muerte

de 2,959 civiles en diferentes enfrentamientos armados. Por supuesto, en estas cifras se excluyen casos emblemáticos y mediáticos como Tlatlaya y Ayotzinapa (Sandoval, F., 2019).

La letalidad no queda ahí ya que también han fallecido militares en el cumplimiento de su deber, se habla de aproximadamente 489 militares en los últimos diez años. Es decir, se creará una Guardia Nacional que no contempla sanciones ante eventualidades negativas y que, por lo tanto, obstaculizan la justicia tanto para ellos como para la población en general, agravando los esfuerzos y logros que tuvieron lugar en el marco de la inconstitucionalidad de la LSI.

En el artículo 16, se habla específicamente del derecho a no ser molestado sin mandamiento escrito; del derecho a la protección de datos; del procedimiento en materia de ordenes de aprehensión; las órdenes judiciales; el procedimiento ante el Ministerio Público cuando se cometen delitos y la definición puntual del término delincuencia organizada.

De manera específica, el proceso de reforma buscaba clarificar que en ninguna circunstancia un detenido podría ser, trasladado o resguardado en instalaciones militares. Esto a través de la adición de un párrafo cuarto que versaba de la siguiente manera:

PROYECTO DE DECRETO CÁMARA DE DIPUTADOS 20 DE NOVIEMBRE DE 2018	MINUTA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS 16 DE ENERO DE 2019
Bajo ninguna de las circunstancias referidas por este artículo, un detenido podrá ser trasladado ni resguardado en instalaciones militares.	Los detenidos deberán ser puestos a disposición en instalaciones de las autoridades civiles que correspondan.

Elaboración Propia.

Fuente: Instituto Belisario Domínguez (2019). Cuadro Analítico de Propuestas Legislativas

Sin embargo, en la Minuta de la Cámara de Senadores se eliminaba esta propuesta que como se explicó, complementaba al ya existente párrafo cuatro y en su lugar se editaba directamente este párrafo del artículo al clarificar únicamente que la naturaleza de la autoridad que recibe a un indiciado debe ser civil.

TEXTO CONSTITUCIONAL	MINUTA DE LA CÁMARA DE SENADORES 21 DE FEBRERO DE 2019
Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.	Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo a disposición de la autoridad civil más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

Elaboración Propia.

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Minuta de la Cámara de Senadores 21 de febrero de 2019.

La reforma posterior es la correspondiente al artículo 21, esta destaca por dos razones. La primera es la multiplicidad de propuestas de adición y reforma; la segunda es que en sí mismo, es un artículo preponderante considerando que es el fundamento de la seguridad pública del país. Lamentablemente la convergencia en términos de reforma fue mínima por lo que únicamente se hará un contraste entre los textos que permiten ver de manera clara los principales coincidencias y apego al proyecto aprobado. Es decir, el texto constitucional, la iniciativa y la minuta aprobada por el senado.

TEXTO CONSTITUCIONAL	PROYECTO DE DECRETO CÁMARA DE DIPUTADOS 20 DE NOVIEMBRE DE 2018	MINUTA DE LA CÁMARA DE SENADORES 21 DE FEBRERO DE 2019

<p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>
<p>La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.</p>	<p>La seguridad pública es una función a cargo de la Federación a través de las instituciones que para tal efecto dispone esta Constitución, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones. Comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.</p>	<p>La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.</p>
<p>Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para</p>	<p>-</p>	<p>Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán</p>

cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

...

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

c) a e) ...

...

-

c) a e) ...

coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

...

b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública al que las entidades federativas y los Municipios, a través de sus órganos de policía, deberán suministrar la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

c) a e) ...

La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos

		<p>programas, políticas y acciones.</p> <p>La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.</p>
--	--	---

Elaboración Propia.

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Instituto Belisario Domínguez (2019). Cuadro Analítico de Propuestas Legislativas; Minuta de la Cámara de Senadores 21 de febrero de 2019.

La reforma a este artículo por lo tanto se caracteriza por redefinir que es atribución del Estado garantizar la seguridad pública, la cual va más allá de la prevención, persecución e investigación. Retomando el esquema de modelos policiales de Ballbé (1996), se observa que se abandona la prioridad de funciones hacia los ciudadanos para favorecer al Estado, condición que responde a un modelo militarizado. Cabe destacar que los nuevos objetivos de la seguridad pública son muy similares a a los planteados en la iniciativa de MORENA que, en realidad, sería los propósitos de la Guardia Nacional:

“La Guardia Nacional es una institución del Estado que participará en la salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad, y el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas, protegiendo su seguridad, sus bienes, así como preservar el orden, la paz pública, los bienes y recursos de la Nación [...]” (IBD, 2019, p. 11).

Esta proyección es positiva si se analiza que los elementos de la Guardia Nacional no pueden estar en servicio activo de las Fuerzas Armadas, esto con el objetivo de garantizar su naturaleza civil. No obstante, se debe tomar en cuenta la existencia de una figura política

denominada ‘comisión’ a través de la cual se hacen ‘préstamos’ de personal. En este contexto, se posibilitaría la transferencia de elementos de la policía militar y naval, al igual que sus mandos (Guerrero, E., 2019).

Hay que destacar que se establece que su formación seguirá una doctrina policial, sin embargo, esta declaración tiene un impacto mínimo si se compara con que la conformación y funcionamiento estarán a cargo de los ramos de Defensa y Marina para establecer la estructura jerárquica, diversos regímenes, educación, profesionalización, ascensos y mucho más. Es decir que como se mencionaba anteriormente, el mando civil e incluso su adscripción a la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, es únicamente una fachada de frente al evidente escenario de militarización que se ha constitucionalizado.

Es en este tenor que la reforma al siguiente artículo permite observar lo que previamente el exministro Cossío exponía con respecto a la legislación de los cuerpos de reserva. Es decir, se derogó la fracción XV del artículo 73 que hacía referencia a una figura de Guardia Nacional que no corresponde a lo planteado actualmente. En este fragmento el Congreso tenía las facultades

“Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a las entidades federativas la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos” (CPEUM, 2018).

Y se modificó la fracción XXIII de la siguiente manera con el potencial objetivo de diferenciar a la nueva Guardia Nacional que podría responder también a la figura de “cuerpo de reserva”.

TEXTO CONSTITUCIONAL	MINUTA DE LA CÁMARA DE SENADORES 21 DE FEBRERO DE 2019
XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.	XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos , establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones;

Elaboración Propia.

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Minuta de la Cámara de Senadores 21 de febrero de 2019.

Ante este escenario vale la pena mencionar que, en términos históricos, la Guardia Nacional del texto original correspondiente a la Constitución de 1917, derivaba de un contexto colonial y tenía como objetivo “defender, dentro de su respectivo territorio, la independencia nacional en caso de invasión extranjera. Esta Guardia no hará otro servicio ordinario que el de asamblea y no gozará de fuero” (Gabriel, B.C., et al, 2004, p.33). Es decir, que fue concebida como una figura de servicio a la defensa frente a amenazas extranjeras excluyendo la defensa de la seguridad nacional de entre sus atribuciones Destacando que, en este caso, la autoridad se mantenía en manos de la sociedad y fuerza civil. En su totalidad este planteamiento es justificación suficiente para generar una diferenciación entre el nuevo proyecto, que en papel busca servir a fines de seguridad pública.

Ante las facultades del Senado, se planteó una modificación alarmante a la fracción IV del artículo 76. En la iniciativa, la propuesta era la derogación de la atribución de conceder el uso de la Guardia Nacional al Ejecutivo Federal. Este punto fue reemplazado tajantemente por actividades de análisis y aprobación del informe anual sobre las actividades de este

organismo. Asimismo, la fracción XI, disponía que, para analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, se requiere previa comparecencia del titular de la secretaría del ramo.

TEXTO CONSTITUCIONAL	MINUTA DE LA CÁMARA DE SENADORES 21 DE FEBRERO DE 2019
IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas, fijando la fuerza necesaria. V a X.... XI. Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el plazo que disponga la ley. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada;	IV. Analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional; V a X.... XI. Analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en el plazo que disponga la ley, previa comparecencia del titular de la secretaría del ramo . En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada;

Elaboración Propia.

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Minuta de la Cámara de Senadores 21 de febrero de 2019.

Esta reforma es la que retrata de manera más clara la centralización de una corporación de seguridad pública. En el esquema de Ballbé (1996), los procesos de decisión deben mantenerse en una estructura descentralizada que permite los contrapesos. La nueva fracción IV, plantea analizar y aprobar el informe anual, lo que tácitamente explica que el poder Ejecutivo Federal, tiene la facultad de disponer de la Guardia Nacional y peor aún, le da la facultad única de determinar la fuerza necesaria.

Esto se ve comprobado en el último artículo reformado, el 89 que versa sobre las facultades del Presidente de la República, en este se plantea un cambio a la fracción VII leyéndose de la siguiente manera:

TEXTO CONSTITUCIONAL	MINUTA DE LA CÁMARA DE SENADORES
----------------------	----------------------------------

	21 DE FEBRERO DE 2019
VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.	VII. Disponer de la Guardia Nacional en los términos que señale la ley;

Elaboración Propia.

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Minuta de la Cámara de Senadores 21 de febrero de 2019.

Destaca que, de todo el proceso de reformas, los artículos transitorios son lo que plantean las reservas más importantes. El primero plantea que el Congreso tiene 60 días naturales - posteriores a la entrada en vigor del Decreto- para expedir la Ley de la Guardia Nacional, así como 90 días naturales para expedir las leyes nacionales que reglamenten tanto el uso de fuerza como el registro de detenciones. Justo en materia de uso de fuerza, cabe destacar que México no cuenta con regulación al respecto y que, desde el protocolo en materia referido en el capítulo anterior, solo se tiene registro de leyes o reglamentos en 7 entidades federativas - Ciudad de México, Estado de México, San Luis Potosí, Oaxaca, Morelos, Hidalgo y Puebla (Angel, A., 2019).

No obstante, ya existe una iniciativa elaborada por el senador Miguel Ángel Mancera de la cual destaca su observancia general, es decir, que será aplicable tanto para la Guardia Nacional, las Fuerzas Armadas y autoridades policiales en todos sus niveles. En referencia a la definición se establece que el uso legítimo de la fuerza es la “inhibición por medios mecánicos o biomecánicos de las funciones corporales que lleva a cabo una persona autorizada por el Estado sobre otra, siguiendo los procedimientos y protocolos que establece la norma” (Angel, A., 2019).

Asimismo, este procedimiento constaría de cuatro fases: persuasión y disuasión, reducción física de movimiento, uso de armas incapacitantes no letales y finalmente, uso de

armas de fuego o de fuerza letal. Esto es importante porque elimina ambigüedades respecto al uso y portación de armas, es decir, la policía y la Guardia Nacional solo tendrían acceso a armas cortas, largas y semiautomáticas, mientras que las de mayor poder son de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas. Con base en esto, la iniciativa plantea la necesidad de una base de datos que facilite el registro detallado de huellas, características de proyectiles y ojivas. Asimismo, aclara que bloqueos civiles de avenidas no ameritarían en ninguna circunstancia, el uso de fuerza letal (Angel, A., 2019).

Retomando el Decreto de reforma constitucional, el segundo artículo, establece la constitución de la Guardia Nacional con elementos de la Policía Federal, Militar y Naval, así como que el Presidente tiene la facultad de designar al titular del órgano de mando superior. Asimismo, este transitorio destaca porque establece que la Guardia y su integración se realizarán al amparo de la Ley de la Policía Federal a manera de reserva en lo que se genera su propia ley. Como establecía el primer artículo, esto está sujeto a los 60 días naturales que tiene el Congreso para expedir la misma.

El tercer transitorio, expone la conservación de rango y prestaciones para los elementos que sean asignados a la Guardia Nacional. Del cuarto artículo transitorio destaca la exigencia de la creación de una Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, una Ley de Guardia Nacional, una Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y finalmente, una Ley Nacional de Registro de Detenciones. Sobre la Ley de Guardia Nacional, se establecen 8 puntos como requerimientos mínimos:

1. Los supuestos para la coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios;
2. Las reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local;

3. Lo relativo a la estructura jerárquica, regímenes de disciplina que incluya faltas, delitos y sanciones a la disciplina policial, responsabilidades y servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, educación, capacitación, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas que puedan homologarse, en lo conducente a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente;
4. Los criterios de evaluación del desempeño de sus integrantes;
5. La regulación sobre la disposición, posesión, portación y uso de armas de fuego, atendiendo los estándares y mejores prácticas internacionales;
6. Las hipótesis para la delimitación de la actuación de sus integrantes;
7. Los requisitos que deberán cumplir sus integrantes, conforme a las leyes aplicables, y
8. Los componentes mínimos del informe anual a que se refiere la fracción IV del artículo 76 de esta Constitución. (DOF, 2019, p.4)

Actualmente, el decreto ha sido aprobado por los 32 congresos por lo que actualmente se está a la espera de la promulgación de la Guardia Nacional. Hasta este momento, el secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo, había informado que se requerirían aproximadamente, 20 mil millones de pesos para garantizar la operación del nuevo cuerpo y adelantaba que el próximo año podría ver su ingreso incrementado justificando que se incorporaría en este presupuesto lo que ahora forma del presupuesto de SEDENA, Marina y Policía Federal (García, D., 2019).

Por su parte, el quinto transitorio ha sido el más polémico de todos ya que establece que durante los próximos cinco años, tiempo en que la Guardia Nacional se estructura y cumple con lo establecido, el Presidente de la República tendrá la posibilidad de disponer de las Fuerzas Armadas permanentemente en tareas de seguridad pública. Es decir, este periodo concluye en 2023, es decir un año antes de que termine la administración del actual presidente. Esto significa que las cosas no cambiarán mucho en futuro cercano ya que el actual sexenio termina en 2024, razón por la cual la implementación de esta reforma será tarea del próximo y lejano titular del Ejecutivo Federal.

Este escenario significa el mantenimiento del *statu quo*, uno en que las Fuerzas Armadas continúan desplegadas en las calles, pero ahora con el respaldo constitucional, es decir, que se escenifica la institucionalización de esta medida a nivel nacional. El siguiente transitorio abona a esta tendencia militarizada al exponer que durante el periodo de cinco años, tanto la SEDENA como la SEMAR estarán involucradas conforme a la ley, con el establecimiento de la estructura jerárquica, regímenes de disciplina, cumplimiento de responsabilidades y tareas, instrumentos de normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones que podrían estar homologadas a disposiciones en el ámbito de las Fuerzas Armadas permanentes, es decir, es difícil negar que la estructura predomina y de hecho, eclipsa el tan celebrado triunfo de un mando civil (DOF, 2019). Finalmente, el último transitorio expone la necesidad de que los titulares del poder ejecutivo de cada entidad federativa, presente ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública tanto su diagnóstico como programa para fortalecer el respectivo estado de fuerza.

Ahora bien, el análisis puntual de lo que será la Guardia Nacional en términos constitucionales permite identificar semejanzas con el proceso de la LSI, la cual fue declarada inconstitucional debido a la inminente militarización que planteaba. Es por esta razón que la aprobación unánime representa un atajo en la vía de la institucionalización de esta estrategia.

Mas allá de esto, queda el análisis del escenario actual. En planteamiento es una institución de seguridad pública, no obstante, tiene una estructura militar en su totalidad con la reserva constitucional de un mando civil. Pese a ello, al tiempo de la presentación de este trabajo de investigación, se identifican múltiples inconsistencias.

En primer lugar, el tiempo establecido en el primer artículo transitorio empezó a correr, esto destaca ya que ha dado inicio el proceso de reclutamiento con el objetivo de tener 21 mil

efectivos al término del año 2019, no obstante, la falta de publicación de la Ley de la Guardia Nacional representa la falta de definición de los requisitos que estos integrantes deben entre otros elementos. Lo preocupante es que no se han presentado avances en materia legislativa en referencia a este importante documento lo que genera incertidumbre y más allá de eso, fortalece las dinámicas institucionales que perpetúan la militarización de la seguridad pública.

Un ejemplo claro de esto es que el mismo reclutamiento está al mando de la SEDENA lo que aleja la posibilidad de que el proceso de formación y profesionalización conserve su naturaleza civil. Asimismo, destacan otro tipo de irregularidades como que para este ejercicio fiscal ya hay 2 mil millones de pesos disponibles para la Guardia Nacional, y también que el titular del Poder Ejecutivo Federal ha declarado que esta corporación será dirigida por un militar en activo contraviniendo el artículo 21 constitucional.

Es en este tenor que el estudio de la militarización desde una perspectiva histórica institucional favorece la comprensión de los procesos de toma de decisión. En estos momentos México se enfrenta a un escenario en que su tendencia en materia de seguridad se ha fortalecido no solamente en discurso o práctica, sino que ya existen disposiciones que exigen el seguimiento de este camino.

4.4 Conclusiones y Recomendaciones

A manera de conclusión se encuentra que la metodología de esta investigación permitió una aproximación histórica que favoreció la identificación del inicio de una tendencia -la militarización de la seguridad pública en México- así como el entendimiento de su perpetuación y los cambios institucionales que favorecieron este escenario. De manera particular se pudo identificar que, aproximadamente, desde la década de los 70 las Fuerzas Armadas han iniciado un proceso incremental y progresivo de influencia en diferentes ámbitos de la vida pública.

En esta investigación, en primera instancia se eliminó la narrativa de militarización que depende de la inversión monetaria ya que, como se demuestra, esta inercia depende de las dinámicas entre los actores civiles y militares. Puntualmente, aquellas que resultan de la redefinición de atribuciones. En segundo lugar, se plantea que la convergencia de atribuciones entre las corporaciones civiles y militares responde a exigencias temporales y de factores económicos y políticos. Esta situación favorece que fenómenos como la delincuencia o el narcotráfico, se posicionen en la lista de problemas por abordar.

En el contexto mexicano se proyectó que los antecedentes que condicionaron la decisión de guerra contra las drogas, son cuatro momentos clave: la tipificación del narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional; la integración de las Fuerzas Armadas al Sistema Nacional de Protección Civil; el dictamen de la SCJN que establecía que el Ejército podía auxiliar a las autoridades civiles en acciones a favor de la seguridad pública y la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP) compuesta de 4,800 militares.

A la par, se observó que no existía registro de un enfoque de seguridad pública hasta 1992 en el Estado de Guerrero y hasta 1994 a nivel Federal por medio de la Constitución Política, es decir, esto explica el predominio de la injerencia militar frente a amenazas internas. En conjunto con los momentos clave mencionados, estos elementos fomentaron el camino hacia la centralización de la fuerza y propiciaron la fusión de corporaciones entre elementos policiales y militares.

Ante la determinación que posicionaba al narcotráfico y crimen organizado como principales amenazas, se confrontaron el modelo policial preventivo y el modelo militarizado reactivo. En respuesta, en el año 2006, Felipe Calderón no tuvo otra alternativa más que responder al diagnóstico y activar la coyuntura crítica con los mecanismos disponibles: una declaración frontal de guerra debido a la evidente primacía de capacidades que las Fuerzas Armadas tenían ante las corporaciones civiles.

El análisis de los resultados en el transcurso del tiempo permitió identificar que los costos de reversión eran muy altos. Particularmente porque regresar a los militares de manera inmediata a los cuarteles era inviable ya que no existían -ni existen en la actualidad- organismos policiales con la capacidad de hacer frente a la crisis de violencia que se vive en el país. Es este el escenario al que se enfrentaba el presidente Enrique Peña Nieto, razón por la cual también planteo pasar de una 'guerra abierta' a reforzar las labores de inteligencia.

De la misma manera, se demostró que este sexenio fue clave en el aseguramiento institucional ya que tomó decisiones con gran impacto. En primer lugar, la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública la cual fue absorbida, con todo y sus atribuciones, por la SEGOB. En segundo lugar, retomar la iniciativa de mando único frente un México en que

tres cuartas partes de los municipios estaban bajo este régimen. Asimismo, la creación de una Gendarmería Nacional con el objetivo de crear un cuerpo intermedio a las Fuerzas Armadas y la Policía Federal, que fracasó de manera contundente, pero generó un camino a seguir para la formación de la Guardia Nacional, a la par del debate público y jurídico que represento la LSI.

Finalmente, se ubicó a la Guardia Nacional como el resultado de la trayectoria dependiente ya que representa la constitucionalización de la militarización de la seguridad pública en México. Si bien en discurso se mantiene el planteamiento de fortalecer a las corporaciones policiales, en la práctica la Guardia Nacional ha absorbido las tareas en el ámbito local hasta el federal. De la misma manera ha probado su estructura organizacional vertical al estar sujeta a disposición del Presidente de la República. En este ámbito en particular es que se ve relevante la cuestión del mando civil o militar, si las declaraciones de un mando militar en activo se vuelven efectivas, entonces el siguiente al mando es el secretario de la Defensa Nacional, por lo que se asegura por completo la estructura castrense de este organismo planteado como institución de seguridad pública.

Igualmente, se demostró que sus procesos de decisión y vínculos con el poder político son centralizados y estrechos. Es esta razón la que nuevamente genera alarma debido a que su conducción responde en su totalidad de la doctrina y practica militar que también se sujeta a un marco jurídico diferente del civil lo que vulnera la certeza individual y ciudadana. Con respecto a los procedimientos y a su actuación, se ha definido a través de la reforma al artículo 21 constitucional que sus atribuciones van más allá de la prevención, investigación y

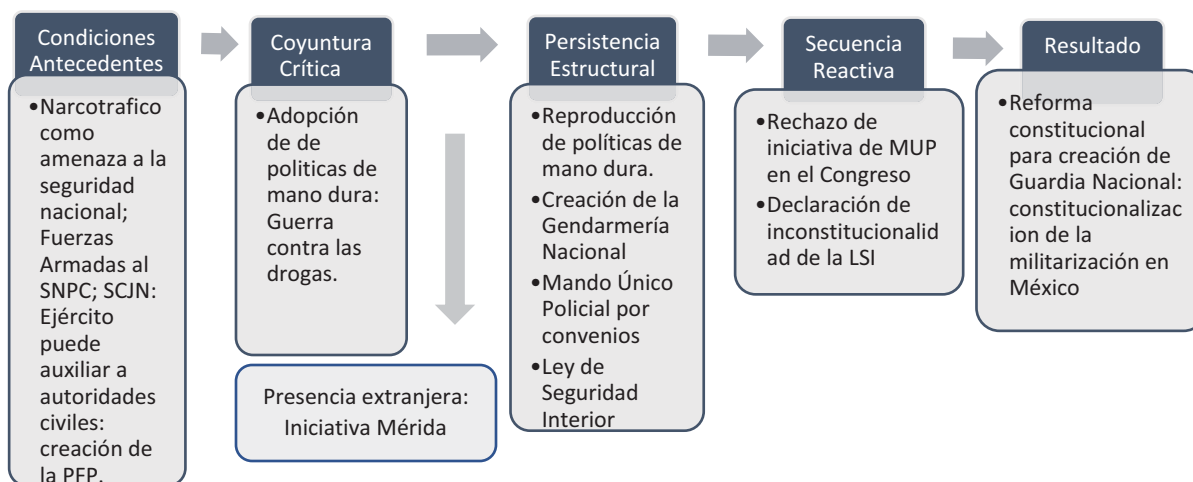
persecución. Es con base en esto que la Ley de la Guardia Nacional es un imperativo ya que es necesario el conocimiento de los parámetros de su actuación.

Finalmente, la Guardia Nacional y los múltiples proyectos presentados en esta investigación han demostrado tener una prioridad de funciones enfocadas a la salvaguarda del Estado. Retomando a Ballbé (1996) es esta la premisa de la actuación de un modelo militarizado. Su contraparte, es decir, la primacía de bienestar ciudadano es lo que se ha perdido en la construcción de estrategias en favor de la seguridad en México.

Es con base en lo anterior que las recomendaciones versan en favor de la primacía al enfoque ciudadano. Pese a ello, antes de generar nuevas propuestas de fortalecimiento a las corporaciones policiales -innecesarias ya que existen múltiples que no se han llevado efectivamente a la práctica- es necesario reconocer la existencia de la trayectoria dependiente ya que este fenómeno aunado a las dinámicas políticas, son los principales elementos que obstaculizan el fin de la inercia.

El reconocimiento de una trayectoria dependiente como el que muestra la Figura 6. permite estudiar el problema de la inseguridad en México como un fenómeno progresivo que va más allá de la coyuntura política sexenal por lo que su estudio como cualidad de la seguridad en el país, permitiría plantear soluciones exhaustivas que se alejan de la superficialidad de los intereses políticos del momento.

Figura 6. Trayectoria Dependiente de la militarización de la seguridad pública en México



Elaboración Propia

Retomando el enfoque ciudadano, este responde a la corresponsabilidad ya que, ante el escenario existente con la Guardia Nacional es imperativo generar contrapesos que han sido despojados de órganos existentes como el Congreso. Este punto es particularmente relevante si se retoma la reacción que la sociedad civil tuvo de frente al intenso proceso alrededor de la Ley de Seguridad Interior. Asimismo, es un punto clave ya que permitiría generar vigilancia y un equilibrio ante escenarios como el proyectado en los artículos transitorios de la Guardia Nacional que definen la permanencia de las Fuerzas Armadas por 5 años más a disposición total del Presidente de la República.

Ante los procesos de retroalimentación positiva, específicamente los costos de cambiar de alternativa, es central generar condiciones atractivas dentro del marco paulatino de acuartelamiento que se plantea. Es decir, es imposible concebir el programa en dos fases que

Andrés Manuel López Obrador propone si no existe una alternativa factible. Aunado a esto el periodo de 5 años mencionado podría extenderse si al concluir no se ha generado un proyecto y diagnóstico exhaustivo. Esto tendría mayores consecuencias porque este escenario también significaría la falta de incentivos para ceder el poder que las Fuerzas Armadas han gozado desde 2006.

Ahora bien, es importante subrayar que, así como la Ley de Seguridad Interior se declaró inconstitucional, se puede revisar nuevamente el texto constitucional si se impugna adecuadamente. Sí es necesario subrayar que es procedimiento difícil ya que la constitución es la norma suprema y es, de hecho, el parámetro de validez formal y sustantivo de normas inferiores. No obstante, el escenario actual es alarmante porque contraviene lo establecido en el engrose de inconstitucionalidad de la LSI pero también reformas anteriores como es el caso de la reforma constitucional del 2011 en materia de derechos humanos (Salazar, P. & Alonso, C., 2019).

Sin embargo, perseguir esta vía tendría un impacto considerable en el curso actual de las cosas ya que también existe la posibilidad de hacer uso de las facultades de órganos internacionales, como por ejemplo la CIDH en su calidad de tribunal internacional, para reconocer la inconvencionalidad del mando militar considerando los riesgos que representa en tareas de seguridad pública, lo cual llevaría a una revisión jurisdiccional de la Constitución mexicana (Salazar, P. & Alonso, C., 2019).

Finalmente, este tipo de medidas de nueva cuenta pone en el centro del debate la temporalidad, es decir, se necesitan acciones capaces de ejercer contrapeso al *statu quo*. En esta calidad de inmediatez es imperativo que el Congreso defina con rigor la Ley de Guardia

Nacional, que prime la visión de derechos humanos y que dentro de la narrativa de la construcción de estrategias de seguridad se elimine la percepción de que la crisis actual es coyuntural.

Esta cualidad es vital tomando en cuenta que es una tendencia que debe ser modelada con la información disponible para que se pueda generar una táctica que responda a su naturaleza. Es decir, favorecer la creación de modelos de la militarización en el caso específico de México lo que permitiría en cierta medida predecir escenarios y por lo tanto generar herramientas y adaptar las disponibles para que impacten positivamente la realidad del caso.

Anexos

1. ACRÓNIMOS Y SIGLAS

PGR	Procuraduría General de la República
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
LSI	Ley de Seguridad Interior
SEDENA	Secretaría de Defensa Nacional
SIPRI	Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEMAR	Secretaría de Marina
AFI	Agencia Federal de Investigación
Sidepol	Sistema Integral de Desarrollo Policial
DOF	Diario Oficial de la Federación
LGSNSP	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
SSP	Secretaría de Seguridad Pública
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PF	Policía Federal
PFP	Policía Federal Preventiva
PND	Plan Nacional de Desarrollo
CONAGO	Conferencia Nacional de Gobernadores
SNSP	Sistema Nacional de Seguridad Pública
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
MUP	Mando Único Policial
SEGOB	Secretaría de Gobernación
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos

Bibliografía

- AnimalPolítico (2017a). 8 puntos clave de la Ley de Seguridad Interior aprobada por los diputados. Consultado en <https://www.animalpolitico.com/2017/11/seguridad-interior-ley-puntos-clave/>
- AnimalPolítico (2017b). #SeguridadSinGuerra: ONG advierten sobre Ley de Seguridad Interior que perpetuaría la violencia. Consultado en <https://www.animalpolitico.com/2017/11/seguridad-sin-guerra/>
- Aristegui Noticias [AN]. (2018). Ejército y Marina seguirá en las calles: “no hay una opción alternativa: AMLO”. Consultado en <https://aristeguinoticias.com/2408/mexico/ejercito-y-marina-seguiran-en-las-calles-no-hay-una-opcion-alternativa-amlo/>
- Arthur, W.B (1994). *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Astorga, L. (2015). *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*. México, D.F. Grijalbo
- Ballbé, M. (1996). *Modelos policiales comparados*. Madrid: Seguridad y Estado Autónomo, VII Seminario “Duque de Ahumada”, Ministerio del Interior.
- Banco Mundial (2019). Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security. *Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI)*. Consultado en:

https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS?contextual=region&end=2017&locations=MX&name_desc=false&start=2017&view=bar

Beltrán, E., Cedillo, A. & Axolote (2015). Mexico's Mass Disappearances and the Drug War (Ayotzinapa: The Missing 43 Students): Drug War Timeline 1930-2015. Recuperado de <https://researchguides.library.wisc.edu/c.php?g=560513&p=3904772>

Cámara de Diputados (2005). Ley de Seguridad Nacional <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

Cámara de Diputados (2017). Ley de Seguridad Interior. Consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2017/nov/20171130-VI.pdf>

Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH]. (2018). Acciones de inconstitucionalidad. Consultado en <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=40070>

Comisión Nacional de Seguridad [CNS]. (2015). División de Gendarmería. Consultado en http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?_c=1f404

Corcoran, P. (2018). El nefasto legado de la administración de Peña Nieto en México. Consultado en https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/nefasto-legado-pena-nieto-mexico/?fbclid=IwAR2o28gwvClnHxn7oNvExwrcSQr1o-3FAGRKT3WI5V9_w6-usketOf2RCQw

Cossío, J. (2019). ¿De la Guardia Nacional a los cuerpos de reserva?. Consultado en <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/jose-ramon-cossio-diaz/nacion/de-la-guardia-nacional-los-cuerpos-de-reserva>

David, J. & López, A., (2018). Del mando único a la realidad de las policías locales.

Consultado en <https://www.animalpolitico.com/lo-que-mexico-evalua/mando-unico-realidad-las-policias-locales/>

Diamint, R (2015). A New Militarism in Latin America. *Journal of Democracy*, 26(4), 155-168.

Diario Oficial de la Federación [DOF]. (2008). Reforma 180: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultado en

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_180_18jun08_ima.pdf

Diario Oficial de la Federación [DOF]. (2019). Decreto de reforma a constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional.

ElUniversal (2013). Gendarmería será una división de PF: Osorio. Consultado en <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/207159.html>

Farrell, H. y Shalizi, C. (s.f) *Evolutionary Theory and the Dynamics of Institutional Change*. Woodrow Wilson Centre for Scholars.

Ferri. P. (2019). El Ejército mexicano niega información sobre su papel en las muertes de civiles. Consultado en

https://elpais.com/internacional/2019/04/01/mexico/1554075912_523202.html

Fox, V. (2000). Mensaje de Toma de Posesión. Recuperado de <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/discursos/?contenido=4>

- Gabriel, B.C., Silva, C., & Arturo, Y.R. (2004). *Guardia Nacional y policía preventiva: Dos problemas de seguridad en México*. México: Inst. Nacional de Ciencias Penales
- García, D. (2019). Esta semana será promulgada la Guardia Nacional: Durazo. Consultado en <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2019/03/19/esta-semana-se-promulga-la-guardia-nacional-durazo-7947.html>
- García-Luna, G. (2018). *Seguridad con bienestar: un nuevo modelo integral de seguridad*. México, CDMX: Booktique. Art Books and Publishing SA de CV
- Gobierno de la República (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
- Gobierno Federal (2008). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 [Archivo PDF] Recuperado de [http:// pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf)
- Grace, A. (2018). Fracasos de Iniciativa Mérida: violencia y corrupción. Consultado en <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/fracasos-de-iniciativa-merida-violencia-y-corrupcion/>
- Greif, A. (1998). Historical and Comparative Institutional Analysis. *AEA Papers and Proceedings*, 88 (2), 80 – 84.
- Guerrero, E. (2019). La jugada maestra de Monreal. Consultado en <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/eduardo-guerrero-gutierrez/la-jugada-maestra-de-monreal?platform=hootsuite>

- Guevara, J. (2014). El riesgo de la militarización en Michoacán. Consultado en <https://www.animalpolitico.com/columna-invitada/el-riesgo-de-la-militarizacion-en-michoacan/?amp>
- Hope, A. (2013). La gendarmería que fue y no fue. Consultado en <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/la-gendarmeria-que-fue-y-no-fue/>
- Hope, A. (2017). El (probable) fin de la Gendarmería. Consultado en <https://www.eluniversal.com.mx/columna/alejandro-hope/nacion/el-probable-fin-de-la-gendarmeria>
- Huntington, S. (1995). Civiles y Militares. *Revista Española de Defensa*, año, 8, N° 91.
- Instituto Belisario Domínguez (2019). Guardia Nacional: Cuadro Analítico de Propuestas Legislativas. Consultado en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4334/CA_33_VF.PDF?sequence=1&isAllowed=y
- Lagos, M. & Dammert, L. (2012). La Seguridad Ciudadana: El problema principal de América Latina. [Archivo PDF]. Consultado en: http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf
- Le Clercq, J.A., (2016). El análisis institucional más allá del “nuevo institucionalismo”. *Revista de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas* 3, 61- 79.
- Levi, M (1997). “*A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis*,” in Mark I. Lichbach and Alan. S. Zuckerman, eds., *Comparative*

- Politics: Rationality, Culture, and Structure, pp.19-41. Cambridge: Cambridge University Press.
- López-Obrador, A. (2018). Plan Nacional de Paz y Seguridad.
- Mahoney, J (2001). *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*. The John Hopkins University Press. ISBNN 0-8018-6552-2
- Martínez, J. (2004). Distintas aproximaciones a la elección racional. *Revista Internacional de Sociología*, 37, 139 – 173.
- Mendoza, A. (2016). Operaciones del Ejército mexicano contra el tráfico de drogas: revisión y actualidad. *Política y Estrategia*, 128, 17-53.
- Mercado, L. & Tapia, M. (s.f). Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana: El Debate de la militarización. Consultado en http://www.juridicaformativa.uson.mx/memorias/v_coloquio/doc/penal/MERCADO_RODRIGUEZ_Y_TAPIA_FONLLEM.pdf
- México Evalúa (2018). Del mando único a la realidad de las policías locales. Consultado en <https://www.animalpolitico.com/lo-que-mexico-evalua/mando-unico-realidad-las-policias-locales/>
- Milenio, (2018). Con mando único, siete de cada 10 municipios del país. Consultado en <https://www.milenio.com/policia/con-mando-unico-siete-de-cada-10-municipios-del-pais>

- Mínehan, E., Cedillo, A. & Axolote. (2015). *Drug War Timeline 1930-2015*. Consultado en <https://researchguides.library.wisc.edu/c.php?g=560513&p=3904772>
- Moloeznik, M. P. (2008). Las Fuerzas Armadas en México: entre la atipicidad y el mito. *Nueva Sociedad*, 213, 156 – 169.
- Moloeznik, M.P., (2015). Reflexiones sobre el proceso de militarización de la seguridad pública en México. Consultado en <http://derechoenaccion.cide.edu/reflexiones-sobre-el-proceso-de-militarizacion-de-la-seguridad-publica-en-mexico/>
- Moloeznik, M.P., (2016). ¿Qué es realmente el modelo de mando policial único? Consultado en <http://derechoenaccion.cide.edu/que-es-realmente-el-modelo-de-mando-policial-unico/>
- Moloeznik, P., Suárez, M., (2012). El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010). *Frontera Norte*, Vol 24, Núm.48. pp. 122-143.
- North, D (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press
- Perón, J.D. (1973). *Apuntes de la historia militar*. Argentina: Ediciones de la Reconstrucción
- Pierson, P (2000) a. *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*. *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, 251-267.
- Pierson, P (2004) b. *Politics in time: History, Institutions and Social Analysis*. Princeton University Press. ISBN 0-691-11714-4.

Proceso (2017). Mando Único Policial: el modelo fracasado. Consultado en <https://www.proceso.com.mx/515386/mando-unico-policial-el-modelo-fracasado>

Procuraduría General de la República [PGR]. (2012). Agencia Federal de Investigación. Recuperado de <https://web.archive.org/web/20120122054125/http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Agencia%20Federal%20de%20Investigacion/Agencia%20Federal%20de%20Investigacion.asp>

Ramírez, A. (s.f.). *Acción de inconstitucionalidad: Los conceptos de invalidez*. México: Biblioteca Jurídica UNAM.

Ramírez, C. (2018). *Ley de Seguridad Interior aprobada y propuestas del PRI, el PAN y el PRI*. México: Centro de Estudios Económicos, Políticos y de Seguridad, S.a de C.V.

Regino, G. (2007). Seguridad Pública en México: Una aproximación al holocausto. *Criminogenesis, 1*, 293-309.

RESDAL [Red de Seguridad y Defensa de América Latina] (2014). Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe. [Archivo PDF]. Consultado en: <https://www.resdal.org/atlas-2014.html>

Rodríguez, G. (2017). *Seguridad Nacional en México y sus problemas estructurales*. México: UDLAP.

Rodríguez, S. (2017). ¿Qué hace? ¿Sirve? No se sabe, la Gendarmería es un hoyo negro que chupó 2,800 mdp en 2015: ASF. Consultado en <https://www.sinembargo.mx/20-02-2017/3155801>

- Rosas, C., Dammert, L., Magaloni, A., Ungar, M. & Secretaría de Seguridad Pública Federal (2012). *El Nuevo Modelo de Policía en México*. México: Centro de Investigación y Estudios en Seguridad
- Salazar, A. (2018). Guardia Nacional: amenaza a la democracia y las Fuerzas Armadas. Consultado en <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/ana-maria-salazar/guardia-nacional-amenaza-a-la-democracia-y-las-fuerzas-armadas>
- Salazar, P. & Alonso, C. (2019, marzo). Guardia Nacional: ¿Una reforma constitucional inconstitucional? *Nexos*, 495, 33-37.
- Sánchez, M. (2004). Estudio Comparado de Path Dependence del estado de bienestar en los casos de USA, Suecia y España. *Revista de Estudios Políticos*. 124, 95- 128.
- Sandoval, F. (2019). El Ejército esconde el número de civiles muertos a manos de militares. Consultado en <https://www.animalpolitico.com/diez-de-guerra/militares.html>
- Schwier, T. (2017). El sanguinario camino de la militarización en México. Consultado en <https://www.animalpolitico.com/seguridad-180/militarizacion-mexico/>
- Secretaría de Gobernación [SEGOB] (2010). *Consejo Nacional de Seguridad Pública, Acuerdo 03/XXVIII/10*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP]. (2016). ¿Qué es el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP)? Consultado en <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/que-es-el-consejo-nacional-de-seguridad-publica-cnsp?idiom=es>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP]. (2019).

Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG). Consultado en

<https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/programa-de-fortalecimiento-para-la-seguridad-fortaseg>

Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN]. (2018). Sesión Pública Núm. 117 Ordinaria.

Consultado en <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/actas-sesiones-publicas/documento/2018-11-21/117.pdf>

Thelen, K. (2008). *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ulloa, J. (2000). *Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública*.

México: J.G. Sandoval Ulloa.

US Embassy (2018). Iniciativa Mérida. Consultado en <https://mx.usembassy.gov/es/our-relationship-es/temas-bilaterales/iniciativa-merida/>