



# BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
*MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS*

**La seguridad interior en México. Un análisis politológico de la  
seguridad y la Guardia Nacional (2016-2019)**

**TESIS**

Para la obtención del grado de:  
**MAESTRO EN CIENCIAS POLÍTICAS**

Presenta

Luis Héctor Benítez Ayala

Directora de tesis:

Dra. Patricia Fabiola Coutiño Osorio

Puebla, Puebla

Primavera 2020



**CONACYT**

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

## **DEDICATORIA**

### **A Patricia Ayala**

Porque sigue luchando contra marea

### **A Gina Saavedra**

Porque en el camino nos encontramos

## **AGRADECIMIENTOS**

Sin duda que, en tiempos de pandemia e incertidumbre, la importancia de brindar más y mejores herramientas desde y para la educación. Por ello, agradezco al CONACYT por el apoyo que me dio para continuar con los estudios de posgrado.

A la Dra. Fabiola, que me brindó el apoyo y la libertad para poder terminar con los pendientes.

A todos los profesores, que a partir de sus observaciones incentivaron para que mis ideas pudieran tener espacio en este mundo.

## Índice

	Pág.
<b>Introducción - Conflictos híbridos y anacrónicos de la seguridad nacional y sus análogos para el caso mexicano</b> .....	<b>iv</b>
[I] Planteando el problema del narcotráfico en la agenda política desde la seguridad nacional e interior .....	iv
[II] El interés (y la necesidad) de analizar a la seguridad desde la academia .....	xiv
[III] Sobre las preguntas centrales de la investigación .....	xv
[IV] Objetivos de la investigación .....	xvii
[V] Sobre la premisa hipotética .....	xviii
[VI] Hallazgos confirmados e indicados .....	xviii
[VII] Justificación del proyecto.....	xx
<b>Capítulo 1 - La seguridad interior como un objetivo central de un sistema político contemporáneo</b> .....	<b>1</b>
1.1 La seguridad como objeto de estudio desde las ciencias sociales .....	1
1.2 La Ciencia Política y la opinión pública contemporánea frente a la seguridad .....	3
1.3 El sistema político y la seguridad .....	9
1.3.1 Seguridad humana .....	11
1.3.2 Seguridad ciudadana .....	14
1.4 Tres consideraciones sobre la seguridad y el Plan Nacional de Desarrollo 1983-2019.....	17
1.4.1 Seguridad Nacional .....	17
1.4.2 Seguridad Interior.....	21
1.4.3 Seguridad Pública .....	25
1.4.4 La figura del Plan Nacional de Desarrollo 1983-2019 .....	27

<b>Capítulo 2 - El papel del Estado mexicano y la soberanía nacional en la seguridad interior y las Fuerzas Armadas. Perspectiva histórica .....</b>	<b>42</b>
2.1 El narcotráfico como problema de seguridad .....	43
2.1.1 Richard Nixon y su influencia en la guerra contra las drogas.....	45
2.1.2 Conflictos por la seguridad y la soberanía .....	46
2.1.3 Operación Cóndor en México.....	52
2.2 Expansión del narcotráfico como problema de seguridad interior.....	55
2.3 La guerra de Felipe Calderón contra el narcotráfico .....	58
2.3.1 Estrategia Nacional de Seguridad en México y Estados Unidos en el siglo XXI .....	66
<b>Capítulo 3 – Militarización de la seguridad pública: de las Iniciativas de Ley de Seguridad Interior a la creación de la Guardia Nacional. Antecedentes legislativos frente a la oposición de la sociedad civil y organismos internacionales.....</b>	<b>73</b>
3.1 Iniciativas de la Ley de Seguridad Interior propuestas por actores políticos.....	75
3.2 Argumentos de la sociedad civil y organismos internacionales en oposición de la militarización de la seguridad pública.....	79
3.3 Transición a la Guardia Nacional: el discurso del Poder Ejecutivo y las Fuerzas Armadas para la implementación de tareas de seguridad pública.....	84
3.4 Funciones y competencias del Estado en materia de seguridad. ....	86
3.5 Costos y resultados de la Ley de Seguridad Interior y la Guardia Nacional desde tres vectores.....	90
3.5.1 Seguridad.....	91
3.5.2 Respeto a los derechos humanos.....	94
3.5.3 Estabilidad social .....	94
3.6 Evaluación general.....	96
<b>Conclusiones / Alcances, límites y posibles líneas de investigación .....</b>	<b>105</b>
<b>Abreviaturas .....</b>	<b>112</b>
<b>Referencias .....</b>	<b>114</b>

## Introducción

### **Conflictos híbridos y anacrónicos de la seguridad nacional y sus análogos para el caso mexicano**

#### **[I] Planteando el problema del narcotráfico en la agenda política desde la seguridad nacional e interior**

El combate al narcotráfico y el problema mundial de las drogas han sido temas sociopolíticos relevantes para diversos gobiernos a nivel internacional. Y es que, desde hace poco más de cien años, la fiscalización del uso y venta de diversas drogas ha generado el interés por parte de los Estados nación desde ámbitos económicos, políticos y sociales. Además, el narcotráfico ha cobrado relevancia por ser vinculado a temas relacionados a la seguridad de las naciones.

El narcotráfico y el tema de las drogas han resultado objetos de estudio inherentes por la misma ilegalización de las sustancias hoy penalizadas. Así, la acción del narcotráfico ha echado raíces precisamente porque las drogas no han sido objeto de un análisis más amplio, donde tenga cabida la regulación de estas y sean vinculantes desde ámbitos de salud y no solo de seguridad. Visto entonces desde la seguridad, el combate al narcotráfico y lo relacionado a las drogas, se ha mantenido amparado en medidas punitivas, principalmente para consumidores de sustancias psicoactivas y traficantes.

En este sentido, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) se ha mantenido bajo una posición de la prevención sobre el consumo de drogas. De esto, se detalla en el último Informe Mundial sobre las Drogas 2019, que el número de muertes por consumo de drogas va en aumento, la mayoría de estas por opioides. También, el consumo aumenta en drogas menos peligrosas como el cannabis, que ronda en 188 millones de usuarios a nivel mundial.

El aumento de consumo de drogas y el incremento en muertes derivadas de su ingesta no ha sido un tema ajeno para México. Es así que en abril de 2016 fue solicitada una sesión relacionada al tema: la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS, por sus siglas en inglés), donde intervendría la Organización de las Naciones Unidas para tratar asuntos relacionados al control de drogas; esto debido a que los presidentes de México, Colombia y Guatemala solicitaran en 2012 una reunión para tratar las actuales políticas de drogas. La sesión extraordinaria resultaba de suma importancia, pues el escenario desde estos países estaba marcado por muertes, violación a derechos humanos<sup>1</sup> y nula reducción en demanda de drogas. Todo esto era resultado de la coerción de los Estados Unidos y sus medidas internacionales sobre el control de drogas, además de mantener radicalmente la posición en contra de algún tipo de legalización desde los tratados internacionales. Así lo ha dicho la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) en tanto que considera, por ejemplo, que el consumo de cannabis para fines lúdicos quebrantaría los estatutos que a nivel global se han propuesto diversas naciones. Si bien es cierto que, de manera teórica, según las Convenciones Internacionales, las drogas no son ilegales (ilegalizadas) ni peligrosas, sino que el tráfico de estas se vuelve un problema de seguridad y de adicción; así para el caso de la criminalización a los consumidores tampoco se está a favor de ello. Pese a esto, la realidad dista de los supuestos, pues las drogas —varias de ellas— siguen siendo ilegalizadas —en diferentes niveles de castigos—; los consumidores son perseguidos y castigados y la evolución en el mercado, a partir del diseño de nuevas sustancias psicoactivas, se ha mantenido al alza.

La UNGASS tuvo —y tiene— límites y alcances; los primeros se gestaron a partir de elementos ambiguos y atrasados, en tanto que, por ejemplo, se

---

<sup>1</sup> El concepto de derechos humanos durante la investigación estará sujeto a la aplicación y descripción de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que diversos artículos como el 1° en su primer párrafo, el artículo 2°, en el apartado A fracción II, entre otros, registran dicho concepto. Si bien se podría considerar que las referencias tendrían que estar encaminadas a la categoría analítica de derechos fundamentales y que no se deben tomar como sinónimos, se prefiere el concepto de los derechos humanos desde la Ley suprema de la nación.

consideraba que el consumo de marihuana era —y es— peligrosa y adictiva cuando no se demostró que esto así sea. Esos límites que tuvo la Asamblea General han tenido que subsistir junto con la JIFE, pues desde la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes la posición se mantuvo —y ha mantenido— en la prohibición de sustancias, aunque el juego de palabras estimara que era al revés: la JIFE consideraba —a partir de las propuestas de varios presidentes latinoamericanos— que transitar por el análisis de una circulación más amplia de drogas en el mercado no acabaría con la violencia producto del narcotráfico, además de que afectaría los estatutos legitimados por las naciones, puesto que se ha considerado que el propósito de fiscalizar a los estupefacientes sea parte de la regulación.

Los alcances de la UNGASS, vistos desde los logros, es que se mantuvo bajo el análisis de la adicción de las drogas y no de su consumo. Esto resultó en romper el viejo paradigma de la prohibición, motivo suficiente para analizar a las drogas desde el abuso y sus problemas y no al consumo (consumidor) y sus castigos, como se venía haciendo tiempo atrás desde un escenario internacional.

Para el caso latinoamericano, la forma en que se ha intentado erradicar el uso, la compra y venta de drogas ha generado la violación constante a los derechos humanos. Diversas estrategias han surgido por la necesidad de terminar con el narcotráfico. La Operación Cóndor en México (1977-1987) fue un momento sociopolítico donde el Estado le apostó por el exterminio de lo relacionado al tráfico de narcóticos, sin embargo, a pesar de la movilización de todo el aparato sociopolítico que se generó, no se logró el objetivo de erradicar al narcotráfico.

Al comienzo del sexenio del ex presidente Felipe Calderón (2006), desde su posición como comandante supremo de las Fuerzas Armadas (FFAA), le declaró la guerra al narcotráfico. Durante su periodo presidencial dicha guerra no se logró

ganar, quienes resultaron vulneradas fueron las instituciones<sup>2</sup> políticas y, sobre todo, los ciudadanos mexicanos. El año 2010 fue el periodo donde la violencia dejó mayor huella durante los seis años de gobierno panista.

El año 2017 terminó y se perfiló como el año más violento durante el sexenio de Peña Nieto<sup>3</sup>, a pesar de ello, se hizo presente la Ley de Seguridad Interior (L.S.I.). Durante más de diez años, el Ejército y marina mexicanos han actuado combatiendo no solo al crimen organizado, sino a ciudadanos de diversas entidades federativas que no necesariamente cometieron delitos relacionados al tráfico de drogas y, a pesar de que se tiene registro de la manera en que han actuado violando en ocasiones los derechos humanos, esta ley dio un marco jurídico a las acciones de las fuerzas castrenses quebrantando, además de los derechos fundamentales, la legalidad y validez que tiene la Constitución Política. Un Estado represor quedó como posible escenario político.

Las oportunidades de un cambio en la estrategia de la lucha contra el crimen organizado<sup>4</sup> han sido diversas, pero el Estado mexicano no ha tenido reparo en ello. A pesar de que a nivel internacional ha habido ejemplos de cómo las políticas relacionadas a las drogas pueden beneficiar, desde un marco legal, que regule diversas actividades como la venta, el consumo y la producción de sustancias hoy ilegales, México durante dos sexenios no ha reflejado interés en el tema.

---

<sup>2</sup> La descripción de la categoría instituciones puede identificarse en Douglass North con mayor precisión: “las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 1993, p. 13).

<sup>3</sup> Una de varias notas que pueden dimensionar el problema de este año está en: Hernández, M. (01 de diciembre, 2017). Termina noviembre con mil 82 asesinatos. *Milenio*. Consultado el 15 de abril de 2020. <https://www.milenio.com/policia/termina-noviembre-con-mil-82-asesinatos>

<sup>4</sup> “Lucha contra el crimen organizado”, “lucha contra la delincuencia organizada”, “guerra contra el narcotráfico”, “guerra contra las drogas”, etc., han sido conceptos utilizados por los gobiernos de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto. Las ambigüedades no solo quedan en una estrategia militar, sino que el uso de conceptos para describir y explicar la militarización del país es tal, que se ocupará en esta investigación dichos conceptos que, si bien no son sinónimos, intentan responder al mismo fenómeno relacionado entre el Estado contra el narcotráfico y sus elementos operativos.

Diversos comentarios, desde posiciones antilegalización, han tenido mayor fuerza para insertarse en la cultura política mexicana, a pesar de que argumentos sólidos no han logrado construir. Las explicaciones parten desde actores políticos, personajes religiosos y una parte de la sociedad que se han mantenido en contra de la regulación de las drogas a pesar de la violencia desmedida, a pesar de que los números no han sido a favor de los ciudadanos<sup>5</sup>.

Desde una comparativa internacional, México se quedó observando cómo es que otras naciones avanzaron y aprovecharon los resultados de políticas que dejaron de castigar penalmente a los consumidores de drogas y, a su vez, el Estado como ente regulador se encargó de vigilar, por ejemplo, la producción de marihuana y procurar, también, que los consumidores tuvieran más y mejores derechos; el ejemplo fue Uruguay, que se convirtió en el primer país que transitó de la penalización a la regulación de la marihuana para fines lúdicos.

Es el sur del continente americano, pero también en el norte los que han dado pasos gigantescos: Canadá en 2018 y algunas entidades de los Estados Unidos decidieron apostar a los beneficios económicos y de salud que podría traer la compra y venta de marihuana —por ejemplo, Colorado en 2012—. Pero es un panorama que también refleja que México no ha sido el gran productor de drogas, como tampoco el mayor consumidor; por el contrario, ha sido el terreno de

---

<sup>5</sup> La opinión pública respecto a la legalización de drogas ha sido diversa: en noviembre de 2018, a través de la Encuesta Nacional sobre legalización y uso de la marihuana y amapola que realizó el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), se mostró que el 70.7% de encuestados estaban en contra de la legalización de la marihuana para fines recreativos. Para febrero de 2020, a partir de la Encuesta Nacional sobre Cultura de la Legalidad y Agenda Legislativa 2019, desde el área de opinión pública del Instituto Belisario Domínguez, concluye que 45.2% de los ciudadanos están a favor de la legalización de la marihuana encaminada al uso médico y recreativo, mientras que el 42.7% se mantenía en contra. El otro 12.1% están desglosados desde un “no sabe, no contesta”, hasta permitir la legalización solamente para uso médico. Así, el documento de investigación menciona que de los que estuvieron a favor, dos de cada tres figuran en una aceptación débil, pues su postura estaba inclinada solamente para la legalización con fines medicinales. La última encuesta por el CESOP sobre el mismo tema fue publicada en mayo de 2020, los datos arrojaron que el 50.5% de los encuestados por teléfono desaprueban la legalización de la marihuana, frente a un 46.3% que tienen la postura de estar a favor del uso de la planta. De manera específica, para uso recreativo, es un 71.1% los que se mantienen en contra de transitar a la legalización para aspectos lúdicos.

confrontaciones, de violencia entre el Estado mexicano y grupos armados, el lugar donde se arreglan cuentas sin importar que los civiles, ajenos al problema, sean los más afectados.

La guerra del Estado mexicano contra el narcotráfico ha permitido que la violencia y la incertidumbre sigan siendo la constante para este país. Frente al reto que emprendió el expresidente Felipe Calderón Hinojosa en 2006, en donde su Estrategia Nacional de Seguridad declaraba que los logros obtenidos durante los años 2006 a 2010 habían sido históricamente buenos. Se ha podido documentar, a partir de investigaciones sólidas<sup>6</sup>, que los resultados cuantitativos —ni mucho menos cualitativos— durante el gobierno panista no fueron los óptimos para México.

La Estrategia Nacional de Seguridad intentaba plantearse como una política de Estado, donde todos los integrantes del gobierno mexicano participaran activamente para el desarrollo de la nación.

La guerra contra el narcotráfico impuesta por Felipe Calderón, buscaba legitimarse desde cualquier ámbito que fuera aceptado por la sociedad mexicana. No bastó dar argumentos claros, pues el lenguaje políticamente correcto que abrazó el expresidente sirvió para admitir que había que hacer algo para erradicar la violencia. Al término de su sexenio les preguntaba a sus detractores: “¿Qué querían

---

<sup>6</sup> Antes del término de su periodo, en el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), en 25 estados del país la presencia del Ejército Mexicano estaba encargada de las policías municipales o agencias estatales de seguridad, esto a pesar de que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2009 había advertido de la necesaria separación entre tareas de seguridad interior —por parte de las policías— y la seguridad nacional —como función de las Fuerzas Armadas—. En los municipios con más homicidios del país, los titulares eran militares. A pesar de la presencia de elementos castrenses no hubo disminución en las cifras de homicidios. Estos datos pueden revisarse en el Reporte de Investigación: “Superar la impunidad: hacia una estrategia para asegurar el acceso a la justicia en México”, del Centro de Investigación y Docencia Económicas, bajo la coordinación de Mariclaire Acosta Urquidi. Otras obras que se pueden revisar: Schedler, A. (2015). *En la niebla de la guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada* (1ª Ed.). México: CIDE-Investigación e Ideas. También: Madrazo, L.A., Calzada, O.R. & Romero, V.J. (2018). La “guerra contra las drogas”. Análisis de los combates de las fuerzas públicas 2006-2011. *Política y Gobierno*, XXV (2), 379-402. Además, se sugiere analizar las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a la Secretaría de la Defensa Nacional (Recomendación 66/2011).

que hiciera?<sup>7</sup> ¿Que los invitara a pasar? ¿Que los saludara? ¿Qué les ofreciera un cafecito? ¿O qué?”<sup>8</sup> Intentaba demostrar que sus estrategias eran las necesarias para combatir a los criminales del país. Y los combatió, aunque los resultados no fueron los que se esperaban.

La guerra no es guerra, es lucha, decía el presidente en el año 2010; cuatro años después de declararla a nivel nacional:

Yo no he usado el término “guerra”. Y sí puedo invitar a que se revisen todas mis expresiones públicas y privadas. Yo no elegí el concepto de guerra. Yo he usado permanentemente el término de lucha contra el crimen organizado y lo seguiré usando (Becerril, 2012).

A pesar de lo dicho por el expresidente, diversidad de notas hacen evidencia del concepto de guerra cuando fue declarada en 2006, pocos días después de haber tomado el poder<sup>9</sup>.

Frente a una guerra donde los ciudadanos se encontraron en incertidumbre, estuvo otra alternativa que el gobierno federal decidió no tomar en cuenta. A pesar de que organizaciones no gubernamentales, expertos en políticas de drogas, y la misma academia, intentaron alzar la voz y ser tomados en cuenta, el Poder

---

<sup>7</sup> En 2015, Luis Astorga presentó el libro que precisamente titularía con esa frase: “¿Qué querían que hiciera?”, que retomaría lo sucedido con la delincuencia organizada durante el gobierno de Felipe Calderón.

<sup>8</sup> Estos cuestionamientos fueron emitidos por Calderón el 11 de febrero de 2012, durante la inauguración del Hospital General Regional No. 200 del IMSS en el Edo. de México. Puede consultarse en: Presidencia Felipe Calderón Hinojosa. (2012, 11 de febrero). El presidente Calderón durante la Inauguración del Hospital General Regional No. 200 del IMSS. [Archivo de video]. Consultado el 09 de abril de 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=4fKZZA6yeCM>

<sup>9</sup> Resulta de interés que en el libro: “Historia de México”, publicado justo durante el periodo de Felipe Calderón (2010); publicado a nivel nacional y escrita la presentación bajo la pluma del presidente Hinojosa, en la página 274, Enrique Krauze redactó: “La guerra del Estado mexicano contra el narcotráfico se inició el 12 de diciembre de 2006, cuando por órdenes del presidente Felipe Calderón fueron enviados a Michoacán 6500 soldados”. Tal parece que el personaje que da la bienvenida a la lectura no tuvo inconveniente con la impresión de 250 000 ejemplares de dicha obra.

Ejecutivo no tuvo reparo en ser observador de los fenómenos sociopolíticos que estaban presentándose, y que los mencionados concedores de políticas públicas y estrategias políticas intentaban hacer evidente de los peligros que la militarización<sup>10</sup>, impuesta por el joven mandato del PAN podría generar.

Los seis años que duró la guerra de Calderón dejaron diferentes cifras: algunas fuentes como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) suman 120 935 homicidios<sup>11</sup>, pero es un dato que no necesariamente sería considerado como exacto<sup>12,13</sup>, pues algunas cifras fueron clasificadas como reservadas antes de finalizar el gobierno panista.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en septiembre y octubre del año 2015, hizo una visita a México y, a partir de dicho encuentro, redactó

---

<sup>10</sup> El concepto de militarización tiene diferentes definiciones, es por ello que, para esta investigación, el significado vaya referente al uso de las Fuerzas Armadas para tareas que son competentes a las policías federales, estatales y municipales. A pesar del debate que hay sobre el uso de dicho concepto para intentar describir y explicar la situación de la guerra contra el narcotráfico en México, este análisis tomará en cuenta a la militarización desde la perspectiva que se tiene a nivel internacional y nacional cuando se trata al caso mexicano y el problema relacionado al narcotráfico, esto es, militarización de la seguridad pública.

<sup>11</sup> La nota original apareció en el Huffingtonpost el 23 de noviembre de 2017, sin embargo dejó de funcionar el link. La asociación civil México Unido Contra la Delincuencia A. C. (MUCD), publicó la nota el mismo día: Hernández, B. (23 de noviembre, 2017). Peña y Calderón suman 234 mil muertos y 2017 es oficialmente el año más violento. México Unido Contra la Delincuencia. Consultado el 09 de abril de 2020. <https://www.mucd.org.mx/2017/11/pena-calderon-suman-234-mil-muertos-2017-oficialmente-ano-mas-violento/>

<sup>12</sup> Méndez, A. (11 de diciembre, 2012). Documentan 136 mil muertos por lucha al narco; “más que en un país en guerra. *La Jornada*. Consultado el 05 de septiembre de 2019. <https://www.jornada.com.mx/2012/12/11/politica/015n1pol>. La cifra que se maneja es de 136 100 muertos, según Líbera, una organización de Italia.

<sup>13</sup> Human Rights Watch (HRW) mencionó en 2011 que, durante los primeros cuatro años del gobierno de Calderón, el gobierno estimaba 35 mil muertes. Este dato puede revisarse en la investigación: “Ni Seguridad, Ni Derechos. Ejecuciones, desapariciones y tortura en la ‘guerra contra el narcotráfico’ de México, en noviembre de 2011. Así, en 2013, la misma organización no gubernamental HRW publicó: “Los desaparecidos de México. El persistente costo de una crisis ignorada”, donde se detalló que a partir de una lista de la Procuraduría General de la República que fue filtrada, quedaba registro de 25 mil nombres de personas desaparecidas durante el sexenio de Felipe Calderón.

un informe<sup>14</sup> donde detallaba el posicionamiento que esta tenía frente a la impunidad que predominaba en todo el país, y que la estrategia de militarizar a México por parte del presidente Felipe Calderón y el subsiguiente mandatario, Enrique Peña Nieto, no brindaba mayor certidumbre, sino al contrario, se había incrementado la violencia y los derechos humanos seguían siendo vulnerables. La preocupación que compartía la CIDH no era ajena a los ciudadanos que han sido observadores de la violencia en las calles: las desapariciones, las torturas y ejecuciones extrajudiciales quedaron redactadas en el informe que fue entregado al gobierno de México.

Aún no se implementaba la Ley de Seguridad Interior en México y la Comisión Interamericana hacía hincapié en lo grave que resultaban las acciones cometidas por los militares en funciones policíacas. Antes de terminar el año 2006, iniciaba una guerra que, hasta el 2015, se contabilizaban más de 80 000 personas muertas<sup>15</sup>. La búsqueda de justicia por parte de familiares de las víctimas queda plasmada en las visitas que la Comisión hizo en menos de una semana de investigaciones en tierra mexicana.

La Organización de los Estado Americanos tiene como órgano principal y autónomo a la Comisión Interamericana y, como autoridad que vigila y promueve los derechos de los ciudadanos, sugiere siempre la buena convivencia entre los individuos. Por ello es que la visita a México fue de relevancia, a pesar de que el gobierno mexicano no estuviera de acuerdo con las peticiones brindadas por dicha Comisión.

La visita no resultó agradable para la nación mexicana, y declararon que el informe de la CIDH no reflejaba, de manera general, la situación que atravesaba el

---

<sup>14</sup> Las observaciones para México se pueden consultar en: OEA. (2 de octubre, 2015). Observaciones Preliminares de la Visita in Loco de la CIDH a México. OEA. Consultado el 05 de abril de 2020. <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/112A.asp>

<sup>15</sup> Este dato se puede localizar en: CIDH pide a México "romper el ciclo de impunidad imperante". (02 de marzo, 2016). *Expansión*. Consultado el 09 de abril de 2020. <https://expansion.mx/economia/2016/03/02/cidh-pide-a-mexico-romper-con-impunidad-de-violadores-de-dh>

país. México reconoció las observaciones, pero las minimizó al punto de considerar que la Comisión no contaba con datos que pudieran brindar, con mayor nitidez, resultados generales y que solamente eran focalizados y, por ello, no reflejaban la situación real de la nación. La crítica mexicana estaba sustentada en que el informe estuvo respaldado en solamente seis de las 32 entidades federativas del país, siendo este motivo de desacuerdo.

De manera general, el gobierno sucesivo al de Felipe Calderón siguió con la misma estrategia, pues Enrique Peña Nieto, desde que llegó al poder en 2012 no bajó la guardia frente al narcotráfico. La guerra no se terminó, la delincuencia organizada no sufrió golpes cualitativos y los militares no regresaron a sus cuarteles.

A partir de este escenario, se analiza brevemente la —extinta— Ley de Seguridad Interior y la —reciente— creación de la Guardia Nacional. Cuáles fueron los motivos que originaron la creación de dichas normas propuestas por diputados y senadores mexicanos. Además, se avanzará cronológicamente sobre la iniciativa que tuvo como finalidad la regulación de las Fuerzas Armadas, y que después de algunos planteamientos tomara la fuerza necesaria para plantearse, desde algunos círculos políticos, como una propuesta que adquiere un marco legal de actuación.

Las causas de la guerra contra el narcotráfico podrían ser varias, entre ellas, el incremento en corrupción desde gobiernos locales y estatales por parte de actores políticos que mantuvieron —y posiblemente mantengan— relaciones (in)directas con algunos cárteles de delincuentes que, entre otras cosas, se dedicaban —o se dedican todavía— a la venta de drogas.

El Estado ha tomado en consideración, desde hace algunos años —con mayor hincapié en 2016—, la propuesta de ley que va encaminada a otorgar el marco legal necesario para que las fuerzas castrenses puedan actuar —como lo han hecho desde hace más de diez años pero de manera ilegal— frente a la delincuencia, aunque no necesaria ni únicamente a lo relacionado a las drogas ni a los que cometen delitos en torno al consumo de estupefacientes, sino a la disidencia

social de forma general, principio que, desde el derecho, cualquier ciudadano podría llevar a cabo.

## **[II] El interés (y la necesidad) de analizar a la seguridad desde la academia**

Esta investigación surge por la necesidad de brindar respuestas a preguntas que nacen desde las ciencias sociales, con mayor detenimiento, la Ciencia Política.

La politología, al ser una disciplina<sup>16</sup> que se encarga del análisis de la convivencia de los ciudadanos y su regulación desde diversas reglas institucionales, se vuelve pertinente cuando a partir de las tres dimensiones de la política<sup>17</sup> se puede observar que un fenómeno sociopolítico<sup>18</sup> puede tener diferentes maneras de análisis, donde distintos sujetos —principalmente la sociedad, el gobierno y las Fuerzas Armadas—, desde su campo de estudio y posición social, pueden aportar más y mejores argumentos que motiven a una mayor claridad cuando de examinar un fenómeno sociopolítico se trata.

El método comparativo, al ser propio de las ciencias sociales —y con mayor agudeza en la Ciencia Política—, permitirá el cuidado sobre el análisis sistemático

---

<sup>16</sup> El politólogo José Ramón López Rubí Calderón (2009), tiene a la Ciencia Política como una: “disciplina dedicada a la descripción y explicación causal de fenómenos políticos a través de teorías y métodos con el fin de lograr generalizaciones, de base empírico-histórica, válidas y útiles”. Así, la Ciencia Política es una disciplina considerada ciencia a partir de los conocimientos generados por el método científico. Giovanni Sartori (2002) considera a la Ciencia Política como ciencia “en cuanto al método, pero práctica en cuanto a los fines”. Ambas finalidades (el fin práctico y el fin científico) se mantienen vinculados en la Ciencia Política, pero si se carece —según Sartori— de conocimiento válido y objetivo, entonces el fin práctico no existe.

<sup>17</sup> Sin mayor detenimiento: la estructura (polity), donde tienen cabida las instituciones y las diversas reglas que llevarán a plenitud el orden institucional de un sistema político; el proceso (politics), que a partir de la existencia de relaciones sociales se entiende la existencia de dedicarse a la política —acción de ejercerla—, el resultado (policy), que sería la dimensión donde aparecen diversas actividades que sirven para el beneficio social. Las políticas públicas aparecen como curso de acción para atender un problema público reconocido por la sociedad, allí germina la policy.

<sup>18</sup> Visto como esa relación entre lo social y lo político, ambas esferas inherentes cuando intervienen para entender más y mejor un fenómeno específico en un contexto político delimitado.

para que, a partir del procedimiento científico, se puedan plantear generalizaciones como fin último. Se busca, pues, verificar o falsificar la hipótesis planteada más adelante (apartado V, “sobre la premisa hipotética”).

Para motivos de esta investigación, se plantea que el uso de la (extinta) Ley de Seguridad Interior y la reciente Guardia Nacional tienen efectos directos en la categoría analítica de seguridad interior —con referencia a las características politológicas— que se analizará en el transcurso de este trabajo.

### **[III] Sobre las preguntas centrales de la investigación**

Se plantean una gama de preguntas que sirvan como lance pedagógico; esto para acercarse con mayor claridad al análisis amplio de los temas pertinentes en esta investigación: ¿Cuáles son las características politológicas que desde la perspectiva de la seguridad interior generaron el surgimiento de la ley de Seguridad Interior y la Guardia Nacional en México durante el periodo 2016-2019 como respuesta de defensa de la soberanía del Estado?

Es una pregunta que se intenta responder desde la Ciencia Política, bajo la observación de los fenómenos sociales en cuestión. La seguridad nacional, —la creación del concepto de— la seguridad interior, los derechos humanos, el narcotráfico y la violencia, serán ejes rectores para el análisis y posible respuesta a la pregunta principal. Dicha interrogante, toma la primera posición, pues será la que vislumbre detalles que solamente desde la academia puede tener mayores argumentos sólidos. Y será la misma pregunta la que logre dirigir un mejor sentido de importancia en la investigación.

El capítulo uno, intentará responder a la pregunta: ¿cuáles son los elementos que consideran a la seguridad interior como mecanismo de defensa de la soberanía nacional en el marco de la actuación del Estado como garante del sistema político contemporáneo? Esto, a partir del análisis del concepto de seguridad de una manera global, entendido como la seguridad nacional, y tomado en cuenta desde la

iniciativa de 1983, generando la reforma constitucional al Artículo 26, promulgada por Miguel de la Madrid y que diera paso al Plan Nacional de Desarrollo.

El segundo capítulo responderá a la pregunta: ¿Cómo se operacionaliza la soberanía<sup>19</sup> nacional a partir de la seguridad interior y las Fuerzas Armadas? A partir de este cuestionamiento se analiza el papel del Estado respecto a la seguridad, y es donde la participación de los diferentes sujetos de investigación hará presencia objetiva. Además, los diferentes acontecimientos sociopolíticos y castrenses permitirán la identificación de cómo se ha operado políticamente en el territorio mexicano con la finalidad de que la soberanía de la nación no pierda créditos de certidumbre.

La tercera pregunta que se plantea para el tercer capítulo es: ¿Cuáles han sido los cambios desde el orden jurídico para otorgar un marco legal más amplio a las Fuerzas Armadas para que puedan actuar en ámbitos de seguridad pública? Los acontecimientos acaecidos a partir de la guerra contra el narcotráfico, el incremento de la delincuencia organizada y los niveles de corrupción desmedidos, han generado mayor incertidumbre en la sociedad mexicana. Todo indica que este escenario y el apresuramiento político en turno (2006), llevó a plantear que las Fuerzas Armadas intentaran hacer las veces respecto a funciones de las policías locales, estatales y federales, por ello se pretendió en varios momentos las modificaciones legales necesarias para brindar un marco jurídico a las fuerzas

---

<sup>19</sup> Para esta investigación, la soberanía puede ser entendida desde dos tipos: la soberanía interna y la legal internacional (Krasner, 2001), en tanto que la primera analiza al Estado y los alcances que tiene para regular todo lo política y gubernamentalmente regulable, desde las fronteras hacia adentro; mientras que, desde la soberanía legal internacional, se mantiene el reconocimiento entre Estados con autodeterminación propia. Desde la perspectiva de Krasner, la soberanía sufre una aguda crítica en tanto que la convivencia entre los Estados se mantiene distante de la categoría analítica de soberanía, pues la autoridad de un territorio y su reconocimiento internacional quedan ajenos como futuro objetivo si las decisiones de los gobernantes no transitan por el reconocimiento legítimo y legal de los Estados. Lo que queda después de esto, según Stephen Krasner, es el reconocimiento de dichos Estados, pero desde intereses ajenos —de los gobernantes—, situando a la soberanía como mero protocolo internacional. Una *hipocresía organizada*, desde la óptica del catedrático de la Universidad de Stanford. Un análisis de esto puede revisarse en el capítulo dos de esta investigación, donde las intervenciones de los Estados Unidos en países sudamericanos han sido porque atentaban contra sus intereses —cualesquiera que sean estos— y no por ayudar a otras naciones.

castrenses. En el tercer capítulo se abordarán los cambios cronológicos en materia legislativa, que llevaron a la reciente creación de la Guardia Nacional y su antecedente, la Ley de Seguridad Interior.

#### **[IV] Objetivos de la investigación**

El objetivo general de la investigación consiste en describir y explicar, desde la Ciencia Política, los fenómenos sociopolíticos que llevaron a proponer la Ley de Seguridad interior y la reciente creación de la Guardia Nacional desde el año 2016 al 2019.

Específicamente, los objetivos particulares de esta investigación buscarán analizar a la seguridad interior como mecanismo de defensa de la soberanía nacional en el marco de la actuación del Estado, como garante del sistema político contemporáneo. Son pues, las aproximaciones del capítulo primero de esta investigación. El segundo capítulo relatará cómo se ha generado la expansión del narcotráfico en México y el papel que el Estado ha tenido para la preservación de la soberanía nacional; además, se puntualizará en algunos pasajes sociopolíticos importantes que describan el curso que se ha seguido a partir de acciones políticas para intentar combatir el tráfico de drogas y al crimen organizado. Así, el segundo objetivo será describir y explicar la función del Estado frente a la preservación de la soberanía nacional en el contexto del actuar de las Fuerzas Armadas a través de la seguridad interior. El tercer capítulo abordará la parte jurídica relacionada a las diversas iniciativas que se han propuesto para otorgar un marco jurídico de actuación a las FFAA. En el mismo sentido, la oposición a dichas propuestas por parte de la sociedad civil y organizaciones internacionales que han fijado una postura anti militarización de la seguridad pública. Se analizarán, entonces, las iniciativas de ley y los posibles riesgos que se observan desde el ámbito civil. Así pues, se procura describir y explicar la relación que guarda la militarización de la seguridad pública frente a la seguridad interior. Es por ello, que ésta última parte también se hará referencia a la transición de la Ley de Seguridad Interior a la

Guardia Nacional, dando como resultado la ampliación de facultades a las Fuerzas Armadas, la vulnerabilidad y debilitamiento de las policías locales y la intervención y establecimiento legal de la militarización de la seguridad pública.

#### **[V] Sobre la premisa hipotética**

Las características de la seguridad interior están relacionadas con la estabilidad social, la seguridad de los ciudadanos y el respeto a los derechos humanos, elementos ratificados en las leyes de Seguridad Interior y Guardia Nacional en México (2016-2019). Dicha estabilidad social, se hace a costa de la seguridad ciudadana y el reconocimiento real del respeto a los derechos fundamentales, lo cual ha implicado un desbalance del gobierno.

Las leyes de Seguridad Interior y la Guardia Nacional, surgen como uno de varios resultados de la fallida guerra contra el narcotráfico y las drogas y, en general, de la delincuencia y violencia en México. Generando la militarización de la seguridad pública en el país y dejando de lado la profesionalización de las policías municipales, estatales y federales.

#### **[VI] Hallazgos confirmados e indicados**

Los hallazgos confirmados que se han reunido permiten el reconocimiento de varios elementos y situaciones:

1. El incremento de la violencia a partir de la participación de las Fuerzas Armadas ha sido constante desde la guerra contra el narcotráfico.
2. El insuficiente interés en despenalizar, legalizar y regular el consumo, venta y producción de drogas hoy ilegales ha generado mayores problemas sociales.

3. Las políticas que han intentado erradicar la proliferación y el consumo de drogas y el ataque directo a la delincuencia organizada no ha beneficiado a los ciudadanos, pues los resultados cuantitativos no reflejan mayor certidumbre a la sociedad y debilitamiento de los —por ejemplo— cárteles de drogas.

Los hallazgos indicados que se emiten en la investigación hacen referencia a que, a pesar de que los ciudadanos han brindado la aprobación y legitimidad del actuar de las Fuerzas Armadas frente a actividades de seguridad pública, los grupos delictivos siguen vigente en su actuar ilegal y la violación a derechos humanos es la constante.

Durante 14 años de participación de las FFAA en tareas de seguridad pública no ha generado estabilidad en y para la sociedad mexicana; el ímpetu por fortalecer la seguridad interior en México no ha sido consolidado. Se otorga el beneficio de la duda, pero es posible y probable, que este hallazgo sea confirmado por los resultados que se han producido.

Además, otro hallazgo indicado consiste en el evidente debilitamiento de las policías estatales y locales, pues la nimia participación de estas y la reducción presupuestal, ha generado que las entidades federativas generen menor interés en ellas, pues consideran, aparentemente, que la llegada de la Guardia Nacional, no requerirá de mayores aportes económicos y de derechos a sus propias policías.

Por último, si bien a estas alturas no se puede precisar lo que sucederá en los siguientes cinco años del gobierno de López Obrador respecto a la amplitud de actividades a las fuerzas castrenses, no hay expectativas para se pueda inquirir que los problemas que enfrenta la seguridad interior se resuelvan con la reciente creación de la Guardia Nacional pues, no se puede dejar de lado, que gobiernos anteriores han utilizado a las Fuerzas Armadas y no se ha dado ningún golpe eficaz a la delincuencia organizada.

## [VII] justificación del proyecto

El aporte cualitativo de esta investigación para la Ciencia Política parte desde el análisis del sistema político mexicano en el régimen democrático de México. A partir de este contexto, es necesario analizar la violación a los derechos fundamentales que todos los ciudadanos deben tener y que el Estado tendría que procurar, garantizar y proteger. Sin embargo, antes de la aplicación y durante la creación de dichas leyes (L.S.I. y Guardia Nacional) se ha observado la vulnerabilidad de las instituciones políticas, esto es: que las reglas del juego democrático pueden cambiar en detrimento de los habitantes de la nación.

Diversos partidos políticos, así como una gran parte de la sociedad mexicana, han aceptado la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el crimen organizado. A pesar de las estadísticas de confiabilidad al Ejército, también existe el aumento de violencia y muertes en todo el país.

Las policías no han logrado establecer el orden necesario para una sana convivencia, es por ello, y por otros argumentos más, que es pertinente realizar un análisis a las decisiones que se han tomado desde los actores políticos y bajo la legitimidad de una parte considerable del pueblo mexicano.

A pesar de que la sociedad civil mantiene una posición que no brinda empatía hacia políticas de militarización de la seguridad pública, y que desde una ética ciudadana plantean sus puntos de opinión —pese a que los medios de comunicación otorgan mínima cobertura sobre dichos comentarios—, los escenarios políticos actuales, donde suceden las violaciones a derechos de los ciudadanos, requieren aportes científicos que provengan de la academia. Es por ello que se pretende conducir esta investigación a partir de argumentos sólidos, y que permita brindar más y mejores soluciones<sup>20</sup>, que evidencien, entre otras cosas,

---

<sup>20</sup> En el tercer capítulo se abordarán las posibles y probables soluciones. Pero se sostiene, por ahora, la idea de que la profesionalización de las policías municipales y estatales brindaría un contexto de mejoras para la sociedad y, en general, a las tareas de seguridad necesarias para el caso mexicano. De igual manera, se

la falta de compromiso político para intentar resolver democráticamente diversos problemas que han sido alertados por organismos civiles, especialistas e investigaciones académicas. Esta es, pues, la justificación del proyecto.

---

propone la transición de un régimen punitivo a un escenario con posibilidades de una mejor regulación sobre drogas hoy ilegales, con el fin de quitar —tanto como sea posible— poder a grupos delictivos.

## Capítulo 1

### La seguridad interior como un objetivo central de un sistema político contemporáneo

#### 1.1 La seguridad como objeto de estudio desde las ciencias sociales

La necesidad de desarrollar más y mejor a la Ciencia Política desde la academia podría ser la prioridad, si es que se desea entender y reflexionar sobre dicha disciplina —y los beneficios que esto puede traer—. A pesar de ello, se nada contra marea, contra diferentes mareas, porque la constante que circula alrededor del estudio de la mencionada ciencia social se vislumbra con acercamientos de contradicciones diarias, de falsos supuestos y de una gama amplia de teorías de conspiración que, además de no aportar para la ciencia, pueden llegar a confundir a más de un estudiante que intente acercarse inocentemente.

Diferentes elementos aparecen cuando se intenta describir y explicar fenómenos sociopolíticos. Por ello, la creación de hipótesis toma relevancia cuando se busca aportar ideas que brinden respuestas que se puedan verificar —o refutar desde el racionalismo crítico popperiano—. No es asunto menor, puesto que será pieza necesaria al momento de analizar algún acontecimiento y crear prospectiva sobre algunos análisis previos.

Aníbal Pérez (2007) expone que la hipótesis debe contener tres elementos: una variable dependiente (fenómeno que se busca explicar “Y”), una o más variables independientes (factores explicativos “X”) y, por último, una relación causal que podría vincular a ambas. El método comparativo, según Pérez Liñán, buscará verificar dicho proceso. Pero, entonces, ¿qué significa comparar desde las ciencias sociales?

Para responder a la pregunta anterior, se pueden retomar los análisis que ha planteado Giovanni Sartori (1999) respecto al concepto comparación, como unidad básica y sus implicaciones desde el ámbito social. Así pues, para el florentino, la comparación “es un método de control de nuestras generalizaciones... o leyes del

tipo si...entonces...". Si lo que se quiere es comparar, entonces se deduce que son inherentes otras acciones, como: comprender, describir y explicar, pero también interpretar. Sartori sugiere un mayor acercamiento a la descripción de comparar: "parangonar sirve para controlar —verificar o falsificar— si una generalización (regularidad) se corresponde con los casos a los cuales se aplica". Por ello, el científico social se nutre de conocimientos más sólidos cuando comparar se hace parte de su —en sentido positivo— cotidianidad académica. El método comparativo es, pues, la puerta que le podrá brindar mayores explicaciones de lo social; entender lo que sucede en otros lados y diferenciarlo con lo que existe en su entorno.

¿Qué se puede comparar? De manera asequible, la respuesta podría ser: todo. Y es que el argumento que emerge después de esta afirmación casi dogmática es que en el momento en que se plantean dos objetos, a pesar de sus claras diferencias, se tiene que comparar en primer momento, para que después se dé como resultado una gama de diferencias entre sí. Pero no otorgar dudas y objeciones a esta respuesta podría llevar a perder el tiempo en comparar cualquier sujeto (u objeto) de investigación. La pregunta, como lo sugiere Giovanni Sartori, tendría que llevar más elementos: "¿qué es comparable respecto a qué propiedades o características? Y ¿qué no es comparable respecto a qué otras propiedades o características?"; de este modo se evita hacer comparaciones que no brinden resultados relevantes: comparar una roca con un humano, al menos desde las ciencias sociales, no adquiere una necesidad prioritaria. A partir de esto, es cuando los elementos existentes en una sociedad, por ejemplo, se deben clasificar: sujetos de investigación, objetos de investigación, contexto social, coyuntura política, sistema político, régimen de gobierno, etc. Porque el clasificar permite, en un primer momento, observar un amplio universo y, a partir de ello, desmenuzar cada uno de sus componentes y poder analizar que no todo lo existente debe ser agrupado en un todo, sino que, al clasificar, se pueda observar que los mismos elementos que en un principio se van agrupando también adquieren la característica de exclusión frente a otros que no comparten los mismos elementos.

Cuando se ha comparado, se analiza que los elementos pudieron ser clasificados a partir de sus características y que las generalizaciones no aplican

para todos los sujetos u objetos de estudio. Por ello, la importancia de la Ciencia Política.

## **1.2 La Ciencia política y la opinión pública contemporánea frente a la seguridad**

La Ciencia Política sigue siendo una ciencia joven<sup>21</sup>, pero en un sentido positivo, esta ciencia no pierde relevancia cuando lo que se intenta es entender lo que sucede en la vida sociopolítica.

Es una ciencia que permite describir y explicar fenómenos políticos que son inherentes a la sociedad. A partir de la observación se pueden analizar diversos objetos y sujetos, los cuales se estudian para realizar generalizaciones.

El mundo de las ciencias es tan amplio porque amplio es lo que se quiere indagar, y es que el comportamiento humano, las relaciones sociales y la lucha por el poder, son piezas necesarias a estudiar desde diversas ciencias, por ello el análisis y las aportaciones que surjan desde la Ciencia Política.

El espacio público, según Habermas (1996), es el escenario donde las personas privadas se reúnen en calidad de público<sup>22</sup>, es entonces —y no solo allí— donde se puede estudiar la importancia de la opinión pública, porque es una de varias máscaras que el ser humano puede utilizar para hacerse sonar, para evidenciar su existencia y la importancia que esto tiene cuando de emitir su voz (y voto) se trata, y cuando la lucha por el poder desde al lado se busca, pues los que

---

<sup>21</sup> Se hace referencia al caso mexicano, porque mencionar a Europa y Estados Unidos tendría que ir por otro lado: haciendo (posiblemente) historiografía del desarrollo de la Ciencia Política.

<sup>22</sup> Jürgen Habermas profundiza en esta idea y la dota de más elementos que contribuyen al desarrollo de la opinión y el espacio públicos: considera desde esta perspectiva la importancia de los medios de comunicación, que permiten evidenciar la crítica resultante de los ciudadanos hacia sus (futuros) dirigentes. El público mantiene la capacidad de razonar y reflexionar, esta es una máxima desde el espacio público de Habermas y se puede encontrar en: Habermas, J. (01 de agosto, 1996). El espacio público. *Nexos*. Consultado el 09 de abril de 2020. <https://www.nexos.com.mx/?p=7938>. Con la traducción al español de José María Pérez Gay.

hacen política, los que ocupan la máscara de luchar por el poder tienen, desde la democracia, que acercarse a lo que opinan los ciudadanos<sup>23</sup>. Entonces, la Ciencia Política observa el fenómeno, sin necesidad de pertenecer a los actores políticos en turno. La ciencia de la política está presente en los fenómenos sociales para observarlos y crear escenarios posibles.

El politólogo es diferente al político, eso ya ha quedado claro desde la politología, pues sus objetivos son distintos entre actor político y el estudioso de la ciencia de la política. Por ello, la Ciencia Política ha permitido brindar más y mejores aportes que permitan un mejor entendimiento de la vida sociopolítica.

Las funciones del espacio público no han caducado, y es que entre ellas están: el derecho a la libertad de opinión, de asociación, de reunión, el derecho al voto, etc. El desarrollo de los medios de comunicación permite que los derechos por los que se lucha sean cada vez más evidentes<sup>24</sup>, aunque no necesariamente se ganan batallas con la amplitud de dichos medios. Pero tampoco, como en algún momento lo decía Habermas, los nuevos medios de comunicación están diseñados para impedir la réplica del receptor; si bien es cierto que el intercambio de gustos e inclinaciones son la constante, tampoco eso hace que el consumidor de medios se vea limitado para poder expresarse, puesto que actualmente el consumo es tan amplio como las necesidades y deseos que los clientes tengan. Pero también se observa que el público, a pesar de tener más herramientas de información no logra —no de manera general, pero sí como tendencia— entablar argumentos sólidos a

---

<sup>23</sup> El consumo de drogas ha sido un tema que puede tener preocupaciones similares a las de la inseguridad pública y los problemas económicos debido al desempleo. No solo en México, los ciudadanos cuando emiten su opinión en medios de comunicación, ven estas dificultades como parte del vivir diario en la sociedad.

<sup>24</sup> Redactando estas líneas, aparece en la BBC de Londres, en su Servicio Mundial, la renuncia forzada del Gobernador de Puerto Rico, Ricardo Rosselló (julio de 2019), donde la presión social motivó al político a retirarse y culminar su cargo el 2 de agosto del mismo año. Diversos motivos causaron tal situación, pero los ciudadanos protestaron por temas relacionados a comentarios homófobos y misóginos por parte de Roselló, cosa que para estos tiempos ya no tiene cabida un discurso anti derechos humanos. Nota periodística: Bermúdez, Á. (25 de julio, 2019). "Ricky" Rosselló, el gobernador de Puerto Rico que dimitió por el escándalo del chat homóforo y misógeno. *BBC*. Consultado el 09 de abril de 2020. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49041045>

la hora de criticar y proponer<sup>25</sup>. No se pretende generalizar, pero dos argumentos no se sostienen: que los tiempos actuales permiten estar mejor informados por el simple hecho de tener más y mejor tecnología y, también, que la televisión dejó de ser importante como un medio que puede participar en la modificación de la opinión pública. A pesar de que la televisión ha sido criticada respecto a sus contenidos, no se ha logrado eliminarla como medio de comunicación masivo, donde el televidente (por cierto) no tiene manera de réplica directa.

Karl Popper, en 1991, comentaba en una entrevista dos ideas interrelacionadas para este momento: por un lado, la libertad y la censura, y por el otro, el Estado de derecho. La referencia parte de la premisa de que observa tres prioridades, donde lo principal es la paz entre las sociedades civilizadas, pero también tiene a consideración la explosión demográfica frente a la destrucción del medio ambiente y, por último, la educación respecto a la libertad y la censura. La televisión, para Popper, forma a los individuos con grandes cantidades de violencia, es por ello que bajo su consideración aparece la censura, esto como un elemento que, a pesar de todo, puede coexistir desde la democracia y el liberalismo. Existe empatía frente a censurar, porque en palabras de Karl: la “libertad depende de la responsabilidad” pero, además:

El Estado de derecho está allí ante todo para evitar la violencia —en realidad, ésa sería una buena definición. No puedo, según la ley, comenzar a golpearlo a usted. La libertad de mis puños está limitada por leyes que hacen que golpearlo a usted en la nariz sea ilegal. Ésa es la idea fundamental del Estado de derecho. Y cuando permitimos que la aversión general a la violencia se

---

<sup>25</sup> Por ejemplo: la pena de muerte y los linchamientos siguen siendo temas aceptados en algunos séquitos de seguidores que se muestran a favor del castigo corporal. El partido Verde Ecologista de México se ha mostrado a favor de matar a presuntos delincuentes. Estas propuestas han sido publicadas mientras ha intentado que los ciudadanos voten por sus candidatos. En el diario El Universal puede leerse una propuesta reciente sobre el tema: Jiménez, H. & García C. (26 de febrero, 2020). Propone partido verde pena de muerte ante delito. El Universal. Consultado el 08 de abril de 2020. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/propone-partido-verde-pena-de-muerte-ante-delito>

quiebre y se supere, en realidad minamos el Estado de derecho y el acuerdo general de que se debe evitar la violencia. Minamos nuestra civilización<sup>26</sup> (Popper, 1991, p. 55).

Una diversidad de acciones sociales se presenta en el actuar diario de los individuos, y cuando se trata de hacer política a partir de las demandas de los ciudadanos, la vida colectiva se hace evidente en cada coyuntura electoral. La necesidad de ser escuchados por los demás es la continua tarea que, de manera a veces indirecta, sucede y resulta importante para el funcionamiento de cada sociedad.

En México, diversos problemas han echado raíces y se han diversificado a lo largo del territorio y, a pesar de que hay alternativas que puedan disminuir o no incentivar al crecimiento de dichos problemas, no se han tomado en cuenta desde un espacio donde participe activamente la sociedad, los actores políticos, las Fuerzas Armadas (FFAA) y especialistas en diversos fenómenos sociales. Mucho de lo relativamente poco que se ha hecho en este país, para intentar dialogar y buscar soluciones, ha sido minimizado y poco valorado: cuando se intenta llevar a debate algunos casos relacionados a derechos humanos, no se toma en cuenta a medios de comunicación y sociedad civil, y cuando se permite la entrada y participación de éstos, a veces el resultado queda en un intento de bondad política, pues poco es lo que pueden aportar desde la sociedad civil cuando se brinda el mínimo de tiempo para poder expresarse<sup>27</sup>, como poca es la información que se

---

<sup>26</sup> Popper hace un análisis agudo respecto a la televisión, aunque de pronto extrema sobremanera cuando considera que el deterioro social se debe a la violencia diaria que emite dicho medio de comunicación, y más cuando no encuentra otro elemento equiparable de donde pueda surgir dicha violencia. A pesar de ese exabrupto, resulta pertinente el énfasis que hace cuando tiene a la televisión como un medio con gran poder sobre los individuos y que, de no existir restricciones —quizá se refiere indirectamente al concepto de censura— el escenario posible se torna con más elementos que posibiliten el extenso alejamiento de la civilización. Lo que queda, después de esto, es más violencia.

<sup>27</sup> Más adelante se abordará esta idea, sin embargo, se anticipa un dato: el 8 de julio de 2019 se llevó a cabo la Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), donde la participación de la sociedad civil se vio limitada a poder hablar solamente cinco minutos, con un único representante, además, el comisionado de derechos humanos, Luis Raúl González Pérez, de igual forma fue acotada su participación. Francisco Rivas, director general del Observatorio Nacional Ciudadano, ha participado en las sesiones que desde enero (2019)

puede adquirir cuando los medios de comunicación quedan limitados a mostrar lo que la clase política considere pertinente, y la limitación de participación a la sociedad civil es también reducida, entonces, lo que queda, es la comparación de logros y resultados que de diversas vías gubernamentales, medios públicos y privados de información puedan brindar.

La violencia en México ha sido uno de varios problemas analizados por especialistas y organizaciones civiles, y lo que se ha observado es que el incremento es proporcional a las estrategias fallidas por parte de los gobiernos que han transitado en poco más de una década. Esto motiva a poner un punto de partida y, para este análisis, se inicia en el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012); luego continuará con su sucesor, Enrique Peña Nieto (2012-2018), y terminará en el primer año de gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2019). Sin embargo, el énfasis de la investigación se centrará en dos políticas creadas en términos de seguridad interior: la Ley de Seguridad Interior (L.S.I.)<sup>28</sup>, durante el sexenio de Peña Nieto y la reciente creación de la Guardia Nacional (G.N.), ampliación en el marco jurídico a las Fuerzas Armadas otorgado por la administración de López Obrador. Además, se vincularán tres actores necesarios para el análisis sociopolítico: el gobierno, entendido como gobierno federal, gobiernos estatales y locales; también, las FFAA (Ejército Mexicano, la Fuerza Aérea Mexicana y la Armada de México) y, por último —y no menos importante—, la sociedad, que toma partido entre otras formas desde la sociedad civil y los organismos autónomos.

---

se llevaron a cabo por parte del CNSP, y ha evidenciado la mínima importancia que desde el gobierno federal se tiene para la sociedad civil. Dichos eventos han sido mero protocolo, sin importar lo que venga de los ciudadanos. El análisis sobre esta sesión se puede consultar en: Foro tv. (09 de julio, 2019). Análisis de la sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública [Publicación en un foro online]. Mensaje publicado en <https://noticieros.televisa.com/videos/analisis-sesion-consejo-nacional-seguridad-publica/>

<sup>28</sup> De manera breve se analizará lo referente a la Ley de Seguridad Interior, pues ha perdido relevancia durante el transcurso de esta investigación en tanto que se abrogó hace menos de un año (17 de octubre de 2019), pero es menester nombrarla, pues, como se mostrará a lo largo del análisis, fue un momento de interés para el uso de las Fuerzas Armadas y las acciones correspondientes a la seguridad pública.

**Tabla 1. Principales actores sociopolíticos que participan (in)directamente en la seguridad de México**

<b>Actores</b>	<b>Funciones</b>	<b>Finalidad (Categorías)</b>
Gobierno	Permanencia	Democracia
Fuerzas Armadas	Defensa	Soberanía
Sociedad	Bienestar	Derechos humanos

Fuente: Elaboración propia.

Es necesario reconocer a los tres actores, pues se busca integrarlos tanto como sea posible, para poder recuperar diferentes perspectivas, posiciones y testimonios que están relacionados a la categoría de seguridad interior. Se intenta trabajar con tres actores diferentes, para que en función del método comparado se pueda dar cuenta de la validez o adecuación que las políticas relacionadas a seguridad han sido implementadas en el país, y la disposición y aceptación que los tres sujetos mencionados tengan sobre ello. La importancia de esta investigación y el análisis politológico parten precisamente de estas características.

Al observar que la violencia se ha incrementado a partir de la guerra contra el narcotráfico, resultado de sacar de los cuarteles a los militares para tareas de seguridad pública, ha sido pertinente escuchar lo que especialistas en seguridad nacional, en derechos humanos y en políticas de drogas han aportado desde y para las ciencias sociales.

### 1.3 El sistema político y la seguridad

El caso mexicano, respecto al análisis de seguridad, requiere precisar en elementos pilares que fungen como las instituciones de mayor trascendencia en el Estado nacional. Es por ello, que el análisis del sistema político brinda aportes precisos para describir y explicar a la seguridad, vista como una categoría donde intervienen diversos sujetos sociopolíticos y que interactúan de manera directa o indirecta, en tanto su desarrollo o en detrimento de esta.

Hablar de sistema político remite a pensar en David Easton (1965) y su modelo de sistema político, donde *inputs* y *outputs* interactúan, pues en la posición de entradas se encontrarían los apoyos y las demandas sociales, mientras que por las salidas estarían ubicadas las medidas y decisiones obligatorias y dichas funciones conviven en un circuito dinámico. Resulta pertinente el modelo que plantea el politólogo Easton, donde a partir de un cambio que va siendo dinámico, se van coordinando los intereses que cada sociedad tenga y que todo esto pueda transitar tanto como sea posible a generar acciones y decisiones. El proceso de entradas y salidas no se detiene.

Estudiar al sistema político permite la observación de otras categorías que interactúan con los sujetos —y objetos— formadores de un sistema, por ejemplo, las instituciones<sup>29</sup>, las creencias y los valores de una sociedad pertenecen directamente a un sistema que es dinámico desde su formación. En este orden de ideas, no se deja de lado las aportaciones de Bertalanffy (1976) y su multicitada obra de la *Teoría general de los sistemas*, porque la vigencia de sus aportaciones sigue siendo pertinente cuando de llegar a generalizaciones se refiere, cuando de buscar reglas operacionales se debe, y en las ciencias sociales permanece el voltear los ojos a otras ciencias que abonan a la teoría. El sistema político es

---

<sup>29</sup> Ya se ha hecho referencia a las instituciones en la introducción de este trabajo y, se mencionaba, que North hace referencia a las “reglas del juego en una sociedad”, pero vale retomar la categoría para mencionar que las instituciones, según Roland Czada, en el Diccionario de Ciencia Política, considera que “son sistemas de reglas sociales que regulan el comportamiento y generan seguridad de expectativas”, además, “[...] bajo estos conceptos se entienden las constituciones políticas, todo el sistema de orden garantizado por el Estado, las Leyes y sus contenidos reguladores, así como la estructura organizativa del Gobierno y de la administración” (Czada, 2016, p. 721).

observador de los sujetos y cómo funcionan, porque todos los elementos pertenecen al mismo sistema: las entradas, los procesos y las salidas son inherentes a todo sistema político; pero los cuestionamientos sobre cuáles elementos (que aparecen en el sistema), mediante qué procesos —los cómo— y qué salidas hay son los que hacen que el estudio brinde más y mejores aportes a la teoría.

Ahora bien, ¿la población está satisfecha con las respuestas que se emiten desde las autoridades políticas frente a las demandas constantes en cuestiones sociopolíticas? La respuesta provocará una gama amplia de cuestionamientos que intentarán ser analizados tomando en cuenta a los tres sujetos de investigación, pero con mayor énfasis, a partir de los ciudadanos y la sociedad civil. Pensando en Easton: ¿el escenario mexicano se perfila para un sistema político estable o existe una evidente disfuncionalidad?

La seguridad ha experimentado cambios, esto según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):

[...] esta noción giraba en torno a la defensa de intereses neurálgicos de los Estados, como la soberanía y la autonomía. No obstante, al menos tres aspectos de esta definición se han cuestionado internacionalmente: la idea de que seguridad equivale a la seguridad nacional o a la seguridad del Estado ante posibles agresiones externas; la creencia de que las amenazas a la seguridad son principalmente militares, y la visión de que tales amenazas tienen un carácter objetivo que permite identificarlas, independientemente de las consideraciones políticas que las rodeen. (Informe Regional de Desarrollo humano 2013-2014, p. 23).

El Estado<sup>30</sup>, como garante permanente de la seguridad hacia la sociedad, es quien plantea las medidas necesarias para preservar que todos los ciudadanos

---

<sup>30</sup> “Entendido como la totalidad de las instituciones públicas que garantizan o deben garantizar la vida en común de las personas en una comunidad” (Rainer-Olaf Schultze, en Diccionario de Ciencia Política, 2006, p. 526).

habiten bajo el manto de la seguridad básica, que cualquier amenaza no vulnere la integridad de los individuos, de la sociedad.

**Tabla 2. Características analíticas en las ciencias sociales**

Ciencia Política	Seguridad humana, seguridad ciudadana
Derecho	Respeto a los derechos humanos
Sociología	Estabilidad social

Fuente: Elaboración propia

### 1.3.1 Seguridad<sup>31</sup> humana

La seguridad humana recae en el usuario, pero quien debe regular su actuar son las instituciones establecidas bajo el marco legal y democrático, y que los humanos puedan gozar de mayores libertades. Sin embargo, es precisamente la vulnerabilidad de sus libertades donde se gesta la gama amplia de cuestionamientos y problemas que se mencionaba líneas arriba, pues la seguridad humana se puede ver limitada y afectada desde diversos acontecimientos, que puedan ir desde problemas ambientales —sin que esto sea mínimo problema—,

---

<sup>31</sup> El concepto de seguridad se ha consolidado en el campo de las ciencias sociales. A pesar de ello, existen inconsistencias en sus interminables significados. Depende, posiblemente, del contexto donde se analice. Sin embargo, la seguridad debe contar con mínimos necesarios para su implementación conceptual pues, como lo mencionaba Baldwin (1997), a pesar de que los conceptos —y también se pueden considerar las definiciones— deben mantener cercanía con el lenguaje ordinario, tampoco deben ser inherentes a las múltiples percepciones de cada individuo y cómo es que se deban asignar para cualquier situación. Es precisamente uno de los problemas que tiene la seguridad cuando se le intenta describir y explicar. Además, la seguridad desde su amplitud de análisis, se ha diversificado en temas contemporáneos como el ambiental; así también desde una profundidad que transita de lo social a lo societal, pues no solamente procede de la sociedad (lo social), sino que se traslada a la sociedad (lo societal); esto porque la seguridad como derecho se vierte a la sociedad —del Estado a la gente—. Los niveles y dimensiones de la seguridad y la extensa amplitud sobre la seguridad de manera global pueden consultarse en: Oswald, S.Ú. & Günter, B.H. (Eds.). (2009). Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI. México: UNAM, Centro de Ciencias de la Atmósfera, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias; Senado de la República, LX Legislatura; AFESPRESS. Consultado el 20 de abril de 2020. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Mexico/crim-unam/20100329020502/Reconceptualizarlaseguridad.pdf>. Algunas dimensiones actuales de la seguridad aparecerán en el capítulo tres.

hasta amenazas provenientes de situaciones que motiven a confrontaciones entre civiles y autoridades policiales o de grupos armados (i)legítimos que cohabitan en su comunidad. Si el Estado no puede confrontar estos ataques a sus habitantes y queda rebasado, entonces la Injerencia humanitaria se puede hacer visible, en tanto que lo importante es la protección de los humanos, dejando de lado los tratados — sobre todo de autodeterminación— que puedan ser reconocidos internacionalmente, pues la situación de emergencia legitimaría dicha acción<sup>32</sup>.

Posicionar a la seguridad humana en esta investigación es pertinente, porque es allí donde se puede visualizar la amplitud tanto de sujetos —gobierno, Fuerzas Armadas y sociedad— que participan activamente, como de nuevos acontecimientos que van adquiriendo mayor relevancia desde los medios de comunicación, hasta el análisis desde políticas públicas y su relación con la academia. La seguridad humana abre paso a dejar la relación única entre seguridad y Estado, y entonces el rumbo cambia, porque así la perspectiva lo infiere: pasa a una segunda descripción la nación y su seguridad, y prima la seguridad de los ciudadanos. No se rompe un muro, se termina con un paradigma que dejó de tener vitalidad. Si Vegecio tenía como máxima: “igitur qui desiderat pacem, praeparet bellum” (así que quien desee la paz, que prepare la guerra), se espera que la guerra se haga pedagógicamente con lápices y no con armas, y que la paz, como fin deseable, no sea a partir del control provisional y ocupación militar, sino de la protección y garantía de los derechos y libertades que todos los individuos deberían de tener. La seguridad humana es, pues, la extensión de las libertades frente a cualquier contexto sociopolítico moderno, democrático.

La seguridad humana se desarrolla a partir de varios elementos que motiven a su creciente progreso, y a partir de la seguridad política, los derechos humanos pueden habitar en un ambiente sin desmedro. Pero solo en un régimen de gobierno democrático este escenario es posible —y probable—, ya que las naciones que han

---

<sup>32</sup> La intervención de naciones y organizaciones internacionales actúan frente a guerras civiles o genocidio, sin embargo, dudas quedan sobre en qué momentos y bajo qué contexto actúan, pues cabe recordar, por ejemplo, el genocidio de Ruanda, donde la comunidad internacional no brindó significativo interés, permitiendo que en 1994 fueran asesinadas miles de personas.

transitado del gobierno autoritario al democrático<sup>33</sup>, tienen la oportunidad de establecer o fijar principios que motiven al alejamiento de prácticas de tortura y violación a derechos humanos y encaminar el rumbo hacia la protección.

En 1990 se publicó el Desarrollo Humano Informe 1990—o IDH— por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pero es cuatro años después donde en su informe anual hace énfasis en la inseguridad política<sup>34</sup>:

Uno de los indicadores más útiles de la inseguridad política en un país es la prioridad que un gobierno asigna a la fuerza militar, ya que los gobiernos usan a veces a los ejércitos para reprimir a su propia población. Si un gobierno está más preocupado por su plantilla militar que por su población, ese desequilibrio se demuestra en la relación entre gasto militar y gasto social (Informe sobre Desarrollo Humano, 1994, p. 37).

Las amenazas a las que se enfrenta la seguridad humana son múltiples, pero el Informe del PUND considera pertinentes la seguridad económica, la alimentaria, la referente a la salud, la ambiental<sup>35</sup>, personal, la de ámbitos de la comunidad y la seguridad política. A partir de esto, se entiende que uno de los avances que puede mostrar una nación que se considere a favor de sus habitantes, sería crear instrumentos de acción que gradualmente aporten beneficios a los ciudadanos. Por ejemplo, la creación y desarrollo de políticas públicas —dimensión policy— encaminadas a resolver situaciones que han sido reconocidas como problemas públicos. Entonces, la importancia de diseñar un plan de acción que pueda hacer

---

<sup>33</sup> Este cambio institucional puede observarse con detenimiento en los Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, del Instituto Nacional Electoral (INE), número 14, “Democratización y liberalización”, redactado por César Cansino. Parte de premisas teóricas sobre el concepto de transición y sus implicaciones. También, véase las aportaciones de Dieter Nohlen, en la obra: “Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos”, 1999. En el capítulo cinco, muestra la relación directa que hay entre la transición a la democracia y la vinculación con el momento de las elecciones.

<sup>34</sup> Es justo el año en que se incluye también el concepto de seguridad humana en el Informe de 1994.

<sup>35</sup> Más adelante, en el capítulo tercero, se hace referencia a la seguridad ambiental y cómo es que actualmente se considera un problema de seguridad nacional. Esto, desde la esfera de las Fuerzas Armadas.

frente a la violencia y el crimen organizado, por poner un ejemplo ad-hoc para esta investigación. Por último, la seguridad humana tiene relación directa con los derechos humanos, con su desarrollo y, en un camino diferente de la seguridad nacional, interior y pública, la seguridad humana no se deposita en el Estado, sino en la persona.

### **1.3.2 Seguridad ciudadana**

Existe una relación inherente entre el Estado y los ciudadanos. A pesar de que en el flujo de las convivencias diarias entre los habitantes de una nación existan discrepancias, el gobierno tendría, al menos desde el terreno de las leyes y como primer momento, que reconocer la gama de posibilidades en donde se perciban dichas afrentas, se reconozcan, legitimen y atiendan; no hacer lo necesario para la comprensión de las necesidades humanas podría generar más gastos —no solamente económicos, sino sociales y políticos—, por ello, la seguridad ciudadana mantiene vigencia como una categoría que llegó en momentos donde había que voltear a ver al ciudadano, reconocerlo como uno mismo, darle ese valor que caracteriza a todo individuo en sociedad, con libertades, oportunidades y derechos —así, todo junto, minimizar una característica podría vulnerar a las demás; reconocer a una, podría ser el camino para incentivar al desarrollo de las otras—. El ciudadano, bajo el cobijo de las leyes del Estado, es que tiene valor. Una categoría que emana de la nación y que se ve reflejada en cada integrante. Así, la seguridad ciudadana parte del aseguramiento siempre existente del desarrollo y la convivencia pacífica.

La democracia es el régimen de gobierno donde se puede afianzar este tipo de seguridad. Sin embargo, la militarización de la seguridad pública no ha sido bien vista por la comunidad internacional. Será que lo castrense no tendría que intervenir en lo público<sup>36</sup>, en el espacio donde legalmente son requeridas las diversas policías.

---

<sup>36</sup> Si bien la participación de las Fuerzas Armadas ha mantenido cierta empatía en los ciudadanos mexicanos, tampoco ha servido en gran medida que las fuerzas castrenses hayan salido a las calles a perseguir

Será que el Ejército se rige por otras leyes, las cuales pueden vulnerar la libertad de los ciudadanos si no hay regulación respecto a funciones y su operacionalización solamente en terreno castrense.

La categoría de seguridad ciudadana es la extensión de otro concepto: el “orden público”; este ve la luz —pública— en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en el lejano 1879. Se entendía que la vulneración a los derechos de los ciudadanos era —y es— de cuño corriente, debido a que la corrupción de los gobiernos, la indiferencia de los habitantes y la subestimación de los derechos en la vida pública por parte de los ciudadanos fueron motivos por los cuales, la Asamblea Nacional Constituyente de Francia, declara 17 artículos que llevarían al reconocimiento de los derechos humanos desde el imperio de la ley.

Así, la seguridad ciudadana aparece respaldada en pilares sólidos como la libertad, la propiedad, la resistencia a la opresión y, sobre todo, la seguridad. El artículo segundo de la Declaración constata que cualquiera que sea una asociación política deberá tener como finalidad la protección de esas categorías, entenderlas como derechos naturales y que nunca perderán vigencia.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) tiene a la seguridad ciudadana como una de las dimensiones de la seguridad humana, así, se toman en cuenta diversos elementos que mantienen correlaciones (in)directas entre el Estado y la sociedad: además de estos sujetos de análisis, también es pertinente la relación que guarda con los programas de gobierno, los mismos derechos humanos en sus extensiones culturales, económicas y sociales, pero también la misma historia sociopolítica de cada nación.

Una política pública es “una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público” (Merino, 2013, p.17). Con esta referencia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos posiciona a la seguridad ciudadana en el espacio de las

---

delincuentes. Ahora, la intervención en lo público se ha vuelto legal —y legítimo— a partir de la llegada de López Obrador.

políticas públicas<sup>37</sup>, en tanto que los Estados, a partir de cursos de acción o lineamientos, logren llegar a sus objetivos y que puedan ser en beneficio de los ciudadanos, transformando su entorno y se genere un mayor desarrollo para cada habitante.

El panorama sobre los derechos humanos, desde la seguridad ciudadana, resulta alentador desde una mirada superficial, pues diferentes instituciones participan para intentar consolidar este tipo de seguridad hacia los ciudadanos. El Ejército mexicano ha tenido las posibilidades para salvaguardar a la gente de los peligros varios, pues se le ve actuar en momentos de desastres naturales<sup>38</sup> y tareas relacionadas al medio ambiente. Sin embargo, desde hace más de una década, han participado en labores de seguridad pública, generando mayores incertidumbres en los ciudadanos que reconocen que, a pesar de la poca preparación que tienen sus policías, tampoco se sienten completamente seguros con los militares en las calles. Y es que esta estrategia, como se verá en el capítulo tercero, llega a grados donde, por un lado, el Estado a partir de estrategias políticas, busca salvaguardar los derechos de sus ciudadanos y, por el otro, las Fuerzas Armadas, sin entender claramente cómo funcionan las sociedades desde un ámbito no militar, buscan el

---

<sup>37</sup> En el Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, emitido el 31 de diciembre de 2009, además de visualizar a la seguridad ciudadana como una política pública, considera que esta categoría de seguridad busca sustento en un Estado eficiente, donde sus ciudadanos estén libres de amenazas generadas por la violencia y el delito, vengan de donde vengan. Véase: Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. Consultado el 15 de abril de 2020. <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>

<sup>38</sup> Las confusiones o limitantes pueden ser varias cuando se habla de desastres naturales, pues en muchos de ellos, la naturaleza no es el actor principal del desastre, sino el humano y su falta de responsabilidad social. Se considera, en muchos de los casos, cambiar la idea de desastres naturales y llamarlos desastres sociopolíticos. Las decenas de muertes a partir de, por ejemplo, una erupción volcánica, no tendría necesariamente que ser culpa de la naturaleza, así pues, no se podría considerar —esas muertes— como desastre natural. Si el mismo gobierno sabe que no se debería habitar en las faldas del volcán: ¿por qué los habitantes cuentan con algunos servicios públicos? Para mayor abordaje, puede revisarse una compilación de Andrew Maskrey, donde se reúnen ideas que parten de geógrafos, urbanistas, planificadores, abogados, ingenieros civiles y antropólogos, para lanzar asertivamente apuntes sobre la investigación social de los desastres. Véase: Maskey, A. (1993). *Los Desastres No Son Naturales*. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Colombia: Tercer Mundo Editores. Consultado el 13 de abril de 2020. <http://www.desastres.hn/docum/crid/Febrero2006/CD-2/pdf/spa/doc4081/doc4081-contenido.pdf>

orden y la paz de la manera que tenga que ser, así sea vulnerando los derechos humanos. No son las FFAA las que parten con la idea de afectar a los ciudadanos; son los protocolos y las reglas a las que deben obedecer, las cuales, por mucho, quedan distantes de lo que los habitantes en una sociedad merecen. En el mismo informe de la Comisión Interamericana, se menciona que las medidas que de pronto algunos países han querido implementar para proteger a sus ciudadanos, han resultado ineficaces históricamente. Los costos pueden ser más altos y sobre todo graves. Con todo, la seguridad ciudadana tiene diferencias con la seguridad pública —como se verá en las siguientes líneas—, pues lo que se busca, después del cuidado de las personas en lo público, será la protección de las personas en lo individual.

## **1.4 Tres consideraciones sobre la seguridad y la figura del Plan Nacional de Desarrollo**

### **1.4.1 Seguridad Nacional**

La seguridad nacional, que es un concepto que se analiza desde las ciencias sociales, toca aspectos relacionados a la nación y la seguridad. Para Lars Brozus (2006), Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Bremen, tiene a la seguridad nacional como la designación de un estado en el cual no existe amenazas para el repertorio de valores de una nación. Vale pues, hacer un recuento del momento en que se empezó a operacionalizar el concepto para el caso mexicano.

Vidal de la Rosa (1994), en *Reflexiones sobre la seguridad nacional*, menciona que el término de seguridad nacional ha sido de reciente creación, pues aparece por primera vez en el gobierno de José López Portillo (1976-1982), y sus características partían de la estrategia petrolera del país vecino, Estados Unidos, y la posible injerencia de los problemas civiles que ocurrían en Centroamérica y que llegaran a la frontera mexicana; el desplazamiento masivo de un millón de personas

que se movían para México y Estados Unidos resultó preocupante para la nación mexicana. La seguridad nacional guarda el carácter de defender la soberanía del país<sup>39</sup>.

La década de los años 80 marcó nuevos intentos de política de seguridad, pues se empezarían a tomar diversos rumbos en la implementación de estrategias que llevaran a la seguridad y prevención de acontecimientos contemporáneos. Justo en 1980, es creado el Colegio de Defensa Militar y, como lo menciona Vidal de la Rosa, es un intento para crear vínculos entre académicos provenientes del ámbito social en conjunción del mando militar.

El concepto de seguridad nacional será una categoría colocada en un segundo término para esta investigación, pues la seguridad interior sucede a la primera en cuestión y es el punto central de este trabajo. Sin embargo, es necesario analizarla, pues es justo allí donde provienen aciertos y ambigüedades. La seguridad nacional, entonces, refleja la obligación de ser estudiada desde la academia.

Este concepto busca percibir a una nación guarecida de peligros y amenazas existentes o posibles, que puedan vulnerar la estabilidad de una nación. La defensa nacional, entendida como las Fuerzas Armadas, serían los garantes de acoger dichas tareas de seguridad del territorio.

---

<sup>39</sup> En el Plan Global de Desarrollo de López Portillo se fija la atención en el concepto de seguridad nacional, donde hace hincapié en el fortalecimiento de las instituciones. El argumento puede ser que debido a que en los años setenta, en el sur del continente americano, acontecían problemas sociopolíticos y militares de gran preocupación: el Plan Cóndor generó desestabilización política y social en diversos países latinoamericanos y se buscaba evitar el tema de seguridad nacional, pues a partir de esto, se habían gestado problemas como la vulnerabilidad de leyes, la represión y militarización en Paraguay, Chile, Argentina, etc. Algunos datos cronológicos se pueden encontrar en la Revista de Administración Pública de 1998, donde Raúl Benítez Manaut, en su texto "Soberanía, Política Exterior y Seguridad Nacional en México 1821-1990", hace un análisis detallado sobre los sexenios en cuestión y la relación que guardan los problemas sociopolíticos en Latinoamérica y México, el gasto militar como porcentaje del gasto federal y el problema del narcotráfico. Véase: Benítez, M. (1998). Soberanía, Política Exterior y Seguridad Nacional en México 1821-1990. En Revista de Administración Pública (1ª Ed.). Seguridad Nacional. D.F, México: INAP. Consultado el 15 de abril de 2020. [http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA\\_A\\_P/rap\\_98\\_1998.pdf](http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_98_1998.pdf)

El contexto actual es que, al menos desde gobiernos democráticos, ha quedado lejos la idea de guerras<sup>40</sup>, por ello, la seguridad nacional transitó a nuevos perfiles, donde no solamente procura las invasiones, sino está comprometida con problemas de orden internacional y nacional, como el caso del tráfico de drogas o la migración.

Los atributos teóricos que la seguridad nacional tiene frente a su territorio, consisten en que los ciudadanos puedan tener la capacidad de reconocimiento de su libertad, puesto que busca que todo habitante perciba que su vida se encuentra en paz. A pesar de esto, la seguridad nacional encuentra posibles retos que debe enfrentar para no convertirse en amenazas reales que puedan generar la vulnerabilidad de las instituciones democráticas, donde el Estado se pueda ver endeble.

Para José Luis Piñeyro (2001), la seguridad nacional es una:

Situación donde la mayoría de los sectores sociales de la nación tiene garantizada sus necesidades culturales y materiales vitales a través de las decisiones del gobierno nacional en turno y de las acciones del conjunto de instituciones del Estado, o sea, una situación de relativa seguridad frente a amenazas o retos internos o externos reales o potenciales que atenten contra la reproducción de la nación y del Estado<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Dieter Nohlen hace referencia a esta tesis desde las relaciones internacionales, colocándola en el área de policy, como el resultado de que los Estados democráticos tengan ese comportamiento de no a la guerra entre ellos desde siglos atrás. Puede revisarse esta idea en: Nohlen, D. (2003). ¿Cómo enseñar ciencia política?. *Republicana Política y Sociedad*, 2(2), 3-7.

<sup>41</sup> Piñeyro resalta algo de suma importancia: los problemas inherentes a la misma definición de seguridad nacional, esto es, que no existe consonancia entre actores que puedan aclarar con precisión el significado y limitaciones que la seguridad nacional puede tener. Véase: Piñeyro, J. L. (2001). La seguridad nacional del México postTLC: ¿realidad o proyecto?, *Casa del Tiempo*, 3(25), 9-21. Consultado el 11 de abril de 2020. [http://zaloamati.azc.uam.mx/bitstream/handle/11191/4209/La\\_seguridad\\_nacional\\_del\\_mexico\\_postlc\\_realidad\\_o\\_proyecto.pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://zaloamati.azc.uam.mx/bitstream/handle/11191/4209/La_seguridad_nacional_del_mexico_postlc_realidad_o_proyecto.pdf?sequence=3&isAllowed=y)

El concepto de seguridad nacional puede abrir paso al análisis desde la gestación de diversas categorías, Jorge Chabat (1994) propone tres donde se pueda lanzar el abordaje: se entiende que la categoría analítica de seguridad nacional puede observarse desde los actores no gubernamentales, la academia, las universidades y grupos de investigación, entre otros. Bajo este contexto, se entiende al ciudadano en colectivo, donde lo que se busca es influir en la toma de decisiones que se hacen desde las esferas políticas. A pesar de que en este nivel se pueden gestar estrategias apoyadas desde una base científica sólida —pues la academia y los centros de investigación tienen precisamente esa su razón de ser—, también coexiste la poca utilidad de, según Chabat, analizar lo que cada individuo considere en términos de definición de seguridad nacional, esto porque la suma de percepciones y definiciones es proporcional a los más de 120 millones de mexicanos actualmente. Un universo de ideas asentadas en lo que cada habitante crea que pueda ser la seguridad nacional.

Otro nivel que sugiere el investigador está relacionado con la definición que provenga desde el gobierno, plasmado en documentos oficiales para su institucionalización. Este es, pues, donde la categoría analítica tomaría mayor fuerza interna y externa del país.

Ahora bien, Jorge Chabat propone un tercer nivel, donde precisamente recae, a ras de suelo, el análisis que mayor objetividad puede tener, la “seguridad nacional realmente existente”. Si bien es cierto que existe un protocolo sobre el cómo actuar frente a los intereses que, por ejemplo, un partido político tenga, esto puede distar mucho de lo que se tenga que hacer para incrementar o preservar sus intereses reales. Este enfoque podría vincularse en una *realpolitik* gubernamental<sup>42</sup>,

---

<sup>42</sup> Por ejemplo: durante la campaña presidencial, Andrés Manuel López Obrador argumentaba que el Ejército debía regresar a sus cuarteles, que la guerra contra el narcotráfico de Felipe Calderón había generado graves problemas de seguridad y violencia. Sin embargo, en 2018, con la llegada a la presidencia de México, las primeras decisiones tomadas sobre las FFAA iban encaminadas a las que esta investigación analiza: el otorgamiento amplio de un marco jurídico para que el Ejército y, en general, las Fuerzas Armadas, participen de manera activa en términos de seguridad pública en las 32 entidades federativas. El discurso político del

donde los actores políticos en turno consideren que no solamente está el deber ser y el ser, sino el “podría ser”. Todo, con tal de la protección de intereses que menciona Chabat.

#### **1.4.2 Seguridad Interior**

Las limitantes han sido varias desde términos conceptuales, puesto que en varios casos ha resultado complejo llegar a generalizaciones respecto al significado de algunos conceptos, por ejemplo, una de las categorías analíticas —que de hecho es la principal— es la seguridad interior, y para esta investigación, se han retomado planteamientos por parte de diversas fuentes como el Proyecto de Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: “Hacia un modelo europeo de seguridad” (2010), el Proyecto de dictamen que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional (2010), el Programa para la Seguridad Nacional (2014-2018) y la propia Ley de Seguridad Interior (2017).

El Proyecto de Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea tiene a la seguridad interior como: “la protección de las personas y los valores de libertad y democracia, para que todos puedan disfrutar de sus vidas cotidianas sin temor (2010)”, esto lleva a una visión más integradora, donde el modelo de seguridad busque ser constituido con la cooperación de las policías y el orden judicial, esto para administrar más y mejor a las fronteras de posibles amenazas. La idea de integración reúne el soporte de sectores políticos, económicos y sociales, pero no solo eso, sino que se busca la participación de organizaciones no gubernamentales y sectores privados.

Para el caso mexicano, estos atributos tienen resguardo en el Proyecto de dictamen que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional, considera a la seguridad interior como: “la condición de estabilidad

---

regreso a los cuarteles quedó eliminado y, hasta la fecha, pasado un año de gobierno, desapareció esa posibilidad de que el Ejército tenga retorno a su lugar de origen.

interna, paz y orden público que permite a la población su constante mejoramiento y desarrollo económico, social y cultural; y cuya garantía es una función que está a cargo de los tres niveles de gobierno (2010)”.

Así pues, se crea en 2014 el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, donde se analiza que:

La seguridad interior es la condición que proporciona el Estado mexicano para salvaguardar la seguridad de los ciudadanos y el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del Estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional. Se trata de una función política que, al garantizar el orden constitucional y la gobernabilidad democrática, sienta las bases para el desarrollo económico, social y cultural de nuestro país, permitiendo el mejoramiento de las condiciones de vida de su población (Ramírez, 2014).

Estas definiciones, provenientes de diversos contextos sociopolíticos, se pueden observar reunidos en una ley de reciente creación: la Ley de Seguridad Interior del año 2017, y que en su Artículo 2º menciona:

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

A partir de estas fuentes, se considera a la seguridad interior como: una función política por parte del Estado mexicano que, a través de un conjunto de procedimientos y acciones, busca salvaguardar la permanencia de las instituciones. Esto es, asegurar el desarrollo nacional a partir del orden constitucional, el Estado de derecho y la gobernabilidad democrática.

**Tabla 3. Observables dentro de la categoría analítica de seguridad interior**

Categoría	Observables	Acciones observadas	
Seguridad interior	1	Conjunto de procedimientos	Normativo. Leyes o iniciativas gubernamentales.
	2	Conjunto de acciones	Empírico. Experiencia y observación. –A partir de hechos específicos, las acciones que se llevarán a cabo bajo la G. N.–
	3	Permanencia de instituciones (Enfoques de la Teoría de las Instituciones)	Reglas sociales que regulan el comportamiento. Políticas que regulan conflictos por medio de normas (Roland Czada, 2006).
	4	Desarrollo nacional	Implementación de políticas que generen más y mejor equidad social.
	5	Orden constitucional	Conjunto de valores, principios y reglas contenidas en la Constitución y el bloque de la constitucionalidad (Diccionario del español jurídico, 2020).
	6	Estado de derecho	Todas las personas, instituciones y entidades, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia (Naciones Unidas, 2004).
	7	Gobernabilidad democrática. Participación.	Capacidad de gobernar, de hacer valer decisiones socialmente obligatorias, para mantener la capacidad de acción del sistema político (Rainer-Olaf Schultze/Dieter Nohlen, 2006). Triangulación: democracia, gobernabilidad y participación (Claudia Zilla, 2006).

Fuente: Elaboración propia

Como se puede apreciar, la seguridad interior es una función del Estado que buscará salvaguardar la permanencia de sus instituciones, esto desde el régimen de gobierno democrático. Así, se busca garantizar el desarrollo de la nación a través de la Ley Suprema que se tiene como Constitución. Sin embargo, uno de los problemas principales actualmente consiste en el tráfico de drogas ilegalizadas, donde el comercio sucede clandestinamente y no existe regulación por parte del Estado. Se considera que es un negocio que incluye la característica de gran escala. Para el caso latinoamericano, la referencia del desarrollo de esta actividad se gesta

en el sur del continente para llegar al norte<sup>43</sup>. Mientras que a Colombia se le ha considerado un país de producción de cocaína, los Estados Unidos adquieren el título del máximo mercado, donde la meta es satisfacer a dicho país. Sin embargo, México se ha encontrado en el destino de tránsito de drogas, donde la mayoría de problemas que motivan a la violencia se generan en dicha nación que, a pesar de todo, no refleja directamente un mercado importante de consumo de sustancias ilegales. Esto lleva al análisis de pensar en la seguridad de una manera gradual y las respuestas que pueda o no dar el conjunto de grupos y procesos políticos para el caso mexicano.

La categoría de seguridad interior, vista desde los Estados Unidos, surge del Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (Homeland Security)<sup>44</sup>, mientras que para el caso mexicano, el concepto podría rastrearse desde el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano en 1822, con Iturbide. En este proyecto provisional, se consideraba la urgencia de su creación para que el Estado se mantuviera en buen orden, y es donde aparece la seguridad interna y externa, donde el Emperador tenga a bien juzgar la defensa de ambas seguridades.

---

<sup>43</sup> A partir del año 2000, diversos fenómenos se han intensificado respecto al tránsito de drogas de sur a norte, específicamente de América del Sur a México. Debido a las estrategias de seguridad que los Estados Unidos han implementado en países del sur, los flujos de drogas se han diversificado a otras entidades donde no necesariamente había graves problemas de tráfico de drogas. El *efecto globo*, que se podría traducir a las políticas —en este caso generadas por los Estados Unidos— diseñadas para combatir ciertas regiones donde se producen sustancias psicoactivas, pero que el efecto de estas acciones genere el aumento de producción en otras regiones donde no existía dicho problema. Este tipo de cambios se pueden revisar en: Contreras-Peralta, J. & López-Ángel, G. (2017). Geopolítica del narcotráfico en el siglo XXI: México y América Central frente al régimen internacional antinarcóticos. *Latin American Journal of international Affairs*, 7(1), 01-22.

<sup>44</sup> En el apartado: 2.3.1 Estrategia Nacional de Seguridad en México y Estados Unidos en el siglo XXI, se aborda más sobre esto.

### 1.4.3 Seguridad Pública

Si se parte con la idea de que lo público hace referencia a la sociedad, a la causa y cosa del pueblo, entonces la esencia de la seguridad pública se encuentra arraigada en la idea del reconocimiento por el bien común, por y para todos desde lo público. Y es precisamente donde convergen ciudadanos y gobierno.

México es una república —una res publica—, entonces el asunto público aparece activamente: la gobernabilidad del Estado, su imagen frente a la capacidad que tenga para dar solución a las necesidades de los ciudadanos. Es así, donde una de las necesidades primarias en la nación es la seguridad pública. Cosa no menor.

Si lo que se busca es el mantenimiento de medidas de protección a los habitantes del país, las instituciones de seguridad pública deben gestarse desde el carácter civil, donde el respeto a los derechos humanos sea el eje rector de cualquier actividad. Además, la transparencia y rendición de cuentas no tendría huecos o (mal)interpretaciones diversas, esto con el fin de hacer público el actuar de las diversas policías de cada entidad federativa.

Uno de los elementos principales que en la seguridad pública no puede escatimarse es lo relativo a la prevención y persecución de delitos. Gracias a esto, se entendería la razón de ser de cada una de las policías en sus niveles municipales y estatales.

La seguridad pública se hace evidente en la figura del guardián, a este respecto, desde una perspectiva más amplia, el concepto de policía:

Abarca prácticamente todas las funciones de la administración del Estado. En un sentido más restringido, el concepto de policía se refiere al servicio público que tiene por fin lograr la paz y tranquilidad pública, mediante las acciones de ciertos agentes del Estado que tienen como función hacer respetar las leyes, previniendo la realización de delitos o faltas

administrativas que vulneren el orden público. Se trata del orden que permite el que todos los ciudadanos puedan desarrollar sus derechos públicos, garantizados por la Constitución (González, López y Yáñez, 1994, p. 46).

Es por ello que la seguridad pública se hace evidente cuando los ciudadanos pueden convivir en una sociedad, donde la libertad quede amparada precisamente por las regulaciones —limitaciones— que dicten la garantía de la paz. A diferencia de la seguridad humana, la seguridad pública está (con)centrada en el Estado<sup>45</sup> y no en la persona.

El 16 de enero de 2020, el INEGI emitió la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (diciembre 2019), donde los datos son considerables a tomar en cuenta y actuar en consecuencia: el 72.9% de la población mayor de edad considera que vivir en su ciudad es inseguro. De esto, se observa que, en el caso de Puebla, el 92.7% de personas de 18 años en adelante, consideró lo mismo relacionado a la inseguridad, dando por resultado, que el Estado Libre y Soberano de Puebla aparece en el lugar más alto respecto a la percepción<sup>46</sup> de inseguridad. Estos datos comprenden a los meses de septiembre a diciembre de 2019. Sin embargo, en diciembre 2018, el 93.4% de poblanos consideraban a su lugar de residencia como inseguro. La misma cifra, en el mismo año, fue para el caso de Ecatepec, en el Estado de México. Quien estuvo en primer lugar en diciembre de 2018, fue Reynosa, Tamaulipas, con el 96% de ciudadanos sobre la misma lógica.

---

<sup>45</sup> El Estado entendido como las instituciones (reglas) que permiten la regulación necesaria para el funcionamiento de un país desde sus elementos: territorio, gobierno y población. La Paz de Westfalia, además de establecer el concepto de soberanía nacional —se puede analizar la crítica de Krasner que se mencionó anteriormente (apartado [III] Sobre las preguntas centrales de la investigación)—, es donde se gesta el concepto de Estado nación.

<sup>46</sup> Hablar de percepción puede resultar subjetivo, en tanto que las respuestas que ofrezcan los encuestados puedan ser inherentes a su estado de ánimo o algún otro factor externo, dando como resultado que los datos recolectados carezcan de solidez argumentativa. Sin embargo, resulta pertinente la encuesta porque es realizada por un organismo público autónomo con una trayectoria de más de tres décadas, y que ha sido útil para recabar información vital para comprender al país de México.

La seguridad pública convive en el entorno estatal y municipal, y estas divisiones del Estado son relevantes en tanto que los ciudadanos ven en a este tipo de seguridad la acción de su gobierno, cómo es que su estado o municipio se encuentra facultado para otorgar las mayores posibilidades para poder convivir pacíficamente. El federalismo se entiende en que lo que es local afecta o beneficia a los habitantes, es por ello que la seguridad pública al ser el primer reflejo de la presencia del Estado, los gobiernos estatales y municipales tengan como eje rector la importancia de este tipo de seguridad que, a pesar de todo, sigue siendo necesaria en la vida pública. Si los gobernadores de las entidades federativas prefieren —como un escenario que a veces lo prefieren de— entregar la seguridad a la federación, entonces se pierden de la oportunidad de valorar al federalismo y dar crédito a la importancia —y necesidad— que tienen —y que existan— las policías municipales y estatales.

#### **1.4.4 La figura del Plan Nacional de Desarrollo 1983-2019**

A la llegada del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), se continúa con un modelo de seguridad nacional que se adaptara a nuevos problemas y que debían ser analizados para poner en marcha estrategias de seguridad; el problema principal que se enfrentaría la nación mexicana era lo que diez años atrás se había iniciado: en junio de 1971, en Estados Unidos se gestaba, bajo la presidencia de Richard Nixon (1969-1974), la guerra contra las drogas, lo que motivó al país vecino a presionar a México para disminuir el flujo de marihuana y cocaína al mercado estadounidense.

Es entonces que durante el gobierno de Miguel la Madrid se crea, a partir del Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 1983, el Plan Nacional de Seguridad (PNS), como uno de los objetivos nacionales; se busca, según aparece en el Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1983, responder “a la voluntad política de enfrentar los retos actuales del desarrollo del país con decisión, orden y perseverancia, y con la amplia participación de la sociedad”. Estos momentos son

los primeros en donde se germinan las bases para la creación de políticas de seguridad que se nutren de investigación y análisis, es un contexto donde, desde la política, se busca la profesionalización para dichos fines<sup>47</sup>. Al parecer, la profesionalización no llegó y, después de desaparecida esta dirección, es creado en 1989 el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). Para esta institución, la seguridad nacional era entendida como:

una realidad concreta que le permite al Estado mantener su integridad, estabilidad y permanencia. Y contempla al conjunto de acciones, estrategias y políticas destinadas a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado, del orden constitucional, de las instituciones democráticas y del desarrollo social, económico y político<sup>48</sup>

Sin embargo, ni el Plan Nacional de Seguridad de De la Madrid, ni la evolución política que llevó a la creación del CISEN rindieron logros sustanciales en México, pues el fracaso del desarrollo económico y político no fueron lo suficientemente trabajados para que se pudiera hacer frente a aquéllos nuevos problemas que se enfrentaba la nación. Problemas que, hasta la fecha, siguen combatiéndose y no se logra consolidar una estrategia que pueda poner fin o, mínimamente, no acrecentar el cúmulo de tareas que tiene el Estado frente a nuevas y viejas luchas sociopolíticas.

---

<sup>47</sup> En 1985, la Dirección Federal de Seguridad (DFS) desaparece, pues las relaciones que tenía dicha agencia del gobierno mexicano, bajo la dirección de la Secretaría de Gobernación, se convirtieron en lo contrario a lo que se supondría era uno de los motivos para su creación: la investigación de actividades ilegales era una prioridad, sin embargo, a partir de hechos relacionados con el narcotráfico; agentes participando en asesinatos y otras acciones delictivas, fueron motivos suficientes para dar por terminado dicho instrumento del gobierno mexicano.

<sup>48</sup> Esta definición, propia del Cisen, se encontraba alojada en su página oficial, sin embargo, tras su reciente desaparición el 1° de diciembre de 2018, dejó de funcionar el enlace. Esta definición la publica el portal Nación321.com: ¿Adiós, Cisen? Esta es la historia de los organismos de inteligencia nacional. (31 de julio, 2018). Nación 321. Consultado el 13 de abril de 2020. <https://www.nacion321.com/seguridad/adios-cisen-esta-es-la-historia-de-los-organismos-de-inteligencia-nacional>

Miguel de la Madrid reconoce en la cooperación internacional los beneficios propios que se pueden tener para la seguridad nacional de México, pues le brindaría certidumbre en tanto que las demás naciones, a partir del Derecho, harían más fuerte al país. Se hacen clara las relaciones que vayan por el camino a favor del respeto a la autodeterminación, de la paz y la no aceptación de política de bloques y hegemonías.

Respecto al uso de las Fuerzas Armadas, la conexión que guarda con ellas va en sentido de la acción que tenía que ver con la defensa de la nación, a partir de la libertad, la justicia y la paz, y para llegar a esas máximas, también podían participar en tareas que iban desde la reforestación, campañas sanitarias, hasta la alfabetización, pero también, pasando por acciones relacionadas a la lucha contra estupefacientes.

Para este contexto, es menester la revisión de documentos oficiales, por ello, según la Ley de Seguridad Nacional (2005)<sup>49</sup>, la seguridad nacional comprende “acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano”, esto es, que se buscará, en todo momento la protección de la nación para que la soberanía se mantenga inalterable frente a las amenazas que pueda hacer frente al país. Por ello, la Constitución Política será quien declare independencia respecto a otros Estados. Esta definición y sus características, han sido reconocidas desde la creación del primer Plan Nacional de Desarrollo, y se ha retomado, a pesar de sus modificaciones, en todos los planes subsecuentes.

La Ley de Seguridad Nacional tiene a consideración que pueden existir amenazas, estas en el sentido de que al activarse puedan generar situación de terrorismo, acciones que impliquen la actuación de agentes extranjeros que quieran tomar decisiones sociopolíticas, o actos de rebelión donde se pueda vulnerar a los Estados Unidos Mexicanos. Además, dicha ley también abarca acciones internas

---

<sup>49</sup> Esta Ley sería precisamente la que establecería los alcances del Cisen.

como cualquier acto que provenga desde la delincuencia organizada<sup>50</sup> y que limite la actuación de las autoridades policiales, militares, navales y fuerza aérea. La ampliación respecto a operaciones de esta ley es vasta, pues toma a consideración todo lo que se pueda relacionar con obstaculizar infraestructura encargada de generar estrategias y actividades de inteligencia para la seguridad nacional.

Se considera que la seguridad nacional está encaminada como un conjunto de acciones que pueden ir contra las libertades de los ciudadanos, pues el Estado, al ser el garante de salvaguardar a la nación a partir de (por ejemplo) las Fuerzas Armadas, se podrían ver restringidos los derechos y libertades de los ciudadanos. Esto conlleva más desviaciones que imposibilitan el claro entendimiento y alcances de políticas que desarrollen la actuación y consolidación de la seguridad nacional. Se entiende también que el Estado, al ser quien esté a la batuta de la seguridad, funcione para un partido político, abordando a la seguridad nacional como un asunto meramente de coyuntura política. Esto ha generado desde hace décadas un sentimiento de lejanía entre los que toman decisiones y los que emiten su voto periódicamente.

Pero las contradicciones no solamente vienen de las interpretaciones que puede tener la sociedad, sino desde las esferas políticas se ha observado también que se ha considerado a la seguridad nacional como un objetivo al cual se le asignan diferentes fines: se ha pensado que el desarrollo de la nación puede ser inherente a la buena implementación de la seguridad nacional. Lo que se entienda sobre el concepto puede abarcar tanto como la percepción de cualquier actor político o ciudadanos tenga a consideración —como ya se mencionó a partir de la descripción de la categoría de seguridad por parte de Chabat—. Es un todo, que podría ser verificado en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari en el Plan Nacional de

---

<sup>50</sup> La Constitución Política de México, en el artículo 16, tiene a la delincuencia organizada como “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”. Última reforma publicada: 06-03-2020. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultado el 15 de abril de 2020. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_060320.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf)

Desarrollo (1989) durante su gestión de gobierno (1988-1994), donde se tiene a la seguridad nacional como “un bien invaluable de nuestra sociedad y se entiende como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del Derecho, procuran pueblo y gobierno”. Esto hace referencia a los inicios de la aplicación del concepto en la época de López Portillo cuando hace referencia al “ejercicio pleno de soberanía e independencia”; lo primero se busca como fin, mientras que lo segundo, intenta recordar la autodeterminación del pueblo mexicano frente a posibles amenazas que en una serie de momentos en el pasado afrontó.

El nacionalismo también se hizo eje rector en el Plan Nacional de Gortari, pues buscaba la identificación de sus ciudadanos a partir de objetivos diversos, entre ellos, el fortalecimiento de la soberanía; que la democracia fuera perfectible<sup>51</sup>; estabilidad económica y social y el trabajo arduo a favor del federalismo mexicano<sup>52</sup>.

Los objetivos directos de la seguridad nacional han caminado por el rumbo de la democracia, el bienestar, la soberanía y el crecimiento. Sin embargo, esos grandes pilares planteados desde el gobierno tampoco fueron directamente posibles de realizar, puesto que, por ejemplo, en el combate al narcotráfico, tema relevante desde la seguridad nacional, no echaron raíces para que sus acciones fueran satisfactorias en el combate. Y es que al ser un tema que le competía al gobierno erradicar o intentar minimizar, pues se tenía el escenario de que los narcotraficantes brindaran ciertos beneficios a campesinos con tal de recibir

---

<sup>51</sup> A pesar de que un año antes al Plan Nacional en cuestión, el elemento de la incertidumbre en resultados no fue la prioridad pues, a tres décadas del conocido momento nombrado como la “caída del sistema”, el 6 de julio de 1988, la legitimidad era cuestionada respecto al resultado de las elecciones para presidente de México.

<sup>52</sup> Precisamente el concepto de federalismo será analizado a lo largo de esta investigación, pues las políticas de seguridad que se han implementado en el país, han motivado a voltear la mirada a esta forma de Estado frente a la otra que es el centralismo, de la cual, existen evidencias a partir de hechos para considerar que el gobierno federal (2018) ha tenido a bien la consideración de disminuir derechos y competencias que deben tener las entidades federativas del país.

apoyo<sup>53</sup>, también se tenía la posibilidad de que estos grupos de traficantes se desbordaran y generaran problemas mayúsculos en sus zonas de operación, dando como resultado la imposibilidad de actuación de las FFAA frente a la estabilidad del orden social.

La poca visión sobre la importancia de la seguridad nacional ha sido resultado de dispersar objetos y sujetos que son necesaria su correlación. Esto es, que no se logró entender que la transición de gobiernos es fundamental y que esto lleva a que todo gobierno tiene una duración específica —hablando desde la democracia como régimen de gobierno—. Sin embargo, lo que debe ser transgeneracional son las instituciones, y eso no depende —o no tendría que depender— de ningún gobierno en función, ni mucho menos de un partido político. Las instituciones están para que las generaciones que vienen adelante también puedan estar bajo el manto del fortalecimiento y velo de la protección de cada individuo, esto al menos desde lo formalmente escrito. Y precisamente la amplitud y vigencia de las instituciones, desde la óptica de la seguridad nacional, serán fuertes y resistirán los golpes, si la misma seguridad encuentra argumentos sólidos donde se pueda consolidar y llevar a buenos fines, de lo contrario, al coexistir una seguridad nacional débil, el mantenimiento de las instituciones quedará en estado de vulnerabilidad.

El desarrollo del concepto de seguridad nacional ha tenido vigencia en su tratamiento y abordaje en los planes nacionales de desarrollo. Sin embargo, cada forma operacional ha dependido del contexto y coyuntura sociopolítica que ha transitado la nación mexicana.

---

<sup>53</sup> El problema del narcotráfico —y su combate— es multidimensional, y para este caso se encuentra la relación entre campesinos que desde décadas han optado por trabajar o hacer favores a traficantes —algunos obligados y otros por necesidad—, puesto que la ganancia, en términos no solamente de dinero, se ve reflejada en cada cosecha: la BBC mencionó en 2009, que la jornada en cultivos de tomate generaba 4 dólares, mientras que la cosecha de marihuana estaba por arriba de los 37 dólares. La ganancia puede resultar atractiva, aunque también necesaria cuando se puede perder hasta la vida si un campesino cosecha de manera obligada. El dato de las cantidades se puede revisar en: Nájjar, A. (05 de noviembre, 2009). México: campesinos en las redes del narco. BBC. Consultado el 14 de abril de 2020. [https://www.bbc.com/mundo/america\\_latina/2009/11/091104\\_2339\\_narco\\_campesinos\\_irm](https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/11/091104_2339_narco_campesinos_irm)

Durante el Plan Nacional de Desarrollo (1995) del gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), también fue uno de los objetivos garantizar la seguridad nacional de México, esto con el propósito de preservar la soberanía a partir del fortalecimiento del Estado de derecho y la garantía de la operación de las instituciones en todo el país. Cabe mencionar que, al menos desde la teoría, el uso de las Fuerzas Armadas durante el gobierno de Zedillo se consideraba como no intervencionista ni militarista, esto porque se entendía que entre las Fuerzas y los poderes constitucionales había una lealtad inherente entre ambos, lo que generó tener paz en el interior del territorio y que las fronteras estuvieran seguras a cualquier intento de irrupción extranjera.

Los objetivos que se fijaron en la época de Zedillo eran de evidente necesidad respecto al corto futuro que estaba la nación por afrontar: a cinco años de la llegada del 2000 tendría que marcar un nuevo rumbo, por ello se establecía que los objetivos fueran encaminados al fortalecimiento en capacidades del Estado, y que la ley fuera reconocida y aplicada a lo largo del país. Además, se buscaba que la participación de México, frente a nuevos retos que se discutían de manera global, fuera evidente, esto en temas relacionados a los derechos humanos, la democracia y el narcotráfico, entre otros. Por ello la importancia de poner en la agenda la clara participación del país frente a diversos horizontes sociopolíticos.

Respecto a las estrategias que se requerían para garantizar la seguridad nacional, se tenía en mente la relación multilateral que podía existir con otros países frente a tratados y acuerdos donde ha participado México<sup>54</sup>, ya que desde hace poco más de un siglo la nación ha tenido que participar en acuerdos globales como, por ejemplo, la Convención Internacional del Opio, donde se limitó la importación y exportación del opio bruto y preparado a los países suscritos, esto con fecha del 23 de enero de 1912<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Para efectos de esta investigación, se toman en cuenta convenios internacionales relacionados a la seguridad, los derechos humanos, narcotráfico y drogas.

<sup>55</sup> Luego vinieron más acuerdos similares, donde México participó en la aceptación de restringir —y castigar— el uso de diversas drogas; tal es el caso de la Convención para Limitar la fabricación y Reglamentar la Distribución de Drogas Estupefacientes y protocolo de Firma en 1931, la Convención para la Supresión del

Reconocer la importancia de las FFAA en el contexto de la seguridad nacional fue evidente en el gobierno de Zedillo, y por ello las estrategias iban encaminadas a la actualización de tareas encargadas de modernizar las capacidades que el Ejército, Fuerza aérea y la Armada de México debían enfrentar en tanto que problemas recientes se apreciaban en la nación: además del narcotráfico, había que observar la gama de posibilidades tendientes a volverse un problema de seguridad, esto es: el lavado de dinero, el terrorismo y el tráfico de armas.

El PND durante el gobierno de Ernesto Zedillo intentó generar estrategias que beneficiaran a consolidar una seguridad nacional respetuosa de los derechos humanos, a partir de un Estado de derecho y un país dotado de leyes que fijaran un punto central de atención a las naciones fronterizas y que, desde adentro, el desarrollo económico, social y político fueran eje rector; todo a partir del desarrollo democrático.

Se observa que los planes nacionales buscaban estar al pie de la modernidad, intentando ser observadores de los problemas que pudieran surgir en el exterior e interior de la nación. Para el caso, por ejemplo, del gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006), en el Plan Nacional de Desarrollo del 30 de mayo del 2001, la seguridad nacional tenía como amenazas a la pobreza, la desigualdad, la destrucción del medio ambiente y, entre otras cosas más, la delincuencia organizada y el tráfico ilegal de drogas.

El nuevo gobierno panista, representado por Fox, hacía referencia a las ambigüedades que había antes de su gobierno respecto a la operacionalización del concepto de seguridad nacional:

---

Tráfico Ilícito de Estupefacientes Nocivos y protocolo de Firma en 1936 y la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes el 30 de mayo de 1961, esto por mencionar solo algunos.

En el pasado, la definición y defensa del principio de seguridad nacional fue, en los hechos, incompatible con la esencia de una democracia moderna. Por un lado, su definición estratégica, así como su práctica política no se apegaban al respeto de los derechos y libertades ciudadanas. El concepto y la práctica de seguridad nacional eran subsidiarios de la seguridad del Estado que, en el contexto del sistema político mexicano, equivalía a la seguridad del régimen, a la protección de sus intereses particulares y a su permanencia en el poder (Plan Nacional de Desarrollo 2001: 107).

Posiblemente, la retórica sobre las incongruencias de la operación de la seguridad nacional en el pasado empataban con los momentos políticos recientes en el país, pues no se debe dejar de lado, al menos, dos situaciones coyunturales relevantes en México: las elecciones legislativas de 1997, donde el Partido Revolucionario Institucional (PRI) sufría un primer golpe perdiendo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, y las elecciones federales del año 2000 que llevaron al triunfo a Vicente Fox. Momentos donde se empieza a hablar de una transición a la democracia y de la alternancia en el poder, todo esto, tras siete décadas de un régimen autoritario.

No está lejos el diagnóstico que hace el ex presidente respecto al interés que había de ocupar a la seguridad nacional para conveniencia particular del régimen de gobierno. Esto es, que lo que se ha detallado anteriormente sobre la utilización de aparatos de inteligencia para ocuparlos con fines ajenos a la seguridad<sup>56</sup>, provocaron la poca atención de problemas que originaron el crecimiento de la delincuencia organizada.

En el PND de Fox Quesada, se le apuesta por objetivos que tenían que regir al antiguo CISEN para lograr una consolidación de dicho centro de investigación, y

---

<sup>56</sup> La sustitución del CISEN por el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) se dio con el cambio de gobierno actual, cuando llega Andrés Manuel López Obrador a la presidencia de México. No se describirán, para esta investigación, los cambios cronológicos de las diferentes oficinas de investigación e inteligencia que han transitado por la esfera de la seguridad en el país.

que estuviese al servicio de la seguridad nacional y el régimen democrático. A partir de la previsión, valoración y evaluación, se buscaría la profesionalización.

El primer presidente de la república electo por el PAN, proponía la elaboración de una agenda de riesgos que pudiera identificar a tiempo los posibles opuestos a la seguridad nacional. No obstante, no parece haber logrado óptimos resultados desde el escenario donde se observa el crecimiento de la delincuencia organizada, y que se vería reflejado como un problema nacional de seguridad al término de su jornada presidencial y al inicio de su compañero de partido, Felipe Calderón. Nuevamente, el diagnóstico es claro y nítido, pero el proceso de cómo solucionar la amplia gama de problemas que afrentaban al país no generaba diafanidad.

Así, se llega a un momento donde la arenga política ha permitido analizar más y mejor las estrategias políticas en torno a la seguridad nacional, sin que de ello dependa el mejoramiento y desarrollo de políticas encaminadas a la seguridad.

En marzo de 2007 se presenta el siguiente Plan de Desarrollo, el cual tendrá vigencia durante los cinco años restantes del presidente Felipe Calderón Hinojosa. Se intenta, al menos desde la teoría, un posible escenario, una “Visión (de) México 2030<sup>57</sup>”, y para realizar este escenario, donde lo que prevalecía era la vanguardia en todos los temas sociopolíticos, se buscaba atender prioridades planteadas como objetivos de la nación: a través de la seguridad nacional, los objetivos de consolidar la soberanía, la independencia, la paz y la integridad estarían garantizados, pues el Estado y la democracia avanzarían sin barreras para lograr tales fines.

El principal problema que encuentra Calderón es lo concerniente al narcotráfico, al crimen organizado, por ello el énfasis en que la seguridad nacional

---

<sup>57</sup> El paréntesis es mío. Una figura en el imaginario de Calderón suponía una visión de México y sus ciudadanos bajo un Estado de bienestar para el año 2030, esto en tanto que se pretendía, según el PND, erradicar definitivamente la pobreza, la rendición de cuentas sería eje rector de los gobernantes del país y, entre otras perspectivas más, consolidarse como una nación líder en América Latina. El Estado de bienestar existe cuando una nación puede garantizar los mínimos necesarios de supervivencia en cada uno de sus habitantes, cuando la desigualdad es cada vez menos.

debe ser sólida, para que la integridad de las personas, especialmente de los niños y jóvenes, no lograra ser vulnerada por parte de grupos delictivos. El apoyo y confianza a las Fuerzas Armadas empieza a generar legitimidad, puesto que la aceptación de la ciudadanía hacia los militares empezaba a ser notoria frente a las policías locales y estatales, donde la desconfianza hacia ellas resultaba también indudable.

Uno de los objetivos de la seguridad nacional en Calderón era preservar la integridad física y el patrimonio de todos los mexicanos, y a pesar de que la propuesta era aceptada desde los estándares de la siempre protección de los derechos humanos, la estrategia vulneró a esos mismos derechos.

Los cambios en la vida sociopolítica, como el incremento de la violencia, la tasa alta en homicidios, la vulnerabilidad de los derechos humanos y la insatisfacción generalizada de la sociedad por los resultados de dos sexenios de gobierno panista motivaron al regreso del PRI. El 1° de julio de 2012, poco más de 19 millones de mexicanos concedieron su voto a Enrique Peña Nieto, logrando ganar las elecciones federales. Es menester que un año después de tomar el cargo, cada presidente diseñe un plan de gobierno que será operacional durante los cinco años restantes de su dirección. Es así que, el 20 de mayo de 2013, se decreta el Plan Nacional de Desarrollo.

Se consideraba en este Plan que la necesidad de prever situaciones que motivaran a la afectación social, ambiental, económica, política y de salud era fundamental, pues analizar a tiempo las posibles vulnerabilidades beneficiaría en tiempos y costos, con ello, gradualmente se podría revertir cualquier efecto negativo de manera asequible. La seguridad nacional adquiere, según el nuevo Plan, un carácter multidimensional que pudiera aportar beneficios a la nación, y con eso darle fuerza al proyecto que la nación tenía fijamente. Pero también, esa multidimensionalidad generaría que el Ejército tuviera más funciones que en un principio no tendría que haber adquirido, pues la preparación es diferente a las policías locales, estatales y federales. Claro, se habla para estos momentos de seguridad pública, actividades que ya venían operando —y que se detallará a lo

largo de la investigación— desde el periodo presidencial de Felipe Calderón — aunque también con Vicente Fox.

Ampliar el concepto de seguridad nacional posiblemente era necesario, en tanto que los acontecimientos de ya conocidos problemas sociales estaban tomando mayor fuerza, pero también dicha amplitud llevó a la ambigüedad en funciones de las Fuerzas Armadas y las policías, así como de los temas que tenían que tratarse y cuáles eran de urgencia. Un cúmulo de conflictos se empezaban a gestar gradualmente.

La llegada de Andrés Manuel López Obrador en 2018 significó retomar lo que ya se había emprendido desde gobiernos anteriores respecto a la seguridad nacional. Sin embargo, se pone bajo el mismo relieve a la seguridad pública, a la paz y la seguridad nacional, esta última entendida en su Plan Nacional de Desarrollo (2019) como: “una condición indispensable para garantizar la integridad y la soberanía nacionales, libres de amenazas al Estado, a fin de construir una paz duradera y fructífera”.

La seguridad nacional, en tiempos de Obrador, estará respaldada por la reciente creación de la Guardia Nacional. Varios retos los que se reflejan en su nueva propuesta de seguridad, pues a partir de la prevención del delito, la reinserción de infractores y el restablecimiento del Estado de derecho, se buscará generar mejores políticas de seguridad donde, además, se combata a la corrupción y a los grupos criminales de México.

En el Plan Nacional de Paz y Seguridad (2018-2024), presentado en noviembre de 2018, se intenta “repensar la seguridad nacional y reorientar a las Fuerzas Armadas”, según esto, la letalidad de dichas FFAA trasladadas al poder civil será un momento sui géneris en América Latina.

#### **Tabla 4. Elementos principales de la seguridad nacional por sexenios presidenciales**

1976-1982	José López Portillo	Defensa nacional, nacionalismo político y económico, no intervencionismo de Estados Unidos y protección de la frontera sur por las crecientes guerrillas en el sur.
1982-1988	Miguel de la Madrid	No intervencionismo, reconocimiento de las demás naciones respecto a la propia seguridad nacional, apego al derecho, rechazo a la política de bloques y hegemonías. Reconocimiento del problema del narcotráfico.
1988-1994	Carlos Salinas de Gortari	Preservación de la soberanía, aseguramiento de la autodeterminación e inviolabilidad del territorio nacional, acercamiento con organizaciones del exterior para incrementar las relaciones con México y combate al narcotráfico como problema de seguridad, salud y solidaridad internacional.
1994-2000	Ernesto Zedillo Ponce de León	Defensa y fortalecimiento de la soberanía, no intervencionismo, no militarismo, apego a la ley (Estado de derecho), respeto mutuo y negociación como forma de dirimir controversias, combate al narcotráfico, lavado de dinero, tráfico ilegal de armas y terrorismo. La seguridad pública como un asunto prioritario. Profesionalización de cuerpos policiales.
2000-2006	Vicente Fox Quesada	Bienestar y paz de la población, estabilidad de las instituciones del Estado, integridad territorial frente a cambios producidos en el exterior, preservación del Estado de derecho, velar por la protección y preservación del interés colectivo, combate a la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas.

2006-2012	Felipe Calderón Hinojosa	Combate al narcotráfico y delincuencia organizada, salvaguardar la integridad del territorio, preservación de la soberanía, políticas encaminadas a un tipo ideal de Estado de bienestar, reconocimiento extenso de las Fuerzas Armadas con relación a un Estado de derecho.
2012-2018	Enrique Peña Nieto	Protección de la nación frente a amenazas y riesgos, preservación de la independencia y soberanía, orden constitucional, fortalecimiento de las instituciones democráticas, desarrollo económico, social y político, preservación de la democracia.
2018-2022	Andrés Manuel López Obrador	Establecer un Sistema Nacional de Inteligencia, fortalecer la seguridad interior, garantizar la defensa exterior, promover el concepto de Seguridad Nacional postulado por el gobierno para contribuir al conocimiento colectivo, creación y permanencia de la Guardia Nacional, mínima participación de las policías locales, estatales y federales <sup>58</sup> .

**Fuente:** Elaboración propia, a partir de los diferentes Planes de Desarrollo de cada sexenio presidencial.

La seguridad interior se ha mantenido como un mecanismo de defensa de la soberanía nacional. Así, desde el sistema político mexicano y sus interacciones con el entorno social, se ha permitido observar la relación de las instituciones democráticas con la sociedad. Por ello, a partir de esta interacción sociopolítica, los tres actores —el gobierno, las FFAA y la sociedad— cobran necesaria relevancia cuando se tiene que describir y explicar a la seguridad desde sus vertientes analíticas, además del respeto a los derechos humanos para generar estabilidad

<sup>58</sup> En noviembre de 2018, López Obrador declara que paulatinamente la Policía Federal irá desapareciendo para formar parte de la Guardia Nacional. Las policías locales seguirán operando.

social, esto último desde el sistema presidencial mexicano y bajo un régimen de gobierno democrático.

## Capítulo 2

### **El papel del Estado mexicano y la soberanía nacional en la seguridad interior y las Fuerzas Armadas. Perspectiva histórica**

En este segundo capítulo, se abordará el análisis de la soberanía nacional y cuál ha sido el papel del Estado mexicano para salvaguardar la integridad de esta como elemento vital para el territorio. Escrito a manera de relato, este apartado se enfoca en la parte histórica, donde se detallan algunos eventos relacionados al combate de drogas en los Estados Unidos hacia Latinoamérica y la participación de las Fuerzas Armadas. Ejemplos de esto se pueden constatar en la Operación Cóndor (1977-1987) en el territorio mexicano, que se gestó en un intento por parte del gobierno para erradicar la producción de drogas en el norte del país. Sin embargo, esto generó que los territorios identificados como problemáticos, resultaran en un desborde nacional del tráfico de drogas y diera paso a que el fenómeno del narcotráfico dejara de ser un problema local. Así, la seguridad interior se vería enfrentada a nuevos retos que el Estado mexicano tenía que confrontar.

Además, se relatará la llegada del presidente Felipe Calderón y su propuesta bélica de sacar de los cuarteles al Ejército Mexicano y desplegarlos a lo largo del país, iniciando pocos días después de tomar el poder nacional. Aquí se encuentran los orígenes de la llamada “guerra contra el narcotráfico” y, como se mencionaba al principio de esta investigación, las confusiones han sido varias, pues las políticas de combate se tornan para diversos flancos: guerra contra las drogas, lucha contra el crimen organizado, etc. Sin embargo, el análisis va encaminado a las propuestas que en su momento hizo el gobierno federal respecto a la ampliación de facultades a las Fuerzas Armadas, la posible violación a derechos humanos y la Estrategia Nacional de Seguridad que emprendió el segundo presidente que ha tenido México por parte del Partido Acción Nacional. Se termina este capítulo con un breve análisis de las estrategias de seguridad que se implementaron en México y Estados Unidos.

## 2.1 El narcotráfico como problema de seguridad

El narcotráfico dejó de ser un problema local para convertirse en una problemática global. Y desde que las naciones decidieron voltear a otro horizonte, alejándose de las sustancias que hace cien años eran familiarizadas de manera no discriminatoria, los resultados no han sido los óptimos.

Estados Unidos, en 1909, promovió la primera conferencia internacional sobre drogas, la conocida Comisión del Opio; tres años más tarde se plantearía el primer tratado de fiscalización de drogas en el mundo. Así transitaron décadas donde se limitó activamente la distribución de diversos estupefacientes. Sin embargo, en los primeros días de 1940, México rompe más de un paradigma relacionado a la legislación mundial sobre drogas: el presidente Lázaro Cárdenas había promulgado el Reglamento Federal de toxicomanías, donde quedaba evidente la transición de tomar distancia del castigo por portar, consumir o vender estupefacientes. Este acontecimiento abrió paso a una política de drogas sensata, donde se reconocía la problemática de adictos y la necesidad de ayudarlos. Podría visualizarse el germen de lo que ahora se conoce como reducción de daños<sup>59</sup>. Pero la constante ha sido, al menos desde el caso de derechos humanos, que todo lo que puede beneficiar al portador de ellos dure poco y con facilidad pueda regresar al abismo de la ilegalidad, discriminación y una carga no necesaria de prejuicios peyorativos. Sucede que el retorno a la ilegalidad ha quedado como siguiente camino.

El narcotráfico ha sido un fenómeno de interés para la seguridad nacional. Esto se puede encontrar a lo largo de Norteamérica, donde los Estados Unidos han mantenido la ocupación de este tema como una problemática vigente en cada periodo presidencial.

---

<sup>59</sup> México estaba adelantado a su época respecto a las estrategias de salud para contrarrestar los problemas latentes que los consumidores de drogas tenían —y tienen actualmente debido a la ilegalidad y criminalización— pues, en Europa, este tipo de políticas de drogas dieron origen en los años 80.

Como se ha observado, el narcotráfico ha tenido relación vigente desde los Estados Unidos a México. Es a partir de esta relación de naciones donde el análisis del tráfico de drogas ilegales observa otro fenómeno que se gesta precisamente por la ilegalidad de sustancias, esto es, la violencia desmedida para el caso mexicano.

Justamente, la falta de regulación<sup>60</sup> de drogas ha permitido que las problemáticas relacionadas a la producción, venta y consumo se mantengan en la ilegalidad y que no en todo proceso participe —en una mayor o menor medida— el Estado, generando altos niveles de violencia.

No se ha sostenido, desde que se transitó a la penalización de diversas drogas, que su consumo sea motivo directo —y único— del incremento de la violencia; de ser así, el razonamiento resultaría con cierto sesgo, pues los crímenes violentos, en su mayoría —si se habla de consumo de sustancias— han sido resultado del consumo de drogas legales; en todo caso, el consumo de drogas legales o ilegales no necesariamente ha generado que a partir de su ingesta motive al asesinato u otros delitos. A esto cabe añadir el número de muertes anuales por consumo de drogas que hoy son legales<sup>61</sup> en comparación con sustancias, por ejemplo, para usos medicinales o las de diseño<sup>62</sup>, y que no gozan de las mismas

---

<sup>60</sup> Cuando se habla de legalización, se hace referencia también a regulación. No son sinónimos, pues las diferencias son varias y no necesariamente los dos contextos: legalización y regulación mejoran a la par. Sin embargo, se puede transitar a la legalización con regulaciones que no necesariamente vayan encaminadas a una consolidación donde la legalización tenga raíces sólidas y que estas (los tipos de regulación) puedan ir encaminadas para beneficio de los usuarios de drogas.

<sup>61</sup> El Informe sobre la situación mundial del alcohol y la salud 2018, señala que en 2016 la ingesta excesiva de alcohol generó 3 millones de muertes en el mundo. Véase: Organización Panamericana de la Salud. (2018). Informe sobre la situación mundial del alcohol y la salud 2018. Consultado el 14 de abril de 2020. [https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/51352/OPSNMH19012\\_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/51352/OPSNMH19012_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Dicho informe hace una comparación con esta cifra frente a enfermedades como la diabetes, el sida y la tuberculosis, dejando como causa de mayores muertes al alcohol. Respecto al tabaco, se estima que más de 8 millones de personas mueren al año por cuestiones relacionadas a esta droga legal, según la Organización Mundial de la Salud. Esta y otras cifras pueden consultarse en: Organización Mundial de la Salud. (2019). Tabaco. Consultado el 14 de abril de 2020. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/tobacco>

<sup>62</sup> Actualmente, la droga de diseño que ha estado repercutiendo gravemente la salud de consumidores estadounidenses ha sido el fentanilo, un opioide sintético que se vende rápidamente y que ha generado la muerte de miles de personas. Según la Evaluación Nacional de Amenazas de Drogas 2019, publicado por la

libertades y derechos que las permitidas jurídicamente. Los resultados siguen estando al alza en términos de violencia y homicidios, donde los Estados nación mantienen posturas rígidas en castigos.

### **2.1.1 Richard Nixon y la declaración de guerra contra las drogas**

En el gobierno de Richard Nixon (1969-1974), se entendía que declarar la guerra contra las drogas era una emergencia nacional, puesto que la adicción a sustancias podría considerarse un problema latente al grado de considerarlas como el enemigo público de la nación. Es así que, en 1971, se tiene al problema de las drogas como un asunto a tratar desde la seguridad y no desde la salud. Ciertamente que se buscaban —y se siguen buscando— argumentos para poder dar crédito a las estrategias implementadas y que estas partan de razones éticas y democráticas, quizá por ello su actuar. La actualidad ha brindado más argumentos que se contraponen a dichos principios, pues ni la guerra contra las drogas ha permitido erradicarlas, ni el encarcelamiento de narcotraficantes y persecución a consumidores<sup>63</sup> ha servido para disminuir ni la violencia ni el consumo —y posible adicción— a drogas hoy ilícitas. Las decenas de millones de dólares otorgados por

---

Administración para el control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés), el fentanilo es altamente potente y proviene de dos principales países: China y México. Los cárteles mexicanos siguen teniendo mucho poder y han logrado posicionar drogas de diseño que se han vuelto más baratas y más peligrosas. Tan solo en 2016 murieron 19 mil 413 personas, pero al año siguiente, en 2017, 28 mil 466 personas murieron a causa de esta droga. La evaluación más reciente que ha sacado la DEA se puede leer en: DEA. (2019). 2019 Drug Enforcement Administration, National Drug Threat Assessment. U.S. Department of Justice. Consultado el 13 de abril de 2020. [https://www.dea.gov/sites/default/files/2020-01/2019-NDTA-final-01-14-2020\\_Low\\_Web-DIR-007-20\\_2019.pdf](https://www.dea.gov/sites/default/files/2020-01/2019-NDTA-final-01-14-2020_Low_Web-DIR-007-20_2019.pdf)

<sup>63</sup> La BBC News Mundo ha mencionado en 2019 que, aproximadamente el 22% de la población carcelaria en Estados Unidos, está relacionada con delitos que tienen que ver con el consumo y posesión de drogas. Se puede consultar el dato en: Qué buscaba originalmente la “Guerra contra las drogas” que Nixon declaró en 1971. (12 de mayo, 2019). El Universal. Consultado el 13 de abril de 2020. <https://www.eluniversal.com.mx/mundo/que-buscaba-originalmente-la-guerra-contra-las-drogas-que-nixon-declaro-en-1971>

el Congreso de los Estados Unidos en 1971 no sirvieron para contrarrestar los efectos sociopolíticos que las drogas indirectamente causaban.

El gobierno de Richard Nixon se mantuvo en la idea de que el problema del narcotráfico era grave para la seguridad de su país. La estrategia contemplaba la intromisión de Estados Unidos con Francia, Turquía, México, entre otros, pues estas naciones producían y exportaban diversas drogas que llegaban al mercado estadounidense.

Es claro que la nación mexicana tuviera las mayores “recomendaciones” sobre el combate a las drogas, tomando en cuenta la relación directa que hay entre ambos países tras sus más de tres mil kilómetros de frontera compartida.

### **2.1.2 Conflictos por la seguridad y la soberanía**

Los tiempos actuales han generado la articulación de distintos elementos que se suman a la explicación de seguridad nacional que se ha venido manejando a lo largo de los sexenios en México. Para el nuevo gobierno que ha iniciado en 2018, con la llegada de Andrés Manuel López Obrador, la seguridad pública y la paz se han incorporado a la seguridad nacional, entendida esta como: “una condición indispensable para garantizar la integridad y la soberanía nacionales, libres de amenazas al Estado, a fin de construir una paz duradera y fructífera” (PND, 2019) Así, el gobierno federal le da paso a la Guardia Nacional, segundo momento más importante de esta investigación<sup>64</sup>.

La categoría de seguridad nacional mantiene relación directa con otra categoría: la soberanía. Esta es concebida desde las ciencias sociales como el elemento más importante de un Estado, pues cada nación tiene —a partir de la soberanía— el poder y la capacidad interna y externa de tomar control sobre sus propios intereses, sin que otra nación incursione de cualquier forma o sentido, de

---

<sup>64</sup> El orden cronológico, desde la parte jurídica, va de la Ley de Seguridad Interior —formalmente creada en 2017— a la reciente creación de la Guardia Nacional.

manera directa o indirecta. El Estado mexicano es, pues, sujeto de afianzar decisiones que legitimen su propia capacidad de nación moderna frente al contexto internacional. La política interior y exterior del país serán el reflejo de intensificar las relaciones sociopolíticas con otras naciones para inquirir mayores intereses en beneficio del Estado.

El concepto de soberanía ha buscado consolidarse en los estudios de las ciencias sociales, y no es para más, pues dicha categoría analítica se ha mantenido a debate desde hace cientos de años. Ciertamente, que el francés Jean Bodin a principios del siglo XVI, aportaba conocimientos que permitirían una clara observación de la sociedad y la política de esos viejos tiempos. Así, su obra de 1576: "Los Seis Libros de la República", marcaría un acontecimiento puntual desde la ciencia de la política. Es donde se encuentra que la soberanía es entendida como el "poder absoluto y perpetuo de una República", pero algo más, la soberanía es inherente al Estado y, a su vez, el Estado adquiere esa categoría cuando se consume dicha soberanía. Es decir, que la existencia de una, genera la realidad del otro. El interés de describir y explicar a la soberanía desde Bodin está relacionado con otorgar leyes para todos los ciudadanos, sin que alguno quede fuera por cuestionamientos ilógicos de superioridad o inferioridad.

Pero la soberanía, como ya se mencionó, se vuelve dinámica en su observación de explicación, sin que esto modifique radicalmente los principios sociopolíticos de cada Estado, más bien, que amplía objetivamente sus características a partir de diversas definiciones. José Fernández Santillán (1998), le da voz a Thomas Hobbes:

La soberanía significa unidad, y por ello el poder supremo debería ser dado a un solo individuo para que así él concentrase toda la fuerza y todos los derechos para buscar la paz y el bien público. Hobbes es un autor conservador que se pone de parte del príncipe (ex parte principis), o sea de parte de quien manda. Pero es necesario admitir que su toma de posición en

favor del príncipe está, paradójicamente, ligada a lo que él considera el bien del pueblo, en la medida en que piensa que para poder asegurar la paz, la seguridad y la vida de todos, una sola persona debe detentar el poder absoluto.

Esta categoría se encuentra también en Jean-Jacques Rousseau (1762), cuando en “El contrato social”, considera que la soberanía es el “ejercicio de la voluntad general, (que) no puede enajenarse jamás, y el soberano, que no es sino un ser colectivo, no puede ser representado más que por sí mismo: el poder es susceptible de ser transmitido, más no la voluntad”<sup>65</sup>. Pero también, en el libro segundo del *contrato*, brillan más ideas relacionadas a que la soberanía no puede ser inalienable, y precisamente este elemento aparece porque la colectividad es fuerte justamente por esa unidad. Además, también adquiere la característica de indivisible, que es evidentemente el pilar de la voluntad general y no de un solo individuo dentro del colectivo. Es por ello que el soberano, según Rousseau, parte del desconocimiento de los ciudadanos en lo individual, pues la intención es el beneficio de manera igualitaria para todos los individuos componentes de una nación.

Mientras que Thomas Hobbes apunta sus preferencias a una forma de Estado monárquico, para Rousseau, la República sería el escenario más próximo donde los ciudadanos puedan tomar decisiones y participar activamente en ámbitos de la política. Y es que Hobbes está encaminado a la observación del gobernador, de las virtudes y habilidades que este pueda tener para gobernar bien, por ello, la soberanía vista desde el príncipe. En otra perspectiva se encuentra Rousseau, donde reconoce la importancia de la libertad y la igualdad como propios de la

---

<sup>65</sup> El paréntesis es mío. Además de que el aporte de Rousseau es de gran consideración y no pierde vigencia, también aporta a la innovación en tanto que considera que el soberano pertenece a su vez a la misma categoría de pueblo, dando paso al reconocimiento de que la colectividad delega poder al soberano, pues es este quien proviene de allí mismo. La colectividad ejerce obligación de obedecer a la autoridad, pero dicha autoridad se ve también obligada a la obediencia. La libertad e igualdad son inherentes a la voluntad general.

soberanía popular. Dos escenarios diferentes, donde se pone en balanza la soberanía del pueblo y la soberanía del príncipe.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 39, menciona que:

la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Si la soberanía es tan amplia para su análisis, y la seguridad nacional continua el mismo trayecto, es posible que entonces, para lograr que la nación adquiriera la garantía de ser un pueblo soberano, entonces se retoma a la seguridad interior desde una visión global.

A partir del combate gubernamental hacia las drogas, los diversos conflictos en que los Estados Unidos y Latinoamérica se han visto inmiscuidos han sido de índole variada. Algunos eventos que han marcado la historia de la violencia, la seguridad y el narcotráfico en el continente americano han sido, por ejemplo, la Operación Blast Furnace en 1986 en el territorio de Bolivia, y otra más (la Operación Snowcap) en 1988 en Perú, ambas, con la finalidad de minimizar las acciones destinadas a la fabricación de drogas en países del sur<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Los Estados Unidos, en el contexto de los años 90, después de la implementación de estas operaciones militares, argumentaban que dichas acciones fueron deliberadas porque vieron en el gobierno de Perú la incapacidad de poder controlar el problema de la producción y tráfico de cocaína. Además, se consideraba que el Estado no tenía bajo su mando a su propio Ejército y que los narcotraficantes mantenían relación con altos peldaños de las Fuerzas Armadas. Otros argumentos iban encaminados al alto número de habitantes que trabajaban directamente con lo relacionado a la cocaína, pueblos cocacoleros que el Ejército peruano permitía mediante el actuar de laboratorios inmersos en la selva. Algunos acontecimientos sobre estas operaciones militares se encuentran redactadas en: Trujillo, S. (07 de abril, 1992). Corruption and Cocaine in Perú. *The New York Times*. Consultado el 13 de abril de 2020. <https://www.nytimes.com/1992/04/07/opinion/corruption-and-cocaine-in-peru.html>

El tema del tráfico de sustancias, como se ha visto, ha generado preocupación de los Estados Unidos desde el contexto de la seguridad nacional y la soberanía, pero este principio por la estabilidad de certidumbre de su país ha mantenido cierta legitimidad en su actuar hacia su nación, pero no así para los países latinoamericanos. Se visualiza un contexto con elementos específicos, donde los movimientos armados en el centro y sur del continente se habían gestado años atrás, el uso y fabricación de plantas y drogas respectivamente no permitidas a nivel internacional, y las intervenciones directas de las Fuerzas Armadas estadounidenses en tierras ajenas, todo esto, vulnerando el poder que cada nación tiene para sí misma, sin que debiera intervenir otro Estado. Se nota, pues, que el problema del narcotráfico estaba acompañado de una clara militarización a lo largo del continente americano. La soberanía se vuelve operativa en el momento en que, por la seguridad nacional e interior de cada Estado, las confrontaciones que se llevan a cabo en otra nación para intentar minimizar problemas de seguridad —y, éticamente en primera instancia, de salud— se vuelven contra el territorio y sus ciudadanos, pues la soberanía de cada nación transita a la incertidumbre y merced de un Estado ajeno, en este caso, por parte de los Estados Unidos de América y sus intervenciones militares<sup>67</sup>.

A todo lo anterior, cabe mencionar que al menos desde 1938<sup>68</sup>, diversos Estados del continente americano han buscado relacionarse sociopolíticamente en términos de seguridad para sus territorios. La intención se ha encaminado a la

---

<sup>67</sup> Según el informe R42738 del Congressional Research Service de los Estados Unidos, se han utilizado a las Fuerzas Armadas en el extranjero desde hace 222 años en diferentes partes del mundo (desde 1798-1800). Para el caso sudamericano, específicamente Bolivia, Perú y Colombia, en el primero aparece la intervención de 1986. Sin embargo, en Perú, la primera implementación naval estadounidense data del año 1835, por un intento de revolución que atentaba contra los intereses de los Estados Unidos; el mismo motivo para el caso de Colombia, pero en 1860. Sobre las operaciones militares de los Estados Unidos puede revisarse: Congressional Research Service. Instances of Use of United States Armed Forces Abroad, 1798-2020. 13 de enero, 2020. Consultado el 12 de abril de 2020. <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R42738.pdf>

<sup>68</sup> Aunque se puede retroceder a 1824, donde Simón Bolívar hace la invitación al Congreso de Panamá que se celebraría dos años después, no se aterriza en esa fecha porque los esfuerzos de analizar temas relevantes — por ejemplo, la guerra y paz— entre las naciones no resultaron —como tampoco las reuniones subsecuentes— tan evidentes como sí en la 8ª Conferencia Panamericana de 1938 en Lima, Perú.

convivencia entre las naciones, y no es asunto menor cuando lo que se observa es la relación inherente entre los territorios y sus dirigentes políticos de cada país. Con la Declaración de Lima, en la Octava Conferencia Internacional de Estados Americanos —también llamada Conferencia Panamericana—, el 9 de diciembre de 1938, quedó sentado el precedente de la búsqueda conjunta por preservar la paz en cada nación, y que la integridad de cada país fuera el eje rector entre los participantes. Así pues, la seguridad de los territorios marcaría agenda a partir de esa reunión. Todos estos intentos de buscar la paz y la seguridad como fin de que la soberanía se mantuviera íntegra, quedaron minimizados con las diversas operaciones militares que fueron implementadas con el fin de que no llegaran drogas ilegales al mercado estadounidense.

La soberanía, el respeto a las instituciones y la cooperación entre naciones, ha tenido matices que en ciertos momentos distan de su inherencia regulatoria natural entre los Estados pues, para el caso mexicano, las maneras en que los Estados Unidos han actuado para contrarrestar sus problemas —de salud, sociales y de seguridad— se mantienen al margen de la sana convivencia. La Operación Intercepción, en septiembre de 1969, con la llegada de Richard Nixon al gobierno del país vecino, fue muestra de los problemas diplomáticos entre ambos países, afectando la soberanía de México por las presiones políticas en las que se vio orillado, y es que el objetivo estadounidense era claro: reducir el tráfico de narcóticos para que no llegaran al mercado del norte. Las primeras reuniones entre actores políticos de ambos países se realizaron de manera informal, aunque las peticiones eran claras. Cabe mencionar que, para esos momentos, los Estados Unidos consideraban que el consumo de marihuana provocaba la primera puerta para acceder a drogas mayormente fuertes, así como la acción a cometer delitos bajo el influjo de dicha planta, y aunque ninguna prueba médica en los años sesenta demostrara la certeza de esta afirmación, se respaldaba así la lucha contra la adicción y el delito. El presidente de México, en aquellos años era Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), y para el gobierno americano, consideraban que la participación del gobierno mexicano para disminuir los problemas relacionados al narcotráfico era nimia. Este evento marcó una clara separación entre las fronteras de ambos países,

desde Brownsville hasta Tijuana, los Estados Unidos habían marcado línea para no dejar pasar sustancias ilegales. Así avanzó la Operación Intercepción, que forzó al gobierno mexicano a acatar las recomendaciones que le hizo el gobierno de la Casa Blanca, los problemas que México tenía respecto al narcotráfico eran intervenidos por la activa participación de su país vecino.

### **2.1.3 Operación Cóndor en México**

Diversas estrategias se han implementado en territorios latinoamericanos con la finalidad de disminuir la producción y exportación de sustancias ilegales, y para el caso mexicano el panorama no ha sido ajeno a esta idea<sup>69</sup>. Fue el 16 de enero de 1977 que se implementa una de las operaciones que buscaría la erradicación de drogas en los estados de Chihuahua, Durango y Sinaloa —aunque también se extendió en Guerrero, Oaxaca y Michoacán—, su objetivo era vasto: un 70% de sustancias ilícitas que circulaban en México provenían de esas entidades federativas. Había que poner fin.

La Operación Cóndor estaba apoyada por diferentes instituciones mexicanas, pero la relevancia que esta tenía era la participación formal de un amplio número de integrantes de las FFAA, además, de la intervención de la Procuraduría General de la República (PGR).

Los objetivos podrían ser varios, sin embargo, dicha operación militar tenía un objetivo claro: minimizar —otra vez— el problema del consumo de drogas en los Estados Unidos de América, principal cliente de sustancias ilegales. Así, se buscaba hacer frente al problema de altos consumos de drogas que se venía dando una década anterior, en los años sesenta. Y si bien es cierto que algunos territorios sudamericanos, como ya se mencionó con anterioridad, han sido históricamente los

---

<sup>69</sup> Antes de la Operación Cóndor, hubo otros referentes que aludían a la cooperación entre México y Estados Unidos para luchar conjuntamente contra el tráfico de drogas: en 1959 ambas naciones llegan al acuerdo de mejorar sus estrategias en la lucha contra estupefacientes aunque, como se mencionó anteriormente, la cooperación entre ambos países no puede escribirse sin pensar en el uso de comillas.

principales exportadores de cocaína, para el caso mexicano, la marihuana es la que de mayor cantidad se produce en este país y que llega al mercado del norte.

Esta operación, aunque había iniciado en 1975, echó raíces dos años después bajo las órdenes del general José Hernández Toledo, quien tiempo atrás, el 2 de octubre 1968, había participado en la Operación Galeana<sup>70</sup> que contribuyó a la masacre estudiantil en Tlatelolco, Ciudad de México. Ya en los años setenta, Hernández Toledo dejó de ocupar algunas funciones como reprimir movimientos estudiantiles y fue requerido para actividades relacionadas a la lucha contra la siembra y tráfico de drogas en el conocido Triángulo Dorado, mote dado por los Estados Unidos al territorio comprendido entre Chihuahua, Durango y Sinaloa.

Las entidades federativas mencionadas son parte de la Sierra Madre Occidental y fueron anfitriones de la Operación Cóndor, donde se encontraban sembradíos de marihuana y amapola. Y es que, desde 1966, la erradicación de estas plantas se ha hecho de manera permanente, surgido esto con el Plan Cánador.

El combate al narcotráfico se volvió un problema de seguridad para los Estados Unidos y —de manera indirecta— para México, y las maneras en cómo se buscaba acabar con el problema resultaron en varios infortunios para los del lado mexicano: para la destrucción de plantíos fue utilizado el herbicida paraquat, un producto altamente tóxico, causando la muerte de quien lo utilizara sin precaución y, sobre todo, de quien ingiriera alguna planta rociada con dicho viológeno. Además, la intromisión del gobierno estadounidense en esta operación generó la expansión de narcotraficantes, violencia y drogas, precisamente lo que intentaban erradicar. La ayuda del vecino del norte era vigente, en tanto que proporcionaba las herramientas necesarias para que la estrategia funcionara.

---

<sup>70</sup> En aquel momento era comandante del primer batallón de fusileros paracaidistas, según el Blog de información militar y seguridad nacional: Veledíaz, J. (02 de octubre, 2018). Le decían “el Naranjero”. *Estado Mayor*. Consultado el 11 de abril de 2020. <https://www.estadomayor.mx/85946>

La constante violación a derechos humanos<sup>71</sup> y el desplazamiento de campesinos de la sierra a las ciudades generaron mayor violencia, pasando de una problemática focalizada a perder el rumbo en la diversificación de traficantes hacia otros territorios. Con ocho años de la operación que, si bien es cierto que ante los medios de comunicación se declaraba la disminución de drogas en el Triángulo Dorado, la realidad se tornaba anacrónica, pues el incremento de la violencia era cuño corriente y su máxima resultó con la muerte el 7 de febrero de 1985 de Enrique Camarena, un agente encubierto de la Drug Enforcement Administration (DEA), en Guadalajara, Jalisco. Personal de la extinta Dirección Federal de Seguridad (DFS) participó en el secuestro. Cabe mención que esta agencia de inteligencia tuvo una gama amplia de cuestionamientos relacionados a su participación directa con el Cártel de Guadalajara y su dirigente Rafael Caro Quintero, quien precisamente a partir de la Operación Cóndor, había dejado su tierra, Sinaloa, para asentarse en Guadalajara y consolidarse como uno de los narcotraficantes de mayor observación por parte de los Estados Unidos. Los motivos de la muerte del agente de la DEA van encaminados a que, ya infiltrado en las filas del Cártel de Guadalajara, Enrique “KiKi” Camarena había compartido información a los Estados Unidos sobre el enorme sembradío de marihuana ubicado en el Rancho El Búfalo, en Chihuahua, motivo por el cual Caro Quintero ordenaría el asesinato del agente. Sin embargo, otras versiones han sido publicadas en diversos<sup>72</sup> medios que no empatan con la versión oficial.

---

<sup>71</sup> Se estima que hubo 930 amparos por abusos generados por unidades castrenses y policías en tan solo seis meses de operación en Los Altos de Sinaloa. Esto se puede revisar en: Fernández-Velázquez, J. (13 de junio, 2018). La Operación Cóndor en los altos de Sinaloa: la labor del estado durante los primeros años de la campaña antidroga. *Ra Ximhai*, 14(1). Consultado el 11 de abril de 2020. <https://www.redalyc.org/jatsRepo/461/46158062004/html/index.html>

<sup>72</sup> Durante varios años, han salido reportajes relacionados a la muerte de Camarena, algunos de ellos se pueden revisar en: Chaparro, L. & Esquivel, J. (12 de octubre, 2013). A Camarena lo ejecutó la CIA, no Caro Quintero. *Proceso*. Consultado el 10 de abril de 2020. <https://www.proceso.com.mx/355283/a-camarena-lo-ejecuto-la-cia-no-caro-quintero-2>. De igual manera, en 2014 también salió publicada otra nota relacionando el caso Camarena con el político Manuel Bartlett. Véase: Esquivel, J. (04 de enero, 2014). Bartlett, protagonista y beneficiario del caso Camarena. *Proceso*. Consultado el 11 de abril de 2020. <https://www.proceso.com.mx/361636/bartlett-protagonista-del-caso-camarena> . En marzo de 2020 ha sido

En la Operación Cóndor participaron 5 000 soldados<sup>73</sup>, con esto, se buscaba que el arribo de las unidades castrenses cubriera la sierra de Sinaloa. Del 16 de enero de 1977 al 31 de enero de 1987 se implementó una estrategia militar que no logró el objetivo de erradicar el narcotráfico, desbordó los problemas que ya había identificado y se intensificó la exportación de drogas a los Estados Unidos. Diez años de intervenciones extranjeras en contra de algo que ha generado ganancias millonarias, pero también derramamiento de sangre.

## 2.2 Expansión del narcotráfico<sup>74</sup> como problema de seguridad interior

Con la participación activa del Ejército mexicano en tareas de seguridad pública, se ha observado que la delincuencia organizada ha tenido beneficios que hasta antes de las operaciones militares ya mencionadas no contaban. Eduardo Guerrero (2010) menciona que el gobierno mexicano, al intentar desarticular a los cárteles “ha tenido tres efectos indeseados: genera o exacerba ciclos de violencia, multiplica el número de organizaciones criminales y extiende la presencia de éstas en nuevas zonas del país”<sup>75</sup>.

---

publicado en la página de Infobae, la siguiente nota sobre el mismo tema: A 35 años del asesinato de “Kiki” Camarena: nuevas sospechas reviven un caso que marcó el rumbo del narco en México. (05 de marzo, 2020). *Infobae*. Consultado el 11 de abril de 2020. <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/03/05/a-35-anos-del-asesinato-de-kiki-camarena-nuevas-sospechas-reviven-un-caso-que-marco-el-rumbo-del-narco-en-mexico/>

<sup>73</sup> Otras fuentes mencionan que, en promedio, fueron 3 000 efectivos: Castillo, G. (28 de marzo, 2010). Luchan contra el narco 94 mil 540 militares; en 1950 lo hacían 3 mil. *La Jornada*. Consultado el 12 de abril de 2020. <https://www.jornada.com.mx/2010/03/28/politica/005n1pol>

<sup>74</sup> Si bien el crimen organizado se dedica a actividades como el tráfico de personas, la falsificación de moneda, tráfico de armas de fuego y una amplia variedad de delitos, para efectos de esta investigación solamente se analizarán delitos como el narcotráfico y la extorsión —para este último, revisar el apartado 3.5.1.

<sup>75</sup> Eduardo Guerrero menciona que las estrategias que tengan como objetivo —único— la detención de los dirigentes de organizaciones criminales no servirá para recuperar aquellos espacios públicos que han sido tomados por ellos, sino que, además de eso, lo que se genera es que los grupos delictivos busquen nuevos espacios. Así, es que se motiva a la expansión de sus tareas delictivas, precisamente lo que

En 1989, es arrestado Miguel Ángel Félix Gallardo, quien era el fundador y dirigente del Cártel de Guadalajara —amigo de Caro Quintero, cofundador del mismo grupo delictivo—. Esto generó disputas dentro del grupo delincencial, aunque otras fuentes<sup>76</sup> mencionan que Gallardo reunió a su gente para dividir los lugares donde operarían, cualquiera que sea la hipótesis, estas acciones generaron subgrupos que se asentarían en el norte del país y confrontaciones entre estos para quedarse con los territorios donde se comerciaba droga.

Las crisis económicas han resultado para el caso mexicano una tendencia. Y es que a la expansión del narcotráfico se le sumó la crisis de 1995, que creció 275 mil 810 millones de pesos, según recuerda el diario El País del 10 de junio de 1996<sup>77</sup>. El ambiente político-militar en los años 90 en Latinoamérica, distaba considerablemente a lo que años atrás, con la guerrilla, venía ocurriendo. Los ejércitos de países como El Salvador, Guatemala y Nicaragua deciden retornar a sus lugares de origen: los cuarteles.

La expansión del narcotráfico después de que grupos armados migraron a otros territorios, generaron, como ya se ha mencionado, mayores conflictos entre los ciudadanos que, en un primer momento, eran ajenos a ese tipo de problemáticas sociales. Es entonces, que la muerte del cardenal Posadas Ocampo en el Aeropuerto Internacional de Guadalajara, según la Procuraduría General de la República (PGR), se daba por la confrontación entre grupos armados que mantenían disputas relacionadas a territorios. Esta teoría mencionaba que, debido al fuego cruzado entre delincuentes había ocurrido la muerte del religioso. Sin embargo, después se planteó que el asesinato fue debido a la confusión entre el grupo criminal que pensaba que quien viajaba en el automóvil era Joaquín, “El

---

supuestamente intentan evitar. Véase: Guerrero, E. (01 de agosto, 2010). Los hoyos negros de la estrategia contra el narco. *Nexos*.

<sup>76</sup> Beith, M. (2010). *The Last Narco*. New York: Grove Press.

<sup>77</sup> La crisis económica de 1995 costó a México 5,5 billones de pesetas. (10 de junio, 1996). El País. Consultado el 11 de abril de 2020. [https://elpais.com/diario/1996/06/11/economia/834444015\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1996/06/11/economia/834444015_850215.html)

Chapo” Guzmán. El Cártel de Sinaloa, era —y es— una organización criminal que surgió en 1989 en el Triángulo Dorado, con mayor posición en Sinaloa, que ha mantenido confrontaciones con el Cártel de los Arellano Félix porque “su” territorio se encuentra en conjunción con el de Joaquín “el Chapo” Guzmán —aunque Joaquín no tenía el poder que décadas después tuviera y se hiciera conocido a nivel mundial—. La muerte del cardenal Posadas motivó a que la comunidad internacional volteara a ver lo que sucedía en México y sus problemas de narcotráfico.

El uso del Ejército resultaba latente en México. Fue en marzo de 1997 que más de 2 500 elementos del Ejército mexicano arribaron a la demarcación de Iztapalapa, al oriente de la capital mexicana. El argumento era que mientras los policías serían capacitados para ser más eficientes en las labores de seguridad, el personal de las Fuerzas Armadas hiciera las funciones del orden público<sup>78</sup>. Sin embargo, las complicaciones fueron varias, pues los militares carecían de los conocimientos necesarios relacionados al aprendizaje de las calles y colonias, motivo que resultaba en desconocer cómo funcionaba en la vida diaria en sus poco más de 100 kilómetros cuadrados. Además, el carácter de inconstitucional que este tipo de operaciones castrenses tenía ni siquiera lo sabían.

La participación de los militares en la zona de Iztapalapa tenía beneficios que no se notaban con los policías, pues la corrupción en que estos últimos participaban no sucedía lo mismo con el personal del Ejército. Sin embargo, a pesar de su disciplina y la responsabilidad de trabajar de la mejor manera, los resultados distaban de lo que se esperaba con su llegada: en cinco meses de operación en la delegación, los delitos se duplicaron debido a que los delincuentes habían ampliado sus actividades. Posiblemente, el cambio de terreno, de actividades y la salida de cuarteles para patrullar las calles no resultaba el deseado. El presidente de la

---

<sup>78</sup> Estas acciones tuvieron respaldo de la Cámara de Diputados, pues ayer como hoy, se urgía la necesidad de la presencia de las fuerzas castrenses. Esto se puede revisar en: Hace 22 años el Ejército patrullaba Iztapalapa, hoy la Guardia Nacional vigila la CDMX. (01 de julio, 2019). *De Memoria*. Consultado el 10 de abril de 2020. <https://www.dememoria.mx/ciudad/ejercito-iztapalapa/>

Comisión de Seguridad Pública en 1997, Pedro Peñaloza, argumentaba que Tepito —a unos 20 kilómetros de Iztapalapa— era el máximo bastión del tráfico de drogas de toda la ciudad<sup>79</sup>.

La expansión de grupos criminales ha ido en aumento desde que a nivel federal se intentó combatir. Héctor Aguilar Camín y Jorge Castañeda (2012) tienen a consideración que: “lo que habría que hacer es concentrar la lucha contra el crimen en la captura de sicarios, armas y dinero”<sup>80</sup>.

### **2.3 La guerra de Felipe Calderón contra el narcotráfico**

Analizar el paso de los presidentes de México, marcando como punto de referencia 1969 (por la Operación Intercepción), desde el encuentro de Richard Nixon y Gustavo Díaz Ordaz, hasta 2006, antes de la declarada guerra contra el narcotráfico, desde un punto donde converjan la(s) seguridad(es), la delincuencia organizada, la transición a la democracia y la alternancia política, deja como resultado varios escenarios distintos en fondo y forma. Ha sido una constante cuando se intenta asegurar —todavía sin argumentos sólidos— que los presidentes de México han participado de manera directa en tareas conjuntas con la delincuencia organizada. Así pues, a pesar de las sospechas, nada ha quedado como verdad, acompañada de hechos reales. Y es que el fenómeno del narcotráfico, la(s) violencia(s) y todo lo que aparece en escena cuando se trata esta problemática, ha permitido saber que las dimensiones sociopolíticas han alcanzado niveles demasiado amplios como para limitarlos a la colusión entre mandatarios de un Estado. Es todavía más complejo el panorama. Por ahora, no hay elementos

---

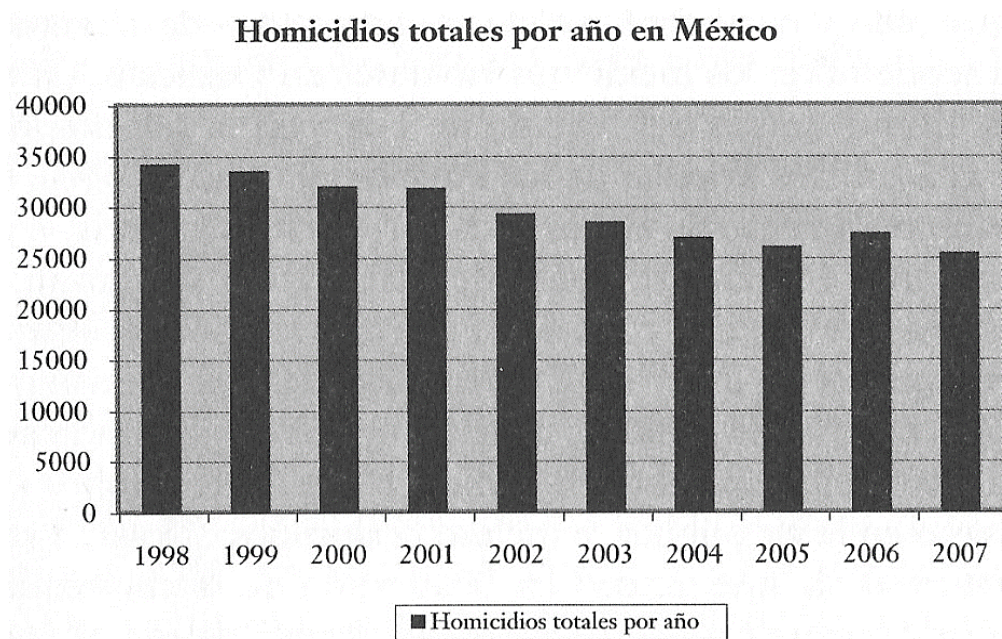
<sup>79</sup> Véase: Posada, M. & Urrutia, A. (20 de agosto, 1997). Tepito, el mayor almacén de droga en el DF. *La Jornada*. Consultado el 09 de abril de 2020. <https://jornada.com.mx/1997/08/20/tepito.html>

<sup>80</sup> Dar un giro de objetivos, dejar de considerar que la captura de grandes capos y cuantitativos decomisos de drogas servirán para erradicar a los cárteles, que la persecución no sea el eje rector, como sí lo sería posiblemente el combate a la violencia generada por estos grupos. Véase: Camín H. & Castañeda J. (2012). *Una agenda para México 2012*. México: Punto de Lectura.

para considerar la participación de ex presidentes de México y el narcotráfico de manera conjunta<sup>81</sup>.

Uno de los argumentos que destacan cuando se intenta defender la estrategia de combatir a la delincuencia organizada radica en la violencia desbordada a lo largo del país. Sin embargo, los datos reflejan que el aumento de la violencia no era significativo para lanzar una operación militar en el país:

**Gráfico 1. Homicidios en México de 1998 a 2007**



Fuente: El narco: la guerra fallida<sup>82</sup>

Como se puede observar en el gráfico anterior, los números reflejan un escenario donde al contrario de lo que el presidente Calderón mencionaba, se observa que los homicidios se colocaban en una constante disminución, aunque no

<sup>81</sup> A pesar de las detenciones de altos cargos públicos, no existe una fuente que permita considerar a ningún presidente aliado al narco. En las siguientes páginas se abordará sobre las últimas capturas que provienen del narcotráfico por parte de algunos servidores públicos en las altas cúpulas políticas.

<sup>82</sup> Aguilar, R. & Castañeda, J. (2009). *El narco: la guerra fallida*. México: Punto de Lectura.

considerablemente. Según Rubén Aguilar y Jorge Castañeda, a partir del Consejo Nacional de Población (Conapo), los números en la gráfica anterior revelan que, para 1998, los homicidios totales fueron 33 942; en 1999 de 33 242; año 2000 disminuyó a 31 704; en 2001 volvió a bajar: 31 524; descendió a 29 067 en el año 2002; para el 2003 bajó a 28 202; en el 2004 nuevamente redujo a 26 668; un año antes de que Calderón llegara al poder, en 2005, la cifra era considerable: 25 780; justo en 2006, cuando surgió la guerra contra el narcotráfico, las muertes fueron 27 160; el cuadro termina en 2007 con 25 129 homicidios<sup>83</sup>. En la misma sintonía, Fernando Escalante (2009) consideraba que los homicidios, en lugar de elevarse la cifra, iba disminuyendo<sup>84</sup>.

Fue el 11 de diciembre de 2006 que se declara la guerra contra el narcotráfico en México, justamente en el estado de Michoacán, lugar donde nació Felipe Calderón. Los golpes provocados a la delincuencia organizada resultaron con mayor eficacia a los cárteles del Golfo y de los Zetas, pero no así con el Cártel de Sinaloa<sup>85</sup> —que a la fecha sigue teniendo gran poder en Baja California, B. California Sur, Coahuila, Durango y Sonora—. El despliegue de militares en la región oeste del país buscaba hacer frente a delincuentes que ya se habían convertido en un problema de seguridad latente.

Es así que, en 2017, el secretario de Seguridad Pública Federal, Genaro García Luna, le plantea al presidente la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, proyecto que buscaba, desde las ideas del secretario,

---

<sup>83</sup> Ídem.

<sup>84</sup> Véase: Escalante, F. (01 de septiembre, 2009). Homicidios 1990-2007. *Nexos*.

<sup>85</sup> Con la implementación de la estrategia llamada: “Operación Limpieza”, se buscaba desarticular a diferentes grupos del narcotráfico. Sin embargo, los resultados no se reflejaron hacia el Cártel de Sinaloa. Poco más de una década después del inicio de la militarización de la seguridad pública de Calderón, una serie de declaraciones (en 2018 y 2019) del delincuente Jesús “El Rey” Zambada, afirmaban que el secretario de seguridad pública en tiempos de Felipe Calderón (Genaro García Luna) recibía hasta 5 millones de dólares con fines de protección al Cártel de Sinaloa. Véase: Matienzo, C. y Andrade, J. (2019). García luna y la guerra. *Letras Libres*. México. Consultado el 15 de abril de 2020. [https://www.letraslibres.com/mexico/politica/garcia-luna-y-la-guerra?fbclid=IwAR3dysXpvuHAnYts8KNvfD0gevrYVyXqjnT5eU\\_Vh05HZUz-Dh9wK0LW%E2%80%A6](https://www.letraslibres.com/mexico/politica/garcia-luna-y-la-guerra?fbclid=IwAR3dysXpvuHAnYts8KNvfD0gevrYVyXqjnT5eU_Vh05HZUz-Dh9wK0LW%E2%80%A6)

acercar la tecnología para obtener información directa y en tiempo real para que se permitiera la comunicación entre los estados y municipios con el gobierno federal, se buscaba con esto debilitar a los grupos delictivos que venían haciendo frente a la guerra militar.

El negocio del tráfico de drogas, principal actividad de los grupos criminales, ha tenido frutos muy rentables, se sabe que los costos para producirla distan demasiado del precio en que se vende en el mercado meta. En octubre del 2010, la revista Nexos ofrecía algunos datos:

Un kilo de pasta de coca en Colombia tiene un valor de 950 dólares. Convertido en base de coca, su valor sube a mil 430 dólares. Vuelto cocaína propiamente dicha, el valor del kilogramo sube a dos mil 340 dólares. Con ese precio sale de Colombia, o de Perú o de Bolivia, y va agregando valor conforme vence las barreras de su persecución. Puesta en alguna ciudad mexicana de la frontera norte, el valor del kilogramo de cocaína es ya de 12 mil 500 dólares. En cuanto cruza la frontera y pisa territorio estadounidense, sube a 26 mil 500 dólares. Una vez que se reparte en gramos (...) puede alcanzar un rendimiento de hasta 180 mil dólares. (Nexos, 2010, p. 33)<sup>86</sup>

Como se observa, si se parte con esos datos, y se toma en cuenta que el mercado de consumidores aumenta, los números lo hacen de igual forma: la Organización de las Naciones Unidas (ONU) considera que el mercado de drogas ilícitas dejaba un valor en 2003 de 322 mil millones de dólares, de esto, se desprende que el 76% del valor añadido se quedaba en los países donde se consume, mientras que el 24% en los países donde se produce y los de paso<sup>87</sup> — donde se derrama la mayor cantidad de sangre debido a los enfrentamientos entre

---

<sup>86</sup> La revista Nexos, en 2010, se pronunció a favor de la legalización de las drogas. En junio de 1995 y marzo del 2000, lanzaban el cuestionamiento de si había que legalizar las drogas, pero es 10 años después que, como aparece en el número 394 del 2010, deciden quitar los signos de interrogación. Véase: Legalizar. Un informe. (01 de octubre, 2010). *Nexos*.

<sup>87</sup> Ídem.

cárteles y autoridades policiales y militares—. Felipe Calderón consideraba que el consumo en los jóvenes era otro de los motivos principales que motivaron a lanzar la estrategia militar, entendiendo que México había transitado de ser un país de paso a ser un país de consumo.

Los datos relacionados a costos y ganancias, así como las muertes generadas por el narcotráfico siempre vendrán cargadas de percepción y aproximaciones, esto debido a la precisa ilegalidad de las drogas y, en varios momentos —como se verá más adelante— del encubrimiento de autoridades que no rinden o dejaron de rendir cuentas sobre estos números.

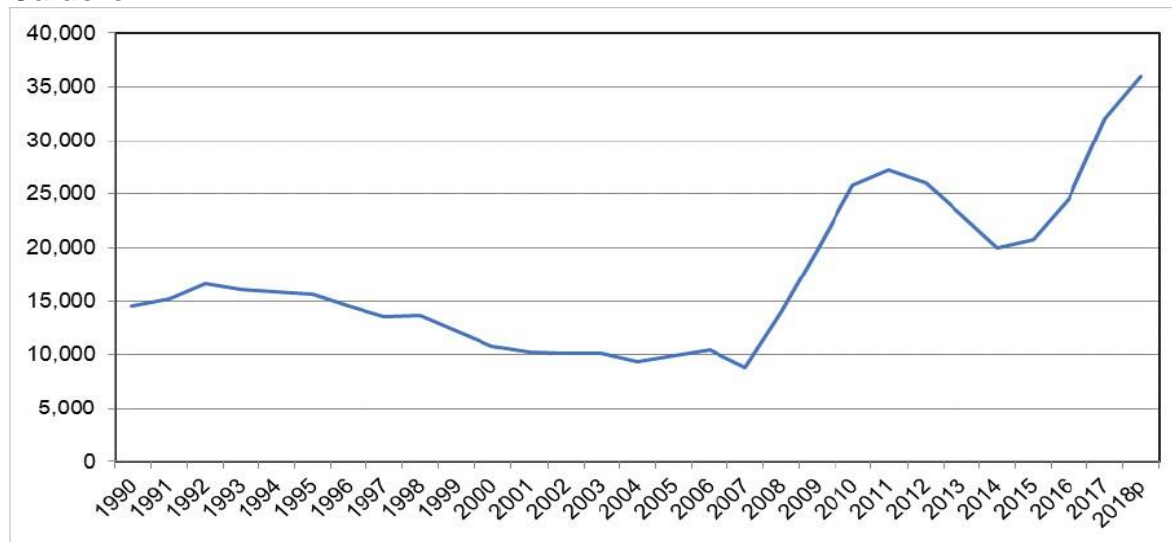
Las cifras de homicidios que dejó la guerra contra el narcotráfico durante el periodo de Felipe Calderón no son claras, puesto que depende de la instancia a la cual se recurra. Con esto, la variación entre números ha resultado considerablemente alta.

El INEGI muestra la siguiente gráfica de homicidios<sup>88</sup> antes y después de la guerra contra el narcotráfico —complementando el gráfico uno de homicidios, panorama anterior a la militarización de la seguridad pública—. Se aprecia el aumento de miles de muertos a lo largo del país:

---

<sup>88</sup> Según las estadísticas del INEGI, se registraron 35 954 homicidios en 2018, esto es: 29 muertes por cada 100 mil habitantes para ese año. Este dato se muestra en: Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (25 de julio,2019). Datos preliminares revelan que en 2018 se registraron 35 mil 964 homicidios. Comunicado de prensa núm. 347/19. Consultado el 08 de abril de 2020. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSegPub/homicidios2018.pdf>.

**Gráfico 2. Homicidios en México de 1990 a la declaración de guerra de Felipe Calderón**



Fuente: INEGI Comunicado de prensa núm. 347/19.

A partir del Comunicado de prensa del INEGI en 2019, los datos que arroja tres años después la estrategia militar de Felipe Calderón muestran el aumento de homicidios, considerando que, como ya se mencionó, la evidencia estaba encaminada a la disminución. Así, los datos son los siguientes<sup>89</sup>: en 2009 —ya a la mitad de gobierno del segundo presidente del PAN— fue de 19 mil 803 personas muertas; para 2010, año que, en su momento, en la mayoría de diarios se mostraba como el año más peligroso de la historia contemporánea de México, el resultado fue de 25 mil 757; poco antes de culminar su periodo presidencial, en 2011, llegó a 27 mil 213 muertes; al final, después de una constante lucha contra la delincuencia organizada, el expresidente Felipe Calderón deja el país en 2012 con la cifra de 25 mil 967 homicidios a lo largo del territorio mexicano.

El despliegue de las Fuerzas Armadas por órdenes del Ejecutivo generó que la tasa de homicidios tuviera un aumento, así lo muestran diversos documentos de trabajo, como el reporte quincenal “Temas estratégicos” No. 39 del Instituto Belisario

<sup>89</sup> Ídem.

Domínguez: de 2006 a 2010<sup>90</sup>, etapa donde la guerra contra el narcotráfico mostraba a diario la manera en cómo operaba y las muertes que generaba; resultó que, en los estados de Guerrero y Oaxaca, en el sur; Chihuahua y Sinaloa, en el norte, la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes aumentó de 25 a 46, 14 a 19; 19 a 182 y de 17 a 85 respectivamente. Para el caso de Michoacán, foco de las operaciones militares, tuvo cierta disminución durante los años 2006 a 2010, de 24 a 16 defunciones, aunque después la violencia volvió a crecer<sup>91</sup>.

Como ya se ha mencionado, la variación de cifras ha resultado constante. Según Catalina Pérez Correa, investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en 2015<sup>92</sup>, la cifra de homicidios era de 132 mil 065 durante el sexenio de Felipe Calderón, en comparación con el escenario que había antes de las operaciones militares —con Fox—, el número de defunciones por homicidio fue de 70 mil 899.

Según el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP)<sup>93</sup>, los homicidios generados durante la guerra contra el narcotráfico en los seis años del segundo gobierno panista fueron 102 mil 859.

Es posible —y probable— que la guerra contra el narcotráfico declarada por el ex presidente Felipe Calderón haya sido por un motivo específico, desde una

---

<sup>90</sup> Galindo, C., Gómez, M., Zepeda, R. & Castellanos, R. (2017). Seguridad interior: elementos para el debate. Temas estratégicos, No. 39. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México. Consultado el 15 de abril de 2020. [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3344/Reporte39\\_SeguridadInterior\\_Digital.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3344/Reporte39_SeguridadInterior_Digital.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>91</sup> Ídem, p. 4.

<sup>92</sup> Pérez, C. (2015). *México 2006-2012: Una revisión de la violencia y el sistema de justicia penal*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Consultado el 15 de abril de 2020. <http://derechoenaccion.cide.edu/mexico-2006-2012-una-revision-de-la-violencia-y-el-sistema-de-justicia-penal/>

<sup>93</sup> Véase: Aumenta incidencia delictiva en el último sexenio. (22 de noviembre, 2018). *Excelsior*. Consultado el 15 de abril de 2020. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/aumenta-incidencia-delictiva-en-el-ultimo-sexenio/1279954>

coyuntura política donde se cuestionó el triunfo en las elecciones presidenciales de 2006, que dieron el triunfo al segundo presidente del PAN.

La victoria aparecía bajo el manto de las instituciones democráticas, pero la legitimidad que Felipe Calderón Hinojosa tenía era nimia. Posiblemente, su estrategia de militarizar las calles —lo público, lo civil— buscaba afianzar el logro obtenido en las urnas. Para México, la lucha contra las drogas<sup>94</sup> ha dejado costos económicos de aproximadamente 46 mil millones de dólares, esta cantidad invirtió el país durante la guerra contra el narcotráfico en el sexenio de Calderón<sup>95</sup>, sin añadir lo que llegó de Estados Unidos para dichas tareas.

Así, para el año 2016, cuando el PAN llevaba cuatro años de no gobernar desde la presidencia, el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS por sus siglas en inglés) declaraba en su Informe Anual de Conflictos Armados 2017, que los países que están en guerra, como son Irak y Afganistán, no se comparaban al número de muertes que tuvo México en 2016, y el que está por encima de este último es Siria, país en guerra durante ese periodo<sup>96</sup>, o sea, que mientras otras naciones acumulaban altos números de muertes causadas por guerras civiles, para el caso mexicano le bastaba con una guerra interna, declarada por un presidente —continuada por otros gobiernos—, pero solamente para un número determinado de delincuentes —con distintas actividades pero ninguna relacionada al terrorismo— bastaron para generar un número de muertes comparables con problemas

---

<sup>94</sup> A pesar de que se ha pretendido que todas las acciones van encaminadas al debilitamiento y erradicación de los grupos criminales, posiblemente lo que se ha buscado es la persecución y encarcelamiento de consumidores; la erradicación —imposible— de todas las sustancias que hoy siguen siendo ilegales y que desde el mercado negro, desde la ilegalidad, se vuelven más peligrosas, no por su consumo, sino por la incertidumbre y la falta de disposiciones para poder adquirirlas desde un marco jurídico que no vulnere a quien las usa.

<sup>95</sup> Véase: Seelke, C. R., & Finklea, K. M. (2013). *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*. Washington D.C.: Congressional Research Service.

<sup>96</sup> En mayo de 2017, en la BBC fue publicado este dato. Véase: Paullier, J. (10 de mayo, 2017). La polémica en México por el informe que lo sitúa como el país más violento del mundo solo por detrás de siria (que está en guerra civil). *BBC*. Consultado el 14 de abril de 2020. [https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39877442?fbclid=IwAR0nfSrd8zqq6jSk8xWWXhh-d0IkGiM2twzTzhF6Osb7\\_E3ZJ2djin0xbj9M](https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39877442?fbclid=IwAR0nfSrd8zqq6jSk8xWWXhh-d0IkGiM2twzTzhF6Osb7_E3ZJ2djin0xbj9M)

sociopolíticos de mayor peligrosidad. El gobierno mexicano rechazó los números. Siendo Enrique Peña Nieto el presidente en 2017, cuando el informe del Instituto Internacional salió publicado, negó desde la cancillería que esos datos fueran reales. Días después, el IISS emitió una carta donde aclaraba que hubo errores al considerar a México como el segundo país más peligroso por debajo de Siria; que el número que ocupaba, ya con las correcciones, estaría entre los diez más letales del mundo<sup>97</sup> —de aproximadamente 190 países reconocidos en 2016—. Hubo error en la posición de México, pero no en el señalamiento de que la violencia era la constante y generaba miles de muertes.

### **2.3.1 Estrategia Nacional de Seguridad en México y Estados Unidos en el siglo XXI**

La seguridad, vista desde lo internacional y lo nacional —escindida en las seguridades que se han mencionado con anterioridad— ha tomado tal relevancia a partir del atentado del World Trade Center en Nueva York (2001), que es menester el tema en cada agenda política. Los gobiernos de México y los Estados Unidos han buscado consolidar estrategias que incrementen la seguridad de sus territorios, aunque el objetivo solamente quede en el intento de no vulnerar cada vez más el bienestar de sus ciudadanos por grupos criminales.

Durante el gobierno que marcó la alternancia en el poder en México en el año 2000, a partir de diversas estrategias de seguridad, se caracterizó por la evidencia desde los medios de comunicación sobre la captura de personas relacionadas a la producción y distribución de drogas; los decomisos de sustancias ilícitas y de armamento de uso militar fue la constante.

Los números han sido altos: La Estrategia Nacional de Seguridad, por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) incautó en solo cuatro años del

---

<sup>97</sup> Véase: Equivocaron metodología: México no es el segundo país más violento. (23 de junio, 2017). *Excélsior*. Consultado el 14 de abril de 2020. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/06/23/1171576>

gobierno de Felipe Calderón 11.5 toneladas de semilla de amapola y 21 toneladas de metanfetamina, entre otras drogas más. La estrategia ha funcionado, pues según el comunicado<sup>98</sup>, ha generado poco más del 104% de incautación que en el periodo 2000-2004, en relación con la primera droga; mientras que, con la metanfetamina, se logró el aumento de 749.8% en el mismo periodo. El comunicado que publica la Sedena muestra datos cuantitativos sobre decomisos, aseguramientos y detenciones, además del incremento de policías en todo el país.

La seguridad por parte de los Estados Unidos ha marcado un antes y un después por el terrorismo. Y es que con la misma globalización los beneficios han sido varios, pero también las nuevas rutas de enfoque de la seguridad se han movido al análisis de problemas latentes y vigentes (terrorismo) y nuevas incertidumbres (pandemias) que deben ser focalizadas en prontas soluciones —al menos desde la teoría, los Estados Unidos han dicho que se preocupan, por ejemplo, por el medio ambiente y el calentamiento global—. Se tiene entonces que la seguridad nacional, para el caso estadounidense, mantiene relación directa en la identificación de las posibles y probables amenazas<sup>99</sup>.

Los Estados Unidos tiene intereses específicos, que buscan incrementar lo necesario para que su soberanía se mantenga sin vulneraciones. Partiendo de Yopo (2013), uno de los elementos que se debe tomar en cuenta en su estrategia de seguridad, va encaminado al orden internacional; desde este contexto, se busca la paz y la seguridad a partir de la cooperación para estar al tanto de los desafíos que a nivel mundial puedan presentarse. Otro componente principal hace referencia a

---

<sup>98</sup> Véase el comunicado: Sedena. (02 de enero, 2011). La Estrategia Nacional de Seguridad. México. Consultado el 14 de abril de 2020. <https://www.gob.mx/sedena/prensa/la-estrategia-nacional-de-seguridad>

<sup>99</sup> Aunque eso dependerá del actor político que represente a la nación. Esto es, la capacidad que tenga el presidente americano y las maneras en cómo se mantenga una relación con el Congreso de los Estados Unidos. El problema reciente de la propagación del coronavirus a nivel mundial no ha sido ajeno al vecino del norte, al punto que en abril de 2020 fue considerado el epicentro de la pandemia. Para los tiempos modernos, una pandemia está situada dentro de los problemas que ya se visualizan cuando se habla de seguridad nacional moderna —como se verá más adelante cuando se aborden la concepción de seguridad nacional desde las Fuerzas Armadas, con mayor precisión desde la Armada de México.

los valores universales; el respeto a ellos y la contribución para llevar a las naciones que comparten los mismos elementos, será el escenario ideal para la sana convivencia entre los países. Teóricamente, los Estados Unidos no buscarán imponer gobiernos, además, se visualiza(ría) la expresión libre de las opiniones, al culto religioso y a la elección democrática de los líderes de cada nación. El tercer principio está encaminado a la prosperidad, y esto se puede dar solo desde la economía, donde el crecimiento sea fuerte y se consolide. Esto quiere decir que se busca una economía interna que se desarrolle, para dar paso a un crecimiento económico externo cada vez más grande, a nivel internacional. Desde este punto, es que se analiza a la educación como un elemento que debe ser más y mejor. De igual manera, aparece el fenómeno de los inmigrantes donde, —de nuevo— teóricamente, se da el apoyo para que ciudadanos del mundo puedan ser bienvenidos en Estados Unidos —aunque en la práctica, desde los hechos, no resulta común observar que se entreguen visas que aseguren la entrada a ese país—. Por último, y con gran importancia, se encuentra el cuarto componente que es el de la seguridad. Como ya se mencionó, después de los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001, los norteamericanos han intentado ser más observadores sobre cualquier cosa que sea ajena a su estabilidad —si se le puede decir de esa manera—, pues las amenazas ahora pueden ser diversas. Es por ello que la capacidad letal que puede tener el gobierno de los Estados Unidos sería por la industria armamentística con la que cuenta.

La Estrategia Nacional de Seguridad del país del norte no escatima en el uso de sus armas en la medida que puedan restringirle, pues se considera que, en caso necesario de usarlas, buscaría el apoyo de organismos internacionales que legitimen la decisión de ocuparlas. Así pues, como se sabe, el mismo federalismo funciona como esa forma de gobierno donde el poder no está depositado en un solo peldaño político y que este haga lo que desee. Y ese es, quizá, un contrapeso sustancial para que no sea fácil tomar decisiones y sean ejecutadas deliberadamente. —El Congreso de los Estados Unidos ha sido quien limita actualmente a Donald Trump.

A comienzos del gobierno de Enrique Peña Nieto, en 2012, México se encontraba en un momento donde varios elementos estaban presentes, y es que la llegada de Peña marcaba nuevamente el inicio de un gobierno bajo la dirección del PRI, además, la ola de violencia generada por su antecesor, Felipe Calderón, evidenciaba la incapacidad del Estado para afrontar a grupos criminales que se extendieron en todo el país.

Los intentos del expresidente Peña Nieto para lograr un plan de seguridad eficiente iban encaminados desde varios tópicos. Es entonces que, al casi primer año de gobierno, Peña propone una estrategia que busca hacerle frente al crimen organizado, esto a partir de 10 componentes que llevarían a una mejora. Los temas principales tenían rumbo en la prevención del delito, la profesionalización de las policías municipales, estatales y la —recientemente extinta— Policía Federal. También, dentro de las estrategias del regreso del PRI se encontraba la transformación del sistema penitenciario —que ya había tomado camino en el 2008 a partir de una reforma constitucional al Sistema Penal Acusatorio—. Además, la participación ciudadana era uno de los ejes que mayor promoción se le daba durante su gobierno. Se buscaba que hubiera coordinación entre las autoridades, pues los beneficios serían directos a los ciudadanos; ciudadanos con mayor información.

La estrategia de seguridad de Enrique Peña Nieto buscaba un cambio de rumbo, intentando tomar distancia de las formas calderonistas. El problema de la seguridad podía ser analizada no solamente desde la delincuencia organizada, sino desde el contexto de los consumidores, de los usuarios de drogas que han sido afectados por políticas de persecución y castigo en tiempos del PAN. Así, las estrategias siguientes donde había cierta relación entre la seguridad interior y la problemática de los grupos delincuenciales, tomaba como análisis a uno de los grupos afectados<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup> Porque otro grupo afectado por la guerra contra el narcotráfico han sido las mujeres. Ellas son las que ocupan, en varios de los casos, los peldaños más bajos dentro del tráfico de drogas, pero son las más castigadas, pues las penas de cárcel pueden ser más largas por la portación de drogas que la venta. Además,

El diagnóstico del problema tenía validez, pues aparecían elementos como la delincuencia organizada, el tráfico de drogas, la violencia —por ser camino de paso—, los consumidores —que hasta la fecha México no ha transitado de ser un país de tráfico a consumidor último (mercado meta)— y la seguridad nacional e interior. Es por ello, que el gobierno federal consideró, al menos la propuesta pretendía eso, que se debía analizar todo esto desde la salud pública, desde los derechos humanos. Esto también porque aparece otro sujeto vulnerable dentro del tema de las drogas: las comunidades que se dedican al sembradío de plantas ilegales —porque dejó de ser rentable la siembra de productos alimenticios, pero también porque muchos han sido presionados por grupos criminales, obligándolos a sembrar marihuana y amapola a cambio de su vida o la de sus familias—. Así, lo que se buscaba era analizar todo esto desde la salud pública y no desde la represión. Los castigos derivados del transporte, la venta y hasta el consumo —a pesar de que esto último no supone una prohibición, pero a ras de suelo también se ha buscado la manera de reprimirlo— ha sido como única medida la suspensión de la libertad: toda persona detenida por alguna de las actividades mencionadas, posible y probablemente tenga que pisar la cárcel—. No se contempla, entonces, la proporción en penas, o las opciones que pudieran existir para no ser privado de la libertad<sup>101</sup>.

---

los problemas para ellas no terminan una vez detenidas y encarceladas: en su mayoría, las mujeres son las que se hacen cargo de la casa, de los hijos o de alguien más. Para el análisis de las mujeres en el narcotráfico puede revisarse: Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento. (28 de enero, 2016). WOLA. Consultado el 09 de abril de 2020. <https://www.wola.org/es/mujeres-politicas-de-drogas-y-encarcelamiento-en-las-americas/>. También se puede consultar: ¿A qué se debe el aumento de mujeres presas en América Latina?. (3 de noviembre, 2016). CNN. Consultado el 09 de abril de 2020. <https://cnnespanol.cnn.com/2016/11/03/a-que-se-debe-el-aumento-de-mujeres-presas-en-america-latina/#0>

<sup>101</sup> A este punto, existe una alternativa que sigue siendo violatoria de derechos humanos: el Tribunal para el Tratamiento de Adicciones (TTA), que es un programa que ha tenido operaciones en algunos estados de la república como Chihuahua, Durango y Morelos. Es un modelo estadounidense de los años 80 que se ha encargado de criminalizar a los consumidores de drogas —a esto se hacía refería líneas atrás, con que también se castiga el consumo—. Se busca que, a partir de esta Corte de drogas, las cárceles se liberen un poco del sobrecupo por parte de usuarios de drogas. Al detenido se le plantea la alternativa de participar en un tratamiento y que no sea encarcelado. Al final, lo que surge después de los dos escenarios es que el “culpable” decida tomar el camino del Tribunal, con tal de no limitarle su libertad. Pero entonces queda de facto que el

Las estrategias de Peña Nieto, desde la seguridad interior, desde la búsqueda de mejoras para los ciudadanos de a pie, para los consumidores y, de manera general, para la estabilidad del país, se vieron imposibles cuando solamente quedó todo lo planteado en una retórica protocolar, pues las políticas de seguridad que habían existido en el sexenio de Felipe Calderón, su antecesor, se veían vigentes durante Enrique Peña Nieto. Lo que se venía haciendo desde 2006, declarar una guerra que seguía dejando muertos y pocos resultados positivos para el Estado, el sacar de los cuarteles al Ejército para tareas de seguridad pública, en general, el escenario de seis años de guerra llevaría a un segundo sexenio con la misma estrategia.

Así, durante el gobierno de Peña Nieto, es cuando se propone por primera vez otorgarle un marco jurídico a las Fuerzas Armadas en acciones de seguridad pública. Se llamaba seguridad interior —categoría analítica que se ha venido relatando como desagregación de la seguridad nacional— a la propuesta que intentaba Peña Nieto como Comandante Supremo de las FFAA. Entonces, las iniciativas de Ley de la Seguridad Interior hicieron acto de presencia.

La función del Estado mexicano se ha mantenido en la preservación de la soberanía nacional, esto desde el contexto del actuar de las Fuerzas Armadas a través de la seguridad interior. Es por ello, que la soberanía de la nación ha jugado un papel importante desde una perspectiva histórica, pues las relaciones y disonancias con otras naciones a partir de conflictos bilaterales provocados —desde este análisis— por el narcotráfico, han repercutido en la seguridad interior del país. Esto se ha dado porque México sigue siendo el terreno donde se disputa el poder de grupos criminales, donde las policías estatales y municipales han quedado rebasadas por la delincuencia y con un Ejército obligado a ejecutar tareas para las cuales no han sido adiestrados. Si bien el consumo de drogas en México ha ido en

---

delito que cometió fue ser consumidor. De cualquier manera, salió perdiendo. Para este tema, la evolución que ha tenido desde los Estados Unidos y su operación en México, puede leerse: Ramírez, T. (25 de junio, 2015). Cortes de drogas en México: persiguiendo a los consumidores. *Nexos*. Consultado el 15 de abril de 2020. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=4743>

aumento, tampoco se ha considerado que la nación mexicana haya transitado a ser un país consumidor. Los Estados Unidos siguen siendo el mercado más importante para el traficante de drogas que viaja del sur al norte del continente. Ni el combate a las drogas desde hace más de un siglo, ni las restricciones punitivas de los Estados Unidos, ni el uso de las FFAA desde hace décadas en México han servido para erradicar las drogas ilegalizadas, como tampoco la disminución del consumo y, mucho menos, ha podido debilitar al crimen organizado.

### Capítulo 3

#### **Militarización de la seguridad pública: de las Iniciativas de Ley de Seguridad Interior a la creación de la Guardia Nacional. Antecedentes legislativos frente a la oposición de la sociedad civil y organismos internacionales**

Este último capítulo se encargará de lo relativo a la parte jurídica. Esto es, que se analizarán los antecedentes legislativos propuestos desde diversos actores políticos, que van desde el Presidente de México a Senadores y Diputados; todos, en su momento, han propuesto iniciativas que faculden al Ejército, Navales y Fuerza Aérea para acciones que en un principio han sido destinadas a fuerzas policiales. Así pues, el argumento constante se encuentra en que los policías han sido rebasados en tecnología y en lo operativo por parte de grupos armados, ajenos al monopolio de la violencia física legítima<sup>102</sup>. Es por ello que se analizarán brevemente las tres iniciativas que se emitieron en 2016 y 2017, y se plantea un referente anterior: mientras Felipe Calderón ejercía el poder como presidente, a la mitad de su gobierno, propuso los elementos sustanciales de la Ley de Seguridad Interior, pero se vislumbró en la época de Peña Nieto, cuando fue implementada durante su administración —una continuación de su gobierno desde el tema de seguridad por parte de otro partido político que, a veces, se tornaba como oposición.

El capítulo tres requiere del análisis de estas propuestas. Además, la relevancia de la sociedad civil y organizaciones internacionales también serán tomadas en cuenta en el desarrollo de este apartado, pues a partir de las propuestas

---

<sup>102</sup> La solidez de los argumentos de Max Weber aparece a lo largo de sus ideas, que han sido retomadas desde la Ciencia Política y han logrado describir y explicar una amplia gama de fenómenos sociopolíticos, atribuyendo y gestando nuevas categorías analíticas que podrán explicar con mayor profundidad escenarios políticos. El *monopolio a la violencia física legítima* es la esencia del Estado en sí. Max Weber considera que la configuración del Estado sucede cuando se ha logrado la protección a la violencia en el momento en que se monopoliza. Entonces, queda facultado el Estado, desde la legitimidad de las instituciones, para poder ejercer violencia en caso necesario. Véase: Weber, M. (1982). La política como vocación. En: M. Weber, Escritos Políticos II (pp. 308-364). F. Rubio Llorente (Trad.). México: Folios Ediciones. (Original alemán (1919). Politik als beruf).

emitidas por las fuerzas políticas, diferentes organizaciones se han mantenido en contra, a pesar de que el interés de los medios de comunicación intente minimizar lo que venga de la opinión pública.

El aporte cualitativo de esta investigación para la Ciencia Política parte desde el análisis del sistema político mexicano en el régimen democrático y la militarización de la seguridad pública, generando nuevas reglas en la joven democracia mexicana. A partir de estas categorías, es necesario analizar la violación a las garantías que todos los ciudadanos deben tener, y que el Estado tendría que procurar, garantizar y proteger. Sin embargo, con las facultades amplias —(in)constitucionales— a las Fuerzas Armadas, se observa cómo desde hace más de 14 años la vulnerabilidad de las instituciones políticas ha sido la constante, esto es: que las reglas del juego democrático pueden cambiar en detrimento de los habitantes de la nación, afectando los derechos fundamentales.

Diversos partidos políticos, así como una gran parte de la sociedad mexicana, han aceptado la participación de las FFAA en la lucha contra el crimen organizado. A pesar de las estadísticas de confiabilidad al Ejército, también están los datos que muestran el aumento de violencia y muertes en todo el país.

Las policías no han logrado establecer el orden necesario para una sana convivencia, es por ello, y por otros argumentos más, que es pertinente realizar un análisis a las decisiones que se han tomado desde los actores políticos y bajo la legitimidad de una parte del pueblo mexicano.

Actualmente, se considera que no existe una oposición real —sólidamente clara y objetiva— desde los partidos políticos. Es por ello que resulta de gran relevancia la participación y opinión de organizaciones civiles y ciudadanos de a pie, frente a lo que es mayoría desde el aparato político. Y esa oposición es pequeña y con todas las limitantes, pues fuera del legislativo poco se puede hacer. Pero como se mencionó desde un principio: la importancia de la categoría de seguridad interior radica en tres sujetos que participan de diversas maneras frente a ella. Y si las Fuerzas Armadas siguen reglas estrictas, y entre ellas está el resguardo de la

nación externa e internamente bajo el mando del presidente de la nación, entonces se considera necesario el análisis desde la sociedad civil que, aunque no juega una oposición directa, a partir de la postura que tenga frente a conflictos como el eje rector de esta investigación, es que se vuelve pertinente voltear la mirada a lo que se critica y propone desde los ciudadanos —también organizados.

### **3.1 iniciativas de la Ley de Seguridad Interior propuestas por actores políticos**

México tiene una Constitución Política que sobrepasa los cien años. En ella, se cobija la forma de Estado federal, en la cual todos los integrantes —entidades federativas— gozan de un gobierno autónomo y uno compartido<sup>103</sup>, donde sus ciudadanos tienen derechos y obligaciones, plasmado en leyes estatales y, en un sentido superior, federales. Es por ello que cada entidad federativa cuenta con una Constitución estatal y, en conjunto, todas están bajo el cobijo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es el federalismo que, precisamente, arraigado en la Ley Suprema de la nación, otorga el beneficio de autonomía a cada uno de los componentes estatales. Así, cada estado tiene la libertad de poder generar impuestos de diversa índole. Será cuestión de cada entidad qué tributos sean los pertinentes<sup>104</sup>.

En este mismo sentido, la nación mexicana tiene un régimen de gobierno democrático, que ha convivido con acciones que llevaron a las FFAA a las actividades sociopolíticas que se han reiterado a lo largo de este análisis. Sin

---

<sup>103</sup> Elazar propone la *combination of shared rule and self-rule*, que sería precisamente la combinación de gobierno compartido y gobierno autónomo. Para un mayor análisis, puede revisarse: Daniel J. Elazar en sus obras: Elazar, D. J. (Ed.). (1990). *Exploración del federalismo*. Barcelona: Hacer. También: Elazar, D. J. (Ed.). (1994). *Federal System of the world*. Londres: Longman Publ.

<sup>104</sup> Ciertamente es que el acotamiento de esto ha sido tal, que la gran mayoría de impuestos han pasado a manos del gobierno federal, pero también los estados del país han optado, de manera constante y vigente, encaminar sus tareas y futuras acciones a una forma de Estado centralista, donde quien se hace cargo es el gobierno federal y las entidades solamente se atienen a los planteado, con o sin su aceptación.

embargo, en el futuro deseable, donde el escenario político pueda ser el imaginario donde exista calidad de vida —con todo lo que quiera significar en un sentido benéfico—, construida y bajo el auspicio de un Estado de bienestar, las facultades recientes otorgadas a las fuerzas castrenses no tienen cabida, pues la democracia no podría echar raíces bajo un contexto de incertidumbre, violencia y de vulneración a las instituciones.

Durante el año 2005, poco antes de que se gestara la guerra contra el narcotráfico, la Ley de Seguridad Nacional estaba encaminada a tópicos relativos al orden constitucional y la defensa “por la preservación de la democracia<sup>105</sup>”, a pesar de esto, siendo que el reto por consolidar al régimen democrático era una tarea de reciente observación<sup>106</sup>, la concepción de seguridad nacional hacía mayor referencia a la delincuencia organizada —con clara operación en la modalidad de narcotráfico— dejando de lado otros posibles riesgos que a corto plazo podrían generar mayores problemas a la seguridad nacional, esto es, que no hubo los mismos esfuerzos en problemáticas relacionadas al medio ambiente, la migración y las fronteras, los desastres naturales<sup>107</sup> y pandemias, como sí en el combate al

---

<sup>105</sup> El Artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional se enfoca en los elementos preponderantes con los que cuenta un régimen de gobierno democrático: desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes. Todo desde el orden constitucional.

<sup>106</sup> En el año 2000, México llega a la categoría de *alternancia* en el poder, donde (ya) no solo un partido político aparece en la esfera pública-política. Pero, cabe mencionar, que antes de la alternancia, hubo un periodo donde se consideró que el país transitaba al régimen democrático, esto es, que en 1977 el autoritarismo se vería vulnerado a partir la aprobación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), donde nuevas *reglas del juego* se empezarían a emprender entre los ciudadanos y sus instituciones. Sería el momento en que los diversos partidos políticos fueran constitucionalmente reconocidos como parte del interés público. Además de que la pérdida, así como el otorgamiento del registro de cada partido, le competía a la Comisión Federal Electoral (CFE). Véase: Diario Oficial de la Federación (DOF) en el siguiente link: [http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4672344&fecha=30/12/1977&cod\\_diario=201306](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4672344&fecha=30/12/1977&cod_diario=201306)

<sup>107</sup> Un análisis con mayor detenimiento sobre la diversificación de problemas sociopolíticos actuales que afectan directamente a la seguridad nacional puede encontrarse en la obra “La seguridad nacional de México: hacia una visión integradora”, del Almirante José Luis Vergara. Se considera que la seguridad nacional ahora es multidimensional, donde debe ser abordada no solo desde los cuatro elementos tradicionales como el político, económico, social y militar. Se observará en este capítulo un breve análisis de las nuevas consideraciones que tiene esta obra.

narcotráfico. Posiblemente esto no permitió que, a manera de prospectiva, los problemas que pudieran ser observados antes de convertirse en afrontas a la seguridad del país pudieran haberse puesto bajo el manto de la investigación que motivara a la (re)olución, generando con ello menos costos de toda índole. A todo esto, la importancia de analizar a la seguridad nacional desde las Fuerzas Armadas, en compañía de las políticas que de los gobiernos emanen, pues combatir un problema de una gama amplia de temas relacionados a la seguridad no tendrá función significativa si se descuidan otros elementos o problemáticas.

Así pues, la Ley de Seguridad Nacional tiene como amenazas diferentes actos que se considera atentan contra la nación mexicana, entre ellos: el terrorismo, genocidio, traición a la patria, obstaculizar operaciones militares, entre otros. Sin embargo, como ya se mencionó, resulta más tenue la importancia de temas actuales: el cambio climático, las migraciones masivas y enfermedades que puedan generar graves inconvenientes a la salud y de seguridad en general.

Si bien es cierto que las problemáticas actuales que —no solo— desde las ciencias sociales se estudian y que los gobiernos trabajan para su solución, la prevención constantemente se deja de lado desde los actores políticos en turno.

La Ley de Seguridad Interior resultó como un intento de normas que desde el Legislativo se gestaron durante el gobierno de Enrique Peña Nieto. Se buscaba, desde un principio, regular las actividades que ya venía haciendo el Ejército en el sexenio anterior, durante el mandato de Felipe Calderón.

Estas son las principales propuestas de las tres iniciativas de la Ley de Seguridad Interior. El contexto en el que se plantearon data de los años donde el segundo presidente del PAN consideraba la necesidad del aumento de militares en las calles, debido a que las policías debían fortalecerse. Mientras tanto, el despliegue de las Fuerzas Armadas quedaría como una medida temporal para combatir a la delincuencia organizada. Así, durante el sexenio siguiente es que se continúa con la estrategia de militarización a partir de las iniciativas:

**Tabla 5. Elementos principales de las iniciativas de la Ley de Seguridad Interior en México**

Senador Roberto Gil Zuarth, <b>PAN</b> (septiembre, 2016)	Diputados Sofía Tamayo y César Camacho, <b>PRI</b> (octubre, 2016)	Senador Miguel Barbosa, <b>PRD</b> (enero, 2017)
<p>Sobre intervenciones: Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito, siempre que estas no puedan ser formuladas directamente ante el Ministerio Público.</p> <p>Practicar detenciones en casos de flagrancia conforme a la ley.</p> <p>Recabar datos generales y en su caso entrevista de manera voluntaria a las personas que pudieran aportar algún elemento para la investigación.</p> <p>Recolectar, procesar, diseminar y explotar información para prevenir, disuadir, contener y neutralizar afectaciones a la seguridad interior.</p> <p>Obligación de empresas de telecomunicaciones e internet a colaborar con la autoridad.</p>	<p>Actuación permanente de las FFAA en coordinación de otras autoridades para el orden interno del país.</p> <p>Acciones terrestres, marítimas y aéreas.</p> <p>La Seguridad Interior, al ser vertiente de la Seguridad Nacional, constituye un aspecto preventivo por parte del Estado para hacer frente a fenómenos que puedan vulnerar el orden interno.</p> <p>Utilización de técnicas, tácticas, métodos, armamento y protocolos que realiza el personal de las Fuerzas Armadas y federales para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia no agresiva, agresiva o agresiva grave.</p>	<p>Reconocimiento de que las FFAA se encuentran realizando funciones de seguridad pública. Así, regreso en un plazo de seis meses a sus cuarteles.</p> <p>Respeto a los derechos humanos, en tanto que no se considerarían amenazas de seguridad interior las acciones que tengan que ver con movimientos sociales.</p> <p>Rendición de cuentas y transparencia necesaria por parte de las FFAA.</p> <p>El grado de intervención militar conforme a lo únicamente necesario y con tiempos definidos.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de las tres iniciativas de Ley de Seguridad Interior de Roberto Gil Zuarth (2016), Sofía Tamayo y César Camacho (2016) y Miguel Barbosa (2017).

### **3.2 Argumentos de la sociedad civil y organismos internacionales en oposición de la militarización de la seguridad pública**

“La libertad de expresión es decir lo que la gente no quiere oír”  
George Orwell

Varios son los problemas que han generado las iniciativas de la Ley de Seguridad Interior, y es que desde esta categoría existen ambigüedades. Así, lo que se ha intentado aclarar, desde el escenario político, es que busca regular las acciones de las Fuerzas Armadas en términos de seguridad pública. Las iniciativas de Ley buscan precisamente eso.

La intención de regular desde las leyes la actuación militar se ha mantenido en incertidumbre, pues se puede vulnerar los derechos humanos desde un primer momento si es que no hay precisión en la definición de conceptos.

Se ha mantenido la confianza en el Ejército; los ciudadanos han otorgado el respeto y reconocimiento (legitimación) a los militares, no así a las diversas policías del país. Esto ha servido para dar voto aprobatorio desde los civiles a este tipo de iniciativas que tomarían mayor fuerza años más adelante.

Las propuestas que emitieron en su momento los tres partidos políticos relevantes en el juego democrático tuvieron un antecedente: desde el 2006, con la guerra de Felipe Calderón contra el narcotráfico, el expresidente buscaba el reconocimiento legítimo de su gobierno desde los primeros días. Así, la actuación de las fuerzas castrenses tendría un soporte rígido desde los ciudadanos. Los mexicanos han considerado, al igual que distintos actores políticos, que las policías quedaron rebasadas, desde la parte federal a la estatal y municipal, por ello no hubo mayor resistencia cuando se vio el actuar de los militares en las calles. El expresidente Calderón buscaba consolidarse en el reconocimiento de los ciudadanos por sus acciones militares, ya que estos dudaban —aunque sin pruebas sólidas— del triunfo electoral reciente.

Las iniciativas de Ley, después del gobierno panista, consideraban que la seguridad interior partía de una función de la seguridad nacional, pero también la posición de este tipo de seguridad se mantendría entre la seguridad pública y la nacional con la participación de las FFAA. Para 2016, ya con las iniciativas en discusión, el presidente Peña Nieto tenía un país donde al menos en 24 estados de la república estaba operando el Ejército mexicano.

Durante el gobierno del 2006-2012, el despliegue militar estuvo presente. Hubo un incremento en las bases de operaciones mixtas entre los dos sexenios: en tiempos de Calderón se estimaba que los militares tenían acciones en 75 bases, mientras que con Peña Nieto se multiplicó a 142 bases operativas<sup>108</sup>.

Las iniciativas de Ley de Seguridad Interior resultan peligrosas por la amplitud de definiciones. La propuesta del PRI abarca tantos elementos donde todo puede caber: controlar y repeler los actos de resistencia no agresiva, agresiva o agresiva grave es una idea gestada en la incertidumbre, pues lo que quiera que signifique el artículo 3° de su iniciativa, a partir de estos tipos de resistencia, lograron prender las alarmas nacionales e internacionales si es que se recuerda el derecho a protestar pacíficamente. Entonces, con este tipo de propuestas, se puede ver vulnerado el artículo 6° constitucional. La propuesta de Sofía Tamayo y César Camacho permiten cualquier acción que se considere necesaria, dejando de lado que la manifestación de ideas, según la Constitución, no será objeto de inquisición judicial.

El marco jurídico que pretendía respaldar las acciones militares no tendría contemplación en el artículo 73 constitucional —como lo querían hacer los diputados y senadores que proponían la L.S.I.—. Al contrario, el Congreso no está facultado para legislar en esa materia. Además, las iniciativas alimentaron la creencia de

---

<sup>108</sup> Animal político menciona, además, que durante el gobierno de Calderón estaba desplegado el ejército en 19 estados y, como ya se mencionó, el incremento de operaciones durante Peña Nieto llegó a 24 estados del país. Véase: Ángel, A. (06 de octubre, 2016). Peña duplica el número de militares en las calles, aunque ninguna ley los regula. *Animal político*. Consultado el 20 de abril de 2020. <https://www.animalpolitico.com/2016/10/pena-nieto-militares-seguridad-publica/>

considerar que las Fuerzas Armadas podían suplir a las policías en tareas de seguridad pública. El Ejército no está preparado para eso, pues su entrenamiento se gesta y funciona para actividades de combate, donde el objetivo sea la neutralización del enemigo armado. Así, la policía surge desde la necesidad de contrarrestar las posibles amenazas desde lo público, y no se debe perder el eje fundamental: lo civil.

La aprobación de la Ley de Seguridad Interior, el 30 de noviembre de 2017, y promulgada el 21 de diciembre del mismo año, marcó un momento crucial para México, pues a pesar de las muertes y desaparecidos desde el 2006, resultó en un acto legislativo que eliminó contratiempos y debates para que pasara dicha ley por fast track. Las voces de la sociedad civil constantemente marcaron línea frente a lo que se proponía desde los actores políticos. La Cámara de Diputados aprobaba, entonces, una serie de modificaciones que regresarían al Senado, es justo el 15 de diciembre de 2017, cuando los únicos diputados que se opusieron a la L.S.I. fueron los de Morena que, además, habían presentado una moción suspensiva, quizá con la intención de ganar tiempo y se discutiera con mayor profundidad lo que estaban a punto de legislar. Sin embargo, para esos momentos, el PRI contaba con una amplia mayoría, rechazando tal recurso de los diputados inconformes.

A pesar de que en el discurso del Poder Ejecutivo se ha dicho que esta lucha es con el fin de que los delincuentes “caigan” y que las violaciones a derechos fundamentales sean cada vez menos, las evidencias de esto no se encuentran por ninguna calle mexicana. A ras de suelo, los ciudadanos viven bajo el manto de la incertidumbre y el miedo. La sociedad civil ha considerado que la implementación de la L.S.I. de nada sirve para el fortalecimiento a las policías federales, estatales y municipales.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), durante 2006-2017 ha emitido 151 recomendaciones que están relacionadas con las FFAA. Frente a esto, los ciudadanos mantienen la idea de que el Ejército en las calles es una buena estrategia: según el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (Cesop),

realizó una encuesta telefónica en marzo de 2017<sup>109</sup>, donde buscaba conocer lo que la población consideraba sobre el papel de las Fuerzas Armadas frente al crimen organizado. Es de relevancia analizar que la población se mantiene a favor de las operaciones que realice el Ejército en tareas de seguridad pública, pues el 68% está de acuerdo en el marco legal que ya se ha mencionado reiteradamente. Sin embargo, el 55% de la población no está de acuerdo que una Ley que permita la intervención de comunicaciones y la recolección de información privada. Esto contrasta con que el 59% de encuestados no estaba enterado de lo que se estaba discutiendo en el Congreso de la Unión. Así, se puede deducir que, a bote pronto, los mexicanos están a favor de las FFAA, aunque desconocen las implicaciones que un marco jurídico puede generar.

La encuesta telefónica del Cesop permitió medir la opinión pública; precisamente por eso se inició esta investigación con dicho concepto que tiene relevancia desde la Ciencia Política. Con esto, a partir de las preguntas realizadas a la población, se deduce que, según la encuesta, la confianza a las policías en sus diversos tipos no cuenta con esa legitimación de la que se ha estado abordando en este análisis. Las policías estatales y municipales han generado desconfianza a la población; la mejor posicionada fue la policía federal<sup>110</sup>, que poco más de la mitad de los encuestados se mantuvieron con cierta confianza en dicha institución. Frente a estos resultados se encuentran las fuerzas castrenses, que poco más del 64% de la población considera que la presencia de ellos ha sido efectiva.

Las advertencias de los riesgos con la implementación de la Ley de Seguridad Interior fueron varias. La CNDH consideraba que la L.S.I. vulneraba lo determinado a las tareas de seguridad pública por parte de las policías civiles, que

---

<sup>109</sup> El tamaño de la muestra fue de 900 entrevistas efectuadas; su nivel de confianza fue del 95%, con un margen de error del  $\pm 3.27\%$ , respecto al permitido que fue de  $\pm 4.5\%$

<sup>110</sup> El presidente Andrés Manuel López Obrador desapareció a la policía federal el 31 de diciembre de 2020. A pesar del nivel de confianza por parte de la población, consideró que había que desarticularla, pues era un cuerpo “echado a perder”, así lo mencionó en varias ocasiones. La opinión pública, también ha tenido otros datos.

venían amparadas en el artículo 21 de la Constitución. Además, la ausencia de mecanismos que permitieran conocer que la L.S.I. estuviera comprometida con la rendición de cuentas, con la transparencia en su actuar, eran motivos suficientes para no considerar como pertinente este tipo de Ley. Pero no solo la CNDH se mantenía distante, también sucedía algo similar con organizaciones como Amnistía Internacional, que consideraban que la Ley de Seguridad Interior era parte de lo mismo que estaban haciendo las fuerzas castrenses, pero ahora con un marco legal que permitiría la continuación de afectaciones a derechos humanos por el combate a grupos criminales.

Diferentes organizaciones mostraron su rechazo frente a la militarización. Un colectivo compuesto por 300 organizaciones civiles buscaba ser escuchado. #SeguridadSinGuerra, un colectivo que se ha mantenido activo desde la Ley de Seguridad Interior hasta la Guardia Nacional en tiempos de Obrador. A esta campaña conjunta entre organizaciones civiles se sumaron investigadores. La academia también tomaba partido, pues el interés era doble: se sentían afectados como ciudadanos pero también podían observar escenarios con mayores detalles que desde la parte de los actores políticos<sup>111</sup>.

Es en mayo de 2018, pocos meses después de la promulgación de la L.S.I., que dos jueces federales declaran inconstitucional dicha Ley, pues se considera que pone en riesgo a los ciudadanos en términos de derechos humanos. Lo que inició como una serie de propuestas para militarizar la seguridad pública, había transitado a volverse Ley, pero estaba siendo criticada sólidamente en tan corto tiempo. El conjunto de normas que fueron impulsadas por el Poder Legislativo quedan declaradas como inconstitucionales por la Suprema Corte de justicia de la Nación

---

<sup>111</sup> Vale retomar las primeras páginas (apartado 1.1 y 1.2), donde se puede observar el camino que se va gestando en la Ciencia Política, que es ajeno al terreno de hacer política. Precisamente por eso la importancia de la academia frente a problemas sociales donde intervienen diferentes sujetos de investigación. La politología logra observar escenarios sociopolíticos que desde la política no se logran visualizar. Aunque algunos actores políticos estudiaron Ciencia Política, su formación queda distante cuando de la lucha por el poder se trata.

(SCJN), tras nueve votos a favor y uno en contra, motivando a la derogación de la Ley de Seguridad Interior.

### **3.3 Transición a la Guardia Nacional: el discurso del Poder Ejecutivo y las Fuerzas Armadas para la implementación de tareas de seguridad pública**

¿Quieren que estemos en los cuarteles? Adelante. Yo sería el primero en levantar no una, las dos manos para que nos vayamos a hacer nuestras tareas constitucionales. Nosotros no pedimos estar aquí, no nos sentimos a gusto, no estudiamos para perseguir delincuentes; nuestra idea y nuestra profesión es otra y se está desnaturalizando<sup>112</sup>.

A diez años de las operaciones de las Fuerzas Armadas, el General Salvador Cienfuegos mencionaba el párrafo anterior, haciendo alusión —también— a que desde el 2006 que se ha estado operando en funciones de seguridad pública, los policías no han logrado profesionalizarse. Es por ello que los militares se encontraban en incertidumbre en su actuar, pues al no haber un marco jurídico que reglamente su actuar, ya no sabían si seguir actuando o no por miedo a ser procesados por violaciones a derechos humanos.

La llegada de López Obrador a la presidencia —desde el 1° de diciembre de 2018— estaba acompañada de la esperanza de millones de mexicanos que salieron a las urnas a emitir su voto. Independientemente de qué actor político se llevó el triunfo, en un primero momento se podría observar a un país donde habían ganado los ciudadanos, pues la participación fue increíble. Después de esa victoria, valdría

---

<sup>112</sup> El 8 de diciembre de 2016, el entonces secretario de la Defensa Nacional mencionaba esto, además de urgir el apoyo al otorgamiento de un marco jurídico para que se respaldaran las acciones que han venido haciendo las fuerzas militares.

entonces poner el lente del análisis y observar a detalle quién ganaba y bajo qué contexto.

Andrés Manuel López Obrador, durante los meses de campaña, durante los años que fue oposición, declaraba que la participación de las fuerzas castrenses en el periodo de Felipe Calderón y de Peña Nieto habían generado números rojos: los miles de muertos civiles eran la evidencia de que la estrategia de militarizar no era la opción que él tomaría si es que llegara al poder.

El 1° de julio de 2018 se realizan las elecciones federales de México, donde Obrador resulta ganador: 30 millones de mexicanos le dan el triunfo, un número alto si se toma en cuenta que las anteriores elecciones para presidente en 2012, por Peña Nieto votaron 19 millones de ciudadanos.

La izquierda electoral de México había ganado y se entendía que bajo esos pilares el rumbo giraría por otro lado en el tema de la seguridad pública. No fue así. A la llegada de Obrador al gobierno, consideró nuevamente la necesidad del uso de las Fuerzas Armadas; el regreso de las tropas a los cuarteles no quedaba como posibilidad. La garantía de que esta vez sería distinta a los tiempos de sus antecesores con el uso del Ejército estaba sustentada en que él estaría al cargo. No bastaban compromisos firmados, solamente su palabra era suficiente para que la opinión pública considerara que las cosas resultarían mejores a partir de su llegada a la presidencia.

El país que le habían dejado, con el número de homicidios poco precisos, la corrupción como un malestar percibido en todos lados, la inseguridad y la violencia constante y creciente —a pesar de que el Ejército llevaba 12 años operando en las calles— demostraba que el escenario no era alentador. Sin embargo, el nuevo presidente estimaba que esos problemas se resolverían muy pronto y de manera asequible.

Como se mencionó en párrafos anteriores, la Suprema Corte había declarado inconstitucional la Ley de Seguridad Interior, precisamente porque las policías no podían ser sustituidas por el Ejército. Así, el Congreso de la Unión carecía de

facultades para poder legislar sobre la seguridad y el Ejército. Entonces, ¿por qué Obrador intentaba lo que se entendía que no podía ser? La propuesta de la creación de la Guardia Nacional se presentaba desde el marco de la inconstitucionalidad, pero con el evidente objetivo de que las FFAA participarían, como ya lo venían haciendo, en tareas de seguridad pública, pero por fin con un marco jurídico que pretendía, al menos desde el discurso político, regresar al Ejército a los cuarteles.

La conformación de la G.N. propondría que, a partir del reclutamiento, 50 mil elementos estarían activos, con un mando operativo a cargo de oficiales del Ejército o de la Armada. Sus principales funciones estarían encaminadas al combate del delito en todo México. El personal de la Guardia Nacional estaría patrullando las calles y facultado para detener a civiles.

### **3.4 Funciones y competencias del Estado en materia de seguridad**

A manera de contextualización histórica, la militarización de la seguridad pública tuvo su último registro en la época de Victoriano Huerta (1913-1914); el contexto político que se vivía marcaría un retroceso desde la libertad de expresión y, a 18 meses de gobierno, era claro el escenario político mexicano en esos tiempos: un proyecto de dictadura que iría en contra de la propia nación. Así, es cuando se utilizó por última vez al Ejército mexicano para tareas civiles —considerando que, en la historia reciente de México, también se utilizó al Ejército mexicano en el sexenio de Vicente Fox.

La Guardia Nacional no es un concepto nuevo, viene de épocas en que gobernaba Antonio López de Santa Anna, a mitad del siglo XIX, donde los ciudadanos la conformaban, no los militares. Es entonces, que la Guardia tenía el pleno carácter de lo civil; justo es que, desde ese contexto, lo que se buscaba, por parte de los ciudadanos, era el sostenimiento de la soberanía de los estados, la defensa de la nación. Cosa completamente diferente a la actual Guardia Nacional que, aunque dice la Constitución que es civil, los mandos, la disciplina, el presupuesto, la parte operativa y los nombramientos son militares.

En el México reciente, durante el Proceso Electoral Federal de 2017-2018 en México, ninguno de los candidatos se pronunció objetivamente sobre los problemas relacionados a la seguridad y la violencia por parte de grupos criminales. Así, el tema del narcotráfico no estuvo en la importancia —y urgencia— que se necesitaba para la siguiente coyuntura política. Cuando los candidatos José Antonio Meade, Ricardo Anaya y López Obrador intentaban tocar estos problemas, prácticamente se tornaba, desde Andrés Manuel, el propósito de plantear ese tema a partir de la reconciliación y la paz; por el otro lado, los otros dos candidatos consideraban que, a través de la profesionalización de las policías, en todos sus niveles, podía ser la alternativa. Aunque la idea era relevante, quedó en mero protocolo.

Después del triunfo del candidato de Morena, la mejora a los actores de la seguridad pública no se tomaría como opción alternativa; y el asunto de la paz y la reconciliación no se ha consolidado después de un año de gobierno. Aunque ha mencionado que el asunto sigue en pie y se buscarán las formas para poder liberar a personas presas que hayan cometido delitos mínimos.

En noviembre de 2018, el futuro —y ahora actual— secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo, consideró que era necesario que las Fuerzas Armadas continuaran en operaciones civiles, pues la policía federal no tenía la capacidad para hacer frente, mientras que las policías estatales y municipales, además de no contar con la preparación, resultaban pocos para ser efectivos en la lucha contra el crimen organizado.

Dentro de los planes de Alfonso Durazo en 2018, mencionaba que el presupuesto para 2019 sería de 60 mil millones de pesos. Para la creación de la Guardia Nacional, se requerirían entre 10 y 12 mil millones para cumplir con la primera etapa consistente en el reclutamiento, capacitación y adiestramiento de los nuevos elementos. Así, se estimaría que para el año 2021, la Guardia Nacional estaría consolidada, operando efectivamente.

Respecto a las propuestas que hacía mención López Obrador sobre la reconciliación y paz, Alfonso Durazo partió de la idea de que, si los criminales

colaboraran con el Estado, esto se reflejaría en la disminución de sus penas, con posibilidad del indulto. Aunque el secretario de seguridad ha insistido en que el federalismo mexicano se respeta —esto tras las críticas que se han hecho respecto a que los estados de la república se les están quitando responsabilidades sobre seguridad pública—, él menciona que de ninguna manera se está transitando a un Estado centralista.

Acierta el General Cienfuegos cuando se observa el hartazgo de que las instituciones que están relacionadas a las policías, a lo público, no funcionan; la molestia de que ellos tengan que ser los encargados desde hace años de la seguridad, pues no sirve lo que se encuentra en lo municipal, estatal y federal. Se entiende el razonamiento desde el alto mando del Ejército mexicano.

Por parte de las FFAA, hay enorme cantidad de publicaciones relacionadas inherentemente al análisis de la seguridad nacional. Y como se mencionaba al principio de esa investigación, uno de los elementos principales para estudiar a la seguridad y sus vertientes, es lo que se venga gestando desde el sujeto de investigación llamado Fuerzas Armadas.

La Armada de México ha analizado de manera aguda esto de la seguridad. El Almirante José Luis Vergara observa a la seguridad nacional de México a partir de los componentes tradicionales sobre la seguridad: el elemento político, el social, el económico y el militar. Sin embargo, hay nuevas afrentas que pueden vulnerar a la seguridad nacional. Es por ello que Vergara tiene a consideración nuevos elementos que aparecen como relevantes: el factor humano, el factor de género, el societal y el ambiental. A partir de estos componentes, se muestra la siguiente estructura que propone el Almirante para la seguridad nacional actual:

### Gráfico 3. Elementos tradicionales y modernos sobre la seguridad



Fuente: Elaboración propia, a partir del diseño propuesto por el Almirante Vergara, desde su obra mencionada en la nota al pie 107

Los elementos tradicionales sobre la seguridad parten de los problemas que se gestan en lo político. Esto es, todo lo concerniente a las debilidades que puedan existir que no permitan acuerdos entre los tres poderes de la Unión, afectando con ello la estabilidad de las instituciones políticas. El elemento social se encuentra localizado desde la calidad de vida, donde exista un auténtico Estado de derecho. Con ello, los elementos necesarios básicos que todo ciudadano debería tener, como la calidad de la educación. Sobre el elemento económico, la seguridad aparece en temas relacionados a la (in)dependencia de los capitales extranjeros, así como a la fortaleza o debilidad que tenga el mercado interno. El último elemento tradicional es el militar, y a partir de este se busca, según Vergara, la preservación de las instituciones en tanto que sea real la integridad del territorio.

El aporte de Vergara se encuentra en la amplitud de la seguridad a partir de nuevos elementos, como el factor humano, el societal, el ambiental y el factor de género. Este tipo de componentes aparecen como innovadores en el momento en que había que hacer una pausa y visualizar nuevos aportes, pero también nuevos riesgos en torno a la seguridad. Actualmente, los efectos del cambio climático,

desde la propuesta del Almirante José Luis Vergara, podría ser un factor que afecte la seguridad nacional.

El nuevo modelo de seguridad que propone el actor de la Armada de México queda registrado en el diseño del Gráfico 3, donde lo que se observa es que la seguridad humana —revisado en el apartado 1.3.1— es actualmente el centro de estudio de la seguridad. Después quedaría la seguridad societal, esto es, las diversas políticas del Estado vertidas en la sociedad. Al final, los elementos tradicionales junto con los factores de género y de medio ambiente<sup>113</sup>.

### **3.5 Costos y resultados de la Ley de Seguridad Interior y la Guardia Nacional desde tres vectores**

La tiranía de las mayorías puede llevar a la violación de los derechos más fundamentales de una parte de la población.  
Alexis de Tocqueville

Costos y resultados de una estrategia que intenta combatir los graves problemas de la nación mexicana. La defensa de la soberanía, al estar relacionada con la estabilidad social, la seguridad de los ciudadanos y el respeto a los derechos humanos, quedará bajo la hipótesis de que no se ha logrado obtener sin que se violen los derechos fundamentales que cada individuo debe tener. Además, a corto plazo, no existen argumentos para considerar que dichas estrategias militares y civiles puedan transitar a la consolidación de garantías mínimas necesarias para cada individuo.

---

<sup>113</sup> En el contexto actual, el ejemplo más claro es el factor ambiental, en el sentido de que algunos problemas que están presentes pueden analizarse desde la seguridad nacional. Anticipaba el problema reciente de la pandemia a nivel mundial. Desde el análisis de Vergara, es un nuevo problema de seguridad nacional.

Como se mencionó en el capítulo dos, las fuentes de información no llegan a números iguales, incluso a veces quedan sumamente distantes. Pero van algunos datos en los vectores siguientes.

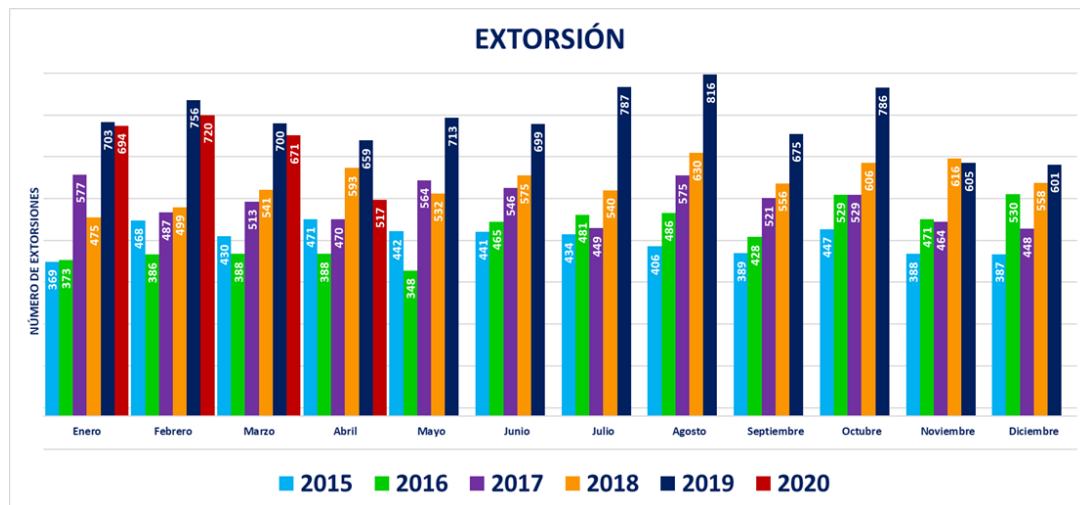
### **3.5.1 Seguridad**

El incremento de la violación a derechos humanos ha sido la constante, la violencia desmedida y los civiles afectados también, la disputa entre grupos criminales ha generado más asesinatos, la llegada legal del Ejército para patrullar las calles ha derivado que las policías locales sean menos atractivas para otorgar presupuesto económico.

Cada año, cada mes, México ha batido record en homicidios desde que el combate al narcotráfico marcó agenda en los tres últimos gobiernos presidenciales. Ya se mencionó con anterioridad los saldos de la guerra en tiempos de Felipe Calderón. Así pues, se estima que el paso del PAN por la presidencia dejó 21 mil 459 muertos según el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). Ya en los años de Peña Nieto —además de las cifras mencionadas en el capítulo dos—, el incremento en las cifras de homicidios fue la constante: si bien es cierto que de 2013 a 2014 hubo un descenso de 18 mil 106 homicidios a 15 mil 526, para el 2015 volvería al alza: 16 mil 121 muertes. A la mitad del gobierno de Enrique Peña Nieto los datos iban cuesta arriba, porque a partir del año 2016, los números se multiplicarían considerablemente, en ese año, hubo 20 mil 151 personas asesinadas; 2017 dejó 25 mil 36 homicidios y, al final de su gobierno, en 2018, poco menos de 30 mil personas muertas: 29 mil 100 asesinatos dejaba la continuación de la guerra que el Estado mexicano enfrentaba, una guerra que en sus inicios, Felipe Calderón pronunciaba que probablemente dejaría muertes, pero todo era, entre otras cosas, para que la droga no llegara a los hijos.

El año 2019 se fue hace seis meses, y durante ese año se estima que hubo 29 mil 401 homicidios<sup>114</sup>, todos durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, considerado como el año más violento en la historia contemporánea de México. Con todo y Guardia Nacional.

**Gráfico 4. Los saldos de la extorsión en los últimos cinco años en México**



Fuente: Elaboración propia, a partir del Semáforo Delictivo Nacional, 2020<sup>115</sup>.

La extorsión, como otra de las actividades de los grupos criminales, ha minado la estabilidad social en diversas entidades federativas. Desde una llamada telefónica, hasta amenazas directas en locales comerciales han ido en aumento. El gráfico cuatro permite comparar los alcances de la extorsión en los últimos cinco años. Se puede apreciar, por ejemplo, que entre el año 2018 y 2019, la extorsión aumentó en el país —a pesar de una disminución no significativa en noviembre de 11 casos—. Varios estados se han mantenido en incertidumbre, pues diversos

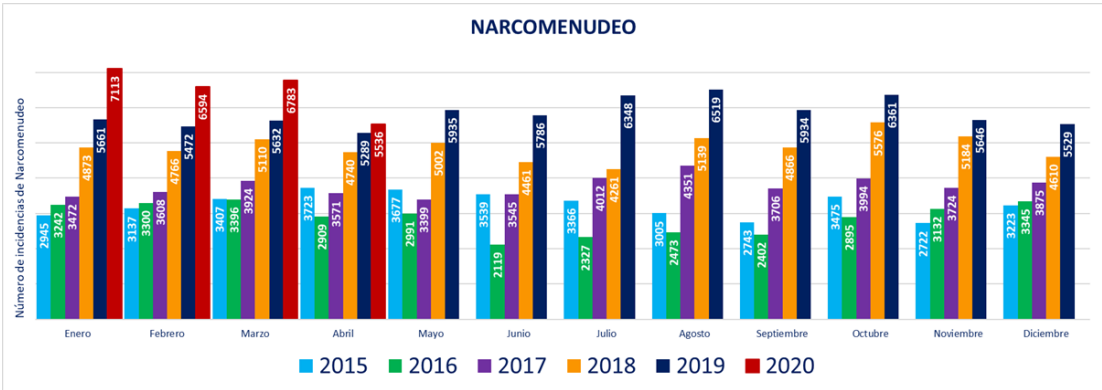
<sup>114</sup> Según el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, aunque pudieron ser 35 mil 588 víctimas. Véase: ¿Por qué la Guardia Nacional persigue migrantes y no narcotraficantes?. (01 de febrero, 2020). Reporte Índigo. Consultado el 15 de abril de 2020. <https://www.reporteindigo.com/reporte/por-que-la-guardia-nacional-persigue-migrantes-y-no-narcotraficantes/>

<sup>115</sup> Los datos del año en curso (2020) solamente abarcan hasta el pasado mes de abril.

negocios han tenido que cerrar sus puertas ante la ola de violencia. El crimen organizado no solamente encuentra beneficios con el tráfico a gran escala de drogas, también se ha movido a terrenos donde los negocios pequeños pueden producir ganancias: a principios de 2020, noticieros locales y nacionales han cubierto noticias sobre Guanajuato y el incremento de la violencia y los homicidios. Así, se ha dado cuenta de las tortillerías —y otros negocios como las panaderías— que han tenido que cerrar por las extorsiones continuas<sup>116</sup>. De 6 mil 721 extorsiones en 2018 a 8 mil 500 para el cierre del 2019.

En el mismo sentido el narcomenudeo, como una actividad que consiste en la venta de drogas en una escala menor<sup>117</sup> ha ido en aumento. Por ejemplo: en 2018, las incidencias de narcomenudeo fueron 58 mil 588. Mientras que, en 2019, el número ascendió a 70 mil 112, según el siguiente gráfico:

**Gráfico 5. El narcomenudeo en los últimos cinco años en México**



Fuente: Elaboración propia, a partir del Semáforo Delictivo Nacional, 2020<sup>118</sup>

<sup>116</sup> Primero fueron las tortillerías, ahora el crimen organizado va por panaderías en Guanajuato. (01 de enero, 2020). *Sin embargo*. Consultado el 10 de abril de 2020. <https://www.sinembargo.mx/01-01-2020/3705079?fbclid=IwAR1A5QWSrm30wNqeU7Qs9Eaoat17WRqQsXagiZ20DXklah1URuBXR1WH6Jg>

<sup>117</sup> Se puede consultar lo relativo a las cantidades permitidas en: En México sí puedes portar drogas como marihuana, pero solo en esta cantidad. (02 de mayo, 2020). *Nación 3 2 1*. Consultado el 10 de mayo de 2020. <https://www.nacion321.com/ciudadanos/en-mexico-si-puedes-portar-drogas-pero-solo-en-esta-cantidad>

<sup>118</sup> Los datos del año en curso (2020) solamente abarcan hasta el pasado mes de abril.

En 2020, el narcomenudeo en el mes de abril representó una considerable disminución en contraste con el primer trimestre del año en curso. A pesar de ello, las cifras no han resultado positivas para la seguridad del país, si es que se considera el aumento constante en los últimos cinco años. Al cierre de abril de 2020, van 26 mil 026 incidencias.

### **3.5.2 Respeto a los derechos humanos**

Desde la academia, Alejandro Madrazo Lajous mencionó en 2018, durante la invitación a la Reunión de trabajo con Alfonso Durazo Montaña, en la Cámara de Diputados, que por cada combate en donde participan las Fuerzas Federales — policía federal— en promedio se incrementa 6% los homicidios en ese municipio. Sin embargo, si participan las Fuerzas Armadas, entonces el incremento es del 8%, así, el incremento es notorio a partir de que el Ejército actúe en problemáticas civiles. En el Gráfico 2 se puede observar el incremento de homicidios a partir del uso de las FFAA cuando inició la guerra de Felipe Calderón.

### **3.5.3 Estabilidad social**

La Guardia Nacional no ha generado estabilidad social, posiblemente su reciente creación no ha permitido que pueda consolidarse. Es desde el sentido de la justicia, que la estabilidad podría sustentarse; los ciudadanos asumen, desde ese escenario, el compromiso de las reglas del juego, lo que están dispuestos a realizar si es que el beneficio se encuentra disponible y asequible. Sin embargo, los habitantes no consideran que el gobierno, de manera general, el Estado mexicano, haya trabajado durante sexenios en pro de la sociedad. Aunque el personal del Ejército participe activamente, tampoco ha sido el promotor para que los ciudadanos transiten a un estado donde se considere que sus necesidades están cubiertas. La estabilidad social se ve reflejada desde —pero no solamente en— la economía, en la solidez e incremento del empleo, pero también, desde las posibilidades varias

con las que cuentan los ciudadanos, entendidas estas como poder ahorrar e invertir a futuro, y eso tampoco lo da la militarización de la seguridad pública. Estos temas, a pesar de que son motivo para un análisis desde otros terrenos sociopolíticos, son elementos vigentes que aparecen cuando de estabilidad social se refiere, y es cuando los ciudadanos, a pesar de otorgar el beneficio de la duda a las FFAA, quedan limitados cuando observan que dicha estabilidad no es sino una forma de vivir que esperan a futuro, con o sin el patrullaje de las fuerzas castrenses. Así que, desde la convivencia diaria de los ciudadanos, la inestabilidad social persiste. Además, la utilización de los elementos militares ha servido para tareas tan diversas que aparecen en todos lados: desde el gobierno federal, se ha encargado la tarea de desplegar a la Guardia Nacional hacia la frontera sur, con Guatemala, esto para que indocumentados sudamericanos no logren cruzar al país. Actualmente, sigue la incertidumbre sobre el trato que han tenido los migrantes en territorio mexicano, pues en las estaciones migratorias poca información se brinda a las organizaciones no gubernamentales.

Los intentos por combatir al narcotráfico no han sido efectivos, pues otras actividades delictivas como el robo de combustible —conocida esta actividad como huachicoleo<sup>119</sup>— o el robo de mercancías en las vías férreas, son parte de los delitos que grupos criminales tienen dentro de sus actividades.

A pesar de la aceptación de las FFAA por parte de los ciudadanos, también se han observado las agresiones a las que han sido sometidos. Se estima que,

---

<sup>119</sup> El robo de combustible ha sido otra actividad que deja millones de pesos de ganancias. Actualmente, se le conoce como Triángulo Rojo a la zona donde más tomas clandestinas de robo de combustible se han encontrado. San Martín Texmelucan, Amozoc, Tepeaca, Quecholac, Palmar de Bravo y Acatzingo, son los seis municipios de Puebla donde las confrontaciones entre grupos delictivos y personal del Ejército son frecuentes. Además de este delito, se ha concatenado otro llamado: “gaschicol”, que hace referencia al robo de gas Licuado de Petróleo y se lleva a cabo de la misma manera que la gasolina. Así, el incremento de actividades delictivas y su persecución ha permitido que, en los estados de Veracruz, Puebla, el Estado de México, Tlaxcala, Querétaro, entre otros, se hayan expandido células criminales de manera similar a la Operación Cóndor que se mencionó con anterioridad.

durante los sexenios de Felipe Calderón y Peña Nieto, aproximadamente 500 militares fueron asesinados.

### **3.6 Evaluación general**

Las relaciones políticas, se ha mencionado, son inherentes entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos. Cuando de seguridad se trata, resulta pertinente aclarar algunos detalles preponderantes para estos momentos de la investigación.

Las estrategias sobre seguridad a nivel internacional han buscado resolver problemas intermésticos. Esto es, para el asunto sobre los problemas de seguridad interior que han afectado a México, con mayor detenimiento en el narcotráfico desde grupos criminales, ha resonado a nivel internacional. Bayless Manning (1977) puede brindar una referencia directa a lo que se intenta detallar, pues se parte de la idea de que el problema del narcotráfico ha alcanzado niveles de violencia que han motivado a la incertidumbre que se genera desde la seguridad interior de México. Así, cuando se trata del tráfico de sustancias ilegales se registran al menos tres naciones con actividades o situaciones contextuales específicas: el país donde se producen drogas —que para este caso podrían ser los países que se han mencionado con anterioridad a lo largo de los capítulos uno y dos (Bolivia, Colombia y Perú)—, el territorio donde se gestan las diversas negociaciones, los homicidios y confrontaciones entre autoridades y grupos criminales, todo esto —y más— en y para el caso mexicano y, por último, la nación mercado: los Estados Unidos.

Así, la gama de problemas que afectan a la seguridad interior, a la soberanía de México, se vuelven una dificultad sociopolítica que transita de lo local a lo internacional. Es un fenómeno que, a pesar de dicho salto de un territorio a otro, no se aleja y desaparece del primero; al contrario, se mantiene en el país donde, por ejemplo, se producen drogas y se vincula con otros territorios, afianzando lazos directos en las naciones, volviéndose un asunto inherente entre lo doméstico (local) y lo internacional (global). Es aquí donde se gesta la intermesticidad de Manning, pues la importancia que ha tenido la seguridad vista desde los daños colaterales

que una guerra fallida puede tener, ha tenido la capacidad de irrumpir en asuntos sociales, económicos y políticos en varios territorios.

Tres sexenios de partidos políticos con ideologías diferentes, pero con políticas encaminadas a la militarización de la seguridad pública. A pesar de los escenarios aquí planteados, se abordan algunas diferencias: del 2006 al 2012, durante el gobierno de Felipe Calderón, surgió un tratado internacional que buscaría coadyuvar al combate contra los grupos criminales. Los Estados Unidos son los que proponen dicho acuerdo a México. Es en octubre de 2007 cuando se anuncia el Plan Mérida. El escenario de Calderón, a un año y medio de tomar el poder y declarada su guerra contra el narcotráfico, había llevado a invertir 7 mil millones de dólares. Es en diciembre de 2008 que, bajo ese contexto, se firma la Carta de Acuerdo entre los Estados Unidos y la nación mexicana por George Bush y Felipe Calderón respectivamente.

Un presupuesto de más de 2 mil millones de dólares por parte del gobierno del norte estaba destinado para que de manera bilateral, ambas naciones mejoraran en los términos ya descritos. Cuatro ejes rectores serían los que llevarían al logro de sus objetivos: impactar las operaciones que grupos delictivos venían haciendo, a partir de decomisos de sustancias y la captura y encarcelamiento de sujetos criminales. Un segundo pilar estaría encaminado a la profesionalización de las policías diversas en México y las Fuerzas Armadas, además de transitar al nuevo sistema penal de justicia. El tercer pilar estaría destinado a lo relacionado con las fronteras y su modernización, con la finalidad de no permitir la entrada de drogas, armas y personas. Es el cuarto eje rector el que mayor ambición tiene, pues se busca el fortalecimiento de comunidades que habían sido afectadas por el crimen organizado; que los jóvenes estuvieran encaminados a mejores empleos, con la finalidad de no ser parte de las filas del narcotráfico. A grandes rasgos, la Iniciativa Mérida se pretendía como un acuerdo político entre naciones afectadas a su seguridad interior por el creciente crimen organizado y la evolución en variedad de drogas en el mercado.

Pero los acuerdos, los objetivos planteados en el mencionado tratado internacional no han brindado las posibilidades, a partir de los hechos, de considerar que se ha logrado un cambio en las naciones. En primera, porque decomisar drogas, como se plantea en el primer pilar, no ha sido muestra de debilitamiento a los grupos criminales. Felipe Calderón mantuvo presencia en los medios de comunicación para evidenciar los constantes decomisos de drogas que el personal del Ejército y las policías llevaban a cabo, así como las detenciones de sujetos dedicados a tareas delictivas; los resultados cuantitativos, las grandes cifras no iban acompañadas de cualidades que pudieran demostrar que los golpes al crimen organizado los estaban debilitando. Ni los decomisos de drogas, ni las detenciones de delincuentes, han significado nada en un sentido directo y objetivo para considerar que la guerra contra el narcotráfico, respaldada por los Estados Unidos y su acuerdo bilateral, había servido. Si como pilar segundo se buscaba la profesionalización de los elementos encargados de la seguridad pública, tampoco hubo avances que generaran la consolidación del personal policial. Los exámenes de confianza para los policías no brindaron mejores resultados y evidenciaron malas prácticas y costumbres. Los presupuestos destinados a las FFAA han sido predominantes frente a la policía federal —existente en el gobierno de Calderón y extinta con Obrador—, con las policías estatales y municipales. La apuesta económica estaba mayormente destinada al Ejército que al policía como elemento directo de los ciudadanos y la seguridad.

Si la seguridad fronteriza era un tema predominante dentro de la Iniciativa Mérida, el Operativo Rápido y Furioso resultó ser la muestra de que las fronteras y su seguridad eran un protocolo que tampoco se tenía que seguir, pues la introducción de más de 2 mil 500 armas de Estados Unidos a México fue la expresión máxima del desinterés de ambas naciones para controlar los problemas que detectaron desde años atrás. Con todo esto, y porque la suma de estos problemas y sus fallidas soluciones, lo que se observó fue que el fortalecimiento de comunidades, como se había planteado, tampoco echaría raíces en México, pues la guerra contra el narcotráfico ha posibilitado el desplazamiento de habitantes de diferentes ciudades, de diversos pueblos que fueron atacados por la delincuencia

organizada. No hay números precisos, pero se estima que 90 mil personas tuvieron que dejar sus casas porque el narcotráfico llegó y se asentó en sus tierras; algunos habitantes bajo amenazas huyeron, otros fueron desaparecidos. Este flujo de personas que han tenido que moverse de lugar no es de una sola entidad, sino en todo México ha sucedido eso en mayor o menor medida: al sur del país, en Guerrero, el municipio de Ajuchitlán del Progreso es muestra de que las comunidades no se fortalecieron con el Plan Mérida, pues fue tomado por grupos criminales y los habitantes tuvieron que moverse. De la misma manera está Zirándaro de los Chávez, otra localidad que ha corrido con la misma suerte. El estado de Sinaloa también cuenta con municipios donde los enfrentamientos entre grupos delictivos han generado el desplazamiento forzado de sus habitantes: Mazatlán, Culiacán y El Fuerte, entre otros, han sido lugares donde la seguridad pública no tiene juego frente a la defensa de los ciudadanos. Al norte del país sucede algo similar: es el caso de Chihuahua, por ejemplo, en la localidad de Las Varas, donde el escenario no es ajeno a este fenómeno, pues los habitantes también han tenido que salir de sus casas en busca de un lugar más seguro y alejado de narcotraficantes.

La actuación del Ejército en tiempos de Calderón no contó con un marco jurídico, pero el apoyo de los mexicanos y, sobre todo, de los Estados Unidos, permitió que se mantuvieran en las calles durante todo su sexenio. La Iniciativa Mérida, con más de una década no ha logrado resultados cualitativamente positivos para ninguna de las naciones, sobre todo, para los ciudadanos de dichos países.

El siguiente sexenio, correspondiente a los años 2012-2018, presidido por Peña Nieto, la continuación —como se ha mencionado— del uso de las FFAA también resultó de manera inconstitucional. Fue a finales de su periodo de gobierno, donde se creó la Ley de Seguridad Interior, buscando el beneficio para el Ejército en su actuar. Los defensores de la L.S.I. se pronunciaron a favor de esta y sus implicaciones argumentando que no era inconstitucional, en tanto que el artículo 89 de la Constitución faculta al presidente para disponer de las Fuerzas Armadas para la seguridad interior y exterior de la nación. Sin embargo, el artículo 119

constitucional menciona que los congresos estatales serán quienes soliciten la ayuda a la Federación, pues al Congreso de la Unión no le compete lo relacionado a la seguridad interior.

Más allá de las competencias y sus dilemas, el interés de la ahora extinta Ley de Seguridad Interior radicaba en el fondo de su redacción, por ejemplo: el artículo 18 mencionaba que: “En ningún caso, las Acciones de Seguridad Interior que lleven a cabo las Fuerzas Armadas se considerarán o tendrán la condición de seguridad pública”, y ese es precisamente el problema principal, la ambigüedad evidente, pues habita un universo en dicha definición, porque entonces queda entendido que las acciones que el Ejército realizara no serían tomadas en cuenta como labores de seguridad pública; cosa diferente si hubiera dicho que el Ejército no podrá realizar tareas que sean competentes a la seguridad pública. Así, quedó lejos la alternativa de ejercer el artículo 29 constitucional, que podría permitir la suspensión temporal y delimitada de derechos y garantías que complicaran el actuar para la preservación de la paz pública.

A pesar de las contradicciones y afectaciones que esta Ley tenía, y a pesar del apoyo de la mayoría de los ciudadanos para que el Ejército se hiciera cargo de las tareas en cuestión, la L.S.I. tuvo una duración corta, pues no llegó ni a 12 meses de operación —entró en vigor el 22 de diciembre de 2017 y fue declarada inconstitucional el 15 de noviembre de 2018—. Los argumentos principales estuvieron encaminados a que, como se mencionó líneas arriba, el Congreso no tenía facultades para legislar en ámbitos de seguridad pública; la poca claridad conceptual respecto a lo pertinente a la seguridad pública y seguridad interior fue también argumento para desechar dicha Ley. Así, el argumento de que el artículo 89, fracción VI, menciona que el presidente está facultado para disponer de las Fuerzas Armadas queda sin amparo, pues no habilita de ninguna manera al Congreso de la Unión decretar una norma como la L.S.I.

Sin dar vueltas, la Ley de Seguridad Interior es el precedente de la Guardia Nacional de López Obrador (2018-2024). Siendo candidato, su postura estaba encaminada a favor del regreso de los elementos castrenses a los cuarteles, pero

después del 1° de julio de 2018, cuando los resultados le dan el triunfo, es cuando su discurso se torna a favor de las FFAA y la continua presencia en las calles. En un primer momento, consideró que el actuar del Ejército sería temporal y que paulatinamente se retirarían de las calles.

A un año de la creación de la Guardia Nacional, a partir de la reforma constitucional en marzo de 2019, las ambigüedades respecto a quién conformaba a la G.N. iban por un solo camino: si los elementos eran civiles o militares, pues la extinta Policía Federal tuvo que integrarse a la Guardia, pero también estarían bajo el mando de la Sedena. Así, durante un año, desde la Constitución formal, se leía que sería civil y en apoyo para tareas de seguridad pública.

El pasado 11 de mayo de 2020, se despejaron los cuestionamientos, pues López Obrador, emitió un decreto para que las FFAA realicen tareas de seguridad pública y, aunque el presidente menciona que la Guardia Nacional sería complementaria a estas tareas, en el campo donde se libra esta batalla, o sea en las calles, los militares son quienes las patrullan, pues el 80% de los elementos de la G.N. son militares, el otro 20% es enlistado a partir de la contratación a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional. No hay duda desde lo constitucional, pues en el artículo 21, la Guardia mantiene un carácter civil.

Los más de 81 mil elementos de la G.N. están ejerciendo labores en todo el país; poco más de 60 mil provienen de los cuarteles, pues son personal castrense; el restante, se gestaron a partir de la disolución de la policía federal. Hasta ahora, no hay claridad de cuántos elementos ha reclutado por sí sola la G.N. sin necesidad de la Sedena.

El presidente López Obrador, después de algunas críticas surgidas a partir del 11 de mayo, mencionó que el contenido del decreto no era algo nuevo, pues meses atrás, la Cámara de Diputados y Senadores y las autoridades locales habían votado a favor.

Javier Oliva (2020), experto en seguridad y Fuerzas Armadas, siguiendo con la misma línea anterior, considera que hace un año se reformaron algunos artículos

constitucionales que dieron el marco jurídico a la Guardia Nacional que hoy se conoce y, es a partir de ese momento, que queda redactado el artículo 5° transitorio, donde se establece lo siguiente:

Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria (Última reforma publicada 6 de marzo, 2020).

Para Oliva, el reciente decreto del 11 de mayo no hace otra cosa sino normalizar lo que ya estaba contemplado con anterioridad, además del respaldo casi total por parte de Diputados y Senadores. También, parte de que el uso de las FFAA no inicia con Calderón, sino que mucho tiempo atrás han participado en diversas tareas de orden civil. Y esto abona al análisis que está por finalizar pues, si bien es cierto que el Ejército y las tareas de seguridad no iniciaron con Calderón, también permite observar que no ha beneficiado apoyarse de las Fuerzas Armadas para la seguridad pública, pues por décadas han participado y no se ha visto el ciudadano beneficiado y con certidumbre de no ser asesinado por el fuego cruzado. Ciertamente es —y por eso se ha reiterado a lo largo de esta investigación— que el Ejército no son los “culpables” de los altos índices de violencia en el país, pues los elementos castrenses obedecen y acatan lo que se disponga en el campo político. Pero los hechos allí están, así como los militares en las calles antes de que Calderón llegara al poder, esto permite observar que no ha beneficiado tenerlos en tareas policiales y, al contrario, se ha desprestigiado y subestimado al Ejército cuando intenta el diálogo a ras de suelo, en las calles.

Posiblemente, el problema radica en que la salida a todos los malestares sociopolíticos se destinó a una solución única proveniente del Ejército —y el reciente marco jurídico—. Se deja de lado, también, la posibilidad de la mejora hacia las

policías estatales. Desde la academia, expertos como Javier Oliva parten de un agudo análisis sobre el tema de la seguridad nacional —e interior— que nutre para el análisis. Sin embargo, si todo se encamina al uso de las FFAA, se puede dejar de lado la necesidad de (man)tener a un cuerpo de policías que estarían destinados a tareas específicas y cercanas a los habitantes.

Hasta ahora, se desconoce cuánto tienen que pagar las entidades federativas por la seguridad que la Guardia Nacional proporciona a los municipios y estados. Los gobernadores han dejado parte —vital— de sus tareas en manos del Ejército, mientras que sus policías locales siguen sin gozar de mejores prestaciones, de mejores sueldos —que aparecen en extremos opuestos a los salarios que ganan los militares—, pero aún más, siguen sin obtener esa profesionalización que supuestamente tendrían.

La violación a derechos humanos es la constante y no hay para cuándo se pueda erradicar, pues las estrategias de militarización de la seguridad pública van en detrimento de un régimen democrático que busque su consolidación.

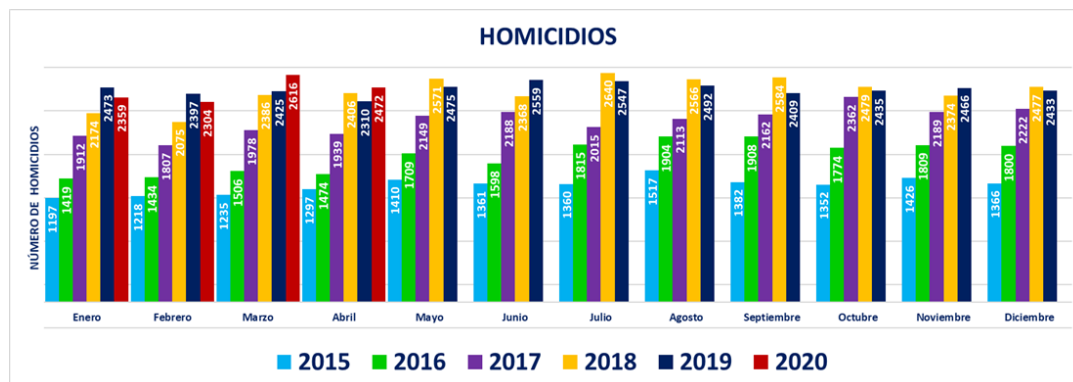
La Secretaría de la Defensa Nacional dejó de brindar información desde 2014<sup>120</sup> relacionada a cuántos civiles morían por miembros del Ejército mexicano.

El número de homicidios va en aumento si se comparan los datos proporcionados por el Semáforo Delictivo Nacional a partir del siguiente gráfico:

---

<sup>120</sup> Catalina Pérez Correa ha mencionado en diversos medios esta situación, pues ha sido una de las investigadoras que ha indagado sobre la Ley de Seguridad Interior y la reciente Guardia Nacional. El dato de la Sedena puede revisarse en: Pérez, C. (29 de octubre, 2019). Letalidad federal: los datos no cuadran. El Universal. Consultado el 05 de abril de 2020. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/catalina-perez-correa/letalidad-federal-los-datos-no-cuadran>

**Gráfico 6. Homicidios en México. Recuento del último lustro**



Fuente: Elaboración propia, a partir del Semáforo Delictivo Nacional, 2020<sup>121</sup>

En el último lustro, los datos registrados permiten evidenciar el incremento constante en el número de homicidios en México. Esto representa los últimos tres años de gobierno de Enrique Peña Nieto —antes y después de la Ley de Seguridad Interior y durante la participación de las Fuerzas Armadas— y la llegada de Andrés Manuel López Obrador y el primer año de la Guardia Nacional.

El Gráfico 6 brinda los siguientes resultados: el año 2015 dejó 16 mil 121 homicidios en el país; para 2016, se superó la cifra a 20 mil 150. El año 2017 cerró con 25 mil 36 personas muertas; mientras que, el 2018, los homicidios en México llegaron a 29 mil 100. El año pasado se superó esa cifra, pues el 2019 dejó 29 mil 421 muertos. El primer cuatrimestre del 2020 las cifras están por encima de la media histórica —según la metodología de Semáforo Delictivo—, pues en tan solo cuatro meses la cifra de homicidios llegó a 9 mil 751, con todo y Guardia Nacional.

<sup>121</sup> Los datos del año en curso (2020) solamente abarcan hasta el pasado mes de abril.

## Conclusiones

La compatibilidad de mi libertad con la suya depende de que los dos renunciemos  
a la violencia entre nosotros.

Karl Popper

Los militares tienden a crear autonomía y enclaves autoritarios cuando ejercen sus funciones. Lo mismo ocurre con las policías. La democracia electoral puede existir en este contexto, pero es imposible consolidar un régimen democrático. El proceso de militarización de la seguridad interior obstruye el proceso de profundización democrática (Alvarado, A. & Zaverucha, J. 2010).<sup>122</sup>

Uno de los elementos que quedan pendientes, porque así lo ha decidido el gobierno de Morena, es lo relacionado al tema de la despenalización, legalización y regulación de drogas. Posponer la legalización de la marihuana para fines lúdicos ha sido la constante, aunque se entiende la decisión, puesto que Obrador no ha manifestado estar a favor de analizar las drogas desde un problema de salud pública, así como generar políticas en beneficio de los usuarios. El camino, hasta ahora, después de un año, sigue siendo por el lado del castigo y la postergación para legislar sobre el tema.

Si las drogas hoy ilegales buscaran nuevos caminos, si el gobierno actual se decidiera a dar un cambio desde la política de drogas, entonces la perspectiva estaría encaminada a visualizar cómo es que se le puede quitar poder a los grupos criminales. Nada se pierde, al contrario, dado que el narcotraficante se dedica a más

---

<sup>122</sup> Alvarado, A. & Zaverucha, J. (2010). Capítulo 7. La actuación de las fuerzas armadas en la seguridad pública en México y Brasil: una visión comparada. En: A. Alvarado & M. Serrano. (ed.), Los grandes problemas de México. XV. Seguridad nacional y seguridad interior (pp. 361). México: El colegio de México.

actividades delictivas, pero sigue siendo rentable el mercado estadounidense en términos de estupefacientes, entonces el Estado podría meter las manos por objetivos que van encaminados a la salud y a la seguridad, ambas necesariamente.

Las Fuerzas Armadas están entrenadas para matar. La última condición, la opción más lejana, estaría en esa afirmación. Su capacitación tiene, desde el diseño, la experiencia necesaria para que pueda suceder. Los extremos no están desde esa perspectiva, se encuentran en el argumento que considera que toda actividad de las fuerzas castrenses son negativas para el bienestar social. Si bien es cierto que ellos están preparados para que el último escenario pueda ser la muerte del civil, no hay ningún documento que diga que ese sea su primer objetivo. La capacidad del Ejército va destinada a que durante un combate se pueda usar la fuerza necesaria que sirva para el debilitamiento del enemigo —y eso sí aparece en los manuales de actuación del personal del Ejército—. Pero también, no se debe dejar de lado las amplias denuncias contra soldados que han violado derechos humanos.

Las FFAA, para el caso mexicano, han marcado notoria diferencia de lo que ha pasado en otras naciones, pues a diferencia de otras fuerzas castrenses, las mexicanas no tienen un enemigo directo<sup>123</sup>. No hay confrontaciones bélicas con otros países.

La preocupación es latente cuando se observa la historia. Para el caso latinoamericano, la evidencia ha sido clara: la distinción entre México y los países del sur es notoria, pues los mexicanos no han tenido como escenario un régimen militar —después de 1910—, como sí lo tuvo Argentina, Bolivia, Brasil, Perú y muchos más.

---

<sup>123</sup> No existe un enemigo externo y, en tiempos de paz, a partir del artículo 129 constitucional, las Fuerzas Armadas han proporcionado más y mejores beneficios a la nación en los cuarteles que en las calles; esto antes de la militarización de la seguridad que ya se ha mencionado durante este análisis. México ha sido un caso sui generis frente a Latinoamérica respecto a la militarización a partir de dos estructuras: política y castrense.

Modificar a la Constitución desde una coyuntura política ajena a la observación de un universo tan amplio de elementos a considerar ha resultado un grave error. Si la necesidad de combatir a los criminales era urgente, y teniendo a las policías con un poco preparación, ¿para qué eliminar a la policía federal? ¿no resultaba como mejor estrategia la profesionalización de estas y las demás policías? Lejos queda el discurso de que la creación de la Guardia Nacional y su operación tendrían vigencia, pues quedaría en términos de temporalidad, alejado resultó esto cuando lo observado fue la modificación a la Constitución Política. La categoría analítica de inconstitucionalidad queda como una posibilidad que, si los actores políticos así lo deciden, entonces se vuelva poco probable, pues el escenario después de la G.N. queda sustentado que lo que es inconstitucional transite, por vía rápida, al terreno de lo constitucional.

La Guardia Nacional, si es que fuera civil, entonces su posición estaría situada en la Secretaría de Seguridad y Protección ciudadana. La G.N. ya está en la Constitución, con esto, volver a cambiar la Ley Suprema no se encuentra como una tarea pendiente, ni en tiempo corto, ni lo que resta del sexenio de López Obrador.

La seguridad interior, vista desde el escenario sociopolítico actual, permite ver que la cifra de homicidios va en aumento. La seguridad interior del país no ha sido eficiente para los ciudadanos, pues a pesar de que la reciente Guardia Nacional esté activa en las 32 entidades federativas, la violencia también sigue vigente.

La permanencia del Ejército, desde la Guardia Nacional, con el objetivo claro de que la seguridad interior quede instaurada, y que tenga la finalidad de que la soberanía se mantenga consolidada y que ni potencias externas, ni grupos criminales internos logren vulnerar los elementos principales y vitales de la nación no se ha logrado<sup>124</sup>. Si bien es que, desde lo externo, como se ha mencionado, no

---

<sup>124</sup> La soberanía, para el caso mexicano, podría analizarse desde dos ámbitos: desde la Constitución, como garante de todo lo que rige al buen funcionamiento de la nación y sus ciudadanos. Esto es, una soberanía bajo el manto de la Constitución de México; mientras que, por otro lado, una soberanía en manos de grupos criminales, donde las leyes quedan de lado, pero se ejerce sobre el mismo territorio de dichas normas

se observa un panorama de que otra nación y sus ejércitos intenten una intromisión a México; lo que se percibe, desde los hechos y datos a lo largo de este análisis, es que los narcotraficantes y, de manera general, los grupos criminales, siguen vigentes en sus estructuras y en el territorio mexicano. La amplitud de sus delitos permite observar que la seguridad interior se guarda en la Constitución, pero no en las calles, hacia los más de 120 millones de mexicanos.

Ciertamente, a poco más de un año de gobierno, las predicciones sobre la Guardia Nacional y el nuevo funcionamiento de la seguridad interior son limitadas, pues se requiere de más tiempo, de más elementos que permitan realizar una serie de comparaciones para poder observar más y mejor los escenarios políticos. Pero un año ha permitido analizar que las soluciones no llegarán por el camino que ha decidido tomar el gobierno federal y la sumisión de los gobiernos estatales. Quedan cinco años, pero no se han evidenciado que los logros lleguen, que las políticas implementadas por el nuevo partido político en el poder tengan una fecha de resultados.

Sin dudarlo, los mexicanos esperan —esperamos, permítame que se me incluya— que las estrategias funcionen, que el Estado mexicano se consolide desde un régimen de gobierno democrático, donde a la corrupción se le corten las viejas y fuertes raíces, pero si los altos mandos deciden no trabajar en ello, entonces ni la reciente idea de la seguridad interior, ni la joven Guardia Nacional tendrán partido.

Respecto a las policías del país el panorama es el siguiente: debido a los cambios sociopolíticos y de salud que han aquejado a México, los recursos destinados para las fuerzas policiacas tomarán otro rumbo, pues el gobierno federal ha considerado que los estados y municipios puedan disponer del subsidio del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública y del Fondo para el

---

formales. Así, una soberanía fragmentada queda vislumbrada —se puede revisar el concepto de *soberanía fragmentada* desde un análisis sobre el caso colombiano en Duarte, 2011—. La violencia ha echado raíces y se ha convertido en parte de la realidad social (Schutz, 2003); desde una cultura de la violencia, donde las interacciones diarias muestran ejemplos de la interrelación entre muerte, incertidumbre y la misma violencia no ejercida desde el monopolio del Estado.

Fortalecimiento de la Seguridad para cuestiones relacionadas a la prevención de la Covid-19. Esto significa que 11 mil millones de pesos destinados a la profesionalización de las policías estatales y municipales serán dirigidos conforme los gobiernos consideren necesario, no precisamente a la seguridad pública de sus elementos policiales. Así, la búsqueda por la mejora día con día quedará limitada para intentar contrarrestar otro enemigo que no es la delincuencia: un virus.

Sin el fortalecimiento de las policías, sin su profesionalización a partir de un presupuesto empatado con las múltiples actividades y constantes peligros, sin la confianza y empatía a la figura del policía vecinal, si no existe el interés por estos elementos, entonces queda más de lo mismo: la consolidación, legal y legítima de la militarización de la seguridad pública. Y entonces: “Nos quedó como anillo al dedo”, dijera el presidente López Obrador y la vulnerabilidad inherente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### *Alcances, límites y posibles líneas de investigación*

Después del análisis de la seguridad interior, se considera que los objetivos se cumplieron. La Ciencia Política permitió integrar a los sujetos de investigación y dar voz desde diferentes perspectivas sociales y políticas, con el objetivo de la descripción y explicación, a partir de los hechos, de la categoría analítica en cuestión.

Los límites que tuvo esta investigación estuvieron desde el factor de tiempo, en tanto que el análisis del uso de las Fuerzas Armadas pudo describirse sin inconvenientes desde el sexenio de Felipe Calderón —y la declaración de la guerra contra el narcotráfico— hasta la llegada y culminación del periodo de Enrique Peña Nieto, no así para la presidencia de Andrés Manuel López Obrador y la Guardia Nacional. El corte de investigación respecto a la información y datos a revisar se estableció que finalizaría el 1° de septiembre de 2019, justo en la fecha en que el presidente rendiría su primero informe de gobierno. Sin embargo, diferentes acontecimientos, como el decreto del 11 de mayo de 2020 —para el uso de las

FFAA en el apoyo para el desempeño de tareas de seguridad pública—, se consideraron necesarios para su discusión. El sexenio de Obrador y la Guardia Nacional, por cuestiones de tiempo, solamente se pudo abarcar 18 meses de análisis.

Otra limitante fue la reciente pandemia mundial, pues se había preparado una serie de preguntas que fueron entregadas a personal del Ejército mexicano, esto con la finalidad de conocer su postura respecto a la reciente creación de la Guardia Nacional. Sin embargo, los cuestionarios se quedaron con los elementos castrenses y no pudieron entregarse en tiempo y forma para añadirlos a esta investigación, precisamente porque la pandemia generó que los militares tuvieran que moverse a otras entidades para labores relacionadas al PLAN DN-III-E.

A pesar de esto, los alcances de la investigación podrán permitir generar posibles y probables escenarios sociopolíticos respecto al tema de la militarización de la seguridad pública. La hipótesis partía de que las políticas de seguridad implementadas en los tres últimos gobiernos, respecto al uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, no generarían un espacio donde los ciudadanos gozaran del respeto a los derechos humanos, la estabilidad social y la seguridad, a pesar de que la extinta Ley de Seguridad Interior y la Guardia Nacional se crearan precisamente para salvaguardar esos mínimos necesarios y que fueran pilares de la seguridad interior. Diversas actividades delictivas, pero con mayor profundidad la extorsión y el narcotráfico, resultaron el pretexto necesario para poder legitimar a diferentes actores políticos. Los resultados fueron, son, y se considera que serán —a partir nuevamente de hechos— catastróficos para una democracia mexicana vulnerable desde la clase política y cuestionada desde la opinión pública —pero entendida desde la politología—. Aquí es precisamente donde la investigación puede gestar posibles líneas de investigación que puedan, en un futuro relativamente corto, analizar a la legítima y legal militarización de la seguridad pública en México. Además, continuar con las investigaciones relacionadas a la —necesaria— despenalización, legalización y regulación de drogas hoy ilegales, puesto que, como se desarrolló en este análisis politológico, si lo que se quiere es

quitar poder a los grupos criminales, se puede empezar con legalizar aquello que se ha castigado irracionalmente, sin que la legalización para fines recreativos — como fin último y máximo— signifique la panacea a todos los problemas históricos de México.

Por lo mientras, queda una ciudad tan anacrónica que todavía se castiga a quien consuma sustancias que alteren la percepción del individuo.

## ABREVIATURAS

**Cesop** -Centro de Estudios sociales y de Opinión Pública

**CFE** -Comisión Federal Electoral

**CIDE** -Centro de Investigación y Docencia Económicas

**CIDH** -Comisión Interamericana de Derechos Humanos

**CISEN** -Centro de Investigación y Seguridad Nacional

**CNDH** -Comisión Nacional de Derechos Humanos

**CNI** -Centro Nacional de Inteligencia

**CNSP** -Consejo Nacional de Seguridad Pública

**Conapo** -Consejo Nacional de Población

**DEA** -Administración para el Control de Drogas (por sus siglas en inglés: Drug Enforcement Administration)

**DFS** -Dirección Federal de Seguridad

**DOF** -Diario Oficial de la Federación

**FFAA** -Fuerzas Armadas

**G.N.** -Guardia Nacional

**HRW** –Observatorio de Derechos Humanos (por sus siglas en inglés: Human Rights Watch)

**IDH** -Desarrollo Humano Informe

**IISS** -Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (por sus siglas en inglés: International Institute for Strategic Studies)

**INE** -Instituto Nacional Electoral

**INEGI** -Instituto Nacional de Estadística y Geografía

**JIFE** –Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes

**L.S.I.** -Ley de Seguridad Interior

**MUCD** -México Unido Contra la Delincuencia A. C.

**OEA** -Organización de los Estado Americanos

**ONU** -Organización de las Naciones Unidas

**PAN** -Partido Acción Nacional

**PGR** -Procuraduría General de la República

**PND** -Plan Nacional de Desarrollo

**PNUD** -Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

**PRD** -Partido de la Revolución Democrática

**PRI** -Partido Revolucionario Institucional

**SCJN** -Suprema Corte de justicia de la Nación

**Sedena** -Secretaría de la Defensa Nacional

**SESNSP** -Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

**SNSP** -Sistema Nacional de Seguridad Pública

**TTA** -Tribunal para el Tratamiento de Adicciones

**UNGASS** - Asamblea General de las Naciones Unidas

**UNODC** -Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (por sus siglas en inglés: United Nations Office on Drugs and Crime)

## REFERENCIAS

¿A qué se debe el aumento de mujeres presas en América Latina?. (3 de noviembre, 2016). *CNN*. Recuperado de <https://cnnespanol.cnn.com/2016/11/03/a-que-se-debe-el-aumento-de-mujeres-presas-en-america-latina/#0>

¿Adiós, Cisen? Esta es la historia de los organismos de inteligencia nacional. (31 de julio, 2018). *Nación 321*. Recuperado de <https://www.nacion321.com/seguridad/adios-cisen-esta-es-la-historia-de-los-organismos-de-inteligencia-nacional>

¿Por qué la Guardia Nacional persigue migrantes y no narcotraficantes?. (01 de febrero, 2020). *Reporte Índigo*. Recuperado de <https://www.reporteindigo.com/reporte/por-que-la-guardia-nacional-persigue-migrantes-y-no-narcotraficantes/>

A 35 años del asesinato de “Kiki” Camarena: nuevas sospechas reviven un caso que marcó el rumbo del narco en México. (05 de marzo, 2020). *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/03/05/a-35-anos-del-asesinato-de-kiki-camarena-nuevas-sospechas-reviven-un-caso-que-marco-el-rumbo-del-narco-en-mexico/>

Acosta, U.M (Coord.). (2011). *Superar la impunidad: Hacia una estrategia para asegurar el acceso a la justicia en México. Reporte de Investigación*. México: CIDE.

Aguilar, R. & Castañeda, J. (2009). *El narco: la guerra fallida*. México: Punto de Lectura.

Alvarado, A. & Zaverucha, J. (2010). Capítulo 7. La actuación de las fuerzas armadas en la seguridad pública en México y Brasil: una visión comparada. En: A. Alvarado & M. Serrano. (ed.), *Los grandes problemas de México*. XV. Seguridad nacional y seguridad interior (pp. 361). México: El colegio de México.

- Astorga, L. (2015). *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*. México: Grijalbo.
- Aumenta incidencia delictiva en el último sexenio. (22 de noviembre, 2018). *Excélsior*. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/nacional/aumenta-incidencia-delictiva-en-el-ultimo-sexenio/1279954>
- Baldwin, D. (1997). The concept of security. *Review of International Studies*, 23, 5–26.
- Barreda, P. (2014). La cooperación bilateral México-Estados Unidos contra la delincuencia organizada transnacional en el marco de la Iniciativa Mérida. *Revista de Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 1(34), 42-60.
- Becerril, A. (25 de noviembre, 2012). Los hechos del sexenio: 2006-2007 en busca de la paz social. *Excélsior*. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/2012/11/25/nacional/871558>
- Beith, M. (2010). *The Last Narco*. New York: Grove Press.
- Benítez, M. (1998). *Soberanía, Política Exterior y Seguridad Nacional en México 1821-1990*. En *Revista de Administración Pública* (1ª Ed.). Seguridad Nacional. D.F, México: INAP. Recuperado de [http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA\\_A\\_P/rap\\_98\\_1998.pdf](http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_98_1998.pdf)
- Bermúdez, Á. (25 de julio, 2019). “Ricky” Rosselló, el gobernador de Puerto Rico que dimitió por el escándalo del chat homófobo y misógino. *BBC*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49041045>
- Bertalanffy, L. (1989). *Teoría general de los sistemas*. (7a reimpresión). México: Fondo de cultura Económica.
- Bodin, J. (1997). *Los seis libros de la república*. (3ª ed.). España: Tecnos Madrid.

- Camín, H. & Castañeda, J. (2011). *Una agenda para México 2012* (1ª ed.). México: Punto de Lectura.
- Cansino, C. (2019). *Democratización y liberalización*. (2ª ed.). México: Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, del Instituto Nacional Electoral. Recuperado de [https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2020/02/cuaderno\\_14.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2020/02/cuaderno_14.pdf)
- Castillo, G. (28 de marzo, 2010). Luchan contra el narco 94 mil 540 militares; en 1950 lo hacían 3 mil. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2010/03/28/politica/005n1pol>
- Chabat, J. (1994). Seguridad nacional y narcotráfico: vínculos reales e imaginarios. *CIDE*, 1(1). Recuperado de <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/625/636>
- Chaparro, L. & Esquivel, J. (12 de octubre, 2013). A Camarena lo ejecutó la CIA, no Caro Quintero. *Proceso*. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/355283/a-camarena-lo-ejecuto-la-cia-no-caro-quintero-2>
- CIDH pide a México "romper el ciclo de impunidad imperante". (02 de marzo, 2016). *Expansión*. Recuperado de <https://expansion.mx/economia/2016/03/02/cidh-pide-a-mexico-romper-con-impunidad-de-violadores-de-dh>
- Cinco puntos clave para entender la Iniciativa Mérida. Embajada y Consulado de Estados Unidos en México. Recuperado de <https://mx.usembassy.gov/es/our-relationship-es/temas-bilaterales/iniciativa-merida/cinco-puntos-clave-iniciativa-merida/>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%2009%20ESP.pdf>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (03 DE DICIEMBRE, 2009). Queja CNDH/2/2010/12/Q. Recuperado de [https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2011/Rec\\_2011\\_066.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2011/Rec_2011_066.pdf)

Congressional Research Service. Instances of Use of United States Armed Forces Abroad, 1798-2020. Recuperado de <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R42738.pdf>

Consejo de la Unión Europea Bruselas. (2010). *Proyecto de Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: "Hacia un modelo europeo de seguridad"*. Bruselas, Bélgica: Unión Europea.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_060320.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf)

Contreras-Peralta, J. & López-Ángel. G. (2017). Geopolítica del narcotráfico en el siglo XXI: México y América Central frente al régimen internacional antinarcóticos. *Latin American Journal of international Affairs*, 7(1), 01-22.

Convención Internacional del Opio. Recuperado de <http://www.filosofia.org/mon/dro/1912cio.htm>

Convención para la Supresión del Tráfico Ilícito de Estupefacientes Nocivos y Protocolo de firma, Ginebra, Suiza 26 de junio de 1936.

Convención para Limitar la Fabricación y Reglamentar la Distribución de Drogas Estupefacientes y Protocolo de firma, Ginebra, Suiza 13 de julio de 1931.

DEA. (2019). 2019 Drug Enforcement Administration, National Drug Threat Assessment. U.S. Department of Justice. Recuperado de

[https://www.dea.gov/sites/default/files/2020-01/2019-NDTA-final-01-14-2020\\_Low\\_Web-DIR-007-20\\_2019.pdf](https://www.dea.gov/sites/default/files/2020-01/2019-NDTA-final-01-14-2020_Low_Web-DIR-007-20_2019.pdf)

Dieter, N. (1999). *Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos: Opciones institucionales a la luz el enfoque histórico- empírico*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fundación Friedrich Naumann.

Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. John Wiley & Sons, Inc (Ed.). New York: John Wiley & Sons, Inc.

Elazar, D.J. (Ed.). (1990). *Exploración del federalismo*. Barcelona: Hacer.

Elazar, D.J. (Ed.). (1994). *Federal System of the world*. Londres: Longman Publ.

En México sí puedes portar drogas como marihuana, pero solo en esta cantidad. (02 de mayo, 2020). *Nación 3 2 1*. Recuperado de <https://www.nacion321.com/ciudadanos/en-mexico-si-puedes-portar-drogas-pero-solo-en-esta-cantidad>

Encuesta nacional telefónica. Legalización y uso de la marihuana. (2020). Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados.

Encuesta nacional. Legalización y uso de la marihuana y la amapola. (2018). Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados.

Equivocaron metodología: México no es el segundo país más violento. (23 de junio, 2017). *Excélsior*. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/06/23/1171576>

Escalante, F. (01 de septiembre, 2009). Homicidios 1990-2007. *Nexos*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=13270>

Esquivel, J. (04 de enero, 2014). Bartlett, protagonista y beneficiario del caso Camarena. *Proceso*. Recuperado de

<https://www.proceso.com.mx/361636/bartlett-protagonista-del-caso-camarena>

Estado. (2006). En el Diccionario de Ciencias Políticas de Dieter Nohlen (1ª ed.). México: Porrúa.

Excelsior TV. [Imagen Multicast]. (2020, mayo 11). Regreso de las fuerzas armadas a las calles de México [Archivo de video]. Recuperado de [https://www.youtube.com/watch?v=N\\_E0sRtiYLw&fbclid=IwAR0aQ60YYSY5IG236eUKjJjX9j3eSFIUHPLGIE5wTbEPT0oulXITs5x9kDA](https://www.youtube.com/watch?v=N_E0sRtiYLw&fbclid=IwAR0aQ60YYSY5IG236eUKjJjX9j3eSFIUHPLGIE5wTbEPT0oulXITs5x9kDA)

Fernández, J. (1988). *Hobbes y Rousseau: Entre la autocracia y la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Fernández-Velázquez, J. (13 de junio, 2018). La Operación Cóndor en los altos de Sinaloa: la labor del estado durante los primeros años de la campaña antidroga. *Ra Ximhai*, 14(1). Recuperado de <https://www.redalyc.org/jatsRepo/461/46158062004/html/index.html>

Galindo, C., Gómez, M., Zepeda, R. & Castellanos, R. (2017). Seguridad interior: elementos para el debate. Temas estratégicos, No. 39. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México. Recuperado de [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3344/Reporte39\\_SeguridadInterior\\_DistDigital.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3344/Reporte39_SeguridadInterior_DistDigital.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

García, D.R. (19 de septiembre, 2011). Soberanía fragmentada: cohabitación del orden y la violencia. *Razón pública*. Recuperado de <https://razonpublica.com/soberania-fragmentada-cohabitacion-del-orden-y-la-violencia/?fbclid=IwAR3t3sVMWPcPk1VffZqHXi4FqesJmNJInTLzMAAs0AEcBA12OnOXm34BFbhw>

Gobernabilidad y Participación. (2006). En el Diccionario de Ciencias Políticas de Dieter Nohlen (1ª ed.). México: Porrúa.

- Gobernabilidad. (2006). En el Diccionario de Ciencias Políticas de Dieter Nohlen (1ª ed.). México: Porrúa.
- González, R., Yáñez, J., Carrillo, P. & López, P. (1994). *Seguridad pública en México: problemas, perspectivas y propuestas* (1ª ed.). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- González, T., Valdés, A. J., y Martínez de los Ríos, R. (1822). Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano 1822. México: Coordinación de Humanidades, Museo de las Constituciones México.
- Guerrero, G. (01 de agosto, 2010). Los hoyos negros de la estrategia contra el narcotráfico. *Nexos*.
- Habermas, J. (01 de agosto, 1996). El espacio público. *Nexos*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=7938>
- Hace 22 años el Ejército patrullaba Iztapalapa, hoy la Guardia Nacional vigila la CDMX. (01 de julio, 2019). *De Memoria*. Recuperado de <https://www.dememoria.mx/ciudad/ejercito-iztapalapa/>
- Hernández, B. (23 de noviembre, 2017). Peña y Calderón suman 234 mil muertos y 2017 es oficialmente el año más violento. *México Unido Contra la Delincuencia*. Recuperado de <https://www.muco.org.mx/2017/11/pena-calderon-suman-234-mil-muertos-2017-oficialmente-ano-mas-violento/>
- Hernández, M. (01 de diciembre, 2017). Termina noviembre con mil 82 asesinatos. *Milenio*. Recuperado de <https://www.milenio.com/policia/termina-noviembre-con-mil-82-asesinatos>
- Human Rights Watch. (2001). Ni Seguridad, Ni Derechos Ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” de México. Estados Unidos de América.

Human Rights Watch. (2013). Los desaparecidos de México. El persistente costo de una crisis ignorada. Estados Unidos de América.

Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley de Seguridad Interior, suscrita por los diputados César Octavio Camacho Quiroz y Martha Sofía Tamayo Morales, del grupo Parlamentario del PRI. Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobierno 27 de octubre de 2016.

Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley de Seguridad Interior. Gil Zuarth Roberto. 13 de septiembre de 2016.

Instituciones/Enfoque de la Teoría de las Instituciones. (2006). En el Diccionario de Ciencias Políticas de Dieter Nohlen (1ª ed.). México: Porrúa.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (25 de julio, 2019). Datos preliminares revelan que en 2018 se registraron 35 mil 964 homicidios. Comunicado de prensa núm. 347/19. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSegPub/homicidios2018.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, 2019.

Jiménez, H. & García C. (26 de febrero, 2020). Propone partido verde pena de muerte ante delito. *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/propone-partido-verde-pena-de-muerte-ante-delito>

Krasner, S.D. (2001). *Soberanía: hipocresía organizada*. Barcelona: Editorial Paidós.

La crisis económica de 1995 costó a México 5,5 billones de pesetas. (10 de junio, 1996). *Diario El País*. Recuperado de [https://elpais.com/diario/1996/06/11/economia/834444015\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1996/06/11/economia/834444015_850215.html)

Legalizar: Un informe. (01 de octubre, 2010). *Nexos*.

Ley de Seguridad Interior. Diario Oficial de la Federación, México 30 de mayo de 2017.

Ley de Seguridad Nacional. Diario Oficial de la Federación México. Última Reforma publicada DOF 26 de diciembre de 2015. Recuperado de <https://mexico.justia.com/federales/leyes/ley-de-seguridad-nacional/>

López Rubí, C.J. (2009). Introducción. Apuntes en torno a la Ciencia Política y Giovanni Sartori (con lances pedagógicos). En C. J. López Rubí (Coord.), *Para leer a Sartori*. Puebla, México: BUAP.

Madrazo, L.A. (17 de diciembre, 2018). Comisión de Puntos Constitucionales. Reunión de trabajo con el Lic. Alfonso Durazo Montaña, Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana del Gobierno de México. [Publicación en un foro].

Madrazo, L.A., Calzada, O.R. & Romero, V.J. (2018). La “guerra contra las drogas”. Análisis de los combates de las fuerzas públicas 2006-2011. *Política y Gobierno*, XXV (2), 379-402.

Manning, B. (1977). The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three proposals. *Foreign Affairs*, 55(2), 306-324.

Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas. Diario Oficial de la Federación 30 de mayo de 2014.

Maskrey, A. (1993). *Los Desastres no son naturales*. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Colombia: Tercer Mundo Editores. Recuperado de <http://www.desastres.hn/docum/crid/Febrero2006/CD-2/pdf/spa/doc4081/doc4081-contenido.pdf>

- Matienzo, C. & Andrade, J. (26 de abril, 2019). García luna y la guerra. *Letras Libres*. Recuperado de [https://www.letraslibres.com/mexico/politica/garcia-luna-y-la-guerra?fbclid=IwAR3dysXpvuHAnYts8KNvfD0gevrYVvYXqjnT5eU\\_Vh05HZUz-Dh9wK0LW%E2%80%A6](https://www.letraslibres.com/mexico/politica/garcia-luna-y-la-guerra?fbclid=IwAR3dysXpvuHAnYts8KNvfD0gevrYVvYXqjnT5eU_Vh05HZUz-Dh9wK0LW%E2%80%A6)
- Méndez, A. (11 de diciembre, 2012). Documentan 136 mil muertos por lucha al narco; “más que en un país en guerra. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2012/12/11/politica/015n1pol>
- Merino, M. (2013). *Políticas Públicas, Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE.
- Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento. (28 de enero, 2016). *WOLA*. Recuperado de <https://www.wola.org/es/mujeres-politicas-de-drogas-y-encarcelamiento-en-las-americas/>
- Naciones Unidas. (2004). El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos. Informe del Secretario General (S/2004/616). Recuperado de <https://www.un.org/ruleoflaw/es/what-is-the-rule-of-law/>
- Nájjar, A. (05 de noviembre, 2009). México: campesinos en las redes del narco. *BBC*. Recuperado de [https://www.bbc.com/mundo/america\\_latina/2009/11/091104\\_2339\\_narco\\_campesinos\\_irm](https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/11/091104_2339_narco_campesinos_irm)
- Nohlen, D. (2003). ¿Cómo enseñar ciencia política?. *Republicana Política y Sociedad*, 2(2), 3-7. Recuperado de <http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/republicana/volumenes/rep02.htm>
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

- OEA. (2 de octubre, 2015). Observaciones Preliminares de la Visita in Loco de la CIDH a México. OEA. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/112A.asp>
- Orden constitucional. (2020). Diccionario del español jurídico 2020. Recuperado de <https://dej.rae.es/>
- Organización Mundial de la Salud. (2019). *Tabaco*. Recuperado de <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/tobacco>
- Organización Panamericana de la Salud. (2018). Informe sobre la situación mundial del alcohol y la salud 2018. Recuperado de [https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/51352/OPSNMH19012\\_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/51352/OPSNMH19012_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Oswald, S.Ú. & Günter, B.H. (Eds.). (2009). Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI. México: UNAM, Centro de Ciencias de la Atmósfera, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias; Senado de la República, LX Legislatura; AFESPRESS. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Mexico/crim-unam/20100329020502/Reconceptualizarlaseguridad.pdf>
- Palazuelos, C.I. (2020). *Legalización de la marihuana Serie analítica No. 5. Encuesta Nacional sobre Cultura de la Legalidad y Agenda Legislativa 2019*. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México.
- Paullier, J. (10 de mayo de 2017). La polémica en México por el informe que lo sitúa como el país más violento del mundo solo por detrás de siria (que está en guerra civil). *BBC*. Recuperado de [https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39877442?fbclid=IwAR0nfSrd8zqq6jSk8xWWXhh-d0IkGiM2twzTzhF6Osb7\\_E3ZJ2djn0xbj9M](https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39877442?fbclid=IwAR0nfSrd8zqq6jSk8xWWXhh-d0IkGiM2twzTzhF6Osb7_E3ZJ2djn0xbj9M)

Pérez, A. (2007). El Método Comparativo: Fundamentos y Desarrollos Recientes. *Revista latinoamericana de política comparada*, Vol. 3,125-148.

Pérez, C. (2015). *México 2006-2012: Una revisión de la violencia y el sistema de justicia penal*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Recuperado de <http://derechoenaccion.cide.edu/mexico-2006-2012-una-revision-de-la-violencia-y-el-sistema-de-justicia-penal/>

Pérez, C. (29 de octubre, 2019). Letalidad federal: los datos no cuadran. *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/catalina-perez-correa/letalidad-federal-los-datos-no-cuadran>

Piñeyro, J. L. (2001). La seguridad nacional del México postTLC: ¿realidad o proyecto?, *Casa del Tiempo*, 3(25), 9-21. Recuperado de [http://zaloamati.azc.uam.mx/bitstream/handle/11191/4209/La\\_seguridad\\_nacional\\_del\\_mexico\\_postlc\\_realidad\\_o\\_proyecto.pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://zaloamati.azc.uam.mx/bitstream/handle/11191/4209/La_seguridad_nacional_del_mexico_postlc_realidad_o_proyecto.pdf?sequence=3&isAllowed=y)

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm?fbclid=IwAR0grH0KCeoQY8zQOEneRZMqSbXHUXjNs-yjt6oqnb3lyOj3pBqmFDf7ln0>

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm?fbclid=IwAR0grH0KCeoQY8zQOEneRZMqSbXHUXjNs-yjt6oqnb3lyOj3pBqmFDf7ln0>

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm?fbclid=IwAR0grH0KCeoQY8zQOEneRZMqSbXHUXjNs-yjt6oqnb3lyOj3pBqmFDf7ln0>

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm?fbclid=IwAR0grH0KCeoQY8zQOEneRZMqSbXHUXjNs-yjt6oqnb3lyOj3pBqmFDf7ln0>

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm?fbclid=IwAR0grH0KCeoQY8zQOEneRZMqSbXHUXjNs-yjt6oqnb3lyOj3pBqmFDf7ln0>

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm?fbclid=IwAR0grH0KCeoQY8zQOEneRZMqSbXHUXjNs-yjt6oqnb3lyOj3pBqmFDf7ln0>

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm?fbclid=IwAR0grH0KCeoQY8zQOEneRZMqSbXHUXjNs-yjt6oqnb3lyOj3pBqmFDf7ln0>

Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024.

PNUD. (1994). *Informe Sobre Desarrollo Humano 1994*. México, D.F. México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf)

PNUD. (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Del Programa de las Naciones Unidas. Recuperado de <https://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

Popper, K. (1991). *La lección de este siglo: entrevistas con Giancarlo Bosetti*. (1ª ed.). México: Temas Grupo Editorial-Océano.

Posada, M. & Urrutia, A. (20 de agosto, 1997). Tepito, el mayor almacén de droga en el DF. *La Jornada*. Recuperado de <https://jornada.com.mx/1997/08/20/tepito.html>

Presidencia Felipe Calderón Hinojosa. (2012, 11 de febrero). El presidente Calderón durante la Inauguración del Hospital General Regional No. 200 del IMSS. [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=4fKZZA6yeCM>

Primero fueron las tortillerías, ahora el crimen organizado va por panaderías en Guanajuato (01 de enero, 2020). *Sin embargo*. Recuperado de <https://www.sinembargo.mx/01-01-2020/3705079?fbclid=IwAR1A5QWSrm30wNqeU7Qs9Eaoat17WRqQsXagiZ20DXkklah1URuBXR1WH6Jg>

Proyecto de dictamen que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional 2010.

Qué buscaba originalmente la “Guerra contra las drogas” que Nixon declaró en 1971. (12 de mayo, 2019). *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/mundo/que-buscaba-originalmente-la-guerra-contra-las-drogas-que-nixon-declaro-en-1971>

Ramírez, C. (2018). *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018: Documentos para el debate*. México: GEEM. Recuperado de <http://www.indicadorpolitico.mx/images/pdfs/cuadernos/seguridad-nacional.pdf/>

Ramírez, T. (25 de junio, 2015) Cortes de drogas en México: persiguiendo a los consumidores. *Nexos*. Recuperado de <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=4743>

Riveras, R. (09 de julio, 2019). Análisis de la sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública [Publicación en un foro online]. Mensaje publicado en <https://noticieros.televisa.com/videos/analisis-sesion-consejo-nacional-seguridad-publica/>

Rodríguez, A. (7 mayo, 2019). No a la Iniciativa Mérida; mejor que EU invierta en desarrollo: AMLO. *Proceso*. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/582919/no-a-la-iniciativa-merida-mejor-que-eu-invierta-en-desarrollo-amlo>

Rousseau, J. (2007). *Contrato social* (12ª ed.). España: Editorial Austral.

- Sartori, G. & Morlino, L. (1999). *La comparación en las ciencias sociales* (Ver. J Russo y M. A. Ruiz). Madrid, España: Alianza Editorial.
- Schedler, A. (2015). *En la niebla de la guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada* (1ª Ed.). México: CIDE, Investigación e Ideas.
- Schutz, A. (2003). *El problema de la realidad social*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Secretaria de la Defensa Nacional. (02 de enero, 2011). *La Estrategia Nacional de Seguridad*. México. Recuperado de <https://www.gob.mx/sedena/prensa/la-estrategia-nacional-de-seguridad>
- Secretaria de Programación y Presupuesto. Plan Global de Desarrollo, 1980-1982. Recuperado de <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/419/8/RCE9.pdf>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2020.
- Seguridad Nacional. (2006). En el Diccionario de Ciencias Políticas de Dieter Nohlen (1ª ed.). México: Porrúa.
- Semáforo Delictivo Nacional 2020.
- SREmx. [SER]. (2018, julio 16). Presentación de libro "La seguridad nacional de México, una visión integradora". [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=pCFXqsoQcHs&fbclid=IwAR1n8g1Ubyi2exVoOfr4dKS5Gyl3cX2kl8lySdoVyv3Ci-c-EOIUv5bC6IA>
- Trujillo, S. (07 de abril, 1992). Corruption and Cocaine in Perú. *The New York*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/1992/04/07/opinion/corruption-and-cocaine-in-peru.html>
- Veledíaz, J. (02 de octubre, 2018). Le decían "el Naranjero". *Estado Mayor*. Recuperado de <https://www.estadomayor.mx/85946>

- Vergara, I. (2018). *La seguridad Nacional de México: Hacia una visión integradora*. México: Siglo XXI Editores México.
- Vidal de la Rosa, G. (1994). Reflexiones sobre la seguridad nacional en México. *Sociológica*, 9 (25), 171-185.
- Weber, M. (1982). La política como vocación. En: M. Weber, *Escritos Políticos II* (pp. 308-364). F. Rubio Llorente (Trad.). México: Folios Ediciones. (Original alemán (1919). *Politik als beruf*).
- Wobeser, G. (2010). *Historia de México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- World Drug Report 2019. (2019). United Nations Office on Drugs and Crime.
- Yopo, B. (2013). Boletín de Investigación N° 6. La nueva estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos: sus implicaciones regionales. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Recuperado de [https://www.anepe.cl/wp-content/uploads/boris\\_yopo\\_bolet%C3%ADnN%C2%BA-6.pdf](https://www.anepe.cl/wp-content/uploads/boris_yopo_bolet%C3%ADnN%C2%BA-6.pdf)