

MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO COMO POLÍTICA DE ESTADO, 1994-2023

MILITARIZATION OF PUBLIC SECURITY IN MÉXICO AS STATE POLICY, 1994-2023

Norma Yrasema Deirdré Bazán Mayagoitia*
Héctor Antonio Padilla Delgado**

RESUMEN: Durante los gobiernos de Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, la política de seguridad pública se basó en estrategias aparentemente diferentes, pero con un componente común: la participación de las fuerzas armadas en labores de preservación del orden y paz públicos. Con bases ideológicas distintas, la administración del presidente López Obrador conformó una Guardia Nacional sustentada en una doctrina militar. En este texto se plantea la existencia de una política de Estado basada en un paradigma de militarización de la seguridad pública que, contrario a lo que se cree, se ha venido configurando desde sexenios anteriores, para lo cual se examinan los principales instrumentos normativos y políticas de seguridad implementadas durante esas administraciones.

Palabras clave: *democracia, Estado, militarismo, política, seguridad*

Recibido: 15/02/2023 | Aceptado: 6/06/2023

* Doctorante en Administración Pública en el Instituto Nacional de Administración Pública. Es profesora investigadora de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez desde 2016; imparte cursos de políticas públicas, seguridad pública y seguridad nacional. Sus líneas de investigación incluyen políticas de seguridad pública, estudios feministas de seguridad y reinserción social. <https://orcid.org/0000-0003-0061-6801>

Departamento de Ciencias Jurídicas, Instituto de Ciencias Sociales y Administración, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. deirdre.bazan@uacj.mx @DeirdreBazan

** Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Desde 1993 es investigador de tiempo completo de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y entre 2005 y 2018 fue profesor staff de la Universidad de Texas, El Paso. Imparte cursos de sociología política, políticas públicas y otros tópicos de la ciencia política. Ha publicado libros y artículos sobre temas de la agenda pública fronteriza, como violencia, militarización y migración. Es miembro del SNI, nivel II. <https://orcid.org/0000-0002-5187-0175>

Departamento de Ciencias Sociales, Instituto de Ciencias Sociales y Administración, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. hpadilla@uacj.mx

ABSTRACT: During the governmental periods of Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón and Enrique Peña Nieto, public security policy was based on apparently different strategies, but with a common component: the participation of army forces in conservation efforts of public order and peace. With different ideological bases, the federal administration of President Andrés Manuel López Obrador formed a National Guard supported by a military doctrine. This article proposes the existence of a State policy based on a paradigm of militarization of public security that, contrary to what is believed, has been taking shape since previous federal government periods, for which the main regulatory instruments and security policies implemented during those administrations are examined.

Keywords: *democracy, State, militarism, politics, security*

Submitted: 15/02/2023 | Accepted: 6/06/2023

INTRODUCCIÓN

La historia reciente de México no puede entenderse del todo sin conocer las causas, dinámicas y efectos que ha implicado el acelerado crecimiento de la violencia y la delincuencia; tampoco, sin analizar las políticas y estrategias que se han implementado desde el gobierno federal para tratar de contener esos complejos fenómenos.

Desde finales del siglo XX, los elevados niveles delictivos en el país sirvieron de base para que a nivel internacional y nacional se debatiera sobre la capacidad del Estado mexicano para contener la violencia e inseguridad.¹ Ante esa problemática, los últimos cuatro gobiernos federales implementaron políticas y estrategias de seguridad pública en apariencia diferentes; sin embargo, en el fondo tuvieron un componente común: la participación del Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina en labores de preservación del orden y paz públicos.

Pretextando la debilidad institucional, la deficiente profesionalización y los niveles de corrupción e infiltración de las fuerzas policiales, así como la peligrosidad y alcance de las organizaciones delictivas, las respuestas gubernamentales transitaron de la institucionalización de acciones de seguridad ocurrida en los gobiernos de Ernesto Zedillo y Vicente Fox, al combate armado y frontal ordenado por Felipe Calderón; posteriormente, a la legalización del proceso de militarización de la seguridad pública impulsada por Enrique Peña mediante la promulgación de la Ley de Seguridad Interior (LSI).²

1 Por ejemplo, en enero de 2009, Stephen Hadley, consejero de seguridad nacional de George Bush, se refirió por primera vez al riesgo de que México se convirtiera en un 'Estado fallido' (Knochenhauer, 2017).

2 La LSI tuvo una vigencia corta pues fue promulgada el 21 de diciembre de 2017 y el 15 de noviembre de 2018, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad 6/2018, 8/2018, 9/2018, 10/2018

El 1ero de diciembre de 2018 inició la administración encabezada por Andrés Manuel López Obrador (AMLO), primer presidente que gobierna con bases ideológicas de izquierda en este siglo; su triunfo electoral se dio en el marco de una votación histórica equivalente al 53.19% del total de los sufragios (Instituto Nacional Electoral, 2018), lo que puede considerarse como un reflejo del nivel de desencanto social con los resultados de las políticas económicas, sociales, anticorrupción, y particularmente de seguridad de los gobiernos anteriores.

López Obrador presentó el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, anunciando que partía de “un paradigma de seguridad pública radicalmente distinto al que ha sido aplicado en los sexenios anteriores”, así como la “reorientación” del combate a la delincuencia (López Obrador, 2018, p. 3). A pesar de que en campaña el nuevo mandatario mostró una clara postura a favor del regreso de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) a los cuarteles, su principal estrategia ha sido la conformación y fortalecimiento de una Guardia Nacional (GN) sustentada en una doctrina militar, integrada por elementos castrenses y que depende estructuralmente de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), de orden civil, pero materialmente de la Secretaría de la Defensa Nacional, cuya naturaleza es militar.

Conocer las implicaciones que tiene la creación y operación de esa institución resulta relevante, principalmente porque son los militares quienes deciden el curso del combate a las organizaciones delictivas, infringiendo el artículo 21 constitucional que dispone en su décimo párrafo el que las instituciones de seguridad sean del orden civil.

En ese sentido se parte del siguiente cuestionamiento: ¿la conformación de la Guardia Nacional supone la continuidad, evolución o consolidación de una política de Estado, o únicamente constituye una política pública o de gobierno aislada? Partiendo de esto, en el texto se hace un análisis de las principales políticas de seguridad del ámbito federal desde 1994 hasta el 2023, particularmente de aquellas en las que abiertamente ha habido participación de las FF.AA., ya sea en los Consejos Nacionales de Seguridad Pública o de Seguridad Nacional, en tareas de apoyo a las autoridades civiles, o en labores de lo que se ha denominado ‘seguridad interior’.

Tras este análisis se sostiene que a lo largo de cuatro sexenios se ha ido configurando gradualmente una política de Estado basada en un paradigma de militarización de la seguridad pública que revela un consenso en la clase política nacional. Esta anuencia reiterada, continua y ampliada favoreció el otorgamiento de un papel central a las FF.AA. en el combate tanto a la delin-

y 11/2018 que la invalidaron en su totalidad. El argumento para ello fue la inclusión de disposiciones que pretendían normalizar la utilización de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad pública, lo que resultaba contrario al orden constitucional (SCJN, 2018).

cuencia organizada como a la convencional, y derivó en el sustento jurídico alcanzado en la administración de López Obrador a través de una reforma constitucional, un Acuerdo y tres Decretos presidenciales.³

Este texto sostiene que las políticas públicas tienen dos dimensiones principales: de Estado y de gobierno; ambas tienen componentes y características diferenciadas que principalmente tienen que ver con su temporalidad, consenso y reiteración. En el caso de las políticas de seguridad pública recientes se considera que ha ocurrido un proceso donde la reproducción de ciertas políticas de gobierno –particularmente aquellas en las que hay participación de las FF.AA.– configuraron un proceso de cambio institucional, normativo y social que han conformado a la militarización de la seguridad pública como una política de Estado.

Para sustentar este planteamiento el documento se ha dividido en cuatro apartados: en el primero de ellos se establecen algunos aspectos conceptuales para delimitar el sentido en que se entienden las políticas de Estado y su distinción respecto a las políticas de gobierno; en el segundo se exponen algunas consideraciones sobre la militarización y se examinan ciertos instrumentos jurídicos que han sustentado ese paradigma en el ámbito específico de la seguridad pública. En el tercero se abordan las estrategias de seguridad más relevantes de los gobiernos de Zedillo, Fox, Calderón y Peña, partiendo del análisis de sus planes nacionales de desarrollo y de sus programas o acciones de seguridad prioritarios. En el cuarto apartado se analiza el proceso de conformación y consolidación de la Guardia Nacional durante el gobierno de AMLO. Finalmente, se plantean conclusiones y se exponen algunos dilemas para la vida democrática de la nación, surgidos a partir de la consolidación de la militarización de la seguridad pública como una política de Estado.

ASPECTOS CONCEPTUALES SOBRE POLÍTICAS DE ESTADO Y DE GOBIERNO

La acción pública del Estado se despliega de diferentes formas y con diversos propósitos. En este apartado el objetivo es distinguir conceptualmente dos tipos de políticas públicas: de Estado y de gobierno. Se parte de la proposición de que las políticas de Estado presentan cuatro características principales:

1. Encuentran su sustento normativo en la propia Constitución Política,

³ El 26 de marzo de 2019 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional*, que sustentó en el artículo quinto transitorio la participación de la Fuerza Armada Permanente en tareas de seguridad pública hasta el 2024. Más adelante se publicó en el DOF. El *Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada y complementaria*, justificando la participación castrense en labores de seguridad pública mientras la GN concretaba su proceso de desarrollo y su distribución territorial.

2. Tienen un carácter de control o dominación, 3. Revelan un claro consenso político o incluso social y 4. Son continuas y presentan una dimensión transexenal.

Las políticas de gobierno son entendidas como las acciones gubernamentales que surgen en respuesta a las demandas de actores sociales sobre asuntos que les afectan. Estas políticas responden al corto y mediano plazo, y pueden o no desprenderse de políticas de Estado, pero eventualmente pueden inducir cambios en el orden administrativo y de gestión. En este sentido, las políticas de gobierno encuentran su fundamento en las leyes federales o locales, suelen presentar un menor grado de aprobación política, pues usualmente obedecen a articulaciones de intereses en un partido determinado al frente de una administración, con frecuencia asociados a compromisos de campaña, motivaciones de tipo clientelar o bien, que responden a problemas coyunturales planteados por grupos sociales.

La discusión sobre la existencia de diversas dimensiones en las políticas se ha dado desde hace algunas décadas, por ejemplo, ya a finales de los años sesenta Sharkansky y Hofferbert (1969) discutían sobre la relación entre diversos índices de políticas de Estado y políticas públicas, así como sus características específicas. Posteriormente, Oslak y O'Donnell (1976), señalaron que las políticas estatales contienen una dimensión temporal de carácter constitutivo y que presentan una potencial contribución para impulsar transformaciones del Estado y nuevas formas en que éste se vincula con la sociedad, pues dan lugar a secuencias de eventos en las que “puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que presumiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión” (Oszlak y O'Donnell, 1976, p. 113). Asimismo, Laumann *et al.* (1985, p. 1) definen a las políticas de Estado como el “producto de complejas interacciones entre las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, cada una buscando influir las decisiones colectivas obligatorias sobre eventos que tienen consecuencias para sus intereses”.

Más adelante, Mazzuca⁴ (2012) también conceptualiza a las políticas de Estado, a las que encuentra de una naturaleza compleja, pues en su opinión, “sobreviven a los gobiernos, pero no emanan de ninguna fuente supra-gubernamental de autoridad política. Las políticas de estado requieren que el estado no esté capturado por ningún gobierno, pero necesitan de un gobierno que las

4 Adicionalmente, Mazzuca encuentra cinco características definitorias de las políticas de Estado: 1. su carácter de menor reversibilidad en relación con las políticas de gobierno. 2. La anuencia duradera alcanzada entre el gobierno y las fuerzas opositoras. 3. La “razón de estado” como origen del consenso que sostiene a la política de estado; 4. El consenso que soporta a las políticas de estado refleja de alguna forma la autonomía estatal frente a élites económicas, potencias extranjeras o algún gobierno en específico y 5. La política de estado muestra la existencia de dimensiones en cuanto a la autonomía de estado. (2012, p. 559).

cree”. Agrega que “los gobiernos crean políticas de estado, a diferencia de las más simples políticas de gobierno, cuando su contenido no plantea incentivos para que futuros gobiernos las reviertan” (p. 558).

Guardamagna y Cueto (2013) consideran que las políticas de Estado son aquellas que construyen cursos complejos que influyen en la vida del Estado y que suelen encarnar valores, algunos de los cuales resultan fundamentales para el desarrollo de la sociedad, en torno a los que se formulan políticas –que más allá del componente ideológico de cada gobierno– se suponen más estables, continuas, generan consenso y perduran en el tiempo. En cambio, a las políticas de gobierno las delimitan como aquellas que tienen un carácter más inmediato y coyuntural y que están relacionadas principalmente con la gestión gubernamental.

Como puede observarse en este breve repaso, en la arena académica existe un consenso en el sentido de las diferencias entre las políticas de Estado y las políticas de gobierno; la distinción fundamental reside en su dimensión temporal, en la profundidad de su alcance, en el sustento normativo, así como en el consenso social que las sostiene.

CONSIDERACIONES SOBRE LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Prevalece una discusión académica y política sobre la definición del concepto de militarización; sin embargo, es posible encontrar elementos comunes en los esfuerzos por precisar el término. Por citar algunas de las propuestas con mayor aceptación, Kraska (2021) la concibe como un proceso complejo que incluye aspectos armamentistas, organizacionales, de entrenamiento y uso de la amenaza e implementación ocasional del conflicto violento, por lo que militarizar significa “adoptar y aplicar los elementos centrales del modelo militar a una organización o situación particular” (2021, p. 447).

Para Arzt (2003) la militarización de la seguridad es un proceso en donde concurren tres elementos: el incremento de militares activos o en situación de retiro en espacios de competencia civil; la ampliación de las FF.AA. en la toma de decisiones estratégicas de seguridad pública y nacional, y al aumento de recursos materiales y financieros en instancias en donde hay una concentración de integrantes de las secretarías de Marina y Defensa Nacional.

En ese mismo sentido, Ross (1987) propone que la comprensión sobre el concepto puede darse a partir de seis dimensiones operacionales que permiten distinguir a la militarización en un nivel estructural caracterizado por el incremento en el presupuesto asignado a las fuerzas armadas; el aumento del estado de fuerza militar; la adquisición o importación de armas; la elaboración de armamento; el número de conflictos inter o intraestatales contabilizando las

pérdidas humanas; y el número de regímenes militares a lo largo del tiempo. Adicionalmente, considera una mayor participación en cuestiones sociales, económicas y políticas, derivando en la apropiación del aparato estatal por parte de las instituciones castrenses (1987, pp. 8-11).

Victoriano (2010) agrega otras dimensiones a la definición de militarización, pues le incluye aspectos autoritarios y de conformación de un nuevo orden social en el cual cuerpos militares con un alto nivel de burocratización disciplinan a la sociedad civil mediante la implementación de lógicas de guerra que derivan en un proceso de reordenamiento social que se denomina Estado autoritario (2010, p. 181).

Con base en los planteamientos anteriores, en este texto se propone una definición de militarización, como un proceso que establece lógicas y criterios de la vida militar en la delimitación y desarrollo de políticas públicas y funciones del Estado, usualmente atribuidas a autoridades civiles. Es también la expresión social y política de la aplicación de doctrinas e ideologías militares (militarismo), que suponen la superioridad o mayor eficacia y efectividad de la vida y organización militar respecto al ámbito civil.

La militarización y el militarismo tienen su expresión material en la doctrina armamentista, es decir, en el incremento del estado de fuerza castrense, la adquisición de mayor arsenal y en el establecimiento de dispositivos visibles de control militar, así como una mayor presencia en el espacio público; insignias, retenes de inspección, vigilancia territorial y guarniciones son también indicativos de militarización. Otras expresiones resultan menos perceptibles, por ejemplo, el establecimiento de mandos militares en policías a nivel municipal y estatal, la implementación de acciones de guerra de baja intensidad en el diseño y operación de esas instituciones policiales, así como el despliegue de estrategias discursivas y aparatos propagandísticos de construcción simbólica del enemigo, mediante anuncios preventivos y reiterativos sobre amenazas, riesgos y seguridad.

Distinguimos a la militarización del término ‘securitización’,⁵ anglicismo con el que se alude a la tendencia política, social y económica que coloca la preocupación por la seguridad en el primer plano de las necesidades colectivas. Para ello, se precisa principalmente de dos cuestiones: el fortalecimiento de las instituciones y estrategias de seguridad, y la prevalencia de ese enfoque en el conjunto de políticas sociales y económicas, así como en el desarrollo y expansión del sector económico destinado a la producción de seguridad (aparatos de vigilancia, guardias de seguridad, dispositivos de control de identidades, etcétera).

5 Se considera que se tiene un caso de securitización “cuando un actor securitizado usa la retórica de amenaza a la existencia” y, por lo tanto, elimina un problema de lo que en esas condiciones es ‘política normal’ (Buzan, 1998, p. 24).

La militarización, sin embargo, puede asumirse como una de las consecuencias de las políticas que promueven la securitización, que en el actual contexto latinoamericano y mexicano se despliegan en el marco de los planes de seguridad hemisférica adoptados por la Organización de Estados Americanos, promovidos por los Estados Unidos a través de programas de acción como lo fueron la Iniciativa Mérida, el Plan Colombia y hoy el Acuerdo Bicentenario. A través de esos planes, se ha impuesto un modelo de ‘gubernamentalidad’ en el que la gestión de riesgos para el cuidado y control político de la población se traduce en políticas de seguridad y procesos de militarización (Arteaga, 2009).

La militarización, en ese sentido, también es definida como “una decisión política por la que los propios gobiernos civiles, tanto de izquierda como de derecha, llaman a los militares a intervenir en asuntos que les son ajenos y quienes amplían de manera gradual su esfera de influencia a pesar de las consecuencias” (Sánchez, 2020, p. 5).

Este documento considera a la militarización de la seguridad pública como el proceso transversal y continuo, en el que autoridades civiles ceden atribuciones y responsabilidades a las autoridades castrenses, para el diseño, implementación y operación de actividades de prevención y persecución del delito. Ésta solo puede ser concebida como política de Estado, si las acciones estatales que la promueven se sustentan en el marco constitucional, tienen continuidad y se proyectan en el largo plazo, en un esquema transexenal.

De acuerdo con lo anterior, se puede sostener que la militarización de la seguridad pública en México no es un proceso novedoso; de hecho, puede afirmarse que la participación de las FF.AA. en ese tipo de labores ha sido constante desde la creación formal del Ejército Constitucionalista en 1913, cuando se le otorgaron facultades extraordinarias a Venustiano Carranza para que procediera a “armar fuerzas para coadyuvar al sostenimiento del orden constitucional de la República” (Plasencia, 2010, p. 11); en realidad, la actuación de la milicia desde hace unas décadas se transformó en una participación constante y la división territorial en zonas militares y navales ha favorecido la injerencia de soldados y marinos en los asuntos nacionales, así como su intervención abierta en la toma de decisiones públicas.

Paradójicamente, la Constitución señala en su artículo 21,⁶ que la seguridad pública es una función compartida, a cargo de autoridades federales, estatales, municipales, y de la hoy Ciudad de México. Dispone también que las instituciones encargadas, incluyendo la GN, serán de carácter civil, disciplinado

6 El artículo 21 ha sido reformado siete veces desde que se promulgó la Constitución de 1917, consolidándose la última modificación el 26 de marzo de 2019; sin embargo, fue en la quinta reforma, realizada el 18 de junio del 2008, durante la administración de Felipe Calderón, cuando se añadió el párrafo que expresamente confiere la atribución de la seguridad pública a civiles.

y profesional. En su artículo 89 se asientan las facultades y obligaciones del titular del Poder Ejecutivo Federal y en la fracción VI determina que éste podrá disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente “para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”, sin definir el concepto, dejando esa interpretación y la discrecionalidad de utilizar a las FF.AA. cuando se considere que existen amenazas a la seguridad del Estado o a la seguridad pública, a criterio del presidente en turno.

Algunos gobiernos federales también se han amparado en tesis y sentencias de la Suprema Corte de Justicia, en las que se resolvió la acción de inconstitucionalidad 1/96, a partir de una interpretación sobre el artículo 129, que nunca ha sido modificado y mantiene el texto original de la Constitución de 1917, señalando que “en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar...”.

Los ministros determinaron que la participación de las FF.AA. en el auxilio de las autoridades civiles es constitucional y que, por lo tanto, están facultadas para actuar en materia de seguridad pública; igualmente resolvieron que la integración de los secretarios de Defensa y Marina no trasgrede a la Carta Magna (Centro de Estudios Constitucionales, 2020), legitimando con su resolución el proceso militarizante de la seguridad. Estos artículos y tesis jurisprudenciales, junto con la LSI fueron los principales sustentos normativos que hasta antes del mandato de López Obrador fueron usados por los titulares del Poder Ejecutivo para justificar la participación militar en labores de protección del país ante amenazas internas.

Otro argumento utilizado para la militarización de la seguridad ha sido el crecimiento exponencial de las tasas delictivas en México. Bastaría tomar como base el número de homicidios dolosos, principal indicador internacional para medir la violencia, para confirmar el argumento.⁷ Asimismo, se ha reiterado la debilidad institucional y operativa, la corrupción, infiltración delictiva y otras deficiencias de las instituciones policiales, mientras que se ha resaltado la confianza y buena percepción ciudadana sobre las FF.AA, para lo cual los gobiernos se han apoyado en encuestas que reflejan que las policías permanecen con bajos niveles de profesionalización y aprobación social,⁸ mientras que el Ejército, la Marina y la GN cuentan con mayor confianza ciudadana.⁹

7 De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito, entre el 2010 y el 2021 hubo 345,229 homicidios intencionales en México, con tasas por cada cien mil habitantes de 29.58 en el 2018; de 29.31 en 2019; de 29.19 en el 2020 y de 28.18 en el 2021. Es importante considerar que la tasa media mundial es de 6.2 homicidios por cada cien mil habitantes (UNODC, 2023).

8 La Encuesta Nacional de Capacitación Profesional Policial, ENCAP 2017 (INEGI, 2018), arroja que el 77% de los policías no concluyó el nivel medio superior y que el 86% adquirió uniformes y material de protección con recursos propios.

9 La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, ENVIPE 2022, refrenda la tendencia de un mayor nivel de confianza en la Marina (89.6%), el Ejército (87.1%) y la Guardia Nacional (80.9%), en contraposición con un 55.1% hacia las policías preventivas municipales. (INEGI, 2022, p. 57).

A este respecto cabe recordar que, aunque parezca un fenómeno reciente y una tendencia antidemocrática, el proceso de militarización en curso pudiera ser en realidad una consecuencia paradójica de la transición a la democracia en México, entendida en su forma más elemental como el final de la hegemonía del PRI y la alternancia de partidos en el gobierno. La pérdida de continuidad de ese partido en el poder redefinió y fragmentó la relación histórica entre el Estado y la delincuencia organizada, provocando la pérdida de control por parte de las autoridades, que a partir de entonces dejan de poner las reglas del juego. Con ello se incentiva la pluralización organizativa de la actividad criminal para aumentar su capacidad operativa frente a cuerpos policiales, que se tornan cada vez más ineficaces, corruptibles y penetrables (Bailey y Godson, 2000).

Es importante notar que el incremento de las tasas delictivas no ha sido espontáneo y que la nación ha transitado por un proceso de descomposición social que, sumado al rezago histórico y a la poca efectividad de los cuerpos policiales (particularmente de los municipales, cuyas condiciones salariales, laborales y de operación son muy deficientes), han generado el contexto propicio para la coexistencia de la corrupción y la impunidad, elementos muy ligados a los altos niveles de inseguridad.

Aunque es un tema que no se abordará en este texto, sería conveniente analizar la actuación pasiva de los gobernadores y alcaldes mientras se gestó dicho proceso de descomposición social. Adicionalmente, es pertinente destacar que los gobiernos federales recientes desestimaron reiteradamente las recomendaciones de organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos o la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quienes insistían en fortalecer las instituciones policiales y retirar gradualmente a las FF.AA de las labores de seguridad pública.¹⁰ También obviaron las recomendaciones por violaciones graves a los DD.HH. y las quejas presentadas en contra de la SEDENA y la GN ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) por actos de tortura, desaparición forzada, tratos crueles, inhumanos o degradantes y privación de la vida, entre otros.¹¹

En síntesis, son varios los elementos que han favorecido la militarización de la seguridad pública en el país: 1) los vacíos legales y ambigüedades consti-

10 Véase el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en México del 31 de diciembre de 2015; las Recomendaciones a México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, de marzo de 2016; el Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos del 24 de enero de 2017; o los informes A/HRC/26/36/ADD.1 o A/HRC/28/68/ADD3 de los Relatores especiales sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, y sobre tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, del 28 de abril y 29 de diciembre de 2014, respectivamente.

11 Por mención sólo algunos ejemplos, la CNDH (2023) registró en el 2021 un total de 1448 quejas por violaciones graves a los DDHH realizadas por autoridades de seguridad; de ellas, 504 fueron contra la GN y 436 en contra de la SEDENA. En el 2022 fueron 507 contra la GN y 428 hacia la SEDENA. De enero a junio de 2023 el total es de 249 contra la SEDENA y 226 hacia la GN.

tucionales y de algunas de sus leyes secundarias; 2) la poca efectividad gubernamental para combatir a la delincuencia común y organizada, asociada a la falta de continuidad de las políticas de seguridad en contextos de alternancia política y de pluralismo político en las entidades federativas; 3) el abandono de los gobiernos estatales y municipales a las instituciones policiales, traducido en deficiente profesionalización y condiciones propicias para generar corrupción; 4) la positiva percepción ciudadana sobre las FF.AA, así como su disciplina y estado de fuerza; 5) el papel pasivo o renuncia de los autoridades civiles –principalmente gobiernos estatales y municipales– para atender la incidencia delictiva; 6) la reticencia del Estado a considerar las recomendaciones de organismos internacionales y nacionales de Derechos Humanos; 7) el acelerado crecimiento y dinámica transnacional de las organizaciones delictivas y 8) la postura y apoyo financiero de Estados Unidos al combate de la delincuencia organizada, entre otros.

LA POLÍTICA FEDERAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, 1994-2023

En los últimos cuatro sexenios las políticas de seguridad aparentemente han variado; las principales diferencias podemos encontrarlas en el nivel institucional, con constantes cambios de forma y de adscripción de las dependencias policiales y de inteligencia. También se han consolidado reformas constitucionales, como la del 2008, que transformó el sistema de justicia penal de adversarial a acusatorio, así como la creación, modificación y derogación de diversas leyes asociadas a la seguridad pública, nacional, o interior. No obstante, los gobiernos federales también han mantenido políticas e implementado estrategias comunes y la que resalta es la participación de las FF.AA. en labores tradicionalmente asignadas a autoridades policiales civiles, específicamente, el mantenimiento del orden y la paz pública.

a) Ernesto Zedillo Ponce De León, 1994-2000

Durante la administración encabezada por Zedillo ocurrieron tres hechos de trascendencia para la seguridad pública de la nación. El primero de ellos fue en 1994, cuando se reformó el artículo 21 constitucional, reconociendo a la seguridad pública –por primera vez en la historia del país– como una función compartida a cargo de la Federación, el entonces Distrito Federal, los estados y los municipios; las versiones anteriores de la Carta Magna únicamente hablaban de la seguridad como una función propia del gobierno federal, eximiendo a los gobiernos locales de su responsabilidad en la materia.

Posteriormente, el 11 de diciembre de 1995 se promulgó la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), con lo que dio inicio el lento tránsito hacia la articulación, la corresponsabilidad gubernamental y la adopción de estrategias comunes en materia de seguridad pública en el país. El tercer hecho relevante fue la conformación de un Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), organismo de naturaleza civil y militar, pues se integró por el presidente de la República, los secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, el entonces procurador general de la República, los 31 gobernadores, el jefe de gobierno del Distrito Federal y el secretario ejecutivo del Sistema (LGSNSP, 2017).

Es importante resaltar que el CNSP tiene las atribuciones de formular las políticas públicas en materia de seguridad, promover una coordinación efectiva entre las instancias de gobierno y supervisar la asignación de los fondos federales asignados a seguridad pública, entre otras, lo que lo constituye como el principal órgano tomador de decisiones en esta materia.

Hasta ese momento, la seguridad pública estaba desarticulada, pues dependía de varias instancias: de la Secretaría de Gobernación en materia de inteligencia, prevención del delito, migración, sistema penitenciario, seguridad pública y privada; de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, encargada de la vigilancia en carreteras y caminos federales y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el área fiscal (Ramos, 2002), lo que complicaba la coordinación de las labores, la operatividad de las decisiones y mostraba impactos negativos en la contención de las actividades delictivas.

Por lo anterior, el 04 de enero de 1999 el presidente Zedillo decretó la fusión de las policías federales de Caminos, de Migración y la Policía Fiscal, para dar paso a la Policía Federal Preventiva, institución adscrita a la Secretaría de Gobernación y bajo la directriz de elementos de la Marina y del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), creada con los objetivos de “salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos” (*Diario Oficial de la Federación*, 1999).

b) Vicente Fox Quesada, 2000-2006

El año 2000 marcó un hito en la historia nacional pues después de siete décadas de gobierno del PRI, llegó la alternancia política con el triunfo del Partido Acción Nacional (PAN). Poco tiempo después de tomar posesión, Vicente Fox presentó su Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en el que propuso seguir una estrategia de ‘Orden y respeto’, en la que haría uso de las FF.AA

para apoyar a las autoridades civiles; en su objetivo rector 1 se plantearon las siguientes estrategias:

Optimizar los recursos humanos, materiales y presupuestales, privilegiando la calidad sobre la cantidad, a fin de que el resultado de las actividades de las Fuerzas Armadas siga siendo una contribución real, permanente y fundamentada para el desarrollo y la estabilidad nacionales. Incrementar la coordinación entre las tres Fuerzas Armadas para aprovechar de manera conjunta procedimientos y recursos comunes para actuar por sí mismas o en apoyo de autoridades civiles”. ... c) Fortalecer la eficiencia operativa del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada y su coordinación con las dependencias con responsabilidades en el combate a la delincuencia organizada para alcanzar un mayor nivel de seguridad de la sociedad en su conjunto (*Diario Oficial de la Federación*, 2001).

Asimismo, Fox creó la Secretaría de Seguridad Pública, con lo cual por primera vez en la vida nacional se elevaron a nivel de secretaría de Estado los esfuerzos para resolver la inseguridad que se vivía en prácticamente todo el país. A esta dependencia se le asignaron las funciones de desarrollar políticas de seguridad pública, proponer la política criminal, así como organizar, dirigir y administrar a la Policía Federal Preventiva (LOAPF, 2000).

Otra estrategia importante fue la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional el 31 de enero de 2005, cuyo objetivo era establecer las bases de integración y coordinación de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la seguridad nacional y defender al país de posibles riesgos y amenazas (LSN, 2005). En este caso resalta la conformación de un nuevo órgano decisorio en política pública: el Consejo de Seguridad Nacional, integrado por el presidente, el entonces CISEN, algunos secretarios civiles como el de Gobernación, Relaciones Exteriores, Comunicaciones y Transportes, Hacienda y Crédito Público y, sobre todo, que de nueva cuenta se incluyó a los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina.

c) Felipe Calderón Hinojosa, 2006-2012

Fue el sexenio de Felipe Calderón el que marcó un partaguas en la militarización del país, pues sólo diez días después de asumir la presidencia declaró la ‘guerra’ al crimen organizado y anunció el inicio de la Operación Conjunta Michoacán, con los resultados negativos ya conocidos.¹² De esta forma se

¹² Durante una conferencia ofrecida en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, el 7 de mayo de 2007, John Bailey, autor de un estudio que tempranamente asocia el aumento de la delincuencia organizada y la violencia en el país con la alternancia política, los gobiernos divididos y la desarticulación de las relaciones Estado-crimen organizado (Bailey y Godson, 2000), señaló que al declarar la guerra al narco, Calderón advirtió que la lucha sería difícil, larga

concretaba la estrategia de militarización, ya que a las FF.AA se les asignó el papel protagónico en el combate a la delincuencia organizada y el mantenimiento de la seguridad pública.

Posteriormente, con la publicación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se refrendó la participación de los militares y marinos en labores de seguridad interior, principalmente mediante la estrategia 8.1:

El Gobierno está determinado a reducir los espacios en que se mueven los criminales... Se destinarán los recursos necesarios para modernizar la Fuerza Aérea Mexicana y la Fuerza Aeronaval de la Armada de México... Mediante ésta y otras medidas se buscará apoyar la labor de las Fuerzas Armadas en sus labores como garantes de la seguridad interior del país, y específicamente en el combate al crimen organizado (Plan Nacional de Desarrollo, 2007, p. 59).

Adicionalmente, Calderón propuso la primera reforma para legislar la seguridad interior, en un intento por dar sustento jurídico a la actuación militar en la seguridad pública. El 23 de abril de 2009 presentó una iniciativa de reforma a la Ley de Seguridad Nacional y en la exposición de motivos se señaló que “es dable concluir que la seguridad nacional tiene dos vertientes, es decir, la seguridad interior y la defensa exterior, y que es permitido a la Fuerza Armada Permanente participar en ambas vertientes” (Senado de la República, 2009, s/p).

En el texto se definió a la seguridad interior como “la condición en que la estabilidad interna y permanencia del Estado Mexicano, se encuentran garantizadas a través de la aplicación coordinada de sus recursos y medios” (Senado de la República, 2009, s/p), entre otros cambios propuso la adición de un séptimo título (de los artículos 68 al 81) denominado “Seguridad Interior”; sin embargo, por la coyuntura política y la conformación del Congreso la reforma no avanzó, ya que en ese momento el PAN sólo contaba con el 40.62% de senadores y el 28.4% de diputados en las cámaras.

d) Enrique Peña Nieto, 2012-2018

En 2012, con el regreso del PRI a la presidencia de la República, la estrategia de seguridad de Peña Nieto inició con la presentación de un Plan Nacional de Desarrollo distribuido en cinco ejes. El primero se denominó ‘México en paz’ y contenía una estrategia de seguridad centrada en seis objetivos: la promoción y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática; la garantía de la seguridad nacional; la mejora de las condiciones de seguridad pública; garantizar

y dolorosa, con costos importantes incluso en vidas humanas, con lo que no se podía sino esperar un aumento de la violencia y de la militarización en el país.

un sistema de justicia penal eficaz, expedito, imparcial y transparente; garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y erradicar la discriminación; por último, salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre natural o humano (Plan Nacional de Desarrollo, 2013, pp. 39-40).

Fue la estrategia 1.2.2 ‘Preservar la paz, la independencia y soberanía de la nación’, la que evidenció desde el 2013 la intención de Peña por legalizar la actuación de las FF.AA. en seguridad pública. Algunas líneas de acción mostraron claramente que no había intención por retirar gradualmente al Ejército y la Marina de las calles, tal como se había prometido en campaña, sino que, por el contrario, se buscaba fundamentar jurídicamente su permanencia y fortalecer su presencia en todo el territorio nacional:

Impulsar la creación de instrumentos jurídicos que fortalezcan el sustento legal a la actuación de las Fuerzas Armadas en actividades de defensa exterior y seguridad interior; Adecuar la División Territorial Militar, Naval y Aérea a la situación política, económica, social y militar que prevalezca en el país, para mantener presencia en todo el territorio nacional; Fortalecer las actividades militares en los ámbitos terrestre, aéreo y marítimo en el territorio y Zonas Marinas Mexicanas, para garantizar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano; Desarrollar operaciones coordinadas en los puntos neurálgicos del país, en coadyuvancia con las fuerzas policiacas (sic), cuando el mando supremo lo ordene; Coadyuvar con las instancias de seguridad pública de los tres ámbitos de gobierno para reducir la violencia hasta la total consolidación y reestructuración de las policías (Plan Nacional de Desarrollo, 2013, p. 107).

Posteriormente, Peña impulsó un cambio importante en enero de 2013: desapareció la Secretaría de Seguridad Pública y la transformó en la Comisión Nacional de Seguridad, devolviendo las facultades de seguridad a la Secretaría de Gobernación (*Diario Oficial de la Federación*, 2013), con lo cual se subsumió la seguridad pública a un segundo nivel de importancia durante su administración.

Peña dio continuidad a las estrategias militaristas en el combate delictivo; sin embargo, los desafortunados resultados de las intervenciones militares en Tlatlaya y Ayotzinapa¹³ derivaron en un debate social sobre la falta de instrumentos jurídicos para sustentar el actuar castrense en el mantenimiento de la seguridad pública. Posteriormente y tal como lo anunció en su Plan Nacional de Desarrollo, Peña impulsó la promulgación de la Ley de Seguridad Interior,

13 En Tlatlaya se acreditó la intervención militar y hubo detenciones de soldados implicados, por lo cual la CNDH emitió la Recomendación 51/2014. En Ayotzinapa, ni el Estado mexicano, ni el Ejército han aceptado su intervención; sin embargo, Hernández (2016) demuestra el presunto involucramiento militar en los hechos a partir del hallazgo de casquillos de balas producidas por el Ejército y mantenidas bajo un estricto control.

misma que fue aprobada el 14 de diciembre de 2017 y que como se señaló con anterioridad fue posteriormente invalidada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El documento presentaba ambigüedades conceptuales pues no identificaba claramente las diferencias entre seguridad pública y seguridad interior, lo que permitió el tránsito de las FF.AA. de meras instancias auxiliares a convertirse en las autoridades sustantivas a cargo de la seguridad de la nación, de sus instituciones y de sus habitantes; ello ocurrió aún a pesar de las recomendaciones de instancias nacionales e internacionales en el sentido opuesto.¹⁴

A pesar del millonario presupuesto asignado a las secretarías de Defensa, Marina y Gobernación en la administración de Peña (véase la Tabla 1., en el Anexo), y de los 2745.9 millones de dólares recibidos entre el 2007 y el 2017 por parte de los EE.UU. a través de la Iniciativa Mérida¹⁵ (*Congressional Research Service*, 2017, p. 11), el sexenio concluyó con elevados índices delictivos y en medio de un ambiente de desconfianza ciudadana en sus instituciones policiales.

LA GUARDIA NACIONAL Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA MILITARIZACIÓN

Durante la campaña presidencial del 2018 hubo reiterados cuestionamientos hacia la participación de las FF.AA. en labores de seguridad pública, por lo que diversos actores políticos y sociales insistieron en señalar la inconstitucionalidad de la LSI. Frente a los reclamos ciudadanos, López Obrador, candidato de la Coalición Juntos Haremos Historia, se mostró en contra de la militarización y a favor del regreso del Ejército a los cuarteles.

Una vez obtenido el triunfo, el presidente convocó al Primer ‘*Foro Escucha* para la pacificación nacional’ en Ciudad Juárez, Chihuahua, en donde se conformaron mesas de trabajo con integrantes de organizaciones sociales, académicos, miembros del nuevo gabinete, familiares de víctimas de violencia y público en general. Uno de los grandes compromisos alcanzados en ese ejer-

14 El 14 de diciembre de 2017 la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) emitió un comunicado en el que externó su preocupación por el proyecto de LSI, argumentando que éste carecía de mecanismos de supervisión civil y de garantía de respeto a los DD.HH. en la actuación de las FF.AA. en labores de seguridad pública (ONU, 2017). De igual manera, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos expresó su preocupación en el comunicado No. 200/17, señalando que el proyecto de Ley contenía preceptos opuestos a los DD.HH. y que su aprobación significaría “la normalización, regulación y permanencia de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública” (CIDH, 2017, s/p).

15 La Iniciativa Mérida fue un proyecto binacional que tenía como pilares la disrupción de la capacidad operativa de la delincuencia organizada, la institucionalización de reformas para sostener el Estado de derecho y los DD.HH.; la consolidación de una frontera segura y la construcción de comunidades fuertes y resilientes. El apoyo se materializó principalmente mediante el equipamiento policial y militar, la capacitación al personal de seguridad y en esquemas de fortalecimiento a las instituciones policiales, militares y de procuración de justicia (*Congressional Research Service*, 2017).

cicio fue precisamente la derogación de la LSI; sin embargo, una vez que asumió el poder, las acciones y estrategias de AMLO han caminado en sentido contrario a las conclusiones de esos foros, en donde se planteó fortalecer a los cuerpos policiales locales, profesionalizar al sistema de procuración de justicia y no permitir la participación de las FF.AA. en el mantenimiento de la seguridad pública.

Aún como presidente electo, AMLO presentó su Plan Nacional de Paz y Seguridad 2019-2024 (2018), que se ha constituido como el documento rector de la política de seguridad y en el que se planteó ocho grandes ejes: 1) La erradicación de la corrupción y la reactivación de la procuración de justicia. 2) Garantizar el empleo, educación, salud y bienestar. 3) Respetar plenamente y promocionar los derechos humanos. 4) Alcanzar una regeneración ética de la sociedad. 5) Reformular la estrategia antidrogas. 6) Empezar la construcción de la paz. 7) Recuperar y dignificar al sistema penitenciario, y 8) Lograr la seguridad pública, la seguridad nacional y la paz.

Fue en el último apartado de ese documento en donde contradictoriamente se propuso reorientar el papel de las FF.AA y simultáneamente sostenerlas en labores de seguridad pública, argumentando la carencia de cuerpos policiales civiles y profesionales. AMLO planteó que las FF.AA. participaran con un “papel protagónico en la formación, estructuración y capacitación” de la GN, que debería constituirse como el principal instrumento del gobierno en cuatro áreas fundamentales: la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el combate a la delincuencia (López Obrador, 2019, p. 16).

El 20 de noviembre de 2018 el grupo parlamentario de MORENA, partido del que emana el presidente, envió una iniciativa de reforma constitucional para crear el modelo de GN considerado en el plan de seguridad, en la que propusieron reformar trece artículos (3, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 76, 78, 82, 89 y 123) y algunos transitorios (Sistema de Información Legislativa, 2018). La propuesta justifica la presencia de militares y marinos en tareas de seguridad señalando que, de retirarse, algunas regiones del país quedarían en estado de ‘total indefensión’ ante la delincuencia organizada.

La exposición de motivos plantea una transición de la seguridad pública a manos militares, con la conformación de una GN “expresamente encargada de prevenir y combatir el delito en todo el territorio nacional y dotada de la disciplina, la jerarquía y el escalafón propios de los institutos castrenses” aduciendo la disciplina, confianza ciudadana y lealtad que las FF.AA. tienen a la sociedad (Sistema de Información Legislativa, 2018, p. 3); para ello se proponía integrarla con policías navales, militares, de la entonces Policía Federal y civiles.

Se señala también que la Guardia existe en la Constitución desde el año 1857¹⁶ y se hace un símil con la Guardia Civil española, la Gendarmería Nacional de Francia y el Arma de Carabineros de Italia, justificando el modelo militarizado de seguridad. La iniciativa fue aprobada por unanimidad en el Senado de la República y con 463 votos a favor en la Cámara de Diputados, publicándose el Decreto correspondiente el 26 de marzo de 2019.

Posteriormente, en mayo de 2019 se difundió la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, que recuperó los ejes del Plan Nacional de Paz y Seguridad, e incorporó una serie de acciones específicas como el combate al mercado ilícito de hidrocarburos y el tráfico de armas. El documento no resolvió las ambigüedades, ni definió claramente las diferencias conceptuales entre seguridad pública, ciudadana, interior, o nacional; tampoco integró las propuestas ciudadanas y sí reforzó la idea de “retomar las fortalezas de las instituciones militares como su disciplina, formación, servicio de carrera, espíritu de cuerpo, para fortalecer la Guardia Nacional” (*Diario Oficial de la Federación*, 2019).

Finalmente, el 27 de mayo de 2019 se promulgó la Ley de la Guardia Nacional y así se continuó con el proceso de transición del mando civil, al militar. Paralelamente, miles de elementos civiles de la Policía Federal fueron dados de baja por separación del cargo, retiro voluntario, o renuncia por rehusarse a formar parte de la recién conformada institución (Juárez, 2019).

Anticipando que la institución requeriría de un periodo amplio para su conformación y el desarrollo de capacidades institucionales y operativas, el presidente tomó la determinación de sustentar jurídicamente la participación continuada de las FF.AA con la emisión del *Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*, que ordena la participación castrense en el mantenimiento de la seguridad pública para complementar las labores de la GN hasta el 27 de marzo del 2024; la militarización de la seguridad pública se consolidaba en forma, fondo y con todo el sustento legal después de décadas de intentos fallidos.

En un incomprensible giro y nuevamente contradiciendo el texto del artículo 21 constitucional, AMLO intentó formalizar el cambio de control orgánico, operativo, presupuestal y directivo de la GN, transfiriéndolo de la SSPC hacia la SEDENA; lo hizo mediante la publicación de un nuevo decreto¹⁷ que

16 Cuando se promulgó la constitución de 1917, la fracción II del artículo 37 planteaba la obligación de alistarse en la Guardia Nacional; sin embargo, no había definición ni un marco jurídico que la regulara; adicionalmente, la Guardia Nacional se menciona en los artículos 10; 35 fracción IV; 36 fracción II; 73, fracción XV; 76, fracción IV; 78, fracción I y 89, fracción VII.

17 El Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley de la Guardia Nacional; Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; y la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública se publicó en el DOF el 20 de septiembre de 2022.

planteaba cambios estructurales en cuatro leyes, para consolidar a la SEDENA como el organismo garante de la seguridad en sus dimensiones nacionales, interior y pública.¹⁸ El documento no sólo le concedía el mando total de la GN, sino la elaboración de las estrategias operativas y de despliegue territorial. Asimismo, a la Guardia se le colocaba como un auxiliar de la Fuerza Armada Permanente en el ejercicio de sus funciones (DOF, 2022, s/p.)

Cuando resultó claro que la GN no consolidaría su operación y despliegue territorial en la actual administración, AMLO impulsó en noviembre de 2022 el *Decreto por el que se reforma el Artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019*, con lo cual se estableció un modelo transexenal al ampliar la participación militar en materia de seguridad hasta el 2028.

Paralelamente, el presidente ha entregado decenas de funciones civiles a los militares, particularmente aquellas que tienen que ver con la administración pública, tales como la vigilancia de aduanas y aeropuertos; la construcción y administración de los grandes proyectos de infraestructura nacional como el Aeropuerto Felipe Ángeles o el Tren Maya; la distribución de vacunas para el SARS-CoV 2 o de libros de texto, entre otros, y más recientemente, la inclusión de la SEDENA y la SEMAR en el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología, consolidando la idea de que no sólo se militariza la seguridad, sino la vida pública de México.¹⁹

La militarización del país también presenta componentes presupuestales y de estado de fuerza, pues ha ocurrido un notable incremento de los fondos destinados a las instituciones policiales, navales y militares, así como del personal militar asignado a labores de seguridad durante los gobiernos de la transición a la democracia, del 2001 al 2023. En ambos rubros, se trata de aumentos sostenidos durante cada sexenio, en poco más de 104 mil elementos entre Fox y Calderón; en más 75 mil entre Calderón y Peña Nieto, mientras que López Obrador eleva en casi 183 mil los efectivos en relación con Peña. (Véase el Anexo, Tablas 1 y 2).

De acuerdo con lo anterior, podría decirse que el crecimiento presupuestal y de personal militar durante estos sexenios exhiben la consolidación de la

¹⁸ Posteriormente, el 10 de octubre de 2022 algunos senadores de oposición interpusieron una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la que se le asignó el identificador 137/2022. El pleno de la Corte determinó invalidar además de la transición orgánica, presupuestal y operativa de la GN a la SEDENA, la facultad del secretario de la Defensa para nombrar al titular de la GN y el régimen diferenciado del personal de la GN proveniente de la Policía Militar mediante la sentencia publicada en el DOF el 20 de septiembre de 2023. (SCJN, 2023).

¹⁹ Para mayor referencia véase el *Inventario Nacional de lo Militarizado. Una radiografía de los procesos de militarización en México*. <https://ppdata.politicadrogas.org/PPD/INM/files/INM-Report.pdf>

militarización de la seguridad pública en México como una política de Estado que trasciende a gobiernos de derecha, centro e izquierda, igualmente desprovistos de una agenda de fortalecimiento de las capacidades operativas de las instituciones civiles de seguridad.

CONCLUSIONES

Tal como se señaló con anterioridad, los gobiernos despliegan su actividad a partir de políticas de Estado y de gobierno; las primeras suelen ser sostenidas en el tiempo y usualmente cuentan con el más alto consenso, por lo menos de las élites, que refrendan sus objetivos y estrategias. En contraposición, las políticas de gobierno tienen un menor alcance temporal, y responden más a intereses específicos de grupo, partido, a compromisos de campaña, a cuestiones ideológicas, o bien, a estrategias clientelares.

En ese sentido, y tras la revisión de los planes nacionales de desarrollo, de instrumentos normativos, programas relacionados con la seguridad interior o pública y del presupuesto asignado a instituciones de seguridad en las últimas cuatro administraciones federales, se concluye que la continuidad de la intervención militar en labores de seguridad y la creación de la Guardia Nacional son parte de una política de Estado, que se ha construido y reforzado a lo largo de varios sexenios, tanto en gobiernos con visiones ideológicas de derecha, como de centro e izquierda. Este proceso ha sido gradual, construido desde la esfera de las políticas públicas y de gobierno, hasta alcanzar su formalización jurídica con las reformas constitucionales emprendidas por el gobierno de López Obrador, así como en una mayor asignación presupuestal y de ampliación del estado de fuerza.

Lo que constituye una profundización y consolidación del curso militarizante de la vida pública ha sido la transferencia de funciones civiles distintas a la seguridad pública hacia mandos militares. Esto último es un proceso que se gesta a partir del sexenio de Calderón, avanza con Peña Nieto y con López Obrador alcanza los niveles más elevados. Por ello, algunas voces de la oposición, intelectuales, académicos, e incluso organismos internacionales plantean que México experimenta un rápido debilitamiento de la institucionalidad democrática bajo el gobierno de AMLO y que la militarización coloca al país en el riesgo de caer en un régimen totalitario (*Signos Vitales*, 2020, s/p).

En oposición a ese argumento, se ha reiterado la idea de que las FF.AA. son la única instancia eficaz para combatir a la delincuencia, mientras que los poderes civiles empiezan a desentenderse del problema de la seguridad pública. De modo que, como sostiene López Portillo (Padilla y Alvarado, 2017), la raíz del problema de la militarización no está en los militares, sino en

los civiles, que han decidido capitular a sus obligaciones. Nos encontramos así con autoridades emanadas tanto del PRI, el PAN y MORENA renunciando a tomar el control de los cuerpos de seguridad, y a militares decidiendo las estrategias de seguridad, donde la conformación de la GN y su operación por parte de la SEDENA exhiben la última fase de este largo proceso de rendición civil.

El uso de la FF.AA. en gobiernos de derecha e incluso de centro pudiera ser de alguna forma consecuente con sus postulados ideológicos; sin embargo, cabe entonces preguntar qué explica la continuidad de esta política de Estado en un gobierno con la orientación ideológica de izquierda, que en un principio ofreció un cambio radical en la política de seguridad, pero después refrenda, consolida y además extiende la presencia castrense a otras áreas de la función pública.

Sobre esto, existe un debate en torno a posibles presiones hacia AMLO incubadas desde los más altos círculos militares, a los que pareciera estar dando concesiones para asegurar su lealtad e impedir una posible convergencia con otros factores de poder. Si ésta es la causa que subyace al cambio de estrategia planteada por el presidente, no sólo es necesario, sino urgente, activar la participación de todos los actores civiles en torno a un nuevo paradigma de seguridad democrática. De no ser así, resultaría inexplicable la voluntad del presidente para convertir a las FF.AA. en uno de los principales actores en la vida nacional, aún y cuando esto es contrario a los más elementales principios democráticos.

Es imperativo buscar alternativas viables para revertir tres décadas de militarización y dismantelar así el paradigma que la sostiene, por lo que se propone revisar y corregir la ingeniería institucional del país, que no permite garantizar que las autoridades civiles de los tres órdenes de gobierno asuman el control de sus dependencias; es necesario que también haya una eficaz colaboración entre todas las instancias involucradas en la prevención y persecución de los delitos; que exista continuidad en las políticas de seguridad de corte preventivo y un puntual escrutinio ciudadano sobre las policías. Por encima de todo, es prioritario iniciar una tarea pendiente en el proceso de democratización de la vida pública nacional: la reforma de las FF.AA. para que respondan al mando civil, a través de la designación de secretarios de defensa y marina no militares que consoliden los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que se han obviado hasta el momento.

Revertir el proceso de militarización transexenal de la seguridad pública en México es necesario y apremiante; en una sociedad que ha luchado por décadas para consolidar la democracia, ésta debe ser la prioridad.

REFERENCIAS

- Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. (*Diario Oficial de la Federación* del 11 de mayo de 2020).
- Aguayo et al. (2020). Atlas de la Seguridad y Defensa de México 2020. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, Universidad de las Américas Puebla, Instituto Belisario Domínguez. <https://bit.ly/3SBpDch>
- Arteaga, N. (2009). *Sociedad de la Vigilancia en el Sur Global. Mirando América Latina*. México. Miguel Ángel Porrúa-UAEM.
- Arzt, S. (2003). La militarización de la Procuraduría General de la República: Riesgos para la Democracia Mexicana. Universidad de California en San Diego. <https://bit.ly/43ixkqh>
- Bailey, J. y Godson, R. (ed.). (2000). *Crimen organizado y gobernabilidad democrática: México y la franja fronteriza*. México. Editorial Grijalbo.
- Buzan, B., Ole W. y De Wilde, J. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- Centro de Estudios Constitucionales. (2020). Origen de la militarización de la seguridad pública en México: análisis histórico de la Acción de Inconstitucionalidad 1/96. Suprema Corte de Justicia de la Nación. <https://bit.ly/3QZ-804W>
- Congressional Research Service (2017). *U.S. Mexican Security Cooperation: The Merida Initiative and Beyond*. Estados Unidos de América, 29 de junio de 2017. <https://bit.ly/3tinF3Y>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017). Comunicado de prensa 200/2017. <https://bit.ly/46f6Kz5>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2022). Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos. <https://bit.ly/3ncI7iK>
- Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (*Diario Oficial de la Federación* del 31 de mayo de 1995).
- Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (*Diario Oficial de la Federación* del 30 de mayo de 2001).
- Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (*Diario Oficial de la Federación* del 31 de mayo de 2007).
- Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (*Diario Oficial de la Federación* del 20 de mayo de 2013).
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*Diario Oficial de la Federación* del 02 de enero de 2013).
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. México (*Diario Oficial de la Federación* del 26 de marzo de 2019).
- Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (*Diario Oficial de la Federación* del 16 de mayo de 2019).
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica

- nica de la Administración Pública Federal; Ley de la Guardia Nacional; Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; y la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública. (*Diario Oficial de la Federación* del 20 de septiembre de 2022).
- Flores, L. A. (2021). ¿La 5ta Transformación será militar? *Animal Político Blog de Causa en Común*. <https://bit.ly/3tenh6x>
- Gobierno de México (2020). Comunicado de prensa del 20 de julio de 2020. <https://bit.ly/3SG9iTN>
- Gobierno de México (2021). Informe Anual de Actividades de la Guardia Nacional 2020. <https://bit.ly/3szNpe8>
- Gobierno de México (2022). Informe Anual de Actividades de la Guardia Nacional 2021. <https://bit.ly/47bjMyY>
- Guardamagna, M., Cueto, W. J. (2013). Política de Estado en Democracia: la relación Estado/sociedad como ámbito de construcción de la política. *Si Somos Americanos*, 13(2), 59-80. <https://bit.ly/3N9vkev>
- Hernández, A. (2016). *La verdadera noche de Iguala. La historia que el gobierno quiso ocultar*. México. Editorial Grijalbo.
- Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2018). Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. México del 19 de noviembre de 2018. <https://bit.ly/3HOKSPp>
- Instituto Nacional Electoral (2018). Cómputos distritales elecciones federales 2018. <https://bit.ly/3HPluZM>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). (2018). Encuesta Nacional de Capacitación Profesional Policial, ENCAP 2017.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). (2021). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2021.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). (2022). Censo Nacional de Seguridad Pública Federal 2022.
- Juárez, B. (01 de octubre de 2019). Más de 15,000 policías federales demandarán indemnización, tras rechazar traslado a la Guardia Nacional. *El Economista*. <https://bit.ly/3FdH9sP>
- Knochenhauer, G. (09 de febrero de 2017). Estado fallido. *El Financiero*. <https://bit.ly/3ndMF8K>
- Kraska, P. B. (2021). Police militarization 101. *Critical issues in policing: Contemporary readings*, 445-458. <https://bit.ly/40AcyIN>
- Laumann, E. O., Knoke, D. & Kim, Y. H. (1985). An organizational approach to state policy formation: a comparative study of energy and health domains. *American Sociological Review*, 50(1), 1-19. <https://doi.org/10.2307/2095336>
- Ley de la Policía Federal Preventiva (*Diario Oficial de la Federación* del 4 de enero de 1999).
- Ley de Seguridad Interior (*Diario Oficial de la Federación* del 21 de diciembre de 2017).
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (*Diario Oficial de la Federación* del 26 de junio de 2017).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*Diario Oficial de la Federación* de 30 de noviembre de 2000).

- López Obrador, A. M. (2018). Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024. <https://bit.ly/3Fbu1o7>
- Mazzuca, S. L. (2012). Legitimidad, autonomía y capacidad: conceptualizando (una vez más) los poderes del estado. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 545-560.
- Nota de prensa No. 813. (Senado de la República de 20 de noviembre de 2018). <https://bit.ly/3fpXsbP>
- Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Delito (UNODC). (2022). *Victims of intentional homicide*. Data UNODC. <https://bit.ly/42pwXZQ>
- Organización de las Naciones Unidas (2017). Comunicado de prensa del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. 14 de diciembre de 2017. <https://bit.ly/3sBQwCv>
- Oszlak, O. y O' Donnell, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina. Documento CEDES. Centro de Estudio de Estado y Sociedad.
- Padilla, H. y Alvarado, L. (2017). Memoria del Foro de Seguridad Interior realizado el 4 de octubre de 2017 en Ciudad Juárez. *Juárez Dialoga*. <https://bit.ly/-3nyPeTd>
- Plasencia, E. (2010). *Historia y organización de las fuerzas armadas en México, 1917-1937*. México: Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Nacional Autónoma de México. <https://bit.ly/33jyEPU>
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019 (*Diario Oficial de la Federación* del 28 de diciembre de 2018).
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020 (*Diario Oficial de la Federación* del 11 de diciembre de 2019).
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021 (*Diario Oficial de la Federación* del 30 de noviembre de 2020).
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022 (*Diario Oficial de la Federación* del 29 de noviembre de 2021).
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2023 (*Diario Oficial de la Federación* del 28 de noviembre de 2022).
- Proyecto de decreto por el que se reforma la Ley de Seguridad Nacional (Senado de la República de 23 de abril de 2009). <https://bit.ly/33kcxbU>
- Ramos López, J. (2002). La creación de la Secretaría de Seguridad Pública. *Revista de Administración Pública*. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://bit.ly/3qctZrZ>
- Ross, A. L. (1987). The dimensions of militarization in the Third World. *Armed Forces & Society*, 13(4).
- Sánchez, L. M. (2020). Militarización de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales. México Unido contra la Delincuencia. <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2020/11/SANCHEZ-MILITARIZAC-SDAD-MÉX.pdf>
- Senado de la República (2009). Proyecto de decreto por el que se reforma la Ley de Seguridad Nacional. Jueves 23 de abril de 2009 LX/3SPO-372-682/20288. <https://bit.ly/46biGSo>
- Sharkansky, I. & Hofferbert, R. I. (1969). Dimensions of State Politics, Economics, and Public Policy. *The Ameri-*

can Political Science Review, 63(3), 867-879.

Signos Vitales (2020). México enfermo con indicios de un régimen totalitario. <https://bit.ly/3f8Cpdp>

Sistema de Información Legislativa (2018). Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diputados integrantes de la Fracción Parlamentaria de Morena. <https://bit.ly/46oOyDv>

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2023). Comunicado de prensa No. 140/2023 del 18 de abril de 2023.

Victoriano, F. (2010). Estado, golpes de Estado y militarización en América Latina: una reflexión histórico-política. *Argumentos*. México, DF, 23(64), 175-193. <https://bit.ly/49vIOdx>

Villalpando C. J. M. (1988). La evolución histórico-jurídica de la Guardia Nacional en México. *Memoria del IV Congreso Historia del Derecho Mexicano*. México. Universidad Nacional Autónoma de México.

ANEXO

TABLA 1.
PRESUPUESTO ASIGNADO A INSTITUCIONES DE SEGURIDAD 2001-2023

	FOX		CALDERÓN		PEÑA		LÓPEZ	
	2001-2006		2007-2012		2013-2018		2019*-2023	
	Millones de pesos	Porcentaje	Millones de pesos	Porcentaje	Millones de pesos	Porcentaje	Millones de pesos	Porcentaje
SEDENA	141,325	59,5	259,965	49,1	419,997	60,6	516,275	48,0
SEMAR	52,577	22,1	94,332	17,8	158,533	22,9	180,746	16,8
SSP/CNS/SSPC	43,509	18,3	174,783	33,0	114,745	16,5	377,783	35,1
TOTAL	237,411	100	529,080	100	693,275	100	1,074,805	100

Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023 y con base en Aguayo et al. (2020). Presupuestos: Seguridad y Defensa.

*En el 2019 se consideró el presupuesto de la SEGOB, de la que dependían la Comisión Nacional de Seguridad y la Policía Federal.

SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional. SEMAR: Secretaría de Marina. SSP: Secretaría de Seguridad Pública. CNS: Comisión Nacional de Seguridad. SSPC: Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

TABLA 2.
PERSONAL MILITAR ASIGNADO A LABORES DE SEGURIDAD Y PERSONAL DE LA GUARDIA NACIONAL 2001-2023*

FOX		CALDERÓN		PEÑA		LÓPEZ	
2001	31,078	2007	45,000	2013	34,529		
2002	31,932	2008	45,106	2014	35,615	2019	83,087
2003	31,992	2009	48,650	2015	37,142	2020	100,235
2004	21,986	2010	49,650	2016	51,994	2021	113,833
2005	32,074	2011	52,690	2017	94,994	2022	128,233
2006	37,253	2012	49,650	2018	111,626	2023	123,309
TOTAL	186,315		290,746		365,900		548,697

Fuente: Elaboración propia con base en 1. Atlas de Seguridad y Defensa 2020. 2. Sexto Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto. 3. Informe Anual de Actividades de la Guardia Nacional 2020, 2021 y 2022. 4. Censo Nacional de Seguridad Pública Federal 2022 del INEGI y 5. Informe de Seguridad del Gobierno de México del 17 de octubre de 2023.

* Los datos correspondientes al 2023 son con corte a octubre de ese mismo año.

Los datos del 2001 a 2018 corresponden al personal militar asignado a labores de seguridad pública.

Los datos del 2019 a 2023 corresponden al estado de fuerza de la Guardia Nacional.