

CAPÍTULO QUINTO

EL PROTAGONISMO MILITAR EN MÉXICO. APUNTES DESDE SU TRAYECTORIA JURÍDICA

Paulina BARRERA ROSALES*

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

I. INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. LA TRAYECTORIA JURÍDICA DE LA MILITARIZACIÓN EN MÉXICO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁴ El énfasis es mío.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁰ *Ibidem*, p. 182.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. ALGUNOS FACTORES SOCIOPOLÍTICOS QUE FAVORECEN LA MILITARIZACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. CONCLUSIONES

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

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

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

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

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

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

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

- BENÍTEZ MANAUT, Raúl, “Militarización con respaldo popular. La transición militar en México 2000-2020”, en BENÍTEZ MANAUT, Raúl y GÓMEZ SÁNCHEZ, Elisa (eds.), *Fuerzas armadas, Guardia Nacional y violencia en México*, México, Friedrich-Ebert-Stiftung oficina México-Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C., 2021.
- CABALLERO, José Antonio, “Amparos y abogángsters. La justicia en México entre 1940 y 1968”, en SAAVEDRA HERRERA, Camilo E. (coord.), *Veinte años no es nada: la Suprema Corte y la justicia constitucional antes y después de la reforma judicial de 1994*, México, SCJN, Centro de Estudios Constitucionales, 2018.
- Cámara de Diputados, Punto de acuerdo “Proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al titular del Ejecutivo federal a hacer un reconocimiento público los hombres y mujeres que han perdido la vida en el cumplimiento de su deber como miembros de las distintas corporaciones policiales en los tres niveles de gobierno y de las fuerzas armadas y al titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana a respetar los derechos laborales de los elementos de la Policía Federal”, presentado por el diputado Ismael Alfredo Hernández Deras, en representación del coordinador del Grupo Parlamentario, diputado René Juárez Cisneros, 10 de julio de 2019, documento LXIV/1SPR-21-2468/97225, disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_comision_permanente/documento/97225.
- CDHDF, “La Iniciativa de Reforma a la Ley de Seguridad Nacional contraviene principios fundamentales constitucionales e instrumentos internacionales ratificados por México en materia de derechos humanos”, *Boletín 143/2011*, 27 de abril de 2011, disponible en: <https://cdhcm.org.mx/2011/04/cdhdf-la-iniciativa-de-reforma-a-la-ley-de-seguridad-nacional-contraviene-principios-fundamentales-constitucionales-e-instrumentos-internacionales-ratificados-por-mexico-en-materia-de-derechos-humano/>.
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A. C., *Informe poder militar. La Guardia Nacional y los riesgos del renovado protagonismo castrense*, México, 2021.
- CNDH, “Demanda de acción de inconstitucionalidad”, 2018, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Acciones/Acc_Inc_2018_LSI.pdf.
- CORTEZ SALINAS, Josafat y SALAZAR REBOLLEDO, Grisel, “La construcción de la independencia y del poder de la Suprema Corte de Justicia en México. Explicando la Reforma Judicial de 1994”, *Estudios Políticos (México)*, núm. 46, 2019.

- ENRÍQUEZ RUBIO, Ernesto, “Seguridad nacional, interna humana y pública. El papel insustituible de las policías locales”, en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio e ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL, Olga (coords.), *La justicia penal en México. Balance de dos décadas (2000-2020)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021.
- Fundar Centro de Análisis e Investigación, *El debate entre políticas de seguridad, democracia y derechos humanos: El caso de la nueva Gendarmería Nacional*, México, julio de 2014, disponible en: https://www.casede.org/BibliotecaCasede/FUNDAR_El-debate-entre-politicas-de-seguridad-democracia-y-derechos-humanos-El-caso-de-la-nueva-Gendarmeria-Nacional.pdf.
- GARDUÑO VALERO, Guillermo Javier Rolando, “Entre los actores no estatales frente al Estado: Una vía para la militarización de un conflicto de largo plazo”, en MOLOEZNIK, Marcos Pablo y MEDINA NÚÑEZ, Ignacio (coords.), *Contextualizaciones latinoamericanas. Proceso de militarización de la seguridad pública en América Latina*, Jalisco, Universidad de Guadalajara, 2019.
- Gobierno de los Estados Unidos de América-Departamento de Defensa, *Border Patrol Strategic Plan 1994 and Beyond*, disponible en: <https://s3.documentcloud.org/documents/355856/border-patrol-strategic-plan-1994-and-beyond.pdf>.
- GUEVARA, José Antonio (coord.), *Seguridad interior, ¿seguridad para quién?*”, disponible en: <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-seguridad-interior.pdf>.
- GUTIÉRREZ, Rodrigo *et al.*, “Análisis de las reformas Ley de Seguridad Nacional. Algunos problemas recurrentes. Reflexiones sobre seguridad, democracia y derechos humanos”, *Documento de Trabajo 161*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4653/13.pdf>.
- HERRERA BELTRÁN, Claudia, “El gobierno se declara en guerra contra el hampa; inicia acciones en Michoacán”, *La Jornada*, 12 de diciembre de 2006, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2006/12/12/index.php?article=014n1pol§ion=politica>.
- LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis, “Análisis de la reforma constitucional y de la iniciativa de Ley sobre Seguridad Nacional”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 12, 2005.
- MADRAZO LAJOUS, Alejandro, “El impacto de la política de drogas 2006-2012 en la legislación federal”, *Cuaderno de Trabajo del Programa de Política de Drogas*, Aguascalientes, CIDE, núm. 7, 2014.
- MADRAZO, Alejandro y BARRETO, Antonio, “Undermining Constitutionalism in The Name of Policy: The Constitutional Costs of The War on

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

- Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012, disponible en: <https://paot.org.mx/centro/programas/federal/07/pnd07-12.pdf>.
- RAPHAEL PRIEGO, Sebastián, “¿Por qué en México la militarización y la democratización han sido dos caras de la misma moneda? Un estudio sobre la dependencia de la trayectoria en la militarización de la seguridad pública en México”, *Cuaderno de Trabajo del Programa de Política de Drogas*, Aguascalientes, CIDE, núm. 42, 2022.
- Redacción, “Cienfuegos: no confundir seguridad interior con seguridad pública”, *El Universal*, 5 de diciembre de 2016, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2016/12/5/cienfuegos-no-confundir-seguridad-interior-con-seguridad-publica/>.
- Redacción, “México Seguro, un ensayo sangriento”, *Revista Proceso*, 24 de septiembre de 2006, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2006/9/24/mexico-seguro-un-ensayo-sangriento-1163.html>.
- ROA, Adrián, “El comisario Benjamín Grajeda es el nuevo titular de la Gendarmería de México”, *Infodefensa*, 17 de octubre de 2016, disponible en: <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3079956/comisario-benjamin-grajeda-nuevo-titular-gendarmeria-mexico>.
- ROBLES, Leticia, “Ejército, 9 años sin respuesta del Congreso”, *Excélsior*, 20 de octubre de 2016, disponible en: <http://bit.ly/30PFrvZ>.
- ROSADO PULIDO, Óscar M., “Origen de la militarización de la seguridad pública en México: análisis histórico de la Acción de inconstitucionalidad 1/96”, *Blog del CEC*, SCJN, Centro de Estudios Constitucionales, 2020, disponible en: <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/origen-de-la-militarizacion-de-la-seguridad-publica-en-mexico-analisis-historico-de-la>.
- ROTH, Guenther, “Personal Rulership, Patrimonialism, and Empire-Building in the New States”, *World Politics*, vol. 20, núm. 2, 1968.
- SAAVEDRA HERRERA, Camilo E. (coord.), *Veinte años no es nada: la Suprema Corte y la justicia constitucional antes y después de la reforma judicial de 1994*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, 2018.
- SÁNCHEZ ORTEGA, Lisa María, “La militarización de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales”, en BENÍTEZ MANAUT, Raúl y GÓMEZ SÁNCHEZ, Elisa (eds.), *Fuerzas armadas, Guardia Nacional y violencia en México*, México, Friedrich Ebert Stiftung y Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2021.
- SÁNCHEZ, Lisa y ÁLVAREZ, Gerardo, “Militarización y militarismo en México”, en ROBLEDO HOECKER, Marcos y VERDES-MONTENEGRO, Fran-

- cisco (eds.), *Militarización, militarismo y democracia ¿nuevas tendencias en América Latina?*, Madrid, Fundación Carolina, 2021.
- Sedena, Segundo Informe de Labores, periodo del 1 de septiembre de 2007 al 31 de agosto de 2008, disponible en: http://www.sedena.gob.mx/pdf/informes/segundo_informe_labores.pdf.
- Senado de la República, “Proyecto de decreto por el que se reforma la Ley de Seguridad Nacional”, *Gaceta del Senado*, jueves 23 de abril de 2009, LX/3SPO-372-682/20288, disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/20288.
- Senado de la República, “Sesión pública de la Comisión Permanente Celebrada en la Ciudad de México”, *Diario de debates*, LXI Legislatura, año II, sesión del 6 de julio de 2011, disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/diario_de_los_debates/documento/2084.
- SEPÚLVEDA IGUINIZ, Ricardo, “Artículo 21. Sistema de seguridad pública y los derechos humanos”, en FERRER MACGREGOR, Eduardo *et al.* (coords.), *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, Konrad Adenauer Stiftung, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. II, 2013.
- SERRANO, Sandra, “La SCJN y la militarización del país: una justificación con forma legal. Análisis de la Acción de inconstitucionalidad 01/1996”, en SALAZAR, Pedro *et al.* (coords.), *Diez sentencias emblemáticas de la Suprema Corte*, México, UNAM, Instituto Investigaciones Jurídicas, 2019.
- SOTOMAYOR VELÁZQUEZ, Arturo, “Diagnóstico de las relaciones cívico-militares en América Latina: avances y retrocesos en materia de política de defensa”, *Documento de trabajo 142*, México, CIDE, División de Estudios Internacionales, 2006.
- TIRADO, Erubiel y MOLOEZNIK, Marcos Pablo, “Fuerzas armadas y poder político en México, 2006-2012: ¿control civil o tutelaje militar?”, en BRAVO AGUILAR, Nahcatzin T. y GARCÍA MURILLO, José Guillermo (coords.), *Balance e impacto de las políticas públicas federales en materia de seguridad en la gestión de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)*, Zapopan, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, 2014.
- TORRES, Rubén, “Bajo análisis, amparo solicitado por Gutiérrez Rebollo: juez”, *El Economista*, 15 de diciembre de 2009, disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/Bajo-analisis-amparo-solicitado-por-Gutierrez-Rebollo-juez-20091214-0097.html>.