

**“SEGURIDAD PÚBLICA
ENFOCADA EN EL USO DE LA FUERZA
E INTERVENCIÓN MILITAR:
LA EVIDENCIA EN MÉXICO
2006 - 2018”**

PRESENTADO EN:



SEGUNDA CONFERENCIA INTERNACIONAL
SEGURIDAD CIUDADANA:
LA VÍA CIVIL

FECHA

21 y 22 DE MAYO



SEGUNDA CONFERENCIA INTERNACIONAL
SEGURIDAD CIUDADANA:
LA VÍA CIVIL

Universidad Iberoamericana Ciudad de México

Mtro. David Fernández Dávalos
RECTOR

Mtra. Araceli Téllez Trejo
DIRECCIÓN GENERAL DE FORMACIÓN E INICIENCIA IGNACIANAS

Ing. Pablo Reyna Esteves
DIRECCIÓN DE INCIDENCIA

Lic. Ernesto López Portillo Vargas
PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA



Coordinación del informe:
Ernesto López Portillo Vargas

Investigador:
Samuel Storr

Revisión de contenido:
Arisbeth Hernández Tapia
Mitzi Elizabeth Robles Rodríguez

Contacto:
Programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad
Iberoamericana Ciudad de México

Prolongación Paseo de Reforma 880,
Lomas de Santa Fe, México, C.P. 01219,
Ciudad de México.

Teléfono: +52 (55) 5950-4054
ernesto.lopez@ibero.mx / arisbeth.hernandez@ibero.mx

www.ibero.mx

AGRADECIMIENTOS



Agradecemos a las autoridades de la Universidad Iberoamericana por las facilidades y el apoyo para la realización de este informe, así como el interés mostrado en el mismo.

Mtro. David Fernández Dávalos, Rector

Mtra. Araceli Téllez Trejo, Directora General De Formación e Incidencia Ignacianas

Ing. Pablo Reyna Esteves, Director de Incidencia

Agradecemos a las instituciones parte del Foro Mexicano para la Seguridad Democrática.

- *Universidad Iberoamericana Ciudad de México*
- *Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez*
- *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*
- *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*
- *Centro de Investigación y Docencia Económicas*
- *Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*

Agradecemos a las y los participantes a las Mesas de Discusión sobre Intervención Militar en tareas de Seguridad Pública, realizadas el 10 de abril y 27 de junio del 2018, por sus valiosos comentarios y retroalimentación.



ÍNDICE



▶ INTRODUCCIÓN	6
Conceptos	7
<i>Hacia un marco de análisis de la militarización de la seguridad pública</i>	10
▶ EVIDENCIA CONTEXTUAL	13
Discurso	13
Estructural	27
<i>Influencia externa relacionada con la guerra contra las drogas</i>	27
<i>Apoyo externo directo</i>	39
<i>Factores internos</i>	34
<i>Factores internos a las Fuerzas Armadas</i>	35
<i>Justicia e impunidad</i>	38
▶ EVIDENCIA DIRECTA DE LA MILITARIZACIÓN	41
<i>Las fuerzas de seguridad</i>	42
<i>El Ejército y fuerza aérea (Sedena)</i>	42
<i>La Marina (Semar)</i>	43
<i>La Policía Federal</i>	44
<i>Policías estatales y municipales</i>	46
<i>La Policía Militar y la Guardia Nacional</i>	49
Los recursos	53
<i>Personal</i>	53
<i>Presupuesto</i>	57

<i>Armamento</i>	64
Estrategia	68
<i>Despliegue de personal</i>	69
<i>Operaciones y operativos</i>	73
<i>Puestos estratégicos y bases de operación mixtas</i>	75
Capacitación de fuerzas de seguridad	77
<i>Capacitación externa de las fuerzas de seguridad</i>	78
Actividades enfocadas en el uso de fuerza	84
<i>Enfrentamientos</i>	85
<i>Detenciones</i>	90
<i>Aseguramientos</i>	96
<i>Eradicación de plantíos ilícitos</i>	98
▶ EVIDENCIA INDIRECTA DE LA MILITARIZACIÓN	100
Abuso de fuerza	100
<i>Letalidad</i>	100
<i>Quejas y recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos</i>	105
<i>Índice delictivo</i>	108
Opinión pública	110
<i>Percepción de seguridad</i>	110
▶ CONCLUSIONES	114
▶ TRANSPARENCIA	116
▶ BIBLIOGRAFÍA	118



INTRODUCCIÓN



El inicio de la época multipartidista en México (2000 al presente) trajo consigo nuevas esperanzas para el desarrollo democrático de la nación. No obstante, las últimas tres transiciones han sido dominadas por quizás un solo tema: la inseguridad y las violencias. La problemática de la inseguridad asociada a grupos delictivos, que dio origen a la urgente llamada a la guerra contra las drogas por el presidente Felipe Calderón Hinojosa (Partido Acción Nacional [PAN], 2006-2012), y con ello a la actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, hoy podría volverse permanente. En 2018, se registraron más de 34,000 homicidios dolosos en México, más del doble que en 2006, seguido de cuatro años consecutivos en que aumentó esta cifra¹.

La magnitud del daño que la violencia ha causado en el país todavía se desconoce con precisión. De 2006 a mediados de 2017, el gobierno registró el hallazgo de 1,608 fosas clandestinas en todas las entidades del país.² También ha habido consecuencias en las instituciones civiles; cada gobierno ha presentado nuevas propuestas que hasta el momento no han podido resolver la violencia, sin embargo, todas han puesto a la institución militar en el centro de la estrategia.

Casi al mismo tiempo que la Suprema Corte de Justicia invalidó en su totalidad la Ley de Seguridad Interior en noviembre de 2018, el entonces presidente electo Andrés Manuel López Obrador (Movimiento Regeneración Nacional [Morena], 2018-2024) anunció la iniciativa para crear la Guardia Nacional, cuerpo conformado principalmente por militares, no sólo para apoyar a la seguridad pública sino también facultado para la investigación de delitos.

¹Homicidios según la cifra oficial del Secretariado Ejecutivo de la Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

²Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) *et al.*, "Situación de fosas clandestinas en México. Documento de análisis dirigido al Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas con motivo del Examen Periódico Universal de México" (México, documento presentado el 25 de marzo de 2018), <http://cmdpdh.org/project/situacion-de-fosas-clandestinas-en-mexico/>

Durante las Audiencias Públicas sobre la Guardia Nacional, celebradas en la Cámara de Diputados, varias expertas, expertos y miembros de organizaciones de la sociedad civil (OSC) manifestaron su preocupación debido a la falta de evidencia en el debate público y la construcción de políticas públicas en las que las fuerzas castrenses tienen un papel protagónico.³ Cabe señalar que México no es el único país en Latinoamérica que muestra impulsos hacia la militarización de la seguridad, en donde la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes en 2018 fue menor que en otros seis países de la región.⁴

El objetivo del presente reporte es contribuir al debate público acerca de la actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, mediante la identificación de la evidencia y los datos más pertinentes referentes a la forma en que actúan y el alcance de sus tareas. Para orientar la búsqueda e interpretación de la información, así como identificar aquella no indagada o discutida en público, se diseñó una matriz de análisis que cubre los diferentes ámbitos necesarios para un entendimiento amplio del fenómeno.

CONCEPTOS

Militarización

La palabra *militarización* en el discurso cotidiano o político por lo general se refiere a las Fuerzas Armadas convencionales; no obstante, se han observado tendencias como la militarización de las fuerzas civiles, así como la “policización” de las Fuerzas Armadas. Estas tendencias demuestran que la militarización existe en una escala y que su estudio no trata solamente de identificar el despliegue y la acción de fuerzas establecidas en la tradición militar.

La militarización de las fuerzas civiles se asocia con la adopción de ciertas tácticas o el equipamiento por fuerzas policiales que favorecen el uso de la fuerza como solución a la inseguridad, en contraste con el

³H. Molina, “Se excluyeron observaciones contra la Guardia Nacional, acusa colectivo”, *El Economista*, 8 de enero de 2019, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Se-excluyeron-observaciones-contra-la-Guardia-Nacional-acusa-colectivo-20190108-0026.html>

⁴Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *La guerra interna: cómo la lucha contra las drogas está militarizando América Latina* (Buenos Aires: CELS, 2018), <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2018/10/LaGuerraInterna.pdf>



trabajo habitual de prevención e investigación de crímenes. Así pues, la militarización como categoría de análisis es entendida como el enfoque sobre el uso de la fuerza. Kraska (2007) argumenta que todas las fuerzas de seguridad nacen de la necesidad del Estado de mantener el monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza para lograr sus objetivos, y que por lo tanto todas las fuerzas de seguridad se ubican en una escala de militarización.⁵

Si se acepta la posibilidad del legítimo uso de fuerza por parte del Estado, la palabra militarización deja de asumir un carácter peyorativo y se convierte en una herramienta de análisis.

Seguridad ciudadana

Si la militarización se entiende como el enfoque sobre el uso de fuerza para lograr los objetivos del Estado, su contraparte es aquella que pone en el centro a las personas y los ciudadanos, así como el pleno goce de sus derechos dentro de una sociedad democrática. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) desarrolló el concepto de *seguridad ciudadana*, considerando que el libre uso de la fuerza por parte del Estado para lograr sus objetivos afecta negativamente la seguridad de las personas descrita en términos de derechos humanos.

El concepto de seguridad ciudadana busca vincular las normas y los principios de derechos humanos a la capacidad del Estado para prevenir y responder al crimen.⁶ Según la CIDH: “El concepto de seguridad que se manejaba antes se preocupaba únicamente por garantizar el orden como una expresión de la fuerza y supremacía del poder del Estado [...] en la actualidad cuando hablamos de seguridad no podemos limitarnos a la lucha contra la delincuencia, sino que estamos hablando de cómo crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas”.⁷

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) ha diseñado una serie de indicadores

⁵P. Kraska, “Militarization and policing-Its relevance to 21st Century Police”, *Policing* 1, n. 4 (2007).

⁶Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos (Washington, DC: OEA, 2009).

⁷Kraska, “Militarization and policing...”.

para rastrear el cumplimiento del deber del Estado de asegurar los derechos humanos, y produjo una guía para su aplicación al tema de seguridad pública en colaboración con la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.⁸ Como resultado, ya existe un marco conceptual desarrollado para entender las estrategias de seguridad con base en las obligaciones de los estados en términos de derechos humanos.

Seguridad pública, nacional e interior

El artículo 21° de la Constitución mexicana establece una fuerte división entre las fuerzas militares y las civiles en tareas de seguridad: “Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional”.⁹ Mientras que las fuerzas civiles preservan la seguridad pública, el papel de los militares es proteger a la nación de amenazas exteriores (seguridad nacional). No obstante, el gobierno tiene la obligación final de mantener la paz y la seguridad, y por lo tanto en los artículos 29 y 119 constitucionales se permite, en casos excepcionales donde la seguridad y la paz enfrentan peligros graves, que el poder ejecutivo tenga la opción de suspender las garantías constitucionales normales durante un tiempo limitado.¹⁰

La estrategia de seguridad pública iniciada por el ex presidente Calderón involucró el despliegue del Ejército en varias operaciones de apoyo a la seguridad sin restricciones claras de tiempo ni de los objetivos que se deseaban lograr. Como resultado, algunos legisladores mostraron su preocupación por la actuación del liderazgo militar sin respaldo ni marco legal; a la par, se acumularon las evidencias de abusos cometidos por las Fuerzas Armadas y el retiro gradual del fuero militar.¹¹

Evadiendo los límites constitucionales sobre la actuación del Ejército en la seguridad pública, se utilizaban los conceptos de seguridad interior y seguridad nacional para argumentar que era necesario su involucramiento en aras de garantizar la preservación del Estado. El Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018, que estableció las demandas de las Fuerzas Armadas para un marco de regulación de sus actividades

⁸ Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Indicadores sobre seguridad ciudadana y derechos humanos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (Ciudad de México: SSPDF, 2014).

⁹ Centro Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), “Perpetuar el fallido modelo de seguridad: la Ley de Seguridad Interior y el legado de una década de políticas de seguridad en México contrarias a los derechos humanos” (Ciudad de México, 2017), <https://bit.ly/2yRC1dq>

¹⁰ Instituto Belisario Domínguez, “Dictamen sobre la Guardia Nacional: excepcionalidad por la ‘emergencia de violencia’” (2019), http://bibliodigitalbd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4318/info_12_GN_ExcepcionalidadEmergencia.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹¹ Centro Prodh. 2017. “Perpetuar el fallido modelo de seguridad...”, <https://bit.ly/2yRC1dq>



en el territorio nacional, ofrece la siguiente definición: “la Seguridad Interior, vertiente de la Seguridad Nacional, es la condición necesaria que proporciona el Estado para el desarrollo de la nación, mediante el mantenimiento del estado de Derecho”.¹²

En la práctica, para los legisladores resultaba problemático mantener el apego a los requisitos constitucionales y a la vez incluir la amplia gama de acciones realizadas por las Fuerzas Armadas. Investigadores del Centro Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh) encontraron en el proyecto “un uso confuso de los conceptos de seguridad nacional y seguridad pública desde sus respectivas exposiciones de motivos”.¹³ El 15 de noviembre de 2018, la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó en su totalidad la Ley de Seguridad Interior con una mayoría de nueve votos a uno, hecho que explicitó abiertamente la inconstitucionalidad de la ley en comento.

HACIA UN MARCO DE ANÁLISIS DE LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Bajo los conceptos expuestos anteriormente, se creó un marco de análisis que contempla las observaciones académicas y las evidencias en materia de militarización más utilizadas.

Shaw (2017) considera que la militarización contempla no sólo el despliegue de militares y las tácticas o equipamiento utilizadas por fuerzas civiles, sino también el contexto político, es decir, el discurso adoptado que tiene un aspecto temporal. Existen muchos ejemplos en los que se defiende la actuación de militares como una estrategia de corto plazo para enfrentar alguna amenaza particular y el interés institucional en promover la estrategia militarizada.¹⁴ Esta última observación tiene respaldo en la escuela que explica a los conflictos no como rupturas entre dos partes, sino como un sistema que otorga diferentes beneficios (económicos, políticos, etc.) a los participantes.¹⁵ Si partimos

¹²Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), “Programa sectorial de la defensa nacional 2013-2018”, http://www.sedena.gob.mx/archivos/psdn_2013_2018.pdf

¹³Centro Prodh, “Perpetuar el fallido modelo de seguridad...”, <https://bit.ly/2yRC1dq>

¹⁴M. Shaw, “Soldiers in a Storm: Why and how do responses to illicit economies get militarised?”, en T. Reitano et al. (eds.), *Militarised Responses to Transnational Organised Crime* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017), 11-21.

de la idea de que el conflicto es un sistema que reproduce la violencia, los indicadores contextuales son: 1) discurso y 2) estructura.

Además de las evidencias contextuales de la militarización, es posible agregar dos categorías más: directa e indirecta.

En la categoría de evidencia directa de militarización es posible considerar los siguientes elementos: 1) material: uso de presupuesto, recursos humanos, instalaciones militares y armamento, 2) estratégico: cantidad y composición de diferentes iniciativas de combate al crimen organizado, asignación de bases mixtas, etc., y 3) operativo: número de efectivos militares desplegados en operaciones de combate al crimen organizado.

La evidencia directa es la categoría más utilizada por analistas de la militarización. En la evaluación del proyecto de la Gendarmería en el gobierno de Enrique Peña Nieto, por ejemplo, Jeremy McDermott emplea datos sobre presupuesto y recursos humanos, enfatizando el bajo nivel de reclutamiento y el ingreso de personal de la Policía Federal, en comparación con el gasto en equipo militar. Este método ha sido replicado por otros observadores, por ejemplo, al identificar el contraste entre 74.7% de presupuesto gastado en armamento y vehículos, contra 8% en reclutamiento y adiestramiento de cadetes.¹⁶ Otras estrategias particulares, como la erradicación de cultivos de narcóticos, también han sido asociadas con la militarización.¹⁷

Igualmente, la militarización de la seguridad pública ha sido relacionada con un incremento en incidentes de violencia, abusos de autoridad y desconfianza entre la población, como resultado de tácticas militares que dan prioridad a la fuerza letal sobre la investigación y las tareas de policía preventiva; además del despliegue de elementos militares que no han recibido la formación y los protocolos necesarios para evitar abusos de autoridad en contacto cercano con la población.

Por lo tanto, se propone una tercera categoría de evidencia: indirecta, que contempla medidas de letalidad de operaciones, abusos de autoridad y percepción pública de confianza en las fuerzas de seguridad.

¹⁵Por ejemplo, véase D. Keen, *Complex Emergencies* (Cambridge: Polity Press, 2008).

¹⁶T. Montalvo, "Armamento y municiones, la prioridad en el primer presupuesto de la Gendarmería", *Animal Político*, 28 enero de 2014, <https://www.animalpolitico.com/2014/01/armamento-y-municiones-la-prioridad-en-el-primer-presupuesto-de-la-gendarmeria/>


¹⁷Health Poverty Action, "The Development Impacts of the 'War on Drugs'", en T. Reitano et al. (eds.), *Militarised Responses to Transnational Organised Crime* (Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2017), 299-322.



Se debe tomar en cuenta que el uso de éstas abre el debate entre la relación causa y efecto de violencia.¹⁸

Como resultado, es posible contemplar una matriz integral de monitoreo de la militarización de la seguridad pública, organizada en la

Tabla 1:



CONTEXTUAL	DIRECTO	INDIRECTO
Discursivo/Temporal	Material	Letalidad
	Estratégico	Abusos de autoridad
Estructural	Operativo	Percepción pública

Tabla 1. Matriz de monitoreo de la militarización de la seguridad pública.

¹⁸Por ejemplo, C. Daly, K. Heine y D. Shirk, "Armed with impunity: Curbing military and human rights abuses in Mexico", *Special Report Justice in Mexico Project* (San Diego: Universidad de San Diego, 2012), 8, <https://bit.ly/2JyYm73>

EVIDENCIA CONTEXTUAL



Discurso

Si la militarización se define como un enfoque sobre el uso de la fuerza para proteger al Estado, en contraste, la seguridad ciudadana —además de considerar el carácter de las instituciones— pone en el centro a las personas. Respecto a esta categoría, la tarea de identificar el discurso político militarizado debe de observar este contraste entre el enfoque sobre el uso de fuerza y el enfoque sobre los derechos de las personas como herramienta dual de análisis.

Esta distinción resulta útil, ya que el discurso político muchas veces involucra el uso de distintos conceptos para fines distintos. Por ejemplo, al fin de su mandato, el ex presidente Calderón buscaba unificar ambos conceptos: “Que la seguridad esté centrada en la seguridad de las personas y no en la del Estado, estoy de acuerdo. Sólo que lo que debemos hacer es entender que la seguridad de las personas está implícitamente ligada a la seguridad del Estado, porque las personas son el componente fundamental del Estado”.¹⁹

El objetivo es identificar en qué paradigma se contextualiza el discurso o la estrategia de seguridad que se cita en él. Un discurso militarizado puede incluir el concepto de seguridad ciudadana para argumentar que es necesario el uso de la fuerza, por ejemplo: control territorial, destrucción de cultivos, reducción de las capacidades del enemigo, etc., sin definir cómo estarán ligadas estas acciones a la seguridad ciudadana.

Por otro lado, es posible que un discurso no militarizado haga uso de términos bélicos como “enemigo” o “combate”; el factor decisivo es el contexto del enfoque utilizado, aunque por lo general el lenguaje bélico implica un discurso militar. En la formulación más extrema del discurso militarizado, el enemigo se coloca por encima del ciudadano; incluso, si este último se encuentra en el mismo territorio, estatus social o mantiene lazos económicos con el enemigo, se le considera en la misma categoría. En otros casos son reducidas(os) como “víctimas” e incluso se hace referencia a ellas(os) como daños “colaterales” o “secundarios”.

¹⁹F. Calderón, “Jornada Ciudadana por la Seguridad y la Justicia” (segunda intervención), realizada en la Ciudad de México el 14 de octubre de 2011, <https://bit.ly/2CFftwO>



Como se anticipó, es importante considerar la dimensión temporal: un discurso político nunca puede entenderse como un texto aislado, sin vínculo alguno con el discurso anterior y el subsecuente. Es de especial interés distinguir entre aquellas palabras que aluden a la intervención de las Fuerzas Armadas como una condición subsidiaria y temporal, con las que apelan a su permanencia.

Pre-Calderón

La participación de las fuerzas castrenses en tareas de seguridad pública —incluso el nombre de la “guerra contra las drogas”— antecede al gobierno de Felipe Calderón y a la Iniciativa Mérida; así, a lo largo del siglo pasado es posible trazar una importante evolución en el discurso sobre el narcotráfico y el Estado.

La campaña internacional a favor de la promoción de políticas comunes para la erradicación del uso de ciertos tipos de drogas, determinados estupefacientes, comenzó en 1961 con la Convención Única de Estupefacientes de las Naciones Unidas, seguida diez años después por la guerra contra las drogas promulgada por el presidente Richard Nixon en Estados Unidos.²⁰

En 1977, la Operación Cóndor, gran operativo contra las drogas en la región, implicó el despliegue de 10,000 soldados mexicanos con el propósito de poner fin a la producción de drogas. En la década de los ochenta, bajo la doctrina de “seguridad nacional”, se consideró al narcotráfico como una amenaza a la seguridad interior de Estados Unidos y, como consecuencia, en las políticas de los países dentro de su esfera de influencia.²¹ Desde 1994, el presidente Zedillo definió el narcotráfico como una prioridad de seguridad nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.²²

El gobierno panista del presidente Fox no se desmarcó de la política prohibicionista anterior a la alternancia democrática, sino que más bien dio continuidad a la misma. En 2005, lanzó la operación “México Segu-

¹⁹ Comisión Global de Políticas de Drogas, “Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas” (junio de 2011), <https://bit.ly/2m6fBzr>

²⁰ F. Victoriano, “Estado, golpes de estado y militarización en América Latina: una reflexión histórico política”, *Argumentos* 23, n. 64 (México, 2010).

²³ E. Velásquez, “Historia de la doctrina de seguridad nacional”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales* 9, n. 27 (2002), 11-39.

ro” para “combatir al crimen organizado y garantizar la seguridad de las poblaciones que han sido víctimas de hechos violentos”.²³

Calderón

El siguiente gobierno panista, el de Felipe Calderón, intensificó la tendencia belicista con un aumento del despliegue de efectivos y una estrategia mediática y discursiva importante, bajo el título de “guerra contra las drogas”. No sólo hizo uso explícito de la palabra “guerra”, sino también se puso el uniforme militar. La primera acción de calado en materia de seguridad en su mandato fue el “Operativo Conjunto Michoacán”, declarado el 11 de diciembre de 2006, con el despliegue de 4,260 elementos de la Sedena, 1,054 de la Semar y 1,490 fuerzas civiles en tareas de seguridad pública, tales como el aseguramiento de drogas y cumplimiento de las órdenes de aprehensión. La Sedena, además, se encargó de la erradicación de plantíos.

De esta manera, se intensificó el uso conjunto de las fuerzas de seguridad a disposición del gobierno, militares y civiles en una estrategia abiertamente militar, resumida por el secretario de Gobernación, Francisco Ramírez Acuña, como un “esfuerzo coordinado de las diferentes dependencias del Gobierno Federal en el combate a la delincuencia [que] se informe de manera permanente a la sociedad mexicana por conducto de la Secretaría de Gobernación”.²⁴ No obstante, quedan dudas sobre los mecanismos de coordinación entre civiles y militares, en particular el nivel de autonomía otorgado a las operaciones militares.

El Centro Prodh ha documentado cómo las palabras del ex presidente Calderón y su gabinete se tradujeron directamente y de igual forma en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y en el Programa Sectorial de Defensa Nacional del mismo periodo, en particular con la frase “combate frontal al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado”, así como las instrucciones bélicas del entonces secretario de Defensa Nacional, el general Guillermo Galván Galván (Centro Prodh, 2017).

El discurso que adoptó Calderón contiene todos los elementos de lo que se ha llamado el *ritual de guerra*, en el que el presidente asumía un papel protagónico, privilegiando el uso de las fuerzas que le correspondían como jefe supremo de las Fuerzas Armadas, en lugar de hacer uso

²³ *El Universal*, 12 de junio de 2005, <https://bit.ly/30jGK4M>

²⁴ Presidencia de la República, “Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán”, <https://bit.ly/1sgkb8a>



de las instituciones civiles para combatir a un *enemigo* definido en claro contraste con la sociedad mexicana, la cual demandaba protección y alejarse de la delincuencia.²⁵

En el inicio de su mandato, Calderón no puso límites en la temporalidad, al contrario, señaló que “restablecer la seguridad no será fácil ni rápido, que tomará tiempo, que costará mucho dinero, e incluso y por desgracia, vidas humanas”.²⁶ Si bien no se estimó necesaria una reforma permanente para normalizar la actuación del Ejército, tampoco se planeó como una estrategia de corto plazo. Hasta el fin de su mandato, Calderón reconoció en distintas ocasiones que había puesto en marcha una política tendiente a la militarización permanente, diciendo: “El gran riesgo, y coincido con ustedes, es que esa fuerza subsidiaria [el Ejército] deje de serlo y se convierta en permanente”.²⁷ Ni él ni su sucesor en la presidencia definieron la temporalidad y objetivos claros para la transición hacia la seguridad basada en fuerzas civiles, y diez años después del inicio de la campaña contra el narcotráfico existían por lo menos 16 operaciones conjuntas de largo plazo, “hasta nuevo aviso”.²⁸

Peña Nieto

Mientras que Calderón adoptó un discurso abiertamente bélico, los daños y costos asociados a la violencia sentaron las bases para un delineamiento discursivo diferente, sin embargo, la introducción de otros conceptos de seguridad significó mensajes menos claros y más difíciles de descifrar.

En las primeras palabras del presidente Peña Nieto ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública —seis años después de que Calderón anunciara la guerra contra las drogas—, estableció como objetivos “Reducir la violencia y recuperar la paz y la tranquilidad de las familias mexicanas. En particular, disminuir los indicadores relacionados con ho-

²⁵ Cl. Cervantes Porrúa, “El drama de Felipe Calderón en la guerra en contra del narcotráfico”, *Andamios* 14, n. 34 (2017), 305-338.

²⁶ F. Calderón, Palabras al pueblo de México desde el Auditorio Nacional, Ciudad de México, 1 de diciembre de 2006, <https://bit.ly/2wNjaOy>

²⁷ F. Calderón, “Jornada Ciudadana por la Seguridad y la Justicia”.

²⁸ Sedena, “Respuesta a la solicitud de información con folio: 0000700132916”.

micidios, secuestros y extorsiones”.²⁹ No sólo articuló una estrategia de seguridad sustentada en los ciudadanos, sino que en su segunda prioridad estableció el tema de los psicoactivos ilícitos como un problema de salud pública. Adicionalmente, hizo referencia indirecta a las críticas de la sociedad civil y las organizaciones internacionales de derechos humanos, en temas como el uso de la fuerza por corporaciones de seguridad, la desaparición forzada y los derechos de las personas migrantes.

Empero, destaca que sus declaraciones dan asiduidad a la participación de las Fuerzas Armadas “de apoyo a la seguridad ciudadana, en tanto concluye el proceso de consolidación y restructuración total de las policías estatales”. Más allá de este compromiso, no clarificó el papel de las fuerzas castrenses en su estrategia de coordinación entre las instituciones de seguridad. Además, aunque aludió a las críticas a la actuación de las Fuerzas Armadas, no hizo explícito ningún juicio referente a las prácticas del sexenio anterior. Incluso, expresó “la gratitud y reconocimiento del pueblo de México a la contribución de las Fuerzas Armadas”.

El reconocimiento a los militares y marinos ligado a una estrategia de reducción de la violencia ya resultaba “paradójico” para los autores del reporte del Centro Prodh. Al conocer el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND),³⁰ fue posible constatar que no se trataba de una estrategia en la que se privilegiara un modelo de seguridad ciudadana: en el texto aparecen las figuras de defensa exterior y defensa interior. En términos de defensa interior, el PND apela “al papel predominante” de las Fuerzas Armadas “debido a la violencia generada por las organizaciones delictivas”; se advierte que sus tareas pretenden “coadyuvar” en la reducción de la violencia hasta que México pueda regresar a una estrategia de seguridad civil y se habla de la necesidad de contar con un marco jurídico para regular su actuación.

Sin alterar las bases fundamentales de la lógica de militarización empleadas en las administraciones anteriores, el ejecutivo federal posicionó una agenda donde los militares tenían un papel central. Como muestra, en el Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018 se postula

²⁹ Redacción, Anuncia EPN 6 líneas de acción contra la inseguridad #CNSP, *Animal Político*, 18 de diciembre de 2012, <https://bit.ly/2VoCO-w2https://bit.ly/2FFnAyA>

³⁰ *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018,



que en “La problemática actual del país demanda contar con mayor presencia de tropas en el territorio nacional”, y “con mayor potencia y volumen de fuego”.³¹

López Obrador

El discurso de Enrique Peña Nieto tuvo cambios que en un principio alentaron sobre una política distinta a la belicista, sin embargo, le dieron continuidad. Durante la campaña presidencial de 2012, López Obrador, también privilegió el discurso a favor de los derechos humanos e incluso el “regreso de los militares a sus cuarteles”.³² El 14 de noviembre de 2018, ya como presidente electo, López Obrador dio a conocer el Plan Nacional de Paz y Seguridad, en el que propone la creación de una Guardia Nacional:

Debe admitirse con toda franqueza que, dada la descomposición y la ineficacia de las corporaciones policiales de los tres niveles de gobierno, resultaría desastroso relevar a las Fuerzas Armadas de su encomienda actual en materia de seguridad pública, pues constituyen las instituciones más confiables para mantenerla, a pesar de que no fueron concebidas para ello, y pese a las distorsiones y el desgaste institucional que experimentan en las calles.

Se solicitará respetuosamente al Congreso de la Unión la modificación de los términos de la fracción XV del artículo 76 constitucional y de otras disposiciones legales a fin de conformar la Guardia Nacional como instrumento primordial del Ejecutivo federal en la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el combate a la delincuencia en todo el país.³³

³¹ Sedena, “Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018”, <https://bit.ly/1vRmwdH>

³² Animal Político, “Promete AMLO regresar al Ejército a los cuarteles”, 6 de febrero de 2012, <https://bit.ly/2TJT8r7>

³³ A. M. López Obrador, “Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024”, <https://bit.ly/2FpDdvH>

Por tales razones, este documento desató una polémica alrededor del concepto de militarización. Durante el proceso legislativo para la promulgación del proyecto de la Guardia Nacional, varios miembros del grupo parlamentario de Morena han insistido en que no se trata de militarizar al país, el discurso oficial se ha opuesto a tal concepto.³⁴

Los primeros apartados de la estrategia son una continuación de las ideas promulgadas por López Obrador durante años: desarrollo económico y combate a la corrupción como estrategia de enfoque sobre las causas de la violencia. El proyecto de Guardia Nacional se destaca por su contraste: durante su carrera como candidato presidencial, López Obrador reiteró una y otra vez que el Ejército debía retirarse gradualmente de las calles y regresar a los cuarteles. En 2016, criticó la decisión “apresurada e irresponsable” del presidente Calderón de “enfrentar el fuego con el fuego”, y criticó la política coercitiva.³⁵

La propuesta de una Guardia Nacional se planteó durante 2017 en su libro de precampaña, con el “apoyo” de la experiencia y los recursos de las Fuerzas Armadas. En 2018, López Obrador y el designado secretario de Seguridad, Alfonso Durazo, atenuaron las expectativas para un cambio en el papel de las Fuerzas Armadas, con el argumento de que, si bien fue irresponsable la estrategia de Calderón, de igual forma sería “irresponsable” retirarlas de inmediato. En julio de 2018, Durazo describió un proceso de retiro paulatino del Ejército durante tres años con la concurrente capacitación de las fuerzas policiales.³⁶

Así al anunciar los pormenores de la Guardia Nacional, fue necesario distanciar esta nueva fuerza de las estrategias de sexenios anteriores y explicar la necesidad de tomar esta ruta en vez de continuar con la formación de las existentes fuerzas civiles.

El primer concepto al que se recurre es al de *necesidad*: que las policías estatales se encuentran en un estado de descomposición y que la Policía Federal, a pesar de la cantidad de personal a su disposición, nunca recibió los recursos para contar con la disciplina, capacitación y profesionalismo necesario, y que además no cuenta con la infraestructura necesaria para cubrir adecuadamente las regiones del país.³⁷

³⁴ H. Jiménez, “Con guardia nacional no se busca militarizar al país: Monreal”, *El Universal*, 29 de diciembre de 2018, <https://bit.ly/2TfR7IR>

³⁵ H. Almazán, “AMLO pide que Ejército regrese a los cuarteles”, *Milenio*, 8 de diciembre de 2016, <https://www.milenio.com/politica/amlo-pide-que-ejercito-regrese-a-los-cuarteles>

³⁶ J. García, “López Obrador pone en marcha su estrategia para pacificar México”, *El País*, 7 de julio de 2018, https://elpais.com/internacional/2018/07/07/mexico/1530917338_016702.html

³⁷ Sitio Oficial de A. M. López Obrador, “Presidente electo presenta Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024”, 14 de noviembre de 2018, <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Discursos-Durazo-y-Sandoval-PNS-14nov18.pdf>



El segundo concepto es la *separación del Ejército* en dos partes, una que regresará a su papel original de defensa nacional, y otra que formará parte de la Guardia Nacional, capacitando a la policía militar en derechos humanos y para realizar tareas de investigación.

El tercer concepto trata de reformular el Ejército como una *institución de carácter popular*, en contraste con las instituciones y oficiales corruptos del Estado y las indisciplinadas fuerzas policiales. En varios documentos y discursos, el presidente López Obrador desarrolla una imagen del Ejército como el “pueblo uniformado”. Ante los miembros de las Fuerzas Armadas, el 2 de diciembre de 2018, habló de un Ejército “popular”, “nacionalista”, “leal a la autoridad civil” y que “no se han mezclado, inmiscuido en negocios que se hacen a la sombra del poder”.³⁸

En contraste con el ex presidente Peña Nieto, quien reconoció desde el inicio del sexenio que había víctimas de las Fuerzas Armadas, los documentos y discursos que acompañaron la toma de poder de López Obrador evitan menciones y hasta disminuyen las experiencias de las víctimas de crímenes y abusos cometidos por los militares y marinos durante los primeros 12 años de la guerra contra el narcotráfico. En un contexto en donde se buscaba utilizar los Foros Escucha de víctimas para hacer tabula rasa, enfrentando las llamadas de justicia con la exhortación “Olvido no, perdón sí”,³⁹ miembros del partido en el gobierno han emitido comunicaciones en las que se describen casos como el asesinato y encubrimiento de los hechos de dos estudiantes en Monterrey a manos del Ejército en 2010 como “errores”.⁴⁰ En la ceremonia de salutación de las Fuerzas Armadas, López Obrador aludió al mismo, diciendo que el Ejército “en los últimos tiempos ha sido utilizado para tareas ingratas que le han producido ciertos desgastes”.

³⁸ Sitio Oficial de A. M. López Obrador, “Discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador, durante la ceremonia de Salutación a las Fuerzas Armadas en Campo Marte”, 2 de diciembre de 2018, <https://lopezobrador.org.mx/2018/12/02/discurso-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-durante-la-ceremonia-de-salutacion-a-las-fuerzas-armadas-en-campo-marte/>

³⁹ M. León, “Víctimas exigen justicia, pero AMLO aboga por el perdón”, *El Financiero*, 7 de agosto de 2018, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/con-protestas-de-victimas-comienzan-foros-por-la-pacificacion-de-amlo>

⁴⁰ El documento, presentado por Ricardo Monreal con título “Guardia Nacional”, menciona el contexto de violencia de la época con la conclusión de que “era más probable la comisión de errores, pero no se debe juzgar a todo el Ejército por ello”, <https://www.cadenademando.com/wp-content/uploads/2019/02/Guardia-Nacional-2.pdf>

El empleo del simbolismo popular adoptado por López Obrador y su descripción de un “ejército de paz” contrasta con la imagen proyectada por Calderón, quien usó el uniforme militar y el lenguaje bélico como símbolo de la fuerza que se iba a proyectar a través de su estrategia de gobierno.

Si una de las claves del discurso del presidente Peña Nieto fue que nunca se deslindó del enfoque sobre el uso de la fuerza, aun mientras adoptaba el discurso de derechos humanos, López Obrador ha sido consistente en insistir en que su objetivo de “pacificación” del país no se logrará con fuerza como la herramienta central y cotidiana, en particular con la frase “la paz y la tranquilidad son frutos de la justicia”.⁴¹

Los ejes centrales del discurso de López Obrador, su promoción del carácter popular y disciplinado de las Fuerzas Armadas, la incapacidad de las fuerzas civiles, su insistencia en que el legado negro de la militarización pertenece a las administraciones pasadas, no a las instituciones, y sus palabras referentes a evitar el uso de fuerza, colocan a su estrategia en un contexto delicado.

Claves de interpretación de la militarización del discurso en México

A través de un análisis de cinco discursos clave (del inicio y del final de cada mandato) sobre la estrategia de seguridad adoptada por tres presidentes sucesivos en México, es posible identificar una escala compuesta de cinco dimensiones que permiten definir y comparar las características distintas de cada mandato:

A. Conceptualización del problema

1. Prioridad inmediata es proteger derechos y seguridad civil (discurso de desarrollo económico, institucionalidad, etcétera).
2. *Identificar el enfoque primario entre opción 1 o 2.*
3. Prioridad inmediata es el uso de fuerza en contra de los enemigos del Estado (discurso de guerra).

⁴¹ Sitio Oficial de A. M. López Obrador, “Empeño mi palabra aquí, en Tlatelolco, de que nunca, jamás daré el orden de reprimir al pueblo”, <https://lopezobrador.org.mx/2018/10/02/guardia-de-honor-en-la-plaza-de-las-tres-culturas/>



B. Capacidad militar

1. Fuerzas militares/paramilitares, por su naturaleza, no son capaces de realizar adecuadamente tareas de seguridad pública.
2. Con capacitación específica, es posible que fuerzas militares/paramilitares realicen tareas de seguridad pública.
3. No hay impedimentos para que las fuerzas militares/paramilitares realicen tareas de seguridad pública.

C. Incapacidad civil

1. Las fuerzas civiles convencionales sí son capaces de enfrentar la mayoría de los problemas de seguridad pública.
2. Las fuerzas civiles convencionales requieren apoyo militar/paramilitar complementaria o en espacios específicos.
3. Las fuerzas civiles convencionales no son capaces de enfrentar los principales problemas de seguridad pública en el país.

D. Temporal

1. Intervención militar durante un plazo específico o de acuerdo con objetivos particulares.
2. Intervención militar entendida como temporal/dependiente de objetivos, pero sin definición.
3. Intervención militar permanente o a largo plazo.

E. Modelo de colaboración

1. Entidades civiles a cargo de la estrategia de seguridad.
2. Mando mixto o híbrido.
3. Autonomía militar/paramilitar en sus aportaciones a la seguridad pública.

Aplicando esta escala de análisis al primer discurso importante sobre el tema de seguridad de las últimas tres presidencias, y a un discurso de su último año, se puede apreciar que, aunque hay gran variación en la conceptualización del problema de seguridad —el enfoque sobre el uso de fuerza o sobre los derechos de los ciudadanos—, en los demás aspectos discursivos se adopta un discurso tendiente a la militarización. Al nivel más alto de gobierno se defiende el involucramiento militar en tareas de seguridad, aunque también en ocasiones el propio gobierno ha negado que esto sea conveniente; lo cierto es que hay poca confian-

za en las instituciones civiles, nunca se han definido límites de tiempo u objetivos para el despliegue militar, ni se ha establecido la necesidad del mando civil sobre la intervención militar en estas tareas.

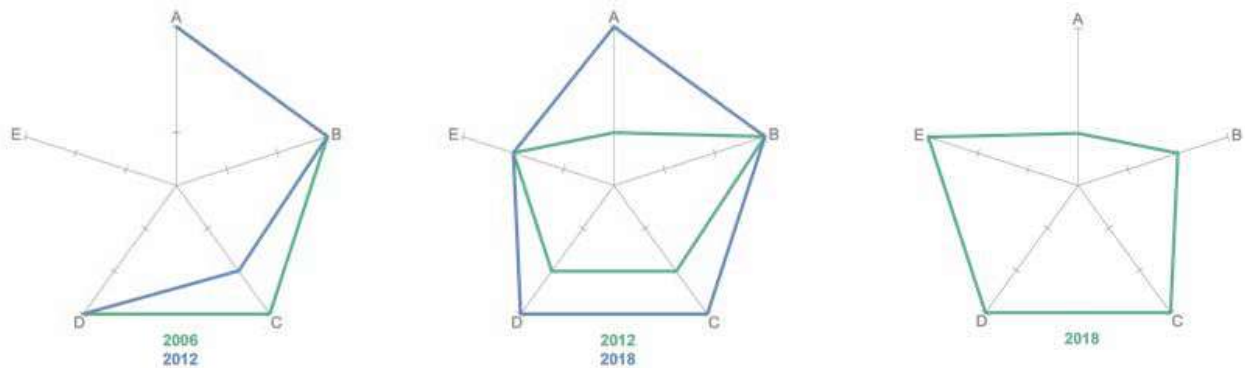


Figura 1. Cambios discursivos relacionados con la militarización de la seguridad pública desde el inicio hasta el final de las presidencias de Calderón, Peña Nieto y López Obrador.

La variación discursiva entre el inicio y el fin de sexenio se explica por la necesidad política. Calderón habló de las fuerzas civiles en términos más favorables en 2012, para reconocer la aportación de la nueva Policía Federal, mientras que Peña Nieto terminó su mandato con un discurso enfocado en la vía militar debido al fracaso de sus reformas en el sector de seguridad civil. López Obrador, en su toma de protesta y al anunciar el Plan de Seguridad, fue el primer presidente en mencionar la capacitación especializada de miembros del Ejército involucrados en tareas de seguridad pública, tema que ya se plateaba en el sexenio anterior. Sobre todo, le es posible adoptar un discurso en el que no explicita el desafío de seguridad en términos del uso de la fuerza frente a la delincuencia organizada, mientras se prepara el despliegue de fuerzas militares a largo plazo. En este contexto, es importante señalar que las discusiones políticas en torno a la propuesta de la Guardia Nacional versaron sobre la necesidad del mando civil, la definición de un límite temporal de la participación militar y la regulación del uso de la fuerza.



PRESIDENTE	DISCURSO	FRASES CLAVES
Calderón	<i>Toma de protesta (1 de diciembre de 2006)</i>	<ul style="list-style-type: none">- “Ésta es una batalla en la que yo estaré al frente, es una batalla que tenemos que librar, y que unidos los mexicanos vamos a ganar a la delincuencia”.- “Ordeno a los secretarios de Marina y de Defensa a redoblar el esfuerzo para garantizar la seguridad nacional”.- “Las instituciones responsables de la seguridad pública requieren transformaciones profundas para incrementar sustancialmente su eficacia”.- “Sé que restablecer la seguridad no será fácil ni rápido, que tomará tiempo, que costará mucho dinero, e incluso y por desgracia, vidas humanas”.
	<i>XXXII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública (29 de febrero de 2012)</i>	<ul style="list-style-type: none">- “La violencia es causada por las bandas criminales, en su ambición por controlar rutas, territorios para sus negocios ilícitos”.- “El Ejército y la Marina están cumpliendo con su deber... Dondequiera que se sienta su presencia, se recupera la tranquilidad de las comunidades... Se han cometido errores y, en algunos casos, abusos por parte de algunos elementos, pero han sido la excepción, no la regla”.- “En la primera línea de defensa de la patria han estado los miembros del Ejército y de la Marina Armada de México... Quiero, también, reconocer la notable labor realizada por la Policía Federal y por la Procuraduría General de la República”.- “Es evidente que ésta [el embate a la criminalidad] ha sido la tarea más difícil y que tomará muchos años”.

Peña Nieto

II Sesión Extraordinaria Consejo Nacional de Seguridad Pública (12 de diciembre de 2012)

- *“Nuestros objetivos prioritarios son: reducir la violencia y recuperar la paz y la tranquilidad de las familias mexicanas. En particular, disminuir los indicadores relacionados con homicidios, secuestros y extorsiones”.*
- *“Hago extensivo a todos los integrantes de las Fuerzas Armadas del país, la gratitud y reconocimiento del pueblo de México a esta acción que, sin duda, ha contribuido a mejorar las condiciones de seguridad”.*
- *“La creación de la Gendarmería Nacional. Este cuerpo será responsable de fortalecer el control territorial en los municipios con mayor debilidad institucional, así como en instalaciones estratégicas como puertos, aeropuertos y fronteras”.*
- *“Las Fuerzas Armadas de nuestro país continuarán en labores de apoyo a la seguridad ciudadana, en tanto concluye el proceso de consolidación y restructuración total de las policías estatales... En correspondencia, los gobiernos locales deberán establecer tiempos límites para cumplir con este compromiso”.*
- *“Se establecerá un sistema de coordinación y cooperación, conducido por la Secretaría de Gobernación. Habrá orden, confianza, responsabilidades y competencias claras en los tres órdenes de Gobierno”.*

Sexto Informe de Gobierno (3 de septiembre de 2018)

- *“La violencia se ha combatido con sistemas de inteligencia y con el uso legítimo de la fuerza del Estado”.*
- *“[A las Fuerzas Armadas] su labor ha sido decisiva para contener y combatir la amenaza que representa el crimen organizado para nuestra sociedad”.*
- *“Ese mismo debilitamiento provocó el surgimiento de bandas criminales de menor tamaño, sin que existieran, en el ámbito local, las capacidades policiales necesarias para enfrentarlas con eficacia”.*
- *“A pesar de que esta iniciativa no prosperó en el Congreso, sigo convencido de que el fortalecimiento de las policías locales es indispensable para lograr un auténtico Estado de derecho”.*



López Obrador	<i>Toma de protesta (1 de diciembre de 2018)</i>	<ul style="list-style-type: none">- <i>“Siempre he pensado que ante el problema de la inseguridad lo pertinente es atender las causas que originan la violencia”.</i>- <i>“Así pues, el Ejército y la Marina pueden ser, previa preparación y capacitación para el respeto de los derechos humanos, y mediante la aplicación de protocolos para el uso de la fuerza, las instituciones fundamentales para garantizar la seguridad nacional, la seguridad interior y la seguridad pública”.</i>- <i>“El ciudadano mexicano en la actualidad está en estado de indefensión. No tenemos policías para cuidar a los ciudadanos”.</i>- <i>“Agrego que el Plan de Paz y Seguridad incluye la creación de 266 coordinaciones territoriales en el país”.</i>- <i>“Añado que según nuestras leyes, el titular del Poder Ejecutivo es el comandante supremo de las Fuerzas Armadas y reafirmo el compromiso de que el presidente de México nunca dará la orden de reprimir al pueblo”.</i>
----------------------	--	--

Tabla 2. Discursos analizados y frases claves para determinar la militarización.

ESTRUCTURAL

Influencia externa relacionada con la guerra contra las drogas

México ha ratificado la mayoría de los tratados internacionales de derechos humanos. En el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la CIDH ha opinado que se trata de un compromiso por los estados partes, incluyendo México, de armonizar sus leyes y normas nacionales con los preceptos de la convención y las interpretaciones de la CIDH.⁴² Como resultado de las reformas constitucionales en términos de derechos humanos de junio de 2011, se otorgó garantía constitucional a los derechos humanos articulados en los tratados nacionales a que México sea parte.⁴³

Desde los diversos organismos internacionales y nacionales de derechos humanos, la posición claramente expresada ha sido que, aunque el Estado sí tiene el deber de proveer condiciones de ley, orden y seguridad para sus ciudadanos, en el caso mexicano el Ejército de ninguna manera debe estar involucrado en la seguridad pública debido a la relación entre las intervenciones que ha realizado y las violaciones graves a derechos humanos, la incompatibilidad de su función con tareas de seguridad pública y la necesidad de desarrollar las fuerzas civiles de seguridad.

Aunque la normatividad internacional sí prevé la declaración de un estado de excepción por razones de inseguridad y el despliegue de elementos militares, cuando no es posible establecer las precauciones adecuadas para evitar el desempeño normal de su función —abatir al enemigo—, los estados deben abstenerse de su uso.⁴⁴ Por tal razón, y por el riesgo de debilitar a las fuerzas civiles, actores dentro del sistema, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la CIDH han señalado la incompatibilidad de la Ley de Seguridad Interior, un proyecto fracasado que buscaba regular el papel de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, con las obligaciones internacionales de derechos humanos.⁴⁵

En torno a las fuerzas civiles, se permite el uso de fuerza letal para mantener el orden y la paz, pero siempre bajo las obligaciones de legalidad, necesidad, proporcionalidad y responsabilidad. De acuerdo con el principio pro persona, la interpretación jurídica de estas normas siempre debe favorecer la máxima protección de los derechos humanos personales. Se debe prevenir e investigar los crímenes de acuerdo con las mejores prácticas, evitando interrogatorios ilegales, privaciones de libertad y tortura, con respeto a los derechos del inculpaado.⁴⁶ El equipa-

⁴² P. Salazar, J. L. Caballero y L. Vázquez, *La reforma constitucional sobre derechos humanos: una guía conceptual* (México: Instituto Belisario Domínguez, 2014).

⁴³ Salazar et al., *La reforma constitucional sobre derechos humanos...*

⁴⁴ Comité Internacional de la Cruz Roja, *Reglas y normas internacionales aplicables a la función policial* (Ginebra, 2015), <https://bit.ly/2DSRkVX>

⁴⁵ Redacción, "No es una solución: ONU, CNDH y CIDH alertan sobre la Ley de Seguridad Interior", *Animal Político*, 4 de diciembre de 2017, <https://bit.ly/2VCTAwn>

⁴⁶ Cruz Roja, *Reglas y normas internacionales...*



miento y la formación de las fuerzas civiles deben de estar en concordancia con la obligación del uso proporcional de la fuerza.

Además, México también es sujeto a varias estructuras del sistema internacional de prohibición del tráfico y consumo de las drogas. Éstas incluyen la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972, la Convención sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención sobre las Drogas de 1988 de la ONU, además de la Convención sobre Crimen Transnacional. Asimismo, compromisos regionales incluyen la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio desde 1996 y la declaración de Ixtapa de 1990. En el caso de la militarización de la seguridad pública como respuesta al consumo y tráfico de drogas, hay una contradicción en las acciones promovidas por el sistema internacional antes mencionado y las recomendaciones emitidas en contra de fuerzas de seguridad, al igual que la poca cantidad de casos resueltos a favor de las víctimas.

Además de la amenaza de censura en el escenario internacional por no apegarse a la agenda prohibicionista, Estados Unidos contrarresta a los países que no se adhieren a sus intereses con un sistema conminatorio conocido como el proceso de certificación. Iniciado en 1988 con la elección de Carlos Salinas de Gortari, éste implicó una posible reducción de 50% a 100% en la ayuda bilateral otorgada por Estados Unidos, además de las restricciones al acceso a bancos de desarrollo internacional y al comercio bilateral para los estados que no cumplieron con las expectativas del presidente estadounidense en términos de restringir el consumo y tráfico de drogas, quien entrega un reporte anual al Congreso. El efecto ha sido criticado por reforzar la adopción de estrategias militarizadas en concordancia con los intereses de Estados Unidos y no con las necesidades humanas de cada país.⁴⁷

En respuesta a las fuertes críticas por parte de los países sujetos al proceso, en particular en el periodo del presidente Ernesto Zedillo, éste fue reformado y se difundió la amenaza directa sobre las restricciones a mecanismos de financiamiento internacional. No obstante, surgieron dos críticas: que la reforma fue de carácter cosmético y que México fue

⁴⁷ J. Ayling, "Conscription in the War on Drugs: Recent reforms to the U.S. drug certification process", *International Journal of Drug Policy* 16, n. 6, 376-383.

objeto de un trato preferencial, ya que nunca ha recibido una sanción a pesar del hecho de ser sujeto a cinco recomendaciones por parte del Congreso a raíz de evidencia de corrupción.⁴⁸

Finalmente, el proceso de certificaciones fue reemplazado por una estrategia más participativa, con un enfoque en la provisión de apoyo sobre las sanciones, como en el caso del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), introducido por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) en 1999. Como veremos en el siguiente apartado sobre apoyo directo para estrategias de seguridad, Estados Unidos ha priorizado las relaciones cordiales sobre la necesidad de reforzar su agenda, dando apoyo con pocas condiciones en respuesta a las iniciativas del gobierno mexicano, aun cuando el tema de corrupción las pone en peligro. No obstante, aunque no hay evidencia de coerción para adoptar un enfoque sobre seguridad en respuesta al consumo y tráfico de drogas, en los sexenios anteriores a López Obrador tampoco era imaginable que el gobierno mexicano adoptara una política de tolerancia o con énfasis en soluciones alternativas al control.

Apoyo externo directo

De todas las influencias externas y directas sobre la estrategia de seguridad en México, Estados Unidos es el poder predominante. Los programas de asistencia directa representan un brazo importante del “poder blando” que ejerce el gobierno estadounidense al exterior de sus fronteras, aunque México y Centroamérica recibieron relativamente poco valor de apoyo antes de 2007, y México tampoco participó en eventos como la cumbre de Williamsburg en 1995, con la participación de todo el liderazgo militar de los demás países latinoamericanos, a excepción de Cuba. Hasta el sexenio del presidente Calderón, México se quedó fuera de los mecanismos formales y directos de influencia estadounidense.⁴⁹

En octubre de 2007, los gobiernos de Estados Unidos y México anunciaron el Plan Mérida, con un compromiso inicial de 1,400 millones de dólares en asistencia de seguridad a gobiernos de México y Centroamérica para el combate al crimen y al tráfico de drogas. Se estima que el valor total de estos tres fondos en el periodo 2007-2017 ha sido de 2,745.9 millones de dólares. El proyecto *Security Assistance Monitor* da seguimiento a la entrega de los recursos bajo distintos rubros (Figura 2). La

⁴⁸ Ayling, “Conscription in the War on Drugs...”.

⁴⁹ J. Sandoval, “Militarización, seguridad nacional y seguridad pública en México”, *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad* 6, n. 18 (2000), 183-223.



asistencia de seguridad para México llegó a su punto máximo en 2009, con un valor de 743 millones de dólares.

Según una investigación sometida al Congreso estadounidense, una clave para el desarrollo de la iniciativa fue la reducción de condiciones en términos de derechos humanos, que redujo desde 25% a 15% los fondos sujetos a condiciones relacionadas con derechos humanos, así como el requisito de poner fin al fuero militar y fortalecer la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).⁵⁰ Sin embargo, en los años siguientes, el Departamento del Estado demandó reformas al Código de Justicia Militar, retirando la proporción de fondos sujeto a condiciones en 2014 y 2017, y en varias ocasiones demorando en la distribución de éstos. No obstante, entre 2008 y 2015 México solo perdió 5.5 millones de dólares en apoyo directo por la decisión del Departamento del Estado de no ratificar su cumplimiento de requisitos de derechos humanos.⁵¹ Como en el caso del proceso de certificación, se puede observar que el trato favorable que recibe México se manifiesta en dos direcciones, lo cual da cuenta de su papel central para los intereses estadounidenses.

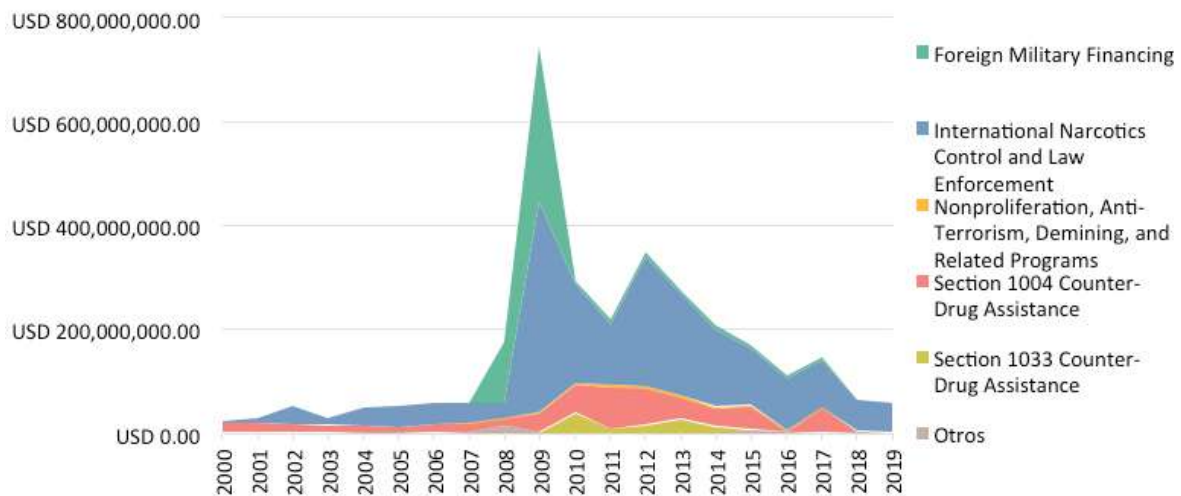


Figura 2. Valor de asistencia en seguridad asignado a México por Estados Unidos por año fiscal.

Fuente: Security Assistance Monitor.

⁵⁰ Congressional Research Service, *Mérida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues* (Washington, DC, 2009), <https://bit.ly/2VVFmpS>

⁵¹ United States Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report: Volume 1*, marzo de 2017, <https://bit.ly/2PcBAAW>

Cabe destacar que el presupuesto total aprobado para la Sedena en 2009 fue de 43,623 millones de pesos, un monto con valor equivalente a 3,403 millones de dólares al inicio del año fiscal 2009, cuando el apoyo externo equivalió a 22% de su presupuesto total.

El programa Foreign Military Financing (FMF) fue el vehículo de la primera contribución grande al Plan Mérida. Mientras que en el año fiscal 2007 no hubo prestación a México por parte del FMF, se gastaron 116.5 millones de dólares en 2008 y 299 millones en 2009. El propósito del programa está orientado a financiar la provisión de material bélico desde Estados Unidos, y el subsidio se restringe a compras desde empresas estadounidenses.

Según una investigación realizada por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) y el proyecto “Alto a las Armas de Estados Unidos en México”, las exportaciones de armas desde el primer país al segundo aumentaron drásticamente a partir de 2008, superando los 40 millones de dólares por año para armas de fuego, partes, municiones y explosivos.⁵² Datos del Security Assistance Monitor sobre armamento -incluyendo vehículos- registran un abastecimiento de armas con valor de 207.1 millones de dólares en 2008, indicando que los vehículos, y las aeronaves en particular, representan la mayor parte del gasto en estos años.

Aunque es posible que el FMF apoyó y estimuló el aumento de las compras de armas por parte de México a partir de 2008, en los siguientes años siguió incrementándose de manera significativa aun sin el apoyo directo de fuentes de ayuda extranjeras. En tales años, la cooperación más importante de Estados Unidos fue la aprobación oficial de la venta de cantidades masivas de armas con relativamente pocas restricciones en términos de derechos humanos, que se explora con más detalle en la sección sobre medidas directas de militarización. La administración del presidente Trump no apoya el programa y ha sugerido la sustitución del subsidio por un préstamo; por el momento el Senado ha mantenido el programa.⁵³

⁵² Stop US Arms to Mexico y CMDPDH, *Graves violaciones de derechos humanos: el tráfico legal e ilegal de armas a México* (México, 2018).

⁵³ J. Gould, “US Senate panel bucks Trump to back Foreign Military Financing”, *Defense News*, 9 de noviembre de 2017, <https://bit.ly/2JiS-Fe9>



Un gran porcentaje de la asistencia bajo el programa de control de narcóticos se orienta a la provisión de equipos de detección de sustancias ilícitas, capacitación para policías en temas de investigación y refuerzo del sistema de justicia. Como resultado, a partir de 2011 el objetivo de instituir el estado de derecho y proteger los derechos es descrito por autores del Servicio de Investigación del Congreso como el pilar más financiado del Plan Mérida.⁵⁴

El Departamento de Estado de los Estados Unidos también enfatiza las reformas y los logros en términos de asistencia directa a la reforma policial, a los sistemas de justicia y combate a la corrupción en sus reportes para justificar la distribución de apoyo extranjero. Con una cantidad de 300 millones de dólares, se afirma que Estados Unidos financió la capacitación básica para 238,000 policías a todos niveles en el nuevo sistema de justicia (septiembre de 2016); capacitación para procuradores, jueces, investigadores y especialistas forenses, en cooperación con autoridades mexicanas, y equipos para 15% de tribunales.⁵⁵

Las Fuerzas Armadas estadounidenses son directamente responsables de algunos programas de asistencia y, bajo las secciones 1004 y 1003 del Acta de Autorización Nacional para la Defensa, se permite que apoyen a las fuerzas extranjeras de seguridad en una amplia gama de temas relacionados con actividades contra-narcóticos.⁵⁶ A través de sus programas, el Departamento de Defensa capacitó a 21,417 personas entre 2007 y 2017, con un valor total de 562 millones de dólares.

El programa International Military Exchange and Training (IMET), aunque de pequeña escala, está enfocado a crear vínculos personales directos entre el liderazgo militar a través de programas de intercambio. México tiene una larga historia de participación en el programa

⁵⁴ Congressional Research Service, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond* (Washington, DC, 2017), <https://bit.ly/1HQb4TN>

⁵⁵ United States Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report...*

⁵⁶ Véase <https://fas.org/asmp/campaigns/training/Counter-narcotics.html>; D. Else, "The '1033 Program' Department of Defense Support to Law Enforcement", en *Congressional Research Service* (Washington, DC, 2014), <https://bit.ly/2JCXYUW>

y sus alumnos han ocupado posiciones importantes dentro de las estructuras civiles.⁵⁷

AÑO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
ALUMNOS IMET MÉXICO	13	25	103	62	47	47	39	56	54	85	49	580
TOTAL MUNDIAL	6162	5629	5434	6906	5655	4174	4058	4619	5434	4396	2800	55267
POSICIÓN ENTRE PAÍSES RECIPIENTES	78	64	10	31	34	28	27	19	23	14	12	26

Tabla 3. Alumnos Mexicanos del Programa IMET por año, en comparación con otros países recipientes (con datos de Security Assistance Monitor).

El gobierno estadounidense, siendo el socio exterior más importante para México, promueve reformas importantes al sistema de justicia y las fuerzas civiles de seguridad, pero sobre todo ha priorizado una estrategia militarizada de combate a la delincuencia organizada, como evidencian los entrenamientos para fuerzas militares y la provisión de material bélico. En general, no se han aplicado fuertes estándares de apego a los derechos humanos, y mientras que reportes del Departamento de Estado reconocen los impactos negativos de la guerra contra el narcotráfico, los resultados del uso de fuerza siguen siendo su indicador principal de éxito.

A pesar del papel importante de Estados Unidos en apoyar la transición hacia la militarización, este cambio fue impulsado por un gobierno mexicano que hasta el 2007 definió sus políticas públicas.

⁵⁷ Sandoval Palacios, Juan Manuel, Militarización, seguridad nacional, seguridad pública en México.. Espiral [en línea] 2000, VI (Mayo/Agosto), <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13861806>



Factores internos

Es importante destacar que, fuera del contexto particular de combate al narcotráfico, el uso de fuerzas militares o estrategias militarizadas tiene múltiples efectos y usos para el Estado, incluso para empoderar el régimen de gobierno en detrimento de instituciones civiles, normalizar la presencia de fuerzas de seguridad altamente armadas, posibilitar la represión de movimientos civiles y establecer control del territorio que facilite la entrada de proyectos extractivos.⁵⁸ Desde esta perspectiva, los cambios de posición política sobre el narcotráfico han sido interpretados en relación con las reformas neoliberales y el Tratado de Libre Comercio de 1994.⁵⁹

Un punto importante en el desarrollo del papel del Ejército en México fue el movimiento estudiantil de 1968, con el cual se crearon nuevas funciones de cooperación civil-militar en el ámbito de inteligencia, la seguridad y la creación de batallones. Con una creciente fuerza y papel en la vida política. Asimismo, el levantamiento zapatista de 1994 fue reprimido por elementos militares, y en 1995 empezó la reestructuración militar y la creación de fuerzas especiales con capacidades de intervención urbana.⁶⁰ En el contexto mexicano, hay razones históricas para considerar el control político y los modelos de desarrollo económico vinculados al combate al narcotráfico y la seguridad interior.

Por lo tanto, es importante hacer un análisis detallado de los indicadores directos de militarización, como el despliegue de elementos militares y fuerzas civiles hasta nivel municipal para determinar la relevancia de factores exógenos al narcotráfico y la violencia, por ejemplo, la presencia de proyectos extractivos, casos de desplazamiento, y otras iniciativas como las zonas económicas especiales anunciadas en los puertos de Chiapas, Oaxaca, Veracruz y entre Gue-

⁵⁸ L. Carlsen, "Effects of militarization in the name of counter-narcotics efforts and consequences for human rights in Mexico", en W. Pansters, B. Smith y P. Watt (eds.), *Beyond the Drug War in Mexico: Human rights, the public sphere and justice* (Nueva York: Routledge, 2017), 76-95.

⁵⁹ O. Zavala, *Los cárteles no existen: narcotráfico y cultura en México* (Barcelona: Anagrama, 2018).

⁶⁰ Sandoval, "Militarización, seguridad nacional y seguridad pública en México".

rrero-Michoacán, o el Plan Frontera Sur, anunciado en 2014 entre los gobiernos de México, Guatemala y Estados Unidos en respuesta a los flujos migratorios.⁶¹

La militarización de la seguridad pública también abre espacios para la opacidad. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai) ha clasificado como amenaza a la seguridad pública información previamente disponible sobre las labores de las Fuerzas Armadas.⁶² A continuación, se analizará cómo la actuación de militares dentro de la lógica de la guerra contra las drogas ha permitido el empleo de fuerza letal sin supervisión civil, contrario a lo que se espera en un Estado democrático.

Factores internos a las Fuerzas Armadas

Aunque la tarea principal de las Fuerzas Armadas en México es de defensa exterior, por lo general se considera que el país no enfrenta amenazas de este tipo; asimismo, aunque existen varias disputas referentes a la historia y territorio en América Latina, la región destaca por la falta de conflictos interestatales y en ningún país, con la posible excepción de Venezuela, existe una preocupación por la posibilidad de una invasión externa.

Si se toma en cuenta que, en contraste con varios países de la región, México ha contado con un gobierno estable de carácter civil desde 1920, es excepcional que su Ejército ocupe el lugar 18 en tamaño entre los Ejércitos del mundo. El otro caso excepcional en la región es Brasil, que tiene un ejército incluso más grande, aunque por porcentaje de población, México tiene aproximadamente 2.15 elementos militares por cada 100 mil habitantes, y Brasil 1.61.⁶³

Además de la tarea de defensa exterior, las Fuerzas Armadas desempeñan otras funciones, tales como ayuda humanitaria en casos de desastres nacionales (Ejército), patrullas y rescates marítimos (Marina), y -a un nivel limitado- la construcción de obras públicas (como en Brasil).

⁶¹ Véase Gobierno de México, <https://www.gob.mx/se/articulos/las-zonas-economicas-especiales-de-mexico>; <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/que-es-el-programa-frontera-sur>

⁶² Véase N. Báez, S. Storr y J. Lindsay-Poland, “Desatinado, ocultar información sobre armas”, *Animal Político*, 2 de abril de 2018, <https://bit.ly/2GGhdsE>

⁶³ Cálculo con base en cifras de Global Firepower, <https://bit.ly/2QaQx8Z>, y estimados de población del Banco Mundial (para 2016).



En contraste con varios países del mundo que mantienen una fuerza militar permanente, México se negó a contribuir en las misiones de paz de la ONU hasta septiembre de 2014, con el Ejército ya avanzado en el protagonismo de la seguridad interior. Antes de 2014, sólo había tomado parte en misiones de observación en los Balcanes (1947-1950) y en Kashmir (1949). Después de que Peña Nieto anunció la participación de México en las Operaciones de Paz de la ONU en 2014, empezó un proceso de “participación gradual” que hoy envía elementos militares y civiles a misiones en el Sahara Occidental, la República Centroafricana, Mali, Colombia y Haití.⁶⁴ En contraste, el ejército de Brasil ha participado en más de 50 operaciones con 33,000 elementos militares, policiales y civiles.⁶⁵

Ante la falta de amenazas reales a su defensa exterior y la reducida proyección de su fuerza militar en el extranjero, el combate al narcotráfico (seguridad interior) es uno de los papeles clave del Ejército en el México de hoy. Como evidencia de la importancia de las diferentes funciones de la fuerza militar observamos el sistema de méritos, ascensos y recompensas que define la trayectoria de los elementos militares (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 octubre de 2003).

Debido al sistema interno de promoción, el cumplimiento de años de servicio y el desempeño en exámenes y méritos técnicos son factores clave. De los tres méritos en actividades en terreno, en la actualidad sólo se otorga el mérito por la campaña contra el narcotráfico. En el periodo 2006-2011, no se concedió ningún mérito de valor heroico ni mérito militar, mientras que en la campaña contra el narcotráfico se otorgaron 65 méritos de 1/a clase *post mortem*, 29 de 1/a clase, 230 de 2/a clase y 59 de 3/a clase.⁶⁶

⁶⁴ Sedena, “México fortalece su compromiso con las Operaciones de Paz de la Organización de las Naciones Unidas”, *Comunicado conjunto SRE-Sedena-Semar-CNS/PF*, <https://bit.ly/2PNDp85>

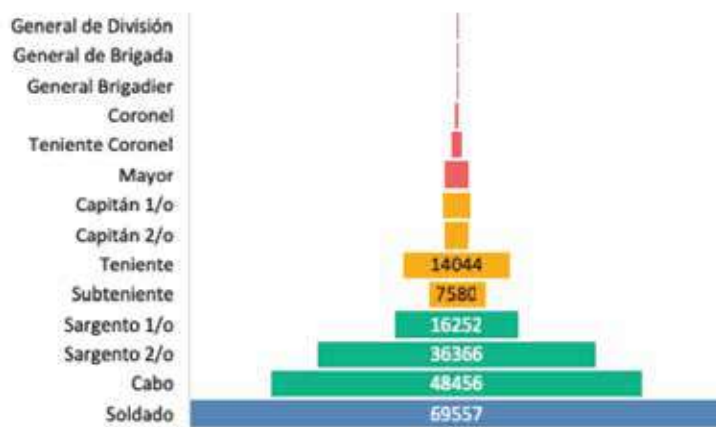
⁶⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, <https://bit.ly/2Vlg6oL>

⁶⁶ Sedena, Informe de Rendición de Cuentas 2006-2011.

Todo lo anterior sugiere que el soldado mexicano tiene dos funciones: contribuir a la existencia de una fuerza militar permanente y el combate al narcotráfico. Aunque supuestamente considerado una función excepcional y suplementaria a la función superior de defensa de la nación, se ha otorgado a la campaña contra el narcotráfico un papel específico en la evaluación interna de desempeño militar, y ello desde antes de 2006.

Si México cuenta con un Ejército grande para sus necesidades de defensa exterior, el tamaño de su liderazgo es otro factor destacado. En la Sedena hay 512 generales de todas clases y una fuerza total de 205,470 elementos: un general para cada 401 elementos. En contraste, el ejército estadounidense cuenta con 321 generales de todas clases, para su personal total de 475,367 elementos; un general para cada 1,481 elementos.⁶⁷ Aunque México tiene menos de la mitad de los soldados que Estados Unidos, un país involucrado en dos guerras externas y con una presencia exterior activa a lo largo de su historia moderna, tiene menos generales (Figura 3).

No obstante, el gran número de oficiales sólo se encuentra en los rangos más altos del Ejército. Al hacer un comparativo entre la categoría de oficiales (oficiales, jefes y generales) y enlistados (soldados y clases), el ejército mexicano también cuenta con una mayor proporción de oficiales que el ejército estadounidense. Mientras que en México hay alrededor de 4.9 oficiales por cada enlistado, en Estados Unidos hay 4.1.



⁶⁷ Los reportes trimestrales sobre el personal de las Fuerzas Armadas estadounidenses se encuentran disponibles en <https://bit.ly/2raLZ7p>

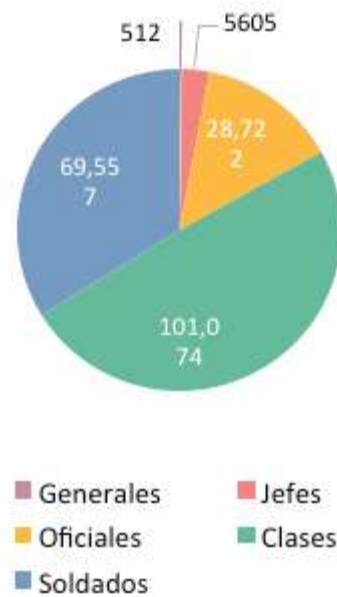


Figura 3. Cantidad de elementos en el Ejército mexicano por jerarquía y grado.

Fuente: con información de la solicitud de información a Sedena folio: 0000700127618.

México cuenta con un ejército grande en términos de personal a su disposición, sin contar el programa de Servicio Militar Nacional. Si el Ejército regresara a sus cuarteles, seguramente implicaría una reducción en su tamaño —tanto de sus enlistados como de su liderazgo que recibe un sueldo de entre 127,000 y 160,000 pesos mensuales—, a menos que desarrollara otras funciones, como la seguridad pública, la participación en misiones de paz u otras. ⁶⁸

Justicia e impunidad

Antes de 2004, todos los crímenes cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas eran juzgados en una corte militar y había poca claridad sobre la aplicación de la justicia desde fuentes oficiales ante varias indicaciones por parte de organismos de la sociedad civil, la CNDH y la CIDH, referentes a violaciones de derechos humanos relacionadas con el despliegue de fuerzas castrenses. Entre marzo de 2004 y sep-

⁶⁸ Secretaría de Gobernación, “Tabla de haberes del personal militar a partir del 1 de enero de 2018”, <https://bit.ly/2VxHcxS>

tiembre de 2012, en respuesta a la presión de los actores mencionados y la intervención de cortes nacionales, poco a poco se retiró el fuero militar en el caso de crímenes cometidos por militares en contra de los civiles.⁶⁹ Algunos analistas han observado que el despliegue de las fuerzas castrenses dentro del marco de seguridad interior podría alterar las condiciones y controles normales sobre el uso de la fuerza por parte del Estado:

Los enfrentamientos producto de una agresión hacia las fuerzas de seguridad resultaron en la construcción de un marco legitimador para el uso de la fuerza sin generar una investigación posterior. Es decir, si un enfrentamiento se consideraba legítimo, no parecía necesaria su investigación, de las bajas que causara o de la participación de las fuerzas que tomaron parte. Esto tiene como resultado la imposibilidad de evaluar la legalidad y/o proporcionalidad en el uso de la fuerza.⁷⁰

Además, en investigación recibieron respuesta de la Sedena, la cual desde el 6 de abril de 2014 no ha dado continuidad a cifras básicas sobre su actuación en el campo, ya que se limita a preservar el lugar de los hechos, previa investigación de las autoridades correspondientes. En torno a la Procuraduría General de la República (PGR), antes de 2014 reportó cifras mínimas de civiles muertos y detenidos en enfrentamientos, al parecer correspondientes a eventos con mayor cobertura mediática. Después de 2014, y en respuesta a la solicitud de la CMDPDH, reportó que no existe ninguna base de datos que dé seguimiento a las estadísticas.⁷¹

Por lo tanto, no hay evidencia de que el sistema de justicia dé seguimiento sistemático a la legalidad de las operaciones y a los actos desempeñados como parte de ellas. A pesar del fin del fuero militar, el Estado mexicano permite una situación en que se da amplia discreción a las Fuerzas Armadas para utilizar el argumento de legítima defensa como amparo ante la investigación civil, excepto en ciertos casos emblemáticos y excepcionales. Más preocupante es que algunos testimonios de las Fuerzas Armadas, recopilados por el proyecto “Cadena de

⁶⁹ K. Hudlet y D. González, “Los efectos de la incidencia internacional de las organizaciones de la sociedad civil: el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el fuero militar en México”, *El Cotidiano* 172, 136-152.

⁷⁰ C. Silva, C. Pérez y R. Gutiérrez, “Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad”, *Perfiles Latinoamericanos* 25, n. 50, 331-359 (2017).

⁷¹ PGR, Solicitud de información número de folio: 0001700241717 (2015).



Mando”, alegan la táctica del uso de la fuerza letal para evitar que haya testigos.⁷²

En la tarea de determinar el grado de impunidad del que gozan las Fuerzas Armadas por crímenes en contra de civiles, la Oficina de Washington para América Latina (WOLA) encontró inconsistencias en la información otorgada por la Sedena, la PGR y el Poder Judicial de la Federación. La Sedena reporta más casos registrados o aceptados por autoridades civiles. Las cifras revelan 505 investigaciones iniciadas contra soldados por crímenes contra civiles entre 2012-2016, y, ante la falta de información desde la PGR sobre las sentencias emitidas, en las carpetas de investigación se identificaron sólo 16 sentencias condenatorias para este periodo. Otro factor preocupante fue que éstas rara vez ascienden a la cadena de mando, siendo un teniente coronel en Chihuahua y un subteniente de infantería en Nuevo León los rangos más altos condenados.⁷³

Para establecer un indicador empírico del grado de impunidad en la comisión de crímenes perpetrados por militares, se enfrentan distintos problemas, principalmente que los hechos no son reportados e investigados. Las quejas y recomendaciones emitidas por la CNDH y sus equivalentes estatales dan cuenta del patrón del fenómeno sin evidenciar su posible escala, mientras que otros indicadores, tales como la cifra de personas desaparecidas —inexacta aún— son muestra del tamaño de la crisis humanitaria. El único indicador certero son los casos conducidos a la PGR y las sentencias emitidas, que indican un nivel de impunidad muy alto para los pocos casos que llegan al tribunal.

⁷² Proyecto “Cadena de Mando”, con base en testimonios de elementos militares, www.cadenademando.org

⁷³ X. Suárez-Enríquez, *Justicia olvidada: la impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México* (Washington: WOLA, 2017).

EVIDENCIA DIRECTA DE LA MILITARIZACIÓN



Aunque gran parte de la controversia de la militarización de la seguridad pública se enfoca en identificar y delinear el papel del ejército convencional, a nivel global las experiencias de la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y la aplicación de tácticas contrainsurgentes en territorio nacional han dado pauta a dos tendencias claras: la militarización de las policías y la policiación de los militares.

Frente a esta tendencia, se ha desarrollado un marco de análisis que emplea el concepto de militarización no de manera peyorativa ni tampoco con un sentido que exprese la necesidad de restringir a las fuerzas “militares” en tareas de defensa nacional, sino como una escala para medir el nivel de militarización de las fuerzas de seguridad.⁷⁴

Como se mencionó en el capítulo anterior, un concepto funcional de la militarización es el enfoque sobre el uso de la fuerza para defender la integridad del Estado, en contraste con el paradigma que antepone las medidas preventivas diseñadas para garantizar la seguridad ciudadana, y en el cual los derechos humanos y democráticos son el eje central de la defensa de la integridad física.

Con esta base conceptual, se puede analizar el grado y la forma de militarización de la seguridad, según el siguiente lineamiento:

- ¿Cuáles son las fuerzas involucradas en la seguridad y qué relación tienen con la seguridad pública?
- ¿Qué recursos reciben por parte del Estado para el desempeño de actividades de seguridad pública?
- ¿Qué tipo de armamento tienen?
- ¿Qué evidencia existe de la estrategia empleada?
- ¿Qué actividades de seguridad pública cumplen y con qué nivel de actividad?

⁷⁴ Kraska, “Militarization and Policing...”.



LAS FUERZAS DE SEGURIDAD

El Ejército y fuerza aérea (Sedena)

El Ejército permanente en México se encuentra concentrado en la Secretaría de la Defensa Nacional y dispone de 214,157 efectivos en activo (en 2018). La fuerza tiene cinco misiones: (i) defensa de la nación, (ii) garantizar la seguridad interior, (iii) auxilio a la población civil en caso de necesidades públicas, (iv) realización de acciones cívicas y obras públicas, y (v) auxilio en casos de desastres.⁷⁵ Su despliegue, bajo el concepto de estas cinco misiones está sujeto a la orden del presidente de la república como el “Mando Supremo” y a través del secretario de la Defensa Nacional, perteneciente al Ejército, con el grado de “General de División”.

Desde la década de los ochenta del siglo XX, el Ejército se encuentra desempeñando tareas de seguridad pública y operaciones domésticas principalmente en el norte del país y, después del levantamiento zapatista en 1994, en zonas indígenas y en la Ciudad de México.⁷⁶ Bajo la encomienda de garantizar la seguridad interior, el Ejército ha actuado bajo la autoridad del Mando Supremo y, por medio de convenios firmados con gobiernos estatales, extendiendo su presencia por toda la república en operaciones permanentes contra la delincuencia durante los gobiernos de Calderón y Peña Nieto, con comandancias en cada una de las 12 regiones militares.

El concepto de seguridad interior permite que no se viole la estipulación constitucional respecto a la demanda de que la seguridad pública es de carácter exclusivamente civil, sobre todo en el caso en que el Ejército actúe en auxilio de autoridades civiles.⁷⁷ No obstante, diversas propuestas de la anulada Ley de Seguridad Interior, incluso dentro de la propia Sedena, han reconocido que la actuación del Ejér-

⁷⁵ DOF, Ley orgánica del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos, 21 de junio de 2018, <https://bit.ly/2QGKJni>

⁷⁶ J. Salvador, “Militarización, seguridad nacional y seguridad pública en México”, *Espiral* 6, n. 18 (2000), 183-222.

⁷⁷ J. Guevara, “Militares, derechos humanos y seguridad interior”, *Nexos*, 9 de enero de 2018, <https://bit.ly/2lrRFjH>

cito en tareas de seguridad carece de marco legal; ⁷⁸ este problema de inconstitucionalidad en el proyecto de ley continúa vigente. Nunca ha quedado claro el mecanismo de colaboración militar-civil y, en varias ocasiones, el Ejército ha relevado a mandos policiales para ocupar el mando de seguridad pública como respuesta a los hechos de una supuesta corrupción de la fuerza policial.⁷⁹

La Marina (Semar)

La Armada de México dispone de 55,581 elementos en activo. La totalidad de sus atribuciones es más amplia que la del Ejército. Entre sus misiones se encuentran: (i) cooperar en el mantenimiento del orden constitucional, (ii) ejercer funciones de guardia costera, (iii) proteger instalaciones estratégicas del país, y (iv) las demás que le señalen las disposiciones aplicables y le encomiende el Mando Supremo.⁸⁰

Bajo esta lógica, las fuerzas especiales de la Marina también han participado en apoyo a tareas de seguridad pública durante todo el periodo de la guerra contra el narcotráfico, en especial a partir de 2016, cuando su número alcanzó 17,482 elementos desplegados mensualmente, comparado con apenas 3,789 el año anterior. En particular, los miembros de fuerzas especiales son los más utilizados en la estrategia de combate contra los líderes del narcotráfico: de los 31 narcotraficantes más buscados (con recompensa de 30 millones de pesos o más) que fueron detenidos o fallecieron como resultado de la intervención de fuerzas militares, la Marina estuvo involucrada en 12 casos (2009-2016).

La Marina no sólo se restringe a zonas costeras, aunque Veracruz es el estado donde más se encuentra, ya que la Ciudad de México es el segundo con 3,023 elementos desplegados en 2017. Esta actuación fue más visible cuando, en julio de 2017, elementos de la Semar realizaron enfrentamientos con grupos delictivos en la Delegación Tláhuac a través de una operación.⁸¹

⁷⁸ R. Moya, "La tendencia será que Ejércitos acompañen a las policías: Cienfuegos", *El Universal*, 28 de marzo de 2018, <https://bit.ly/2YpeSdN>

⁷⁹ Un ejemplo es el caso de Ciudad Juárez, donde la responsabilidad para la seguridad fue turnada al ejército, con el apoyo de la Policía Federal, durante un periodo de dos años. Véase *El País*, "El Ejército mexicano cede la seguridad de Ciudad Juárez a la Policía Federal", 9 de febrero de 2018, <https://bit.ly/2WEaTtj>

⁸⁰ *DOF*, Ley orgánica de la Armada de México, 19 de mayo de 2017, <https://bit.ly/2HXvK0q>

⁸¹ S. Hernández, "Mancera se reunirá con titular de la Semar tras operativo en Tláhuac", *El Universal*, 21 de julio de 2018, <https://bit.ly/2WEXNMJ>



La Policía Federal

En junio de 2009, el Congreso expidió la Ley de la Policía Federal, en la cual la antigua Policía Federal Preventiva (PFP) se convirtió en una nueva fuerza con unidades de investigación y reacción para facilitar su papel en el combate al narcotráfico.⁸² El proyecto de ley que estableció la Policía Federal ocurrió después de una campaña de reclutamiento importante en la PFP en los primeros dos años del mandato de Calderón.

La antigua PFP fue el resultado de la consolidación de tres fuerzas federales en una sola fuerza policial nacional. Ésta incluyó la contribución de la tercera brigada de la Policía Militar, bajo un convenio entre la Sedena y la SSP revelado por Proceso; en el año 2000, casi la mitad de sus 10,699 elementos reportados fueron castrenses (4,899).^{83 84} Durante el periodo 1996-2006, hubo 4,873 deserciones entre los militares adscritos a la Policía Federal Preventiva, por lo que los mandos militares rechazaron la solicitud de Calderón para integrar más policías militares a la nueva Policía Federal.⁸⁵



Figura 4. Estructura orgánica de la Policía Federal (2014).

Fuente: Manual de organización general de la Policía Federal. DOF (24/08/2017).

⁸² Véase http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lpf/LPF_orig_01jun09.pdf

⁸³ A. Rodríguez, "Tercera Brigada de la Policía Militar: un cuerpo represivo hacia la Guardia Nacional", Proceso, 5 de enero de 2019, <https://bit.ly/2C2rJJn>

⁸⁴ B. Reames, *Police forces in Mexico: A profile* (San Diego: Center for US-Mexican Studies, 2003), <https://bit.ly/2JELNXJ>

⁸⁵ J. Aranda, "Militares pronostican fracaso a Gendarmería propuesta por Peña Nieto", *Vanguardia*, 4 de enero de 2013, <https://bit.ly/2Q7sLKY>

Dentro de la estructura de la Policía Federal, además de las divisiones de Inteligencia e Investigación, existe una división Antidrogas con tres coordinaciones de investigación. Como parte de la División de Fuerzas Federales se encuentran las coordinaciones de Reacción y Operaciones Especiales (Figura 4).

Durante su campaña presidencial, Peña Nieto propuso una iniciativa para crear una Gendarmería Nacional, un cuerpo civil con instrucción militar y una fuerza de 40,000 elementos con el propósito de reemplazar al ejército en tareas de seguridad pública. Al momento de su inauguración, en 2014, se determinó que la fuerza sería una división de la Policía Federal, la cual nunca superó los 5,000 elementos en activo después del primer año; 80% de los candidatos reprobaron el control de confianza y el cuerpo de seguridad fue criticado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) debido a la falta de resultados.^{86, 87} Al igual que la PFP, gran parte del impulso para crear la Gendarmería fue derivado de la transferencia de personal militar; en este caso fueron integrados 3,000 militares desde su inicio.⁸⁸

La carrera militar de muchos de los elementos de la Policía Federal, y el tipo de equipamiento utilizado, ha dado lugar a preocupaciones, pues parece que se trata de una fuerza policial militarizada, no sólo por su papel especializado de combate al narcotráfico y su Grupo de Operaciones Especiales, sino también por sus acciones de orden público. Uno de los casos más llamativos fue el enfrentamiento suscitado en 2016 con manifestantes de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) en Nochixtlán, Oaxaca, en el cual la Secretaría de Seguridad Pública negó que elementos de la Policía Federal portaban armas en el evento que dejó seis civiles muertos, aunque imágenes en la prensa claramente mostraron el uso de armas largas y de alto calibre.⁸⁹ En este caso, la investigación de la CNDH asoció este acontecimiento con un abuso del uso de la fuerza con la llegada de una unidad de la Gendarmería.⁹⁰

⁸⁶ J. Araizaga, "Fracasada la Gendarmería Nacional, ahora una policía fronteriza", *Proceso*, 29 de noviembre de 2011, <https://bit.ly/2Vj7XRG>

⁸⁷ Auditoría Superior de la Federación (ASF), Auditoría de Desempeño: 15-5-04L00-07-0018 (2015), <https://bit.ly/2YvpSXI>

⁸⁸ G. Castillo, "Rechazan soldados y marinos integrarse a la anunciada Gendarmería Nacional", *La Jornada*, 3 de junio de 2013, <https://bit.ly/2VFmVGM>

⁸⁹ S. Rosagel, "El uso de armas contra maestros y civiles en Nochixtlán pone en duda la legitimidad de la Reforma", *SinEmbargo.mx*, 20 de junio de 2016, <https://www.sinembargo.mx/20-06-2016/3056354>

⁹⁰ CNDH. Recomendación No. 7VG/2017, <https://bit.ly/2kWeKDG>



El sociólogo Peter Kraska ha desarrollado una herramienta analítica para el estudio de la militarización basada en cuatro ejes: material (por ejemplo, armamento), cultural (uniforme, idioma, simbolismo), organización (estructuras administrativas inspiradas por militares) y operación (métodos de investigación y tácticas militares).⁹¹ Por material se observa un uso generalizado de fusiles semiautomáticos y aeronaves avanzadas como el helicóptero *Blackhawk* marca Sikorsky, modelo UH-60M. En lo que refiere a los criterios organizacionales y operacionales, se destacan las unidades de origen militar (policías militares y mayoría de la Gendarmería), grupos de inteligencia enfocados al narcotráfico y cuerpos de élite especializados en tácticas de intervención y arraigo.

La Policía Federal comparte responsabilidades para operaciones especiales con miembros de las Fuerzas Armadas. De los 31 narcotraficantes más buscados (por los que se ofrece una recompensa de 30 millones de pesos) que han sido detenidos y asesinados por las autoridades mexicanas, la Policía Federal estuvo involucrada en nueve: dos por captura en puestos de seguridad, tres en operaciones conjuntas con el ejército y cuatro como resultados de operativos con fuerzas especiales de la Policía Federal.

Policías estatales y municipales

Más allá del caso particular de la Ciudad de México, existe muy poca información pública que contemple a las corporaciones de policía estatales y municipales, las cuales aproximadamente son más de 3,000 corporaciones.⁹² Esta situación se complica aún más ya que el INAI ha señalado que la publicación de cualquier información pertinente a las capacidades de reacción de las corporaciones estatales constituye una amenaza a la seguridad interior.⁹³

Debido a falta de confianza pública y las diferencias de capacidades entre las distintas fuerzas en el país, han habido diversos intentos hacia

⁹¹ Kraska, "Militarization and Policing...".

⁹² B. Reames, "Police forces in Mexico: A profile".

⁹³ N. Baez, S. Storr y J. Poland, "Desatinado, ocultar información sobre armas", *Animal Político*, 2 de abril de 2018, <https://bit.ly/2GGhdsE>

una reforma institucional, la más reciente fue la iniciativa de Mando Único, originalmente propuesta en 2010 y aún sin implementarse.⁹⁴ El reporte más reciente del Índice de Desarrollo Policial (Indepol), desarrollado por la organización Causa en Común, encontró una gran variación de estándares entre las fuerzas estatales y federales; aunado a que ninguna corporación cumple con los requisitos básicos de ley en términos de carrera policial, certificación de elementos, profesionalización, régimen disciplinario y seguridad social.⁹⁵ Más aún, con el diagnóstico que hay de fuerzas policiales en etapa de subsistencia o sin señales de desarrollo, se observa poco progreso anual los ámbitos señalados,

Un estudio sustentado en entrevistas con fuerzas estatales y municipales de Quintana Roo observó que la mayor parte del trabajo de las policías municipales conlleva la atención a infracciones y delitos cotidianos que requieren una intervención inmediata y cercana, evitando situaciones violentas.⁹⁶ En contraste, el tipo de llamadas de emergencia atendidas por la Policía Estatal registra en su mayoría situaciones de peligro que involucraba armas de fuego. Se reportó que varios elementos de las policías estatales provenían del ejército, y que “aparte hay capacitación, sobre todo, de armas y uso de la fuerza”.

Como parte del esfuerzo para profesionalizar los cuerpos de policía estatal bajo el concepto del mando único, el gobierno de Calderón promovió en 2011 el modelo de la Policía Estatal Acreditada (PEA).⁹⁷ A través de un subsidio anual de más de 2,500 millones de pesos (el que se otorga a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial, SPA) y otros fondos federales, se estableció una meta de reclutamiento inicial de 14,816 elementos a nivel nacional para este nuevo componente homologado de las fuerzas estatales.⁹⁸ El reclutamiento para esta fuerza representó 80% de la asignación del SPA,

⁹⁴ J. David y A. López, “Del mando único a la realidad de las policías locales”, *Animal Político*, 1 de marzo de 2018, <https://bit.ly/2VIXhBw>

⁹⁵ Causa en Común, *Indepol* 2018, <https://bit.ly/2HI9Gkw>

⁹⁶ G. Fondevila y R. Meneses, “El rol del policía municipal en México: trabajo social y mediación de conflictos”, *Gestión y Política Pública* 25, n. 1 (2017), 139-165.

⁹⁷ M. Meyer, “La policía en México: muchas reformas, pocos avances” (Washington, DC, 2014), <https://bit.ly/2Q1FA9z>

⁹⁸ ACUERDO por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial. DOF (15 de febrero de 2013).



que terminó en 2015, y con sólo 2.7% destinado al Nuevo Sistema de Justicia Penal.⁹⁹

Por diseño, las unidades de policía estatal acreditable fueron una fuerza mixta de personal de análisis táctico, investigación y operaciones. Los elementos especializados en operaciones recibieron la mayoría de su capacitación (650 horas) en instalaciones militares a manos de la Sedena, e incluso obtuvieron un arma primaria (un fusil de alto poder) directamente de la fuerza castrense (aunque en estado de Oaxaca fue señalado en 2015 por gastar cinco millones de pesos en armamento no suministrado por la Sedena).¹⁰⁰ La formación de la PEA se ha vinculado con el modelo de operaciones conjuntas y sus excesos. En 2014, la PEA fue relacionada con un aumento de 40% de las quejas recibidas por la CNDH en Reynosa, siendo la autoridad responsable de 30 de los 136 casos abiertos ante la comisión local.¹⁰¹

En otras ocasiones, la intención política de incorporar equipos de élite, tácticas, materiales y hasta elementos militares en las policías estatales es el resultado no de una iniciativa centralizadora, sino del desorden. Se han documentado múltiples instancias que van desde pequeñas unidades de exmilitares asignadas a un alcalde (Grupo Hércules, en Tamaulipas), hasta unidades grandes y de larga historia (Grupo de Operaciones Especiales en Reacción y Asalto, Yucatán).¹⁰² El empleo de exmilitares mexicanos, los acuerdos de capacitación con fuerzas especiales y militares de países como Estados Unidos, Israel y Colombia, y la discrecionalidad de la que disponen los estados en la creación de estos grupos, sugiere un nexo opaco de influencia e intercambio civil-militar a nivel nacional e internacional.

⁹⁹ ASF, Auditoría especial del gasto federalizado: Subsidio a las Entidades Federativas para el Fortalecimiento de sus Instituciones de Seguridad Pública en Materia de Mando Policial (SPA, 2015).

¹⁰⁰ Segob, Ruta crítica para la puesta en operación del Primer Módulo de Policía Acreditable (2012), <https://bit.ly/2JkOsGP>; J. Hiram, "Recibe Policía Estatal armamento de la Sedena", *Evidencias*, 25 de marzo de 2013, <https://bit.ly/2VoeUke>

¹⁰¹ V. Cruz, "Aumentan 40% las quejas en la CNDH de Reynosa", *Milenio*, 19 de diciembre de 2013, <https://bit.ly/2HhmDwP>

¹⁰² Corresponsales, "Nexo con delito pega a las policías de élite", *Excélsior*, 10 de noviembre de 2014, <https://bit.ly/2VxcWdc>

La Policía Militar y la Guardia Nacional

Debido al desgaste de las Fuerzas Armadas por su papel en la guerra contra el narcotráfico, en el sexenio de Peña Nieto surgieron dos iniciativas: la -ahora inconstitucional- Ley de Seguridad Interior, que buscaba regularizar el papel de los militares en la seguridad pública; y el agrandamiento de la Policía Militar, como una solución intermedia entre el desgaste militar y la incapacidad policial. Aunque fracasó la primera, la segunda estrategia continúa con fuerza bajo el gobierno de López Obrador, siendo la semilla para una nueva fuerza centralizada de seguridad.

Además de la presencia de elementos del Tercer Batallón como parte de la Policía Federal en el Operativo Conjunto Chihuahua a partir de 2008, comunicados de prensa de la Sedena evidencian la presencia de elementos del Cuarto, Octavo, Noveno y Décimo batallones de Policía Militar en operaciones contra el narcotráfico.¹⁰³ Esto sucedió a pesar de que en la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos (21 de junio de 2018) los ubica “dentro de las Unidades, Dependencias, Instalaciones y áreas del terreno pertenecientes al Ejército y Fuerza Aérea o sujetas al mando militar del Comandante”.¹⁰⁴ Una nota periodística de la revista Proceso señala que el Operativo Conjunto Chihuahua dejó como resultado 630 denuncias contra soldados y 348 contra policías federales, investigaciones de corrupción al interior de estas instituciones y ningún resultado en la disminución de la violencia.¹⁰⁵

Por parte de la Policía Naval, su participación creciente en apoyo a la seguridad comenzó en el estado de Veracruz a partir de diciembre de 2012.¹⁰⁶ Durante el sexenio de Peña Nieto, fueron desplegados 1,300 elementos de la Policía Naval (promedio mensual) en apoyo a las policías en siete municipios bajo un convenio con el gobierno estatal, cifra que representaba 48% del total de elementos de la Semar desplegados en la entidad durante 2017.¹⁰⁷ Al mismo tiempo, elementos de la Sedena bajaron sustancialmente su actividad en términos de detenciones reali-

¹⁰³ 4/o Batallón: <https://bit.ly/2VZagxp>; 8/o Batallón: <https://bit.ly/2Hlx94X>; 9/o Batallón: <https://bit.ly/2HjWSuC>; 10/o Batallón: <https://bit.ly/2Hlx94X>

¹⁰⁴ DOF, Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, 21 de junio de 2018.

¹⁰⁵ A. Rodríguez, “Tercera Brigada de la Policía Militar: un cuerpo represivo hacia la Guardia Nacional”, *Proceso*, 5 de enero de 2019, <https://bit.ly/2C2rJJn>

¹⁰⁶ Semar, Respuesta a solicitud de acceso a la información con folio: 0001300019517.

¹⁰⁷ Semar, Respuesta a solicitud de acceso a la información con folio: 0001300122018.



zadas en la entidad (desde 722 detenciones de 2012 a 307 en 2013, y un promedio anual de 149 en los años de 2013 a 2018).¹⁰⁸

Durante el año previo al convenio, estos siete municipios concentraban 23% del total de homicidios con arma de fuego investigados en los 2,024 municipios del estado, y de diciembre de 2012 a 2017 todavía representaban 22% del total(Figura 5).

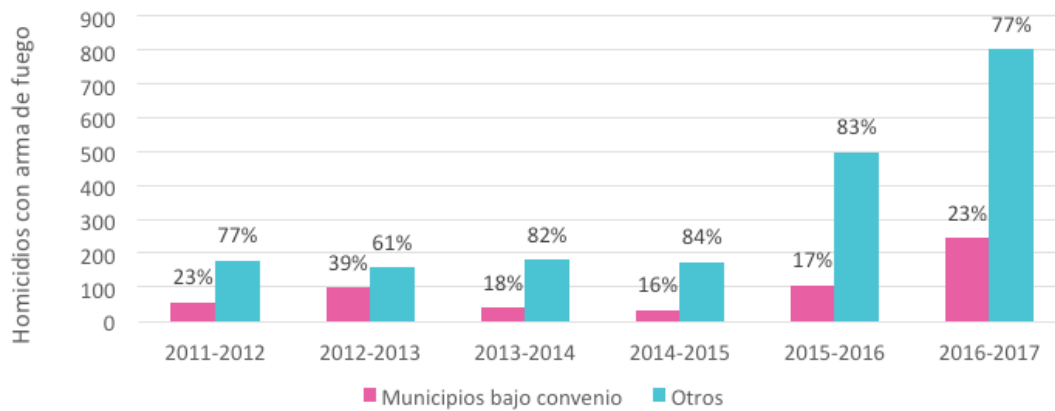


Figura 5. Casos de homicidios con arma de fuego en el estado de Veracruz desde el 1 diciembre de cada año al siguiente 2011-2017 por municipios, según convenio de colaboración con la Semar.

Fuente: SESNSP Incidencia Delictiva Municipal 2011-2017; solicitud de información Semar 0001300019517.

El sexenio de Peña Nieto también trajo importantes cambios para las policías militares de la Sedena. Después del despliegue de policías militares en Chihuahua, el diario *La Jornada* reportó un nuevo plan por parte de los mandos militares para crear una separación entre las fuerzas involucradas en seguridad exterior e interior a través de la rápida expansión de los batallones de la Policía Militar, enfocando su capacitación en “materia policiaca y respeto a los derechos humanos”.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Sedena, Respuesta a solicitud de acceso a la información con folio: 0000700233918.

¹⁰⁹ J. Aranda, “La Policía Militar asumirá tareas de seguridad pública”, *La Jornada*, 10 de octubre de 2016, <https://bit.ly/2ByCwMB>

El número de policías militares creció de 6,145 elementos en 2012 hasta superar 14,000 en 2016 y llegar a 26,366 en febrero de 2018.¹¹⁰ Asimismo, mientras que en 2015 se encontraban 1,380 elementos desplegados para apoyar la seguridad pública en Michoacán, en 2016 su presencia se extendió a Durango, Nuevo León y Tamaulipas, y en 2017 también a Puebla, Sinaloa y Veracruz con un total de 4,000 elementos.¹¹¹ Según pronunciamientos públicos de miembros del gabinete de López Obrador, el sexenio comenzó con aproximadamente 35,000 elementos de la Policía Militar, cifra que corresponde con la meta de establecer 12 batallones de más de 3,000 elementos durante el sexenio de Peña Nieto.

Según fuentes militares entrevistadas por Proceso, los nuevos batallones fueron creados no por reclutamiento, sino transfiriendo 100 soldados de los batallones de 600 elementos a los nuevos batallones de Policía Militar a costa de su integridad doctrinal, ya que se trataba de una mezcla de elementos desde diferentes unidades del ejército, con impacto negativo en la cohesión de las nuevas unidades.¹¹² Cabe mencionar que con base en el Artículo 164° de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, las reclasificaciones de personal militar pueden realizarse a disposición del secretario de Defensa mientras que, en tiempos de paz, “el interesado deberá manifestar su consentimiento para esta reclasificación”.¹¹³

Hasta el momento, el involucramiento de policías militares ha sido por invitación de gobiernos estatales; más aún, se han dedicado cantidades considerables de recursos estatales y, según reportes de fuentes confidenciales, para la construcción de nuevos cuarteles que alojarán a las nuevas brigadas.¹¹⁴ La presencia de la Policía Militar indica que en los estados del norte, Puebla y Veracruz, los gobiernos

¹¹⁰ Sedena, Palabras pronunciadas por el C. Gral. Salvador Cienfuegos Zepeda, Srío. Def. Nal. 19 feb. 2018 durante la Ceremonia del Día del Ejército. Disponible: <https://bit.ly/30gFv6D>

¹¹¹ A. Paola, “Crece 88% el despliegue de Policía Militar por violencia”, *Milenio*, 17 de julio de 2017, <https://bit.ly/2vYdyCs>

¹¹² J. Veledáz, “La Policía Militar, inexperta ante el crimen organizado”, *Proceso*, 16 de diciembre de 2017, <https://bit.ly/2LILIVE>

¹¹³ DOF, Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, 21 de junio de 2018, <https://bit.ly/2QGKJni>

¹¹⁴ Construcciones para la Policía Militar reportadas con recursos estatales, municipales y privados incluyen: El Sauz, Sinaloa: 740 millones de pesos (<https://bit.ly/2DPAV5W>); Escobedo, Nuevo León: 500 millones de pesos (<https://bit.ly/2HQNU7>); Isla Mujeres, Quintana Roo: 680 millones de pesos (<https://bit.ly/2G7MEzd>); San Pedro de las Colonias, Coahuila: 980 millones de pesos (<https://bit.ly/2GrYJIN>); Irapuato, Guanajuato: 400 millones de pesos (<https://bit.ly/2TtOKOB>).



estatales decidieron que es necesario o deseable el despliegue militar, a causa de la problemática de seguridad, de capacidad local, o por decisión política.

En noviembre de 2018, López Obrador confirmó con el anuncio de la Guardia Nacional, que su presidencia será la cuarta administración consecutiva que creará nuevas fuerzas centrales en el núcleo de su estrategia de seguridad.¹¹⁵ El dictamen aprobado describe una fuerza primariamente conformada por policías militares y navales, con disciplina, estructura y prestaciones, modelada sobre el ejército. La formación básica es militar, con una etapa final concentrada en respeto a los derechos humanos y trabajo policial. De acuerdo con las dimensiones de la escala de militarización presentada por Kraska, la Guardia Nacional representa una fuerza altamente militarizada.

La fuerza estará desplegada a lo largo del país, dividido en 266 regiones según la situación de violencia. El mando operativo será militar, aunque la fuerza estará sujeta en parte a grupos de coordinación civil-militar y un mando administrativo civil. Para reclutar al personal requerido, se llevará a cabo una campaña masiva de enrolamiento.

Siendo que la nueva iniciativa parece una combinación y ampliación de las iniciativas de los últimos sexenios, es relevante identificar las principales lecciones del pasado:

- No se ha comprobado que un policía militar combine efectivamente las cualidades de un elemento de policía civil con los beneficios de la disciplina militar.
- No se ha comprobado que el despliegue de policías militares sea una alternativa efectiva al desarrollo de capacidades policiales.
- La creación rápida y ad hoc de nuevas fuerzas con personal de distinta procedencia y formación implica complicaciones en el diseño e identidad de la nueva institución.
- Hay una transferencia de personal militar a fuerzas civiles (hasta policía estata); con más capacitaciones militares, se aumentará este flujo.
- Las transferencias de personal militar a corporaciones civiles han resultado en altas tasas de desertión.

¹¹⁵ A. Ángel, "Guardia Nacional: puntos clave de la iniciativa de Morena que permite a militares vigilar las calles", *Animal Político*, 20 de noviembre de 2018, <https://bit.ly/2OVtb4T>

- Uno de los límites más importantes de las campañas de reclutamiento masivo acelerado es la calidad de los disponibles candidatos.

LOS RECURSOS

Los dos indicadores clave de la cantidad de recursos otorgados a las fuerzas de seguridad por parte del Estado son: recursos humanos (personal) y recursos financieros (presupuesto). En la primera instancia, éstos incluyen todo el personal en las instituciones, ya sea el que se dedica a acciones preventivas y reactivas de seguridad pública, como a las medidas de calidad de personal. Las fuentes de esta información son el Presupuesto de Ingresos de la Nación.

Personal

Aunque la Sedena y la Semar combinan varias funciones con las tareas de seguridad pública —defensa nacional, ayuda en desastres, patrullas marítimas, etc.—, es notorio que el total de policías federales es inferior al promedio de elementos de las fuerzas armadas desplegadas en tareas de seguridad pública (37,331 policías federales contra 69,802 elementos de las fuerzas armadas en 2018).

La fuerza combinada de policías federales y policías preventivas estatales (166,396) también es ligeramente inferior a las fuerzas armadas (269,783) (Figura 6).

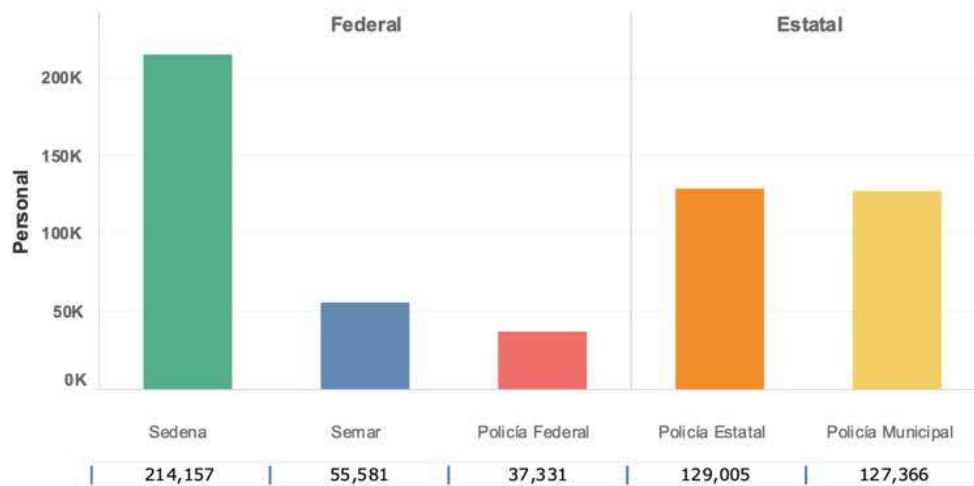


Figura 6. Personal en instituciones de seguridad pública y Fuerzas Armadas.

Fuente: Gobierno de México. 6to Informe de Actividades; SESNSP. Policía Federal (2006-2018), solicitud de acceso a la información con folio: 0413100015419.



A pesar de la creación de la Gendarmería Nacional durante el gobierno de Peña Nieto como brazo de la Policía Federal, no hubo un aumento significativo en el número de personas miembros de la institución. Según datos de la Presidencia, inició con una fuerza de 36,940 elementos de la Policía Federal y finalizó con 37,331 elementos —un incremento de un punto de porcentaje—. La cantidad de personal reportado por la SSP es menor que las plazas previstas en el Presupuesto de Egresos de la Nación (43,724 plazas en 2018), sugiriendo la posibilidad de que no se ha podido reclutar y mantener la fuerza de personal prevista, mientras que la Sedena tiene cubierto el 100% de las plazas.

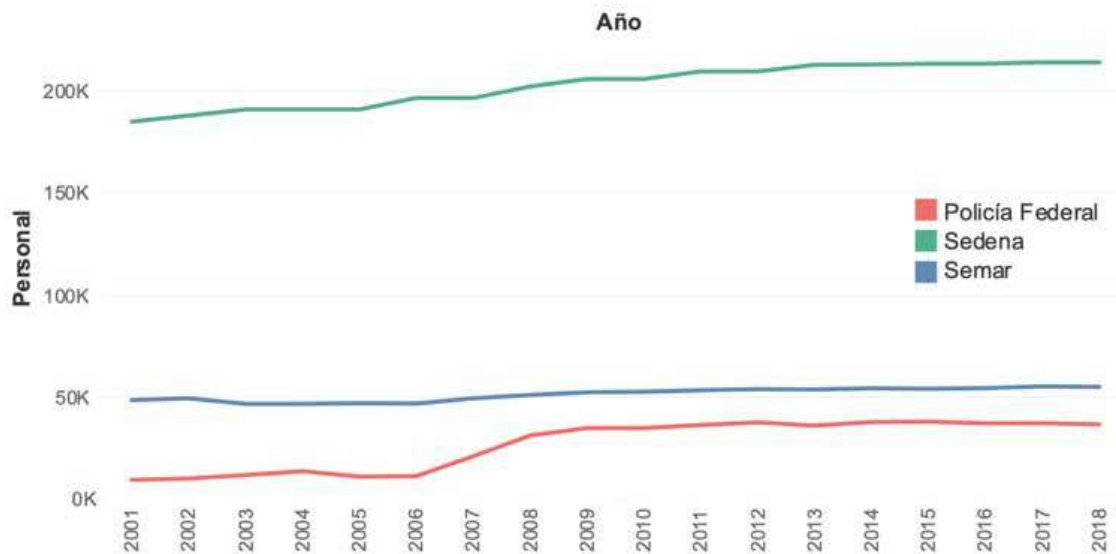


Figura 7. Efectivos activos de la Sedena, la Semar y la Policía Federal, 2001-2018. **Fuente:** Sexto Informe de Gobierno 2017-2018. Policía Federal (2006-2018), solicitud de acceso a la información con folio: 0413100015419.

El sueldo promedio de un policía federal de nivel básico es de \$16,775 mensuales —\$28,461 con todas las prestaciones acumuladas—. El 14% de sus agentes cuentan con estudios básicos, 39% de nivel medio superior y 47% de estudios superiores. ¹¹⁶

¹¹⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (Enecap) 2017.

A escala nacional, había una fuerza de 129,005 policías estatales preventivos en septiembre de 2018. El sueldo promedio de una o un policía preventivo de nivel básico era de \$9,933, mientras que el más alto de \$13,687 (Sonora) y el más bajo de \$5,391 (Chiapas).¹¹⁷ En cuanto a grado de escolaridad, 22% cuentan con estudios básicos, 53% medio superior, y 25% con educación superior.¹¹⁸

El modelo óptimo de la función policial recomienda una fuerza mínima de 1.8 policías estatales por cada mil habitantes; el promedio actual de elementos con evaluación de control de confianza vigente es de 0.8, y sólo la Ciudad de México supera el valor mínimo debido en parte a que en sus cifras reportadas incluyen una amplia gama de corporaciones como policías de tránsito y bancarios (Figura 8).¹¹⁹

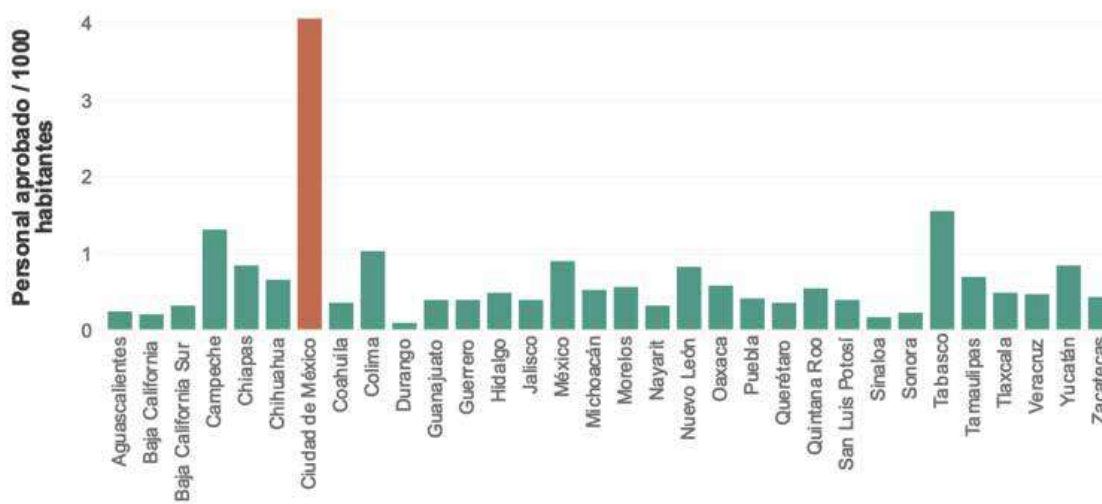


Figura 8. Policías preventivas estatales por cada 1,000 habitantes.

Fuente: SESNSP Avance en Control de Confianza (septiembre 2018).

¹¹⁷ Segob, *Modelo óptimo de la función policial: diagnóstico nacional sobre las policías preventivas de las entidades federativas* (2017).

¹¹⁸ Consultado el 7 de enero de 2019, <https://bit.ly/2D8MmT0> Enecap 2017.

¹¹⁹ L. García, "Sólo 7 estados, con tasas de policías como pide la ONU", *Milenio*, 8 de marzo de 2017, <https://bit.ly/2LTV2Gv>



Mientras que ha aumentado el número de personal perteneciente a las Fuerzas Armadas, el indicador muestra que la Policía Federal ha sido el socio inferior de la relación civil-militar en lo referente a seguridad pública durante el último sexenio, mientras que el país todavía carece del cuerpo de policías preventivas capacitadas y comprobadas para alcanzar condiciones mínimas de seguridad. El 9% de policías son exmilitares: 16% de la Policía Federal, 8% de policías estatales y 9.4% de policías municipales.¹²⁰

Durante los años de la guerra contra el narcotráfico, la falta de capacidad policiaca a nivel estatal y municipal ha sido cubierta por el despliegue de elementos militares a través de convenios de colaboración con gobiernos estatales. Según el convenio firmado con los gobiernos de Coahuila y Durango en 2017, uno de los cinco firmados en ese año, el servicio de las fuerzas militares lo pagan las mismas entidades federativas.¹²¹ Además de un cargo diario de 799 pesos por elemento, el gobierno estatal tiene que cubrir los costos y las remuneraciones excepcionales de cada elemento (la Sedena sigue cumpliendo sus obligaciones ordinarias), dependiendo de su grado (Tabla 4).

GRADO	MONTO DE REMUNERACIÓN EXCEPCIONAL MENSUAL (MXN)
General Brigadier	13,000
Coronel	10,000
Teniente Coronel	9,000
Mayor	8,000
Capitán 1o.	7,500
Capitán 2o.	7,000
Teniente	6,000
Subteniente	5,000
Sargento 1o.	4,500
Sargento 2o.	4,000
Cabo	3,500
Soldado	3,000

¹²⁰ Inegi, Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial.

¹²¹ Sedena, Solicitud de acceso a la información con folio: 0000700210817 (2019). El convenio entre la Sedena y los gobiernos de Coahuila y Durango se puede consultar en <https://bit.ly/2WC1W3Q>

Tabla 4. Remuneraciones mensuales por elemento de la Sedena desplegado en tareas de seguridad pública.

Fuente: Convenio de coordinación y colaboración Sedena-Coahuila-Durango “Fuerza Metropolitana”.

Se debe advertir que el costo mensual del despliegue de elementos militares se compara favorablemente, en términos económicos, con el sueldo promedio del nivel básico de la policía estatal. Esto implica que los gobiernos estatales tienen fácil acceso a una fuente de agentes de seguridad ya capacitados, y al mismo tiempo hay un desincentivo para invertir fondos en el sistema de seguridad pública local a favor de designar una parte de sus recursos a las Fuerzas Armadas.

Presupuesto

Seguridad pública

En cuanto al presupuesto en este rubro, analistas de la fundación Ethos. Laboratorio de Seguridad Pública, señalan que el gasto federal en asuntos de orden público y seguridad interior está muy por debajo de los estándares internacionales.¹²² Desde 2012, disminuyó la proporción del presupuesto dedicada a esta función: desde 1.7% en 2012 hasta 1.16% en 2018, menos de la mitad del presupuesto dedicado a la seguridad nacional (Figura 9).

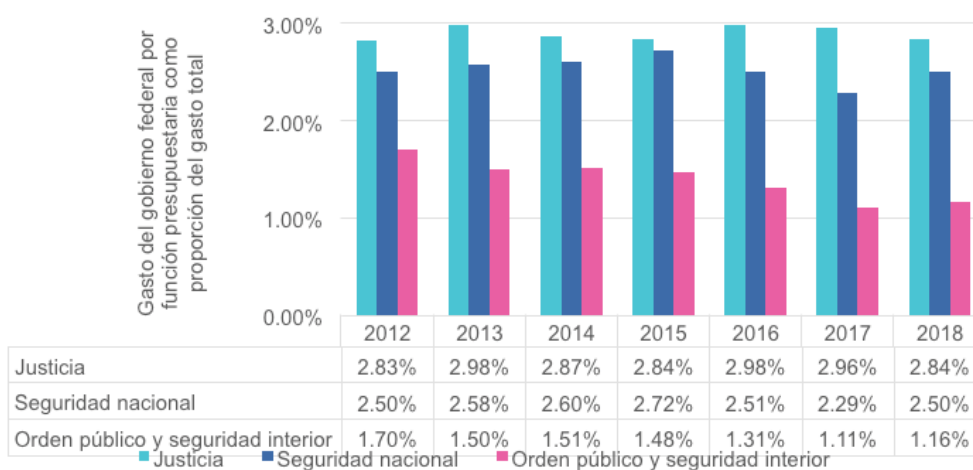


Figura 9. Presupuesto para las funciones de justicia, seguridad nacional, y orden Público y seguridad como proporción del presupuesto total, 2012-2018.

Fuente: Proyecto de Egresos de la Nación.

¹²² Ethos Laboratorio de Políticas Públicas, *Reporte Ethos: Descifrando el gasto público en seguridad* (2017), <https://bit.ly/2YvP7c5>



El presupuesto para el orden público y la seguridad interior es dominado por la Policía Federal, siendo 60% del total, y la SSP con 11%. Los esfuerzos federales para reformar y contrarrestar los rezagos en materia de seguridad a nivel federal y municipal representan 15% del total del presupuesto para la seguridad pública, desde 2016 concentrado en dos fondos: el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), para las instituciones estatales y el Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg) para instituciones municipales (Figura 10).



Figura 10. División de la función presupuestaria de asuntos de orden público y seguridad interior (2018).

Fuente: Proyecto de Egresos de la Nación 2018.

Si la totalidad de los recursos federales destinados a la seguridad pública es inferior a lo asignado para la defensa nacional, es aún más marcada su insuficiencia para mejorar la seguridad federal y municipal. En 2017, la Auditoría Superior de la Federación concluyó que el disminuido tamaño del FASP no era “congruente con las funciones y responsabilidades... para las entidades federativas en esta materia”. Además, se ha documentado la falta de ejercicio de recursos, deficiencias en los informes entregados por los estados, y “la mezcla de recursos y traspasos a otras cuentas, lo que origina dificultades para controlar, identificar y fiscalizar los recursos del fondo”. ¹²³

¹²³ ASF, Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal: Resultados de su fiscalización (2017), <https://bit.ly/30I55Yj>

Fuerzas Armadas

La gran cantidad de recursos asignados a las Fuerzas Armadas, en contraste con lo poco que se otorga a la seguridad pública, podría sugerir una militarización del país. La evidencia confirma la falta de esfuerzo político en desarrollar la vía civil y abre la pregunta respecto a si esto tiene que ver con la militarización.

La primera observación es que, a pesar del precipitado aumento en el presupuesto de las Fuerzas Armadas durante los últimos dos sexenios (2006-2018), México gasta poco en ellas como proporción de su producto interno bruto (PIB). En 2018, gastó sólo 0.5 del PIB en las Fuerzas Armadas: menos que el promedio mundial, que países con economías similares, de la región e incluso Suiza, un país que mantiene su neutralidad en el ámbito internacional internacionales (Figura 11).

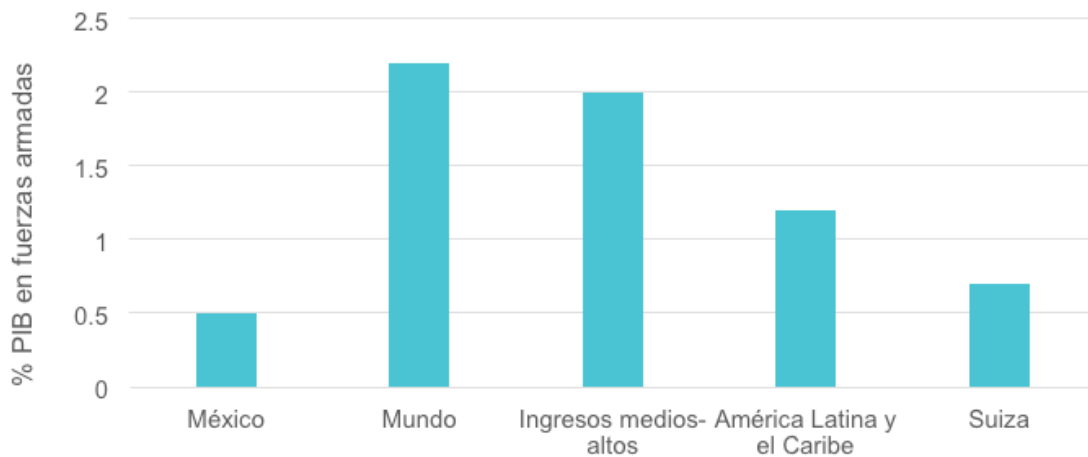


Figura 11. Presupuesto de las Fuerzas Armadas como proporción del producto interno bruto, 2018.

Fuente: Banco Mundial.

Como resultado, aunque el presupuesto de las Fuerzas Armadas ha aumentado 219% entre 2006 y 2018, no se puede asumir que todo se debe a su participación protagónica en la seguridad interior del país. Considerando que el ejército heredado por Calderón, con equipo obsoleto y pobres condiciones laborales que resultaron en una alta tasa de desertiones, Pérez Lara (2014) concluyó que “no hay indicios de una militarización, al menos no en el aspecto presupuestal”, ya que el



aumento percibido por las Fuerzas Armadas se puede explicar por sus necesidades de modernización, justicia social, inflación y crecimiento en el presupuesto total en el periodo 2006-2010.¹²⁴

Como ejemplo, en 2007, el ejército mexicano consideraba que 91% de sus vehículos eran obsoletos.¹²⁵ La subsecuente evolución en condiciones laborales, equipamiento e industria militar fue una de las condiciones del pacto entre el presidente Calderón y las Fuerzas Armadas que definió su protagonismo en la estrategia de seguridad interna, pero tampoco se puede desvincular el gasto con la necesidad general de modernización.

Cuando la conflictividad entre países, que es la principal razón histórica para la existencia de las fuerzas armadas permanentes, se encuentra en niveles históricamente bajos, en muchos contextos se han buscado otros papeles para justificar el mantenimiento del estado de fuerza, incluso el involucramiento en la seguridad interior. Por tal razón, no existe una división pertinente entre el gasto en seguridad exterior y el de seguridad interior.

Ante el desafío de determinar el gasto militar en tareas de seguridad pública, una solución ha sido tomar el gasto en operaciones y mantenimiento como indicador de actividad militar en tareas de seguridad pública aplicables a países no involucrados en guerras externas a nivel internacional; los datos reportados por la ONU evidencian un aumento en el uso de recursos militares de este tipo, que coincide con los años de la guerra contra el narcotráfico.¹²⁶

Finalmente, la limitación al analizar el presupuesto federal para las Fuerzas Armadas es que no se toma en cuenta el valor del equipamiento y la capacitación otorgada por Estados Unidos en programas como la Operación Cóndor y la Iniciativa Mérida; el valor total de asistencia estadounidense para fuerzas civiles y militares en México alcanzó casi 750 millones de dólares en 2009.¹²⁷

¹²⁴ J. Pérez, "Tendencias presupuestarias en el área de seguridad en México, 2006-2010. ¿Hacia la militarización del gasto público?", *Reflexiones* 93, n. 2 (2014), 129-142.

¹²⁵ J. Medellín, "El Ejército Mexicano comprará 42 blindados para fortalecer su despliegue estratégico", *Defensa.com*, 8 de enero de 2019, <https://bit.ly/2GYFTko>

¹²⁶ D. Blanc, J. Martínez y J. Ríos, "Militarización de la seguridad pública: la confianza es la madre del descuido", *Oraculus. Política y Gobierno*, 14 de enero de 2019, <https://bit.ly/2SXEgFn>

¹²⁷ Datos de *Securityassistance.org*

No está clara la forma en que la Sedena obtiene otros tipos de ingresos relacionados con la industria militar, obras de construcción, capacitaciones y actividades como la operación comercial del Aeropuerto de Santa Lucía.¹²⁸ En respuesta a una solicitud de información interpuesta por *El Economista*, la unidad de transparencia de la Sedena negó la existencia de información sobre los ingresos percibidos por las Fuerzas Armadas como resultado de convenios de colaboración con gobiernos estatales.¹²⁹

A pesar de que no se brindó de la información solicitada a la Sedena, el convenio firmado con los gobiernos de Coahuila y Durango en 2017, uno de los cinco revelados ese año por vía de transparencia, estipula un cargo de servicio a la cantidad de 799 pesos por cada elemento prestado a funciones de seguridad pública, pagable a una cuenta bancaria de la Sedena cada mes.¹³⁰

Si el monto diario se extiende al despliegue promedio mensual en 2017 en toda la nación (52,807 elementos), implicaría un ingreso anual de 15 mil millones de pesos, que podría ser parte o adicional al presupuesto contemplado en la propuesta de egresos de la nación.

De igual forma, la unidad de transparencia negó la existencia de un registro de los vehículos vendidos a fuerzas civiles.¹³¹ En el caso de Sinaloa, el ejército vendió ocho vehículos blindados a la policía estatal sin generar un contrato entre las dos partes.¹³² Hay una falta de transparencia acerca del flujo de recursos asociados con la gran cantidad de papeles que han desarrollado las Fuerzas Armadas durante la guerra contra el narcotráfico y los posibles beneficios percibidos por particulares.¹³³

El balance civil-militar

En un contexto donde hay una falta de claridad sobre la contribución de las Fuerzas Armadas a la seguridad pública, se puede considerar como variable el valor de servicios de seguridad pública al que éstas contribuyen, sustentado en la cantidad de personal militar desplegado y el costo estimado por cada elemento.

¹²⁸ J. Medellín, “López Obrador amplía las facultades y fuentes de ingreso al Ejército Mexicano”, *Defensa.com*, 15 de febrero de 2019,

¹²⁹ Sedena, Solicitud de acceso a la información con folio: 0000700056919 (2019).

¹³⁰ El convenio entre la Sedena y los gobiernos de Coahuila y Durango se puede consultar en <https://bit.ly/2WC1W3Q>

¹³¹ Sedena, Solicitud de información con folio: 0000700024219.

¹³² Redacción, “Sinaloa compra vehículos a Sedena sin contrato de por medio”, *Rabiy tinta.com*, 25 de septiembre de 2017, <https://bit.ly/2WEDILK>

¹³³ Por ejemplo, en 2015 la ASF (auditoría 15-0-07100-02-0110) detectó una manipulación del proceso de licitaciones a favor de una empresa privada que vendió insumos a la fábrica militar a un costo 249% por encima del precio del mercado.



Como primer componente, existe el Programa de Seguridad Pública de la Jefatura del Estado Mayor, un programa fiscal aprobado en 2014 para atender las solicitudes de apoyo en funciones de seguridad pública y adiestrar al personal de las policías militares y fuerzas especiales; según la Auditoría Superior de la Federación, más de 90% de su gasto está destinado a tareas de administración.¹³⁴

Para tomar en cuenta el costo del despliegue del personal y material de la Sedena en actividades de seguridad pública, se asume que todos los elementos asignados a las regiones militares gozan del mismo nivel de recursos y apoyo de las unidades administrativas, y se calcula la proporción del presupuesto asignado a elementos de las regiones militares desplegados en tareas de seguridad pública (Figura 12).



Figura 12. Presupuesto del Ejército mexicano (unidades de la Sedena no pertenecientes a la Fuerza Aérea) ejercido en tareas de apoyo a la seguridad pública.

Según el estimado, durante toda la campaña contra el narcotráfico hasta la fecha (2007-2018), el valor de los servicios de apoyo a la seguridad pública prestados por el ejército es equivalente al 42% del presupuesto ejercido. En 2018, la Sedena aportó servicios de seguridad pública con un valor de casi 32 millones de pesos, dos tercios del presupuesto civil de la seguridad federal (47.5 millones).

¹³⁴ N. Flores, "Sin facultad legal, Sedena gasta 18 mil millones en seguridad pública", *Contralínea.com.mx*, 4 de junio de 2017, <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2017/06/04/sin-facultad-legal-sedena-gasta-18-mil-millones-en-seguridad-publica/>

El gasto en seguridad interior representa una contribución al mantenimiento de una fuerza activa para la seguridad nacional, pero también es un indicativo de la importancia del papel que desempeña en la seguridad interior para las Fuerzas Armadas.

Ante la ausencia de una separación fiscal entre las funciones de seguridad interior y de seguridad nacional, un estimado incompleto y conservador muestra que la aportación de recursos militares a la lucha contra el narcotráfico es significativa: en 2018, mientras que 47,451 millones de pesos fueron destinados a unidades civiles para la función de orden público y seguridad interior, los servicios de apoyo a la seguridad pública prestados tan sólo por el ejército tenían un valor mínimo de 31,783 millones de pesos (Figura 13).

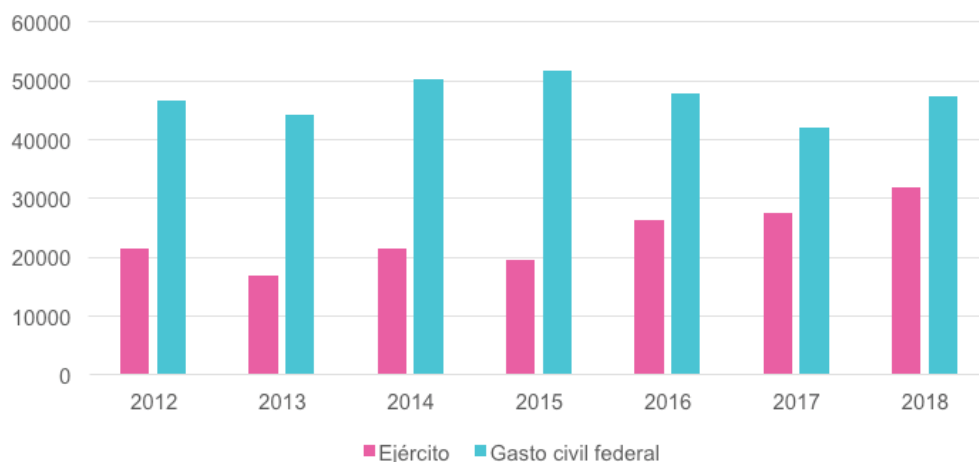


Figura 13. Presupuesto destinado a tareas de seguridad pública 2012-2018. Ejército y gasto civil federal (función asuntos de orden público y seguridad interior) (en millones de pesos mexicanos).

Fuente: Proyecto de Egresos de la Nación.

Es posible que la creación de la Guardia Nacional resulte en una mayor visibilidad de la contribución militar a la seguridad pública. Según pronósticos, la Guardia Nacional tendrá un presupuesto inicial de 20,000 millones de pesos, una cantidad inferior o igual al valor de seguridad aportado por la Sedena durante el último sexenio, con la excepción de 2013.¹³⁵ El presupuesto inicial, además, tiene la función de cubrir el reclutamiento y armamento de 20,000 elementos, aunque el crecimiento del cuerpo de la Policía Militar de 2012 a 2018 fue financia-

¹³⁵ I. Alzaga, "Preven presupuesto de 20 mil mdp para Guardia Nacional en 2019", *Milenio*, 19 de marzo de 2019, <https://bit.ly/2ugfsNZ>



do por el programa de seguridad pública de la Sedena, con un valor total de 21,000 millones de pesos.

Armamento

Fuerzas civiles

La adopción de armamento cada vez más militarizado, tal como armas automáticas o de grueso calibre por fuerzas de seguridad civiles, es un fenómeno global.¹³⁶ La mayoría de los estudios de impacto de esta tendencia provienen de Estados Unidos, debido a la extensiva transferencia de armas y vehículos militares a fuerzas locales de seguridad a través del programa Section 1033. No obstante, tales estudios han llegado a conclusiones distintas respecto al impacto sobre variables como la incidencia de ataques en contra de agentes de seguridad, quejas contra policías y cantidad de civiles fallecidos en intervenciones policiales.¹³⁷

Algunos analistas han observado que la adopción de armamento militar por fuerzas policiales no siempre viene acompañada por cambios contundentes en su nivel de capacitación y disciplina; las policías de Estados Unidos reciben 48 horas de capacitación en el uso de armas y sólo ocho en técnicas verbales de reducción de peligro.¹³⁸ Esta crítica es relevante en particular en el contexto mexicano, donde la falta de confianza en las fuerzas policiales ha resultado, históricamente, en la aplicación de un modelo de limitación de sus funciones y responsabilidades, en donde la poca profesionalización ha motivado su militarización.¹³⁹

Destaca el papel de las armas en algunos de los casos más importantes del abuso de la fuerza atribuido a las fuerzas de seguridad en el sexenio de Peña Nieto. En el municipio de Tanhuato, Michoacán, en 2015, un elemento de la Policía Federal disparó cuatro mil cartuchos con una ametralladora Dillon desde un helicóptero Blackhawk en la etapa inicial de un operativo que terminó con 42 civiles muertos ¹⁴⁰. La muerte de seis manifestantes y las lesiones sufridas por 108 manifestantes en No-

¹³⁶ A. Karp, "Estimating global law enforcement small arms numbers", *Small Arms Survey* (2018), <https://bit.ly/2PUBf6q>

¹³⁷ M. Harris, J. Park, D. Bruce y M. Murray, "Peacekeeping Force: Effects of Providing Tactical Equipment to Local Law Enforcement", *American Economic Journal: Economic Policy* 9, n. 3 (2017), 291-313; C. Delehanty, J. Mewhirter, R. Welch y J. Wilks, "Militarization and police violence: The case of the 1033 program", *Research and Politics* 4, n. 2 (2017).

¹³⁸ R. Tecott y S. Plana, "Maybe U.S. police aren't militarized enough. Here's what police can learn from soldiers", *Washington Post*, 16 de agosto de 2016, <https://wapo.st/2Vhf5hf>

¹³⁹ D. Sabet, "Police reform in Mexico: Advances and persisting obstacles", *Shared Responsibility* 247 (2010).

¹⁴⁰ CNDH. Recomendación No. 4vg/2016, <https://bit.ly/2JEMwbh>.

chixtlán, Oaxaca, en 2016, fue precipitada por la llegada de una unidad armada de la Gendarmería al disturbio.¹⁴¹ El caso de los 43 estudiantes desaparecidos en el caso de Ayotzinapa, Guerrero, en 2014, resultó en una multa para la empresa alemana Heckler & Koch por ser proveedora de los fusiles que cargaba la policía municipal esa noche.¹⁴²

La falta de información sobre el armamento utilizado por instituciones de seguridad pública en México se complica por dos factores: la determinación del INAI de no hacer pública cualquier información pertinente a la capacidad de policías y el papel de la Sedena como la única autoridad, con excepción de la Semar, responsable para la importación, distribución, venta y control de armas dentro del país. En el caso de la multa recibida por Heckler & Koch, el papel de la Sedena como usuario final fue utilizado para rebasar la prohibición de venta de armas a territorios en conflicto, lista en la cual se encontraba el estado de Guerrero.

En México, la mayoría de las policías con funciones operativas están armadas: 87% a nivel federal, 80% estatal y 76% municipal. La distribución de armas no-letales sigue la tendencia opuesta: 13% de policías operativos federales, 20% estatales y 36% municipales reciben un arma no letal.¹⁴³ Cada institución pide autorización de la Sedena, quien emite su aprobación para la venta. Las armas permitidas incluyen las restringidas para uso exclusivo del ejército, hasta pistolas calibre 9 mm y fusiles automáticos 7.62, dependiendo de la opinión de la institución castrense respecto de las necesidades frente a la delincuencia organizada.¹⁴⁴

Una investigación de la CMDPDH reveló que la mayoría (55%) de las 305,000 armas importadas a México por la Sedena para su subsecuente comercialización, entre 2010-2016, acabaron en manos de policías estatales (una cantidad mayor al total de elementos adscritos a las corporaciones estatales), seguidos por agencias federales y compañías privadas (23%) y miembros del público (17%).¹⁴⁵ La mitad fueron armas largas. Las policías estatales más armadas durante el periodo 2010-2016 fueron del Estado de México, la Ciudad de México, Chihuahua y Jalisco (Figura 14). Con respecto a la Policía Federal, la fuerza también dispone

¹⁴¹ CNDH, Recomendación No. 7VG/2017, <https://bit.ly/2kWeKDG>

¹⁴² BBC, "Venta de armas de Alemania a México: multan a la fábrica Heckler & Koch por exportar miles de rifles a México (algunos vinculados con el caso Ayotzinapa)", 21 de febrero de 2019, <https://bbc.in/309u5RY>

¹⁴³ Inegi, Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (Enecap) 2017.

¹⁴⁴ La venta de armas de uso exclusivo de las fuerzas armadas a servidores públicos es permitida bajo el artículo 11 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Exclusivos.

¹⁴⁵ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y Stop US Arms to Mexico, *Gross human rights abuses: The legal and illegal gun trade to Mexico* (2018).



de 13 helicópteros Blackhawk armados con ametralladoras, seis de los cuales se adquirieron con fondos de la iniciativa Mérida.¹⁴⁶

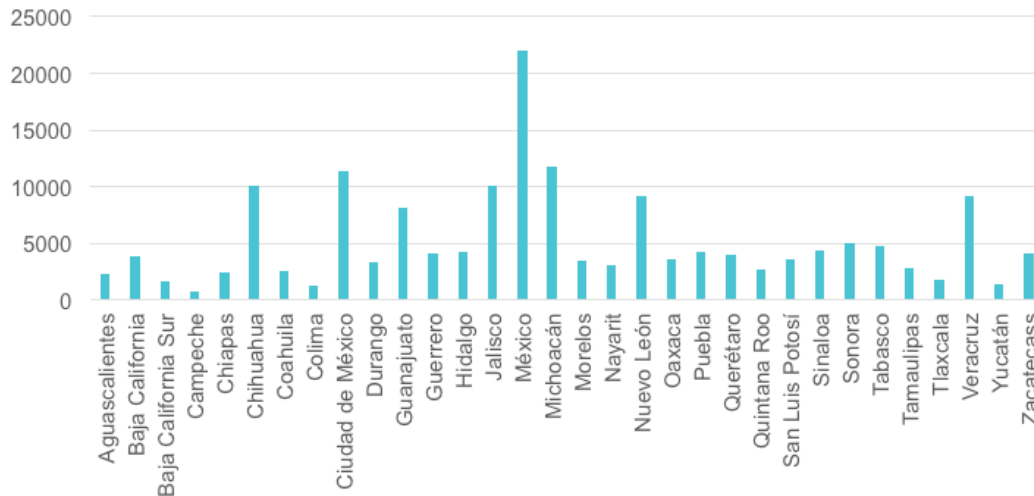


Figura 14. Armas comercializadas por la Sedena a policías estatales, 2010-2016.

Fuente: Sedena. Solicitud de información: 0000700075417.

Una vez que la Sedena distribuye armas a corporaciones policiales, la institución castrense es también responsable de monitorear su uso y asegurar la capacitación adecuada, e incluso aplicar sanciones y multas a las instituciones civiles.¹⁴⁷ No obstante, el hallazgo de que las fuerzas civiles han extraviado 20,066 armas entre 2006 y agosto de 2017 —cifra que incluye 5,186 armas perdidas en la Ciudad de México y el 20% de las armas adquiridas por Guerrero— es una muestra de tan sólo una de las preocupaciones de organizaciones de la sociedad civil sobre el nivel de control actual en el uso de las armas por instituciones de seguridad pública.¹⁴⁸

Fuerzas Armadas

En el caso de la Sedena, durante el sexenio de Peña Nieto hubo un esfuerzo para estandarizar el arma primaria de sus elementos con la

¹⁴⁶ G. Castillo, "Casi 50% de los Black Hawk de PF, obtenidos por Iniciativa Mérida", *La Jornada*, 12 de enero de 2017, <https://bit.ly/2Hk6lSA>

¹⁴⁷ S. Negrete, "Verifica Sedena uso de armas a policías", *Milenio*, 9 de octubre de 2017, <https://bit.ly/2HIEqSj>

¹⁴⁸ Stop US Arms to Mexico et al., *Gross human rights abuses*.

introducción de un fusil de diseño y manufactura propia, modelo FX 05 “Xiuhtcoatl”, en configuraciones de fusil de asalto, carabina y ametralladora ligera, utilizando municiones NATO calibre 5.56. Entre 2012 y 2018, la Sedena fabricó 112,900 armas con un aumento de producción en cada año (Figura 15).

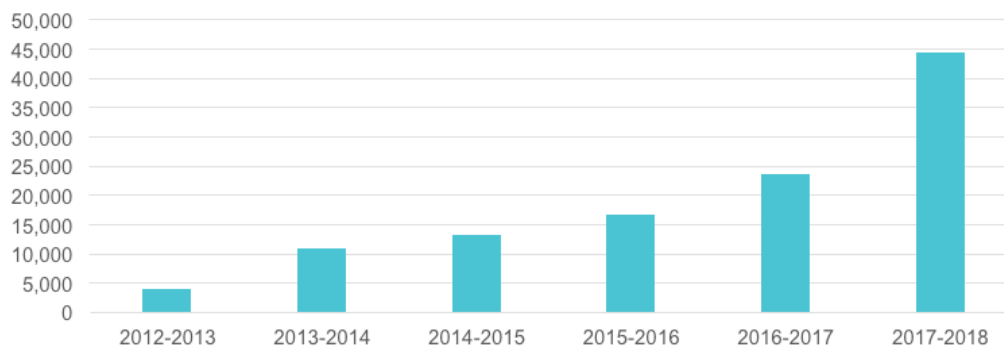


Figura 15. Rifles FX-05 fabricadas por Sedena 2012-2018.

Fuente: Sedena. Informes Anuales de Actividades 2012-2018.

El arma primaria para los elementos de la Semar es el fusil de asalto anfíbio Sig Sauer, modelo 516 y calibre 5.56.¹⁴⁹ En 2015, Estados Unidos autorizó a la empresa Sig Sauer vender a la Semar una cantidad prácticamente ilimitada de sus productos hasta 2024, incluso la venta de “kits” para ensamblar metralletas modelo MPX.¹⁵⁰ Además de las armas, la Sedena ha desarrollado y fabricado sus propios vehículos, desde los blindados DN V y DN XI, hasta el dron marca S4 Ehécatl (de la empresa privada Hydra Technologies, fundada por el gobierno de México).

Los vehículos producto de la industria militar en México también llegan a manos civiles, aunque la Sedena niega tener un registro de las ventas.¹⁵¹ Como resultado, hay fuerzas de policías estatales con vehículos blindados militares y hasta drones (operados por elementos militares), que no son equipos obsoletos del ejército, sino producto directo de la industria militar nacional.

¹⁴⁹ M. García y J. Quevedo, “México llega al Rimpac 2018 equipado con el Sig Sauer 5.56”, Infodefensa, 17 de julio de 2018, <https://bit.ly/2WPftVG>

¹⁵⁰ Stop US Arms to Mexico et al., *Gross human rights abuses*.

¹⁵¹ Sedena, Solicitud de acceso a la información con folio: 0000700024219.



Durante la guerra contra el narcotráfico, el Estado mexicano ha operado bajo la lógica de que es permitido y hasta necesario el armamento de fuerzas de seguridad a todos los niveles del gobierno, a veces con fondos federales como el Fortaseg, aun cuando existen preocupaciones por las capacidades y la actuación de muchas corporaciones. En este ámbito, la Sedena ocupa un papel preponderante como el distribuidor y árbitro de las armas utilizadas por fuerzas civiles, institución regulatoria y hasta como productor de armas y vehículos. Por lo tanto, se ha normalizado la presencia de material bélico en las zonas rurales y urbanas de México, con escaso debate y visibilidad de sus impactos.

Según la propuesta por el equipamiento de batallones de la Guardia Nacional, la nueva fuerza primaria de combate al narcotráfico mezclará el armamento militar a la disposición de la Sedena con armas menos letales y equipos antimotines.¹⁵² Su arma primaria es el FX-05 calibre 5.56, y su pistola de calibre 9 mm. Cada unidad también dispondrá de tres fusiles Barret calibre 0.50, capaz de penetrar vehículos blindados y hasta helicópteros a larga distancia, y ametralladoras. Además del equipo de protección balístico, tendrán la opción de equipo antimotín, bastones y agentes químicos. Se trata de una fuerza altamente letal pero equipada para una amplia variedad de funciones, y sus armas más letales son de fabricación nacional y no sujetas a controles internacionales.

ESTRATEGIA

Las cifras para el despliegue de personal militar y la cantidad de operaciones en que se encuentran son algunos de los indicadores más citados como evidencia de la militarización de la estrategia de seguridad pública en el país. No obstante, ambas cifras presentan problemas significativos para su empleo como variables individuales, aunque sí aportan al conocimiento general de la temática.

¹⁵² J. Medellín, "UAVs, lanzagranadas, fusiles Barret y escudos eléctricos para la Guardia Nacional de México", *Defensa.com*, 8 de marzo de 2019, <https://bit.ly/2W8JV0h>

Despliegue de personal

Aunque hubo una presencia fuerte de elementos de las fuerzas armadas desplegadas en tareas de seguridad pública antes de la presidencia de Calderón, durante su mandato se incrementó año con año hasta alcanzar en 2011 un máximo de 52,690 elementos de la Sedena y 7,405 de la Semar —22% del total de personal de las fuerzas armadas (Figura 16).

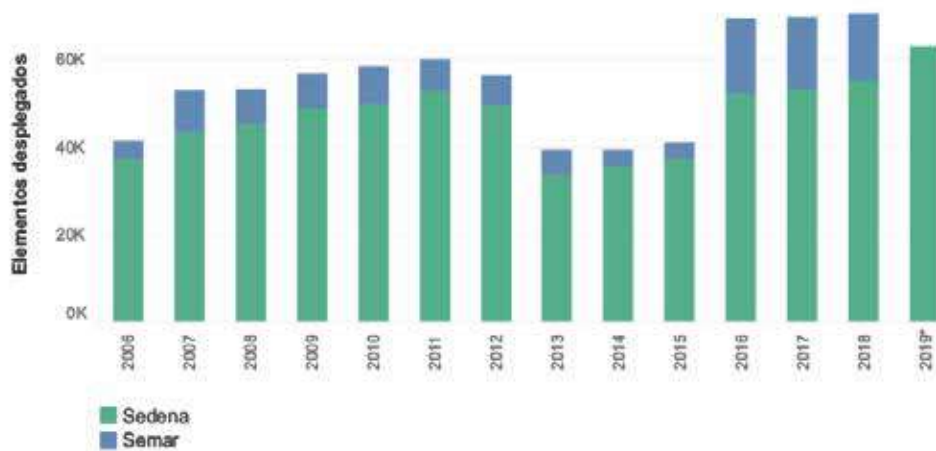


Figura 16. Elementos de las Fuerzas Armadas desplegadas en tareas de seguridad pública 2006-2019.

Fuente: Sedena, solicitud de acceso a la información con folio: 0000700043917; Semar, solicitud de acceso a la información con folio: 0001300122018. Datos de 2019, cubren solo Sedena hasta marzo.

Durante todo el mandato de Calderón, el número de personal militar desplegado en tareas de seguridad pública se mantuvo por arriba de la cantidad total de elementos de la Policía Federal, lo que indica un énfasis en el uso de las fuerzas militares sobre la utilización de la institución civil especializada en combate a la delincuencia organizada.

Aunque durante los primeros tres años del gobierno del presidente Peña Nieto disminuyeron los elementos militares desplegados en el país, existió un fuerte incremento a partir de 2016, lo que superaba la máxima cantidad de miembros de la Sedena desplegados por el presidente Calderón. En promedio, durante su mandato (diciembre de 2012-noviembre de 2018) hubo 30,000 elementos “desplegados para

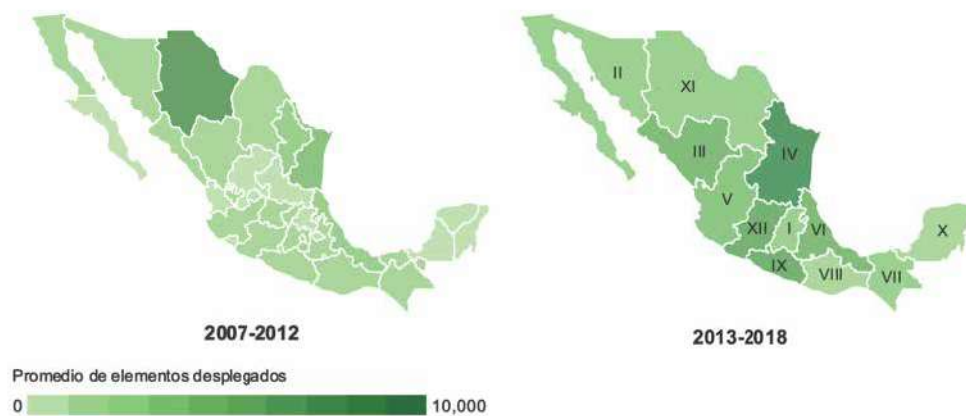


atender las exigencias de seguridad y prioridades del orden interno”, y 22,035 que realizaban actividades “en su propia jurisdicción tendientes a disminuir los índices delictivos de cada entidad”.¹⁵³

Por su parte, la unidad de transparencia de la Policía Federal negó publicar detalles acerca de los elementos desplegados, bajo el concepto de que la información indica el estado de fuerza de la policía, y que “al entregar la información solicitada se pone en riesgo la seguridad pública”.¹⁵⁴ No obstante, está claro que durante todos los años de la guerra contra el narcotráfico había más militares que miembros la Policía Federal desplegados en tareas de seguridad pública. Por ejemplo, en 2018 había 54,980 elementos de la Sedena y 15,597 de la Semar desplegados, mientras que el total de personal de la Policía Federal fue de 37,331 personas.

Distribución geográfica

Durante ambas administraciones, existió una presencia constante de elementos de la Sedena en toda la república (Mapa 1). En el sexenio de Peña Nieto, la Sedena sólo informó del despliegue por región militar, que varía en tamaño geográfico y cantidad de población. A pesar de la poca especificidad (nivel estatal o municipal) de este dato, se percibe una concentración de tropas en las zonas del noreste y el centro, y no tanto en las otras fronteras del país.



¹⁵³ Sedena, Memoria Documental: contribución a la seguridad interior del país; organización y adiestramiento del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos; Plan DN III-E; labor social; Identidad y desarrollo nacionales (MD-02) (2018), http://www.sedena.gob.mx/archivos/oflmyr/MD/M_D_CONTRIBUCION_SGD%20INTERIOR.pdf

¹⁵⁴ Policía Federal, Solicitud de información con folio: 0413100015419.

Mapa 1. Promedio de elementos de la Sedena desplegados por estado/Región militar durante los gobiernos de los presidentes Calderón y Peña Nieto.

Fuente: Sedena. Solicitud de acceso a la información con folio: 0000700043917.

En el sexenio de Peña Nieto hubo un incremento en las fuerzas desplegadas en todas las regiones militares, con la excepción de las dos regiones en que se encontraba la mayor cantidad de tropas —regiones IV (Nuevo León, Tamaulipas y San Luis Potosí) y XII (Michoacán, Guanajuato y Guerrero)—. Ocurrió una generalización de la presencia del ejército en todas las regiones de la república a través de un incremento en el estado de fuerza y una redistribución desde las regiones más importantes al inicio del sexenio. Sin embargo, en ninguna de ellas mejoraron las condiciones de violencia medidas por homicidios dolosos con arma de fuego y no existe una relación clara entre el despliegue militar y la tasa de homicidios en este nivel de análisis (Figura 17).

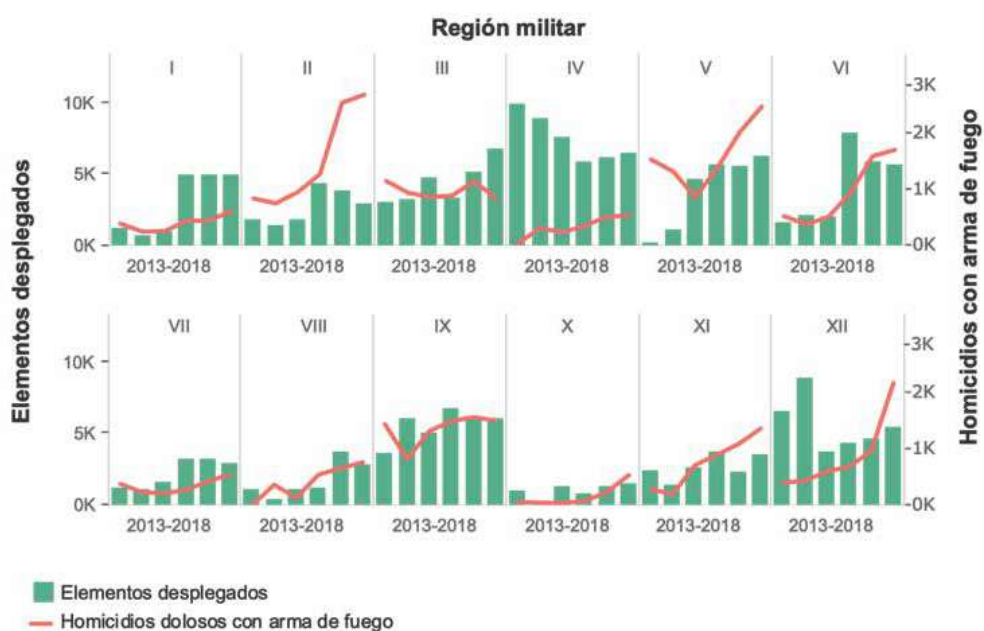


Figura 17. Elementos de la Sedena desplegados y homicidios dolosos con arma de fuego por región militar 2012-2016.

Fuente: Sedena. Solicitud de acceso a la información con folio: 0000700043917; SESNSP.



Mapa 2. Entidades federativas contempladas en las regiones militares.

Fuente: <https://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/regiones-militares>

Junto con el reforzamiento de la presencia de la Sedena en la segunda mitad del sexenio, la estrategia de Peña Nieto también se destacó por el uso de marinos en tareas de seguridad pública (Figura 18). Su despliegue en este tipo de tareas ocurrió no sólo en las áreas costeras del país, sino también en la Ciudad de México, Coahuila, Guanajuato, Estado de México y Nuevo León; 36% del despliegue de marinos en este periodo ocurrió en solo dos entidades: Veracruz y Ciudad de México (Mapa 3).

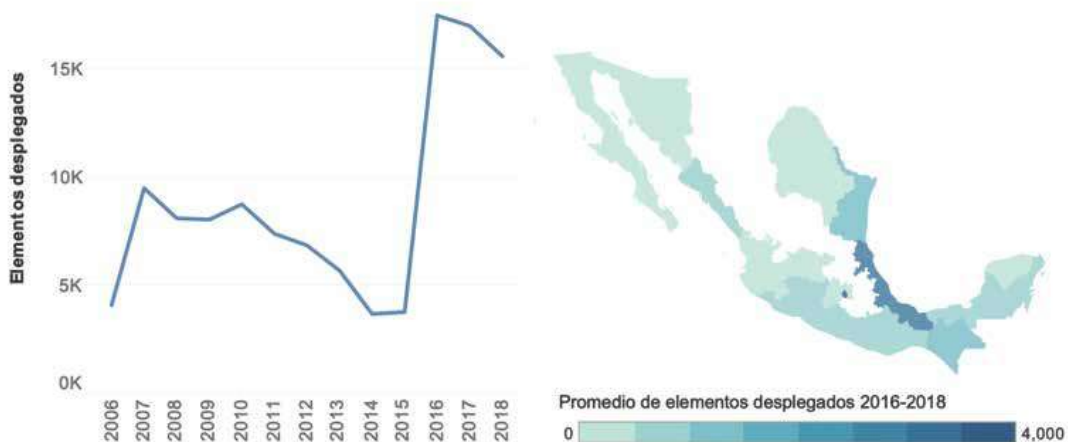


Figura 18. Promedio mensual de elementos de la Semar desplegados por año 2006-2017.

Mapa 3. Promedio de elementos de la Semar desplegados por estado 2016-2017.

Fuente: Semar. Solicitud de acceso a la información con folio: 0001300019517.

Como variable, la cifra de elementos desplegados sirve como un macroindicador del énfasis en el uso de las fuerzas militares en la estrategia de seguridad. Hay dos factores limitantes para su utilidad analítica.

En primer lugar, carece de precisión geográfica. A partir de 2013, la Sedena ya no informa del despliegue de su personal en las entidades federativas, sino en las regiones militares, un concepto estratégico particular de las Fuerzas Armadas de México, que concentra desde uno hasta cinco estados en una sola zona administrativa.¹⁵⁵ Por otro lado, la Semar tampoco informaba del despliegue de su personal a nivel estatal hasta 2016.

En segundo lugar, el concepto no proporciona información sobre el grado o tipo de actividades desempeñadas por las fuerzas armadas, el cual es el enfoque del presente análisis.

Operaciones y operativos

Otra cifra reportada con frecuencia es la del número de operaciones de seguridad pública desempeñadas por las Fuerzas Armadas. Los objetivos de las operaciones para reducir la violencia son los siguientes, siempre “coadyuvando con las autoridades civiles”:

- Reducir las redes operativas, logísticas y financieras de las organizaciones criminales con presencia en áreas urbanas y suburbanas.
- Mantener presencia en las áreas de alta incidencia delictiva con el fin de detener en flagrancia del delito a personas clave en la estructura de las organizaciones delincuenciales.
- Asegurar drogas, estupefacientes, armamento, vehículos, instalaciones y recursos diversos.
- Localización y ubicación de centros de acopio de drogas y armas, casas de seguridad y laboratorios clandestinos, revisión de hangares, bodegas, empresas de mensajería y paquetería, estaciones ferroviarias, terminales de autobuses y marítimas.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Sedena, Solicitud de información con folio: 0000700043917

¹⁵⁶ Sedena, Solicitud de información con folio: 0000700132916.



La unidad de transparencia de la Sedena ha reportado cifras muy variables en respuesta a las solicitudes de información sobre sus operaciones, un uso intercambiable de los conceptos de operaciones y operativos, y una variedad de categorías aplicadas (Tabla 6).

	“Operaciones contra el narcotráfico y la delincuencia organizada” (2014) ¹⁵⁷	“Operaciones para reducir la violencia en el país” (2016) ¹⁵⁸	“Operaciones para reducir la violencia” y “operaciones con tropas locales de cada región militar” (2017) ³	“Operaciones para reducir la violencia” (2018) ¹⁵⁹
Año				
2012	92	49	13 (4 y 9)	6
2013	14	10	20 (7 y 13)	12
2014		20	22 (9 y 13)	22
2015		20	26 (12 y 14)	39
2016		19	33 (14 y 19)	58
2017			26 (11 y 15)	83
2018				105

Tabla 6. Cantidad de operaciones de seguridad pública reportadas por la unidad de transparencia en la Sedena.

Al observar una baja importante en la cantidad de operaciones reportadas por la Sedena, analistas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Universidad Nacional Autónoma de México concluyeron: “Queda abierta la interrogante acerca de un posible cambio en la definición del término “operaciones” u otras razones que explicarían tan marcado descenso”. ¹⁶¹

¹⁵⁷ C. Silva, C. Pérez y R. Gutiérrez, “Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad”, *Perfiles Latinoamericanos* 25, n. 50 (2017), 331-359.

¹⁵⁸ Sedena, Solicitud de información con folio: 0000700132916.

¹⁵⁹ Sedena, Solicitud de información con folio: 0000700164317.

¹⁵⁰ Presidencia de la República de México, 6to Informe de Gobierno 2017-2018.

¹⁶¹ Silva *et al.*, “Índice de letalidad 2008-2014...”.

Por parte de la Semar, se reporta sólo una operación (Operación Inflexible, a escala nacional)¹⁶² para el periodo 2006-2018, pero un gran número de *operativos*.¹⁶³ Finalmente, respecto a las fuerzas de seguridad civil, la ASF encontró que la Policía Federal no cuenta con una definición institucional del concepto de operativo que permitirá distinguir entre actividades de prevención y disuasión, ni de los objetivos y la población atendida.¹⁶⁴

Puestos estratégicos y bases de operación mixtas

Más allá de las operaciones que involucran el despliegue de personal en tareas mixtas de seguridad desde las regiones militares, la otra parte de la presencia física de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública se ubica en una red de “puestos militares de seguridad” y “bases de operaciones mixtas”. Además de un indicador de presencia física y para el análisis de los resultados de la estrategia de seguridad, se pueden rastrear otras dos tendencias: la actuación independiente de las Fuerzas Armadas y la colaboración civil-militar.

Puestos militares de seguridad

Según informes de la Sedena, existen 75 puestos militares de seguridad con cuatro categorías. En algunos hay colaboración civil-militar y otros cuentan con la participación exclusiva de militares, los cuales representan la gran mayoría (73%). Por lo tanto, la iniciativa de los puestos militares de seguridad implica la extensiva interacción directa de fuerzas castrenses con la población civil sin la presencia de autoridades civiles a lo largo del país.

CATEGORÍA	FUERZAS INVOLUCRADAS	CANTIDAD
Estratégico	Todas las fuerzas militares y civiles	12
Estratégico móvil	Sólo personal militar	14
Estratégico regional	Sólo personal militar	41
Conjunto	Todas las fuerzas militares y civiles	8

¹⁶² Semar, Solicitud de información con folio: 0001300122018.

¹⁶³ Semar, Solicitud de información con folio: 0001300079717.

¹⁶⁴ ASF, Policía Federal: operativos para la prevención y disuasión del delito. Auditoría de Desempeño: 2017-5-04L00-07-0022-2018.



Tabla 7. Puestos militares de seguridad y concepto estratégico de intervención.

Fuente: Sedena. Memoria documental: despliegue de puestos estratégicos de seguridad: estratégicos, regionales y conjuntos.



Mapa 4. Ubicación y cantidad de puestos militares de seguridad.

Fuente: Sedena. Memoria documental: despliegue de puestos estratégicos de seguridad: estratégicos, regionales y conjuntos.

Si el concepto estratégico de puestos militares indica la actuación independiente de elementos de la Sedena en tareas de seguridad pública, el número de bases de operación mixtas (BOM) es una muestra de la estrategia de colaboración civil-militar. Desde 2012 a 2016, declinó la participación civil en las bases, mientras que hubo un incremento de militares y bases. En el periodo 2016-2017, cuando hubo un fuerte incremento en el despliegue de militares, también creció el número de BOM y la participación civil, hasta el periodo 2017-2018, cuando otra vez el concepto perdió importancia.

PeriodoC	antidad deBOM	Fuerzas participantes	
		Militares	Civiles/Otras
2012-2013	972	,173	2,280
2013-2014	141	2,8351	,265
2014-2015	128	2,613	1,321
2015-2016	142	3,3861	,332
2016-2017	180	4,715	2,151
2017-2018	125	2,9601	,741

Tabla 8. Bases de operaciones mixtas: fuerzas participantes y resultados.

Fuente: Sedena, Informes de actividades 2012-2018.

CAPACITACIÓN DE FUERZAS DE SEGURIDAD

Una de las críticas principales al involucramiento de las fuerzas militares en la seguridad es la interrogante de si cuentan con la formación adecuada para desempeñar estas tareas. En años recientes, en particular con el proyecto de la Guardia Nacional, el gobierno de México ha sido más propenso a argumentar que su fuerza militar recibe una capacitación adecuada para mantener la disciplina militar mientras prepara sus fuerzas civiles para un papel efectivo en tareas de seguridad interior.

Un ejemplo es la capacitación en materia de derechos humanos. Los reportes anuales publicados por la Sedena de 2008 a 2017 evidencian un promedio de 152,925 elementos capacitados en cursos y conferencias de derechos humanos, que para 2017 se definen como “videoconferencias”, más 24,345 capacitaciones en talleres móviles y 17,377 en cursos en línea.¹⁶⁵ Es difícil verificar de manera independiente el efecto de la capacitación en apoyo a la seguridad pública en la disciplina militar y el comportamiento de soldados en el campo, en comparación con los comportamientos adquiridos durante la intensiva formación militar; tampoco hay evidencia de que las Fuerzas Armadas evalúen el impacto de ésta en sus efectivos más allá del indicador de elementos implicados en recomendaciones de la CNDH, que debe ser un punto clave de las condiciones de su despliegue.

¹⁶⁵ C. Galindo, “Dictamen sobre la Guardia Nacional: capacitación en materia de derechos humanos” (Instituto Belisario Domínguez, 2019), <https://bit.ly/2FsHtZE>



Capacitación externa de las fuerzas de seguridad

Los enlaces internacionales entre fuerzas de seguridad son centrales en la formación de núcleos de policías de élite, tanto a nivel estatal como federal. Además de con Estados Unidos, México mantiene estrechas relaciones con la Gendarmería y Grupo RAID de Francia, Israel (que incluye un programa de becas para policías federales, estatales y municipales de México),¹⁶⁶ España, Alemania y Colombia (desde la Policía Nacional, que imparte cursos de combate al narcotráfico desarrollados por Estados Unidos).¹⁶⁷

En términos de escala, los diferentes programas de capacitación aplicados por Estados Unidos tienen un papel preponderante en el contexto de la Iniciativa Mérida. El Departamento de Estado publica una cuenta detallada de los cursos y las capacitaciones otorgados para evaluar la influencia estadounidense relacionada con la capacitación de militares para acciones de seguridad pública, así como de fuerzas civiles en tácticas y uso de equipamiento militar.

Sedena-Ejército

Entre 2007 y 2017, el ejército estadounidense otorgó capacitaciones con un valor total de 69 millones de dólares para casi 8,000 miembros de la Sedena bajo varios programas financiados por el Departamento del Estado en temas de interés nacional; principalmente aquellos relacionados con el terrorismo y narcotráfico, ambos asociados con la seguridad interior en México (Figura 19).

El programa más importante fue el “Section 1004”, en combate al narcotráfico, en este se incrementó año con año la cantidad de elementos de la Sedena capacitados durante la guerra contra el narcotráfico, con una breve reducción en 2013, lo que coincide con el inicio del mandato del presidente Peña Nieto y la reducción de elementos de la Sedena desplegados, para luego volver a incrementarse hasta alcanzar su punto más alto en 2016.

¹⁶⁶ D. Jiménez, “Israel entrena 50 efectivos mexicanos cada año”, *ContraLinea*, 3 de julio de 2012, <https://bit.ly/2LHrN9t>

¹⁶⁷ R. Croda, “Capacitación “made in USA” a mexicanos... en Colombia”, *Proceso*, 8 de octubre de 2011, <https://bit.ly/2ViLHr2>

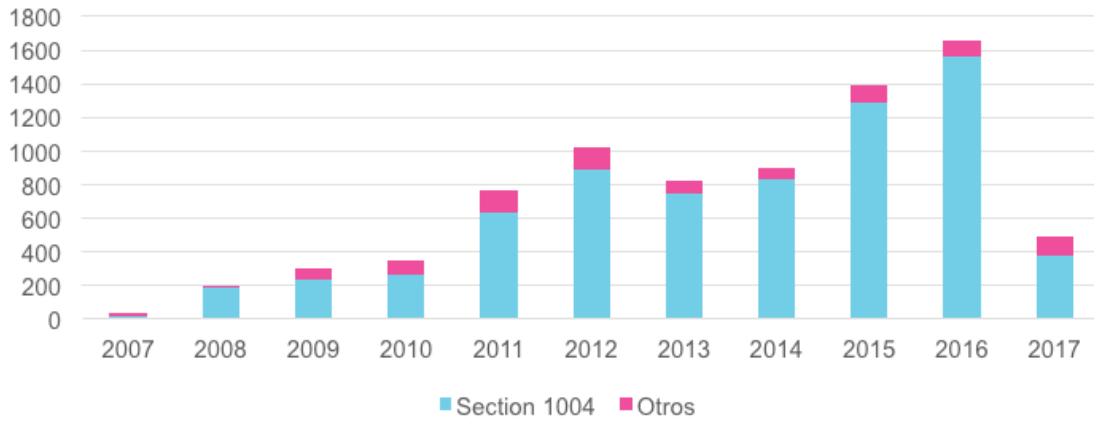


Figura 19. Elementos de la Sedena entrenados por programas de capacitación militares de Estados Unidos, años fiscales 2007-2017.

Al revisar los títulos de los cursos en la base de datos a través de palabras clave, se revelan algunos enfoques de la capacitación recibida por las fuerzas armadas (Tabla 9).

Tema	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Derechos humanos				8								
Inteligencia	1	3	5	4	97	129	170	46	108	178	41	1
Investigación		1	1	1			20		100	100		2
Operaciones		5	14	31	63	279	282	323	257	559	150	2
Relaciones civil-militares	10	10	8	12		21						
Terrorismo	5	30	24	43	32	26	27	6	1	4	5	4

Tabla 9. Elementos de la Sedena capacitados en tareas de seguridad interior según el tema principal del curso recibido, 2007-2018.



Relaciones civil-militares: hubo 42 cursos para 61 elementos de la Sedena en el tema de relaciones civil-militares, incluyendo el tema particular del terrorismo. La mayoría de los cursos se recibieron entre 2007 y 2010. Se trata de un curso de cinco días para oficiales de perfil medio-alto, y el tema principal es la cooperación inter-agencia entre fuerzas militares y civiles sobre la importancia de mantener el mando civil, aunque el currículo depende de las necesidades articuladas por el país que recibe. El curso es diseñado para facilitar que sus alumnos reciban capacitación en su propio país de manera independiente.

Terrorismo: hubo 128 cursos de este tema recibidos por 207 miembros del ejército del 2007 al 2018. La importancia relativa del tema de terrorismo, para un país que no ha enfrentado incidentes significativos, es sorprendente si no se toma en cuenta la relación entre narcotráfico y terrorismo en la doctrina estadounidense. Se observa la combinación de términos en el título del curso “Analista de Información contra Narco-terrorismo”, el cual se impartió en 11 ocasiones. La mayoría de los cursos de este tema son de corte estratégico o de inteligencia, aunque destacan 13 para operaciones especiales, impartidos para la misma cantidad de elementos.

Operaciones: se impartieron 138 cursos sobre el tema de operaciones para combatir el terrorismo y el narcotráfico a 1,965 elementos del ejército; incluye diez cursos sobre operaciones urbanas para 441 militares, todos entre 2012 y 2017, y tres específicamente de operaciones rurales, para 60 elementos en 2013.

Inteligencia: se recibieron 56 cursos sobre el tema de “Intel” a 783 elementos entre 2007 a 2018; el año más importante fue 2013, cuando se impartieron 12 cursos, debido a la actividad bajo el programa “Section 1004” contra-narcóticos. En el periodo 2011-2014, se capacitó a 419 elementos de la Sedena en actividades de inteligencia, específicamente para actividades de combate al narcotráfico; casi la mitad de ellos en 2013.

Investigación de delitos: 15 cursos que se podrían asociar con este tema. Entre 2008 y 2010, se capacitó a tres investigadores de la Policía Militar. Entre 2013 y 2016, se aleccionó a por lo menos 220 elementos

en investigación forense digital (no hay cifras para un curso dedicado a celulares). En 2014, hubo un curso sobre interrogatorios dirigido a un número no especificado de elementos, pero con un costo total de 139,000 dólares, y en 2015 un curso en entrevistas/interrogatorios para diez elementos con un costo de 23,890 dólares. También en 2015, se realizaron dos cursos sobre investigación y procesamiento de las escenas de crimen dirigidos a 20 elementos.

Derechos humanos: en 2010 se capacitó a ocho elementos de la Sedena como instructores de derechos humanos. Si bien este tema forma parte del contenido de varios de los cursos recibidos por las Fuerzas Armadas, es notable la poca cantidad de capacitaciones en comparación con otros contenidos.

Resumen: un análisis temático de los cursos recibidos por la Sedena desde Estados Unidos revela que, como parte del elevado número de capacitaciones en los años 2011 a 2016, hubo un intenso esfuerzo para preparar al ejército para llevar a cabo operaciones en poblaciones rurales y urbanas y desarrollar capacidades independientes de inteligencia e investigación. En cambio, no hubo cursos específicos sobre el tema de colaboración civil militar después de 2012, y muy pocos dedicados a derechos humanos durante todo el periodo en consideración.

Semar

En contraste con la Sedena, los elementos de la Semar recibieron poca capacitación desde Estados Unidos en los primeros años de la guerra contra el narcotráfico. No obstante, empezaron a recibirla con más frecuencia a partir del año fiscal 2011. En 2016, se registró un incremento enorme en la cantidad de elementos capacitados, superando los 4,513 elementos, que a la vez corresponde con el alza de elementos de la Semar desplegados en apoyo al narcotráfico en el mismo año. En total, se capacitó a 15,282 elementos de la Semar en el periodo 2007-2017, 91% de las capacitaciones fueron otorgadas dentro del programa “Section 1004” contra-narcóticos; Estados Unidos capacitó casi al doble de marinos que militares, principalmente en la guerra contra el narcotráfico.

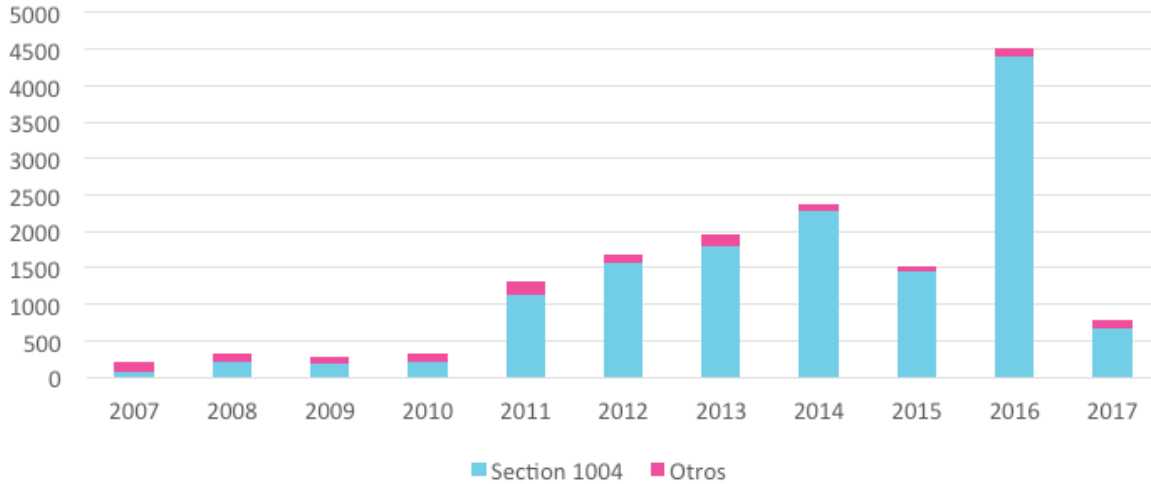


Figura 20. Elementos de la Semar egresados de programas de capacitación militares de Estados Unidos por programa, años fiscales 2007-2017.

De todos los cursos de capacitación, se destacan claramente los de “Unit Level Pre-Deployment Training” (capacitación previa al despliegue), impartidos durante los años 2012-2016, periodo en el cual representaban 40% del total de elementos capacitados. Entre 2014 y 2016, se instruyó a 1,793 elementos de la Semar, en específico para despliegue urbano; asimismo, en 2014 fueron capacitados 755 elementos para la frontera sur, mismo año en que se anunció el Plan Frontera Sur en respuesta a la crisis migratoria, y en 2016 se capacitó a 956 elementos para ser desplegados en áreas rurales. En 2017, se desplegó un promedio mensual de 17,000 miembros de la Semar en apoyo a la seguridad pública, mientras que en los años previos más de 5,000 elementos recibieron capacitación previa al despliegue directamente de Estados Unidos. Además, 25 elementos recibieron capacitación en operaciones en terreno selvático en 2014, 90 en operaciones urbanas en 2015, y 40 en operaciones rurales en 2017. En el caso de la Semar, se observa con claridad la influencia de Estados Unidos en la estrategia de seguridad.

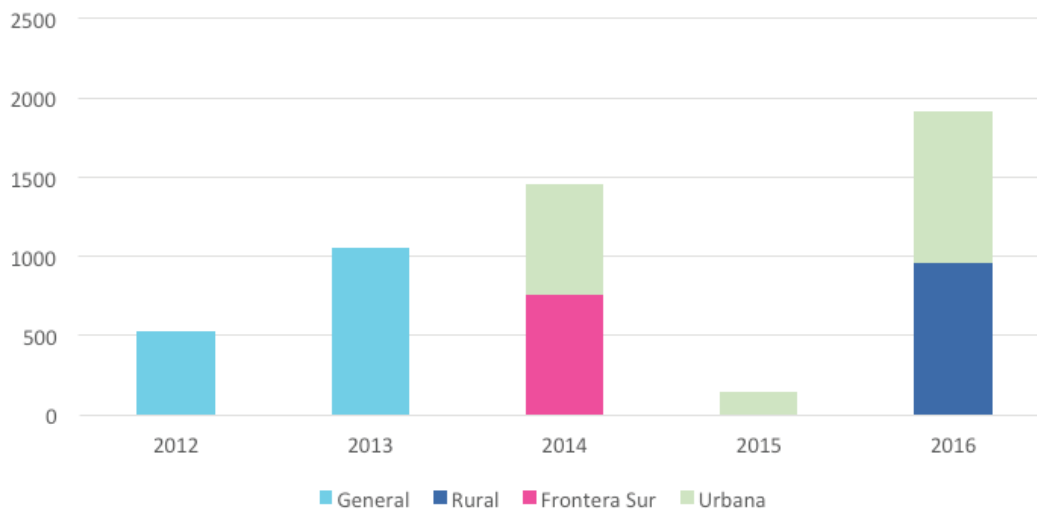


Figura 21. Elementos de la Semar que recibieron cursos de capacitación a nivel de unidad previa al despliegue 2012-2016 por el tema de capacitación.

En correspondencia con el despliegue de elementos de la Marina en apoyo a la seguridad pública, a partir de 2012 se empezó a dar capacitación en relaciones civil-militares: 21 en 2012, dos en 2013, cinco en 2015, y seis en 2016 y 2017. En términos de operaciones, 21 marinos recibieron capacitación en operaciones especiales, cinco en operaciones contra-narcóticos, 11 en operaciones conjuntas, 25 en operaciones de noche, 31 en operaciones psicológicas y 215 en operaciones de infantería y escolta vehicular, con un total de 488 elementos capacitados.

Fuerzas civiles

A partir de 2012, la Policía Federal empezó a recibir formación a cargo de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos; no hay registro de este tipo para los años fiscales 2007-2011. En el periodo 2012-2018, 796 elementos de la Policía Federal recibieron capacitación bajo este concepto. En 2013, fue bajo el programa de International Narcotics Control and Law Enforcement (INL), la gran mayoría en cursos de aviación y mantenimiento, en especial relacionados con los helicópteros *Blackhawk* UH-60.



A principios de 2014, pero en particular en los años 2015-2016, recibió capacitación bajo el programa contra-narcóticos “Section 1004”, en tácticas y planeación de operaciones (91), uso de armas (60), así como dos cursos de combate cuerpo a cuerpo y operaciones urbanas (31). De 2016 a 2018, también recibió instrucción bajo el programa de Control de Narcóticos y Fuerzas de Orden Internacional (INCLE), otra vez con un enfoque en la operación y el mantenimiento de helicópteros *Blackhawk*. De todas las personas capacitadas bajo programas de formación militar de Estados Unidos, 35% recibió cursos asociados con la aviación, incluyendo 47 pilotos de helicópteros *Blackhawk* (excluyendo cursos de renovación de estudios). La SSP y la PGR también obtuvieron capacitación en aviación e, incluso, 29 pilotos *Blackhawk* pertenecientes a la SSP.

ACTIVIDADES ENFOCADAS EN EL USO DE FUERZA

Si el análisis de la militarización de la seguridad pública se enfoca en medir el uso de fuerza como respuesta a la inseguridad ciudadana, es notable que las Fuerzas Armadas y las administraciones de Calderón y Peña Nieto también emplearon datos para el uso de ésta como insignias de su éxito: detenciones, aseguramientos y erradicaciones de plantíos ilícitos.

En este apartado se considera la actividad de las fuerzas de seguridad en términos de uso de la fuerza, agregando el concepto de *enfrentamientos* que implica las interacciones violentas que ocurren entre civiles y las fuerzas de seguridad.

Un obstáculo importante para el análisis del uso de la fuerza en la estrategia de seguridad es que a partir de abril de 2014 la Sedena, a diferencia de la Policía Federal y la Semar, desmiente la existencia de información sobre los resultados de los enfrentamientos que sostiene, en particular la cantidad de civiles que fallecieron como resultado directo de su actuación. La gran mayoría de civiles que muere en enfrentamientos con las Fuerzas Armadas es clasificada como “presuntos

delincuentes”, luego de lo cual casi nunca hay una investigación civil de los hechos. Aun cuando las Fuerzas Armadas reportan información sobre el impacto de sus actividades, el control sobre los hechos permitido a éstas posibilita el empleo de fuerza letal por parte del Estado sin controles civiles.

La Sedena ha sido fuertemente criticada por no hacer público cuántos civiles mueren a manos de sus elementos, de manera destacada por el mismo INAI que, en marzo de 2019, resolvió no sólo que ésta tiene la obligación de informar sobre este dato por vía de transparencia, sino que también, dada la información que en ocasiones da a conocer el Ejército, es posible inferir que nunca deja de recopilar la información.¹⁶⁸

En adición a la información reportada por la Sedena hasta abril de 2014, al comienzo del sexenio de Peña Nieto, investigadores del CIDE recibieron un archivo filtrado que contenía datos sobre todos los encuentros violentos entre fuerzas de seguridad y presuntos delincuentes entre diciembre de 2006 y noviembre de 2011. Los datos, comprobados por los investigadores, representan un catálogo de referencia para un tema en donde no hay transparencia alguna. La investigación hemerográfica es otra fuente de información: para los años 2008-2014, investigadores del CIDE identificaron 1,755 civiles fallecidos en enfrentamientos con la Sedena, 523 con la Policía Federal y 320 con la Marina.¹⁶⁹

Enfrentamientos

Un claro indicativo del papel predominante de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública durante el periodo 2006-2018 es el número de enfrentamientos en que las diferentes fuerzas están involucradas. Esta cifra es un producto del nivel de actividad de las Fuerzas Armadas y las tácticas (por ejemplo, patrullajes) que dan raíz al enfrentamiento, así como el nivel de actividad y tácticas utilizadas por delincuentes.

La participación de las Fuerzas Armadas en enfrentamientos es producto directo de su modelo operativo: mantener una presencia preventiva a través de patrullas y puestos de seguridad y detener a los civiles en flagrancia, participando en actividades delictivas. Éstas sostienen

¹⁶⁸ Inai, Respuesta al recurso de revisión con folio: RRA 0266/19 (2019).

¹⁶⁹ Silva *et al.*, “Índice de letalidad 2008-2014...”.



que, en casi la totalidad de los casos, los enfrentamientos son provocados por presuntos delincuentes; una situación contraria implicaría un probable abuso de fuerza por sus elementos. Debido a esta situación, es imposible verificar la cantidad de enfrentamientos producto de la agresión por parte de las Fuerzas Armadas ya que, salvo en casos excepcionales que resultan de una investigación periodística o por recomendaciones de la CNDH, el discurso oficial se replica en las notas de prensa: “las personas abrieron fuego contra las tropas, quienes repelieron la agresión”.¹⁷⁰

Información proporcionada por la Sedena, la Semar y la Policía Federal para el periodo 2007-2018 indica que la gran mayoría de los 4,250 enfrentamientos entre fuerzas federales y presuntos delincuentes durante los sexenios de Calderón y Peña Nieto fueron protagonizados por la Sedena (75%), seguidos por la Policía Federal (18%) y la Semar (7%). Los años más activos para la Sedena fueron de 2009 a 2014 (Figura 22). Mientras que bajó sustancialmente la cantidad de enfrentamientos en que se involucraba la Sedena entre los dos sexenios (de 2,744 a 1,506), la actividad de la Policía Federal se mantuvo casi constante (555 a 475) y la Marina casi dobló su actividad (129 a 248 enfrentamientos sostenidos). La baja en este ámbito es a pesar de que había menos elementos desplegados.

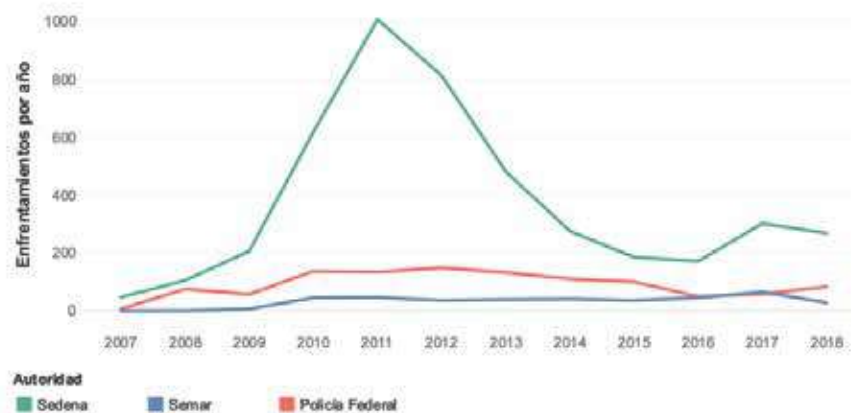


Figura 22. Enfrentamientos sostenidos por fuerzas de seguridad 2007-2011.

Fuente: Solicitudes de información Sedena 0000700233818, Semar 0001300122118. Policía Federal: 0413100000119.

¹⁷⁰ Redacción, “Confirma Sedena la muerte de 22 ‘agresores’ tras enfrentamientos con militares”, *Animal Político*, 1 de julio de 2014,

<https://bit.ly/2VEp9G8>

Las cifras reportadas muestran que hubo un incremento importante en los enfrentamientos sostenidos por las Fuerzas Armadas, principalmente la Sedena, en los años 2009 y 2011, que no corresponde con un incremento igualmente marcado en la cantidad de elementos militares desplegados. Aunque hubo un particular descenso en enfrentamientos en los años 2013 a 2018, la máxima cantidad de ellos ocurrió en julio de 2011, lo cual pone en duda la hipótesis de que esta baja fue relacionada con la transición política y por un cambio de actividad por parte de los grupos delictivos (Figura 23).

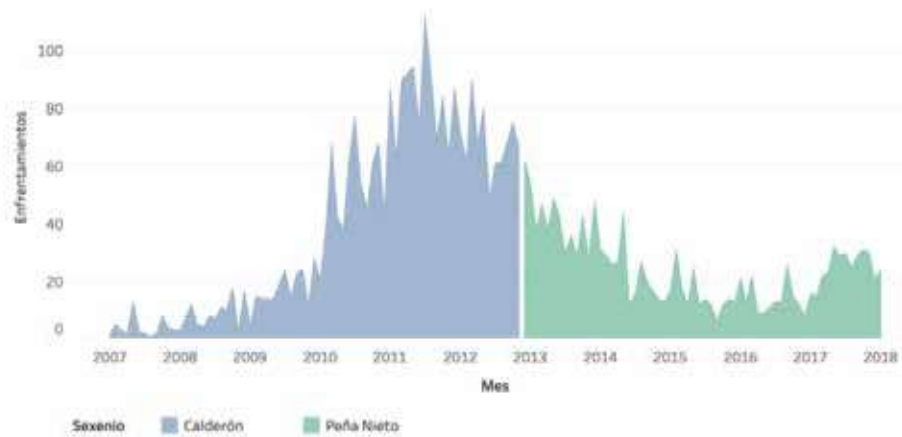
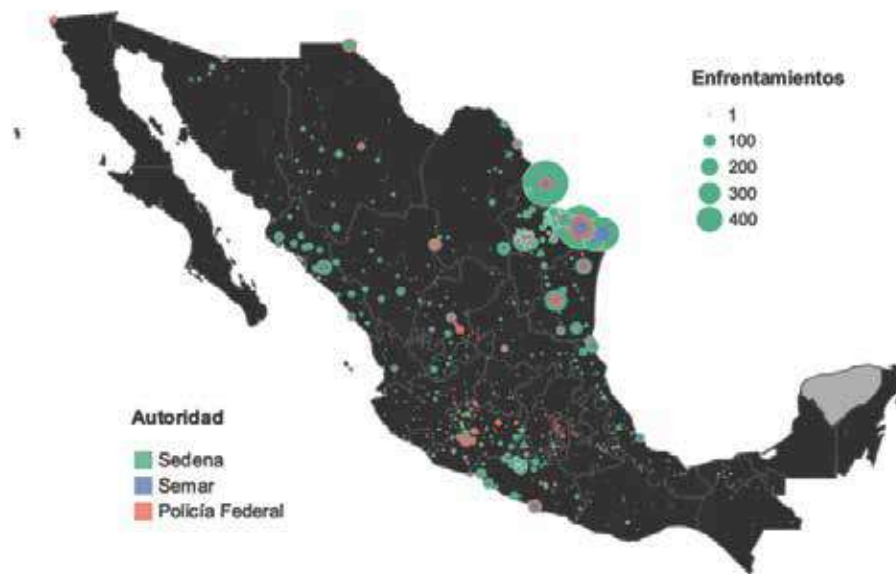


Figura 23. Enfrentamientos entre las Fuerzas Armadas y presuntos delincuentes, serie mensual 2007-2018.

Distribución geográfica

Durante los sexenios de Calderón y Peña Nieto, el Ejército estuvo involucrado en enfrentamientos en casi 24% de los 2,463 municipios del país, el doble de la distribución geográfica de los enfrentamientos que ha sostenido la Policía Federal (12%). Fue más extensa la distribución bajo Calderón (20%) que con Peña Nieto (12%), lo cual se explica por el hecho de que la Sedena sostuvo 45% menos enfrentamientos en el segundo sexenio de guerra contra el narcotráfico. Los enfrentamientos tendieron a ocurrir en zonas más pobladas, ya que 51% de la población vive en un municipio en donde aconteció un enfrentamiento con las Fuerzas Armadas (INEGI).



Mapa 5. Enfrentamientos entre fuerzas federales y presuntos delincuentes (a nivel cabecera municipal) diciembre 2006-diciembre 2018. Es posible que haya una duplicación de eventos en que participaron más de una fuerza.

Además de mostrar la extensión del ejército en actividades a lo largo del país, hay una gran concentración de enfrentamientos en municipios de Tamaulipas y Nuevo León durante ambos sexenios: 50% de los combates con el ejército ocurrieron en sólo 23 municipios, todos en los estados de Coahuila, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas.

Si nos enfocamos en los enfrentamientos sostenidos por todas las fuerzas federales en los seis estados, se percibe una relación entre la cantidad de éstos y el número de homicidios mensuales (Figura 24). Una gran excepción es el caso de Tamaulipas; entre julio de 2012 y diciembre de 2013, cuando al parecer se mantuvo una alta cantidad de enfrentamientos cada mes y una tasa relativamente baja de homicidios con arma de fuego. No obstante, este caso se puede explicar por el gran pico en el número de homicidios registrados como “otros” en la metodología anterior de la SESNSP de 2010 a 2014 (la nueva metodología, con más categorías delictivas, entró en vigor en 2015) (Figura 25).

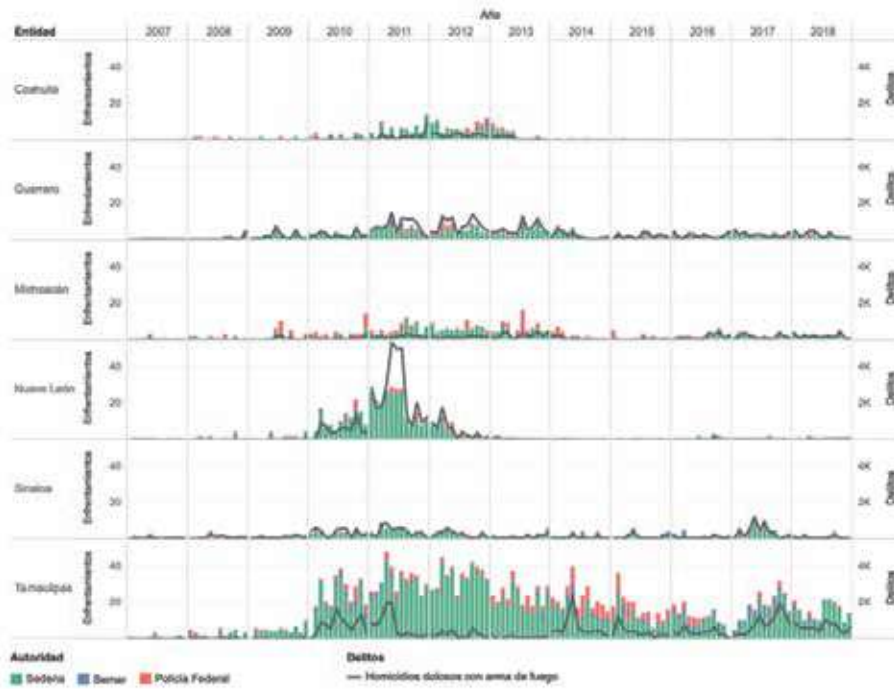


Figura 24. Enfrentamientos con presuntos delincuentes y homicidios dolosos con arma de fuego. Serie mensual 2007-2018.

Fuente: SESNSP, Policía Federal, Sedena y Semar.

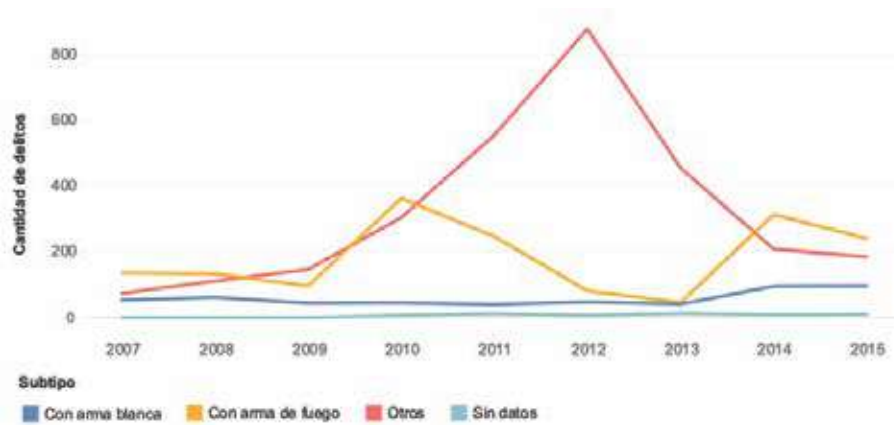


Figura 25. Homicidios dolosos en el estado de Tamaulipas, 2007-2015.

Fuente: SESNSP.

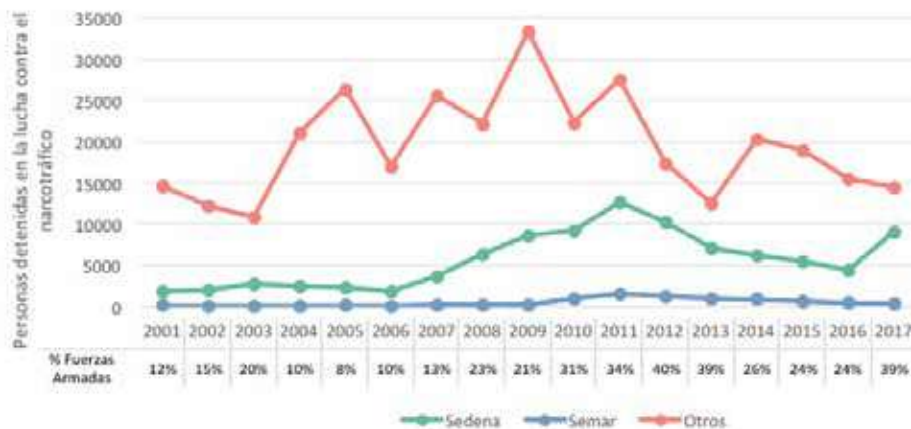


Aún si se toman en cuenta las inconsistencias y la falta de metodología pública de la información recopilada por el SESNSP,¹⁷¹ la tasa de homicidios no evidencia que la presencia de fuerzas militares (elementos desplegados) en acciones preventivas haya disuadido la violencia.

Lejos de disminuir la violencia, estudios a escala municipal han encontrado que un enfrentamiento con policías incrementa la tasa de homicidios por 6% durante los siguientes tres meses, con las fuerzas armadas por 8% y con elementos de la Sedena, específicamente, 9%.¹⁷²

Detenciones

El número de detenciones realizadas por diferentes fuerzas en el marco del combate al narcotráfico fue reportado en el Sexto Informe de Gobierno de Peña Nieto.¹⁷³ Las cifras muestran que, a pesar del papel central de las Fuerzas Armadas durante este tiempo, la mayoría de las detenciones fueron hechas por fuerzas civiles (Figura 26). Lo anterior no implica necesariamente que las fuerzas civiles son más eficaces y activas en la detención de narcotraficantes, ya que no queda claro cuántas detenciones se llevaron a cabo a través de operativos conjuntos en que la fuerza civil se encarga de presentar los detenidos al Ministerio Público.



¹⁷¹ C. Galindo, *Prohibición de drogas y combate frontal al narcotráfico*. Temas Estratégicos no. 37 (México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2016).

¹⁷² L. Atuesta, "Las cuentas de la militarización", *Nexos*, 1 de marzo de 2017, <https://bit.ly/2AOWGAZ>

¹⁷³ Los delitos contemplados incluyen posesión y tráfico de drogas y armas, violaciones a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; delincuencia organizada; crímenes relacionados con el control de químicos y sustancias precursoras, y el robo de hidrocarburos, entre otros.

Figura 26. *Personas detenidas en la lucha contra el narcotráfico: esfuerzo nacional comparado con datos reportados por la Sedena y Semar.*

Fuente: Gobierno de México. Sexto Informe de Gobierno 2017-2018. Anexo estadístico.

La cantidad de detenciones realizadas por diferentes fuerzas dentro de la campaña contra el narcotráfico refleja varios factores posibles: su nivel de actividad, las actividades realizadas, la coordinación entre fuerzas y el uso de inteligencia, y la actividad de grupos delictivos.

Las Fuerzas Armadas

En respuesta a solicitudes de transparencia, entre 2006 y 2018 la Sedena reporta haber detenido a más de 90,000 personas, mientras que la Semar más de 8,000 (Figura 27). La información sobre personas detenidas proporcionada por la unidad de transparencia de la Sedena corresponde mejor con la información reportada en el Sexto Informe de Gobierno que las cifras de la Semar, posiblemente debido a las definiciones empleadas en cada solicitud. Con un pico en 2011, las Fuerzas Armadas detuvieron cada año menos personas hasta 2017, tendencia similar a la reducción de enfrentamientos pero acompañada del aumento de elementos desplegados.

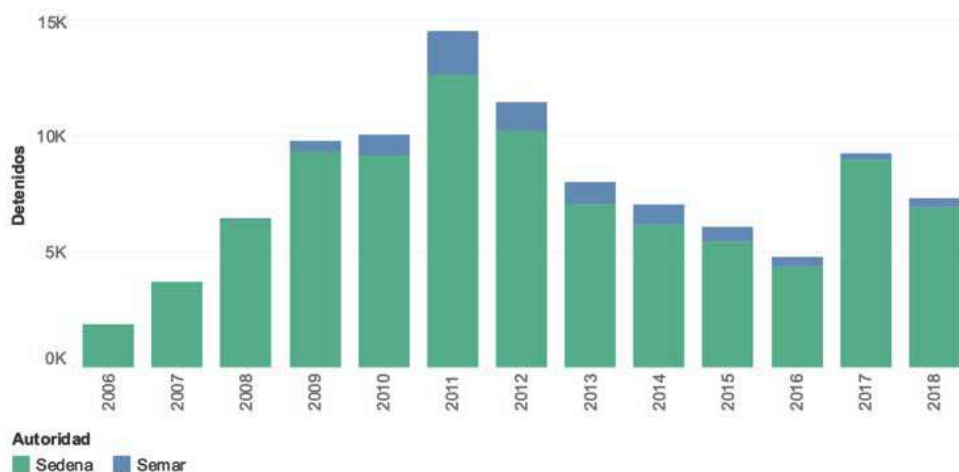


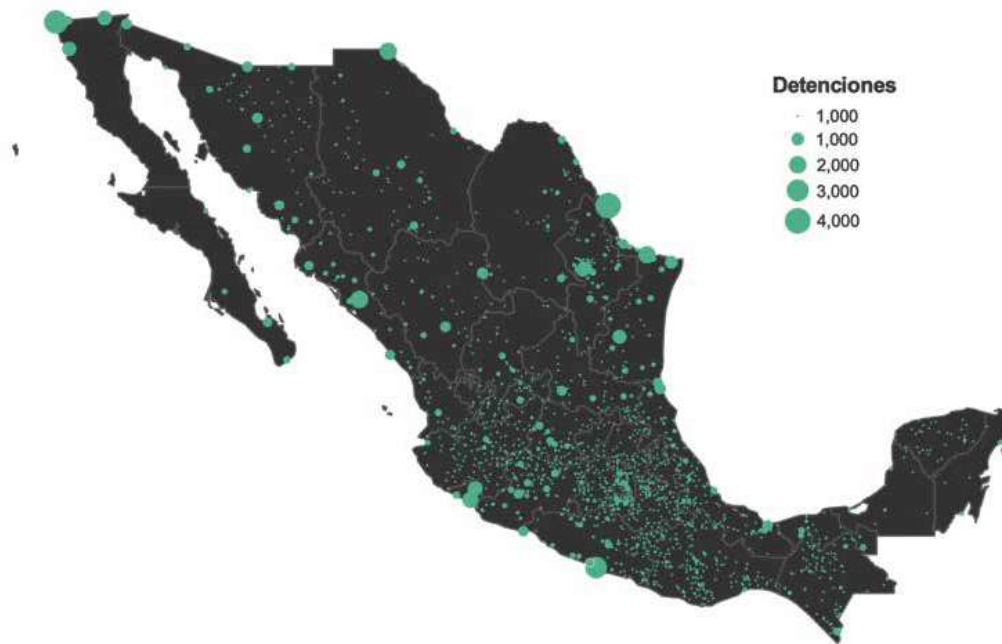
Figura 27. Detenciones realizadas por las Fuerzas Armadas 2006-2018.

Fuentes: Solicitudes de información Sedena 0000700233918 y Semar 0001300122218.



Ambas unidades de transparencia declaran que las Fuerzas Armadas sólo realizan detenciones en casos de flagrancia o durante sus actividades de reducción de violencia, así como por delitos de violación a la Ley Federal de Armas. Además, especifica que bajo la suposición de que todos los detenidos son inmediatamente entregados a las autoridades ministeriales, la Sedena no toma registros de los datos particulares, las condiciones de la detención ni de la condición médica de los detenidos.¹⁷⁴ En contraste, la Semar tampoco registra las condiciones de detención y la condición médica de los detenidos, pero en muchos casos sí cuenta con su información biográfica.

Al igual que los enfrentamientos, la Sedena ha detenido civiles a lo largo de toda la república, sobre todo en ciertos estados como Guerrero, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas (Mapa 6).



Mapa 6. Detenciones por la Sedena por lugar (cabeza municipal) de su detención, 2006-2018.

Fuente: solicitud de información Sedena 0000700233918.

¹⁷⁴ Sedena, Solicitud de acceso a la información con folio: Sedena 0000700233918 (2019).

La Semar ha detenido personas en casi todo el país, no sólo en las zonas costeras. No obstante, la gran mayoría de sus detenciones ocurrieron en los estados de Veracruz y Tamaulipas. Las regiones con más detenciones son en las que había más elementos desplegados, con la excepción de la Ciudad de México, donde sólo ha realizado 30 detenciones a pesar de mantener casi 3,000 elementos desplegados; esto podría ser una muestra de mayor colaboración con fuerzas civiles en la capital (Mapa 7).



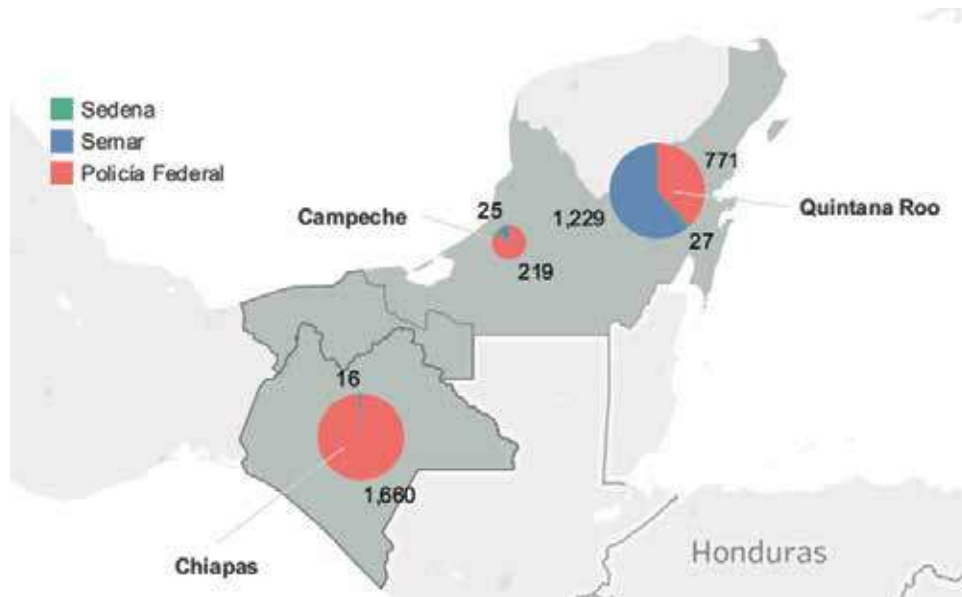
Mapa 7. Detenciones por la Semar a nivel estatal, 2008-2018.

Fuente: elaboración propia con base de solicitud de información: Semar 0001300122218.

Se pueden identificar algunas diferencias entre la distribución geográfica de los enfrentamientos y las detenciones. Por ejemplo, 4.8% de las detenciones (4,438) realizadas por la Sedena y 8.2% (664) por la Semar entre 2006 y 2018, ocurrieron en la zona Frontera Sur (Campeche, Chiapas, Quintana Roo y Tabasco), a pesar de que las Fuerzas Armadas sólo



participaron en 28 enfrentamientos en estas entidades (0.6%) (Mapa). En el caso de la Sedena, el alto número de detenciones no violentas no parece estar inmediatamente relacionada con una campaña de restricción de migración en la zona fronteriza —el Instituto Nacional de Migración (INM) sólo reporta 44 migrantes entregados por el Ejército en el mismo periodo—. A pesar de haber recibido capacitación especializada en el marco del Plan Frontera Sur a partir de 2014, la Marina sólo ha entregado a migrantes al INM en números considerables en Quintana Roo, y la mayoría (casi dos tercios) ocurrieron entre 2006 y 2008.



Mapa 8. Migrantes presentados ante el INM en la zona Frontera Sur por la autoridad que los detuvo, 2006-2018.

Fuente: INM. Solicitud de información con folio 04111000148018.

Entre las posibles razones por el patrón de actividad de las Fuerzas Armadas en la frontera sur, encontramos que el narcotráfico no ha provocado el tipo de violencia asociada con el control del territorio y las zonas pobladas en el sur del país. Como se identificó en el capítulo an-

terior, hay que considerar otros roles de las Fuerzas Armadas: defensa fronteriza, control del territorio y protección a instalaciones o proyectos económicos importantes.

Los impactos de la detención

Podemos encontrar información fidedigna de la gran cantidad de personas detenidas por las Fuerzas Armadas en la población encarcelada. Según la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (Enpol), llevada a cabo por el INEGI, en 2016, el 6.9% de las personas encarceladas fue detenida por la Sedena y la Semar (Figura 28).

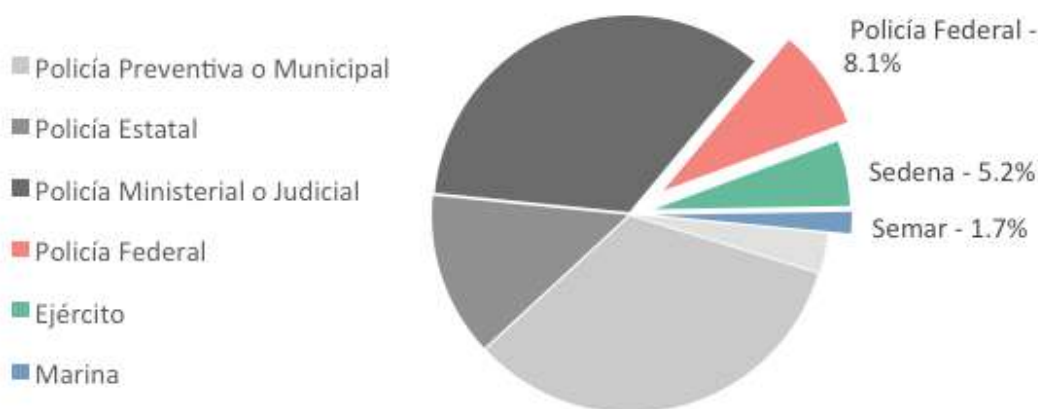


Figura 28. Población encarcelada en México según autoridad de arresto (2016).

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (Enpol, 2016).

A pesar de la cantidad de detenciones inferidas a partir de la Enpol, las Fuerzas Armadas aseguran que no toman un registro detallado de las personas que detienen, el tiempo en que están en manos militares, o las revisiones médicas que llevan a cabo. Según sus unidades de transparencia, todas las personas detenidas son presentadas de inmediato al Ministerio Público.

La Enpol ofrece una evidencia alternativa. Según el análisis de Data Cívica, sólo 3% de las detenciones del Ejército y 3.6% de la Semar se

llevaron a cabo bajo orden de aprehensión. No obstante, únicamente 22.8% de las detenciones de la Sedena y 26.1% de la Semar fueron por delitos en flagrancia, hecho que los autores interpretan como posible indicio del uso de fuerza arbitraria al momento de la detención; además, entre las causas de arresto están delitos no asociados con la lucha antinarcótica.¹⁷⁵

Después del arresto, 24.5% de los detenidos por la Sedena reportaron que fueron llevados a la zona militar, casi igual que el 24.7% que son llevados directamente al Ministerio Público (las cifras para la Semar fueron de 17.7% y 21.6%, respectivamente). Aunque todas las autoridades cometen a menudo violaciones al debido proceso y maltrato, las Fuerzas Armadas son las que con mayor frecuencia someten a tortura a las y los detenidos. Destacan las violaciones por elementos de la Marina, donde 41% de las mujeres y 5% de los hombres reportaron que fueron violados, comparado con 21% y 5%, respectivamente, para el ejército.

Aunado a la falta de transparencia y a los procesos administrativos para asegurar el debido proceso en el momento de la detención, que hace más probable la comisión de abusos de los derechos de los detenidos, la Enpol fue de las primeras encuestas del INEGI canceladas por falta de recursos, bajo el programa de austeridad del presidente López Obrador, en comparación, se ha aumentado el presupuesto para que las fuerzas militares desempeñen más tareas de seguridad pública.¹⁷⁶ Cabe señalar todavía se está por definir la eventual implementación de una ley de registro de detenciones que podría rectificar el vacío procedimental.

Aseguramientos

Junto con las detenciones, los aseguramientos de narcóticos, armas y dinero han sido indicadores importantes en la autoevaluación del desempeño del gobierno y la información publicada sobre las operaciones desde el inicio de la guerra contra el narcotráfico. Los posibles factores detrás de las cifras de aseguramientos incluyen el nivel de actividad de las Fuerzas Armadas, las tácticas, la coordinación interinstitucional y el uso de inteli-

¹⁷⁵ C. Torreblanca y E. Vela Barba. "¿Qué podemos esperar de la Guardia Nacional?", *Animal Político*, 16 de enero de 2019, <https://bit.ly/2CoNzan>

¹⁷⁶ A. García, "Pese a política de austeridad, Inegi contará con más recursos para el censo 2020 que hace 10 años", *El Economista*, 30 de enero de 2019, <https://bit.ly/2Wv6Ksc>

gencia, así como el flujo de materiales asociados con el comercio ilícito.

Entre todos los materiales ilícitos asegurados por las fuerzas de seguridad, el aseguramiento de armas es el más relevante para el análisis de la seguridad pública, ya que la presencia de armas ilícitas influye directamente en la violencia experimentada por la población. Durante la guerra contra el narcotráfico, las Fuerzas Armadas fueron responsables del 77% de los decomisos de armas (Figura 29).

Desde 2007 a 2014, la tendencia de armas aseguradas siguió la de la tasa de homicidios con arma de fuego, subiendo hasta 2011 y bajando hasta 2014.

En 2015, se registró un cambio: la tasa de homicidios con armas de fuego se agudizó hasta niveles nunca antes vistos en la época moderna: en 2018 fueron asesinados a 18,149 personas con estas, 69% de todos los homicidios dolosos en el año. A pesar de incrementar la cantidad de elementos desplegados en el país, las Fuerzas Armadas no han podido decomisar armas en las mismas cantidades como durante el sexenio de Calderón. En lo que se refiere a las fuerzas civiles, se observa que entre 2001 y 2006 se decomisaron 26,600 armas, mientras que entre 2012 y 2017 fueron 20,000.

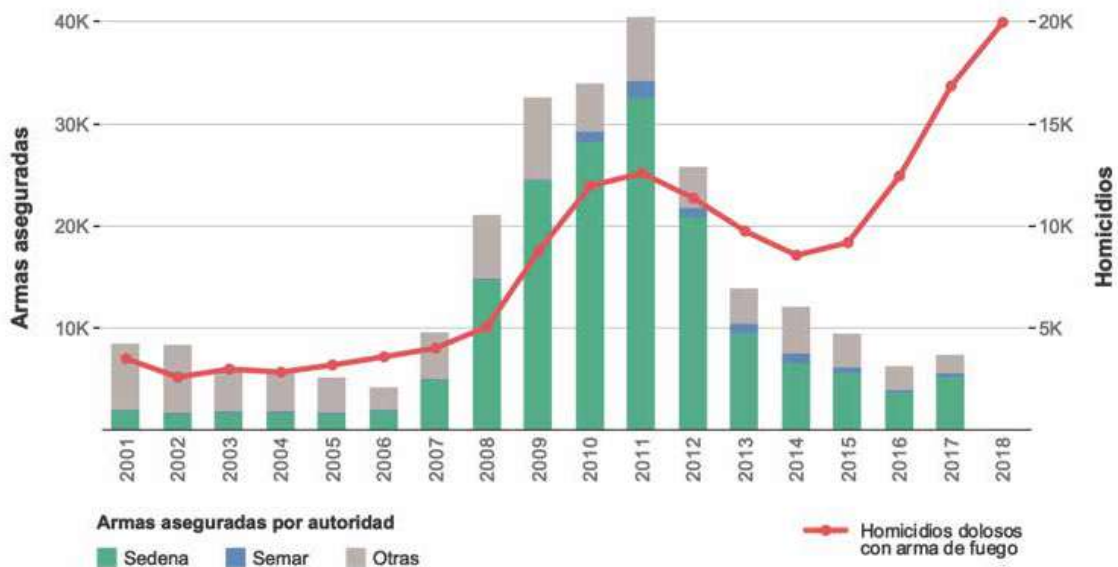


Figura 29. Aseguramientos por las Fuerzas Armadas y otras autoridades 2001-2017.

Fuente: Sexto Informe de Gobierno 2017-2018. Anexo estadístico.



Erradicación de plantíos ilícitos

Al comienzo del mandato de Calderón se firmó un acuerdo de colaboración entre la PGR y la Sedena para que los equipos y las aeronaves de erradicación química de cultivos ilícitos quedaran en manos castrenses, finalmente en agosto 2008 se reformó la Ley Orgánica de la PGR para tal efecto.¹⁷⁷

No obstante, los datos reportados por la Presidencia en 2018, con base en la información aportada por la PGR: la Sedena y la Semar indican que las Fuerzas Armadas ya realizaban 82% de las erradicaciones (en hectáreas) durante los años 2001-2006. Asimismo, después del cambio, éstas ya llevaban a cabo casi la totalidad de erradicaciones de plantíos, pero el resultado fue una disminución en la cantidad de plantíos erradicados (Figura 30).

En 2010, técnicos empleados por la Sedena denunciaron que la institución no había tomado posesión efectiva de su nuevo cargo, al concentrar sus actividades en la zona norte y hacer poco uso de los equipos de la PGR.¹⁷⁸

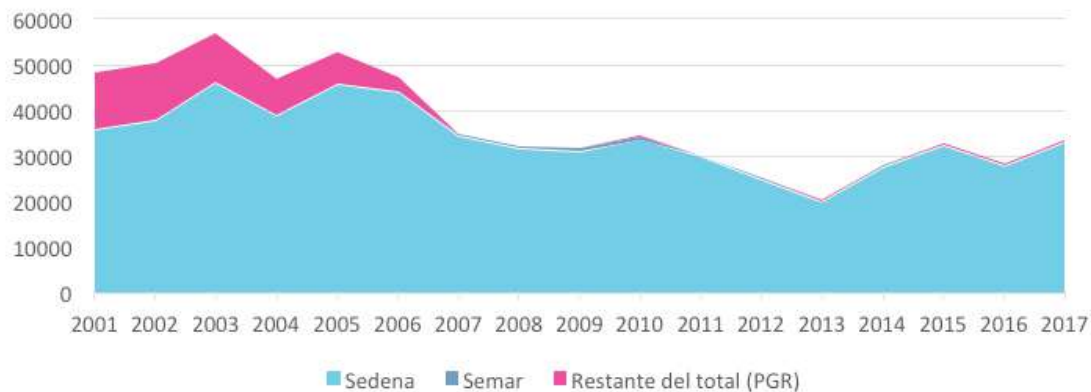


Figura 30. Hectáreas de plantíos de marihuana y amapola erradicados reportados por la Sedena, Semar y PGR (total de los esfuerzos de la nación).

Fuente: Presidencia de la República de México. 6to Informe de Gobierno 2017-2018.

¹⁷⁷ E. Gudiño-Chong, *De las políticas públicas a las políticas castrenses en la erradicación de cultivos ilícitos en México, 1994-2015*. Trabajo de fin de grado, Maestría en Política y Gestión Pública (Tlaquepaque: ITESO, 2016).

¹⁷⁸ G. Castillo, "Usa Sedena sólo 8 de 50 helicópteros que la PGR le dio para erradicar cultivos ilícitos", *La Jornada*, 12 de septiembre de 2010, <https://bit.ly/2JAeSn4>

La baja en materia de destrucción de cultivos ilícitos, que es una disminución en la actividad enfocada en el uso de la fuerza, se debe analizar en el contexto de la casi total ausencia de programas alternativos de cultivo, y el fracaso de la campaña de erradicación como medida de control.

El reporte de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) sobre la producción de la amapola en México estima que había 25,200 hectáreas bajo producción entre julio de 2015 y julio de 2016, cifra que aumentó 21% al pasar a 30,600 hectáreas durante el año siguiente a pesar de que en 2016 y 2017 la PGR reportó la erradicación de 22,437 hectáreas y 28,916.6 hectáreas, respectivamente.¹⁷⁹ Un informe desarrollado por el gobierno de Estados Unidos reportó estimados de producción de amapola de 28,000 hectáreas en 2015 y 32,000 hectáreas en 2016, e indicó que la cifra tiende a la alza.¹⁸⁰

Es notable la ausencia en los reportes de la ONUDD y del gobierno estadounidense acerca de menciones sustanciales de acciones alternativas a la erradicación; tampoco existe en el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018 ni en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Aunque existen programas de acción alternativa, no han sido priorizados por las últimas administraciones y por el sistema internacional.

En cambio, el gobierno de López Obrador ha señalado un cambio de política hacia la regulación de la *cannabis*, al señalar una posible desmilitarización en este indicador y una conversión de la política de control hacia una política social de salud.¹⁸¹

¹⁷⁹ ONUDD, "México: Monitoreo de Cultivos de Amapola 2015-2016 y 2016-2017" (2018), <https://bit.ly/2UcHqoC>

¹⁸⁰ United States Department of State, "International Narcotics Control Strategy Report" (2018), <https://bit.ly/2u4VBnL>

¹⁸¹ S. Sánchez, "México es un potencial gigante en producción de marihuana legal", *Expansión*, 13 de noviembre de 2018, <https://bit.ly/2JYNEEV>



EVIDENCIA INDIRECTA DE LA MILITARIZACIÓN



La evidencia indirecta de la militarización es la información que ayuda en la interpretación o permite inferir el significado de la evidencia directa. En el presente reporte se considerarán tres tipos de evidencia indirecta: 1) evidencia del uso (y abuso) de fuerza, tales como los índices de letalidad y la incidencia de violaciones a los derechos humanos cometidos por fuerzas de seguridad; b) índices delictivos, que informan sobre los impactos de la estrategia de seguridad en términos de seguridad ciudadana; y c) la opinión pública, que busca medir el impacto de la militarización sobre la percepción de la ciudadanía.

ABUSO DE FUERZA

Letalidad

Ante la falta de la aplicación generalizada de justicia en casos de abuso de fuerza por las autoridades, que en México representa una grave crisis de impunidad, un indicador del posible abuso de fuerza por elementos del Estado es el índice de letalidad. Investigadores del CIDE han analizado dos medidas al respecto en México: a) la *ratio* entre civiles presuntos delincuentes muertos y autoridades muertas, y b) la *ratio* entre civiles presuntos delincuentes muertos y heridos (aunque no se especifica, la información utilizada se refiere a presuntos delincuentes y no a los participantes pasivos en el enfrentamiento que la autoridad considera como presuntos civiles).¹⁸²

Como se mencionó, uno de los obstáculos más importantes para la transparencia y el monitoreo de las fuerzas de seguridad en México, es la negación por parte de la Sedena a las solicitudes de acceso a la información sobre los enfrentamientos sostenidos y los civiles que fallecen como resultado de las acciones de las Fuerzas Armadas, en particular. La información más actualizada reportada por las tres principales fuerzas federales permite entender la letalidad de la Sedena desde el

¹⁸² Silva *et al.*, "Índice de letalidad 2008-2014...".

comienzo de la campaña contra el narcotráfico hasta abril de 2014; para la Semar a partir de 2012 a 2018, mientras que para la Policía Federal en todo el periodo contemplado.¹⁸³

Para el periodo 2008-2014, los resultados del índice de letalidad indicaron “una clara señal de alarma acerca de un uso excesivo y desproporcionado de la fuerza letal como posible patrón de comportamiento de las fuerzas federales”, en opinión de los autores.¹⁸⁴

En este sentido, para el índice de letalidad “A”, una tasa de 10 a 15 civiles muertos por cada miembro de las autoridades fallecidos es considerado un indicativo de la existencia de uso de fuerza desproporcionado. La Sedena superó este valor durante todo el periodo 2009-2013, llegando a 32.4 civiles muertos por cada elemento de la Sedena fallecido en enfrentamientos en 2011. La Policía Federal también muestra valores mayores de diez en los años 2011, 2012 y 2015.

En el caso del índice “B”, la tasa de letalidad en México es una inversión de la ratio observado en situaciones de guerra, donde casi sin excepciones hay más lesionados que muertos. La Sedena llegó a un máximo de 14.7 civiles muertos por cada persona lesionada en 2014, superada por la Policía Federal en 2013 con una tasa de 19.2.

Con la información más reciente, reportada a comienzos de 2019, se extiende el conocimiento sobre la Policía Federal y se agrega el caso de la Semar. Aunque la Marina reporta datos antes de 2012, se indica que sus elementos sostuvieron 102 enfrentamientos entre 2007 a 2011 sin ningún civil fallecido, aunque resultaron 253 heridos, cifra que parece inverosímil a la luz del patrón de letalidad en los años siguientes.

Basada en información reportada por la Policía Federal y la Semar, la construcción del índice de letalidad presenta algunos problemas para el sexenio de Peña Nieto. En el caso de la ratio entre delincuentes muertos y autoridades fallecidas, existen años en que se presentan cifras sumamente altas, debido principalmente a que ambas fuerzas reportan relativamente pocos enfrentamientos y muy pocas bajas durante éstos. Su impacto es exacerbado debido a que la Policía Federal y la Semar participan en relativamente pocos enfrentamientos; en el caso de que la Sedena publicara datos sobre los resultados de enfrentamientos, dado su rol protagónico en los mismos, la información tal vez permitiría construir un índice confiable.

¹⁸³ Policía Federal, Solicitud de información con folio: 0413100005919; Sedena: 0001300129118; Semar: 0001300129118.

¹⁸⁴ Silva *et al.*, “Índice de letalidad 2008-2014...”.

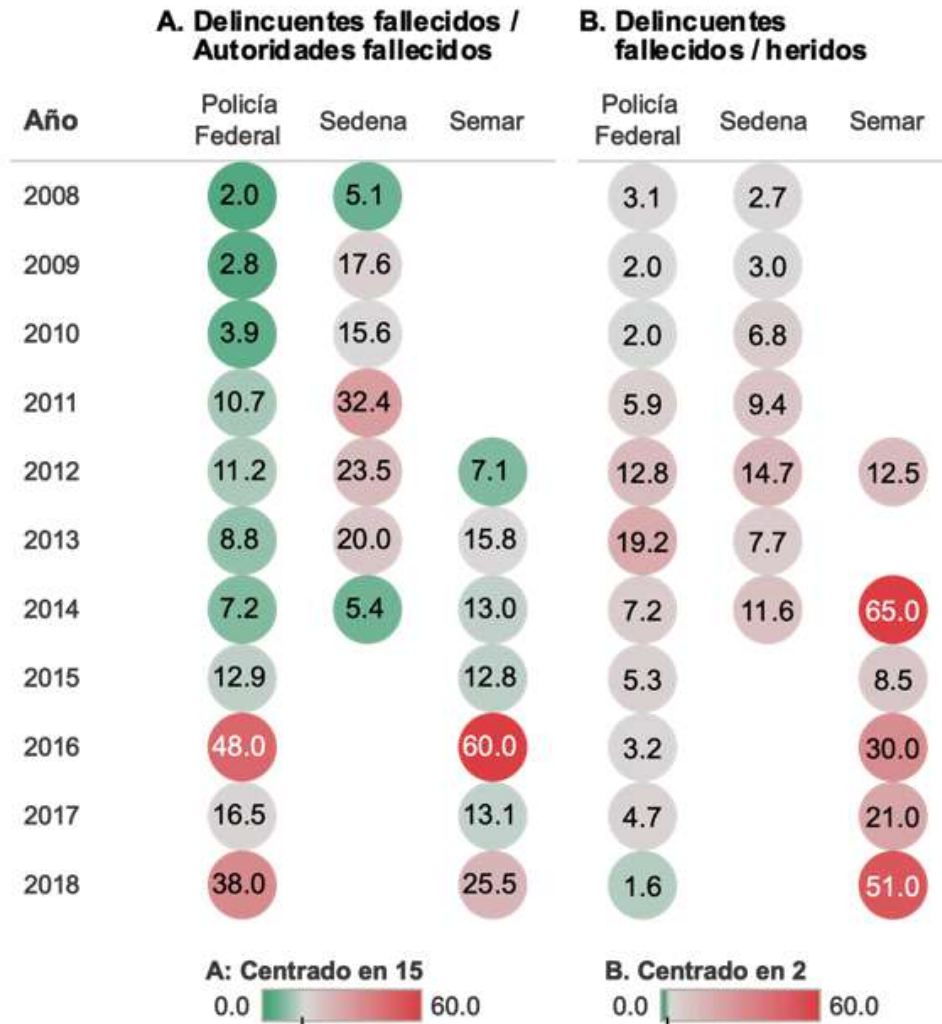


Figura 31. Índice de letalidad de fuerzas federales, 2008-2018 para la Policía Federal y la Sedena. *En 2013 no hubo delincuentes heridos por la Semar.

Fuente: adaptado desde Silva et al. (2017) y solicitud de información a la Policía Federal con folio: 0413100000119.

En 2016, la Policía Federal reportó que fallecieron 48 delincuentes y sólo una policía en enfrentamientos, a pesar de que por separado la institución reportara diez bajas relacionadas con el narcotráfico. En el mismo año, la Semar reportó, en 42 enfrentamientos, 60 delincuentes y

un marino muertos, a pesar de que, en respuesta a una solicitud por sus elementos fallecidos, no hay registro de ningún fallecido en enfrentamiento para 2016, mientras que hay cinco que murieron como resultado de “agresión indirecta” (Figura 32).

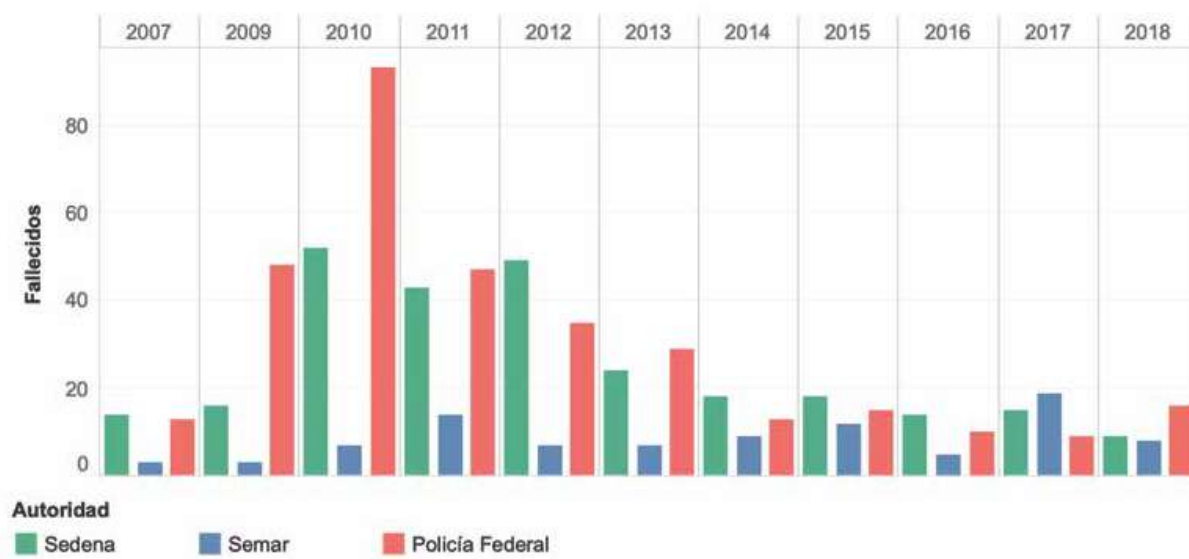


Figura 32. Elementos de las fuerzas federales fallecidos en la lucha contra el narcotráfico.

Fuente: Policía Federal: Solicitud de información con folio: 0413100005919; Sedena: 0001300129118; Semar: 0001300129118.

A pesar de que la Policía Federal y la Semar hayan publicado información sobre los enfrentamientos y sus resultados, en muchos casos la respuesta es incompleta y contiene claras inconsistencias en comparación con la información proporcionada en años anteriores o en relación con otras solicitudes. El resultado es que hay poca claridad sobre las acciones, tácticas y el uso de la fuerza letal por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional

Asimismo, en lo que se refiere a las principales críticas al índice de letalidad, principalmente figuran que no toma en cuenta la naturaleza de cada evento, los agresores detenidos y el total de participantes en el evento; es de interés considerar la información reportada por la Semar a nivel de los enfrentamientos. ¹⁸⁵

¹⁸⁵ Las principales críticas a la investigación y la respuesta por parte de los investigadores fueron publicadas por la revista Nexos y se pueden consultar aquí: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=116>; <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=91>



Dividiendo cada enfrentamiento entre aquéllos en que sólo se registran civiles fallecidos (sin detenidos ni heridos), entre los que sólo registran heridos y detenidos, en los que se puede establecer letalidad (delincuentes muertos por heridos y detenidos) y, finalmente, enfrentamientos en que no hay registro de delincuentes afectados (sólo elementos de la Semar fallecidos y heridos), la mayoría de los eventos se dividen entre agresiones y aparentes masacres (Figura 33).

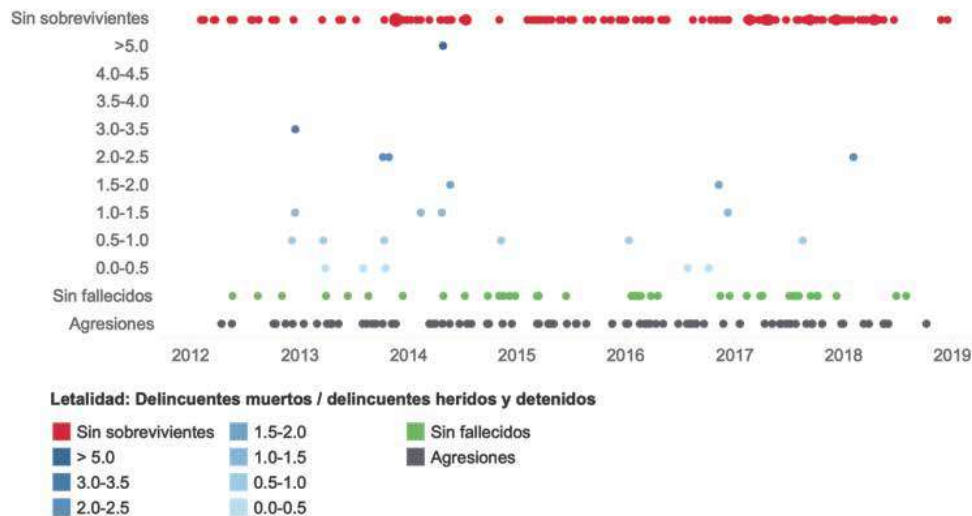


Figura 33. Enfrentamientos de la Semar por día (2012 a febrero 2019), por cantidad de presuntos delincuentes fallecidos, heridos y detenidos (marcas grandes indican dos eventos en el mismo día).

Fuente: Semar. Solicitud de información con folio: 0001300020619.

La posibilidad de que el índice no contemple importantes cantidades de agresores que logran huir es avalada por el gran número de agresiones (eventos en que sólo hay récord de marinos impactados): 28% de los 298 enfrentamientos son de esta naturaleza. No obstante, hay 152

enfrentamientos (51%) entre 2012 y febrero de 2019 en los que no hay registro de civiles sobrevivientes. El concepto incluye 20 enfrentamientos en que fallecieron cinco o más civiles, y en donde no hay registro de marinos afectados (Figura 34).

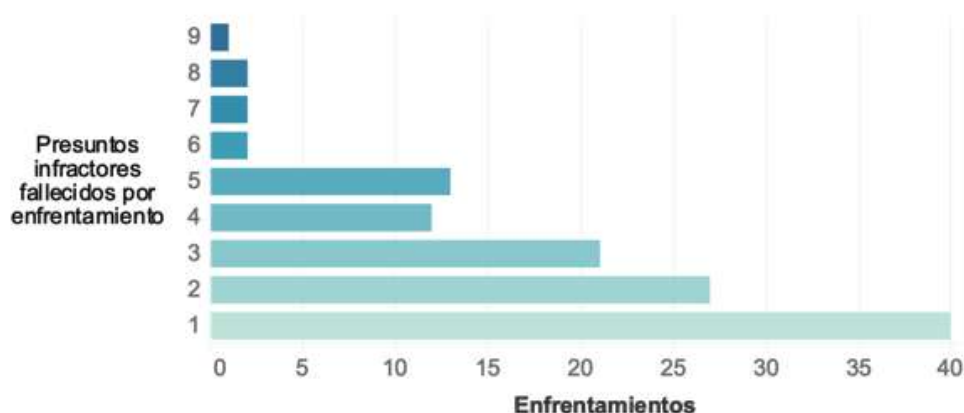


Figura 34. Enfrentamientos sin elementos de la Semar fallecidos o heridos y sin civiles lesionados o detenidos, 2012-2018.

Fuente: Semar. Solicitud de acceso a la información con folio 0001300020619.

Quejas y recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Si el índice de letalidad es indicador del posible uso sistemático de fuerza desproporcionada, el sistema de quejas y recomendaciones de la CNDH documenta casos confirmados en los que el uso de la fuerza por autoridades del Estado llega vulnerar los derechos humanos de los ciudadanos.

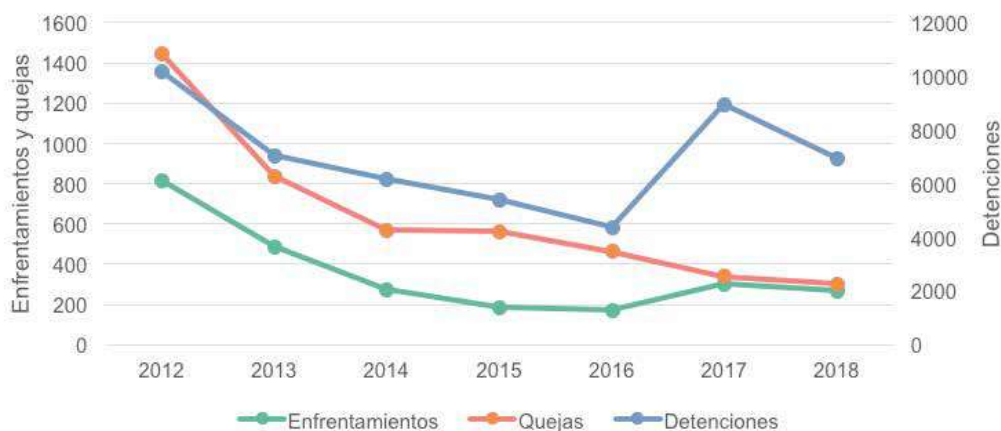
En este caso, la CMDPDH ha creado una base de datos sobre las recomendaciones emitidas por la CNDH que permiten identificar patrones en el tipo de abusos y el tipo de autoridades que son más propensas a violar los derechos humanos. Así, se han identificado 204 recomendaciones por violaciones graves a derechos humanos en el periodo que va de 2007 a junio de 2017, de las cuales 148 implican a las Fuerzas Armadas y 66 a fuerzas civiles.¹⁸⁶

¹⁸⁶ CMDPDH, "Huellas imborrables: desapariciones, torturas y asesinatos por instituciones de seguridad en México (2006-2017)" (2018), <https://bit.ly/2Q4Rinc>



Es importante mencionar que las recomendaciones sólo representan una proporción del total de crímenes cometidos. En este sentido, México sufre una alta tasa de impunidad, ya que 90.3% de los crímenes no son reportados por varias razones, principalmente por falta de confianza en las autoridades. Problema que se suma a la impunidad provocada por la falta de investigaciones en general y en particular con respecto a las muertes provocadas por las Fuerzas Armadas. Según cifras de la Sedena, de las 3,147 quejas por violaciones a derechos humanos recibidas entre diciembre de 2012 y octubre de 2018, 683 (24.33%) no avanzaron “por no existir materia para seguir conociendo el expediente de la queja”. En el mismo periodo, la CNDH sólo emitió 12 recomendaciones contra la Sedena, con 109 casos resueltos por medio de procesos de reconciliación.¹⁸⁷

La Sedena reporta una disminución en la cantidad de quejas en contra de sus elementos a partir de 2012, año en que se recibieron 1,450 quejas, una por cada 34 de sus elementos desplegados en tareas de seguridad pública en el mismo año; esto para argumentar el éxito de su programa de derechos humanos y, por lo tanto, su capacidad de realizar tareas de apoyo a la seguridad civil. Sin embargo, la disminución en el número de quejas debe ser analizada con respecto de la baja cantidad de elementos de la Sedena desplegados en comparación con la totalidad de policías, y también relacionada con la reducción en índices de actividad como enfrentamientos y detenciones durante el mismo periodo. Por otro lado, en 2017 hubo un ligero aumento en enfrentamientos, así como en detenciones realizadas por elementos de la Sedena, asimismo no hubo más quejas.



¹⁸⁷ Sedena, “Situación de quejas y recomendaciones” (2018), <https://bit.ly/2WJQdAj>

Figura 35. Actividades de la Sedena y quejas sometidas a la CNDH, 2012-2018.

Fuente: Sedena: Solicitudes de información con folios 0000700233818 y 0000700233918; CMDPDH (2018).

De los casos y las recomendaciones por violaciones graves a los derechos humanos cometidas por fuerzas de seguridad, detectadas por la CMDPDH entre 2007 y 2017, 65% se refieren a asesinatos, 72% a desaparición forzada y 83% a recomendaciones por tortura que involucraron a las Fuerzas Armadas. Las recomendaciones que realiza la CNDH documentan un enorme saldo de víctimas como evidencia del abuso de fuerza y violaciones al debido proceso por parte de las Fuerzas Armadas, como resultado de su amplio papel en la seguridad pública durante los años de la guerra contra el narcotráfico.

Autoridad	ASESINATOS		DESAPARICIÓN FORZADA		TORTURA	
	Casos	Víctimas	Casos	Víctimas	Recomendaciones	Víctimas
Sedena	37	81	32	94	85	281
Semar	9	12	11	26	29	108
Total FFAA	45	91	43	118	204	389
Policía Federal	16	69	7	19	26	93
Policía Estatal	4	8	7	12	13	78
Policía Municipal	4	8	5	14	7	26
Total Policía	24	85	17	41	41	145

Tabla 10. Casos y recomendaciones de graves violaciones de los derechos humanos por fuerzas de seguridad de 2007 a junio de 2017.

Fuente: CMDPDH (2018).



Índice delictivo

Las tasas delictivas son una medida clara de las condiciones de seguridad ciudadana del país. En particular, la misión central de la estrategia de seguridad durante los sexenios de Calderón (2006-2012) y Peña Nieto (2012-2018) fue reducir la tasa de homicidios, aunque no se diseñaron las mismas estrategias con un enfoque específico para tener este resultado.

Para cualquier medida de crímenes de alto impacto, las estrategias militarizadas empleadas durante ambos sexenios fracasaron. Existen dos interpretaciones al respecto: 1) resultaban insuficientes las acciones de las fuerzas de seguridad, o 2) el enfoque sobre el uso de elementos y tácticas militares es una causa adicional de la violencia.

A nivel nacional, la tasa de homicidios dolosos por cada 100,000 habitantes estaba en declive hasta el inicio de la guerra contra el narcotráfico. Después de 2007, esta cifra despegó y llegó a alcanzar su pico en la era de Calderón, mismo año en que las Fuerzas Armadas reportan su máxima cantidad de enfrentamientos. Aunque el presidente Peña Nieto llegó en un momento de declive de las cifras, que continuó hasta 2014, la tasa comenzó a subir a partir de 2015, con máximos históricos en 2017 y 2018 (Figura 36).

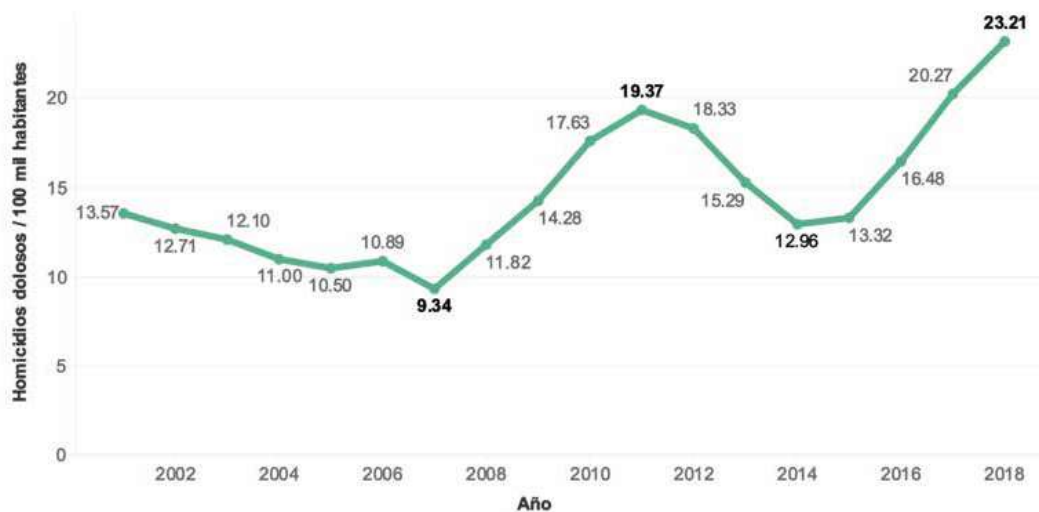


Figura 36. Homicidios dolosos por cada 100,000 habitantes en México, 2002-2017.

Fuente: SESNSP; Conapo Proyecciones de Población.

Aunque la tasa de homicidios registrados por el INEGI estaba en niveles históricamente bajos al comienzo de la guerra contra el narcotráfico, durante el sexenio del presidente Fox hubo un incremento en los homicidios dolosos con armas de fuego (registrados por la SESNSP) en los estados donde se desplegaron las primeras operaciones de las Fuerzas Armadas.¹⁸⁸ No obstante, el comienzo de las operaciones marca una clara tendencia sin precedente, en la cual la tasa de homicidios aumentó 230% entre 2007-2010 (Figura 37). Además, la violencia llegaba a los otros estados de la república en la medida en que fue extendiéndose el modelo de operaciones; dichos estados no experimentaron la misma baja en violencia que caracterizó los años 2011 a 2014. El resultado de dos sexenios con una estrategia militarizada no sólo agudizó de forma considerable la violencia, sino que también la amplió.

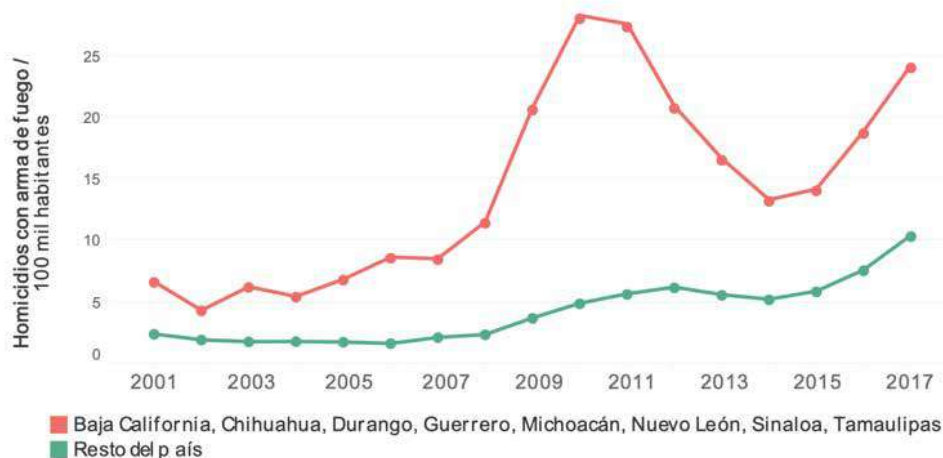


Figura 37. Homicidios con arma de fuego por cada 100 mil habitantes 2002-2017, estados con operaciones militares conjuntas en 2006-2007 y el resto del país.

Fuente: SESNSP; Conapo Proyecciones de Población.

La teoría que prevalece para tratar de explicar el aumento de la violencia es la de la fragmentación, que explica que, con el uso de la fuerza en la estrategia de seguridad durante la guerra contra el narcotráfico, se creó un desorden entre los grupos delictivos, lo que promovió la for-

¹⁸⁸ El Instituto Belisario Domínguez identifica los primeros estados con operaciones conjuntas, como Baja California, Chihuahua, Durango, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas. Instituto Belisario Domínguez, "Seguridad interior: elementos para el debate", *Temas Estratégicos* 39 (enero de 2017).



mación de nuevos grupos, luchas por el territorio y fuentes de ingresos ilícitos. Con datos del periodo 2006-2011 recopilados por el CIDE, se encontró que, en el largo plazo, la teoría de la fragmentación es más fuerte que aquella que sostiene que el incremento de la violencia fue resultado de las represalias.¹⁸⁹

La teoría de la fragmentación formó parte del discurso oficial en 2018 y se hizo explícita en las palabras del presidente Peña Nieto en la entrega de su último informe de gobierno: “[...] durante los primeros años de la administración, se lograron importantes reducciones en los niveles de violencia. Sin embargo, ese mismo debilitamiento provocó el surgimiento de bandas criminales de menor tamaño, sin que existieran, en el ámbito local, las capacidades policiales necesarias para enfrentarlas con eficacia”.¹⁹⁰

El gobierno de Peña Nieto renovó el enfoque sobre la captura de los altos liderazgos de grupos delictivos. Al mismo tiempo, el número de enfrentamientos entre dichos grupos y las Fuerzas Armadas disminuyó hasta 2017, al igual que las detenciones por parte de éstas.

Otro factor mencionado por el presidente Peña Nieto fue la capacidad de las policías locales. Durante su mandato, año con año disminuyó la cantidad del presupuesto federal destinado a la seguridad pública, principalmente los fondos de aportaciones federales a estados y municipios, y tampoco se logró una reforma policial. El final de su mandato fue dominado por las discusiones en torno a la Ley de Seguridad Interior, mientras tanto se fortalecieron los batallones de la Policía Militar para cubrir la falta de capacidad estatal en materia de seguridad.

OPINIÓN PÚBLICA

Percepción de seguridad

Desde 2011, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública (Envipe), llevada a cabo por el INEGI, rastrea las opiniones que los mexicanos tienen al respecto. En 2012, después de casi un sexenio de lucha contra el narcotráfico, dos tercios de la población

¹⁸⁹ L. Atuesta y A. Ponce, “Cómo las intervenciones de las fuerzas públicas de seguridad alteran la violencia. Evidencia del caso mexicano”, Monitor 19 (CIDE, 2016).

¹⁹⁰ Presidencia del Gobierno de México, Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, con motivo de su Sexto Informe de Gobierno (2018), <https://bit.ly/2JhygWV>

manifestaron sentirse inseguros en su entidad federativa, sobre todo en los estados de Chihuahua, Durango, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Tamaulipas y Zacatecas, donde entre 80% y 90% percibían inseguridad. Durante el sexenio de Peña Nieto, esta percepción aumentó en todo el país, en particular en 2017 y 2018, después del repunte en homicidios. De igual forma, mientras que 57.2% de adultos consideraba la inseguridad como un tema que les generó mayor preocupación en 2011, en 2018 ya 64.5% tenía la misma opinión.

Aunque la estrategia de seguridad desde 2006 a la fecha no obtuvo una mejor percepción entre la población, no hubo un impacto negativo respecto a la percepción sobre las fuerzas asociadas a esta estrategia. El ejército es la institución de seguridad con más reconocimiento, 84.8% de los adultos lo identifican, en contraste con 60% para las otras fuerzas policiales. Las Fuerzas Armadas gozan de los más altos niveles de confianza de la población: 86% de adultos que reconocían estas instituciones manifestaron mucho o algo de confianza en ellas, en comparación con tasas de 66% de confianza en la Policía Federal y 54% en la Policía Estatal. La confianza en todas las fuerzas de seguridad aumentó entre 2012-2018, mientras que las fuerzas armadas se destacaron por su perfil de menor vulnerabilidad a la corrupción (68% nos les consideran corruptos) y mayor eficacia (85% calificó su desempeño como muy o algo efectivo).

A pesar del fracaso de las estrategias militarizadas de seguridad y el involucramiento del ejército en violaciones graves a los derechos humanos, la opinión pública valora cada vez más su actual y posible contribución a la seguridad del país. Cifras históricas de la encuesta de Parametría muestran que en 2007 hubo una preferencia casi igual entre la policía y el ejército como la fuerza que cuida las calles; sin embargo, rápidamente se deterioró la percepción de las policías a favor del ejército, con 60% de personas que manifestaron su preferencia en favor de este último, en contra de 18% para las policías; 20% contestó que no prefería a ninguna en particular.¹⁹¹ Sin embargo, es difícil interpretar si la opinión pública muestra una preferencia hacia la permanencia de los de militares, especialmente en el largo plazo, o resulta de la desconfianza en las fuerzas civiles y preocupaciones por el estado actual de inseguridad.

¹⁹¹ Parametría, “Carta Paramétrica” (2018), <https://bit.ly/2Rwzty9>



Otro posible factor es la promoción pública de las Fuerzas Armadas (y el desprestigio de las fuerzas civiles) desde los niveles más altos del gobierno, desde el discurso político hasta las diferentes expresiones públicas militares como desfiles, eventos locales y acciones de acercamiento con la población. A partir de 2011, ambas entidades militares reportan un gasto elevado en publicidad, en particular en 2017, cuando la Semar gastó 250 millones de pesos en este rubro (Figura 38). Lo que no revela esta cifra es el valor de la publicidad recibida por las Fuerzas Armadas a partir de una cobertura favorable en la prensa o desde figuras políticas.

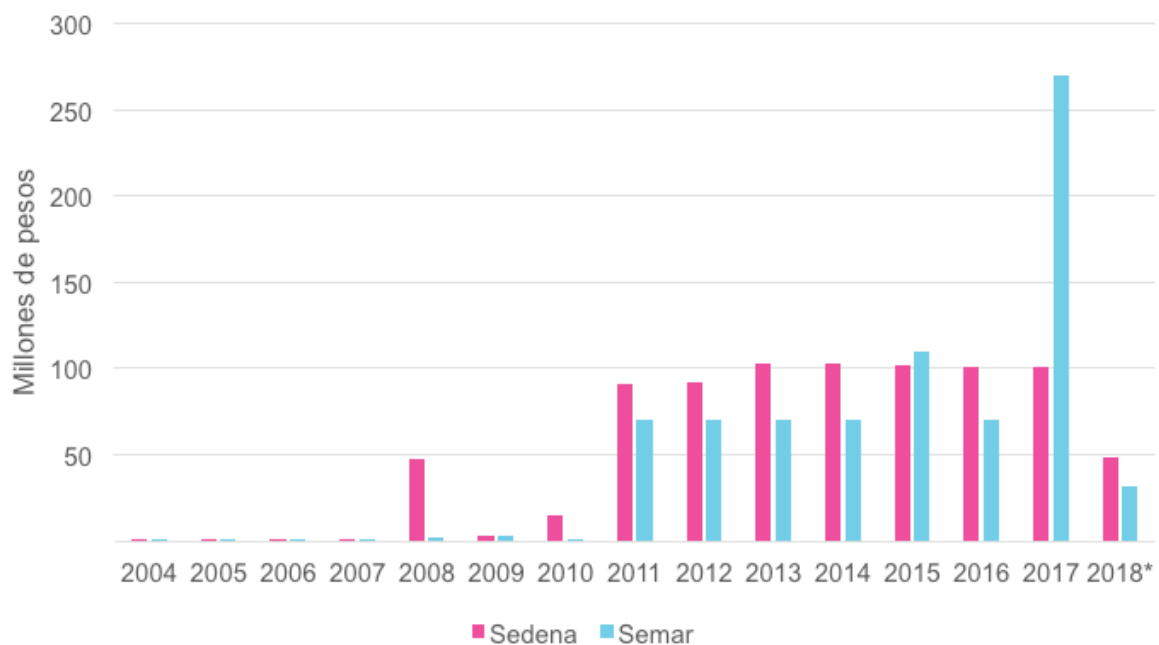


Figura 38. Gasto en publicidad de las Fuerzas Armadas 2004-2006.

Fuente: Sexto Informe del Gobierno de México 2017-2018.

Para entender y comprobar más a fondo la posible relación entre el despliegue militar, la falta de desarrollo policial y los desafíos de seguridad, se requiere información más detallada sobre la opinión pública. Una respuesta a la falta de esta información a nivel local ha sido desa-

rollada por el Observatorio Nacional Ciudadano, aplicado en 13 municipios en cinco estados.¹⁹² Encuestas de este nivel son necesarias para entender el impacto de las acciones de las Fuerzas Armadas (por ejemplo, enfrentamientos, detenciones, letalidad) sobre la opinión pública y las percepciones de seguridad locales, las cuales habría que contrastar con las nacionales.

Aunque la opinión pública ha sido utilizada como argumento para mantener y extender la participación de las fuerzas militares en tareas de seguridad pública, la evidencia de dos sexenios de guerra contra las drogas sugiere que una mayor inversión en fuerzas, materiales y estrategias militarizadas, sin una inversión correspondiente en fuerzas civiles, ha empeorado la situación en términos de seguridad ciudadana, incluso disminuyeron los resultados (detenciones, aseguramientos, etc.). Investigadores del CIDE han encontrado que, contrario a ser un indicador de mayor desempeño de las Fuerzas Armadas, hay sociedades donde se identifica una correlación directa entre el porcentaje de la población que confía mucho en el ejército y la probabilidad de que las Fuerzas Armadas cometan violaciones de derechos humanos.¹⁹³

¹⁹² Chiapas: San Cristóbal, Tapachula y Tuxtla; Chihuahua: Delicias, Camargo y Meoqui; Michoacán: Morelia, Uruapan y Zamora; Morelos: Cuautla y Cuernavaca; Veracruz: Boca del Río y Veracruz. <http://onc.org.mx>

¹⁹³ D. Blanc, J. Martínez y J. Ríos, "Militarización de la seguridad pública: la confianza es la madre del descuido", *Oraculus. Política y Gobierno*, 14 de enero de 2019, <https://bit.ly/2SXEGFn>



CONCLUSIONES



En el presente reporte, el objetivo ha sido contribuir al debate sobre la militarización de la seguridad pública en México con una investigación amplia de la evidencia disponible, así como la identificación de la información faltante e indispensable para establecer una discusión profunda e informada sobre el estado de la militarización y sus impactos.

Cabe señalar que el uso de la palabra “militarización” se hace de manera analítica y conceptual, sin asumir que es despectivo en sí mismo. En este sentido, se consideran dos elementos centrales: el uso de la fuerza, y de fuerza letal en particular, tal como se ha estudiado en otros contextos con la finalidad de llegar a conclusiones más amplias sobre las políticas de seguridad.

Durante toda la investigación, un obstáculo fue la falta de información sobre las fuerzas civiles. Acaso esto puede también ser interpretado como parte del debilitamiento civil asociado a las consecuencias de las estrategias de seguridad pública en México durante el periodo 2006-2018, caracterizadas por la presencia de fuerzas militares en las políticas públicas, en el debate público, y consecuentemente en las investigaciones. Si esto es cierto, la disminución civil y el fortalecimiento militar se retroalimentan.

El fallido proceso de reforma policial ha obstaculizado la concentración de información básica de operación de las fuerzas estatales y policiales, a ello se suma la determinación del INAI de no divulgar ningún dato referente al estado de fuerza actual de las policías.

El primer aprendizaje del ejercicio es que el fenómeno de la militarización se ha gestado en México. Aunque intereses externos, principalmente de los Estados Unidos, han puesto a la disposición del país recursos como armamento y capacitación militar -casi sin restricciones-, esto ha sido a petición expresa y pública del gobierno mexicano. Por su lado, las Fuerzas Armadas han incrementado su estado de fuerza significativamente, fortaleciendo su legitimidad con base en el papel histórico de

defensa de la nación y de los intereses o amenazas exteriores. Asimismo, se han beneficiado de un programa importante de modernización y mejoramiento de condiciones laborales.

El resultado ha sido la proliferación del modelo de uso de fuerza para abatir o detener en flagrancia a los grupos delictivos, con el ejército desplegado tanto como fuerza autónoma, como en coordinación con las fuerzas civiles. Tan extensa ha sido su participación, que la mitad de los mexicanos viven en un municipio en donde el ejército ha tenido al menos un enfrentamiento violento con presuntos delincuentes (civiles).

La prevalencia de este tipo de eventos es motivo de preocupación, debido a las consecuencias negativas que tiene para la población civil y el incremento de la violencia armada. La falta de información sobre la Sedena, en particular, obedece a que la institución se niega a reportar datos sobre los enfrentamientos, sus actividades no son sometidas a control civil al momento de los eventos, no cooperan de manera eficiente con las investigaciones, y es imposible identificar la cadena de mando, así como a las personas detenidas. Tampoco ha habido una reducción de la cantidad de quejas por violaciones a los derechos humanos de civiles en relación con el crecimiento de la participación de esta institución en seguridad pública.

En lo referente a las fuerzas civiles, gran parte de las iniciativas para reformar su desempeño se han centrado en la depuración de elementos que no aprobaron los controles de confianza básicos, además de incrementar su capacidad de recursos para el uso de la fuerza letal. Desde la creación de la Gendarmería y su incorporación a la Policía Federal, hasta la provisión de armas y vehículos de uso exclusivo de los militares a fuerzas estatales y municipales, se destaca nuevamente el papel predominante de la Sedena como proveedor de tales insumos.

Después de doce años de intervención militar en la seguridad pública, y al inicio del tercer sexenio consecutivo en el que las violencias y la delincuencia son prioridades, se han dispuesto cada vez más recursos militares, estatales y privados -cuya naturaleza nunca ha sido clara- para la militarización de la seguridad pública. En los últimos años, se han observado los límites de este modelo enfocado en el uso de fuerza, en particular, ha habido menos detenciones vinculadas a la delincuencia organizada y menos armas aseguradas, no como resultado de una



disminución de la actividad delictiva, sino de cara al peor índice de violencia armada en la época moderna.

Actualmente, una tasa de 25.8 homicidios por cien mil habitantes en 2018 ubica a México por encima de algunos de los países más violentos en América Latina, como Brasil y Colombia (con la excepción de Venezuela), y lo acerca a otra categoría de países con índices de violencia mucho más altos aún, pero con una fracción de la población y de los recursos económicos que tiene México.

En este contexto se desarrolla el plan de la Guardia Nacional, distintivamente militar. A su vez, el discurso presidencial enfatiza la capacidad de las Fuerzas Armadas para desempeñar tareas de seguridad pública y tiende a despreciar las capacidades de las fuerzas civiles y el trabajo policial como componentes clave de un sistema de seguridad en democracia.

El acceso a la información debe ser independiente de la polémica desatada por la presencia de fuerzas castrenses. El primer paso hacia la restitución de las instituciones civiles en la seguridad pública debe ser su papel central para regular, monitorear y reportar las acciones desempeñadas por todas las fuerzas de seguridad. Solo por este medio se pueden diseñar estrategias de seguridad exitosas, que promuevan el desarrollo de un país democrático.

TRANSPARENCIA



En la investigación expuesta en el presente documento, se ha intentado desarrollar un marco integral para el seguimiento de estos temas. A continuación, se concluye con las necesidades y requerimientos de transparencia identificadas en cada categoría de evidencia.

	EVIDENCIA	ESTATUS Y NECESIDADES.
Contextual	APOYO EXTERNO DIRECTO	En el caso estadounidense: Monitoreo detallado por Security Assistance Monitor
	JUSTICIA E IMPUNIDAD	No se reportan datos confiables sobre casos contra militares; riesgo de impunidad relacionada a la presencia militar en detenciones, primeras investigaciones, enfrentamientos y la escena del crimen
	DESPLIEGUE	Falta información con adecuada precisión geográfica en el caso Semar y Sedena; no se reporta información para fuerzas civiles.
	MODELO ESTRATÉGICO	No hay evidencia de un modelo integral que permite entender el modelo de seguridad adoptada. No es claro el nivel de autonomía militar y cómo difiere en diferentes contextos de despliegue.
	PERSONAL	Falta información confiable sobre la cantidad de policías estatales / municipales, se ha negado reportar información sobre el crecimiento de la Policía Militar entre 2012 a 2018.
Directa	RECURSOS	Falta información sobre la proporción de recursos militares destinados a la seguridad pública, lo que se destina del gasto estatal, y los ingresos percibidos por las Fuerzas Armadas por sus actividades públicas.
	ARMAMENTO	Hay opacidad sobre el armamento de fuerzas civiles en particular, respecto a la falta de documentación para la transferencia de equipo militar a manos civiles.
	CAPACITACIÓN	Falta información a nivel nacional sobre las capacitaciones que reciben fuerzas civiles y militares, en particular la formación que recibirá la Guardia Nacional sobre derechos humanos, inteligencia e investigación, y un modelo de monitoreo de resultados.
	ACTIVIDADES	Existe información parcial: la Sedena no da continuidad o no hace públicos los reportes y resultados de los enfrentamientos que sostiene con civiles Sin ENPOL, no habrá fuente de información alguna respecto a la manera en la que se llevan a cabo las detenciones (las normas y los protocolos de registro son ineficaces y opacos. La promulgación y correcta implementación de la Ley del Registro Nacional de Detenciones podría cambiar esto).
	LETALIDAD	Sin información sobre los enfrentamientos, no es posible detectar las posibles violaciones a los derechos humanos o el abuso de fuerza por este medio.
	OPINIÓN PÚBLICA	Se deben aplicar encuestas a nivel municipal para evaluar el impacto de las intervenciones de las fuerzas de seguridad.
	ÍNDICE DELICTIVO	Existen inconsistencias en la información reportada al SESNSP por entidades estatales.
	VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS	La base de datos <i>Investigation and Documentation System /-DOC</i> de la Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos es un registro detallado de las recomendaciones de la CNDH.

Tabla 11. Análisis de transparencia.



BIBLIOGRAFÍA



- Almazán, H., "AMLO pide que Ejército regrese a los cuarteles", *Milenio*, 8 de diciembre de 2016, <https://www.milenio.com/politica/amlo-pide-que-ejercito-regrese-a-los-cuarteles>
- Alzaga, I., "Prevén presupuesto de 20 mil mdp para Guardia Nacional en 2019", *Milenio*, 19 de marzo de 2019, <https://bit.ly/2ugfsNZ>
- Ángel, "Guardia Nacional: puntos clave de la iniciativa de Morena que permite a militares vigilar las calles", *Animal Político*, 20 de noviembre de 2018, <https://bit.ly/2OVtb4T>
- Animal Político, "Promete AMLO regresar al Ejército a los cuarteles", 6 de febrero de 2012, <https://bit.ly/2TJT8r7>
- Araizaga, J. "Fracasada la Gendarmería Nacional, ahora una policía fronteriza", *Proceso*, 29 de noviembre de 2011, <https://bit.ly/2Vj7XRG>
- Aranda, J., "La Policía Militar asumirá tareas de seguridad pública", *La Jornada*, 10 de octubre de 2016, <https://bit.ly/2ByCwMB>
- Aranda, J., "Militares pronostican fracaso a Gendarmería propuesta por Peña Nieto", *Vanguardia*, 4 de enero de 2013, <https://bit.ly/2Q7sLKY>
- ASF, Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal: Resultados de su fiscalización (2017), <https://bit.ly/30I55Yj>
- ASF, *Policía Federal: operativos para la prevención y disuasión del delito. Auditoría de Desempeño: 2017-5-04L00-07-0022-2018*.
- Atuesta, L. y Ponce, A., "Cómo las intervenciones de las fuerzas públicas de seguridad alteran la violencia. Evidencia del caso mexicano", *Monitor* 19 (CIDE, 2016).
- Auditoría Superior de la Federación (ASF), Auditoría de Desempeño: 15-5-04L00-07-0018 (2015), <https://bit.ly/2YvpSXI>
- Ayling, J., "Conscription in the War on Drugs: Recent reforms to the U.S. drug certification process", *International Journal of Drug Policy* 16, n. 6, 376-383.
- Báez, N., Storr, S. y Lindsay-Poland, J., "Desatinado, ocultar información sobre armas", *Animal Político*, 2 de abril de 2018, <https://bit.ly/2GGhdsE>
- BBC, "Venta de armas de Alemania a México: multan a la fábrica Heckler & Koch por exportar miles de rifles a México (algunos vinculados con el caso Ayotzina-pa)", 21 de febrero de 2019, <https://bbc.in/309u5RY>
- Blanc, D., Martínez, J. y Ríos, J. "Militarización de la seguridad pública: la confianza es la madre del descuido", *Oraculus. Política y Gobierno*, 14 de enero de 2019, <https://bit.ly/2SXEGFn>

Blanc, J. Martínez y J. Ríos, “Militarización de la seguridad pública: la confianza es la madre del descuido”, *Oraculus. Política y Gobierno*, 14 de enero de 2019, <https://bit.ly/2SXEGFn>

Calderón, F., “Jornada Ciudadana por la Seguridad y la Justicia” (segunda intervención), realizada en la Ciudad de México el 14 de octubre de 2011, <https://bit.ly/2CFftwO>

Calderón, F., Palabras al pueblo de México desde el Auditorio Nacional, Ciudad de México, 1 de diciembre de 2006, <https://bit.ly/2wNjaOy>

Carlsen, L., “Effects of militarization in the name of counter-narcotics efforts and consequences for human rights in Mexico”, en W. Pansters, B. Smith y P. Watt (eds.), *Beyond the Drug War in Mexico: Human rights, the public sphere and justice* (Nueva York: Routledge, 2017), 76-95.

Castillo, G., “Casi 50% de los *Black Hawk* de PF, obtenidos por Iniciativa Mérida”, *La Jornada*, 12 de enero de 2017, <https://bit.ly/2Hk6ISA>

Castillo, G., “Rechazan soldados y marinos integrarse a la anunciada Gendarmería Nacional”, *La Jornada*, 3 de junio de 2013, <https://bit.ly/2VFmVGM>

Castillo, G., “Usa Sedena sólo 8 de 50 helicópteros que la PGR le dio para erradicar cultivos ilícitos”, *La Jornada*, 12 de septiembre de 2010, <https://bit.ly/2JAEsn4>

Causa en Común, *Indepol* 2018, <https://bit.ly/2HI9Gkw>

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *La guerra interna: cómo la lucha contra las drogas está militarizando América Latina* (Buenos Aires: CELS, 2018), <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2018/10/LaGuerraInterna.pdf>

Centro Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), “Perpetuar el fallido modelo de seguridad: la Ley de Seguridad Interior y el legado de una década de políticas de seguridad en México contrarias a los derechos humanos” (Ciudad de México, 2017), <https://bit.ly/2yRC1dq>

Cervantes Porrúa, I., “El drama de Felipe Calderón en la guerra en contra del narcotráfico”, *Andamios* 14, n. 34 (2017), 305-338.

Chiapas: San Cristóbal, Tapachula y Tuxtla; Chihuahua: Delicias, Camargo y Meoqui; Michoacán: Morelia, Uruapan y Zamora; Morelos: Cuautla y Cuernavaca; Veracruz: Boca del Río y Veracruz. <http://onc.org.mx>

CMDPDH, “Huellas imborrables: desapariciones, torturas y asesinatos por instituciones de seguridad en México (2006-2017)” (2018), <https://bit.ly/2Q4Rinc>

CNDH, Recomendación No. 7VG/2017, <https://bit.ly/2kWeKDG>

CNDH, Recomendación No. 4vg/2016, <https://bit.ly/2JEMwbn>.

CNDH, Recomendación No. 7VG/2017, <https://bit.ly/2kWeKDG>

Comisión Global de Políticas de Drogas, “Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas” (junio de 2011), <https://bit.ly/2m6fBzr>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos (Washington, DC: OEA, 2009).

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CM-



DPDH) et al., "Situación de fosas clandestinas en México. Documento de análisis dirigido al Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas con motivo del Examen Periódico Universal de México" (México, documento presentado el 25 de marzo de 2018), <http://cmdpdh.org/project/situacion-de-fosas-clandestinas-en-mexico/>

Comité Internacional de la Cruz Roja, *Reglas y normas internacionales aplicables a la función policial* (Ginebra, 2015), <https://bit.ly/2DSRkVX>

Congressional Research Service, *Mérida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues* (Washington, DC, 2009), <https://bit.ly/2VVFmpS>

Congressional Research Service, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond* (Washington, DC, 2017), <https://bit.ly/1HQb4TN>

Corresponsales, "Nexo con delito pega a las policías de élite", *Excélsior*, 10 de noviembre de 2014, <https://bit.ly/2VxcWDc>

Croda, R., "Capacitación "made in USA" a mexicanos... en Colombia", *Proceso*, 8 de octubre de 2011, <https://bit.ly/2ViLHr2>

Cruz, V., "Aumentan 40% las quejas en la CNDH de Reynosa", *Milenio*, 19 de diciembre de 2013, <https://bit.ly/2HhmDwP>

Daly, C., K. Heine y D. Shirk, "Armed with impunity: Curbing military and human rights abuses in Mexico", *Special Report Justice in Mexico Project* (San Diego: Universidad de San Diego, 2012), 8, <https://bit.ly/2JyYm73>

David, J. y López, A., "Del mando único a la realidad de las policías locales", *Animal Político*, 1 de marzo de 2018, <https://bit.ly/2VIXhBw>

Diario Oficial de la Federación (DOF), Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, DOF, Ley orgánica de la Armada de México, 19 de mayo de 2017, <https://bit.ly/2HXvKq>

DOF, Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, 21 de junio de 2018.

DOF, Ley orgánica del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos, 21 de junio de 2018, <https://bit.ly/2QGKJni>

DOF, Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, 21 de junio de 2018, <https://bit.ly/2QGKJni>

El País, "El Ejército mexicano cede la seguridad de Ciudad Juárez a la Policía Federal", 9 de febrero de 2018, <https://bit.ly/2WEaTtj>

El Universal, 12 de junio de 2005, <https://bit.ly/30jGK4M>

Else, D., "The '1033 Program' Department of Defense Support to Law Enforcement", en *Congressional Research Service* (Washington, DC, 2014), <https://bit.ly/2JCYUW>

Ethos Laboratorio de Políticas Públicas, *Reporte Ethos: Descifrando el gasto público en seguridad* (2017), <https://bit.ly/2YvP7c5>

Flores, N., "Sin facultad legal, Sedena gasta 18 mil millones en seguridad pública",

Contralinea.com.mx, 4 de junio de 2017, <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2017/06/04/sin-facultad-legal-sedena-gasta-18-mil-millones-en-seguridad-publica/>

Fondevila, G. y Meneses, R., "El rol del policía municipal en México: trabajo social y mediación de conflictos", *Gestión y Política Pública* 25, n. 1 (2017), 139-165.

Galindo, C., "Dictamen sobre la Guardia Nacional: capacitación en materia de derechos humanos" (Instituto Belisario Domínguez, 2019), <https://bit.ly/2FsHtZE>

García M. y Quevedo, J., "México llega al Rimpac 2018 equipado con el Sig Sauer 5.56", *Infodefensa*, 17 de julio de 2018, <https://bit.ly/2WPftVG>

García, "Pese a política de austeridad, INEGI contará con más recursos para el censo 2020 que hace 10 años", *El Economista*, 30 de enero de 2019, <https://bit.ly/2Wv6Ksc>

García, J., "López Obrador pone en marcha su estrategia para pacificar México", *El País*, 7 de julio de 2018, https://elpais.com/internacional/2018/07/07/mexico/1530917338_016702.html

García, L., "Sólo 7 estados, con tasas de policías como pide la ONU", *Milenio*, 8 de marzo de 2017, <https://bit.ly/2LTV2Gv>

Global Firepower, <https://bit.ly/2QaQx8Z>, y estimados de población del Banco Mundial (para 2016).

Gould, J., "US Senate panel bucks Trump to back Foreign Military Financing", *Defense News*, 9 de noviembre de 2017, <https://bit.ly/2JiSF9>

Gudiño-Chong, *De las políticas públicas a las políticas castrenses en la erradicación de cultivos ilícitos en México, 1994-2015*. Trabajo de fin de grado, Maestría en Política y Gestión Pública (Tlaquepaque: ITESO, 2016).

Guevara, J., "Militares, derechos humanos y seguridad interior", *Nexos*, 9 de enero de 2018, <https://bit.ly/2lrRFjH>

Harris, M., Park, J., Bruce, D. y Murray, M., "Peacekeeping Force: Effects of Providing Tactical Equipment to Local Law Enforcement", *American Economic Journal: Economic Policy* 9, n. 3 (2017), 291-313; C. Delehanty, J. Mewhirter, R. Welch y J. Wilks, "Militarization and police violence: The case of the 1033 program", *Research and Politics* 4, n. 2 (2017).

Health Poverty Action, "The Development Impacts of the 'War on Drugs'", en T. Reitano et al. (eds.), *Militarised Responses to Transnational Organised Crime* (Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2017), 299-322.

Hernández, S., "Mancera se reunirá con titular de la Semar tras operativo en Tláhuac", *El Universal*, 21 de julio de 2018, <https://bit.ly/2WEXNMJ>

Hiram, J., "Recibe Policía Estatal armamento de la Sedena", *Evidencias*, 25 de marzo de 2013, <https://bit.ly/2VoeUke>

Hudlet, K. y González, D., "Los efectos de la incidencia internacional de las organizaciones de la sociedad civil: el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el fuero militar en México", *El Cotidiano* 172, 136-152.



- INAI, Respuesta al recurso de revisión con folio: RRA 0266/19 (2019).
- INEGI, Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial
- INEGI, Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (Enecap) 2017.
- INEGI, Enecap 2017.
- Instituto Belisario Domínguez, “Dictamen sobre la Guardia Nacional: excepcionalidad por la ‘emergencia de violencia’” (2019), http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4318/info_12_GN_ExcepcionalidadEmergencia.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (Enecap) 2017.
- Jiménez, D., “Israel entrena 50 efectivos mexicanos cada año”, *Contralínea*, 3 de julio de 2012, <https://bit.ly/2LHrN9t>
- Jiménez, H., “Con guardia nacional no se busca militarizar al país: Monreal”, *El Universal*, 29 de diciembre de 2018, <https://bit.ly/2TfR7IR>
- Karp, A. “Estimating global law enforcement small arms numbers”, *Small Arms Survey* (2018), <https://bit.ly/2PUBf6q>
- Keen, D., *Complex Emergencies* (Cambridge: Polity Press, 2008).
- Kraska, P., “Militarization and policing-Its relevance to 21st Century Police”, *Policing* 1, n. 4 (2007).
- León, M., “Víctimas exigen justicia, pero AMLO aboga por el perdón”, *El Financiero*, 7 de agosto de 2018, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/con-protetas-de-victimas-comienzan-foros-por-la-pacificacion-de-amlo>
- López Obrador, “Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024”, <https://bit.ly/2FpDdvH>
- Medellín, J., “El Ejército Mexicano comprará 42 blindados para fortalecer su despliegue estratégico”, *Defensa.com*, 8 de enero de 2019, <https://bit.ly/2GYFTko>
- Medellín, J., “López Obrador amplía las facultades y fuentes de ingreso al Ejército Mexicano”, *Defensa.com*, 15 de febrero de 2019, <https://bit.ly/2W3Fcg5>
- Medellín, J., “UAVs, lanzagranadas, fusiles Barret y escudos eléctricos para la Guardia Nacional de México”, *Defensa.com*, 8 de marzo de 2019, <https://bit.ly/2W8JV0h>
- Meyer, M., “La policía en México: muchas reformas, pocos avances” (Washington, DC, 2014), <https://bit.ly/2Q1FA9z>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, <https://bit.ly/2Vlg6oL>
- Molina, H., “Se excluyeron observaciones contra la Guardia Nacional, acusa colectivo”, *El Economista*, 8 de enero de 2019, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Se-excluyeron-observaciones-contra-la-Guardia-Nacional-acusa-colectivo-20190108-0026.html>

Montalvo, T., "Armamento y municiones, la prioridad en el primer presupuesto de la Gendarmería", *Animal Político*, 28 enero de 2014, <https://www.animalpolitico.com/2014/01/armamento-y-municiones-la-prioridad-en-el-primer-presupuesto-de-la-gendarmeria/>

Moya, R., "La tendencia será que Ejércitos acompañen a las policías: Cienfuegos", *El Universal*, 28 de marzo de 2018, <https://bit.ly/2YpeSdN>

Negrete, S., "Verifica Sedena uso de armas a policías", *Milenio*, 9 de octubre de 2017, <https://bit.ly/2HIEqSj>

Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Indicadores sobre seguridad ciudadana y derechos humanos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (Ciudad de México: SSPDF, 2014).

ONUDD, "México: Monitoreo de Cultivos de Amapola 2015-2016 y 2016-2017" (2018), <https://bit.ly/2UcHqoC>

Paola, A., "Crece 88% el despliegue de Policía Militar por violencia", *Milenio*, 17 de julio de 2017, <https://bit.ly/2vYdyCs>

Parametría, "Carta Paramétrica" (2018), <https://bit.ly/2Rwzty9>

Pérez, J., "Tendencias presupuestarias en el área de seguridad en México, 2006-2010. ¿Hacia la militarización del gasto público?", *Reflexiones* 93, n. 2 (2014), 129-142

PGR, Solicitud de información número de folio: 0001700241717 (2015).

Policía Federal, Solicitud de información con folio: 0413100005919; Sedena: 0001300129118; Semar: 0001300129118.

Policía Federal, Solicitud de información con folio: 0413100015419.

Presidencia de la República de México, 6to Informe de Gobierno 2017-2018.

Presidencia de la República, "Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán", <https://bit.ly/1sgkb8a>

Presidencia del Gobierno de México, Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, con motivo de su Sexto Informe de Gobierno (2018), <https://bit.ly/2JhygWV>

Proyecto "Cadena de Mando", con base en testimonios de elementos militares, www.cadenademando.org

Reames, B, *Police forces in Mexico: A profile* (San Diego: Center for US-Mexican Studies, 2003), <https://bit.ly/2JELNXJ>

Redacción, "Confirma Sedena la muerte de 22 'agresores' tras enfrentamientos con militares", *Animal Político*, 1 de julio de 2014, <https://bit.ly/2VEp9G8>

Redacción, "No es una solución: ONU, CNDH y CIDH alertan sobre la Ley de Seguridad Interior", *Animal Político*, 4 de diciembre de 2017, <https://bit.ly/2VCTAwn>

Redacción, "Sinaloa compra vehículos a Sedena sin contrato de por medio", *Rabiaytinta.com*, 25 de septiembre de 2017, <https://bit.ly/2WEDILK>



- Redacción, Anuncia EPN 6 líneas de acción contra la inseguridad #CNSP, *Animal Político*, 18 de diciembre de 2012, <https://bit.ly/2VoCOW2><https://bit.ly/2FFnAyA>
- Rodríguez, A., “Tercera Brigada de la Policía Militar: un cuerpo represivo hacia la Guardia Nacional”, *Proceso*, 5 de enero de 2019, <https://bit.ly/2C2rJJn>
- Rodríguez, A., “Tercera Brigada de la Policía Militar: un cuerpo represivo hacia la Guardia Nacional”, *Proceso*, 5 de enero de 2019, <https://bit.ly/2C2rJJn>
- Rosagel, S., “El uso de armas contra maestros y civiles en Nochixtlán pone en duda la legitimidad de la Reforma”, *SinEmbargo.mx*, 20 de junio de 2016, <https://www.sinembargo.mx/20-06-2016/3056354>
- Sabet, D., “Police reform in Mexico: Advances and persisting obstacles”, *Shared Responsibility* 247 (2010).
- Salazar, P., Caballero, J. L. y Vázquez, L., *La reforma constitucional sobre derechos humanos: una guía conceptual* (México: Instituto Belisario Domínguez, 2014).
- Salvador, J., “Militarización, seguridad nacional y seguridad pública en México”, *Espiral* 6, n. 18 (2000), 183-222.
- Sandoval Palacios, J. M., Militarización, seguridad nacional, seguridad pública en México.. *Espiral* [en línea] 2000, VI (Mayo/Agosto), <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13861806>
- Sandoval, J., “Militarización, seguridad nacional y seguridad pública en México”, *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad* 6, n. 18 (2000), 183-223.
- Secretaría de Gobernación, “Tabla de haberes del personal militar a partir del 1 de enero de 2018”, <https://bit.ly/2VxHcxS>
- Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), “Programa sectorial de la defensa nacional 2013-2018”, http://www.sedena.gob.mx/archivos/psdn_2013_2018.pdf
- Sedena, “México fortalece su compromiso con las Operaciones de Paz de la Organización de las Naciones Unidas”, *Comunicado conjunto SRE-Sedena-Semar-CNS/PF*, <https://bit.ly/2PNDp85>
- Sedena, “Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018”, <https://bit.ly/1vR-mwdH>
- Sedena, “Respuesta a la solicitud de información con folio: 0000700132916”.
- Sedena, “Situación de quejas y recomendaciones” (2018), <https://bit.ly/2WJQdAj>
- Sedena, Informe de Rendición de Cuentas 2006-2011.
- Sedena, Memoria Documental: contribución a la seguridad interior del país; organización y adiestramiento del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos; Plan DN III-E; labor social; Identidad y desarrollo nacionales (MD-02) (2018), http://www.sedena.gob.mx/archivos/oflmyr/MD/M_D_CONTRIBUCION_SGD%20INTERIOR.pdf
- Sedena, Palabras pronunciadas por el C. Gral. Salvador Cienfuegos Zepeda, Srio.

Def. Nal. 19 feb. 2018 durante la Ceremonia del Día del Ejército. Disponible: <https://bit.ly/30gFv6D>

Sedena, Respuesta a solicitud de acceso a la información con folio: 0000700233918.

Sedena, Solicitud de acceso a la información con folio: 0000700024219.

Sedena, Solicitud de acceso a la información con folio: 0000700056919 (2019).

Sedena, Solicitud de acceso a la información con folio: 0000700210817 (2019).

Sedena, Solicitud de acceso a la información con folio: Sedena 0000700233918 (2019).

Sedena, Solicitud de información con folio: 0000700024219.

Sedena, Solicitud de información con folio: 0000700132916.

Sedena, Solicitud de información con folio: 0000700164317.

Segob, *Modelo óptimo de la función policial: diagnóstico nacional sobre las policías preventivas de las entidades federativas* (2017). Consultado el 7 de enero de 2019, <https://bit.ly/2D8MmTO>

Segob, Ruta crítica para la puesta en operación del Primer Módulo de Policía Acreditable (2012), <https://bit.ly/2JkOsGP>

Semar, Respuesta a solicitud de acceso a la información con folio: 0001300019517

Semar, Respuesta a solicitud de acceso a la información con folio: 0001300122018.

Semar, Solicitud de información con folio: 0001300079717

Semar, Solicitud de información con folio: 0001300122018.

Shaw, M., "Soldiers in a Storm: Why and how do responses to illicit economies get militarised?", en T. Reitano et al. (eds.), *Militarised Responses to Transnational Organised Crime* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017), 11-21.

Silva, C. Pérez y R. Gutiérrez, "Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad", *Perfiles Latinoamericanos* 25, n. 50 (2017), 331-359.

Sitio Oficial de A. M. López Obrador, "Discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador, durante la ceremonia de Salutación a las Fuerzas Armadas en Campo Marte", 2 de diciembre de 2018, <https://lopezobrador.org.mx/2018/12/02/discurso-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-durante-la-ceremonia-de-salutacion-a-las-fuerzas-armadas-en-campo-marte/>

Sitio Oficial de A. M. López Obrador, "Empeño mi palabra aquí, en Tlatelolco, de que nunca, jamás daré la orden de reprimir al pueblo", <https://lopezobrador.org.mx/2018/10/02/guardia-de-honor-en-la-plaza-de-las-tres-culturas/>

Sitio Oficial de A. M. López Obrador, "Presidente electo presenta Plan Nacional de



Paz y Seguridad 2018-2024”, 14 de noviembre de 2018, <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Discursos-Durazo-y-Sandoval-PNS-14nov18.pdf>

Stop US Arms to Mexico y CMDPDH, *Graves violaciones de derechos humanos: el tráfico legal e ilegal de armas a México* (México, 2018).

Suárez-Enríquez, X., *Justicia olvidada: la impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México* (Washington: WOLA, 2017).

Tecott, R. y Plana, S., “Maybe U.S. police aren’t militarized enough. Here’s what police can learn from soldiers”, *Washington Post*, 16 de agosto de 2016, <https://wapo.st/2Vhf5hf>

Torreblanca, C. y Vela Barba, E. “¿Qué podemos esperar de la Guardia Nacional?”, *Animal Político*, 16 de enero de 2019, <https://bit.ly/2CoNzan>

United States Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report: Volume 1*, marzo de 2017, <https://bit.ly/2PcBAAW>

Velásquez, E., “Historia de la doctrina de seguridad nacional”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales* 9, n. 27 (2002), 11-39.

Veledíaz, J., “La Policía Militar, inexperta ante el crimen organizado”, *Proceso*, 16 de diciembre de 2017, <https://bit.ly/2LILIVE>

Victoriano, F., “Estado, golpes de estado y militarización en América Latina: una reflexión histórico política”, *Argumentos* 23, n. 64 (México, 2010).

Zavala, O., *Los cárteles no existen: narcotráfico y cultura en México* (Barcelona: Anagrama, 2018).



SEGUNDA CONFERENCIA INTERNACIONAL
SEGURIDAD CIUDADANA:
LA VÍA CIVIL