



Centro de Estudios Internacionales

LA IMPORTANCIA DE LA FIGURA PRESIDENCIAL EN LA CREACIÓN DE LA
GUARDIA NACIONAL

TESIS

que para obtener el grado de Maestro en Ciencia Política

presenta:

PEDRO ALEJANDRO CÁRDENAS MEZA

Director: DR. JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

Ciudad de México, noviembre de 2021

Introducción	1
I.1 La Seguridad Nacional	6
<i>I.1.1 Concepto jurídico nacional e internacional</i>	7
<i>I.1.2 La Defensa Exterior</i>	10
I.2 La Seguridad Interior	12
<i>I.2.1 Debate conceptual</i>	15
<i>I.2.2 Recorrido histórico de la seguridad interior en México y la necesidad de una regulación</i>	17
<i>I.2.3 Análisis de las acciones de inconstitucionalidad contra la Ley de Seguridad Interior y su desenlace</i>	21
I.3 La Seguridad Pública	24
<i>I.2.1 Concepto jurídico nacional y criterios internacionales</i>	25
<i>I.2.2 Las características de una tarea compartida (facultad concurrente)</i>	27
Capítulo II La transición de la Policía Federal a la Guardia Nacional	33
II.1 Perspectivas teóricas: el debate agente – estructura y la dominación carismática	35
<i>II.1.1 Debate agente - estructura</i>	35
<i>II.1.2 La importancia de la figura presidencial en el debate</i>	38
<i>II.1.3 Teoría de la dominación carismática de Weber</i>	40
II.2 Acciones políticas realizadas por López Obrador desde el anuncio hasta la implementación de la Guardia Nacional	42
<i>II.2.1 El anuncio oficial</i>	42
<i>II.2.2 Análisis del Proceso Legislativo y opiniones críticas a la reforma en materia de Guardia Nacional</i>	43
<i>II.2.3 Resultados del proceso legislativo: un nuevo marco normativo en materia de seguridad</i>	48
II.3 Percepción personal y percepción ciudadana: el apoyo necesario para la extinción de la Policía Federal y la creación de la Guardia Nacional	50
<i>II.3.1 Extinción de la Policía Federal y transición hacia la Guardia Nacional</i>	54
<i>II.3.2 Dificultades pragmáticas para materializar la Guardia Nacional</i>	62
Capítulo III La estrategia contra el crimen organizado desde la presidencia de Calderón hasta la de López Obrador	67
III.1 La estrategia de Felipe Calderón	74
<i>III.1.1 ¿Una guerra o una estrategia?</i>	76
<i>III.1.2 Opiniones del gabinete e influencia de Estados Unidos de América</i>	78
<i>III.1.3 Análisis de la estrategia</i>	81
III.2 La estrategia de Enrique Peña Nieto	83
<i>III.2.1 Gendarmería Nacional: ¿cambio de estrategia?</i>	84
<i>III.2.2 Intento por lograr la “deseguritización”: el discurso contra la realidad</i>	86

III.2.3 <i>Análisis de la estrategia</i>	90
III.3 La estrategia de Andrés Manuel López Obrador	92
III.3.1 <i>La Guardia Nacional y otras modificaciones en la estrategia</i>	92
III.3.2 <i>Relación con Estados Unidos de América</i>	95
III.3.3 <i>Análisis de la estrategia</i>	96
III.4 ¿Justificar la militarización?	98
Capítulo IV ¿Estado de excepción o militarización transitoria?	104
IV.1 Estado de Excepción	107
IV.1.1 <i>Elementos esenciales</i>	107
IV.1.2 <i>¿Estado de Excepción en México?</i>	109
IV.1.3 <i>Presencia o ausencia de elementos de un Estado de Excepción</i>	111
IV.2 La influencia de la popularidad en la estrategia de seguridad	113
IV.3 La militarización transitoria: bases de una nueva teoría	115
IV.3.1 <i>Identificación de problemas de seguridad interior</i>	115
IV.3.2 <i>Intento por actuar bajo un marco normativo</i>	117
IV.3.3 <i>La transitoriedad de la estrategia</i>	119
Conclusiones	122
Referencias	129

Introducción

En el año de 2019 apareció una nueva institución destinada a implementar la estrategia de seguridad pública del Gobierno de México: la Guardia Nacional. Su creación fue el resultado de una promesa de campaña de Andrés Manuel López Obrador para modificar la estrategia de seguridad que imperó durante doce años (sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto). Esta iniciativa condujo a la desaparición de la Policía Federal, agrupación que se encargaba de la seguridad pública a nivel federal, la cual fue creada en 2009 por el presidente Felipe Calderón. La idea de crear un nuevo cuerpo armado que sustituyera a la Policía Federal fue recibida por la ciudadanía con gran aceptación porque la percepción ciudadana coincidió con la del presidente López Obrador en el año 2018. La percepción de López Obrador y de la ciudadanía fue que la Policía Federal era una agrupación en la que la corrupción estaba presente y no había otra forma de eliminarla mas que extinguiéndola.

La pregunta que guía esta investigación es la siguiente: ¿por qué surge la Guardia Nacional y se extingue la Policía Federal en las labores coordinadas de seguridad pública en el país?, una de las posibles respuestas que voy a tratar de analizar ante este cuestionamiento, como un planteamiento central de la investigación, es que la nueva Guardia Nacional surge como decisión unilateral del presidente López Obrador para acabar con el legado institucional del sexenio de Felipe Calderón; para ello, (López Obrador) aprovechó la percepción ciudadana y un contexto favorable: los resultados en materia de seguridad del sexenio de Enrique Peña Nieto, la militarización del país y el control del poder legislativo federal y local tras las elecciones de 2018. Los elementos metodológicos que utilizo para analizar dicho planteamiento son: (i) el recorrido histórico – analítico sobre la creación de la Guardia Nacional; (ii) el análisis histórico - comparativo entre las estrategias de seguridad de

los tres últimos sexenios: el de Felipe Calderón, el de Enrique Peña Nieto y el de López Obrador (hasta la fecha), así como (iii) el análisis de datos estadísticos orientados a remarcar la importancia de la percepción ciudadana en las decisiones gubernamentales, principalmente aquellas que provienen del Poder Ejecutivo.

Asimismo, utilizo como referentes teóricos, por un lado, la distinción legal entre seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública, esto es importante porque las autoridades en materia de seguridad no pueden actuar fuera del marco jurídico que les resulta aplicable. Por otro lado, utilizo el debate agente – estructura de las políticas públicas y la distinción entre la acción estratégica y la que no lo es en las decisiones presidenciales. Otro cuestionamiento relacionado con la pregunta guía de esta investigación es si la Guardia Nacional se ubica en la categoría de seguridad pública, como lo prevé la Constitución y las leyes secundarias que la rigen, o bien, si su despliegue y las tareas que ha desarrollado se ubican en una categoría distinta de seguridad, como la seguridad interior o la seguridad nacional.

Por otro lado, estudio si la estrategia de seguridad pública de López Obrador, en comparación con la de sus antecesores, ha cambiado o es la misma, pues pareciera que desde 2007 se estableció una dependencia de camino institucional (*path dependence*) orientada hacia la militarización como estrategia de seguridad pública. Este *path dependence* inició en el gobierno de Felipe Calderón, se fortaleció con Peña Nieto y se consolidó con López Obrador.

En el primer capítulo de esta tesis expongo un análisis teórico conceptual desde un punto de vista jurídico respecto de las diversas categorías de seguridad: nacional, interior y pública, en el que trato de ubicar a la nueva Guardia Nacional mediante el contraste de lo que la legislación prescribe para dicha institución frente a las tareas que ha desarrollado desde su

creación. Para ello, utilizo como fuentes lo dispuesto por la legislación nacional e internacional, en criterios jurisprudenciales de organismos internacionales, y me auxilio de fundamentos teóricos de las Relaciones Internacionales. En el segundo capítulo, desarrollo el debate agente – estructura y el de la acción estratégica dentro de la disciplina de las políticas públicas. Asimismo, expongo los resultados estadísticos de dos encuestas relacionadas con la aprobación de la decisión presidencial al extinguir a la Policía Federal y sustituirla por la Guardia Nacional y resalto la relevancia de la percepción ciudadana en las decisiones de gobierno. En el tercer capítulo, realizo un análisis histórico - comparativo de las estrategias de seguridad pública de los últimos tres presidentes de México (Calderón, Peña y López Obrador). Por último, en el cuarto capítulo, analizo bajo qué régimen estatal se encuentra México derivado del *path dependence* basado en la militarización; en este capítulo también incluyo una perspectiva personal en la que pudiera clasificarse esta problemática: la militarización transitoria.

Las limitantes de este texto son las siguientes: no es un análisis de criminalidad relativo a la estrategia de seguridad pública de los últimos tres sexenios; no abarca el estudio de la seguridad internacional, la seguridad ciudadana ni los conflictos humanitarios, tampoco analizo la influencia militar en la presidencia de la República durante el último sexenio, ni tengo como objetivo criticar las estrategias adoptadas por los tres últimos gobiernos, sólo analizarlas. Este texto tiene como finalidad académica aportar una herramienta para el estudio político y jurídico de la seguridad en México y en el mundo, ya que, a través del estudio de las características legales de una agrupación armada encargada de la seguridad pública como la nueva Guardia Nacional muestro cómo la realidad la orilla a actuar dentro del ámbito de la seguridad interior y de la seguridad nacional. Asimismo, pretendo que este texto sea una aportación a la literatura en materia de seguridad y que sirva para identificar aquellos

problemas de política pública que deben tomarse en cuenta antes de destruir una institución y suplantarla por otra, sobre todo, una institución encargada de la seguridad pública en un país. Lo anterior, sin dejar de lado la protección a los Derechos Humanos que debe prevalecer sobre cualquier tipo de estrategia, independientemente de su finalidad.

Actualmente, existe poca literatura relativa a la nueva Guardia Nacional. Esto se puede atribuir a que es una agrupación de reciente creación y los textos existentes en relación con ella se han publicado, principalmente, en revistas arbitradas o son artículos de divulgación.¹ En adición a ellos, existen posicionamientos publicados por organismos no gubernamentales que se enfocan en la defensa de Derechos Humanos relativos a la integración y actuación de la nueva Guardia Nacional. Por lo anterior, quisiera que este texto constituya una aportación pertinente en este ámbito y que sirva como un análisis desde una perspectiva del *path dependence* basado en la militarización de la seguridad de un país, y también que oriente a la reflexión sobre los riesgos que corre un Estado cuando no establece límites temporales, espaciales y funcionales a una estrategia que no debe ser permanente. Por último, al discutir la pregunta guía y su posible respuesta en los diversos apartados de este texto, surgen nuevos cuestionamientos y planteamientos que pueden servir como perspectivas de análisis para futuros investigadores en esta rama, por ejemplo, la importancia de la identidad de los miembros de un cuerpo armado, las etapas de una transición institucional, las facultades y presupuesto concedidos a las fuerzas armadas en un estado democrático de Derecho y sus implicaciones.

¹ Hasta la fecha sólo se han publicado los siguientes libros: Loretta Ortiz Alhf, *Guardia Nacional y derechos humanos*, Ciudad de México: Porrúa, 2020 y Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C., *Poder Militar. La Guardia Nacional y los riesgos del renovado protagonismo castrense*, Ciudad de México: Centro Prodh, 2021.

Capítulo I

Seguridad Nacional, Seguridad Interior y Seguridad Pública: definiciones, funciones y competencias.

En este capítulo se describen los conceptos que ha aportado la literatura y la legislación y que sirven como punto de partida para comprender los problemas que resuelve la nueva Guardia Nacional (GN) en materia de seguridad en el país. Para ello, expondré cada uno de estos conceptos: seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública. En cada sección de este capítulo explico las características esenciales de las distintas clasificaciones de seguridad con ayuda de un recorrido histórico, y de criterios legales y doctrinales, nacionales e internacionales, para detallar sus características. Es importante aclarar que el orden de los conceptos no implica ningún tipo de jerarquía entre ellos, cada uno tiene sus propias competencias.

La nueva Guardia Nacional, con base en su fundamento constitucional y en la legislación secundaria que regula su actuación, debe operar en la esfera de la seguridad pública. Sin embargo, su integración y disciplina corresponde más a labores de seguridad interior y de seguridad nacional, pues se prefirió una disciplina militar a una policial, y su integración híbrida ha generado cuestionamientos al incorporar a elementos del Ejército y de la Marina para realizar labores de seguridad pública. Por lo anterior, la distinción entre los conceptos resulta fundamental para resolver las nociones jurídicas que sustentan la operación de la nueva Guardia Nacional.

I.1 La Seguridad Nacional

La seguridad nacional es la condición para asegurar el desarrollo de un Estado² e incluye la seguridad de la mayoría de la población, con excepción de los casos en que los intereses estatales entran en abierto conflicto con los de la sociedad. En este caso, el Estado estaría amparado en una falsa definición de seguridad nacional para combatir a ciertos sectores de la población. La seguridad nacional se ha conceptualizado en el orden jurídico mexicano e internacional y tiene la característica esencial de responder a la defensa de la soberanía de un Estado.

En principio, los ataques o las amenazas internas, como el crimen organizado, no pueden considerarse amenazas a la seguridad nacional. Sólo se consideran amenazas a la seguridad nacional aquellas que proceden del exterior.³ La criminalidad ordinaria, por muy grave que sea, no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado; es decir, no puede formar parte de la seguridad nacional.

El concepto de seguridad nacional está relacionado con las situaciones de guerra y, según este principio, el Estado garantiza y asegura sus objetivos nacionales. La seguridad nacional se sirve de la defensa del Estado para dictar las medidas necesarias para enfrentar agresiones externas mediante la puesta en acción de su aparato militar.⁴ Los países consideran legítimo utilizar cualquier instrumento de poder con el fin de garantizar su seguridad y la

² Gerardo Clemente Ricardo Vega García, *Seguridad Nacional: concepto, organización y método*, México, 1988, 4.

³ María Celia Toro, "México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional", en Sergio Aguayo y Bruce Bagley (compiladores), *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México: Siglo XXI, 1990, 369.

⁴ Vega García, *Seguridad Nacional*, 8.

mayoría están dispuestos a sacrificar otros intereses considerados de menor importancia en comparación con los riesgos de fracasar en su lucha contra una amenaza externa.⁵

La seguridad nacional implica la defensa de los objetivos nacionales; es decir, aquellos valores como el bienestar económico, la independencia política y social, y el prestigio.⁶ Sin embargo, estos pueden verse afectados por antagonismos – factores que limitan la consecución de los objetivos nacionales – que pueden ser internos o externos, actuales o coyunturales, cercanos o lejanos, y se materializan en presiones, amenazas o factores adversos.⁷ La seguridad nacional se distingue de la seguridad pública en los siguientes aspectos: (i) quién se encarga de dirigirla; (ii) cuáles son sus competencias y ámbitos de actuación en el país; (iii) a quiénes corresponde ejercerla y bajo qué circunstancias. En México, es obligación del presidente preservar la seguridad nacional. Para ello, puede disponer del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, denominados, en conjunto “fuerza armada permanente”.⁸

1.1.1 Concepto jurídico nacional e internacional

En el ordenamiento jurídico mexicano, el concepto de seguridad nacional se encuentra previsto en la Constitución y definido en la Ley de Seguridad Nacional. Dentro de la Constitución se utiliza en los siguientes casos: como una excepción al principio de máxima publicidad de datos gubernamentales,⁹ como una limitación a la protección de datos

⁵ Vega García, *Seguridad Nacional*, 8.

⁶ Agustín Maciel Padilla, *La seguridad nacional: concepto y evolución en México*, San Luis Potosí: El Colegio de San Luis, 2002, 22.

⁷ Vega García, *Seguridad Nacional*, 106 – 111.

⁸ Congreso Constituyente, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México: DOF (05 de febrero de 1917, última reforma: 28 de mayo de 2021), Artículo 89, fracción VI.

⁹ Congreso Constituyente, *Constitución*, Artículo 6, Apartado A, fracción I.

personales,¹⁰ como una restricción al principio de publicidad de una audiencia en un proceso penal,¹¹ y como un tema que no puede ser sometido a consulta popular.¹² Es facultad del Congreso de la Unión expedir las leyes relativas a la seguridad nacional y obligación del presidente preservarla.

Por su parte, la Ley de Seguridad Nacional (LSN)¹³ tiene por objeto establecer las bases de integración y coordinación de las instituciones y autoridades que conforman la fuerza armada permanente, así como la forma y los términos en que los estados y municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea. En su artículo 3º, la LSN prevé la siguiente definición de seguridad nacional:¹⁴

Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación (territorio);
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

¹⁰ Congreso Constituyente, *Constitución*, Artículo 16, segundo párrafo.

¹¹ Congreso Constituyente, *Constitución*, Artículo 20.

¹² Congreso Constituyente, *Constitución*, Artículo 35, fracción VIII, numeral 3º.

¹³ H. Congreso de la Unión, *Ley de Seguridad Nacional*, México: DOF (31 de enero de 2005, última reforma: 20 de mayo de 2021).

¹⁴ H. Congreso, *Ley de Seguridad Nacional*, Artículo 3.

La definición anterior confirma que, para el ordenamiento jurídico mexicano, la seguridad nacional se identifica con la seguridad del Estado; es decir, aquella cuyos fines son la preservación de la soberanía externa, los intereses nacionales y el combate a las amenazas provenientes del exterior. Sin embargo, parece que las fracciones III, IV y VI del citado artículo prevén situaciones de amenazas internas relativas a la seguridad interior, y las fracciones restantes se enfocan en la defensa exterior.

En materia internacional, el concepto de seguridad nacional se ha referido a la amenaza exterior y sólo a partir del fin de la Guerra Fría se “securitizaron” ciertos asuntos que pudieron ser internos. Las diversas dimensiones de la seguridad nacional hacen necesario que las amenazas generadas en el exterior tengan un foco de atención multidisciplinario.¹⁵ En este sentido, es importante conocer las visiones tanto del Derecho Internacional Público como de las Relaciones Internacionales.¹⁶ En primer lugar, en las Relaciones Internacionales, Hans J. Morgenthau, uno de los principales exponentes del realismo político, considera que la seguridad nacional tiene como objetivo la supervivencia misma del Estado. De acuerdo con Morgenthau, los Estados interactúan en un sistema internacional anárquico, por lo que, sin una autoridad superior que regule las relaciones, los países se ven obligados a resolver sus conflictos mediante amenazas y, en caso de ser necesario, el uso de la fuerza.¹⁷ Sin embargo, los países en el sistema internacional no están en un plano de igualdad y esto vuelve necesaria la regulación de los conflictos armados.¹⁸

¹⁵ Presidencia de la República, *Programa para la Seguridad Nacional 2014 – 2018: una política multidimensional para México en el siglo XXI*, México: Consejo de Seguridad Nacional (01 de marzo de 2018), 53.

¹⁶ Elma del Carmen Trejo García y Margarita Álvarez Romero, *Estudio Jurídico de la Seguridad Nacional*, México: Centro de Documentación, Información y Análisis. Cámara de Diputados. Servicio de Investigación y Análisis. Subdirección de Política Exterior (enero, 2007), 1.

¹⁷ Trejo García, *Estudio Jurídico*, 4.

¹⁸ La regulación de dichos conflictos corresponde al Derecho Humanitario o Derecho de Guerra, cuyo estudio excede los límites de la presente tesis.

En segundo lugar, en el Derecho Internacional Público, la disposición que prohíbe la amenaza o el uso de la fuerza es considerada como norma imperativa de *ius cogens*. Las únicas excepciones que prevé el Derecho Internacional Público a la prohibición de dicho principio son: (i) el derecho a la legítima defensa; (ii) la acción coercitiva de la ONU, y (iii) las medidas autorizadas por el Consejo de Seguridad de la ONU.¹⁹ Con posterioridad a la Guerra Fría, diversas resoluciones emitidas por la ONU y la OEA se centraron en promover la cooperación internacional, el desarme y la no proliferación de armas químicas o biológicas. Sin embargo, tras los ataques terroristas a las torres gemelas en Nueva York, la conceptualización de la seguridad nacional volvió a enfocarse en la fuerza militar y se identificaron nuevas amenazas a la seguridad nacional de los Estados que iban más allá de los conflictos armados (o militares), pero que seguían siendo externas.

1.1.2 La Defensa Exterior

La defensa exterior es la función permanente del Estado mexicano destinada a proteger a la nación por medio de la movilización de todos los instrumentos del poder nacional, incluido el militar. Esta se ejerce en forma de legítima defensa con el objeto de preservar su soberanía, independencia e integridad territorial frente a cualquier riesgo o amenaza externa.²⁰ La defensa exterior, en el caso de México, se ejerce en sus fronteras terrestres y marítimas.

La defensa exterior está relacionada con la amenaza externa;²¹ por ello, puede combatirse mediante el uso de la fuerza. No obstante, las agresiones tradicionales (basadas

¹⁹ Manuel Díez de Velasco, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid: Tecnos (2009), 1045 – 1057.

²⁰ Presidencia, *Programa*, 108.

²¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Resolución 3314 (XXIX). Definición de la agresión*, United Nations Audiovisual Library of International Law (14 de diciembre de 1974), https://legal.un.org/avl/pdf/ha/da/da_ph_s.pdf, consultado el 01 de noviembre de 2020.

en la fuerza militar) no son los únicos mecanismos que amenazan la seguridad nacional de un país en la actualidad. En octubre de 2003, se celebró en la Ciudad de México la Declaración sobre Seguridad en las Américas.²² Este acuerdo internacional prevé la existencia de nuevas amenazas a la seguridad nacional de los Estados Americanos, entre ellas, el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas, la posibilidad del acceso, la posesión y el uso de armas de destrucción en masa.²³

Tanto las amenazas tradicionales como las nuevas son distintas entre Estados; por ello, resulta complicado homologar una estrategia de defensa exterior de forma hemisférica o multilateral. En ese sentido, es facultad de cada país identificar cuáles son sus intereses nacionales; es decir, aquellos elementos que mantienen la integridad, estabilidad y permanencia del Estado para comprender qué tipo de amenaza, tradicional o nueva, representa un riesgo para su seguridad nacional. Identificado lo anterior, el Estado podrá trabajar en su diseño institucional de defensa exterior, así como en sus políticas y acciones para desempeñar esta labor.

En México, la defensa exterior se identifica con la defensa militar en el ámbito internacional; por esta razón, está a cargo de la fuerza armada permanente. El objetivo primordial de la defensa exterior es la adopción de estrategias que hagan frente, controlen y eliminen las amenazas externas, tradicionales o nuevas.²⁴ El problema es que las nuevas amenazas incluyen asuntos que pueden considerarse una amenaza a la seguridad interior y, en este caso, deben observarse mecanismos distintos para enfrentarlos.

²² Organización de los Estados Americanos, *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, México: OEA. Conferencia Especial sobre Seguridad (27 – 28 de octubre de 2003).

²³ Organización, *Declaración*, Artículo II, numeral 4, inciso m).

²⁴ Trejo García, *Estudio Jurídico*, 34.

En relación con lo anterior, es importante no confundir los ataques a la seguridad nacional, que provienen del exterior y que amenazan la soberanía de nuestro país, con aquellos que amenazan la seguridad interior. En ocasiones, dichos ataques se han combatido como si fuesen una amenaza a la seguridad nacional; es decir, mediante el uso de la fuerza letal y con elementos de las fuerzas armadas. Sin embargo, aunque el problema criminal de nuestro país ha rebasado la capacidad disuasiva y reactiva de los cuerpos policiales, puede situarse en un ámbito de amenaza a la seguridad interior, sin llegar a un estado de guerra. Por ello, en la siguiente sección explicaré el concepto de seguridad interior, sus implicaciones y el debate respecto de dicha figura.

I.2 La Seguridad Interior

Para la presente tesis es relevante identificar aquellos aspectos de la seguridad interior y las situaciones en las que esta se ve amenazada, porque, probablemente, es en este terreno donde se inserta la actuación de la nueva Guardia Nacional, y no en la seguridad pública, como lo prevé la Constitución y la propia Ley de la Guardia Nacional (LGN).²⁵ En México existe una discusión respecto al concepto de seguridad interior, ya que, a diferencia de las nociones de seguridad nacional y seguridad pública, no hay definición constitucional ni legal de la seguridad interior. Por un lado, hay quienes la consideran como parte de la seguridad nacional junto con la defensa exterior y, por otro lado, hay quienes la ubican como una categoría independiente de la seguridad nacional y de la seguridad pública. Este debate conceptual tuvo auge cuando se discutieron las diversas acciones de inconstitucionalidad presentadas en contra de la Ley de Seguridad Interior (LSI), publicada en 2017 y declarada inválida por la

²⁵ H. Congreso de la Unión, *Ley de la Guardia Nacional*, México: DOF (27 de mayo de 2019).

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en 2018. A su vez, este debate estuvo inserto en la exposición de motivos de la reforma constitucional que creó a la Guardia Nacional.

Las transformaciones tecnológicas en México y el mundo permitieron que las organizaciones criminales vinculadas al trasiego de drogas expandieran sus operaciones a lo largo del territorio nacional. Al hacerlo, también aumentó su facultad para corromper a las autoridades. Así, la presencia de grupos criminales y otros actores armados no estatales (como las autodefensas) en algunas zonas del país se convirtió en una amenaza que rebasó la capacidad de las policías locales y dejó de ser un fenómeno vinculado con la seguridad pública para convertirse en un tema de seguridad interior.²⁶

El aumento de la crisis de violencia en nuestro país y la responsabilidad para las fuerzas militares de combatirla encaminó a que esta discusión fuera parte de la agenda nacional. En este sentido, se volvió necesaria su reglamentación; por eso, en 2017 se promulgó la LSI. Dicho ordenamiento ya consideraba un concepto legal de seguridad interior; sin embargo, la LSI fue declarada inválida en su totalidad por la Suprema Corte al año siguiente por los motivos que más adelante se exponen.²⁷

La importancia de revisar el concepto de seguridad interior para la presente tesis radica en que, aunque la Ley de Guardia Nacional y los artículos relativos respecto a ella en la Constitución prevén que la actuación de la Guardia Nacional se encuentra en el ámbito de la seguridad pública, la realidad es que la nueva Guardia Nacional ha actuado más allá de las fronteras de dicha clasificación. Un ejemplo relevante es que el gobierno delegó en la GN la responsabilidad de la detención de migrantes en enero de 2020 que es un tema de seguridad

²⁶ Presidencia, *Programa*, 55.

²⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018, 11/2018, 16/2018 y 21/2018*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst.htm>, consultado el 01 de noviembre de 2020.

nacional. Por otro lado, el arresto de integrantes de la Guardia Nacional desarrollando labores cotidianas se ha ventilado ante el Tribunal de Justicia Militar y no en uno de jurisdicción civil, como lo prevé la LGN.

Las labores realizadas por la Guardia Nacional después de su despliegue en junio de 2019, sitúan a la corporación en tareas de seguridad interior y no de seguridad pública. Esta afirmación se basa en lo siguiente: (1) la integración de la Guardia Nacional se compone por elementos de las policías naval y militar; (2) sus integrantes son entrenados con una disciplina castrense, no policiaca; (3) todos los mandos, hasta el momento, son miembros del ejército o de la Armada que pasaron a formar parte de la Guardia Nacional; no hay un solo civil que esté en un puesto de mando,²⁸ y (4) el comandante general de la Guardia Nacional es un general de brigada en proceso de retiro, Diplomado Estado Mayor Presidencial.

El Plan Nacional de Seguridad y Paz 2018 – 2024²⁹ propuesto por el presidente López Obrador, menciona que es indispensable formular nuevos paradigmas de seguridad nacional, interior y pública. Esta distinción puede interpretarse como si el gobierno actual aceptara la separación entre seguridad interior y seguridad nacional. Sin embargo, con posterioridad a la declaratoria de invalidez de la LSI, no ha existido un pronunciamiento para reformar la Constitución ni promulgar una nueva ley en dicha materia. No obstante, el contenido de las disposiciones constitucionales relativas a la reforma en materia de Guardia Nacional, así como la LGN, prevén apartados muy similares a los de la LSI.

²⁸ Información obtenida en la entrevista realizada por el autor al general Luis Rodríguez Bucio el 18 de marzo de 2020 en las instalaciones de la Guardia Nacional (antes Policía Federal).

²⁹ Andrés Manuel López Obrador, *Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018 – 2024*, https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Nacional-de-Paz-y-Seguridad_.pdf, 3, consultado el 02 de septiembre de 2020.

1.2.1 Debate conceptual

Existen dos orientaciones conceptuales respecto a la seguridad interior; para efectos de esta tesis las identificaré con las siguientes nomenclaturas: los nacionalistas y los internistas. Los ‘nacionalistas’ son aquellos que consideran que la seguridad interior forma parte de la seguridad nacional y tratan de homologar a la seguridad nacional con aspectos de orden interno, como las amenazas patrocinadas del exterior, manifestadas por supuestas infiltraciones ideológicas, las cuales desembocan en inestabilidad política, subversión, terrorismo o guerra de guerrillas. Sin embargo, estas problemáticas realmente devienen de las deficiencias estructurales del sistema político.³⁰ Los nacionalistas fundamentan su interpretación de la seguridad interior con base en la fracción VI del artículo 89 de la Constitución que menciona lo siguiente:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

(...)

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

De acuerdo con dicha fracción, la seguridad interior parece ser una cara de la seguridad nacional, ya que, al igual que la defensa exterior, su preservación se encuentra bajo la responsabilidad del presidente de la República y este puede disponer de la fuerza armada permanente para la consecución de dicho objetivo. Además, antes de la reforma constitucional que creó a la nueva Guardia Nacional, la siguiente fracción del mismo artículo facultaba al presidente para utilizar a la antigua Guardia Nacional (ejército estatal) para preservar la seguridad nacional.

³⁰ Vega García, *Seguridad Nacional*, 87 – 88.

La interpretación literal y no sistemática de esta fracción, la ausencia de una definición constitucional y legal de la seguridad interior, así como la interpretación que da la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) a dicho término: “Providencias adoptadas para mantener la tranquilidad de la nación”,³¹ dan pie a que la ambigüedad del concepto pase por alto los demás supuestos constitucionales en los que se prevén amenazas a la seguridad del país (artículo 29) o de alguna entidad federativa en específico (artículo 119).

Por otro lado, de acuerdo con esta tesis, clasifico como criterio ‘interiorista’ a aquellos que consideran que la seguridad interior no forma parte de la seguridad nacional ni de la seguridad pública, sino que es una categoría de seguridad independiente. Quienes se apegan a este criterio se fundamentan en el recorrido histórico de nuestra legislación constitucional a partir del México independiente, así como en criterios emitidos por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Estos criterios incluyen a la seguridad interior dentro de la categoría *otras situaciones de violencia*. En relación con esta categoría, considerar a la seguridad interior como parte de la seguridad nacional daría pie a establecer un régimen militar de excepción como forma de gobierno.³²

Por otro lado, la seguridad interior catalogada por el CICR se presenta cuando existen disturbios interiores y tensiones internas, en las que generalmente las fuerzas policiales son rebasadas en su capacidad disuasiva y reactiva. Es decir, se trata de zonas grises entre el conflicto armado y la paz que obligan al Estado a emplear fuerzas militares para el restablecimiento del orden interno y la tranquilidad pública.³³ A estas fuerzas que rebasan la

³¹ Secretaría de la Defensa Nacional, *Glosario de términos militares*, México: SEDENA, 2001, 377.

³² Jaime Cárdenas Gracia, “Ley de Seguridad Interior y militarización”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 40 (enero-junio 2019): 300 – 301.

³³ Marcos Pablo Moloeznik, “Seguridad interior, un concepto ambiguo”, *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, v. 13, núm. 4 (julio – diciembre 2019): 154 – 155.

actuación policial, pero que no se enfocan en exterminar al enemigo se les denomina “fuerzas intermedias”.

Las fuerzas intermedias son las encargadas de hacer frente a otras situaciones de violencia para garantizar la seguridad interior; son también llamadas policía militarizada. Se trata de un núcleo duro de policía, cuyo personal posee estado militar y encuentra sus raíces en los dos grandes movimientos revolucionarios de fines del siglo XVIII: la independencia de las Trece Colonias de Norteamérica con la Guardia Nacional estadounidense, y la Revolución Francesa con la Gendarmería Nacional Francesa.³⁴

Respecto de las corrientes que tratan de conceptualizar a la seguridad interior, parece que la nueva Guardia Nacional se apegó a la visión de los interioristas más que a la de los nacionalistas porque, basados en el recorrido histórico constitucional de nuestro país y en los criterios del CICR, consideran que la seguridad interior no forma parte de la seguridad nacional, en este sentido, las amenazas provenientes del interior no pueden ni deben ser atacadas como amenazas externas. Si esto fuera así, nos encontraríamos en una situación de guerra y un posible Estado de Excepción. Asimismo, la forma de combatir las amenazas internas es mediante un cuerpo armado más sólido que la policía, como la nueva Guardia Nacional, pero no con objetivos de guerra como los que tiene la fuerza armada permanente.

1.2.2 Recorrido histórico de la seguridad interior en México y la necesidad de una regulación

El recorrido histórico constitucional del concepto de seguridad interior inicia con la regulación en los artículos 20 y 30 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano. En dicho reglamento estaba previsto que sería facultad del Emperador conservar

³⁴ Moloeznik, “Seguridad interior, un concepto ambiguo”, 154 – 155.

el orden interior y organizar a su conveniencia la fuerza pública para la defensa y seguridad interna.³⁵ Después, en el Acta Constitutiva de la Federación, de fecha 31 de enero de 1824, se convirtió en una facultad del Supremo Poder Ejecutivo (en esa época un triunvirato), prevista en la fracción VI del artículo 16 de dicho documento.³⁶ El concepto de seguridad interior fue omitido durante la época del gobierno centralista en México, para después recuperarse en la fracción VI del artículo 86 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de fecha 16 de junio de 1856, y en la fracción VI del artículo 85 de la Constitución de 1857.³⁷

Como mencioné en el apartado anterior, el ordenamiento jurídico nacional carece de una regulación relativa a la seguridad interior y esto vuelve complicada su aplicación. Por ello, sería necesario incluir a la seguridad interior en el ordenamiento jurídico de forma clara y concreta; no sólo como una referencia aislada como aparece hoy en día. El único documento dentro de la legislación mexicana que contiene una noción de la seguridad interior es el Código de Justicia Militar (CJM). Este Código no provee una definición de seguridad interior, lo que hace es tipificar en sus artículos 218 y 224 a la rebelión y a la sedición como delitos en contra de la seguridad interior.³⁸

Artículo 218.- Se comete el delito de rebelión militar, cuando se alzan en armas elementos del ejército contra el gobierno de la República, para:

I.- Abolir o reformar la Constitución Federal;

II.- impedir la elección de los Supremos Poderes de la Federación, su integración, o el libre ejercicio de sus funciones, o usurpar éstas;

³⁵ Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808 – 2005*, México: Porrúa, 2008, 128 – 132.

³⁶ Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales*, 156 – 157.

³⁷ Cárdenas Gracia, “Ley de Seguridad Interior”, 303.

³⁸ H. Congreso de la Unión, *Código de Justicia Militar*, México: DOF (31 de agosto de 1933, última reforma 21 de junio de 2018), Artículos 218 y 224:

III.- separar de su cargo al Presidente de la República, los Secretarios de Estado, magistrados de la Suprema Corte o Procurador General de la República, y

IV.- abolir o reformar la Constitución Política de alguno de los Estados de la Federación, las instituciones que de ella emanen, impedir la integración de éstas o la elección correspondiente; o para lograr la separación del gobernador, miembros del Tribunal Superior o Procurador General de Justicia; todo ello, cuando interviniendo los Poderes de la Unión en la forma prescrita por el artículo 122 de la Constitución Federal, los alzados no depongan, sin resistencia, las armas.

Artículo 224.- Cometten el delito de sedición los que, reunidos tumultuariamente, en número de diez o más, resistan a una autoridad o la ataquen con alguno de los objetos siguientes:

I.- De impedir la promulgación o la ejecución de una ley o la celebración de una elección popular que no sea de las que menciona la fracción II del artículo 218;

II.- de impedir el libre ejercicio de sus funciones, o el cumplimiento de una providencia judicial o administrativa.

Es importante establecer que, al estar incorporados ambos delitos en un ordenamiento de carácter militar, estas conductas no son aplicables a la población en general. Asimismo, las fuerzas armadas tienen su propia jurisdicción; es decir, sus miembros sólo pueden ser juzgados en tribunales de fuero militar y no civil. En este sentido, de acuerdo con la LGN, los miembros de la Guardia Nacional, independientemente de su procedencia (ejército o marina) estarán sujetos al fuero civil. Por otro lado, el Código Penal Federal, ordenamiento en el que los sujetos pasivos son civiles y es aplicable a todos los habitantes del país, tipifica las mismas conductas que el CJM: rebelión y sedición;³⁹ pero en este caso las clasifica como *Delitos contra la Seguridad de la Nación*.

En relación con lo anterior, la legislación existente propicia más confusión que claridad, pues, al tratar de interpretarla parece que la seguridad interior es un asunto de

³⁹ H. Congreso de la Unión, *Código Penal Federal*, México: DOF (14 de agosto de 1931, última reforma 1 de junio de 2021), Artículos 130 y 132.

exclusividad militar. En este sentido, se combate y preserva por el Ejecutivo federal y se sanciona en caso de observar conductas de rebelión o sedición cometidas únicamente por miembros activos de las fuerzas armadas. Por otro lado, si las mismas conductas son cometidas por civiles, su tratamiento se vuelve un asunto de seguridad nacional.

Los años 2016 y 2017 fueron cruciales en el tema de la seguridad interior. El entonces Secretario de la Defensa Nacional, el general Salvador Cienfuegos, puso en la agenda pública la necesidad de regular el combate al crimen organizado por parte de las fuerzas armadas debido a la gran cantidad de denuncias presentadas en contra del personal del Ejército por violación a derechos humanos. A este propósito, se presentaron diversas iniciativas de ley para intentar regular la seguridad interior en nuestro país, las más relevantes fueron las siguientes: una por parte del senador Roberto Gil Zuarth, otra por el senador César Camacho Quiroz, y una más por el entonces diputado Manuel de Jesús Espino Barrientos (hoy Comisionado del Servicio de Protección Federal del Gobierno de México). Dichas iniciativas consideraban a la seguridad interior como parte de la seguridad nacional para legitimar la actuación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, concretamente, en el combate al crimen organizado.⁴⁰

El 27 de diciembre de 2017, fue publicada la Ley de Seguridad Interior. Dicha Ley conceptualizó a la seguridad interior como:

Aquella condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo

⁴⁰ Cárdenas Gracia, “Ley de Seguridad Interior”, 299 – 300.

nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional.⁴¹

Dicho texto coincidía con lo previsto en el Programa para la Seguridad Nacional 2014 – 2018 del gobierno del presidente Peña Nieto.⁴²

De acuerdo con la LSI, los legisladores se apegaron a la conceptualización de la corriente nacionalista; sin embargo, la ambigüedad del término provocó que la seguridad interior se interpretara como una función política y, en ese sentido, su aplicación carecía de objetividad y estaría al arbitrio de quien ocupe el poder en un momento determinado. Una vez publicada, la LSI fue atacada por numerosas acciones de inconstitucionalidad presentadas ante la SCJN: las acciones 6/2018, 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018. Después de varias discusiones, el máximo tribunal de nuestro país resolvió declarar la invalidez total de LSI. Los motivos que los ministros expresaron para llegar a esa determinación se detallarán en el siguiente apartado.

1.2.3 Análisis de las acciones de inconstitucionalidad contra la Ley de Seguridad Interior y su desenlace

Los argumentos emitidos por la SCJN para declarar la invalidez de la LSI con base en las acciones de inconstitucionalidad presentadas en contra de dicho ordenamiento se enfocaron en la discusión de los siguientes puntos:

- (i) La LSI prevé que sus disposiciones son materia de seguridad nacional y que las facultades de su expedición tienen fundamento en la fracción XXIX – M del

⁴¹ H. Congreso de la Unión, *Ley de Seguridad Interior*, México: DOF (27 de diciembre de 2017, Declaración de invalidez total de esta Ley por Sentencia de la SCJN, notificada al Congreso de la Unión para efectos jurídicos el 15 de noviembre de 2018 y publicada el 30 de mayo de 2019), Artículo 2.

⁴² H. Congreso, *Ley de Seguridad Interior*, Artículo 2.

artículo 73 (facultades del Congreso de la Unión) y en la fracción VI del artículo 89 (facultades y obligaciones del presidente) constitucionales, y

- (ii) la LSI tiene por objeto regular la función del Estado para preservar la seguridad interior y establecer las bases para coordinar a los tres órdenes de gobierno en la materia.

La fracción XXIX – M del artículo 73 de la Constitución faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de seguridad nacional y la fracción VI del artículo 89 prevé la obligación del presidente para preservar la seguridad nacional en los términos de la Ley de Seguridad Nacional.

Por lo tanto, el Congreso de la Unión, mediante la expedición de la LSI consideró que regular la seguridad interior formaba parte de sus atribuciones al concebirla como una categoría dentro de la seguridad nacional. Además, el Congreso reglamentó una tarea que corresponde al presidente de la República (disponer de la fuerza armada permanente para la seguridad interior del país) mediante la distribución de competencias para dicha finalidad (característica fundamental de las leyes generales, no federales).

El 15 de noviembre de 2018, la SCJN resolvió que las acciones de inconstitucionalidad 6/2018, 8/2018 y 11/2018, fueron procedentes y fundadas, por lo tanto, declararon la invalidez total de la LSI con base en los siguientes motivos:⁴³

- (i) El Congreso de la Unión no cuenta con competencia constitucional para legislar en materia de seguridad interior ni reglamentar la actuación presidencial sobre la misma. En este punto, la SCJN adoptó el criterio Interiorista.

⁴³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Sesión Pública Núm. 117 Ordinaria*, México: Poder Judicial de la Federación (13 de noviembre de 2018), 7 – 41.

(ii) Las fuerzas armadas se encuentran limitadas a actuar en tiempos de paz dentro de sus cuarteles y sólo en tiempos de guerra o de otra perturbación grave de la paz pública legalmente declarada, pueden las fuerzas armadas actuar fuera de ellos. Lo anterior, con base en los artículos 29 y 129 constitucionales.⁴⁴

(iii) La LSI reglamenta materias de seguridad pública y comete un fraude a la Constitución al otorgarle facultades en dicha materia a las fuerzas armadas.

(iv) Finalmente, ni la seguridad nacional ni la seguridad interior son materias concurrentes, sino exclusivas de la Federación, y la LSI planteaba la creación de un esquema de distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno, adoptando el carácter de una ley general y no de una ley federal.⁴⁵

Con base en los argumentos anteriores, la SCJN declaró inválida la aplicación de la Ley de Seguridad Interior. Sin embargo, aquella discusión da pie a varios cuestionamientos que resultan útiles para la presente tesis; por un lado, la seguridad interior, ¿es parte de la seguridad nacional? En caso afirmativo, no habría existido el impedimento constitucional para que el Congreso de la Unión legislara en dicha materia; no obstante, la discusión de fondo parece estar enfocada en no legitimar la actuación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública en tiempos de paz, más que en el debate conceptual.

Por otro lado, integrar un cuerpo de seguridad pública con miembros de las fuerzas armadas pero un mando teóricamente civil (la nueva Guardia Nacional), ¿es violatorio de lo previsto en el artículo 129 constitucional?⁴⁶ De ser así, dicha corporación actúa de forma

⁴⁴ Congreso Constituyente, *Constitución*, Artículo 129.

⁴⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Sesión Pública Núm. 117 Ordinaria*, México: Poder Judicial de la Federación (13 de noviembre de 2018), 40.

⁴⁶ “Artículo 129. En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar...”

inconstitucional; en caso contrario ¿nos encontramos en presencia de una guerra interna o de un Estado de Excepción? ¿cuándo, quién, y bajo qué criterios la declaró y cuál es el régimen legal que adoptó el Estado para enfrentar la situación? Probablemente, fue el presidente Felipe Calderón cuando le declaró la guerra al crimen organizado; sin embargo, no siguió el mecanismo previsto en la Constitución para emitir dicha declaración. Los presidentes Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador, ¿continuaron con dicha guerra o adoptaron una estrategia diferente?

I.3 La Seguridad Pública

La seguridad pública, a diferencia de la seguridad nacional y de la seguridad interior, es un concepto que se ha desarrollado con mayor claridad, ya que existe una regulación mejor perfilada tanto en el sistema jurídico mexicano como en el internacional. Por un lado, la propia Constitución proporciona una definición de seguridad pública y establece sus ámbitos de aplicación. Asimismo, a nivel internacional, el concepto de seguridad pública ha generado una serie de criterios enfocados en qué no debe de ser considerado como parte de la seguridad pública y qué corporaciones deben encargarse de su preservación.

El análisis del presente concepto resulta necesario para esta tesis porque la legislación que regula a la nueva Guardia Nacional ubica a este cuerpo armado dentro de la seguridad pública. No obstante, dos años del despliegue de la GN, la institución no parece actuar totalmente en este ámbito; primero, por su integración híbrida; segundo, por su disciplina y formación militar, no policial; por último, por la designación de sus titulares, tanto el comisario general como los altos mandos pertenecen al ejército o a la marina.

Las características mencionadas en el párrafo anterior, así como su actuación desde que fue creada, se han visto en escenarios lejanos del ámbito de la seguridad pública. Lo

anterior genera dudas respecto de su pertenencia a este ámbito de la seguridad. Además, su denominación no es la de un cuerpo policiaco y, a raíz de su existencia se eliminó a la Policía Federal; sus tareas parecen estar completamente subordinadas a las órdenes del presidente sin la intervención del Secretario de Seguridad Pública y, recientemente, su estructura operativa se subordinó a la Secretaría de la Defensa Nacional.⁴⁷

1.2.1 Concepto jurídico nacional y criterios internacionales

La seguridad pública tiene su fundamento en el artículo 21 constitucional, mismo que se reconfiguró y fortaleció a partir de la reforma propuesta por el presidente Felipe Calderón en 2008. Dicho artículo indica que la seguridad pública es una función coordinada del Estado; es decir, su aplicación y observancia corresponde a los distintos órdenes de gobierno (federal, estatal, CDMX y municipal) y la competencia de cada uno de ellos se distribuirá de acuerdo con lo ordenado por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP). Además, cada entidad federativa y cada municipio contará con sus propios cuerpos de policía.

De acuerdo con la fracción XXIII del artículo 73 constitucional, corresponde al Congreso de la Unión la distribución de competencias y la expedición de las leyes relativas a las instituciones federales en materia de seguridad, incluyendo la Ley de Guardia Nacional. Asimismo, corresponde al presidente de la República presentar anualmente la Estrategia Nacional de Seguridad Pública ante el Senado para su aprobación, esto incluye el informe de actividades de la Guardia Nacional.

⁴⁷ Andrés Manuel López Obrador, ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. DOF: México (11 de mayo de 2020), https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020, consultado el 25 de octubre de 2020

Una de las facultades que tiene el presidente de la República es el mando de la fuerza pública en aquellos lugares en los que resida habitual o transitoriamente. En este sentido, la residencia de los Poderes de la Unión se encuentra en la Ciudad de México (CDMX), de acuerdo con el inciso B. del artículo 122 constitucional. Así, el Jefe de Gobierno de la CDMX tendrá la dirección de las instituciones de seguridad pública; no obstante, el mando lo conservará el presidente.

De acuerdo con el marco constitucional y legal, los fines que persigue la seguridad pública son: salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas.⁴⁸ En suma, comprende todo aquello que se refiera a la prevención y persecución del delito en los distintos niveles de gobierno.

Los encargados de vigilar el cumplimiento de las funciones de seguridad pública son, en cada caso, los gobernadores, el Jefe de Gobierno (en la Ciudad de México), y los presidentes municipales. El presidente de la República, de acuerdo con el artículo 89 de la Constitución, no tiene la obligación de preservar la seguridad pública, pero puede disponer de la Guardia Nacional como cuerpo de seguridad pública a nivel federal para dichas labores.⁴⁹ En este sentido, aunque no es claro por no estar expreso en la Constitución, la nueva Guardia Nacional podría ser una especie de gendarmería subordinada a las órdenes del presidente.

En el ámbito internacional, la seguridad pública ha sido objeto de diversas discusiones por organismos y cortes internacionales encargadas de velar por la protección de los derechos

⁴⁸ Congreso Constituyente, *Constitución*, Artículo 21.

⁴⁹ Congreso Constituyente, *Constitución*, Artículo 21.

humanos, tal es el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), órgano perteneciente a la OEA y del cual México es parte. La Corte IDH se ha pronunciado sobre los requisitos que deben cumplir los Estados en materia de seguridad pública. Precisamente, los parámetros de la seguridad pública se obtuvieron con base en dos asuntos en los cuales México se vio involucrado: (i) el caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, y (ii) el caso Alvarado Espinoza y otros vs. México. En dichos casos, la Corte IDH ha expresado que, para el mantenimiento del orden interno y la seguridad ciudadana⁵⁰ se debe actuar con cuerpos policiales civiles y no militares.

En tal sentido, cuando las fuerzas armadas intervienen en tareas de seguridad pública deben hacerlo excepcionalmente, de forma extraordinaria, subordinada (a una autoridad civil) y complementaria. Dicha actuación debe estar regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre uso de la fuerza. Asimismo, debe ser fiscalizada por órganos civiles. Lo anterior, debido a que el entrenamiento militar está dirigido a derrotar al enemigo y no a la protección y control de civiles.⁵¹

1.2.2 Las características de una tarea compartida (facultad concurrente)

La seguridad pública está a cargo de la federación, las entidades federativas y los municipios, coordinados bajo el Sistema Nacional de Seguridad Pública. El órgano operativo de este Sistema es el Secretariado Ejecutivo que pertenece a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Gobierno Federal. Las autoridades encargadas de preservar la seguridad pública son las instituciones policiacas, los órganos de procuración de justicia, las instancias

⁵⁰ Nuevo concepto adoptado por la Corte IDH que pretende englobar tanto a la seguridad nacional, interior y pública; su discusión y análisis no es objeto de la presente tesis.

⁵¹ Pedro Salazar Ugarte y Carlos Ernesto Alonso Beltrán, “Guardia Nacional: ¿una reforma constitucional inconstitucional?”, *Nexos* (marzo 2019): 37.

encargadas de aplicar infracciones administrativas, aquellas encargadas de la supervisión de medidas cautelares, de suspensión condicional del procedimiento de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas.⁵²

Las policías y los demás órganos garantes de la seguridad pública mencionados en el párrafo anterior, a diferencia de las fuerzas armadas, son autoridades de primer contacto con la ciudadanía. Por ello, deben contar con una formación de carácter civil, disciplinado y profesional; su actuación debe regirse por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez y respeto enfocados en la protección de los derechos humanos reconocidos por la Constitución.⁵³ Otra diferencia es que las policías operan bajo el derecho penal del ciudadano, aquel que tiene la garantía de audiencia, seguridad jurídica y debido proceso. Por el contrario, las fuerzas armadas lo hacen bajo el derecho penal del enemigo, al enemigo no se le escucha ni se le garantiza nada: al enemigo se le aniquila.

Entre las labores que deben desempeñar los cuerpos policiacos destaca el combate al crimen organizado, mismo que ha crecido de manera exponencial en los últimos años. Los grupos delictivos dedicados al narcotráfico representan una amenaza interna para el país. Sin embargo, estas organizaciones criminales no han sido declaradas por el Estado mexicano ni como grupos beligerantes, de acuerdo con el Derecho Internacional Público, ni como terroristas, como sugirió el presidente estadounidense Donald Trump al Gobierno de México.⁵⁴

⁵² H. Congreso de la Unión, *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México: DOF (2 de enero de 2009, última reforma 27 de mayo de 2019), Artículo 3.

⁵³ H. Congreso, *Ley General del Sistema Nacional*, Artículo 6.

⁵⁴ Stefania Gozzer, “México: qué implicaría que Trump declare “terroristas” a los cárteles de la droga”, *BBC News Mundo*, 28 de noviembre de 2019, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-50573418>, consultado el 02 de noviembre de 2020.

Por otro lado, varios gobernadores han solicitado la colaboración de las fuerzas armadas federales para hacer frente a dicho combate en apoyo a sus cuerpos policiacos. Sin embargo, dicha ayuda debe ser proporcionada de forma temporal y extraordinaria, siempre bajo el mando de una autoridad civil, sin confundir dichas amenazas internas con aquellas previstas en el artículo 119 de la Constitución:

Artículo 119. Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o transtorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura de la entidad federativa o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.

(...)

Dicho artículo prevé una situación de violencia proveniente del exterior, es decir, de potencias que pretenden perturbar la soberanía del país. En ese caso, la fuerza armada permanente está facultada para actuar, pero no en casos como amenazas internas que provengan de grupos criminales que se ubiquen dentro del país; eso es tarea de las instituciones policiacas. Una solución distinta a requerir la intervención de las fuerzas armadas federales, podría ser reclasificar y destinar más recursos a la inteligencia policial.

La Policía Federal que fue creada en 2009 por Felipe Calderón y sustituida por la nueva Guardia Nacional diez años después en el gobierno de López Obrador, contaba con una academia de formación policiaca, divisiones especializadas de gendarmería y de inteligencia enfocadas en la preservación de la seguridad pública a nivel federal. Asimismo, los mandos y sus titulares eran de origen civil y coadyuvaron tanto con las policías locales como con las fuerzas armadas para hacer frente al crimen organizado. Sin embargo, el

gobierno actual decidió desaparecerla, bajo el argumento de que existía corrupción dentro de la institución.⁵⁵

Aquella declaración no provocó investigaciones en contra de los funcionarios de la Policía Federal que hubieran incurrido en actos de corrupción o conductas similares; lo único que propició fue un despido masivo de policías federales que no aprobaron los exámenes de control de confianza, de salud y físicos practicados por elementos militares. Por su parte, el Gobierno de México cedió, mediante un acuerdo de transferencia, todos los recursos materiales, humanos y financieros de la Policía Federal a la nueva Guardia Nacional.⁵⁶

Así, la nueva Guardia Nacional, de acuerdo con la legislación que le da origen, debe ser una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, aunque su estructura operativa se subordinó a la Secretaría de la Defensa Nacional. El objeto de la nueva Guardia Nacional es la preservación de la seguridad pública a cargo de la federación y, en su caso, la colaboración temporal en las tareas que corresponden a las entidades federativas o municipios, conforme a los convenios que para tal efecto se celebren. No obstante, durante los primeros cinco años de su creación podrá auxiliarse de la fuerza armada permanente para llevar a cabo sus labores.⁵⁷

⁵⁵ Redacción AN/GV, “Tras 90 años de servicio, este es el primer día sin la Policía Federal”, *Aristegui Noticias*, 01 de enero de 2020, <https://aristeguinoticias.com/0101/mexico/tras-90-anos-de-servicio-este-es-el-primer-dia-sin-la-policia-federal>

⁵⁶ Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, *ACUERDO por el que se transfieren a la Guardia Nacional los recursos humanos, materiales y financieros correspondientes a todas las Divisiones y Unidades Administrativas de la Policía Federal de conformidad con el artículo sexto transitorio del Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional*, México: DOF (04 de mayo de 2020).

⁵⁷ Andrés Manuel López Obrador, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional*, Ciudad de México: DOF (26 de marzo de 2019), Artículo Quinto Transitorio.

En suma, de este capítulo se puede concluir, por la forma en la que están definidas desde un punto de vista teórico, que la seguridad nacional, la interior y la pública se distinguen en los siguientes aspectos:

1. ¿Quién se encarga de dirigirla? En el caso de la seguridad nacional y la seguridad interior, es el presidente de la República. Tratándose de la seguridad nacional, mediante el uso de la Fuerza Armada permanente y, respecto de la seguridad interior, a través de la policía naval y militarizada. En cuanto a la seguridad pública, son los estados, la CDMX y los municipios mediante sus gobernadores, jefe de gobierno y presidentes municipales, en coordinación con la federación quienes tienen el mando.

2. ¿Cuáles son sus competencias y ámbitos de actuación en el país? La seguridad nacional tiene como finalidad resguardar los intereses nacionales que así determine el Estado, principalmente, aquellos que pueden llegar a vulnerar la soberanía y que provengan de amenazas externas. La seguridad interior combate aquellas amenazas internas que puedan poner en peligro o vulneren el orden constitucional y las instituciones fundamentales del Estado. Finalmente, la seguridad pública se enfoca en preservar la seguridad de los ciudadanos al ser su primer contacto y proteger sus bienes materiales y jurídicos, así como la procuración de justicia.⁵⁸

No es tarea de la nueva Guardia Nacional la preservación de la seguridad nacional, porque combate amenazas que existen dentro del país, en concreto, al crimen organizado. Asimismo, coadyuva con las policías locales para hacer frente a la criminalidad en el territorio de forma coordinada con los estados y municipios. Es por ello, que su actuar no debe incluirse dentro del rubro de la seguridad nacional.

⁵⁸ Vega García, *Seguridad Nacional*, 57.

Por otro lado, podría considerarse que la Guardia Nacional defiende la seguridad interior porque el problema que aqueja al país ha rebasado la capacidad de las policías locales. Incluso, los propios gobernadores solicitan el auxilio de fuerzas federales. Aunado a lo anterior y en ausencia de la Policía Federal, la Guardia Nacional está compuesta por policía naval y militar, cuerpos armados con instrucción distinta a la de las policías ordinarias con una visión reactiva más dura. Asimismo, aunque en el texto constitucional y legal sitúe a la GN dentro del ámbito de la seguridad pública, mientras su integración e instrucción sean castrenses, no está en condiciones de clasificarse en dicho ámbito, menos con un régimen transitorio que permite a la fuerza armada permanente colaborar con esta en sus labores.

Capítulo II

La transición de la Policía Federal a la Guardia Nacional

Para continuar con el análisis del planteamiento que sostiene que la nueva Guardia Nacional surge como decisión unipersonal del presidente López Obrador para acabar con el legado institucional del sexenio de Felipe Calderón, en este capítulo expongo dos perspectivas teóricas: el debate agente – estructura de las políticas públicas y la teoría de la dominación carismática de Max Weber. A partir de estos postulados, evaluaré si López Obrador actuó desde el enfoque de la acción estratégica, o bien, si lo hizo de acuerdo con la dominación carismática para llevar a cabo su propuesta. Lo anterior porque la propuesta de López Obrador sobre una nueva Guardia Nacional fue apoyada por gran parte de la ciudadanía; sin embargo, recibió muchas críticas de las organizaciones de la sociedad civil (ONG) y de los partidos políticos de oposición a Morena. La idea del presidente consistía en crear un cuerpo armado que se encargara de labores de seguridad pública a nivel federal, integrada por militares, marinos y antiguos policías federales, bajo su mando único. Ideas que constituyen un planteamiento distinto al de la antigua Guardia Nacional⁵⁹.

La pregunta que guía este capítulo es: ¿por qué crear una nueva Guardia Nacional con características distintas a las contempladas en la Constitución?, de la que deriva una serie de preguntas complementarias: ¿por qué militarizada? ¿era necesario erradicar a la Policía Federal para crearla? ¿por qué surgió de forma precipitada? ¿por qué la propuesta recibió tanto apoyo de la ciudadanía? ¿qué pasó con los miembros de la Policía Federal? ¿por qué el presidente continúa con la idea de la militarización de la seguridad pública que tanto criticó

⁵⁹ La antigua Guardia Nacional se constituía como un ejército estatal y fuerza de reserva, para que el Presidente pudiera utilizarla era necesario solicitar autorización al Senado.

cuando representaba a la oposición? ¿qué se necesita para implementar materialmente este nuevo cuerpo armado? Para responder las interrogantes del presente capítulo recurro a un rastreo histórico-analítico de la manera en que se configuró discursivamente la Guardia Nacional. En él expongo los actos que López Obrador realizó en campaña y al asumir la presidencia relacionados con la creación de esta nueva institución.

También examino por qué es importante considerar a la percepción ciudadana para crear una nueva institución pública. En este sentido, explico cómo se forma y cuáles son sus peligros (de la percepción), para entender el grado y la relevancia que tiene la aceptación popular en las propuestas de un gobernante. Asimismo, muestro cómo se dio la transición de la Policía Federal a la Guardia Nacional. Para ello, me apoyo en la legislación expedida durante ese proceso y en datos estadísticos obtenidos de Parametría⁶⁰ y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).⁶¹

Finalmente, estudio el proceso legislativo, tanto constitucional como secundario, desde diciembre de 2017, fecha en la que se anunció oficialmente la creación de una nueva Guardia Nacional, hasta su despliegue en junio de 2019. En este sentido, presento los retos que tiene el general Luis Rodríguez Bucio, actual titular de la Guardia Nacional, en la materialización de la nueva institución. Esto último para tener un punto de vista interno y real del proceso de formación de la corporación y conocer el grado de influencia que ha tenido la directriz presidencial en ello, tema principal de esta tesis.

⁶⁰ Empresa dedicada a la investigación estratégica de la opinión y análisis de resultados, tanto a nivel local como nacional en México, Estados Unidos y algunos países de Latinoamérica (<https://www.parametria.com.mx/somos.php>).

⁶¹ INEGI, “Percepción sobre el desempeño de las autoridades de seguridad pública y justicia” en *Datos: seguridad pública y justicia*, <https://www.inegi.org.mx/temas/percepciondes/#Herramientas>, consultado el 02 de febrero de 2021.

II.1 Perspectivas teóricas: el debate agente – estructura y la dominación carismática

II.1.1 Debate agente - estructura

El postulado principal de este debate es identificar la relevancia que tiene, por un lado, la naturaleza y el comportamiento del agente, y, por otro lado, las estructuras que daban orden a las antiguas polis griegas basadas en las constituciones.⁶² La utilidad teórica del debate sirve para ponderar los alcances de la decisión presidencial en la creación de la Guardia Nacional al identificar qué fue lo que prevaleció para implementar la política pública de seguridad: la figura del agente o la fuerza de la estructura.

En este debate destacan Nicolás Maquiavelo y Max Weber, cuyas ideas subrayaron la trascendencia del agente sobre la estructura. Maquiavelo se preocupó por el efecto que provocaban las acciones del agente sobre la permanencia del gobierno y el Estado. Max Weber, por su parte, estudió la acción social y resaltó la importancia del agente mediante la comprensión de la lógica de su actuación, así como las características, razones y consecuencias de la diversidad de sus acciones. Weber estableció una diferencia fundamental entre la acción emocional y la acción estratégica: en la primera, difícilmente se conseguirá un objetivo determinado, mientras que en la segunda los medios se seleccionan en función de un valor o de una meta.⁶³ López Obrador actuó de forma estratégica de acuerdo con la teoría de Weber, ya que consiguió su objetivo al crear la Guardia Nacional; sin embargo, se necesitará analizar con posterioridad si este actuar fue útil para la permanencia de su gobierno.

⁶² José Luis Méndez, “Los enfoques teóricos centrados en el actor y en la acción estratégica: alcances y límites” en *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*, editado por Gloria del Castillo Alemán y Mauricio I. Dussauge Laguna (México: FLACSO, 2020), 55 – 56.

⁶³ Méndez, “Los enfoques teóricos”, 56 – 58.

Por otro lado, existen otros autores que subrayan la importancia de la estructura; entre ellos, Anthony Giddens y Margaret Archer. Giddens argumentó que la acción y la estructura son dos elementos que constituyen una sola e indisoluble realidad. Para él, los actores tienen capacidad de acción mediante la que producen y mantienen la estructura. Por su parte, Archer sostiene que, en un primer momento los individuos se ven influidos por la estructura, aunque, posteriormente, el mantenimiento o cambio de esta dependerá de los actores en ella involucrados, así como de los recursos y estrategias que utilicen en su acción.⁶⁴ En el siguiente capítulo comparo los sexenios de Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto y López Obrador, en dicho análisis, explico por qué durante el sexenio de Peña Nieto, a diferencia de los otros dos, las acciones de la estructura superaron al agente, ya que gracias a ella se invalidó la Ley de Seguridad Interior al finalizar su sexenio.

E.E. Schattschneider, en su obra *The Semisovereign People*,⁶⁵ proporcionó los planteamientos sugerentes para el concepto acción estratégica. Schattschneider consideró tanto al actor como a la estructura, ya que el estudio de la estrategia de los agentes debe por fuerza considerar también su contexto.⁶⁶ Por su parte, José Luis Méndez propone su propia perspectiva: el enfoque de la acción estratégica, que toma en cuenta al actor y su interacción con el contexto.

El enfoque de la acción estratégica consiste en admitir que los marcos institucionales (la estructura) inciden sobre los actores, pero estos conservan ciertos grados de libertad. Además, los agentes sostendrán sus ideas e intereses, aunque no siempre podrán hacerlos prevalecer. Así, el contexto de la estructura y las ideas del agente son factores necesarios,

⁶⁴ Méndez, “Los enfoques teóricos”, 60.

⁶⁵ Elmer Eric Schattschneider, *The Semisovereign People* (Nueva York: Rinehart and Winston, 1961).

⁶⁶ Méndez, “Los enfoques teóricos”, 61.

pero no suficientes para explicar los resultados políticos. Esta perspectiva propone que para entender el cambio político y la estabilidad tenemos que mirar la naturaleza de la interacción estratégica entre los actores en sus respectivos contextos.⁶⁷

La actuación estratégica consiste en una suerte de ambición realista que permite conocer las decisiones que se pueden adoptar en un contexto determinado para definir una agenda política compuesta por objetivos significativos y posibles.⁶⁸ El comportamiento estratégico de un actor se da cuando este adecúa medios, fines y contexto. Por el contrario, el comportamiento no estratégico sucede cuando las acciones relativas a fines y medios no se ajustan al contexto, ya sea porque se actúa emocionalmente o siguiendo una tradición, o bien, porque se evalúa equivocadamente la relación entre ciertos fines, medios y contexto. Así, la acción estratégica de los agentes puede estudiarse como una variable entre el comportamiento estratégico y el que no lo es.

Por ejemplo, para evaluar la efectividad de una agenda gubernamental nos podemos enfocar en el tipo de reformas legislativas que un presidente (como agente) impulsa, ya sea que presente una sola iniciativa o varias a la vez para conseguir su objetivo.⁶⁹ En el caso de la Guardia Nacional, la reforma constitucional fue una sola, mientras que las leyes secundarias para implementar su actuación se lanzaron en masa al Congreso para que este las aprobara y, así, esta propuesta no se topara con obstáculos normativos para su despliegue.

⁶⁷ José Luis Méndez, “Presidents’ Strategic Action and Policy Change in Mexico: The Hydrocarbon Policy Reforms of Enrique Peña and Felipe Calderon”, *Journal of Comparative Policy Analysis*, 20(2), 213.

⁶⁸ Méndez, “Los enfoques teóricos”, 70 – 71.

⁶⁹ Méndez, “Los enfoques teóricos”, 64 y 72.

II.1.2 La importancia de la figura presidencial en el debate

Para analizar con mayor detalle la importancia de la figura presidencial en la creación de la Guardia Nacional me apoyaré en un grupo de autores de la ciencia política que han estudiado la influencia del agente en la presidencia. El fundador de esta corriente es Richard Neustadt, quien dijo que el poder presidencial es el poder de persuadir. Asimismo, destacó los alcances del pensamiento prospectivo y de la reputación presidencial; el primero se refiere a la planeación y obtención de triunfos relevantes en sí mismos, pero que a la vez aumenten la capacidad política del gobernante, de manera que le permitan incrementar su poder y margen de maniobra. La reputación presidencial, por su parte, está compuesta por elementos como la popularidad, recurso fundamental para el desarrollo y mantenimiento de poder de los presidentes.⁷⁰ En líneas posteriores ahondaré en este punto al reflejar cómo López Obrador ha logrado persuadir a la ciudadanía para que acepte de forma casi unánime sus propuestas, tal fue el caso de la Guardia Nacional. De acuerdo con los datos consultados, esta propuesta recibió la aprobación de más de la mitad de la población encuestada.

En esta línea de reflexiones, James Pfiffner, resalta la importancia de actuar estratégicamente durante los meses iniciales de un gobierno, con el fin de conseguir aprobar primero y ejecutar después la agenda presidencial.⁷¹ En relación con este punto, López Obrador actuó estratégicamente de acuerdo con los parámetros Pfiffner, ya que, antes de asumir la presidencia presentó la iniciativa de reforma constitucional en materia de Guardia Nacional a través de los diputados de Morena, su partido político, y antes de que se aprobaran

⁷⁰ Méndez, “Los enfoques teóricos”, 63.

⁷¹ Méndez, “Los enfoques teóricos”, 63 – 64.

las reformas constitucional y secundarias, el gobierno federal comenzó el proceso de reclutamiento para elementos que formarían parte de la nueva corporación.

Carl von Clausewitz, un estudioso de las estrategias militares, introduce el concepto de “fricción”, que resulta útil para el análisis de la implementación de las políticas públicas como la de seguridad, en la que está comprendida la Guardia Nacional. Este concepto se refiere a la presencia de un medio resistente que vuelve difícil la ejecución de una estrategia tal como se tenía planeada. Esto ocasiona que objetivos que eran en principio fáciles de cumplir se tornen difíciles. En este sentido, es importante advertir que la ejecución de una estrategia militar difícilmente saldrá como se planeó y es responsabilidad del comandante prever todas las fricciones que puedan surgir para implementarla.⁷²

La fricción ocurre cuando los objetivos no se comunican o no se interpretan correctamente, entonces, los implementadores actúan de manera distinta a lo esperado. Puede vincularse también a las personas, que con frecuencia no están suficientemente motivadas o capacitadas. Otras veces la fricción se relaciona con el diseño organizacional de un programa y puede presentarse en la manera en que se divide el trabajo entre los actores involucrados en su implementación. La recomendación que hace Clausewitz a los generales es aplicable a los directivos gubernamentales (o presidentes), cuyo comportamiento estratégico involucra mantener una visión amplia y constante del proceso de implementación, a fin de detectar de inmediato los puntos donde la estrategia no se está ejecutando de acuerdo con lo planeado y tomar oportunamente las decisiones contingentes que correspondan.⁷³

El problema de investigación que encierra la Guardia Nacional pone de manifiesto una fricción que ocurre entre la estrategia y la implementación de la nueva institución. Por

⁷² Méndez, “Los enfoques teóricos”, 78 – 79.

⁷³ Méndez, “Los enfoques teóricos”, 79.

un lado, está destinada a labores de seguridad pública y a observar la jurisdicción civil; sin embargo, en su puesta en marcha ha realizado tareas de seguridad nacional y de seguridad interior. Asimismo, sus elementos han sido juzgados por la justicia militar y no por tribunales ordinarios. Además, la fricción también se ha vinculado a las personas que forman parte de la Guardia, pues al provenir de diferentes corporaciones carecen de una identidad como guardias nacionales, aún se sienten policías, militares o marinos; este problema se expondrá con mayor profundidad en líneas posteriores.

II.1.3 Teoría de la dominación carismática de Weber

Otra de las bases teóricas pertinentes para pensar los cauces de la decisión presidencial respecto a la GN es la teoría de la dominación de Max Weber. Su postulado principal es que la dominación es la probabilidad de hallar obediencia a un mandato determinado. La obediencia puede descansar en diversos motivos de la subordinación, ya sea de una constelación de intereses de quien obedece, de la mera costumbre, o bien, de manera puramente afectiva, en la mera inclinación personal del dominado. En este sentido, distingue tres tipos de dominación: (1) dominación legal; (2) dominación tradicional, y (3) dominación carismática.⁷⁴

De estos tres tipos de dominación, me enfocaré en la dominación carismática por ser la más cercana al comportamiento de López Obrador como candidato y figura presidencial. La dominación carismática es aquella que se da por virtud de devoción afectiva a una persona por sus dotes de gracia (carisma). La entrega emotiva que provoca esa persona es la fuente

⁷⁴ Max Weber, “Los tres tipos puros de la dominación legítima. Un estudio sociológico”, trad. Francisco Gil Villegas, en *Economía y sociedad*, ed. Revisada, comentada y anotada por Francisco Gil Villegas M., (México: FCE, 2014), 1384 – 1390.

de la devoción de los subordinados y es caracterizada por el elemento irracional. Sin embargo, sólo dura mientras dichas cualidades le son atribuidas y probadas; es decir, mientras el carisma del gobernante subsiste.⁷⁵ La autoridad carismática es uno de los grandes poderes revolucionarios de la historia, pero, en su forma absolutamente pura, es por completo autoritaria y de carácter señorial. Los dotes carismáticos de quien los posee son relevantes si tuvieron efecto como tal; es decir, si encontraron reconocimiento. Si le falla el éxito, se tambalea su dominación.⁷⁶

La propuesta de la Guardia Nacional no fue cuestionada por los ciudadanos cuando López Obrador la dio a conocer. Esto se debió, entre otras cosas, a la entrega emotiva que provoca López Obrador en sus seguidores. En este sentido, sus dotes carismáticos fueron relevantes para producir el efecto esperado: la aceptación de la propuesta de una nueva Guardia Nacional y la implementación de dicha institución en los primeros años de gobierno.

Para demostrar lo anterior, en el siguiente apartado presentaré un análisis histórico-analítico de acciones políticas realizadas por López Obrador en relación con la implementación de la Guardia Nacional. Para ello, evalúo las acciones presentadas de acuerdo con la teoría de la acción estratégica. Por otro lado, planteo un análisis sobre la persuasión que ejerce la figura presidencial en la ciudadanía, para profundizar, así en la idea de la dominación carismática.

⁷⁵ Max Weber, “Los tres tipos”, 1390 – 1391.

⁷⁶ Max Weber, “Los tres tipos”, 1392.

II.2 Acciones políticas realizadas por López Obrador desde el anuncio hasta la implementación de la Guardia Nacional

II.2.1 El anuncio oficial

Este apartado propone una valoración sobre el carácter estratégico o emocional de las decisiones presidenciales. Esto es relevante porque uno de los planteamientos provisionales que dan respuesta a la pregunta central de esta tesis es la situación favorable de control político que utilizó López Obrador para conseguir su objetivo: desplegar la Guardia Nacional sin obstáculos. Para entender a cabalidad la resonancia de las acciones políticas realizadas por el presidente conviene hacer un breve rastreo histórico de la manera en que se configuró discursivamente el surgimiento de la Guardia Nacional. Así, en diciembre de 2017, López Obrador, en su carácter de presidente nacional de Morena (aún sin ser candidato presidencial), anunció su deseo de revivir a la Guardia Nacional prevista en la Constitución cien años atrás. Su propuesta consistía en poner en marcha una corporación que conjuntara al ejército, la Marina y a los cuerpos policiacos para encargarse de la seguridad pública a nivel federal; todos bajo el mando único del presidente de la República.

En aquel momento, López Obrador consideró que no se necesitaba una reforma constitucional, porque tanto la figura de la Guardia Nacional como la idea de un mando único encabezado por el presidente para el uso de la fuerza pública ya estaban contempladas en la Constitución y bastaba, según él, con ponerla en marcha y ejercer el mando.⁷⁷ López Obrador estaba equivocado en su apreciación constitucional. Por un lado, el mando de fuerza pública

⁷⁷ Liliana Corona. “AMLO propone integrar al Ejército, Marina y las policías en una Guardia Nacional”. *Expansión*, 05 de diciembre de 2017. <https://politica.expansion.mx/politica/2017/12/05/amlo-propone-integrar-al-ejercito-marina-y-las-policias-en-una-guardia-nacional>, consultado el 21 de enero de 2021.

corresponde al presidente de la República, pero sólo en su lugar de residencia,⁷⁸ ya sea que se ubique en la capital del país o fuera de ella, no todo el tiempo ni en todo el territorio, pues esto contravendría el pacto federal.⁷⁹ Por otro lado, la Guardia Nacional ya existía en la Constitución, pero como una especie de ejército estatal bajo el mando de los gobernadores de cada estado. Es cierto que el presidente podía disponer de ella, pero sólo en caso de amenazas a la seguridad nacional y mediante la aprobación del Senado, quien, además, fijaría la fuerza necesaria con la que el presidente podía utilizar la Guardia.⁸⁰

Después de las elecciones presidenciales de 2018, en las que López Obrador resultó ganador, designó a Alfonso Durazo como Secretario de Seguridad Pública y Participación Ciudadana (SSPyC). Durazo sostuvo que el objeto de crear una Guardia Nacional sería la optimización de los recursos de todas las dependencias que tienen que ver con la seguridad en el país. De esta manera, se distribuirían por igual los recursos destinados a la Marina, al Ejército y la SSPyC. A su vez, recalcó que el objetivo de su creación no sería la militarización del país.⁸¹

II.2.2 Análisis del Proceso Legislativo y opiniones críticas a la reforma en materia de Guardia Nacional

El 20 de noviembre de 2018, el grupo parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados presentó un proyecto de reforma constitucional para crear la nueva Guardia Nacional con las características enunciadas por López Obrador, el cual fue aprobado sin mayor discusión por

⁷⁸ Congreso Constituyente, *Constitución*, Artículo 115, fracción VIII.

⁷⁹ Congreso Constituyente, *Constitución*, Artículo 41, primer párrafo.

⁸⁰ Artículo 76, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, previo a la reforma constitucional de 26 de marzo de 2019.

⁸¹ Redacción ADN 40, “Hay avances en la creación de la Guardia Nacional: Alfonso Durazo”, *ADN40*, Poder, 09 de julio de 2018, <https://www.adn40.mx/noticia/poder/nota/2018-07-09-09-44/hay-avances-en-la-creacion-de-la-guardia-nacional--alfredo-durazo/>, consultado el 20 de diciembre de 2020.

esta Cámara. Así, en enero de 2019, el proyecto de reforma constitucional fue enviado al Senado para continuar con el proceso legislativo de reforma constitucional. Ese mismo mes, dicha Cámara convocó a un parlamento abierto en relación con la reforma en materia de Guardia Nacional para escuchar los argumentos de expertos en seguridad y organizaciones de la sociedad civil relativos al tema.

En la exposición de motivos de la iniciativa, los legisladores de Morena criticaron fuertemente la estrategia de seguridad y combate a la delincuencia que se implementó en el país en los últimos doce años (2006 – 2018). Asimismo, expusieron que la forma en la que las autoridades civiles habían dispuesto de las fuerzas armadas para enfrentar la delincuencia se debía a una confusión entre los conceptos: seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública.⁸² El proceso de reforma constitucional inició sin complicaciones en la Cámara de Diputados, quien envió el texto aprobado al Senado y fue en esa Cámara donde se presentaron complicaciones para la iniciativa. Los senadores de oposición criticaron los términos del proyecto y convocaron a un parlamento abierto con ONG y expertos en temas de seguridad, quienes se opusieron a la creación de la nueva Guardia Nacional en los términos propuestos por los diputados de Morena.

La mayoría de los ponentes del parlamento abierto coincidió en que la reforma constitucional legitimaba la militarización de la seguridad pública en el país. Tal como se mencionó en el capítulo anterior, este fue uno de los motivos para que la Suprema Corte invalidara la LSI. Asimismo, los expertos coincidieron en que la estrategia de seguridad debe

⁸² Grupo parlamentario de Morena, “Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 13, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 76, 78, 82, 89 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, México (20 de noviembre de 2018).

basarse en el fortalecimiento de las corporaciones policiacas y en labores de inteligencia, no en el despliegue militar para temas de seguridad pública.

En cuanto al posicionamiento de las ONG, que tuvo un lugar preponderante como voz disidente de la propuesta de GN, Amnistía Internacional mencionó que la iniciativa era contraria al Derecho Internacional de los Derechos Humanos porque la actuación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública no cumple con los parámetros internacionales: actuación excepcional, fiscalizada y subordinada a una autoridad civil. Asimismo, argumentó que la presencia de las fuerzas armadas no erradica la violencia, al contrario, la detona. Finalmente, consideraron que la aprobación de la reforma contribuiría al populismo punitivo frente a los problemas estructurales de México.⁸³

Por su parte, otra de las ONG que participó en el parlamento abierto fue la Oficina de Washington para Latinoamérica (WOLA). Esta organización expuso que le resultaba extraño que Morena presentara una iniciativa con esas características, ya que, desde la campaña presidencial anterior (en 2012), López Obrador se opuso a la militarización del país y apoyó la idea del fortalecimiento policiaco. Inclusive, él mismo prometió regresar al Ejército a sus cuarteles en seis meses si llegaba a la presidencia.⁸⁴ Finalmente, WOLA determinó que debía observarse por qué, a pesar de no haber sido aún aprobada la reforma constitucional, y mucho menos las leyes secundarias en materia de Guardia Nacional, el Ejecutivo había emitido una convocatoria para reclutar a 21,000 elementos para formar parte de la nueva GN. Dicho reclutamiento estaría bajo la conducción de la Secretaría de Marina (SEMAR) y de la

⁸³ Amnistía Internacional, “Discurso Amnistía Internacional – Audiencias Públicas Guardia Nacional”, disponible en https://www.senado.gob.mx/64/app/administracion/docs/parlamento_abierto/DTRP.pdf, consultado el 02 de febrero de 2021.

⁸⁴ Redacción Animal Político, “Promete AMLO regresar al Ejército a sus cuarteles en 6 meses”, *Animal Político*, 06 de febrero de 2012, <https://www.animalpolitico.com/2012/02/promete-amlo-regresar-al-ejercito-a-sus-cuarteles-en-6-meses/>, consultado el 18 de enero de 2021.

Secretaría de la Defensa Nacional. Esto, además de ser ilegal, era sorprendente porque militares y policías son corporaciones que no están sujetas a intercambio. Las policías están diseñadas para interactuar con civiles y la milicia para vencer enemigos en la guerra.⁸⁵ Por último, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) adicionó dos puntos importantes de reflexión en el parlamento abierto: (1) existía una violación expresa y consentida al artículo 129 constitucional, pues las fuerzas armadas no están autorizadas para actuar en labores de policía en tiempos de paz, y (2) las fuerzas armadas no pueden coadyuvar con la procuración de justicia, ya que existe un alto grado de ocultamiento de información en los enfrentamientos en los que el Ejército participa.⁸⁶

Un punto que todas las ONG resaltaron fue la falta de técnica legislativa de la reforma constitucional y los peligros que dicha omisión podría ocasionar en la observancia de la seguridad pública y la protección a derechos humanos en México. Después de las sesiones de parlamento abierto, los senadores de oposición propusieron modificar varios puntos de la iniciativa. Dichas modificaciones fueron aceptadas por el pleno de la Cámara de Senadores y consistieron en lo siguiente: (i) la nueva Guardia Nacional debe ser una institución policial de carácter civil; (ii) debe estar adscrita a la SSPyPC, no a la SEDENA; (iii) es necesario establecer el fuero civil y no el militar en caso de conflictos relacionados con miembros de la GN, y (iv) será obligación anual del Ejecutivo rendir cuentas al Senado sobre las actividades de la GN. Así, en febrero de 2019, los senadores devolvieron el proyecto

⁸⁵ Maureen Meyer, *Propuesta de Guardia Nacional concretizaría la militarización de la seguridad pública en México*, WOLA (10 de enero de 2019), <https://www.wola.org/es/analisis/guardia-nacional-mexico-abusos-militares/>, consultado el 10 de febrero de 2021.

⁸⁶ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, *La propuesta del Presidente Andrés Manuel López Obrador de militarizar la seguridad pública a través de la creación de una guardia nacional*, CMDPDH (diciembre 2018), <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-propuesta-amlo-militarizacion-con-la-guardia-nacional-completa.pdf>, consultada el 09 de febrero de 2021.

modificado a la Cámara de Diputados para su aprobación. Aprobado en esos términos, fue remitido a los congresos locales para concluir el proceso de reforma constitucional.

El 26 de marzo de 2019, se publicó en el DOF la reforma constitucional que creaba a la nueva Guardia Nacional. Dos meses después, el 30 de mayo de 2019, se publicaron y modificaron las leyes secundarias necesarias para dar fundamento operativo a la Guardia Nacional: Ley de Guardia Nacional, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Ley Nacional del Registro de Detenciones y Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza. Así, el 30 de junio de 2019 el general Luis Rodríguez Bucio, de acuerdo con las instrucciones presidenciales, desplegó por todo el país a los elementos (aún sin uniformes) que hasta ese momento integraban la Guardia Nacional: 70,000 efectivos en 150 regiones. De forma paralela al despliegue, se publicó un acuerdo presidencial por el cual el Ejecutivo desapareció por completo a la Policía Federal y se transfirieron todos los recursos materiales y humanos a la Guardia Nacional.

Estos hechos implicaron la puesta en marcha de la nueva GN desde el marco legal e institucional. En el siguiente apartado expondré las razones de López Obrador para extinguir a la Policía Federal y sustituirla por la nueva Guardia Nacional. Asimismo, realizaré un análisis comparativo entre sus razones y la percepción ciudadana de la institución con la finalidad de observar si existe coincidencia entre la percepción ciudadana y la presidencial. Finalmente, explicaré la relevancia de la percepción ciudadana y sus puntos de contacto con las perspectivas presidenciales. Además, expongo cómo se forma la percepción, cuáles son sus peligros y por qué es importante su estudio para el poder político.

II.2.3 Resultados del proceso legislativo: un nuevo marco normativo en materia de seguridad.

El objetivo de este apartado consiste en presentar los resultados de la reforma constitucional aprobada en materia de Guardia Nacional. Su relevancia frente al problema de investigación de esta tesis es identificar si la decisión unilateral del presidente López Obrador se materializó en el nuevo texto constitucional. En este sentido, con el decreto⁸⁷ se modificaron los artículos 10, 16, 21, 31, 35, 36, 73, 76 y 89; se adicionaron nuevas disposiciones en los artículos 21, 73 y 78; y se derogaron la fracción XV del artículo 73, y la fracción I del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁸⁸ Los aspectos relevantes de dicha reforma son los siguientes:

1. Prevé que la Guardia Nacional sea una institución policial de carácter civil adscrita a la SSPyPC;
2. Señala como finalidad de la GN: salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social;
3. Establece que la formación y el desempeño de los integrantes de la GN se regirán por una doctrina policial, y
4. Faculta al Congreso de la Unión para expedir la ley que organice la GN.

Sin embargo, el aspecto más relevante se encuentra en su régimen transitorio, ya que determina que, durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor de las nuevas disposiciones, en tanto la GN desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial,

⁸⁷ López Obrador, *Decreto (...) en materia de Guardia Nacional*, Ciudad de México: DOF (26 de marzo de 2019).

⁸⁸ Loretta Ortiz Alhf, *Guardia Nacional y derechos humanos*, Ciudad de México: Porrúa, 2020, 7.

el presidente podrá disponer de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública.⁸⁹ Asimismo, SEDENA y SEMAR participarán en el establecimiento de la estructura jerárquica, regímenes de disciplina y tareas de la Guardia Nacional, que podrán estar homologados a las disposiciones aplicables en el ámbito de la fuerza armada permanente.

Entre las modificaciones constitucionales comprendidas en dicha reforma, se tocaron temas como el tráfico ilícito de armas en nuestro país, el registro de víctimas y detenidos para respetar el debido proceso, la perspectiva de género en todos los aspectos posibles y la coordinación entre las entidades federativas y el gobierno federal para el intercambio de información relacionada con temas de seguridad pública. Las modificaciones dirigidas a la Guardia Nacional se encuentran en el artículo 21 constitucional y consistieron en adicionar los fines de la seguridad pública: salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social. También se convierte en el fundamento constitucional de la existencia de la Guardia Nacional como institución policial de carácter civil cuyos fines coinciden con los de la seguridad pública. Asimismo, estará adscrita a la SSPyPC⁹⁰ y la formación y desempeño de sus integrantes se regirá por una doctrina policial.⁹¹ En este sentido, las funciones de la Guardia Nacional comprenderán: la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la imposición de sanciones administrativas.⁹²

Por otro lado, se modificó la concepción que se tenía sobre la antigua Guardia Nacional regulada en la Constitución en los artículos 31, 34 y 36. En este sentido, ya no es

⁸⁹ López Obrador, *Decreto (...), en materia de Guardia Nacional*, Artículo Quinto Transitorio.

⁹⁰ En el transcurso de la elaboración de esta tesis, el Ejecutivo Federal propuso que se adscriba a la SEDENA; sin embargo, aún no se aprueba por el Congreso.

⁹¹ López Obrador, *Decreto (...), en materia de Guardia Nacional*, Artículo 21.

⁹² Ortiz Alhf, *Guardia Nacional*, 10.

obligación de los mexicanos alistarse y servir en la Guardia Nacional, sino en los cuerpos de reserva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria. Asimismo, ya no es un derecho ciudadano el tomar las armas en la Guardia Nacional o el ejército para la defensa de la república y de sus instituciones; ahora, abarca la toma de armas en toda la fuerza armada permanente.⁹³ En este aspecto, es cuestionable si la nueva Guardia Nacional está incluida como parte de la fuerza armada permanente en el derecho previsto en este artículo.

En relación con las facultades de los poderes legislativo y ejecutivo, la reforma en materia de Guardia Nacional concedió al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para expedir la Ley de Guardia Nacional. Otorgó la facultad exclusiva al Senado de la República para analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo le presente sobre las actividades de la GN.⁹⁴ Finalmente, se otorgó la facultad al presidente de la República de disponer de la Guardia Nacional en los términos de la Ley de Guardia Nacional de forma permanente y sin previa aprobación del poder legislativo.

II. 3 Percepción personal y percepción ciudadana: el apoyo necesario para la extinción de la Policía Federal y la creación de la Guardia Nacional

En relación con lo expuesto en la sección anterior respecto de las opiniones de las ONG en el parlamento abierto, llama la atención que ninguna tomó en cuenta la percepción ciudadana para la exposición de sus argumentos. La percepción no es un argumento sólido sustentado en bases científicas, mucho menos si proviene de una sola persona. No obstante, en política,

⁹³ Ortiz Alhf, *Guardia Nacional*, 15 – 16.

⁹⁴ Ortiz Alhf, *Guardia Nacional*, 17.

la percepción, al igual que la opinión pública, es sobresaliente e importa.⁹⁵ López Obrador consideraba necesario extinguir a la Policía Federal debido a que la percibía como una institución indisciplinada, poco profesional, descuidada, corrupta y poco confiable. En este sentido, la percepción presidencial coincidió en este punto con la percepción ciudadana.

La importancia de la percepción en temas de seguridad radica en que la participación ciudadana es fundamental para atacar la inseguridad, por encima del combate a la pobreza y de las políticas de prevención del delito. No existe Estado sin presencia de violencia criminal.⁹⁶ Sin embargo, para que la ciudadanía participe con el Estado en este combate, debemos presuponer la existencia de confianza en el mismo. Un Estado débil, coludido, abusivo e indiferente no es digno de la confianza de los ciudadanos. Tampoco lo es un Estado percibido como tal. Esto es una cuestión de realidades, pero también de percepciones.⁹⁷

No podemos dejar de lado que la percepción es un proceso subjetivo, selectivo y temporal mediante el cual entendemos los estímulos que nos rodean. Sin embargo, una aproximación a la noción de percepción ciudadana puede ayudar a entender hasta qué punto la extinción de la Policía Federal era una demanda común. La percepción permite conocer la forma en que las personas entienden su contexto y lo evalúan. Asimismo, se moldea en buena medida a partir de los significados que los ciudadanos construyen sobre su experiencia. La importancia de la percepción radica en que, con base en estas evaluaciones y significados, las personas toman decisiones y actúan.⁹⁸ En este sentido, utilizaré bases de datos de la

⁹⁵ Jon Hurwitz y Mark Peffley, "Public Perceptions of Race and Crime: The Role of Racial Stereotypes", *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 2 (Abril, 1997), 376.

⁹⁶ Andreas Schedler, *En la Niebla de la Guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada.*, Ciudad de México: CIDE, 2018, 169.

⁹⁷ Schedler, *En la Niebla de la Guerra*, 174.

⁹⁸ René Alejandro Jiménez Ornelas y Carlos Silva Forné, *Percepción del desempeño de las instituciones de seguridad y justicia. Encuesta Nacional de Seguridad Pública*, México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, 110.

encuestadora Parametría y del INEGI, derivados de encuestas en las que se evalúan criterios relativos a la percepción ciudadana respecto de la Policía Federal, y mostraré gráficamente sus resultados.

Los peligros de la percepción son los siguientes: la mayoría de la gente obtiene datos sociológicos y políticos equivocados; nuestras percepciones equivocadas están sesgadas en direcciones particulares, ya que nuestras emociones influyen más que nuestro pensamiento en la percepción que tenemos de la realidad.⁹⁹ Al realizar encuestas relativas a la percepción, nos encontramos con varios obstáculos, entre ellos: al conocimiento preconcebido, la tendencia a contestar cosas que no se preguntan, hacer falsas comparaciones entre una cosa y otra porque las preguntas planteadas en una encuesta de percepción son, generalmente, de respuesta rápida. Esto significa que tienen mayor contenido emocional que argumentativo y que pueden distorsionar la realidad.¹⁰⁰

Otro factor para moldear la percepción ciudadana son las noticias que nos presentan los medios de comunicación y las plataformas informáticas (los “medios”) que pueden ser apócrifas; sin embargo, proporcionan imágenes vívidas que se impregnan en el subconsciente.¹⁰¹ Cabe destacar que los protagonistas mediáticos del debate no son especialistas ni expertos en el estudio del fenómeno criminal, sino grupos de presión a veces corporativos. Los medios de comunicación ofrecen una visión muy deformada de la realidad delictiva; sin embargo, este fenómeno produce consecuencias reales. Un ejemplo de esta

⁹⁹ Bobby Duffy, *The Perils of Perception: Why we're wrong about nearly everything*, Londres: Atlantic Books, 2018, 18.

¹⁰⁰ Duffy, *The Perils*, 4 – 5.

¹⁰¹ Duffy, *The Perils*, 6.

consecuencia es que los delitos que más atemorizan, y no los que suceden, son los que alcanzan mayores niveles de *rating*.¹⁰²

La percepción no es ignorancia. La diferencia entre falsa percepción (o percepción equivocada) e ignorancia es la siguiente: la ignorancia significa no saber algo. La percepción equivocada, por su parte, significa creer saber algo con un alto grado de convencimiento propio y certeza por considerarse “bien informado” respecto de un tema.¹⁰³ Las falsas percepciones se pueden clasificar de dos maneras: aquellas que se basan en cómo pensamos y aquellas que se basan en lo que nos han dicho. Las falsas percepciones basadas en cómo pensamos propician errores llamados sesgos o conocimiento por experiencia personal.¹⁰⁴

Por lo tanto, la realidad que vemos está viciada por el sesgo mediático y las estimaciones que tenemos. Las falsas percepciones basadas en lo que nos han dicho del mundo, provienen generalmente de la influencia de factores externos: de los medios, de los algoritmos invisibles (presentes en las plataformas digitales) y de nuestra propia selección de sesgos (los medios que consumimos), que contribuyen a la creación de nuestra realidad. Por lo anterior, resulta simplista fundamentar explicaciones atacando o asumiendo lo que dicen los medios. No obstante, estos no son la causa fundamental de nuestras falsas percepciones, pero influyen en nuestro pensamiento. Finalmente, consumimos los medios que solicitamos.¹⁰⁵

La política alimenta nuestra falsa percepción de la realidad. Muy poca gente tiene contacto real y personal con personajes políticos. Muchas de las cosas que sabemos acerca

¹⁰² Francisco J. Gutiérrez Rodríguez, “Diagnóstico: Identificar y explicar, de manera concreta, las cinco principales causas de la violencia e inseguridad, ligada al crimen organizado en general, y al narcotráfico en particular, en México” en Marcos Pablo Moloeznik (coord.), *Seguridad nacional*, (México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, 2011), 54 – 55.

¹⁰³ Duffy, *The Perils*, 8 – 9.

¹⁰⁴ Duffy, *The Perils*, 12 – 13.

¹⁰⁵ Duffy, *The Perils*, 14 – 16.

de la política o de los políticos proviene de los medios. Últimamente, las plataformas y las redes sociales han sido los canales de comunicación entre la gente y los políticos. Asimismo, los eventos públicos en los que participan los políticos aglomeran una cantidad inmensa de cobertura mediática, particularmente, en procesos electorales.¹⁰⁶

II.3.1 Extinción de la Policía Federal y transición hacia la Guardia Nacional

Un legado relevante del gobierno de Felipe Calderón fue la Policía Federal (PF). La respuesta que analizo a lo largo de esta tesis a la pregunta central de investigación indica que la nueva Guardia Nacional surge como una decisión personal de López Obrador para acabar con el legado institucional de Calderón. Los argumentos de López Obrador para legitimar la extinción de la Policía Federal se basan en la falta de consolidación de este organismo. Esto, debido a que – según él –, la Policía Federal se descuidó, le faltó disciplina, profesionalismo y, sobre todo, moral.¹⁰⁷ Dijo, además, que era un cuerpo armado en el que existía corrupción por parte de sus mandos. Por eso, no confió en la Policía Federal y decidió extinguirla para crear la nueva Guardia Nacional.¹⁰⁸

La Policía Federal fue creada en el año 2009 durante el sexenio de Felipe Calderón. Sin embargo, dicha agrupación existía desde 1999, en el gobierno de Ernesto Zedillo, cuando se denominó Policía Federal Preventiva. Esta institución estaba constituida bajo una idea similar a la de la nueva Guardia Nacional: las fuerzas armadas instruían a la policía que se encargara de la seguridad pública a nivel federal. Curiosamente, el actual comandante general

¹⁰⁶ Duffy, *The Perils*, 16 – 17.

¹⁰⁷ Pedro Villa y Caña, “Por falta de moral y disciplina, la Policía Federal desapareció: AMLO”, *El Universal*, 12 de octubre de 2020, <https://www.eluniversal.com/nacion/por-falta-de-moral-y-de-disciplina-la-policia-federal-desaparecio-amlo>, consultado el 20 de febrero de 2021.

¹⁰⁸ Arturo Daen, “Gobierno pide 25 mil mdp para la Policía Federal antes de ser reemplazada por la Guardia”, *Animal Político*, 09 de septiembre de 2019, <https://www.animalpolitico.com/2019/09/presupuesto-2020-policia-federal-guardia/>, consultado el 20 de febrero de 2021.

de la Guardia Nacional, Luis Rodríguez Bucio, estuvo comisionado en la Policía Federal Preventiva en aquellos años y ve a la nueva Guardia Nacional como un esfuerzo por continuar con esa idea.¹⁰⁹

En 2019, se pusieron en marcha las reformas constitucionales y legales, así como el despliegue de la Guardia Nacional. En ese momento, los antiguos elementos de la Policía Federal fueron sometidos a diversas pruebas: físicas, psicológicas y de controles de confianza; según relata en entrevista con el autor un elemento activo en la Guardia Nacional (anteriormente en la Policía Federal).¹¹⁰ Relató también que les avisaron de forma sorpresiva que la PF se extinguiría y los sometieron a pruebas físicas que la mayoría de sus compañeros no acreditaron. El desarrollo de todas las pruebas estaba a cargo de la SEDENA. Además, las implicaciones de no acreditar alguna de las pruebas significaba una desventaja para los elementos de la PF, pues tendrían que abandonar la institución y no formarían parte de la nueva GN. En relación con lo anterior, se instaló una Unidad de Transición Policía Federal – Guardia Nacional, encargada de recibir a los elementos que no acreditaron las pruebas y dar seguimiento a las opciones de retiro o cambio de institución que el gobierno federal les habían planteado.¹¹¹

Por otro lado, según datos obtenidos por el INEGI en su encuesta *Percepción sobre el desempeño de las autoridades de seguridad pública y justicia*,¹¹² el nivel de confianza y la corrupción que los encuestados percibían respecto de los distintos cuerpos de seguridad que

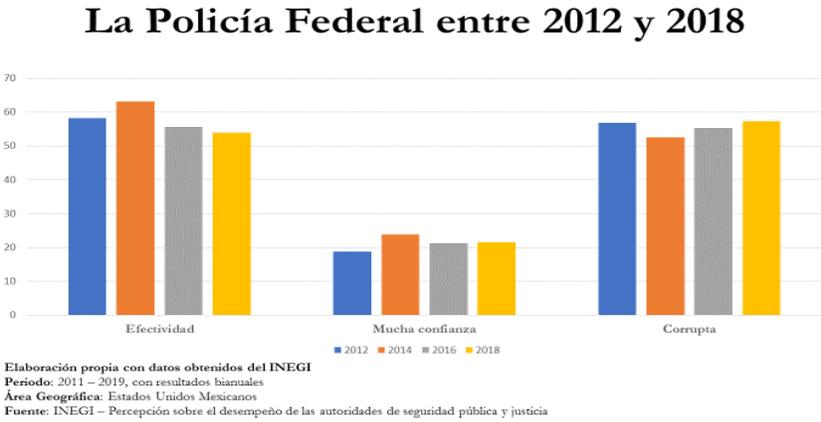
¹⁰⁹ Entrevista con el General Luis Rodríguez Bucio, comandante general de la Guardia Nacional, realizada por Pedro Alejandro Cárdenas Meza el 24 de abril de 2020.

¹¹⁰ Entrevista con [nombre reservado a solicitud del entrevistado], elemento de la Policía Federal desde 2012, hoy activo en la Guardia Nacional, realizada por Pedro Alejandro Cárdenas Meza el 04 de marzo de 2020.

¹¹¹ Entrevista con [nombre reservada a solicitud del entrevistada] directora de área en la Unidad de Transición Policía Federal – Guardia Nacional, realizada por Pedro Alejandro Cárdenas Meza el 27 de febrero de 2020.

¹¹² INEGI, *Percepción sobre el desempeño de las autoridades de seguridad pública y justicia*, Datos: Temas – Seguridad pública y justicia, <https://www.inegi.org.mx/temas/percepciondes/>, consultado el 30 de enero de 2021.

operaban en el país entre 2012 y 2018 fue modificándose. La Policía Federal durante esos seis años fue percibida como un cuerpo armado con alto nivel de efectividad, sobre todo en 2014, año en el que ocurrió la desaparición de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa. Sin embargo, dicha percepción disminuyó en los años subsecuentes, pero nunca bajó del 50%. Con estos datos, es posible concluir que la Policía Federal era percibida por la ciudadanía como un cuerpo armado altamente efectivo. A continuación, muestro gráficamente dichos resultados:



Gráfica 1 – Percepción de la Policía Federal 2012 - 2018¹¹³

Por otro lado, en relación con la confianza y la corrupción percibida hacia la Policía Federal, se observa en la gráfica anterior que, ni siquiera el 30% de la población encuestada consideró a la Policía Federal como una institución confiable. Además, la gente la concebía como una institución altamente corrupta, percepción que se mantuvo por arriba del 50% entre 2012 y 2018. Es una causalidad lógica que una institución que se percibe corrupta tenga poco nivel de confianza entre la población. En este caso, el discurso de López Obrador respecto de la

¹¹³ Elaboración propia con datos de: INEGI, *Percepción sobre el desempeño de las autoridades de seguridad pública y justicia*, Datos: Temas – Seguridad pública y justicia, <https://www.inegi.org.mx/temas/percepciondes/>, consultado el 30 de enero de 2021.

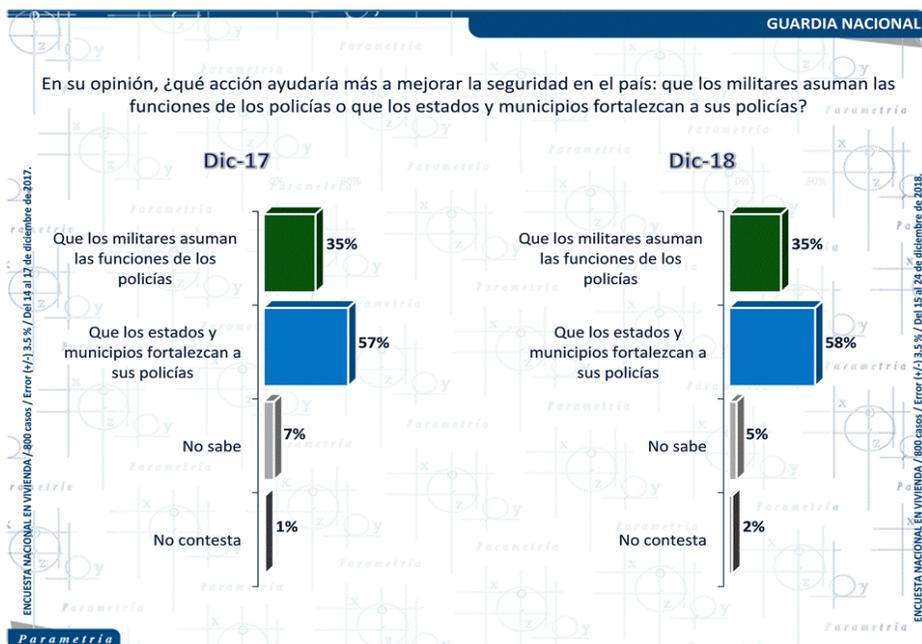
Policía Federal coincidió con la percepción ciudadana en un aspecto importante: la corrupción institucional.

Sin embargo, llama la atención cómo es que la ciudadanía reconocía a la Policía Federal como una institución altamente efectiva, pero poco confiable. En este aspecto, la percepción ciudadana discrepó del argumento de López Obrador respecto a la falta de solidez institucional de la PF. A continuación, mostraré otros indicadores relacionados con la extinción de la Policía Federal, la estrategia de seguridad de López Obrador y la creación de la Guardia Nacional. En este caso, utilizaré datos de la encuestadora Parametría y que se reflejan en las siguientes gráficas:¹¹⁴

¹¹⁴ **Nota metodológica:** Parametría. Encuesta en vivienda. Representatividad: Nacional. Número de entrevistas: 800 encuestas realizadas cara a cara del 15 al 24 de diciembre de 2018. Nivel de confianza estadística: 95 %. Margen de error: (+/-) 3.5 %. Diseño, muestreo, operativo de campo y análisis: Parametría SA de CV. Método de muestreo: Aleatorio sistemático con probabilidad proporcional al tamaño. Unidad de muestreo: Las secciones electorales reportadas por el INE. Población objetivo: Personas de 18 años en adelante con credencial para votar que al momento de la entrevista residan en el lugar de interés. Francisco Abundis, “El mejor momento del Ejército y la Guardia Nacional”, *Parametría*, Carta Paramétrica, (11 de enero de 2019), <http://www.parametria.com.mx/estudios/el-mejor-momento-del-ejercito-y-la-guardia-nacional/>, consultado el 20 de enero de 2021.



Gráfica 2 – Preferencia de cuerpos armados en el cuidado de las calles.¹¹⁵



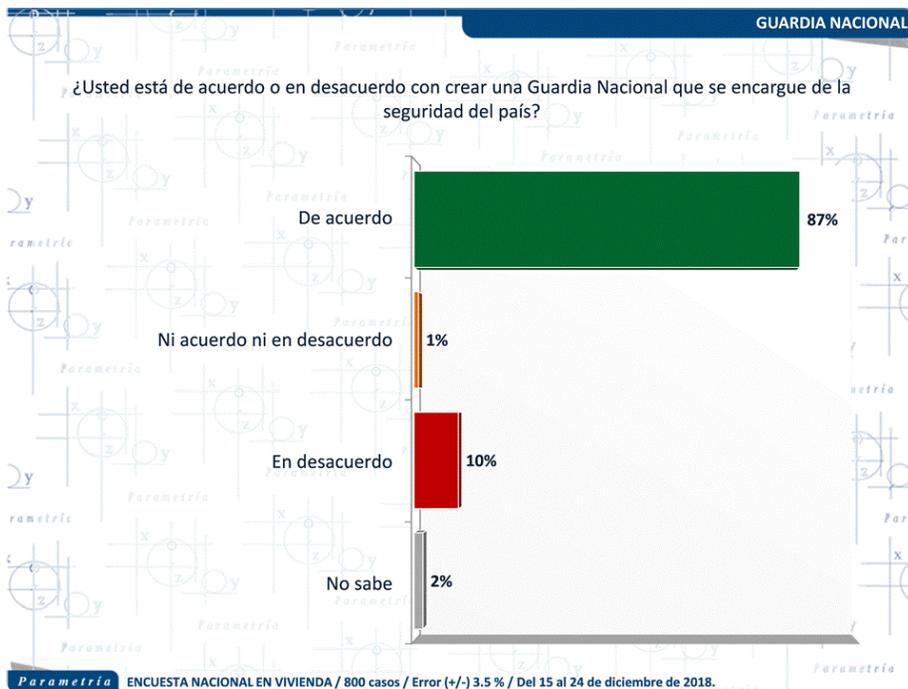
Gráfica 3 – Acciones para mejorar la seguridad del país¹¹⁶

¹¹⁵ Francisco Abundis, “El mejor momento del Ejército y la Guardia Nacional”, *Parametría*, Carta Paramétrica, (11 de enero de 2019), <http://www.parametría.com.mx/estudios/el-mejor-momento-del-ejercito-y-la-guardia-nacional/>, consultado el 20 de enero de 2021.

¹¹⁶ Abundis, “El mejor momento” <http://www.parametría.com.mx/estudios/el-mejor-momento-del-ejercito-y-la-guardia-nacional/>, consultado el 20 de enero de 2021.



Gráfica 4 – Población enterada sobre el proyecto de Guardia Nacional.¹¹⁷



Gráfica 5 – Población enterada sobre el proyecto de Guardia Nacional.¹¹⁸

¹¹⁷ Abundis, “El mejor momento” <http://www.parametria.com.mx/estudios/el-mejor-momento-del-ejercito-y-la-guardia-nacional/>, consultado el 20 de enero de 2021

¹¹⁸ Abundis, “El mejor momento” <http://www.parametria.com.mx/estudios/el-mejor-momento-del-ejercito-y-la-guardia-nacional/>, consultado el 20 de enero de 2021

De acuerdo con los resultados presentados en las gráficas anteriores se observa que, a partir de 2008, fue mayor el número de personas que prefiere que el Ejército cuide las calles. Esto es relevante pues coincide con los primeros años de la guerra contra el narcotráfico iniciada por el presidente Calderón en la que utilizó al Ejército como la principal agrupación en dicho combate. Así, de 2008 hasta principios de 2017 se mantuvo este apoyo con un porcentaje cercano al 60% de la población encuestada. Sin embargo, a finales de 2017 el porcentaje de quienes preferían al Ejército sobre la policía disminuyó a 47%; no obstante, en la medición de diciembre de 2018 hubo un incremento de aquellos encuestados que preferían que las fuerzas armadas cuidaran las calles. Otro dato relevante es que el Ejército tiene el nivel de aceptación más alto registrado desde hace diez años. La gente lo prefiere (por mucho) patrullando las calles que a la policía.

Otro punto relevante es que existió apoyo ciudadano para la creación de la Guardia Nacional desde su anuncio oficial. La ciudadanía se enteró del proyecto del entonces candidato de Morena y estuvieron de acuerdo en la idea de un cuerpo armado integrado por fuerzas armadas que se encargara de la seguridad pública del país. La propuesta del presidente López Obrador recibió aceptación de la ciudadanía aun cuando los peligros – abuso de autoridad, violaciones DDHH, opacidad – son evidentes con la estructura planteada para su integración, disciplina y despliegue.

Por lo anterior, no fue necesario implementar la consulta pública que el gobierno federal tenía prevista para preguntar a la ciudadanía si quería o no una Guardia Nacional. En consecuencia, el vocero presidencial, Jesús Ramírez Cuevas al anunciar la cancelación de dicha consulta expresó que el motivo para hacerlo fue que el debate legislativo ya se había llevado a cabo y que todos los actores habían emitido su opinión respecto de la nueva Guardia Nacional. A su vez, el legislativo ya había incorporado aquellas preocupaciones de la

oposición para demostrar que lo que se pretendía con la Guardia no era la militarización, sino una fuerza policiaca de paz.¹¹⁹

En este apartado expuse las ventajas y desventajas de la percepción. Por un lado, es una perspectiva que puede estar sesgada por los medios, por las experiencias y por los sentimientos más que por el análisis y la razón. No obstante, la gente toma decisiones basadas en percepciones. En este caso, la percepción de López Obrador respecto de la Policía Federal coincidió con la ciudadana en cuanto a la corrupción institucional y falta de confianza en el cuerpo armado. Por ello, su propuesta de extinción y sustitución de la PF por la nueva Guardia Nacional recibió amplia aceptación y no fue necesaria la consulta pública. Además, esta decisión corresponde a una actuación estratégica desde el punto de vista de las políticas públicas, ya que López Obrador comenzó la creación de la Guardia Nacional desde antes de asumir la presidencia, alineando contexto, medios y fines.

Sin embargo, en un Estado de Derecho como el mexicano, no basta el clamor y la aceptación popular para destruir y construir instituciones. Es necesario llevar a cabo reformas constitucionales y legales e implementarlas de acuerdo con su contenido, así como protocolos de actuación para que los nuevos elementos provenientes de las fuerzas armadas que se integran a la Guardia Nacional puedan fundamentar y legitimar sus acciones en la defensa de la seguridad pública. Precisamente, en relación con este punto, fue donde las reformas en materia de Guardia Nacional recibieron más críticas por parte de las ONG y la oposición. En el siguiente apartado, con ayuda de la entrevista que realicé al actual comandante general de

¹¹⁹ Jannet López Ponce, “Cancelan consulta para Guardia Nacional”, *Milenio*, 25 de febrero de 2019, <https://www.milenio.com/politica/gobierno-cancela-consulta-para-guardia-nacional>, consultado el 01 de marzo de 2021.

la Guardia Nacional, analizo las dificultades pragmáticas que han surgido en la materialización de esta nueva institución.

II.3.2 Dificultades pragmáticas para materializar la Guardia Nacional

Una parte del planteamiento de respuesta provisional a la pregunta que guía esta tesis es la toma de decisiones de carácter unilateral y personal de López Obrador sobre la creación de la Guardia Nacional. Sin embargo, para que esta decisión se materialice como política pública necesita una etapa de formulación y otra de ejecución. Concluida la etapa de formulación con la publicación de las reformas constitucionales y legales, corresponde ahora llevar a cabo la etapa de ejecución. Para ello, el 11 de abril de 2019 el presidente designó a Luis Rodríguez Bucio como comisionado general de la Guardia Nacional. El perfil que eligió para ser titular de la institución fue el de un general de brigada, diplomado de Estado Mayor, en proceso de retiro, a quien solicité una entrevista para recabar su testimonio. La entrevista tuvo lugar el pasado 24 de abril de 2020 en sus oficinas, y pregunté sobre los retos y dificultades pragmáticas que ha encontrado para materializar la nueva Guardia Nacional. Con base en los resultados de dicha entrevista desarrollo la presente sección.¹²⁰

Actualmente, existen tres preocupaciones relevantes en la materialización de la Guardia Nacional: (1) crear una identidad de Guardia Nacional entre todos los elementos; (2) lograr una transformación real en la seguridad pública del país a nivel federal desde dicha institución, ya que su objetivo es acabar con el alto índice de homicidios en México, y (3) recuperar la disciplina que se perdió en la Policía Federal; lo anterior, a la luz de la actual

¹²⁰ Entrevista con el general de brigada, D.E.M., Luis Rodríguez Bucio, comandante general de la Guardia Nacional, realizada por Pedro Alejandro Cárdenas Meza el 24 de abril de 2020 en las oficinas de la Guardia Nacional, denominadas “Torre Pedregal”.

exigencia presidencial: procurar la austeridad y combatir la corrupción. En relación con la idea de esta nueva institución, el comisionado general ve a la Guardia Nacional como un esfuerzo por continuar con la estrategia que tuvo en 1999 la Policía Federal Preventiva. Para él, tanto el presidente Zedillo, en su momento, como el actual presidente López Obrador tienen un objetivo en común: crear una corporación armada, desde el nivel federal, que sea lo más eficiente posible. Para lograr este propósito, se puso en práctica la disciplina militar dentro de la institución y una escala jerárquica de mando parecida a la castrense. Esto último, con la finalidad de recuperar la disciplina perdida en la Policía Federal y el problema en la repartición de grados.

La labor de seguridad pública federal se desarrolló, primero, por el presidente Calderón con la desaparición de la Policía Federal Preventiva y la creación de la Policía Federal en 2009, para la atención de problemas de seguridad en los estados. Después, el presidente Peña Nieto creó la Gendarmería, cuerpo especializado que se integró por personal con mayor preparación para atender temas como medio ambiente, arte y ciclos productivos, entre otros; sin embargo, la Gendarmería no fue una nueva corporación, pues se integró a la ya existente Policía Federal como un área especializada dentro de la institución. Asimismo, esta y otras áreas especializadas de la Policía Federal, como la agencia antidrogas, la división de inteligencia y división científica, se incorporaron a la nueva Guardia Nacional.

Para ingresar a la Policía Federal, se necesitaba egresar de la Academia de Policía de San Luis Potosí, y, posteriormente, en lugar de seguir una escala jerárquica o de méritos, quien ocupara el cargo de comisionado de la Policía Federal repartía grados de forma arbitraria y esto ocasionó el debilitamiento de la institución. En la nueva Guardia Nacional, el reclutamiento está a cargo de la Secretaría de la Defensa y el adiestramiento a cargo de la Secretaría de Marina. Existe una capacitación progresiva enfocada en formar cuadros que

guíen al resto para lograr un nivel de excelencia en áreas especializadas. Asimismo, la escalada de los elementos sólo es mediante examen de promoción, como en el ejército y la marina.

En este sentido, la incorporación de elementos de las fuerzas armadas a la Guardia Nacional como cuerpo de seguridad pública es considerada por su titular como un acierto. Los fundamentos en este sentido radican en que México no es un país en el que existan riesgos de amenazas externas, objetivo para el que están entrenadas las fuerzas armadas. Por ello, no hay necesidad de mantener a tantos elementos encuartelados; es mejor utilizar esos recursos humanos para labores de seguridad dentro del país. Asimismo, los elementos que se incorporaron a la Guardia provenían de la policía militar (36,000 elementos) y de la policía naval (6,000 elementos), cuyas características están orientadas más hacia la seguridad pública que a la seguridad nacional. Estos elementos se integraron a los 50,000 elementos de la Policía Federal que pasaron las pruebas para incorporarse a la Guardia Nacional. Fue así como inició el despliegue.

Una desventaja que existe en la incorporación de elementos de las fuerzas armadas a la Guardia Nacional es que provienen de instituciones diversas y están acostumbrados a modos de trabajo distintos. Por ello, no han desarrollado un sentido de pertenencia a la Guardia Nacional. La importancia de desarrollar esta identidad en un cuerpo armado es la base de la lealtad para el desempeño de su labor. Asimismo, es necesario para que la institución tenga miras transexenales.

La mayoría de los elementos castrenses que comisionaron a la Guardia piensan que estarán ahí sólo por un tiempo y que volverán a sus cuarteles en algún momento.¹²¹ Por su

¹²¹ De acuerdo con diferentes testimonios de elementos activos (principalmente de patrullaje) provenientes de otras corporaciones, quienes solicitaron al entrevistador guardar el anonimato.

parte, el general Rodríguez tiene como objetivo lograr que dichos elementos permanezcan en la Guardia Nacional y que culminen ahí su carrera como lo hubieran hecho en su institución de procedencia. Sin embargo, esta es una decisión que ellos deben tomar. Por ello, su propósito es consolidarla y, mientras él sea comisionado general, estará abierto y con flexibilidad para ajustar aquello que sea necesario para cumplir con ese objetivo.

Actualmente, la Guardia Nacional cuenta con 266 coordinaciones regionales en todo el territorio nacional; la distribución de las coordinaciones depende del índice delictivo. Por ejemplo, donde hay más elementos es en el Estado de México (32 destacamentos). Cada coordinación regional cuenta con un efectivo mínimo de entre 400 y 650 elementos. Un dato relevante es que todos los mandos que se encargan de las coordinaciones son de origen naval o militar.

Capítulo III

La estrategia contra el crimen organizado desde la presidencia de Calderón hasta la de López Obrador

Uno de los planteamientos de la presente tesis consiste en descubrir cuál fue la importancia de la figura presidencial en la conformación de la Guardia Nacional. Para ello, parto del supuesto que López Obrador aprovechó la situación que dejó el sexenio de Enrique Peña Nieto: inseguridad en el más alto nivel y continuidad en la militarización del país. En este contexto, López Obrador representaba un cambio de estrategia en materia de seguridad para la población. Desde su campaña, proyectó una imagen distinta a la de sus predecesores y, con el eslogan “abrazos, no balazos” propuso el regreso de los militares a sus cuarteles y amnistía para criminales.

López Obrador se transformó del candidato que durante más de una década denunció la militarización de la seguridad pública al presidente que más atribuciones del Estado ha cedido al ejército en lo que va de su sexenio (2018 – 2021).¹²² Aunque no es objetivo de este texto hablar de la influencia burocrática de los militares en el actual gobierno, un hallazgo interesante es que la estrategia que adoptó López Obrador no difiere en gran medida de las de sus predecesores. Para demostrarlo, este capítulo servirá como una transición entre los elementos jurídicos expuestos en el primer capítulo y los elementos políticos analizados en el segundo capítulo; ello, con la finalidad de identificar los puntos que marcaron un nuevo camino institucional en México: la militarización de la seguridad pública.

¹²² Jorge Andrés Castañeda Morales y Ricardo Alvarado Andalón, “El protagonismo militar”, *Nexos*, núm. 517, año 44, vol. XLIII (enero de 2021): 26.

Para analizar lo anterior, contrastaré las características más relevantes en las estrategias de seguridad de Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto y López Obrador, así como los cuerpos armados que utilizaron cada uno de los presidentes para llevarlas a cabo. En esta línea, la idea fundamental de los tres en relación con dicha estrategia fue la militarización de la seguridad pública en el país. Probablemente porque es la mejor estrategia para combatir al crimen organizado debido a la debilidad de las policías locales y al control territorial que el crimen tiene, o bien porque una vez que el gobierno decide utilizar a las fuerzas armadas en tareas que corresponden a corporaciones civiles, traza una nueva trayectoria institucional que va tomando fuerza al paso del tiempo, y revertirla se vuelve una tarea complicada.

Felipe Calderón comenzó su gobierno con una “declaración de guerra” en contra del crimen organizado; principalmente, hacia los cárteles de la droga que operaban en Michoacán, y para llevarla a cabo utilizó a los miembros del ejército. Enrique Peña Nieto, por su parte, continuó con una estrategia de seguridad similar a la de Calderón, ya que no estuvo dentro de sus objetivos regresar al ejército a sus cuarteles y, aun así, a la mitad de su sexenio la situación de inseguridad en el país incrementó. De esa manera, al final de su gobierno, el propio ejército reclamaba un marco legal que les permitiera actuar en tiempos de paz,¹²³ por lo cual, el presidente Peña promulgó en 2017 la LSI, ordenamiento que fue invalidado por la Suprema Corte poco después de dicha promulgación.

A la mitad del sexenio de López Obrador, su estrategia de seguridad se basa en que las fuerzas armadas continúen desarrollando tareas de seguridad pública, pero ahora mediante la figura de la Guardia Nacional. En relación con este punto, expondré la diferencia entre el discurso político que mantuvo López Obrador durante su campaña y las acciones que ha

¹²³ Prohibición constitucional expresada en el artículo 129 de la Constitución mexicana.

adoptado en su mandato respecto de la estrategia de seguridad. Analizaré este fenómeno a la luz de la figura de líder carismático, el amplio margen de popularidad con el que cuenta y cómo se ha conducido en la presidencia en lo que va de su gobierno. Asimismo, destaco aquellas características de su acción política con las que ha logrado aminorar e inclusive anular la oposición hacia su «nueva estrategia» de seguridad.

El análisis comparativo entre los tres últimos sexenios propone hallazgos interesantes, uno de ellos es que López Obrador y Felipe Calderón coincidieron en una forma de actuar de carácter personalista al frente del país. Ambos favorecieron la toma de decisiones de forma unilateral desde el principio de su gobierno imponiéndose así a la estructura institucional del país. En este sentido, Felipe Calderón tuvo más complicaciones que López Obrador debido al contrapeso real proveniente del poder legislativo y del poder judicial; no obstante, prevaleció su decisión para implementar la estrategia de seguridad mediante operativos comandados por las fuerzas armadas.

Por otro lado, Enrique Peña Nieto, en contraste con Calderón y López Obrador, fue superado por la estructura, ya que en el ámbito de seguridad no construyó un cuerpo de Gendarmería Nacional como lo había propuesto en su campaña y la LSI fue un desacierto de su mandato, pues resultó invalidada por no corresponder con la estructura institucional del país y por ser contraria a las facultades constitucionales del Congreso de la Unión. Asimismo, los problemas de seguridad interna permearon la política exterior en su sexenio y provocó efectos adversos respecto de su objetivo de “deseguritizar” dicha política.

Otro hallazgo interesante es que entre Peña Nieto y López Obrador existió una coincidencia que ayudó a que ambos impusieran sus agendas con mayor eficiencia. Al llegar a la presidencia, tanto Peña como López Obrador contaban con la mayoría de los legisladores y gobernantes locales afines al poder central. En 2012, la mayoría de los legisladores,

gobernadores y presidentes municipales electos fueron del PRI y, en 2018, de Morena. Estos escenarios implican reforzar las relaciones autoritarias en detrimento de la construcción y consolidación de la democracia, pero propician un mayor margen de maniobra para imponer políticas públicas provenientes del poder central; por ejemplo, la Guardia Nacional.¹²⁴

Este capítulo resolverá los siguientes cuestionamientos que surgen respecto de la estrategia de seguridad adoptada por los presidentes Calderón, Peña Nieto y López Obrador: ¿qué diferencia existió entre las tres estrategias y por qué decidieron utilizar cuerpos armados distintos a las policías locales? ¿por qué ninguno coordinó sus acciones con los gobiernos estatales? ¿por qué es importante analizar si las decisiones adoptadas por los presidentes fueron de carácter unilateral o no? ¿se tomó en cuenta a la población para adoptarlas? ¿por qué existe un régimen transitorio de cinco años para que la fuerza armada permanente conforme un cuerpo de seguridad pública? ¿por qué ninguno de los presidentes optó por la desmilitarización del país?

La metodología pertinente para esta investigación comprende un recorrido histórico - analítico de las estrategias de seguridad de cada presidente. Esto tiene como punto de partida la comparación de la acción política entre los actores y su vínculo: los tres fueron presidentes del mismo país y en los tres casos se examina una estrategia específica de política pública: la política de seguridad pública en México. Esto significa que las variables sistémicas se mantienen constantes y la diferencia entre ellos se encuentra en los cuerpos armados que utilizaron para implementarla, así como la preponderancia del agente o de la estructura en

¹²⁴ Luis Astorga, “Drogas ilegales, militares y cambio político” en José Luis Calva (coord.), *Seguridad Pública, Derechos Humanos y Cohesión Social ¿cambios con Peña Nieto?*, Análisis Estratégico para el Desarrollo, vol. 17 (Juan Pablos Editor: México, 2013), 98.

cada gobierno. Felipe Calderón recurrió al ejército y a la marina, Peña Nieto al ejército y a la Gendarmería, y López Obrador a la nueva Guardia Nacional.

Debido a que la nueva Guardia Nacional es el tema principal de esta investigación, enfocaré la última parte del capítulo al análisis de las disposiciones adoptadas como parte de un régimen transitorio a nivel constitucional en la reforma relativa a la Guardia Nacional. En este punto llama la atención la facultad otorgada al presidente para utilizar a la fuerza armada permanente en la conformación de la GN de forma pretendidamente transitoria (por cinco años: de 2019 a 2024). Asimismo, en mayo de 2020, el presidente publicó un acuerdo para materializar este artículo transitorio y disponer a discreción de la fuerza armada permanente en la conformación de la Guardia Nacional.¹²⁵

En relación con lo anterior, en octubre del mismo año, se publicó un decreto en el que ponían a cargo de la Guardia Nacional la supervisión de las medidas cautelares distintas a la prisión preventiva en los procesos penales federales.¹²⁶ En pocas palabras, si un juez penal determina que un imputado lleve su proceso en libertad, este será supervisado por elementos de la GN (en su mayoría, militares). Con esto, el Ejecutivo modificó una de las razones fundamentales que se aprobaron en la reforma constitucional: la subordinación de la actuación militar en labores de seguridad pública a una institución civil. Con los acuerdos anteriores, este presupuesto quedó prácticamente anulado.

¹²⁵ Andrés Manuel López Obrador, *ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*, DOF: México (11 de mayo de 2020), https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020, consultado el 25 de octubre de 2020.

¹²⁶ Luis Rodríguez Bucio, *ACUERDO por el que se asignan a la Dirección General de Seguridad Procesal de la Unidad de Órganos Especializados por Competencia de la Guardia Nacional, las funciones de Autoridad de Supervisión de Medidas Cautelares y de la Suspensión Condicional del Proceso*, DOF: México (23 de octubre de 2020), https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5603425&fecha=23/10/2020, consultado el 25 de octubre de 2020.

Cabe mencionar que, en el pasado, México ya había utilizado al ejército para combatir al crimen organizado, pero en operaciones específicas como la destrucción de la adormiladera en Sonora (1938) y la Operación Cóndor en el triángulo dorado (1975 – 1978), pero nunca de manera permanente como se ha hecho desde 2007. Asimismo, en aquellas labores, el papel de las fuerzas armadas había sido sólo de coadyuvantes del poder civil.¹²⁷ Ahora, es protagónico. Esto puede deberse a que los presidentes Calderón, Peña y López Obrador establecieron un nuevo camino de dependencia institucional (*path dependence*) que consiste en la militarización del país y, en este sentido, la estrategia no se ha podido (o tal vez no se ha querido) revertir.

La teoría del camino de la dependencia institucional o *path dependence*, de acuerdo con Sánchez Lara y Aguilar Romero¹²⁸, se refiere a un proceso para institucionalizar acuerdos políticos que pueden resultar vulnerables ante cualquier acontecimiento o cambio que se presente en una etapa posterior del desarrollo político. Es decir, la dependencia del camino funciona para blindar las decisiones y acuerdos institucionales, incluso cuando hay cambios de gobierno o transiciones de partidos políticos que son habituales en el escenario político mexicano. Este camino tiene cinco etapas:

(1) Contexto o antecedentes. En esta etapa, se analizan los hechos históricos que delimitaron y dieron forma el proceso;

(2) Coyuntura crítica. Aquí, el actor institucional selecciona una alternativa específica para el proceso (por ejemplo: una política pública);

¹²⁷ Luis Astorga, “Drogas ilegales”, 79 – 83.

¹²⁸ Gerardo Rodríguez Sánchez Lara y María Paula Montserrat Aguilar Romero, “The Mexican Armed Forces in Public Security: Path Dependence and Power Conflicts”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* Vol. 15(1) (enero – junio 2020): 64.

(3) Estructura persistente. Se reproducen patrones institucionales que dan seguimiento a la alternativa seleccionada;

(4) Secuencia reactiva. Se presentan reacciones y respuestas críticas a los patrones institucionales, y

(5) Resultado. Solución a la secuencia reactiva que provocó el conflicto con la coyuntura.

La teoría del *path dependence* proporciona a esta investigación un fundamento teórico para poder comprender por qué la militarización del país ha subsistido como forma de combatir los problemas de seguridad pública desde 2007 hasta el 2021 y, probablemente, continúe hasta 2024 o más. Por ello, aunque políticamente los presidentes criticaron la estrategia de seguridad adoptada por cada uno de sus antecesores, no pudieron desprenderse del camino institucional establecido. Al contrario, continuaron con la idea fundamental sobre la que se basaba la misma estrategia de su antecesor.

III.1 La estrategia de Felipe Calderón

En el año de 2006 llegó a la presidencia Felipe Calderón Hinojosa (FCH), quien, como parte de su estrategia de seguridad, decidió declarar la guerra al crimen organizado. Para esta guerra, utilizó al ejército en tareas de policía a lo largo del país, y planteó la creación de un mando único en los estados para eliminar a las policías estatales y municipales. Calderón implementó esta política pública mediante la Operación Conjunta Michoacán. Esta operación ha sido ampliamente cuestionada por provocar el incremento de la violencia en el país, miles de muertes, desapariciones y la multiplicación de los cárteles.¹²⁹

Sin embargo, México ha utilizado al ejército como cuerpo de seguridad de varias estrategias antidrogas. En relación con este punto, la SCJN resolvió en la acción de inconstitucionalidad 1/1996 que la utilización de las fuerzas armadas como fuerzas de seguridad (pública) era constitucional.¹³⁰ No obstante, a partir de dicha resolución quedaron abiertas muchas dudas y no se debatieron todos los supuestos constitucionales que entraban en conflicto. Pero fue uno de los argumentos que utilizó Felipe Calderón para fundamentar la ayuda del ejército para su estrategia de seguridad pública.¹³¹

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, la estrategia de seguridad se concentraría en tres ejes: (1) enfrentar y llevar a la justicia a los criminales; (2) depurar y fortalecer los cuerpos policiacos, ministeriales y judiciales, y (3) reconstruir el tejido social

¹²⁹ Diego Badillo, “Estrategia de seguridad de Calderón dio prioridad a la “guerra” contra el narco”, *El Economista*, 28 de julio de 2018, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Estrategia-de-seguridad-de-Calderon-dio-prioridad-a-la-guerra-contra-el-narco-20180728-0010.html>

¹³⁰ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acción de Inconstitucionalidad. 1/1996 (A.I. 1/1996)*, Novena Época, 1001284.43, 5 de marzo de 1996.

¹³¹ Roberto Niembro, “Fuerzas armadas, jueces y ¿constitucionalismo popular?”, *Nexos – El juego de la Suprema Corte* (20 de agosto de 2012), https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/fuerzas-armadas-jueces-y-constitucionalismo-popular/#_ftn2, consultado el 11 de mayo de 2021.

mediante la generación de oportunidades sociales y el trabajo para la gente. Dichos ejes fueron detallados de la siguiente manera:¹³²

1. Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social, mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado.
2. Aplicar la fuerza del Estado, en el marco de la ley, para recuperar los espacios que han sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas.
3. Desarticular organizaciones criminales, atendiendo a la naturaleza económica de sus actividades, mediante la destrucción de los elementos que les permiten generar riquezas ilícitas y afianzarse en el territorio mexicano.
4. Modernizar el sistema de justicia penal encaminado a lograr un marco normativo que garantice justicia pronta y eficaz. Pasar de un sistema inquisitorio a uno acusatorio mediante el establecimiento de la oralidad en juicios penales y el mejoramiento de las competencias técnico-operativas de las agencias del ministerio público, principalmente en los procesos de averiguación previa e integración de expedientes.
5. Realizar operativos permanentes en coordinación con los tres órdenes de gobierno, para asegurar a distribuidores de droga al menudeo, así como un sistema de inteligencia para combatir la existencia de centros de distribución de drogas y laboratorios.
6. Promover la revalorización social del trabajo de los cuerpos de seguridad pública.

¹³² Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la LX Legislatura de la H. Cámara de Diputados, *Plan nacional de desarrollo 2007 – 2012: escenarios, programas e indicadores*, CEFP: México, 2007, <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>, 27 - 31.

7. Fortalecer la cultura de legalidad, el combate al narcotráfico y al narcomenudeo, a través del fortalecimiento del tejido social.
8. Establecer una colaboración intensa entre los órdenes de gobierno para dar origen al Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual se consolidará como una instancia articuladora y unificadora de todas las autoridades, del gobierno federal, de estados y municipios, en su esfuerzo conjunto para combatir la criminalidad.

La política pública de seguridad del gobierno de Felipe Calderón se concentró en atacar de manera frontal y mediante el uso de las fuerzas federales al crimen organizado. Para cumplir con estas medidas, se propuso la creación de un mando único de cuerpos policiacos y utilizar a las fuerzas armadas para la salvaguarda de la seguridad pública. Asimismo, creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública (aún vigente) como instancia unificadora de las autoridades en los tres niveles de gobierno para combatir el crimen y promulgó la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,¹³³ que establece que las corporaciones policiacas deben ser de naturaleza civil y resalta la importancia de la participación ciudadana y de la rendición de cuentas por parte de las instituciones de seguridad pública.¹³⁴

III.1.1 ¿Una guerra o una estrategia?

Felipe Caderón precisa que, más que una guerra contra las drogas, su gobierno se propuso proveer seguridad a las familias mexicanas amenazadas por la delincuencia, combatir la impunidad, reconstruir las instituciones y fortalecer el tejido social. Además, menciona que nunca hubo una declaración de guerra ni fue ese su propósito, y tampoco se trató de una

¹³³ H. Congreso de la Unión, *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México: DOF (2 de enero de 2009, última reforma 27 de mayo de 2019), Artículo 2.

¹³⁴ Rodríguez, “The Mexican Armed”, 70.

cruzada contra las drogas; de hecho, durante su administración se despenalizó el consumo personal de estupefacientes.¹³⁵ Él afirma que los daños colaterales de su estrategia fueron infinitamente menores a los que pudieron ocurrir de haber dejado pasar la criminalidad, pues el costo de esta decisión pudo implicar la pérdida del territorio y eso sería irreversible.¹³⁶ No obstante, Calderón sostiene que su estrategia fue la correcta y seguiría siendo la correcta, si se conduce sobre los ejes planteados.¹³⁷

El expresidente ubica conceptualmente el problema en el ámbito de la seguridad pública. Con todo, en entrevista con Jorge Zepeda Patterson, Calderón mencionó que el crimen organizado busca el control territorial y, para evitarlo, su estrategia se enfocó en reposicionar la autoridad del Estado mediante la movilización de la fuerza pública y el ejército.¹³⁸ El gobierno federal decidió sacar al ejército a las calles pero, al no ser una guerra contra otra nación, esta acción se debe concebir como un enfrentamiento en contra de un enemigo interno que ya no implica un problema de seguridad pública;¹³⁹ en este sentido, la afirmación del expresidente corresponde a un problema de seguridad interior, porque el crimen organizado amenaza el control territorial del país con grupos delictivos que se encuentran dentro del territorio.

¹³⁵ Felipe de Jesús Calderón Hinojosa en Gerardo Reyes Guzmán, Carlos Moslares García y Paola Hernández Victoria, “Estrategia Nacional de Seguridad”, *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* vol. 2 (2015): 107.

¹³⁶ Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (entrevistado), Jorge Zepeda Patterson (entrevistador), “La guerra al crimen organizado; extractos de la entrevista de Jorge Zepeda Patterson”, *Atlas de la seguridad y la defensa de México* (México D.F.: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2009), 18.

¹³⁷ Calderón Hinojosa, “Estrategia Nacional de Seguridad”, 111.

¹³⁸ Calderón Hinojosa (entrevistado), “La guerra”, 17 – 18.

¹³⁹ Alberto Montoya Martín del Campo, “El sistema económico del narcotráfico. ¿cambio de estrategia o continuidad con Enrique Peña Nieto?” en José Luis Calva (coord.), *Seguridad Pública, Derechos Humanos y Cohesión Social ¿cambios con Peña Nieto?*, Análisis Estratégico para el Desarrollo, vol. 17 (Juan Pablos Editor: México, 2013), 35.

El gobierno federal encabezado por Felipe Calderón combatió al crimen organizado porque había alterado la paz de los ciudadanos y porque, para él, era una obligación constitucional realizarlo.¹⁴⁰ Pactar con el crimen organizado significaba entregarles plazas a los delincuentes, situación que difícilmente podría revertirse. Para evitar esta circunstancia, se implementaron operativos conjuntos con gobiernos locales y, en casos como Chihuahua, Tamaulipas y Veracruz, las fuerzas federales asumieron la totalidad de las tareas de seguridad. Esto fue consecuencia del control que el crimen organizado tenía ya de las policías locales, ministerios públicos y gobiernos municipales, que escalaba de un problema de seguridad pública a uno de seguridad nacional (o interior).¹⁴¹

III.1.2 Opiniones del gabinete e influencia de Estados Unidos de América

En relación con la postura de Felipe Calderón, Genaro García Luna, entonces Secretario de Seguridad Pública, mencionó que en los últimos cuarenta años se había dado un abandono estructural y presupuestal de las instituciones policiacas locales, por lo que la corrupción se inmiscuyó en ellas. En este escenario, la opción fue utilizar a las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, lo que representó una coyuntura crítica y el primer paso del *path dependence* adoptado por el gobierno de México.¹⁴²

No obstante, el propósito de reducir la violencia del narcotráfico no representaba una justificación para la guerra encabezada por el gobierno federal. Por el contrario, a raíz de esto, la violencia en México se desató. Como resultado, al finalizar el sexenio de Calderón

¹⁴⁰ Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, “La lucha por la seguridad pública”, *Nexos* vol. 32, 391 (julio, 2010): 50.

¹⁴¹ Felipe de Jesús Calderón Hinojosa en Gerardo Reyes Guzmán, Carlos Moslares García y Paola Hernández Victoria, “Estrategia Nacional de Seguridad”, *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* vol. 2 (2015): 112.

¹⁴² Rodríguez, “The Mexican Armed Forces”, 70.

había más violencia de la que se pretendió combatir.¹⁴³ Además, el ejército se había visto severamente afectado por esta misión, pues el presidente lo expuso al poder de la economía criminal y, como consecuencia, se convirtió en una institución proveedora de cuadros capacitados que ahora se dedican a realizar actividades criminales. Asimismo, las fuerzas armadas realizaron tareas al margen de la ley, ya que su labor no tuvo carácter de excepcional ni se siguieron los criterios legales para ello. La utilización del ejército para perseguir delitos relacionados con el narcotráfico, tarea correspondiente a instituciones policiacas, puede conducir al país a un *estado de excepción*.¹⁴⁴

Por otro lado, Eduardo Medina Mora, procurador general de la República (PGR) durante aquel gobierno, expresó que las policías locales no contaban con armamento suficiente para combatir a los miembros del crimen organizado y esta fue una de las razones para que el ejército entrara a la guerra contra las drogas. En este sentido, fue necesario establecer un convenio de cooperación internacional con Estados Unidos de América, la “Iniciativa Mérida”, para frenar el trasiego de dinero y el tráfico de armas en México, así como equipar y entrenar a los cuerpos armados. Bajo esta lógica, cuando se interrumpiera el suministro de armas, los miembros del ejército regresarían a sus cuarteles.

Sin embargo, Medina Mora olvidó mencionar que si el ejército se encargaba de labores correspondientes a la seguridad pública se debía, principalmente, a la debilidad de instituciones como la PGR, de la que era titular. La principal amenaza del crimen organizado no está en su armamento, ni en su logística, ni en su capacidad de fuego u organización; el poder del sistema criminal está en las utilidades que genera para corromper y comprar todo

¹⁴³ Montoya, “El sistema económico del narcotráfico”, 35.

¹⁴⁴ Montoya, “El sistema económico del narcotráfico”, 36 – 38.

lo que atravesase su camino.¹⁴⁵ Gracias a la violencia generalizada y a la corrupción desenfadada, México fue percibido a nivel internacional como una especie de “Estado fallido”.¹⁴⁶

Otro funcionario que se pronunció al respecto fue el Secretario de la Defensa Nacional, Guillermo Galván Galván. Él dijo que la seguridad interna del país estaba en riesgo y que el ejército se estaba desgastando ante la capacidad de los cárteles de operar por todo el territorio. Lo anterior se debía a dos factores: por un lado, a que los gobernadores (principalmente los priístas) y presidentes municipales no colaboraban con el gobierno federal; por otro lado, a que el presidente Calderón no se lanzaba contra los políticos que presuntamente toleraban la presencia de los capos hasta que no existieran pruebas fehacientes en contra de ellos.¹⁴⁷ Además, la militarización llegó a la política y esto condujo a múltiples arbitrariedades: se presentaron acusaciones sin pruebas que vinculaban a funcionarios con el crimen organizado en épocas electorales.¹⁴⁸

Por otro lado, la influencia del gobierno estadounidense durante su sexenio fue relevante para llevar a cabo la estrategia de seguridad, ya que pactó una iniciativa de cooperación internacional para frenar el trasiego de dinero y el tráfico de armas de Estados Unidos hacia México.¹⁴⁹ La guerra contra el narcotráfico le permitió a Estados Unidos incidir en la política de seguridad en México mediante de la introducción de más de 1,400 agentes en México para actuar en dicha guerra y que, al mismo tiempo, son parte de la red de inteligencia de Estados Unidos. A pesar de que Estados Unidos abandonó el concepto “guerra

¹⁴⁵ Montoya, “El sistema económico del narcotráfico”, 33.

¹⁴⁶ Sergio Aguayo Quezada, “¿Quién gana la guerra contra el narcotráfico?”, *Atlas de la seguridad y la defensa de México* (México D.F.: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2009), 33 – 34.

¹⁴⁷ Aguayo Quezada, “¿Quién gana la guerra contra el narcotráfico?”, 35.

¹⁴⁸ Montoya, “El sistema económico del narcotráfico”, 38.

¹⁴⁹ Aguayo Quezada, “¿Quién gana la guerra contra el narcotráfico?”, 33 – 36.

contra las drogas” y ha impedido el involucramiento directo de su ejército en esta lucha, el uso de este concepto es el instrumento legítimo para darle el papel de nación certificadora de la conducta de otros gobiernos. Estados Unidos abandonó dicho concepto porque aumentó su población carcelaria por delitos no violentos.¹⁵⁰

III.1.3 Análisis de la estrategia

A la luz del debate agente – estructura y de la teoría de la acción estratégica de las políticas públicas, Felipe Calderón superó a la estructura mediante una actuación estratégica. Esta afirmación se explica porque, ante la existencia de una oposición real por parte del poder legislativo e incluso del poder judicial durante su mandato, Calderón, como agente, logró imponer su estrategia de seguridad mediante la salida de tropas castrenses y diversos operativos sin un marco regulatorio que legitimara sus acciones. Sin embargo, aunque los daños colaterales de dicha decisión provocaron la muerte de miles de ciudadanos, el presidente Calderón consideró que fue la mejor estrategia por la que pudo optar y que dichos daños fueron menores a los que serían de no haber elegido un combate frontal a los cárteles del narcotráfico.

Por otra parte, Calderón fue estratégico en cuanto a su acción política, porque a pesar de las críticas que recibió tanto a nivel nacional como internacional, logró que las fuerzas armadas actuaran de acuerdo con su política pública de seguridad y terminó su sexenio con un alto índice de aprobación entre los ciudadanos. Lo que no logró fue establecer un mando único policial mediante la desaparición de las policías estatales y municipales; no obstante, en algunas entidades, dichas corporaciones fueron sustituidas por las fuerzas armadas.

¹⁵⁰ Montoya, “El sistema económico del narcotráfico”, 41 – 42.

Al final de su sexenio, Calderón fue criticado porque su política antidrogas favoreció el empleo de las fuerzas armadas y los operativos militares parecían responder a una estrategia de contragolpe y a un intento de disuasión más que a una acción de inteligencia. El gobierno federal argumentaba que el aumento de la violencia fue un indicador de éxito de la estrategia como síntoma de desesperación de los narcotraficantes.¹⁵¹ Por otro lado, puede también ser el reflejo de una estrategia fallida o incompleta ante el escalamiento de la violencia y una muestra de debilidad institucional.

Calderón reiteró que el objetivo principal de su estrategia no fue la guerra contra el narcotráfico, sino brindar la seguridad de los ciudadanos.¹⁵² En este sentido, se observó una ligera disminución de homicidios de manera general al final de su sexenio. Aunque se detectó un problema de eficiencia: en aquellas localidades a las que se destinaron mayores recursos para combatir al crimen, aumentó la tasa de homicidios. Lo anterior significa que la estrategia fue equivocada;¹⁵³ sin embargo, tuvo algunos logros.

En comparación con sus antecesores, Calderón logró un mayor número de detenciones de líderes del crimen organizado, incautaciones de droga y armamento; disminuyó la deserción militar y creó elementos de lealtad para su permanencia mediante el incremento de prestaciones y salarios para las fuerzas armadas. Aun cuando los ciudadanos se volvieron críticos de la violencia que asolaba al país, daban buenas calificaciones a la gestión de Calderón. Lo anterior, probablemente, fue a causa de la estabilidad económica, la cual, en estudios relativos a la aprobación presidencial es utilizada como una variable que se

¹⁵¹ Astorga, “Drogas ilegales”, 95 – 96.

¹⁵² Calderón Hinojosa (entrevistado), “La guerra al crimen organizado”, 18.

¹⁵³ Calderón Hinojosa “Estrategia Nacional de Seguridad”, 124.

encuentra por encima de la seguridad.¹⁵⁴ México pasó de la seguridad autoritaria de la época de hegemonía del PRI, a la inseguridad en la transición democrática, accidentada y sin rumbo claro, ya que la estrategia punitiva de México (aún vigente) no ha logrado los resultados esperados.¹⁵⁵

III.2 La estrategia de Enrique Peña Nieto

En el año 2012, el Partido Acción Nacional perdió la presidencia y el PRI la recuperó con la llegada de Enrique Peña Nieto (EPN) al Poder Ejecutivo. Las coyunturas que enfrentaron Felipe Calderón y Peña Nieto durante sus gestiones fueron muy distintas. Calderón comenzó con una grave crisis de legitimidad, Peña con mucho mejores niveles de aceptación.¹⁵⁶ Además, durante el gobierno de Peña coincidieron los intereses estatales con el poder central: el PRI ganó la presidencia y retomó el control de los estados y de las Cámaras del Congreso de la Unión. En este sentido, la uniformidad del gobierno implicaría mayores posibilidades de concentrar el poder coactivo y usarlo, ya fuera para someter a los grupos criminales, o para aliarse con ellos y emplearlos contra sus enemigos políticos a cambio de protección e impunidad.¹⁵⁷

Al comienzo de la administración de EPN se tomaron decisiones novedosas en materia de seguridad. Por un lado, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) absorbió a la Secretaría de Seguridad Pública y se creó la Comisión Nacional de Seguridad (CNS). Junto con esta modificación, el presidente Peña decidió crear un cuerpo de Gendarmería inspirada en la gendarmería nacional francesa que dependiera de la SEGOB. Con ello se advirtió una

¹⁵⁴ María Fernanda Somuano, “Aprobar al presidente. Una comparación entre Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto”, *Foro Internacional* 234, LVIII (2018 (4)): 643.

¹⁵⁵ Astorga, “Drogas ilegales”, 77.

¹⁵⁶ Somuano, “Aprobar al presidente”, 642.

¹⁵⁷ Astorga, “Drogas ilegales”, 98.

mayor coordinación interinstitucional, pero realmente no se produjo un cambio de fondo en relación con la estrategia de seguridad.

La coordinación era la bandera que diferenciaba la estrategia de seguridad de Peña frente a la de Felipe Calderón. Esta modificación suponía que la explosión de la violencia entre 2007 y 2012 tenía un origen eminentemente político: la incapacidad del gobierno de Calderón para ordenar las dependencias federales y obtener la colaboración de gobiernos estatales y municipales. Con el PRI en la presidencia, y con experimentados operadores políticos al mando de las dependencias públicas, ese problema desaparecería y, coordinadas, las instituciones del Estado contendrían la oleada de violencia. No se requería una transformación institucional significativa: se podía lograr con lo que había, sabiéndolo manejar.¹⁵⁸

III.2.1 Gendarmería Nacional: ¿cambio de estrategia?

Peña Nieto no advirtió la posibilidad de modificar la estrategia del sexenio anterior relacionada con la militarización, sino que la mantuvo.¹⁵⁹ La creación de la Gendarmería Nacional no implicaría la retirada automática de tropas.¹⁶⁰ De este modo, la actuación de las fuerzas armadas y de la Policía Federal fue inercial; esto obedece a la falta de un diagnóstico preciso sobre la capacidad de fuego de los grupos criminales, así como del alcance operativo de las instituciones locales de seguridad. Estos factores impidieron a las autoridades actuar

¹⁵⁸ Alejandro Hope, “En tiempos de Peña Nieto”, *Nexos* vol. 39, 469 (enero, 2017), <https://www.nexos.com.mx/?p=30852>

¹⁵⁹ Montoya, “El sistema económico del narcotráfico”, 28.

¹⁶⁰ Redacción Expansión, “Peña Nieto propone crear una “gendarmería nacional” contra el narcotráfico” en *Expansión* (09 de abril de 2012), <https://expansion.mx/nacional/2012/04/09/pena-nieto-propone-crear-una-gendarmeria-nacional-contr-la-violencia>

con la anticipación y contundencia necesarias frente al crimen organizado.¹⁶¹ El elemento clave en la teoría del *path dependence* es la inercia, porque una vez que el proceso se establece, surgen respuestas positivas en los distintos niveles de gobierno para alcanzar un mismo objetivo y, probablemente, este camino se volverá averso al cambio en caso de que eventos subsecuentes pretendan eliminarlo.¹⁶²

Cuando Peña Nieto fue candidato presidencial planteó la creación de un cuerpo policiaco con militares para integrar un órgano de seguridad denominado Gendarmería Nacional, el cual estaría conformado por aproximadamente 40,000 elementos y utilizaría, en principio, las instalaciones del ejército. El objetivo de la Gendarmería sería intentar controlar el número de los asesinatos, secuestros y extorsiones por parte de los cárteles de la droga.¹⁶³ Sin embargo, ante dicha propuesta, comenzaron a surgir críticas por parte de ONG basadas en la naturaleza militar de la iniciativa. Asimismo, este proyecto ponía énfasis en la centralización de la seguridad más que en la coordinación con las entidades y los municipios.¹⁶⁴

El 22 de agosto de 2014, el presidente Peña tomó protesta a los 5,000 elementos iniciales de la Gendarmería y ordenó el comienzo de sus operaciones. En un principio, se propuso que fuera un cuerpo integrado por marinos y militares bajo un mando civil, pero el resultado fue distinto: no se integró por elementos de las fuerzas armadas, estuvo bajo el mando de la CNS y formó parte de la estructura orgánica de la Policía Federal como una

¹⁶¹ Eduardo Guerrero Gutiérrez, “Después de la guerra”, *Nexos* vol. 35, 432 (diciembre, 2013), <https://www.nexos.com.mx/?p=15586>

¹⁶² Rodríguez, “The Mexican Armed Forces”, 65.

¹⁶³ Gibrán Zafra, “Una Gendarmería, la gran apuesta de seguridad de Peña Nieto que nunca se hizo realidad”, *El CEO – Política* (23 de noviembre de 2018), <https://elceo.com/politica/la-gendarmeria-la-gran-apuesta-de-seguridad-de-pena-nieto-que-nunca-fue/>, consultado el 20 de abril de 2021.

¹⁶⁴ Miguel Moguel, *El debate entre políticas de seguridad, democracia y derechos humanos: El caso de la nueva Gendarmería Nacional*, México D.F.: Fundar, Centro de Análisis e investigación, 2014, 4 – 5.

división de operaciones especiales dentro de la corporación.¹⁶⁵ Lo que sí quedó claro con la Gendarmería desde un inicio fue que sería un cuerpo armado auxiliar de las demás corporaciones en la lucha contra el crimen organizado y no concentraría todas las actividades de seguridad pública a nivel federal.

III.2.2 Intento por lograr la “desequitización”: el discurso contra la realidad.

Otro cambio que se registró en este sexenio fue en la política de comunicación en materia de seguridad: se volvió crítica, reiteró el reforzamiento de los operativos y los esfuerzos en materia de coordinación y prevención. Estas medidas contrastaban con los excesos mediáticos de la administración de Calderón.¹⁶⁶ Aunque la violencia más escandalosa disminuyó al principio del sexenio de Peña (de 2012 a 2014), la violencia cotidiana y el miedo fueron una constante para la población de muchas zonas del país. La disminución de la violencia obedece a un fenómeno local, porque realmente no existió un cambio de política nacional. Esto significa que, en materia de reducción de violencia en el país, poco importa lo que se haga en las esferas nacionales, pues son las condiciones locales las que determinan lo que se puede hacer.¹⁶⁷

En consecuencia, el fortalecimiento de las instituciones de seguridad y justicia dejó de ser una prioridad para el gobierno. El presupuesto federal de seguridad disminuyó en términos reales. Las transferencias a estados y municipios tuvieron igualmente un recorte. La

¹⁶⁵ Dirección General de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, “El Presidente Enrique Peña Nieto presenta la nueva división de Gendarmería de la Policía Federal” en *Boletín Informativo “La política de Derechos Humanos de México”*, No. 70 (27 de agosto de 2014), https://embamex.sre.gob.mx/eua/images/pdf/boletines/023_Boletn70.pdf, consultado el 02 de abril de 2021.

¹⁶⁶ Eduardo Guerrero Gutiérrez, “Después de la guerra”, *Nexos* vol. 35, 432 (diciembre, 2013), <https://www.nexos.com.mx/?p=15586>

¹⁶⁷ Alejandro Hope, “En tiempos de Peña Nieto”, *Nexos* vol. 39, 469 (enero, 2017), <https://www.nexos.com.mx/?p=30852>

Policía Federal detuvo su crecimiento en 2012 y la Gendarmería se convirtió en un organismo muy alejado de la propuesta inicial.¹⁶⁸ Un factor de especial atención que apareció durante el sexenio de Peña Nieto fueron los grupos de autodefensas o policías comunitarias, precisamente a nivel local, ya que generaron un desafío político más que militar o de seguridad pública. No es posible decir si esos grupos representaron a la población, o bien, eran instrumentos de legitimación del crimen organizado. Es posible que ambos elementos estuvieran presentes en cierta medida.¹⁶⁹

Para 2016 se incrementó de manera exponencial la violencia en el país. Ya no fue en aquellos estados identificados por el paso de mercancía proveniente del narcotráfico. Ahora, estados como Puebla y Guanajuato fueron atacados por el crimen organizado, principalmente, para robar combustible de los ductos de Pemex que se ubican en dichas zonas. Con esto, aparecieron nuevos mercados ilegales además del narcotráfico. Así, la diversificación de fuentes de ingreso ilícito produjo una dispersión geográfica de la delincuencia organizada. Esta multiplicación de rentas criminales fue de la mano con la desarticulación de bandas de narcotráfico que implosionaron como resultado de las políticas de decapitación tanto de Calderón como de Peña Nieto.¹⁷⁰

Ante ese contexto, el resultado fue el ascenso y la dispersión de la violencia. Las bandas emergentes no tienen la sofisticación o los contactos para grandes operaciones de narcotráfico. Tienen, sin embargo, una alta capacidad y disposición para la violencia, y la ejercen sin freno, sobre todo cuando encuentran vacíos institucionales.

¹⁶⁸ Hope, “En tiempos de Peña Nieto”, *Nexos* vol. 39, 469 (enero, 2017), <https://www.nexos.com.mx/?p=30852>

¹⁶⁹ Guerrero Gutiérrez, “Después de la guerra”, *Nexos* vol. 35, 432 (diciembre, 2013), <https://www.nexos.com.mx/?p=15586>

¹⁷⁰ Hope, “En tiempos de Peña Nieto”, *Nexos* vol. 39, 469 (enero, 2017), <https://www.nexos.com.mx/?p=30852>

Por otro lado, un cambio respecto del gobierno de Felipe Calderón fue la relación México – Estados Unidos en materia de seguridad, ya que el presidente Peña logró un mayor grado de autonomía en este aspecto. Durante el sexenio calderonista las agencias estadounidenses de seguridad e inteligencia tenían interlocución directa con las instituciones de seguridad mexicanas. Aunque no se canceló la Iniciativa Mérida, dejó de ser un referente de la relación bilateral. Lo anterior disminuyó con la idea de centralizar seguridad y política interior en una sola Secretaría de Estado. En este sentido, se anunció que la SEGOB sería el único canal con el gobierno de Estados Unidos. Asimismo, lograr más independencia permite al gobierno mexicano alinear la política de seguridad de acuerdo con los intereses estratégicos del país y fortalecer a las instituciones nacionales de inteligencia que muchas veces no coinciden con los intereses de Estados Unidos.¹⁷¹

Peña Nieto pretendió “deseguritizar” la política exterior del país como una manera de distanciamiento con el sexenio anterior. No obstante, a pesar de los esfuerzos por restar importancia al tema de la seguridad dentro y fuera de México, la política de deseguritización fracasó por tres factores: (1) el repunte en la tasa de homicidios a partir de 2014; (2) la desaparición de los estudiantes de la normal rural de Ayotzinapa, y (3) la llegada al poder de Donald Trump. En pocas palabras, la realidad superó su retórica.¹⁷²

En 2014, la situación de inseguridad en Michoacán obligó a que el ejército tomara el mando de la seguridad en la entidad y a que el gobierno federal designara a un comisionado de seguridad – Alfredo Castillo –, quien se convirtió en el gobernador de facto tras la renuncia del entonces gobernador Fausto Vallejo. Las noticias sobre grupos de autodefensas

¹⁷¹ Guerrero Gutiérrez, “Después de la guerra”, *Nexos* vol. 35, 432 (diciembre, 2013), <https://www.nexos.com.mx/?p=15586>

¹⁷² Jorge Chabat, “La seguridad en la política exterior de Peña Nieto: el invitado incómodo” *Foro Internacional*, LIX, (2019): 991 – 992.

michoacanos llegaban a la prensa internacional y esto afectó seriamente la imagen de que el gobierno tenía bajo control el problema de la inseguridad. Para derrumbar un poco más esta imagen, en junio de 2014, ocurrió una matanza de 22 supuestos criminales a manos del ejército mexicano en el poblado de Tlatlaya, Estado de México.¹⁷³

Sin embargo, un hecho decisivo que marcó la crisis de seguridad en el sexenio de Peña Nieto fue la desaparición de los 43 estudiantes de la escuela normal rural de Ayotzinapa en septiembre de 2014. A pesar de que este fue un suceso local, la ineficacia en las investigaciones de la PGR transfirió el costo político del problema al gobierno federal y colocó a la seguridad en un lugar prioritario de la agenda de política exterior de México. Esto desencadenó visitas de diversos organismos internacionales de defensa de derechos humanos e inclusive opiniones en contra de la actuación del presidente Peña provenientes de la candidata presidencial de Estados Unidos, Hillary Clinton, quien calificó el suceso como algo “indignante”.¹⁷⁴

Además del caso Ayotzinapa, los sucesos en Tlatlaya recibieron severas críticas de la comunidad internacional al gobierno de México por utilizar la táctica de eliminación del enemigo que practican las fuerzas armadas en situaciones de guerra por encima de la policiaca de persecución criminal. Así, el intento de Peña Nieto por deseguritizar la política exterior falló. Su sexenio muestra que, aunque los gobiernos son actores fundamentales en el proceso de seguritización de algunos asuntos, al final, esto no puede ser sólo un acto retórico, sino que debe tener correspondencia con la realidad.¹⁷⁵

¹⁷³ Chabat, “La seguridad en la política exterior de Peña Nieto”, 1008.

¹⁷⁴ Chabat, “La seguridad en la política exterior de Peña Nieto”, 1001 – 1006.

¹⁷⁵ Chabat, “La seguridad en la política exterior de Peña Nieto”, 1014.

De la mano con esta realidad, otro de los factores que estuvo presente en el gobierno de Peña Nieto fue la presencia militar en las calles; y esto, como se señaló en el primer capítulo, demandaba un marco legal para su actuación. La Ley de Seguridad Interior sería la base jurídica que dotara a los militares de este necesario marco legal para que sus acciones no fueran violatorias de la Constitución, ya que su presencia en las calles se justificaría bajo el argumento del resguardo de la seguridad interior. Sin embargo, la estructura institucional del país no podía permitir la legitimación de un estado de excepción en el que las fuerzas armadas se hicieran cargo de actividades que les corresponden a las corporaciones civiles. Por ello, días después de su promulgación, fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este órgano argumentó que el Congreso de la Unión no cuenta con competencia constitucional para legislar en materia de seguridad interior ni reglamentar la actuación presidencial sobre la misma; que las fuerzas armadas en tiempos de paz deben actuar dentro de sus cuarteles y sólo en tiempos de guerra o de otra perturbación grave de la paz pública legalmente declarada, pueden actuar fuera de ellos.¹⁷⁶

III.2.3 Análisis de la estrategia

Al analizar la política pública de seguridad durante el sexenio del expresidente Enrique Peña Nieto, es posible advertir que el agente fue superado por la estructura institucional manifestada en la ciudadanía y en el poder judicial. Asimismo, la estructura también se manifestó a nivel internacional y, aunque tuvo como objetivo deseguritizar la política exterior, la realidad lo rebasó y ese esfuerzo fue imposible de realizar. Peña Nieto, como agente, no logró imponer su estrategia de seguridad con la creación de la Gendarmería

¹⁷⁶ Ver Capítulo I., sección I.1. de este texto.

Nacional ya que las fuerzas armadas no incorporaron a sus elementos a dicha corporación y tuvo que integrarse como una subdivisión de la Policía Federal con apenas 5,000 elementos. Asimismo, mantuvo a las tropas castrenses sin un marco regulatorio en las calles pues la Ley de Seguridad Interior fue declarada inconstitucional y, a pesar de que su sexenio inició con una tendencia a la baja en homicidios dolosos, a partir de 2014, la crisis de seguridad se incrementó y no se detuvo.

En relación con su acción política, esta provocó una fricción de acuerdo con la teoría de Carl von Clausewitz¹⁷⁷, ya que los objetivos que parecieron fáciles de cumplir en un principio, como la deseguritización de la política exterior y la implementación de la Gendarmería Nacional, resultaron difíciles al momento de su ejecución. Tal vez el presidente Peña no detectó de inmediato los puntos donde la estrategia que propuso no se ejecutó de acuerdo con lo planeado y no tomó las acciones adecuadas para hacerles frente. En este sentido, López Obrador como candidato presidencial en 2018, resaltó las fallas que tuvo el sexenio de Peña Nieto en materia de seguridad como una de sus armas para presentarse ante la población como una alternativa real que representaba un cambio de estrategia respecto de los sexenios anteriores.

¹⁷⁷ Ver Capítulo II, sección II.1.2 de este texto.

III.3 La estrategia de Andrés Manuel López Obrador

III.3.1 La Guardia Nacional y otras modificaciones en la estrategia

El primero de diciembre de 2018, rindió protesta como presidente constitucional Andrés Manuel López Obrador. El mes anterior, el grupo parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados había presentado una iniciativa de reforma constitucional que estableció el rumbo de la estrategia de seguridad del sexenio. La piedra angular de esta iniciativa fue la creación de la nueva Guardia Nacional (GN); además de esta propuesta, hubo otras modificaciones que también forman parte de su estrategia de seguridad, como la desincorporación de la Secretaría de Seguridad Pública de la SEGOB y la desaparición del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) para convertirlo en el Centro Nacional de Inteligencia (CNI).

Como se mencionó al inicio de este trabajo, expuse dos planteamientos que podrían dar respuesta a la pregunta central de este trabajo; por un lado, la militarización del país como la elección de un camino de la dependencia institucional y, por otro lado, la crisis de violencia que se incrementó a partir de 2014 y hasta la salida de Enrique Peña Nieto de la Presidencia de la República. En este sentido, López Obrador significaba un cambio de rumbo para los votantes en relación con la estrategia de seguridad. Prometía el regreso de los militares a sus cuarteles y amnistiar a los criminales para lograr la pacificación del país. Sin embargo, al llegar al gobierno, las promesas de campaña sólo se quedaron en eso y, al implementar su política de seguridad, la estrategia no cambió de fondo.

La nueva Guardia Nacional, como se expuso en el segundo capítulo de este trabajo, está compuesta principalmente por miembros de las fuerzas armadas. Tanto su reclutamiento como su disciplina dependen del ejército y la marina, aunque constitucionalmente son una corporación civil que le corresponde ejecutar tareas de seguridad pública. La Guardia

Nacional se encuentra bajo el mando de un general de brigada que fue designado directamente por el presidente de la República y tiene como tarea principal reducir el índice de homicidios dolosos (cometidos de forma voluntaria) en el país.

La nueva Guardia Nacional es, probablemente, el reflejo del proyecto mejorado de la Gendarmería Nacional que quiso implementar Peña Nieto: un cuerpo armado integrado por elementos de las fuerzas armadas que desarrolla labores de policía. Sin embargo, a diferencia de la Gendarmería, la Guardia Nacional no depende de la Policía Federal; al contrario, con su existencia se extinguió la Policía Federal. La Guardia Nacional va más allá del proyecto de Gendarmería que tuvo Peña Nieto: tiene una labor que abarca todo el territorio y casi todas las actividades federales de seguridad pública. Por su parte, la Gendarmería sólo se enfocó en tareas específicas y se subordinó a la Policía Federal como una división especializada de dicha corporación. Por el contrario, la Guardia Nacional es una agrupación independiente que cuenta con la estructura y el presupuesto de una institución armada completa y que, más que coordinarse con las entidades federativas, actúa bajo el mando directo del presidente.

Una de las peculiaridades de esta nueva Guardia Nacional es su régimen transitorio. Se trata de un proyecto presidencial que está a prueba por cinco años (2019 – 2024) y se encuentra sujeta a revisiones anuales del poder legislativo. Sin embargo, durante este periodo de prueba puede auxiliarse de los elementos de la fuerza armada permanente que estime necesarios para desarrollar sus labores de seguridad pública. En relación con este punto, el presidente López Obrador emitió un decreto en el cual confirma la participación de la fuerza armada permanente en esta labor y que refuerza el *path dependence* institucional enfocado en la militarización.

La lealtad a una institución es uno de los factores más importantes para que un elemento armado desarrolle de forma óptima sus labores. Por ello, uno de los mayores retos

que tiene el comisario general de la Guardia Nacional, Luis Rodríguez Bucio, es el desarrollo de una identidad como cuerpo armado independiente en cada uno de sus miembros, sin importar su origen (ejército, marina o policía federal). Los elementos de la GN no se asumen como policías, pero tampoco como militares o marinos. Esto, a la larga, puede generar una crisis dentro de la corporación y, como consecuencia, poner en peligro su permanencia, pues los elementos provenientes de otras instituciones como el ejército y la marina querrán regresar a sus cuarteles de origen y no permanecer en la Guardia.

Otra modificación en la estrategia de seguridad de López Obrador fue revertir la reforma de Peña Nieto a la Administración Pública Federal y restablecer una Secretaría de Seguridad Pública y Participación Ciudadana (SSPyPC) independiente de la Secretaría de Gobernación. Aunque a su titular lo nombra el presidente, esta SSPyPC tiene bajo su mando a la Guardia Nacional¹⁷⁸. Además, López Obrador tomó la decisión de desaparecer al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), cambiar su denominación y funciones para convertirlo en un Centro Nacional de Inteligencia (CNI). Anteriormente, el CISEN, según las razones expuestas por Alfonso Durazo como titular de la SSPyPC,¹⁷⁹ tenía un uso político y no de inteligencia, por ello se propuso crear, en un principio, una Agencia Nacional de Inteligencia que culminó por ser el CNI que ahora se encarga de proporcionar información a las corporaciones de seguridad en la persecución de delitos y situaciones que amenacen a la seguridad nacional.

¹⁷⁸ Al momento de la preparación de esta tesis, la legislación vigente así lo prevé. Sin embargo, existe una iniciativa que aún no se aprueba que pretende incorporarla a la estructura de la SEDENA.

¹⁷⁹ Alfonso Durazo Montaña, “Desaparece el Cisen, pero tendremos nueva agencia de inteligencia: Durazo”, *Aristegui Noticias* (05 de julio de 2018), <https://www.youtube.com/watch?v=Q1okR4BZajk&t=5s>, consultado el 12 de mayo de 2021.

III.3.2 Relación con Estados Unidos de América

Respecto de la relación entre México y Estados Unidos, esta se vio reforzada durante la presidencia de Donald Trump, entre otras cosas, porque en 2019, México se alineó con la política migratoria de Estados Unidos al contener las caravanas migrantes provenientes de Centroamérica mediante la utilización de la Guardia Nacional. Esto funcionó para impedir la llegada de dichos migrantes a la frontera entre México y Estados Unidos. Sin embargo, en ese mismo año, las autoridades estadounidenses detuvieron a Genaro García Luna, Secretario de Seguridad Pública durante el gobierno de Felipe Calderón, acusado en una corte de Brooklyn por delitos relacionados con narcotráfico y falsedad de declaraciones ante autoridades estadounidenses.

Por otro lado, en octubre de 2020, también en Estados Unidos detuvieron al general Salvador Cienfuegos, Secretario de la Defensa Nacional durante el gobierno de Enrique Peña Nieto y principal promotor de la LSI. En este caso, a diferencia del anterior, el general fue liberado después de que la DEA (*Drug Enforcement Administration*) y el Departamento de Justicia del gobierno estadounidense solicitaron al juez encargado de dicho asunto que desestimara las acusaciones en contra del general argumentando consideraciones sensibles e importantes de política exterior.¹⁸⁰ Dichas consideraciones de política exterior levantaron muchas sospechas, entre otras, la intervención del gobierno de México para que fuera liberado el general bajo el argumento de proteger la percepción de confianza en los miembros del ejército.

¹⁸⁰ Will Grant, “Salvador Cienfuegos: las claves de la inesperada liberación y regreso a México del general y exministro al que EE.UU. acusaba de narcotráfico”, *BBC News* (21 de noviembre de 2020), <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-55027892>, consultado el 10 de mayo de 2021.

Después de aquel suceso, el presidente López Obrador presentó una iniciativa de reforma a la Ley de Seguridad Nacional enfocada en limitar las funciones de los agentes extranjeros que ingresan al país provenientes de agencias de inteligencia y de policía (principalmente, de Estados Unidos) mediante la extinción de cualquier tipo de inmunidad. También, incluyó requisitos para su ingreso, ya que ahora será la Secretaría de Relaciones Exteriores, previo acuerdo con las secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, de la Defensa Nacional y de Marina, quien resolverá sobre la acreditación y la circunscripción territorial del agente extranjero de que se trate.¹⁸¹ Asimismo, legisladores de Morena, como el senador Ricardo Monreal, argumentaron que por años se ha transgredido la soberanía nacional con la presencia de estos agentes en el territorio, ya que se desconoce con claridad cuántos agentes operan y cuántas oficinas de inteligencia extranjeras existen en el país.¹⁸² Como reacción a esta reforma por parte del gobierno estadounidense, el entonces fiscal general William Barr mencionó que la nueva legislación propuesta por el presidente López Obrador sólo beneficiaría a las organizaciones criminales que operan en ambos países.

III.3.3 Análisis de la estrategia

Como agente, López Obrador ha superado hasta el momento a la estructura que se manifestó en la oposición legislativa y en la participación ciudadana a través de las ONG que criticaron la conformación de la Guardia Nacional por contar con un esquema de corte militar. No

¹⁸¹ Senado de la República – coordinación de comunicación social, “Aprueba Senado reforma a la Ley de Seguridad Nacional”, *Boletines* (09 de diciembre de 2020), <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/49943-aprueba-senado-reforma-a-ley-de-seguridad-nacional.html>, consultado el 10 de mayo de 2021.

¹⁸² Ricardo Monreal Ávila, “Versión estenográfica de la intervención en Tribuna del senador Ricardo Monreal Ávila, coordinador del Grupo Parlamentario de Morena en el Senado de la República, sobre modificaciones a la Ley de Seguridad Nacional”, *Grupo Parlamentario Senado MORENA, LXIV Legislatura* (09 de diciembre de 2020), <https://morena.senado.gob.mx/2020/12/09/version-estenografica-ricardo-monreal-seguridad-nacional-9diciembre/>, consultado el 11 de mayo de 2021.

obstante, fueron superados por el agente, ya que el presidente incorporó sus demandas a la reforma constitucional en materia de GN, pero un año después las desechó e impuso su estrategia en los artículos transitorios de la reforma constitucional para que las fuerzas armadas pudieran realizar labores de seguridad pública con base en la misma Constitución. Esto fue un logro para el *path dependence* militar que no consiguió ninguno de sus antecesores.

En relación con lo anterior, López Obrador como candidato presidencial y como presidente, se ha conducido según la teoría de la dominación carismática y su actuar político se ha distinguido por ser estratégico, ya que la entrega emotiva que provocó su persona al representar un verdadero cambio de estrategia de seguridad fue, entre otras cosas, la fuente de la devoción de sus votantes. Asimismo, al llegar al poder, dichas cualidades permanecieron y logró adecuar los medios y fines al contexto por el que atravesaba México. Sin embargo, la estrategia de seguridad realmente no ha cambiado, pues el *path dependence* aún se basa en la militarización y los cambios constitucionales propuestos por López Obrador con la figura de la Guardia Nacional fortalecieron este camino.

Además, la estructura también se manifestó a nivel internacional, sobre todo con la detención del general Salvador Cienfuegos en Estados Unidos, acusado por la comisión de presuntos delitos relacionados con el narcotráfico. En este sentido, la acción política del gobierno mexicano fue estratégica, ya que se argumentaron elementos de política exterior para lograr la liberación del general y evitar así un cambio en la percepción positiva del ejército mexicano. A esto se suma la reforma a la Ley de Seguridad Nacional que puso un límite en la relación bilateral con Estados Unidos, debido a las nuevas restricciones impuestas a los agentes extranjeros que ingresen a México. Así, el gobierno de López Obrador provocó reacciones por parte del entonces fiscal general de Estados Unidos para desacreditar dicha

reforma. Esta reacción puede ser interpretada como un acierto por parte de México, ya que aminora el poder y la influencia estadounidense en las agencias de inteligencia mexicanas y en la lucha contra el crimen organizado en el país, al menos, aparentemente.

III.4 ¿Justificar la militarización?

El 7 de agosto de 2012, en sesión del Pleno de la SCJN, se discutió el alcance del fuero militar. En dicha sesión, el ministro José Ramón Cossío Díaz expuso varios argumentos relativos a la actuación de las fuerzas armadas en el orden constitucional mexicano. Desde su punto de vista, las fuerzas armadas no pueden movilizarse a menos que concurra alguna de estas circunstancias:

- (1) Encontrarnos en un estado de guerra declarado de acuerdo con la Constitución;
- (2) Encontrarnos en un supuesto de suspensión de garantías bajo el artículo 29 de la Constitución, o
- (3) Que el Ejecutivo haya dictado un decreto fundando y motivando una situación en la que se declare la necesidad de preservar la seguridad nacional en los términos de la Ley de Seguridad Nacional y disponer de las fuerzas armadas para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.¹⁸³

En relación con lo anterior, las fuerzas armadas no pueden utilizarse como fuerzas de seguridad pública. Esto contraviene lo resuelto por la acción de inconstitucionalidad 1/1996 en la que se resolvió que las fuerzas armadas podían actuar como fuerzas de seguridad. Este argumento fue utilizado por Felipe Calderón para desplegar la Operación Conjunta

¹⁸³ José Ramón Cossío Díaz en Roberto Niembro, “Fuerzas armadas, jueces y ¿constitucionalismo popular?”, *Nexos* – El juego de la Suprema Corte (20 de agosto de 2012), https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/fuerzas-armadas-jueces-y-constitucionalismo-popular/#_ftn2, consultado el 11 de mayo de 2021.

Michoacán que fue el punto de partida de una nueva dependencia del camino institucional (*path dependence*) en México: la militarización.

Lo expuesto por el ministro Cossío nos llevan a preguntarnos si en 2007 nos encontrábamos en alguno de los supuestos que mencionó para poder sacar de sus cuarteles a los miembros del ejército, ya que el presidente Calderón no expresó motivos de seguridad nacional, ni de seguridad interior para ordenar la movilización de las fuerzas armadas en tiempos de paz; utilizó razones de seguridad pública para implementar dicha labor. Paradójicamente, durante su sexenio se promulgó la LGSNSP,¹⁸⁴ ordenamiento que enfatiza el carácter civil de las instituciones de seguridad pública en el país. Sin embargo, el argumento central del presidente Calderón para enfrentar al crimen organizado con el ejército fue la recuperación de territorio que había sido cooptado por grupos delictivos debido a la falta de profesionalismo de las policías locales. En este sentido, el problema expuesto por el presidente Calderón corresponde al ámbito de la seguridad interior, no al de la seguridad pública.¹⁸⁵

Por otro lado, Felipe Calderón soslayó la diferencia conceptual frente a un problema de control territorial, optó por movilizar al ejército y con ello trazar un nuevo camino en el ámbito de la seguridad pública. En este sentido, existieron varios logros al final de su gobierno pues, aunque se desató la violencia, redujo el número de homicidios dolosos en el país. Finalmente, Felipe Calderón fue ampliamente criticado por su estrategia, pero su gestión fue aprobada por una parte importante de la población.

¹⁸⁴ H. Congreso de la Unión, *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México: DOF (2 de enero de 2009, última reforma 27 de mayo de 2019).

¹⁸⁵ De acuerdo con lo expuesto en el primer capítulo de este texto, la seguridad interior catalogada por el CICR se presenta cuando existen disturbios interiores y tensiones internas, en las que generalmente las fuerzas policiales son rebasadas en su capacidad disuasiva y reactiva.

En el sexenio de Peña Nieto hubo transformaciones formales en relación con la estrategia de seguridad; por un lado, la Secretaría de Gobernación se convirtió en la dependencia con mayor fortaleza dentro de la Administración Pública Federal, con una Comisión Nacional de Seguridad, una Policía Federal y un cuerpo de Gendarmería. Por otro lado, Peña Nieto intentó modificar la imagen del país a nivel nacional e internacional, y resaltar la coordinación existente entre los Poderes de la Unión y los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, a mitad de su sexenio se presentaron varios acontecimientos relacionados con violaciones a derechos humanos cometidas por miembros del ejército, como el caso Tlatlaya y desapariciones forzadas, como el suceso de los 43 normalistas de Ayotzinapa.

En relación con lo anterior, en el gobierno de Peña Nieto comenzó una nueva crisis de seguridad a partir de 2014, que se incrementó al pasar de los años y esto lo orilló a mantener una estrategia de seguridad pública encabezada por las fuerzas armadas. Para el año de 2017, el presidente intentó legitimar esta estrategia mediante la promulgación de la LSI, misma que no tuvo éxito y sólo acentuó la percepción de inseguridad dentro y fuera del país. Esto trajo como consecuencia el inminente triunfo de López Obrador, ya que representaba la verdadera alternativa a los gobiernos anteriores.

Desde su campaña, López Obrador atacó las estrategias de seguridad adoptadas por Calderón y por Peña Nieto. Enfatizó el cambio de rumbo en ese ámbito mediante la creación de una Guardia Nacional que se encargara de la preservación de la seguridad pública en el país. Dicha Guardia debía ser de carácter civil y actuar de manera coordinada con las corporaciones policíacas locales, tal como lo habían sugerido diversas ONG que fueron parte del parlamento abierto en el que se discutió dicha iniciativa. Sin embargo, el resultado fue la desaparición de la Policía Federal y la creación de la Guardia Nacional, la integración de un

cuerpo armado con miembros del ejército y de la Armada, y la legitimación a nivel constitucional para que la fuerza armada permanente actuara en labores de seguridad pública a lo largo del territorio bajo el mando del presidente.¹⁸⁶

Del presente capítulo se desprenden nuevos elementos de problematización de esta tesis. Por un lado, los rasgos característicos de las estrategias de seguridad implementadas por los presidentes Calderón, Peña y López Obrador han tenido un punto de contacto en el que coinciden: la militarización como estrategia de seguridad. En México no es la primera vez que se utiliza al ejército para coadyuvar en labores de seguridad pública ni en la lucha contra el crimen organizado; sin embargo, sí es la primera vez en la que los militares salen de sus cuarteles a patrullar las calles desde 2007 y continúan desarrollando esa labor sin que el gobierno central pretenda promover un cambio de estrategia.

Según los argumentos del ministro Cossío expuestos al principio de esta sección, para poder utilizar a las fuerzas armadas en labores de seguridad pública necesitaríamos encontrarnos en algún supuesto de excepción previsto en la propia Constitución; sin embargo, parece que no se actualiza ninguno de los ya mencionados. En este sentido, tal vez exista otra razón para la permanencia de la militarización como estrategia de seguridad pública a lo largo de casi quince años. Esto puede deberse a que existió un *path dependence* trazado por Calderón, seguido por Peña y perfeccionado por López Obrador. La dependencia del camino es un proceso que tiene como finalidad blindar las decisiones y acuerdos institucionales, incluso cuando hay cambios de gobierno o transiciones de partidos políticos. Con base en la teoría de Sánchez Lara y Aguilar que mencioné en líneas anteriores, en el caso de México, este proceso se materializó a la perfección de la siguiente forma:

¹⁸⁶ López Obrador, *Decreto (...)*, en *materia de Guardia Nacional*, Artículo Quinto Transitorio.

(1) Contexto o antecedentes. El tráfico de drogas como amenaza a la seguridad nacional existió desde los años treinta y desde entonces se decidió utilizar a miembros del ejército para combatir al narcotráfico. Después, algunos elementos de las fuerzas armadas fueron transferidos a la Policía Federal. Finalmente, la SCJN resolvió en 1996 que era constitucional que las fuerzas armadas actuaran como coadyuvantes en labores de seguridad pública.

(2) Coyuntura crítica. A este respecto, se produjo una política pública dura: la guerra contra el narcotráfico mediante la Operación Conjunta Michoacán. A lo que se sumó la Iniciativa Mérida, que reforzó esa política pública desde el exterior, entre otras cosas.

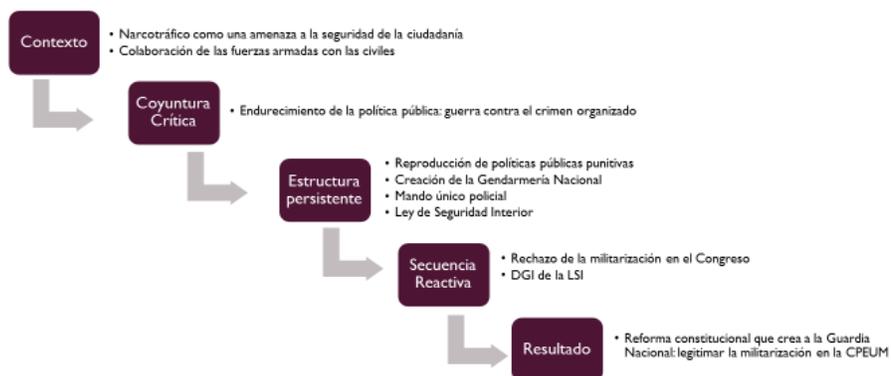
(3) Estructura persistente. Después de la Operación Conjunta Michoacán, se reprodujeron políticas públicas punitivas, se propuso la creación de la Gendarmería, de un mando único policial, y la promulgación de la Ley de Seguridad Interior para legitimar la actuación de los militares en labores de policía.

(4) Secuencia reactiva. Se presentaron reacciones provenientes de la estructura y de ONG que culminaron con la declaratoria general de inconstitucionalidad de la LSI por parte de la SCJN.

(5) Resultado. Reforma constitucional en materia de Guardia Nacional: culmen de la dependencia del camino en la que se legitima a nivel constitucional la militarización en México mediante un artículo transitorio.¹⁸⁷

¹⁸⁷ Rodríguez, “The Mexican Armed Forces”, 65.

DEPENDENCIA DEL CAMINO DE LAS FUERZAS ARMADAS PARA ACTIVIDADES DE SEGURIDAD PÚBLICA



Gráfica 6. *Path dependence* de la militarización en México¹⁸⁸

En este sentido, parece que lo que produjo la militarización del país como estrategia de seguridad pública derivado de un recorrido histórico – institucional fue la dependencia del camino que Felipe Calderón inició con la salida del ejército para atender problemas de seguridad interior. Dicho camino se acentuó por la necesidad que tuvo Peña Nieto de atacar la crisis de seguridad a dos años de haber comenzado su sexenio. Sin embargo, dicha estrategia alcanzó un grado alto de solidez con López Obrador al legitimar, a nivel constitucional, la actuación de los militares en labores de seguridad pública a lo largo del país, aunado a la desaparición de la Policía Federal que fue sustituida por una agrupación militarizada bajo el mando único del Presidente de la República.

¹⁸⁸ Elaboración propia con base en datos de: Gerardo Rodríguez Sánchez Lara y María Paula Montserrat Aguilar Romero, “The Mexican Armed Forces in Public Security: Path Dependence and Power Conflicts”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* Vol. 15(1) (enero – junio 2020): 64

Capítulo IV

¿Estado de excepción o militarización transitoria?

El camino de la militarización que hemos vivido a lo largo de los últimos tres lustros se identifica con una estrategia basada en la actuación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública. Este camino inició con los operativos para recuperar el control territorial perdido por la ineficiencia y corrupción de las policías locales a manos del crimen organizado, principalmente por narcotraficantes. Esto lo orilló a utilizar al ejército con la finalidad de revertir la toma de control territorial y recuperar los espacios perdidos.

Después, el presidente Peña buscó establecer una corporación civil integrada por militares y marinos que se coordinara con policías locales en el combate frente al crimen organizado: la Gendarmería Nacional. Sin embargo, su proyecto se convirtió en una división más de la Policía Federal. Por ello, los militares cumplían las labores de seguridad pública y, al final de aquel sexenio demandaron un marco legal para poderlo hacer. El presidente Peña y el Secretario de la Defensa Nacional impulsaron la Ley de Seguridad Interior para cumplir con ese objetivo, pero no lo lograron pues fue invalidada por la SCJN.

Finalmente, López Obrador consiguió la legitimación constitucional de la militarización mediante la figura de la Guardia Nacional. Después de estudiar el recorrido histórico de la creación de la Guardia Nacional e identificar los rasgos característicos del *path dependence* establecidos por Calderón, reforzados por Peña y completados por López Obrador, surgen los siguientes cuestionamientos: ¿nos encontramos en un estado de excepción? ¿nos encontramos en un estado fallido? ¿por qué los tres presidentes han optado por la militarización y no por otra estrategia? Para contestar estas preguntas es importante

identificar la actuación de la Guardia Nacional desde un punto de vista jurídico y político, cómo está integrada, ante quién responde y en qué circunstancias actúa.

En los primeros capítulos mencioné el debate conceptual respecto de la seguridad nacional, interior y pública, para identificar jurídica y políticamente en qué lugar se ubica la Guardia Nacional. Después surge otro en torno al concepto de ‘seguridad interior’, por un lado, están quienes la equiparan a la seguridad nacional y, por otro lado, quienes la toman como una categoría independiente. El peligro de considerar a la seguridad interior como parte de la seguridad nacional daría pie a establecer un régimen militar de excepción como forma de gobierno.¹⁸⁹

Por otro lado, expuse las directrices de la estructura de la Guardia Nacional: está integrada, entrenada y dirigida por militares.¹⁹⁰ Además, está facultada para auxiliarse de la fuerza armada permanente durante cinco años (2019 a 2024). En este sentido, la GN es realmente una corporación militar que se encarga de labores de seguridad pública y cuya actuación se encuentra legitimada por la propia Constitución.¹⁹¹ Por último, la designación del comisario general de la GN corresponde al presidente de la República y no al titular de la SSPyPC, este aspecto es políticamente relevante porque resta autoridad civil a la corporación; sobre todo, si el designado es un general del ejército.

En el capítulo anterior (tercero) expuse los rasgos comunes y diferentes entre las administraciones de Felipe Calderón, Peña Nieto y López Obrador, mediante el análisis de su política pública de seguridad según la teoría de la acción estratégica y el debate agente-estructura. Los tres mandatarios coincidieron en seguir el camino de la militarización como

¹⁸⁹ Cárdenas Gracia, “Ley de Seguridad Interior”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 40 (enero-junio 2019): 300 – 301.

¹⁹⁰ H. Congreso de la Unión, *Ley de la Guardia Nacional*, México: DOF (27 de mayo de 2019).

¹⁹¹ López Obrador, *Decreto (...) en materia de Guardia Nacional*, Artículo Quinto Transitorio.

estrategia de seguridad. Sin embargo, la implementación de estas estrategias fue notablemente más sencillo para López Obrador, ya que, por su alto nivel de aceptación ciudadana y por su estilo de conducirse bajo el modelo de dominación carismática, la gente recibió la propuesta de una nueva Guardia Nacional con un amplio nivel de aprobación. Lo anterior apunta a que la percepción pública del presidente tiene un papel fundamental para su poder y legitimidad, así como para el éxito que puedan tener sus decisiones políticas como la Guardia Nacional.¹⁹²

En el presente capítulo planteo un análisis que determine si la militarización de la seguridad pública puede considerarse como un estado de excepción. Para profundizar en esta línea recurro a la teoría del Estado de Excepción de Giorgio Agamben. Con ello, establezco un punto de partida para explorar las razones por las que nos encontramos en una militarización transitoria y no en un estado de excepción, debido a que no se actualizan los elementos clave para ello. Por último, expongo algunas razones que han facilitado la implementación de este *path dependence* institucional.

En este análisis descarto la figura del Estado fallido, concepción que países como Estados Unidos tuvieron de México en el año 2012.¹⁹³ El estado fallido se define como aquel estado en colapso marcado por la ausencia prolongada de autoridad estatal. Esto puede ser producto de un conflicto violento a larga escala (guerra civil de varios tipos), genocidio o cambios abruptos de régimen que resultan en periodos de inestabilidad severa.¹⁹⁴ Las razones para rechazar esta concepción son las siguientes: (1) México no se encuentra en una situación

¹⁹² Somuano, “Aprobar al presidente”, 629.

¹⁹³ Samuel Schmidt, “México: un Estado suplantado”, *Revista IUS* vol.6, no.30, Puebla (jul/dic 2012): 68.

¹⁹⁴ Sven Chojnacki y Anne Menzel, “State Failure and State Transformation”, *The Oxford Handbook of Transformations of the State* <https://www.oxfordhandbooks.com/> (junio, 2015): 4, consultado el 11 de septiembre de 2020.

de genocidio y, (2) los cambios de régimen no han sido abruptos ni han generado inestabilidad severa.

México no es el único país que ha utilizado a las fuerzas armadas en labores de seguridad pública; países como Bolivia, Venezuela y Colombia, ya han optado por esta estrategia. En Bolivia las fuerzas armadas realizaron esta tarea durante la década de los ochenta y, en la actualidad, operan como apoyo logístico de fuerzas policíacas especiales. En Venezuela, sin embargo, la transitoriedad no ha sido un pilar para conducir la actuación de las fuerzas armadas, ya que, en la actualidad su injerencia es cada vez mayor en la vida social del país. En Colombia, por su parte, se enfocaron en combatir las guerrillas con base en el Plan Colombia en alianza con el gobierno estadounidense. En ese sentido se acercan más hacia la figura del estado de excepción, misma que se acrecentó en 2020 y 2021, cuando se utilizó a las fuerzas armadas para reprimir protestas de la población civil.¹⁹⁵

IV.1 Estado de Excepción

IV.1.1 Elementos esenciales

De acuerdo con Giorgio Agamben, aquellos rasgos que caracterizan a un estado de excepción son los siguientes: (1) ser un estado *kenomático* o vacío de derecho;¹⁹⁶ (2) mantener una estrecha relación con la resistencia, la guerra civil y la violencia revolucionaria,¹⁹⁷ y (3) existencia de la extensión de los poderes del ejecutivo a través de leyes denominadas de “plenos poderes”¹⁹⁸. El estado de excepción no se define como una plenitud de poderes, sino

¹⁹⁵ Rodríguez, “The Mexican Armed Forces”, 70.

¹⁹⁶ Giorgio Agamben, *Homo sacer: Estado de excepción*, Buenos Aires: Adriana Hidalgo editora, 2005, 30 – 31.

¹⁹⁷ Agamben, *Homo sacer*, 24.

¹⁹⁸ No confundir con “plenos poderes” a la luz del Derecho Internacional de los Tratados. Ver en: Organización de las Naciones Unidas, *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, U.N. Doc A/CONF.39/27

como un estado en el que existe un vacío y una interrupción del derecho.¹⁹⁹ En su lugar, aparecen la guerra civil y la violencia revolucionaria.²⁰⁰

En relación con la postura de Agamben, puede considerarse que México lleva casi quince años con la presencia de algunas características de un estado de excepción. Pues, desde la implementación de la Operación Conjunta Michoacán en contra del crimen organizado por parte del presidente Calderón hasta la creación de la Guardia Nacional, se ha colocado a las fuerzas armadas en labores que corresponden a instituciones civiles. Adicionalmente, han aparecido grupos de resistencia como las autodefensas, y las órdenes provenientes del presidente han tenido más peso que aquellas que requieren la intervención de otro poder. Por esto, en materia política, los presidentes Calderón y López Obrador superaron la estructura al imponer lo que ellos determinaron como estrategia de seguridad.

Otra de las características que menciona Agamben respecto al estado de excepción recae en la actuación del poder legislativo. El autor apunta que, en una situación de estado de excepción, el legislativo deja de ser el órgano soberano al que corresponde el derecho exclusivo de obligar a los ciudadanos a través de la ley. El legislativo en un estado de excepción se limita a ratificar los decretos emanados del poder ejecutivo.²⁰¹ Así sucedió con la promulgación de la Ley de Seguridad Interior en 2017 (cuyo debate se analizó en el primer capítulo) y, posteriormente, con la modificación constitucional y legal relativa a la Guardia Nacional. En ambos casos, el poder legislativo se convirtió en una especie de “oficialía de

(1969), 1155 U.N.T.S. 331 (Viena, 23 de mayo de 1969), entrada en vigor el 27 de enero de 1980: Artículo 2, fracción c).

¹⁹⁹ Agamben, *Homo sacer*, 95.

²⁰⁰ Agamben, *Homo sacer*, 113.

²⁰¹ Agamben, *Homo sacer*, 50 – 51.

partes” del poder ejecutivo en la que se depositaron sus peticiones para que fueran aprobadas sin complicación por los legisladores.

IV.1.2 ¿Estado de Excepción en México?

Aunque el objetivo es coincidente, existen diferencias legales entre la LSI y la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional. La Ley de Seguridad Interior tuvo por objeto legitimar la presencia de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública y distribuir competencias entre los distintos niveles de gobierno para conseguirlo. Tan pronto fue publicada, se presentaron diversas acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismas que dicho tribunal consideró procedentes y determinó declarar la invalidez total de la norma.²⁰²

Por su parte, la reforma constitucional que dio origen a la nueva Guardia Nacional pasó sin problemas por ambas Cámaras del Congreso y por la mayoría de las legislaturas estatales tal como fue presentada por el grupo parlamentario de Morena. Asimismo, la legislación secundaria que contenía los lineamientos de actuación fue aprobada en dos meses y así, culminó la legitimación de la actuación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública.²⁰³ A diferencia de la Ley de Seguridad Interior, las acciones de inconstitucionalidad que recayeron sobre la Ley de Guardia Nacional fueron consideradas improcedentes por estimar que las atribuciones otorgadas a la Guardia Nacional en materia de prevención de

²⁰² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018, 11/2018, 16/2018 y 21/2018*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst.htm>

²⁰³ Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República, *Aprueban leyes reglamentarias de la Guardia Nacional*, Boletines Número - 1886 (21 de mayo de 2019), <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/44905-aprueban-leyes-reglamentarias-de-la-guardia-nacional.html>, consultado el 28 de enero de 2021.

delitos e infracciones administrativas, son compatibles con el marco constitucional y convencional en materia de derechos humanos.²⁰⁴

Adicionalmente, el 11 de mayo de 2020, el presidente López Obrador emitió un decreto en el cual ordena a la fuerza armada permanente participar con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública durante el tiempo que dicha institución desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial.²⁰⁵ Este decreto tiene la peculiaridad de acentuar la existencia de un estado de excepción por una característica: el decreto no faculta a la fuerza armada permanente a colaborar de forma extraordinaria en labores de seguridad pública; el decreto le ordena a coadyuvar con la Guardia Nacional para el cumplimiento de dicho objetivo como si esa fuera una de sus competencias. Tanto la legislación en materia de Guardia Nacional como el decreto presidencial se ubican dentro de la categoría de leyes de plenos poderes descrita con anterioridad.

En suma, la situación por la que atraviesa el país desde 2007 ha tocado aspectos que definen el estado de excepción, porque existe un aparente vacío de derecho y los poderes del Ejecutivo se acentuaron a través de las leyes denominadas de “plenos poderes”. Por ejemplo, la Ley de Seguridad Interior, la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, su legislación secundaria y el decreto presidencial en el que se faculta a la fuerza armada permanente a realizar labores de policía en el país. Sin embargo, el Estado no mantiene una estrecha relación con la resistencia, la guerra civil y la violencia revolucionaria, al contrario, cuando aparecieron los grupos de autodefensas en Guerrero y Michoacán durante el sexenio

²⁰⁴ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión- LXIV Legislatura, Improcedente, impugnación a la Ley de la Guardia Nacional promovida por la CNDH, Boletín número 2044 (18 de agosto de 2019), <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Agosto/18/2044-Improcedente-impugnacion-a-la-Ley-de-la-Guardia-Nacional-promovida-por-la-CNDH>, consultado el 10 de mayo de 2021.

²⁰⁵ Andrés Manuel López Obrador, *ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*, México: Diario Oficial de la Federación (11 de mayo de 2020).

de Peña Nieto, fueron reprimidos por no saber con claridad si se trataba de una manifestación ciudadana o si era un movimiento orquestado por el crimen organizado.

IV.1.3 Presencia o ausencia de elementos de un Estado de Excepción

La apuesta de los presidentes por el *path dependence* militar podría ser indicativa de que nos encontramos frente a un problema de seguridad nacional y, por lo tanto, en un Estado de Excepción. Por otro lado, considerar este problema sin atender a la seguridad nacional implicaría situarnos en un terreno distinto al de un Estado de Excepción. Aunque fue considerado como un problema de seguridad pública por los presidentes Calderón y López Obrador, no podemos admitir esta apreciación porque los militares no han coadyuvado con la autoridad civil, se han impuesto como fuerza de seguridad y, a pesar de la influencia estadounidense en el conflicto, esto tampoco ha significado la presencia de fuerzas extranjeras en un conflicto armado, como en el caso del Plan Colombia.²⁰⁶ Por ello, el problema es de seguridad interior y no de seguridad pública ni de seguridad nacional.

Además, el vacío de derecho es sólo aparente porque a lo largo de los últimos años se ha intentado reglamentar el combate al crimen organizado que llevan a cabo las fuerzas armadas, independientemente de los diversos ataques a su constitucionalidad y legitimidad. El presidente Calderón realizó reformas constitucionales y legales para acentuar el carácter civil de las instituciones de seguridad pública,²⁰⁷ clasificación en la que ubicaba a la lucha

²⁰⁶ Con este plan, Colombia recibió más ayuda militar de Estados Unidos que América Latina y el Caribe juntos. Con este plan se busca recaudar recursos internacionales para ser invertidos en la búsqueda de la paz. Ver más en: Juan Pablo Guevara Latorre, “El Plan Colombia o el desarrollo como seguridad”, *Revista Colombiana de Sociología* Vol. 38, No. 1, (Ene – Jun 2015): 63 – 82.

²⁰⁷ Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, DOF: México, D.F., 18 de junio de 2008, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008

contra el crimen organizado. No obstante, la recuperación territorial, que fue la base de su lucha, es un tema que corresponde a la seguridad interior y que más adelante se analizará.

Por su parte, el presidente Peña Nieto, también utilizó a las fuerzas armadas en labores de policía, aunque su intento por dotar de legalidad dicha actuación fracasó, su objetivo fue más claro que el del presidente Calderón. Ubicó el conflicto bajo la clasificación de seguridad interior e intentó actuar bajo un marco jurídico que legitimara la presencia de las fuerzas armadas en las calles para preservarla. Otra de las razones por las que el vacío de derecho es sólo aparente consiste en el rechazo estructural de la LSI; aunque fue duramente criticada y legalmente desestimada, fue un medio por el cual el presidente trató de dotar de legitimación la actuación de las tropas y no evitar que actuaran en un vacío de derecho.

Finalmente, López Obrador consiguió el objetivo. En el texto constitucional y en las leyes secundarias la nueva Guardia Nacional aparenta atacar problemas de seguridad pública y operar con apego a criterios civiles como si fuera una corporación policiaca. Sin embargo, la nueva GN se integra por quienes ya están en las calles: los militares. No es objetivo inmediato del presidente regresarlos a sus cuarteles y, gracias a las modificaciones legales aprobadas y a su injerencia en el poder legislativo, los integrantes de la fuerza armada permanente realizan labores de policía fundamentados, aunque de manera transitoria, en la propia Constitución.

La esencia del Estado de Excepción, de acuerdo con Agamben, es ser un estado *kenomático* o vacío de derecho y, con base en lo expuesto en los párrafos anteriores, el camino de la militarización nunca ha buscado actuar fuera de la ley. Al contrario, se ha querido fundamentar de diversas formas. Sin embargo, esto no significa que la actuación castrense sea óptima; tampoco que no sea peligrosa para el respeto a los derechos humanos ni que tenga una forma peculiar de combate que no corresponde a la convivencia con la

ciudadanía. Lo único que se pretende demostrar es que, aunque en el momento en que se utilizó al ejército para patrullar las calles no existía fundamentación, se han realizado diversos intentos para legitimar esa actuación. Estos intentos fracasaron con la LSI, pero triunfaron con el régimen transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional que, en esencia, cumple con el mismo objetivo que la LSI.

IV.2 La influencia de la popularidad en la estrategia de seguridad

La aprobación pública del presidente juega un papel fundamental para su poder y legitimidad, así como para el éxito que puedan tener sus decisiones políticas. Un presidente con altos niveles de aprobación cuenta con un importante margen de maniobra para negociar con la oposición legislativa y con los gobiernos locales para que apoyen sus decisiones. Los presidentes viajan para incrementar su popularidad, incluso, las políticas públicas se diseñan teniendo en mente el costo en los índices de popularidad presidencial.²⁰⁸ De acuerdo con la literatura relativa a la evaluación de la aprobación presidencial, a mejor evaluación del desempeño en materia de seguridad, mayor aprobación presidencial.

Los criterios que el ciudadano medio utiliza para evaluar al presidente son una combinación entre los temas que los medios de comunicación posicionan y sus propios valores o percepciones.²⁰⁹ Hay ocasiones en las que los ciudadanos pueden evaluar el desempeño del presidente haciéndolo responsable de asuntos que no están entre sus atribuciones o que se encuentran fuera de su control. Por ejemplo, la gente que tuvo mayor percepción de inseguridad en su colonia aumentó su probabilidad de evaluar de forma negativa a Felipe Calderón. Esto fue más significativo en el sexenio de Peña Nieto que en el

²⁰⁸ Somuano, “Aprobar al presidente”, 633 – 634.

²⁰⁹ Somuano, “Aprobar al presidente”, 664.

de Calderón y se puede deber a la cobertura noticiosa de la prensa respecto a temas de seguridad.²¹⁰

A mayor aprobación presidencial, mayor poder; los ciudadanos premian al presidente por cumplir con sus expectativas. Sin embargo, si le exigen al presidente resultados que están fuera de su alcance lo condenarían a una situación en la que el ejercicio del poder sería muy complicado para él.²¹¹ En relación con lo anterior, no es descartable que los tres presidentes Calderón, Peña y López Obrador, tomaran la decisión de enfrentar los problemas de seguridad pública con las fuerzas armadas, ya que estas se encuentran totalmente bajo su mando y no bajo el mando de gobernadores o presidentes municipales. Así, cuando los ciudadanos les pidan cuentas, estos pueden contestar con plena responsabilidad, porque la actuación de dichos cuerpos se encuentra bajo su control.

A esto hay que sumar que, como se expuso en el capítulo anterior, el problema principal del crimen organizado se encuentra en la corrupción. Las utilidades que genera el narcotráfico sirvieron para mantener a cuerpos enteros de policías estatales y municipales bajo el mando de criminales. En ese sentido, la rendición de cuentas de un órgano en el que no se tiene injerencia directa resulta complicada, pero a la luz del ciudadano común, los problemas locales son un reclamo hacia la autoridad presidencial más que a las autoridades locales.

Por lo anterior, aprobar la militarización pudo ser la alternativa a la rendición de cuentas en materia de seguridad que la gente demandaba al presidente. Tanto el presidente Peña como López Obrador llegaron al poder con un alto índice de popularidad y con el legislativo y los poderes locales de su lado. Esto puede explicar por qué sus decisiones

²¹⁰ Somuano, “Aprobar al presidente”, 657 – 661.

²¹¹ Somuano, “Aprobar al presidente”, 665.

políticas en materia de seguridad como la idea de una Gendarmería y la Guardia Nacional fueron aceptadas popularmente. Por otro lado, el presidente Calderón tuvo más complicaciones para ello, pero terminó por imponer los cimientos del *path dependence* de la militarización para que sus sucesores continuaran desarrollándolas.

IV.3 La militarización transitoria: bases de una nueva teoría

Con base en lo discutido por las diferentes posturas y apreciaciones que problematizan el régimen de seguridad en el que se encuentra México, propongo una aproximación que puede explicar la situación jurídica y política que orilló a tomar la decisión de utilizar a las fuerzas armadas en labores de seguridad pública. En ella, planteo que no es novedad ni característico de un solo país utilizar esta estrategia. Probablemente, este camino de la dependencia institucional enfocado en la militarización se instrumentó y se nutrió por las diversas acciones que se presentaron en los distintos periodos presidenciales y fueron necesarios tres lustros para consolidarla. De este modo, las características fundamentales de la teoría de la militarización transitoria son: la identificación de problemas de seguridad interior, el intento por actuar bajo un marco normativo y la transitoriedad de la estrategia.

IV.3.1 Identificación de problemas de seguridad interior

Respecto al primer elemento característico de la teoría y, la identificación de problemas de seguridad interior, es importante destacar que, para esta teoría la seguridad interior debe concebirse como una categoría separada de la seguridad nacional, porque de concebirla como parte de la seguridad nacional, tendríamos que inclinarnos por un estado de excepción. En este sentido, como se expuso en el primer capítulo, el problema aparece cuando existen disturbios interiores y tensiones internas, en las que generalmente las fuerzas policiales son

rebasadas en su capacidad disuasiva y reactiva. Es decir, se trata de zonas grises entre el conflicto armado y la paz que obligan al Estado a emplear fuerzas intermedias como las policías militares para el restablecimiento del orden interno y la tranquilidad pública.²¹²

Aquellas fuerzas que rebasan la actuación policial, pero que no se enfocan en exterminar al enemigo se les denomina “fuerzas intermedias”. Las fuerzas intermedias son las encargadas de garantizar la seguridad interior; son también llamadas policía militarizada. Se trata de un núcleo duro de policía, cuyo personal posee “estado militar” y encuentra sus raíces en la independencia de las Trece Colonias de Norteamérica con la Guardia Nacional estadounidense y en la Revolución Francesa con la Gendarmería Nacional Francesa.²¹³

El presidente Calderón identificó el problema que aquejaba al país dentro de la seguridad pública, ya que se trataba de la persecución de delitos cometidos por criminales que se encontraban al interior del país. Sin embargo, el problema principal consistía, como él mismo lo dijo, en la recuperación de territorio y en evitar que el narcotráfico se apoderara de más espacios dentro del país. En este sentido, el problema real correspondía a la seguridad interior y no a la seguridad pública; así, se vio obligado a utilizar a miembros del ejército para combatirlo y a prescindir de los cuerpos policíacos estatales y municipales. Posteriormente, en 2009, creó la Policía Federal que sustituyó a la Policía Federal Preventiva.

La Gendarmería Nacional tal como la propuso el presidente Peña y la nueva Guardia Nacional cumplen con las características necesarias para ser consideraras como fuerzas intermedias. Ambas se componen de elementos de policía militar y naval y su actuación está encaminada a preservar la seguridad interior. Una posible hipótesis respecto de la Gendarmería en México es que, al no haber prosperado como fuerza intermedia por unirse a

²¹² Moloeznik, “Seguridad interior”, 154.

²¹³ Moloeznik, “Seguridad interior”, 155.

la Policía Federal, al presidente Peña no le quedó otra opción mas que utilizar al ejército para enfrentar los conflictos de seguridad interior dentro del país. Para ello, intentó dotarlos de un marco normativo, la LSI, aunque esta no haya prosperado.

Por otro lado, la nueva Guardia Nacional se integró desde un principio con elementos de policía militar y policía naval, bajo el mando de un general del ejército. Además, el surgimiento de este cuerpo armado ocasionó la extinción de la Policía Federal. Con esta acción quedó claro que la actuación policiaca quedaría anulada a nivel federal porque el problema de seguridad por el que atravesaba el país rebasó la capacidad disuasiva y reactiva de las policías.

IV.3.2 Intento por actuar bajo un marco normativo

Desde las primeras movilizaciones registradas por las fuerzas armadas en labores policiales, los titulares del Ejecutivo han intentado fundamentarlas con un marco normativo. Lo anterior, con independencia de que las decisiones tomadas en situaciones de emergencia parecieran corresponder a un vacío jurídico. El presidente Calderón declaró la guerra de algún modo al crimen organizado para poder utilizar a las fuerzas armadas como corporación de combate.

Al “declarar la guerra”, jurídicamente se podría pasar por alto la prohibición existente en el artículo 129 constitucional relativa al uso de fuerzas armadas en tiempos de paz. Sin embargo, para aceptar esto tendríamos que realizar una interpretación extensiva del precepto constitucional que pudiera ser objeto de otro tema de investigación. No obstante, en 2008, el presidente Calderón acentuó el carácter civil de las corporaciones policiacas para encargarse de las tareas de seguridad pública mediante la presentación de la reforma constitucional al artículo 21. Esta reforma tuvo como objetivo disciplinar a las policías y, en 2009, creó una Policía Federal que asumió labores en coordinación con los militares para que fuera esa

corporación la que finalmente atendiera el problema de inseguridad que atravesaba el país en su sexenio.

Por otro lado, el presidente Peña también intentó reglamentar la actuación de fuerzas armadas en el combate al crimen organizado con la idea de una corporación militarizada que actuara de forma coordinada y subsidiaria con las corporaciones policiacas locales: la Gendarmería Nacional. Sin embargo, no logró este objetivo y buscó instrumentarlo de otro modo. Así, promulgó la LSI que, como se ha expuesto a lo largo de este texto, tuvo un destino desafortunado.

Finalmente, el presidente López Obrador también propuso reglamentar la actuación de las fuerzas armadas en labores de seguridad interior. Su idea fue la extinción de la Policía Federal y la creación de una institución encargada de enfrentar los problemas de seguridad pública: la Guardia Nacional. A diferencia de los intentos anteriores, el presidente López Obrador lo hizo mediante una reforma constitucional que fue ampliamente criticada y discutida por asemejarse, en el fondo, a la LSI. Sin embargo, su influencia en el poder legislativo y en los estados de la República provocaron que la reforma se aprobara con facilidad y, con ello, legitimó la actuación de la fuerza armada permanente fuera de sus cuarteles de manera transitoria en colaboración con las labores de la Guardia Nacional.

Como lo mencionó el Dr. José Ramón Cossío en el seminario de Seguridad y Paz organizado por El Colegio de México en agosto de 2019, cuando le preguntaron si el andamiaje actual servía para enfrentar al crimen organizado, contestó que la legislación actual no es adecuada para combatir la delincuencia organizada. Y es que el andamiaje actual no es suficiente para el combate al crimen organizado, ya que la buena voluntad y los buenos deseos no son suficientes, hay que probar que una persona cometió el delito y, si la autoridad

lo detiene sin fundamentación legal, simplemente el principio de seguridad jurídica tira esa acusación y la persona queda libre.²¹⁴

Por su parte, Renato Sales, ex titular de la Comisión Nacional de Seguridad durante el sexenio de Peña Nieto participó en el mismo seminario y destacó que la ley actual trata a los delincuentes como enemigos. Esto resulta problemático porque con el enemigo no se dialoga, no se le da un derecho de audiencia, al enemigo se le aniquila. Por lo tanto, el andamiaje actual usa el derecho penal del enemigo, no el del ciudadano. Es decir, el de un Estado de Guerra, no el de un Estado de Derecho.²¹⁵

En este sentido, la teoría de la militarización transitoria prevé como uno de sus elementos la actuación con apego a la legislación. Como la militarización se utiliza, por regla general, en situaciones de emergencia, es comprensible que las disposiciones sean aprobadas con posterioridad a la implementación de la estrategia. Sin embargo, no deben pasar por alto el intento de delimitar su actuación bajo un marco normativo que dote de seguridad jurídica tanto a los cuerpos armados como a la población.

IV.3.3 La transitoriedad de la estrategia

El elemento esencial de la teoría de la militarización transitoria es precisamente este último. El régimen adoptado no puede ser permanente, tiene que enfocarse en acabar con un problema o problemas específicos que correspondan a la seguridad interior. La militarización, bajo la teoría del *path dependence*, una vez adoptada es difícil revertirla; sin

²¹⁴ José Ramón Cossío Díaz, “¿Sirve el andamiaje legal para enfrentar al crimen organizado?”, *Seminario sobre violencia y paz*, El Colegio de México: Ciudad de México (27 de agosto de 2019), <https://www.youtube.com/watch?v=0P11IiZfI2Q>

²¹⁵ Renato Sales Heredia, “¿Sirve el andamiaje legal para enfrentar al crimen organizado?”, *Seminario sobre violencia y paz*, El Colegio de México: Ciudad de México (27 de agosto de 2019), <https://www.youtube.com/watch?v=0P11IiZfI2Q>

embargo, debe terminar en algún momento. Las decisiones que llevaron a los expresidentes y al actual presidente a utilizar a las fuerzas armadas han sido porque no tuvieron otra opción frente a aquellas situaciones de emergencia que se les presentaron. Por un lado, debido a la premura, una situación de emergencia no puede combatirse con un cuerpo armado que no esté capacitado para enfrentarla, por ejemplo, policías con poca instrucción. Por otro lado, porque las corporaciones existentes se vieron rebasadas por la corrupción, por la falta de armamento y de inteligencia.

En los tres sexenios se ha dispuesto que las fuerzas armadas sólo actuarán de forma transitoria para atender los problemas de seguridad interior que se han presentado y mientras exista un proceso de transición de funciones a una corporación de carácter civil. Felipe Calderón lo intentó, primero con la reforma al artículo 21 constitucional y con la promulgación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, al año siguiente, con la creación de la Policía Federal para que sustituyera al ejército en sus funciones en el combate al crimen organizado. Sin embargo, dicha tarea quedó incompleta, pero se retomó en el sexenio posterior.

Peña Nieto fortaleció a la Policía Federal mediante la creación de una nueva subdivisión especializada: la Gendarmería. Posteriormente, al verse rebasado por la situación de inseguridad en el país, se vio obligado a recurrir a los militares para enfrentarla. Y, aunque López Obrador desarticuló a la Policía Federal en lugar de perfeccionarla, continuó con esta tarea mediante la creación de la Guardia Nacional con algunos elementos de la Policía Federal.

La creación de la Guardia Nacional tiene como objetivo acabar con los problemas de seguridad interior que existen en el país; para ello, utiliza a un cuerpo militarizado debido a la preparación, aceptación popular y tácticas de combate: las policías naval y militar. No

obstante, queda claro a lo largo de la reforma constitucional, sus disposiciones transitorias y la legislación secundaria derivada de la reforma, que la participación de la fuerza armada permanente será transitoria, por el tiempo que tarde en consolidarse la GN como cuerpo de seguridad de carácter civil. Aunque ha sido ampliamente criticada y cuestionada por diversos actores políticos, ONG, líderes de opinión y por enfoques académicos, aún es imposible determinar si la Guardia Nacional cumplirá o no con sus objetivos y, de ser así, esta teoría de la militarización transitoria puede ser el fundamento de aquellas fuerzas intermedias que el poder ejecutivo utiliza para atacar problemas de emergencia en aquellas entidades en las que las corporaciones policiacas resultan rebasadas en su capacidad disuasiva por cualquier circunstancia, o bien, están cooptadas y financiadas por el crimen organizado.

Conclusiones

La Guardia Nacional se localiza en un limbo jurídico, esta nueva agrupación no encuentra una definición clara entre labores de seguridad pública, seguridad nacional y seguridad interior. Nace como una decisión unilateral del presidente López Obrador para sustituir a la Policía Federal bajo el argumento de la presencia de corrupción y poca ética dentro de la institución. Para ello, el presidente se ayudó de legisladores federales y locales en la aprobación de la reforma constitucional y la legislación secundaria que le da fundamento. Además, reforzó su estrategia gracias al alto índice de aprobación ciudadana que le ha permitido operar prácticamente sin oposición.

Así, esta nueva institución, al tener carácter de autoridad, está obligada a realizar sólo aquellas labores que la propia legislación le faculta. La Guardia Nacional, de conformidad con la Constitución y con la Ley de Guardia Nacional, debe realizar tareas de seguridad pública o de policía, es decir, combatir y prevenir la comisión de delitos a nivel federal. Sin embargo, su integración es híbrida y está conformada en su mayoría por miembros de la fuerza armada permanente, todos los mandos dentro de la agrupación son militares y, a dos años de su despliegue, le han encomendado tareas que tienen que ver con la seguridad nacional y con la seguridad interior más que con la seguridad pública, como la contención de migrantes en la frontera sur del país y el cuidado de boletas electorales.

Además, con la desaparición de la Policía Federal (que implicó su surgimiento), se convirtió en la única corporación encargada de la seguridad pública a nivel federal. También, la estrategia del presidente López Obrador ha resultado exitosa desde un punto de vista del debate agente - estructura en el cual el agente ha superado a la estructura. En este caso, el presidente (como agente) se ha impuesto ante la estructura estatal para que no sea posible

desarticular a la Guardia Nacional ya que eso llevaría a que no hubiese institución federal encargada de la seguridad pública en el país.

La pregunta que guio esta investigación fue ¿por qué surge la Guardia Nacional y se extingue la Policía Federal en las labores coordinadas de seguridad pública en el país?, la respuesta provisional a dicho cuestionamiento es que la nueva Guardia Nacional surge como decisión unilateral del presidente López Obrador para acabar con el legado institucional del sexenio de Felipe Calderón. Para ello, aprovechó un contexto favorable: los resultados en materia de seguridad del sexenio de Enrique Peña Nieto, la militarización del país y el control del poder legislativo federal y local. Mediante el análisis expuesto a lo largo de este trabajo, se fortalece el planteamiento de que dicha decisión fue de carácter unilateral, ya que, con base en el debate agente-estructura de las políticas públicas, el agente representado por el presidente López Obrador, actuó de forma estratégica y se sobrepuso a la estructura; utilizó sus medios y el contexto para conseguir sus fines, el elemento más relevante con el que contaba para conseguir sus fines fue el respaldo de la percepción ciudadana que empleó a su favor para que la Guardia Nacional contara con el apoyo ciudadano.

Por otro lado, su decisión no surgió para acabar con el legado institucional de Felipe Calderón. Por lo tanto, ese planteamiento no resultó relevante para dar respuesta a la pregunta guía de la investigación, pues más que acabar con su legado institucional, continuó con el camino de la dependencia que el presidente Calderón instauró. Para ello, extinguió una de sus instituciones: la Policía Federal. Sin embargo, lo que López Obrador hizo fue aprovechar el contexto político favorable a sus intereses después del sexenio de Peña Nieto. Ese sexenio fue marcado por una nueva crisis de violencia e inseguridad que encontraron en López Obrador una válvula de escape: el prometido cambio de estrategia de seguridad que, al llegar al gobierno no realizó. Al contrario, la creación de la Guardia Nacional y las implicaciones

que esta ha tenido en materia de seguridad pública lograron la consolidación de una estrategia de militarización que se fortalece cada vez más con el avance de su sexenio. Las razones que me llevaron a obtener estas conclusiones se expresan a continuación.

Desde su despliegue, la Guardia Nacional se ha encargado de patrullar carreteras, vigilar fronteras y coadyuvar en labores de seguridad pública con policías locales. Aunque el régimen transitorio de la reforma constitucional de la Guardia Nacional faculta al presidente para utilizar a miembros de la fuerza armada permanente en tiempos de paz en labores de seguridad pública, esta disposición transgrede lo ordenado por la misma Constitución en su artículo 129. Ante esta contradicción, México estaría ubicado en un régimen de militarización transitoria ya que no cuenta con un cuerpo de seguridad pública, sino de seguridad interior, dirigido por el presidente y que está integrado por elementos de la fuerza armada permanente, mismos que puede utilizar a discreción hasta el final de su sexenio (2024).

En el primer capítulo de este texto expliqué las definiciones jurídicas relevantes para comprender dónde se ubica legalmente la actuación de la Guardia Nacional. En dicho capítulo presenté un problema conceptual relacionado con el término “Seguridad Interior” que es donde considero se ubica legalmente esta institución. Las razones son las siguientes: existen dos concepciones respecto de este término, por un lado, la que lo identifica con la seguridad nacional y, por otro lado, la que lo categoriza de forma independiente de la seguridad nacional. Si nos apegamos a la primera categoría, México sería un estado de excepción, ya que la Guardia Nacional actuaría en un vacío de derecho en el cual actividades como el patrullaje de calles por las fuerzas armadas no necesitaría de un fundamento legal. Sin embargo, la Guardia Nacional cuenta con un marco jurídico para su actuación (Constitución y Ley de Guardia Nacional) que la ubican como una institución de seguridad pública, aunque cuenta con miembros de las fuerzas armadas y sus labores se enfocan en el

ataque de amenazas internas. Por ello, considero que la clasificación legal de la Guardia Nacional debería ser la de un cuerpo armado de seguridad interior.

En el segundo capítulo expuse las aproximaciones teóricas dentro del campo de las políticas públicas que fueron el punto de partida para evaluar ¿por qué fue tan sencillo implementar una política de seguridad pública con elementos entrenados para defender la seguridad nacional? Asimismo, resalté la relevancia que cobra la percepción ciudadana en la toma de decisiones presidenciales. En el caso particular de la Guardia Nacional, la percepción ciudadana coincidió con la percepción del presidente López Obrador y la idea de esta nueva institución fue recibida con amplia aceptación como parte de su nueva estrategia de seguridad.

Sin embargo, lo que realmente sucedió no fue un cambio de estrategia, sino un fortalecimiento del camino de la dependencia institucional (o *path dependence*) basado en la militarización. Para llegar a esta conclusión, realicé un análisis comparativo de las estrategias de seguridad que adoptaron los tres últimos presidentes de México. En dicho análisis utilicé como puntos de contacto para mi comparación dos especies de variables de control (país y estrategia) que me ayudaron a resaltar el uso de los distintos cuerpos armados a lo largo del análisis. Con ello, descubrí que, de acuerdo con la teoría del *path dependence* y con ayuda del planteamiento teórico tomado de Sánchez Lara y Aguilar Romero, la militarización de las labores de seguridad pública en México se estableció por Felipe Calderón, se fortaleció con Enrique Peña Nieto y se institucionalizó con López Obrador a través de la Guardia Nacional.

Por otro lado, en el cuarto capítulo desarrollé otro planteamiento consistente en ubicar la situación en la que se encuentra México bajo el esquema militarizado de la seguridad pública. Para ello, descarté la situación de estado fallido, ya que lo que ha caracterizado a la

estrategia de seguridad los últimos quince años no ha sido la ausencia prolongada de autoridad estatal, sino la intervención de la autoridad militar en la seguridad pública. Así, quedaron como posibles situaciones de análisis el Estado de Excepción y el Estado de Militarización Transitoria.

El Estado de Excepción se caracteriza por el vacío de derecho, es decir, la inobservancia de las disposiciones jurídicas y, desde que se implementó la estrategia de militarización de la seguridad pública en México, el Ejecutivo Federal ha intentado proporcionar un marco legal que sirva como fundamento para que las fuerzas armadas desarrollen esas labores. En este sentido, se promulgó la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en el sexenio de Felipe Calderón, se intentó aplicar la Ley de Seguridad Interior en el gobierno de Peña Nieto, y el esfuerzo culminó con la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional y su legislación secundaria en la presidencia de López Obrador. Por lo anterior, se descarta la posibilidad de que la situación se encuentre de acuerdo con el Estado de Excepción.

Finalmente, agregué a este estudio una concepción personal llamada “militarización transitoria” que se caracteriza por lo siguiente: (i) se identifica un problema dentro de la concepción de seguridad interior; (ii) se intenta atacar bajo un marco legal; (iii) se emplean fuerzas intermedias,²¹⁶ y (iv) se sujeta su actuación a un plazo determinado. De acuerdo con estas características, la Guardia Nacional es una institución que atiende problemas de seguridad interior, se compone hasta el momento de fuerzas intermedias y no tiene un propósito transexenal, ya que está a prueba por cinco años y, en 2024, el poder legislativo deberá evaluar su permanencia o desaparición.

²¹⁶ Agrupaciones armadas entrenadas bajo disciplina militar como la policía naval y policía militar, pero que no deben aplicar el Derecho de Guerra.

Es intención del presidente López Obrador que la Guardia Nacional se incorpore a la estructura de la Secretaría de la Defensa Nacional, pues en 2021 propuso al Congreso de la Unión modificar la dependencia jerárquica de la Guardia Nacional para removerla de la Secretaría de Seguridad e incorporarla a la Secretaría de la Defensa. Esto daría lugar a que se confirme que la corporación no es de carácter civil, sino militar; esto viola lo dispuesto por los artículos 29 y 129 constitucionales que establecen un procedimiento de excepción para llevar a cabo la suspensión de garantías y la obligación de las fuerzas armadas de permanecer en sus cuarteles en tiempos de paz (salvo en situaciones de guerra o excepción). Y, aunque dicha propuesta no se ha aprobado por el Congreso, no queda duda que el *path dependence* militar se encuentra en su mejor momento, paradójicamente, gracias al impulso de López Obrador.

Referencias

Agamben, Giorgio, *Homo sacer: Estado de excepción*, Buenos Aires: Adriana Hidalgo editora, 2005.

Aguayo Quezada, Sergio, “¿Quién gana la guerra contra el narcotráfico?”, *Atlas de la seguridad y la defensa de México* (México D.F.: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2009), 33 – 36

Amnistía Internacional, “Discurso Amnistía Internacional – Audiencias Públicas Guardia Nacional”, disponible en https://www.senado.gob.mx/64/app/administracion/docs/parlamento_abierto/DTRP.pdf, consultado el 02 de febrero de 2021.

Asamblea General de las Naciones Unidas, *Resolución 3314 (XXIX). Definición de la agresión*, United Nations Audiovisual Library of International Law (14 de diciembre de 1974), https://legal.un.org/avl/pdf/ha/da/da_ph_s.pdf, consultado el 01 de noviembre de 2020.

Astorga, Luis, “Drogas ilegales, militares y cambio político” en José Luis Calva (coord.), *Seguridad Pública, Derechos Humanos y Cohesión Social ¿cambios con Peña Nieto?*, Análisis Estratégico para el Desarrollo, vol. 17 (Juan Pablos Editor: México, 2013), 77 – 99.

Badillo, Diego. “Estrategia de seguridad de Calderón dio prioridad a la “guerra” contra el narco”. *El Economista*, 28 de julio de 2018, <https://www.economista.com.mx/politica/Estrategia-de-seguridad-de-Calderon-dio-prioridad-a-la-guerra-contra-el-narco-20180728-0010.html>

Calderón Hinojosa, Felipe de Jesús en Gerardo Reyes Guzmán, Carlos Moslares García y Paola Hernández Victoria, “Estrategia Nacional de Seguridad”, *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* vol. 2 (2015): 105 – 126.

(entrevistado), Jorge Zepeda Patterson (entrevistador), “La guerra al crimen organizado; extractos de la entrevista de Jorge Zepeda Patterson”, *Atlas de la seguridad y la defensa de México* (México D.F.: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2009), 17 – 21.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión- LXIV Legislatura, *Improcedente, impugnación a la Ley de la Guardia Nacional promovida por la CNDH*, Boletín número 2044 (18 de agosto de 2019), <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Agosto/18/2044-Improcedente-impugnacion-a-la-Ley-de-la-Guardia-Nacional-promovida-por-la-CNDH>, consultado el 10 de mayo de 2021.

Cárdenas Gracia, Jaime, “Ley de Seguridad Interior y militarización”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 40 (enero-junio 2019): 300 – 316.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la LX Legislatura de la H. Cámara de Diputados, *Plan nacional de desarrollo 2007 – 2012: escenarios, programas e indicadores*, CEFP: México, 2007, <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>

Chabat, Jorge, “La seguridad en la política exterior de Peña Nieto: el invitado incómodo” *Foro Internacional*, LIX, (2019): 989 – 1020.

Chojnacki, Sven y Anne Menzel. “State Failure and State Transformation”. *The Oxford Handbook of Transformations of the State* (junio, 2015): 1 – 19, <https://www.oxfordhandbooks.com/>, consultado el 11 de septiembre de 2020.

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, *La propuesta del Presidente Andrés Manuel López Obrador de militarizar la seguridad pública a través de la creación de una guardia nacional*, CMDPDH (diciembre 2018), <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-propuesta-amlo-militarizacion-con-la-guardia-nacional-completa.pdf>, consultada el 09 de febrero de 2021.

Congreso Constituyente, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México: DOF (05 de febrero de 1917, última reforma: 28 de mayo de 2021).

Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República, Aprueban leyes reglamentarias de la Guardia Nacional, Boletines Número - 1886 (21 de mayo de 2019), <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/44905-aprueban-leyes-reglamentarias-de-la-guardia-nacional.html>, consultado el 18 de noviembre de 2020.

Corona, Liliana. “AMLO propone integrar al Ejército, Marina y las policías en una Guardia Nacional”. *Expansión*, 05 de diciembre de 2017. <https://politica.expansion.mx/politica/2017/12/05/amlo-propone-integrar-al-ejercito-marina-y-las-policias-en-una-guardia-nacional>, consultado el 21 de enero de 2021.

Cossío Díaz, José Ramón, “¿Sirve el andamiaje legal para enfrentar al crimen organizado?”, *Seminario sobre violencia y paz*, El Colegio de México: Ciudad de México (27 de agosto de 2019), <https://www.youtube.com/watch?v=0P11iZf12Q>

en Roberto Niembro, “Fuerzas armadas, jueces y ¿constitucionalismo popular?”, *Nexos* – El juego de la Suprema Corte (20 de agosto de 2012), https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/fuerzas-armadas-jueces-y-constitucionalismo-popular/#_ftn2, consultado el 11 de mayo de 2021

Daen, Arturo. “Gobierno pide 25 mil mdp para la Policía Federal antes de ser reemplazada por la Guardia”, *Animal Político*, 09 de septiembre de 2019, <https://www.animalpolitico.com/2019/09/presupuesto-2020-policia-federal-guardia/>, consultado el 20 de febrero de 2021.

Dirección General de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, “El Presidente Enrique Peña Nieto presenta la nueva división de Gendarmería de la Policía Federal” en *Boletín Informativo “La política de Derechos Humanos de México”*, No. 70 (27 de agosto de 2014), https://embamex.sre.gob.mx/eua/images/pdf/boletines/023_Boletn70.pdf, consultado el 02 de abril de 2021.

Diez de Velasco, Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid: Tecnos, 2009.

Duffy, Bobby, *The Perils of Perception: Why we're wrong about nearly everything*, Londres: Atlantic Books, 2018.

Durazo Montaña, Alfonso, “Desaparece el Cisen, pero tendremos nueva agencia de inteligencia: Durazo”, *Aristegui Noticias* (05 de julio de 2018), <https://www.youtube.com/watch?v=Q1okR4BZajk&t=5s>, consultado el 12 de mayo de 2021.

Estados representados en la IX Conferencia Internacional Americana, *Carta de la Organización de los Estados Americanos*, Bogotá (1948) reformada por el Protocolo de Buenos Aires (1967), por el Protocolo de Cartagena de Indias (1985), por el Protocolo de Washington (1992), y por el Protocolo de Managua (1993), http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.pdf, consultada el 31 de octubre de 2020.

Gozzer, Stefania, “México: qué implicaría que Trump declare “terroristas” a los cárteles de la droga”, *BBC News Mundo*, 28 de noviembre de 2019, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-50573418>, consultado el 02 de noviembre de 2020.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “Después de la guerra”, *Nexos* vol. 35, 432 (diciembre, 2013), <https://www.nexos.com.mx/?p=15586>

Guevara Latorre, Juan Pablo. “El Plan Colombia o el desarrollo como seguridad”, *Revista Colombiana de Sociología* Vol. 38, No. 1, (Ene – Jun 2015): 63 – 82

Gutiérrez Rodríguez, Francisco J., “Diagnóstico: Identificar y explicar, de manera concreta, las cinco principales causas de la violencia e inseguridad, ligada al crimen organizado en general, y al narcotráfico en particular, en México” en Marcos Pablo Moloeznik (coord.), *Seguridad nacional*, México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, 2011, 49 – 96.

H. Congreso de la Unión, *Código de Justicia Militar*, México: DOF (31 de agosto de 1933, última reforma 21 de junio de 2018), Artículos 218 y 224:

_____, *Código Penal Federal*, México: DOF (14 de agosto de 1931, última reforma 1 de junio de 2021), Artículos 130 y 132.

_____, *Ley de Seguridad Interior*, México: DOF (27 de diciembre de 2017, Declaración de invalidez total de esta Ley por Sentencia de la SCJN, notificada al Congreso de la Unión para efectos jurídicos el 15 de noviembre de 2018 y publicada el 30 de mayo de 2019), Artículo 2.

_____, *Ley de Seguridad Nacional*, México: DOF (31 de enero de 2005, última reforma: 20 de mayo de 2021).

_____, *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México: DOF (2 de enero de 2009, última reforma 27 de mayo de 2019), Artículo 3.

Hope, Alejandro, “En tiempos de Peña Nieto”, *Nexos* vol. 39, 469 (enero, 2017), <https://www.nexos.com.mx/?p=30852>

INEGI, Percepción sobre el desempeño de las autoridades de seguridad pública y justicia, Datos: Temas – Seguridad pública y justicia, <https://www.inegi.org.mx/temas/percepciondes/>, consultado el 30 de enero de 2021.

Jiménez Ornelas, René Alejandro y Carlos Silva Forné, *Percepción del desempeño de las instituciones de seguridad y justicia. Encuesta Nacional de Seguridad Pública*, México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.

López Obrador, Andrés Manuel, *ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*, México:

Diario Oficial de la Federación (11 de mayo de 2020), https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020, consultado el 25 de octubre de 2020.

_____, *Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018 – 2024*, https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Nacional-de-Paz-y-Seguridad_.pdf, 3, consultado el 02 de septiembre de 2020.

_____, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional*, Ciudad de México: DOF, 26 de marzo de 2019.

López Ponce, Jannet. “Cancelan consulta para Guardia Nacional.” *Milenio*, 25 de febrero de 2019, <https://www.milenio.com/politica/gobierno-cancela-consulta-para-guardia-nacional>, consultado el 01 de marzo de 2021.

Maciel Padilla, Agustín, *La Seguridad Nacional: concepto y evolución en México*, San Luis Potosí: El Colegio de San Luis, 2002.

Méndez, José Luis “Los enfoques teóricos centrados en el actor y en la acción estratégica: alcances y límites” en *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*, editado por Gloria del Castillo Alemán y Mauricio I. Dussauge Laguna, 55 – 84. México: FLACSO, 2020.

_____, “Presidents’ Strategic Action and Policy Change in Mexico: The Hydrocarbon Policy Reforms of Enrique Peña and Felipe Calderon”, *Journal of Comparative Policy Analysis*, 20(2), 209 – 222.

Meyer, Maureen, *Propuesta de Guardia Nacional concretizaría la militarización de la seguridad pública en México*, WOLA (10 de enero de 2019), <https://www.wola.org/es/analisis/guardia-nacional-mexico-abusos-militares/>, consultado el 10 de febrero de 2021.

Moguel, Miguel *El debate entre políticas de seguridad, democracia y derechos humanos: El caso de la nueva Gendarmería Nacional*, México D.F.: Fundar, Centro de Análisis e investigación, 2014.

Moloeznik, Marcos Pablo (coord.), *Seguridad nacional*, México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, 2011.

_____, “Seguridad interior, un concepto ambiguo”, *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, v. 13, núm. 4 (julio – diciembre 2019):154 – 155.

Montoya Martín del Campo, Alberto, “El sistema económico del narcotráfico. ¿cambio de estrategia o continuidad con Enrique Peña Nieto?” en José Luis Calva (coord.), *Seguridad Pública, Derechos Humanos y Cohesión Social ¿cambios con Peña Nieto?*, Análisis Estratégico para el Desarrollo, vol. 17 (Juan Pablos Editor: México, 2013), 27 – 44.

Organización de las Naciones Unidas, *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, U.N. Doc. A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331 (Viena, 23 de mayo de 1969), entrada en vigor el 27 de enero de 1980

Organización de los Estados Americanos, *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, México: OEA. Conferencia Especial sobre Seguridad (27 – 28 de octubre de 2003).

Ortiz Alhf, Loretta, *Guardia Nacional y derechos humanos*, Ciudad de México: Porrúa, 2020.

Pérez, Maritza, “ONU critica uso de Fuerzas Armadas” en *El Economista*, Política (13 de mayo de 2020), <https://www.economista.com.mx/politica/ONU-critica-uso-de-Fuerzas-Armadas-20200513-0154.html>, consultado el 19 de enero de 2021.

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acción de Inconstitucionalidad 1/1996* (A.I. 1/1996), Novena Época, 1001284.43, 5 de marzo de 1996.

Presidencia de la República, *Programa para la Seguridad Nacional 2014 – 2018: una política multidimensional para México en el siglo XXI*, México: Consejo de Seguridad Nacional (01 de marzo de 2018).

Pueblos de las Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas*, San Francisco (1945), <https://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html>, consultada el 31 de octubre de 2020.

Redacción ADN 40, “Hay avances en la creación de la Guardia Nacional: Alfonso Durazo”, *ADN40*, Poder, 09 de julio de 2018, <https://www.adn40.mx/noticia/poder/nota/2018-07-09-09-44/hay-avances-en-la-creacion-de-la-guardia-nacional--alfredo-durazo/>, consultado el 20 de diciembre de 2020.

Redacción AN, “Seis años después: miles de muertos y un Estado más vulnerable”, *Aristegui Noticias*, 26 de noviembre de 2012, <https://aristeguinoticias.com/2611/mexico/seis-anos-despues-miles-de-muertos-y-un-estado-mas-vulnerable/>, consultado el 30 de noviembre de 2020.

Redacción AN/GV, “Tras 90 años de servicio, este es el primer día sin la Policía Federal”, *Aristegui Noticias*, 01 de enero de 2020, <https://aristeguinoticias.com/0101/mexico/tras-90-anos-de-servicio-este-es-el-primer-dia-sin-la-policia-federal>, consultado el 10 de enero de 2021

Redacción Animal Político, “Promete AMLO regresar al Ejército a sus cuarteles en 6 meses”, *Animal Político*, 06 de febrero de 2012, <https://www.animalpolitico.com/2012/02/promete-amlo-regresar-al-ejercito-a-sus-cuarteles-en-6-meses/>, consultado el 18 de enero de 2021.

Redacción Expansión, “Peña Nieto propone crear una “gendarmería nacional” contra el narcotráfico” en *Expansión* (09 de abril de 2012), <https://expansion.mx/nacional/2012/04/09/pena-nieto-propone-crear-una-gendarmeria-nacional-contra-la-violencia>

Reyes Guzmán, Gerardo Carlos Moslares García y Paola Hernández Victoria, “Estrategia Nacional de Seguridad”, *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* vol. 2 (2015): 105 – 126.

Rodríguez Bucio, Luis. Entrevista con el general de brigada, D.E.M., Luis Rodríguez Bucio, comandante general de la Guardia Nacional, realizada por Pedro Alejandro Cárdenas Meza el 24 de abril de 2020 en las oficinas de la Guardia Nacional, denominadas “Torre Pedregal”.

_____, *ACUERDO por el que se asignan a la Dirección General de Seguridad Procesal de la Unidad de Órganos Especializados por Competencia de la Guardia Nacional, las funciones de Autoridad de Supervisión de Medidas Cautelares*

- y de la Suspensión Condicional del Proceso*. DOF: México (23 de octubre de 2020), https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5603425&fecha=23/10/2020, consultado el 25 de octubre de 2020.
- Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo y María Paula Montserrat Aguilar Romero. “The Mexican Armed Forces in Public Security: Path Dependence and Power Conflicts”. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* Vol. 15(1) (enero – junio 2020): 61 -78.
- Salazar Ugarte, Pedro y Carlos Ernesto Alonso Beltrán, “Guardia Nacional: ¿una reforma constitucional inconstitucional?”, *Nexos* (marzo 2019): 33 – 37.
- Sales Heredia, Renato, “¿Sirve el andamiaje legal para enfrentar al crimen organizado?”, *Seminario sobre violencia y paz*, El Colegio de México: Ciudad de México (27 de agosto de 2019), <https://www.youtube.com/watch?v=0P11iZfI2Q>
- Schattschneider, E. E. *The Semisovereign People*. Nueva York: Rinehart and Winston, 1961.
- Schedler, Andreas, *En la Niebla de la Guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada*, Ciudad de México: CIDE, 2018.
- Schmidt, Samuel. “México: un Estado suplantado”. *Revista IUS* vol.6, no.30, Puebla (jul/dic 2012): 67 – 83.
- Secretaría de la Defensa Nacional, *Glosario de términos militares*, México: SEDENA, 2001.
- Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, *ACUERDO por el que se transfieren a la Guardia Nacional los recursos humanos, materiales y financieros correspondientes a todas las Divisiones y Unidades Administrativas de la Policía Federal de*

conformidad con el artículo sexto transitorio del Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional, México: DOF (04 de mayo de 2020).

Somuano, María Fernanda, “Aprobar al presidente. Una comparación entre Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto”, *Foro Internacional* 234, LVIII (2018 (4)): 629 – 670.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018, 11/2018, 16/2018 y 21/2018*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst.htm>, consultado el 01 de noviembre de 2020.

_____, *Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018, 11/2018, 16/2018 y 21/2018*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst.htm>, consultado el 01 de noviembre de 2020.

_____, *Sesión Pública Núm. 117 Ordinaria*, México: Poder Judicial de la Federación (13 de noviembre de 2018), 7 – 41.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808 – 2005*, México: Porrúa, 2008.

Toro, María Celia, “México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional”, en Sergio Aguayo y Bruce Bagley (compiladores), *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México: Siglo XXI, 1990, 367 – 387.

Trejo García, Elma del Carmen y Margarita Álvarez Romero, *Estudio Jurídico de la Seguridad Nacional*, México: Centro de Documentación, Información y Análisis.

Cámara de Diputados. Servicio de Investigación y Análisis. Subdirección de Política Exterior (enero, 2007).

Vega García, Gerardo Clemente Ricardo, *Seguridad Nacional: concepto, organización y método*, México, 1988.

Weber, Max, “Los tres tipos puros de la dominación legítima. Un estudio sociológico”, trad. Francisco Gil Villegas, en *Economía y sociedad*, ed. Revisada, comentada y anotada por Francisco Gil Villegas M., 1383 – 1396. México: FCE, 2014.

Zafra, Gibrán. “Una Gendarmería, la gran apuesta de seguridad de Peña Nieto que nunca se hizo realidad”, El CEO – Política (23 de noviembre de 2018), <https://elceo.com/politica/la-gendarmeria-la-gran-apuesta-de-seguridad-de-pena-nieto-que-nunca-fue/>