

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE DEROGA LA FRACCIÓN XXIX-M DEL ARTÍCULO 73 Y, SE REFORMA LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE PRESENTAN LOS SENADORES MANUEL BARTLETT DÍAZ, LAYDA SANSORES SAN ROMÁN, ANA GABRIELA GUEVARA ESPINOZA, DAVID MONREAL ÁVILA, CARLOS MANUEL MERINO CAMPOS, SENADORES A LA LXIII LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DEL TRABAJO, PARA Oponernos a la pretensión de aprobar una ley de seguridad interior

Los suscritos, **MANUEL BARTLETT DÍAZ, LAYDA SANSORES SAN ROMÁN, ANA GABRIELA GUEVARA ESPINOZA, DAVID MONREAL ÁVILA** y **CARLOS MANUEL MERINO CAMPOS**, senadores a la LXIII Legislatura del H. Congreso de la Unión del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo con fundamento en los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 8 numeral 1 fracción I, 164 numeral 1, y 169 del Reglamento del Senado de la República, sometemos a la consideración del Pleno de esta soberanía la siguiente:

INICIATIVA

CON PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE DEROGA LA FRACCIÓN XXIX-M DEL ARTÍCULO 73 Y, SE REFORMA LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA Oponernos a la pretensión de aprobar una ley de seguridad interior.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INTRODUCCIÓN

La seguridad es uno de los temas fundamentales no solo en México sino en las diversas regiones del mundo como son América del Norte, América Latina, Europa, entre otras. La seguridad se ha convertido en un tópico permanente y recurrente en documentos de gobierno, discursos políticos y económicos, sistemas jurídicos y políticos, leyes, parlamentos, así como en derechos humanos. Sin embargo, el enfoque que se le ha venido dando en el continente americano y, particularmente, en América del Norte, es de tipo militar. Sin duda, esto tiene que ver con confusión deliberada del concepto mismo de seguridad.

En México, la seguridad ha ido mutando hacia su militarización creciente con base en razones geopolíticas que tienen que ver con la presión de los Estados Unidos para asegurar una hegemonía regional y hemisférica que resguarde sus intereses. Uno de los puntos culminantes de esta afirmación es la búsqueda de la aprobación de una Ley de Seguridad Interior que “regule” la presencia de las Fuerzas Armadas mexicanas en tareas de seguridad pública, cuestión que quedará demostrada a lo largo de este documento.

Derivado de lo anterior, en esta iniciativa sostenemos las siguientes tesis: 1) Nuestros adversarios han sido siempre los intereses geopolíticos del gobierno norteamericano; 2) El gobierno de Estados Unidos ha intentado engañarnos señalando que nuestros enemigos, que son los de ellos, pero no los nuestros, son el terrorismo y el crimen organizado; 3) La lucha contra las drogas y el crimen organizado ha impuesto a México enemigos que antes no tenía, ha incrementado los índices de violencia en el país, la letalidad por el empleo de las armas, y las violaciones a los derechos humanos; 4) La militarización del

país nos conduce a la utilización de las fuerzas armadas en contra de nuestra población, y a situaciones políticas autoritarias en parte superadas en el país; 5) Socialmente, existe una cultura de la impunidad e incentivos para dedicarse al crimen, porque el Estado ha descuidado la educación pública con valores cívicos como motor de movilidad social; 6) Tenemos un modelo económico que produce cada vez más pobres, sin perspectivas de vida, que son arrastrados por la lógica neoliberal a la precariedad laboral y salarial; 7) En concreto, la crisis inseguridad es política, de gobernabilidad y, no es acertado el diagnóstico que criminaliza a la población; 8) Los recursos humanos (en particular las policías) están subordinados a las fuerzas armadas, están mal remunerados y mal capacitados. Son un reflejo de la problemática estructural nacional y local; 9) Para atacar el problema de la inseguridad, debemos replantear la independencia de las policías del ejército y emplear los recursos económicos, que son insuficientes y mal distribuidos, en beneficio de las policías, y con una reducción significativa de los recursos a favor del ejército; 10) La buena o mala designación o elección de autoridades locales, influye en su incapacidad o, incluso colusión, con el crimen organizado nacional, regional, y municipal; 11) La situación de crisis de inseguridad en los Estados y municipios no se concentra en todo el territorio nacional, sino en una porción del territorio de país; 12) Proponemos el regreso de las fuerzas armadas a sus cuarteles en plazo perentorio; 13) Exigimos que los tres órdenes de gobierno reasuman sus competencias en materia de seguridad pública; 14) En caso de imposibilidad de esa reasunción de responsabilidades, previas las responsabilidades que correspondan, se deben iniciar en las entidades federativas los procedimientos de suspensión de garantías; 15) Proponemos la invalidez de los acuerdos interinstitucionales en materia de seguridad firmados con el gobierno de los Estados Unidos; 16) Proponemos una Comisión de la Verdad, electa por los ciudadanos, que investigue las violaciones a los derechos humanos motivados por la presencia de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública; y, 17) Proponemos la profesionalización, capacitación y dignificación de las policías del país en los tres órdenes de gobierno.

Para problematizar nuestras tesis, hacemos a esta soberanía y a la sociedad, los siguientes cuestionamientos:

1. ¿Es la militarización del país la solución?
2. ¿La militarización conduce a la reducción de la democracia, las libertades y los derechos humanos?
3. ¿Cuál ha sido la experiencia de la militarización en otros países?
4. ¿Qué consecuencias produce la militarización en el Estado Constitucional de Derecho, la democracia, la división de poderes, el régimen republicano y, en las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación?
5. ¿Cómo poder legislativo hemos defendido la seguridad pública y nos hemos resistido a los embates de presión geopolítica de los Estados Unidos?
6. ¿Realmente cuántos Estados y municipios tienen problemas de inseguridad al grado máximo?
7. ¿La presencia de las fuerzas armadas en los territorios del país inhiben al crimen organizado o por el contrario promueven la violencia y la afectación a los derechos humanos?
8. ¿Cuánto costarían policías capacitados en relación al costo de las fuerzas armadas, si éstas estuviesen en sus cuarteles?

Frente a la pretensión inconstitucional para aprobar la ley de seguridad interior proponemos las siguientes alternativas de solución:

1. Fortalecer a las policías.

- a) Plantear un sistema de profesionalización policial nacional.
- b) Profesionalización de los cuerpos policiacos locales.
- c) Controles de confianza previos al ingreso al servicio policial.
- d) Consolidación de una Academia de Policía de calidad mundial para la capacitación policial y la educación en general.
- e) Salarios e incentivos suficientes para la carrera policial.
- f) Crear un registro nacional de policías.
- g) Alcanzar estándares internacionales en número de policías por cada mil habitantes, proceso que debe ir acompañado de agentes del Ministerio Público profesionales y suficientes.

2. Fortalecer los criterios para la elegibilidad de los representantes populares locales y federales, y de autoridades en general.

- a) Establecer como requisito de elegibilidad constancias de no antecedentes penales.
- b) Exigir a los partidos políticos mayor rigor en elección de candidatos y autoridades locales e ir constituyendo o consolidando, según sea el caso, un servicio civil de carrera municipal, estatal y federal.

3. Fortalecer a los Municipios y a los Estados a través de recursos económicos suficientes para respaldar la infraestructura y al personal policial.

- a) Descentralizar municipalmente el gasto en materia de seguridad pública.
- b) Identificar cuántos municipios existen con alto índice de criminalidad.
- c) Verificar la política financiera en materia de seguridad pública de los últimos años.

II. LAS RAZONES GEOPOLÍTICAS DE ORIGEN PARA LA APROBACIÓN DE UNA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR.

A nivel de la política interna, los presidentes de la República en los últimos sexenios, sobre todo Calderón y Peña, han buscado centralizar competencias afectando a los otros dos niveles de gobierno – el estatal y municipal-, para aumentar su poder político, frente y en contra de los poderes horizontales y verticales establecidos en la Constitución. Prueba de ello, son las múltiples reformas constitucionales que se han emprendido en estos años para lograr ese objetivo.

A nivel externo, geopolítico, la centralización de poder en los Presidentes mexicanos, que afecta a la vida federal, responde a crear una zona hemisférica de seguridad, que mantenga las variables policiacas, militares, y de inteligencia bajo un “control” superior, concentrado y manejable por encima de la base ciudadana. La estrategia hacia la integración total de América del Norte en los ámbitos de la energía, las telecomunicaciones, la educación, la cultura y la seguridad, implica la realización previa de la integración en el orden interno de cada nación, que facilite la integración supranacional, así como la construcción y consolidación del poder imperial del vecino del norte.

En este esquema geopolítico, de control supra estatal, tanto militar como policiaco, los principios y desarrollos jurídicos de soberanía nacional, federalismo, y municipio libre, son percibidos por el

gobierno norteamericano como obstáculos contra-hegemónicos que dificultan la materialización de sus objetivos de dominación¹.

De esta suerte, la centralización jurídica y política de facultades, que es constante a favor del Presidente de la República y la integración interna de facultades y de recursos, en cada vez menos instancias constitucionales de poder nacional, significan una claudicación con los fines federales de la República. Los argumentos que esgrimen para respaldar la Ley de Seguridad Interior son apelaciones al miedo social y a un pragmatismo sin contenido y antidemocrático porque favorece a una voluntad centralista y autoritaria. Como legisladores responsables debemos concentrarnos en el desarrollo de la vida federal, estatal y municipal. Para los Estados y municipios deben existir más, no menos finanzas públicas, y reformas constitucionales que amplíen, y no limiten, sus competencias.

La política de seguridad en el país en los dos últimos sexenios consiste en: el incremento acelerado del gasto militar; la guerra en contra de las drogas; la ocupación territorial, regional y estatal, sin procedimientos de suspensión de garantías y sin respetar los procedimientos vigentes de intervención constitucional; la actuación ilimitada del ejército y de la marina en tareas de seguridad pública, entre otras acciones que prueban que la construcción de un Estado Policiaco Militar puede explicarse desde causas internas como las violaciones al Estado de Derecho en México. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, las razones que originan la construcción de ese Estado militar son acuerdos externos y tienen que ver con la política de seguridad de los Estados Unidos y su determinación de integrarnos en lo que denominan seguridad de Norteamérica bajo su conducción. Intentan engañarnos señalando que nuestros enemigos, que son los de ellos, son el terrorismo y el crimen organizado. Nuestros adversarios han sido siempre los intereses geopolíticos de Norteamérica.

Antes de explicar el interés geopolítico de los Estados Unidos en el tema de la seguridad, conviene recurrir, para justificar nuestros argumentos, a marcos teóricos que nos explican lo qué es un Estado militar con tareas policíacas. En un estudio chileno, publicado por el Centro de Estudios Miguel Enríquez, se indica que un Estado militar- policial se caracteriza por: 1) Ser un Estado que mantiene un estricto control social, en donde se pueden suprimir algunas libertades civiles, además de legitimar a las fuerzas armadas para que éstas coadyuven con los fines del control; 2) Para que sea legítimo el control social, el Estado crea enemigos, éstos pueden ser el terrorismo, la lucha contra las drogas, el crimen organizado, etcétera; 3) A diferencia de los Estados democráticos, en el Estado militarizado, la seguridad no tiene fundamento en los derechos humanos ni en la voluntad democrática de las sociedades sino en la noción de control social, la que impuesta desde el gobierno; 4) El Estado militar puede conservar algunos elementos del Estado democrático pero adopta algunos elementos de los Estados fascistas: leyes arbitrarias, excesivo control social, así como subordinación de los medios de comunicación para que éstos respalden la conveniencia del control; 5) El Estado militar es una expresión de la globalización neoliberal contemporánea, porque las empresas trasnacionales, necesitan que los Estados mediante la represión policíaca protejan sus inversiones y sus intereses; 6) Es por ello que hay una incesante demanda por parte de los intereses trasnacionales de incrementar el poder de fuerza y de represión por parte del ejército; 7) La profesionalización y capacitación de militares y policías no se realiza desde una perspectiva de derechos humanos para proteger a las sociedades sino se entiende que el uso de la

¹PETRAEUS, David, H., ZOELLICK, Robert B., y O'NEIL, Shannon K., América del Norte. El momento de un nuevo enfoque, Informe del Grupo de Trabajo Independiente número 71, Council on Foreign Relations, New York, 2014, pp. 50-60. RIBANDO SEELKE, Clare, FINKLEA, Kristian M., U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond, Congressional Research Service, Washington, July 22, 2011, pp. 20-22.

fuerza es para reprimir a las sociedades si éstas demandan vías alternativas de convivencia; 9) En el Estado militar-policíaco se criminaliza la protesta y a los movimientos sociales; entre otras cosas, se asimila la protesta con el terrorismo o la delincuencia; y,10) Se busca que los militares y policías tengan un régimen jurídico de excepción para garantizarles altos niveles de impunidad por las conductas que los involucran².

Por otra parte, el reconocido investigador de la Universidad de California, William Robinson, afirma que frente la crisis global del capitalismo trasnacional, hay una economía global de guerra permanente, que consiste en militarización de fronteras, la criminalización de comunidades, la producción de equipos bélicos, la construcción de complejos de detención y vigilancia, de ejércitos de guardias privadas y seguridad personal, de farsas de “guerra contra las drogas”, “contra el terrorismo”, “contra las maras”, “guerra contra inmigrantes”.³ Robinson explica cómo esta crisis del capitalismo global conlleva una crisis de polarización social y una de legitimidad del Estado y la autoridad política, donde cada vez más millones de personas en todo el mundo dudan la legitimidad del sistema neoliberal, en crisis hegemónica.⁴ Ante esto, afirma Robinson: “el Estado norteamericano ha tratado de desempeñar un papel de liderazgo *en nombre de* los intereses capitalistas transnacionales, para actuar como garante del capitalismo global, tanto en lo material como simbólicamente, mediante el despliegue de la fuerza y la amenaza de aplicar la coacción y sanciones contra aquellos que transgredan los derechos de propiedad, intenten cerrar cualquier territorio a los inversionistas transnacionales o amenacen con abandonar el sistema”.⁵

De esta forma, Robinson describe “el nuevo orden de guerra en América Latina”, que se manifiesta en: “la remilitarización general en toda la región, un fuerte aumento de la intervención político-militar de Estados Unidos, la introducción de nuevos sistemas sofisticados de control social y una nueva retórica antiterrorismo para justificar la creciente vigilancia y el control social, policial y militarizado, incluyendo la militarización sin precedentes en la frontera México-Estado Unidos. América Latina –ya en 2008- parecía estar a punto de una nueva ronda de intervención política y militar de Estados Unidos con el pretexto del combate al ‘terrorismo’ y a las drogas⁶”. Esta militarización del capitalismo global –continúa Robinson-, “liderada por Estados Unidos... empezó a manifestarse en el nuevo siglo a través de propuestas de nuevas doctrinas, iniciativas políticas y programas de Estados Unidos.”⁷

Robinson recuerda como en 2003: “el gobierno estadounidense inauguró una nueva doctrina, llamada “soberanía efectiva”, que sostiene que la seguridad de América Latina está amenazada por la incapacidad de los gobiernos de la región para ejercer el control sobre vastos ‘espacios sin gobierno’ dentro de sus fronteras... El General James Hill –entonces, Comandante del Comando Sur- explicó “hoy día, la amenaza a los países de la región no es la fuerza militar del vecino adyacente o alguna potencia extranjera invasora... el enemigo de hoy es el terrorismo del crimen internacional y el lavador de dinero.

² CENTRO DE ESTUDIOS MIGUEL ENRÍQUEZ, “Estado policial. Una aproximación al concepto”, Taller Rodriguista, [Archivo Chile](#), 2005.

³ ROBINSON, William I. América Latina y el Capitalismo Global. Grupo Editorial Siglo XXI, Primera Edición, 2015, p. 11.

⁴ *Ibid.* p. 248.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*, p. 291.

⁷ *Ibid.*, p. 292.

Esta fragilidad resultado del mal control estatal puede dar lugar a espacios y pueblos sin gobierno o mal gobernados”.

Robinson narra, este mismo General Hill declaró: “en una comparecencia en 2004, ante el Congreso de Estados Unidos, que los ‘populistas radicales’ de América Latina estaban explotando la ‘profundas frustraciones por el fracaso de las reformas democráticas para brindar los bienes y servicios esperados’. Estos terroristas según Hill eran ‘terroristas emergentes’ que en combinación con los “terroristas tradicionales” como los narcotraficantes, las bandas y los movimientos guerrilleros, reasentaban una amenaza para Estados Unidos. Eso implicaría, la definición como terroristas de los diversos movimientos en toda Latinoamérica”, tanto guerrilleros como sociales: el Movimiento de los Sin Tierra de Brasil, el movimiento indígena de Ecuador, los campesinos cultivadores de Coca de Bolivia, los campesinos que bloquean carreteras para detener la sobreexplotación forestal, los activistas indígenas mapuches de Chile y otros movimientos sociales y de resistencia legítimos⁸. Mientras, señala Robinson, el Salvador, Argentina, México, Colombia y Chile, entre otros países, aprobaron una legislación “antiterrorista” en los años posteriores al 11 de septiembre con disposiciones similares al Acta Patriota de Estados Unidos”⁹.

Robinson concluye de esto que: “los funcionarios estadounidenses han exhortado a los militares latinoamericanos y a sus aliados civiles a rearmarse y ampliar y reorientar sus fuerzas de seguridad para contener a los “enemigos internos” frente a la erosión de las instituciones oligárquicas y la legitimidad neoliberal y el desafío creciente de las fuerzas populares... Los inversionistas corporativos trasnacionales en América Latina son cada vez más dependientes del cobijo militar y la vigilancia de Estados Unidos” Por tanto, el creciente intervencionismo de Estados Unidos en América Latina, se vuelve necesario para esos grupos dominantes trasnacionales buscando apoyo en la coerción ante la crisis de legitimidad y la descomposición de la autoridad en los regímenes neoliberales¹⁰.

En una investigación nacional, de Jaime A. Preciado Coronado y de Ángel L. Florido Alejo, profesores de la Universidad de Guadalajara y titulado: “La militarización de las relaciones México-Estados Unidos; espacios ingobernables y ¿Estado fallido?”, se explica en clave geopolítica, con abundante información, el avance del ejército mexicano en tareas de seguridad que no les competen constitucionalmente. ¿Por qué interviene el Ejército mexicano en tareas policíacas? Para controlar a la sociedad mexicana por mandato externo. Para ello recurren a una doctrina de seguridad nacional en constante y acelerada evolución. Así, asumen intencionalmente confusiones conceptuales para mezclarlas entre ellas y mantener en constante incremento su fuerza e influencia política. Por ejemplo, se confunden e intercambian las categorías de seguridad pública, seguridad interior y seguridad nacional; se prioriza la inteligencia y la manipulación mediática con el terrorismo y la seguridad sobre otras consideraciones internas; se mezcla la incidencia del crimen organizado con los movimientos contestatarios; se promueve el miedo y el terror social a través de los medios de comunicación; se intenta que la sociedad vea con normalidad el intercambio de información y tareas entre las fuerzas militares nacionales y las norteamericanas; se justifica que el gobierno de los Estados Unidos tenga responsabilidad en la seguridad de su frontera sur; se abastece constantemente al ejército de armas y equipos; se promueven y materializan planes de seguridad de América del Norte como la Iniciativa Mérida y el ASPAN y, ahora por medio de las Cumbres de las Américas, se justifica la integración de las fuerzas policiales nacionales y militares con proyectos de integración neopanamericanos; se debilita al Estado democrático y se expone las deficiencias del Estado mexicano empleando el concepto de Estado Fallido, el que fue creado

⁸ROBINSON, William I. América Latina y el Capitalismo Global, op.cit., p. 292.

⁹Ibid, p. 292.

¹⁰ROBINSON, William I. América Latina y el Capitalismo Global, op.cit., p. 296.

por la inteligencia norteamericana; y, se justifica, con la existencia en México de elementos de Estado Fallido, la intervención de los Estados Unidos para concebir políticas de seguridad hegemónicas, de control y de integración, tanto en América del Norte como en América del Sur¹¹.

El Estado militar-policíaco es, por tanto, una construcción teórica que explica la constante militarización en el mundo y en nuestra nación. Este tipo de Estado es una faceta de análisis del Estado neoliberal. Se ha incrementado inmensamente el poder de los ejércitos y policías para tutelar el modelo económico del Estado neoliberal. Las grandes potencias, como los Estados Unidos, se asumen responsables del proceso para mantener condiciones aceptables de reproducción del capitalismo contemporáneo en beneficio de las grandes empresas transnacionales, y para apuntalar sus áreas de influencia en la lucha por la hegemonía mundial. Por eso, países como México han recibido el impacto de esta concepción geopolítica –sobre todo porque constituimos la frontera sur de los Estados Unidos- y, sin importar nuestras estructuras políticas formales o las necesidades domésticas, el modelo del Estado militar-policíaco se impone y, los gobiernos cómplices lo reciben con agrado y sin oponerse, para no agravar a la potencia. Sin embargo, es tan nociva esta nueva estructuración del Estado, que en los propios Estados Unidos, la violencia militar y policíaca ha provocado en muchas ciudades reacciones contrarias y de oposición por parte de la sociedad civil¹².

Sustentamos la existencia del Estado militar y policíaco y el carácter geopolítico y externo de su imposición, con estudios y declaraciones emitidas por autoridades y académicos de los Estados Unidos, con las propias declaraciones de las autoridades nacionales y, desde luego, con la observancia de los hechos con una visión amplia, informada, geopolítica y no deliberadamente parroquial.

En el documento *“North América Time for a New Focus”*, elaborado por David H. Petraeus, Robert B. Zoellick y, Shannon K. O’Neil, se señala: “Norteamérica ha progresado desde las guerras del Siglo XIX a la hoy pacífica cooperación en contra de amenazas comunes. Esta relación de seguridad es esencial para el futuro de Norteamérica. Tener inseguridad en cualquiera de estos tres países elimina la habilidad para contribuir y beneficiarse de una región integrada.”¹³.

“La Fuerza de Cooperación Especial recomienda trabajar hacia una meta a largo plazo de una nueva estrategia de seguridad unificada para Norteamérica. Dicho proceso podría empezar por expandir los programas de seguridad bilaterales para incluir a México. Los programas Estados Unidos-Canadá podrían ser incorporados a la iniciativa “México-Estados Unidos manejo fronterizo del Siglo XXI”, estos esfuerzos podrían incluir el considerar los riesgos de seguridad más allá de las fronteras y desarrollar un sistema conjunto de análisis de riesgos y amenazas para la “zona” Norteamericana. México podría también participar en el programa conjunto de EEUU-Canadá “Shiprider”, el cual está formado por grupos de múltiples agencias de seguridad que se enfocan en la actividad criminal transfronteriza. Estos pasos requerirían que México dedicara personal de las fuerzas de seguridad hacia la seguridad de sus fronteras Sur y Norte. Para alcanzar una estrategia de seguridad unificada, los tres países deberían

¹¹PRECIADO CORONADO, Jaime A., y FLORIDO ALEJO, Ángel L, “La militarización de las relaciones México-Estados Unidos; espacios ingobernables y ¿Estado fallido?”, en US National Security Concerns in Latin America and the Caribbean, Palgrave MacMillan, New York, 2014, pp. 61-79.

¹² CHAMSEDDINE, Roqayah, “La militarización de las agencias de policía. Desde Ferguson hasta el Medio Oriente”, Colectivo todo poder al pueblo, California, USA, 2014.

¹³ PETRAEUS, David H., ZOELLICK, Robert B., O’NEIL, Shannon K., North America Time for a New Focus, Independent Task Force Report No. 71, Council on Foreign Relations, Inc., The United States of America, 2014, p. 24.

desarrollar la confianza para compartir la información de manera segura entre agentes aduanales, agentes fronterizos, fuerzas de seguridad, oficiales de justicia y personal militar”¹⁴.

Parte fundamental de la Iniciativa Mérida. Para los documentos oficiales de los Estados Unidos, la corrupción prevalece en las policías mexicanas. Para erradicarla, demandan un papel mayor de los militares, además y obvio, de la asistencia militar a México de los Estados Unidos. Lo dicen así: “El establecimiento de los comandos unificados de policías estatales que potencialmente podrían absorber a las fuerzas policíacas municipales, ha sido debatido en México por años. El Congreso mexicano falló en aprobar una propuesta de reforma constitucional presentada por el gobierno de Calderón para establecer Comandos Unificados de Policía Estatal. Sin embargo, el presidente Peña Nieto está ayudando a los estados a moverse en esa dirección y ha introducido su propia propuesta de reforma constitucional sobre este tema. El resultado de los esfuerzos para una reforma policíaca militar podría tener implicaciones en las iniciativas de Estados Unidos de expandir la asistencia del Plan Mérida para cubrir a fuerzas estatales y municipales, ya que el gobierno mexicano determina cómo se organiza y canaliza esa asistencia. Los recursos del fondo Mérida han mantenido academias estatales y cursos de entrenamiento para policías estatales y locales en seguridad de los oficiales, el aseguramiento y la preservación de las escenas del crimen, técnicas de investigación y la recopilación de inteligencia”¹⁵.

En el terreno de la seguridad, la compenetración entre los tres países es total. Por ejemplo, en materia energética, los norteamericanos han señalado las deficiencias de inseguridad de la infraestructura nacional en materia de energía y han exigido una permanente colaboración entre las tres naciones para remediarla. Duncan Wood señala que se deben hacer esfuerzos de los tres gobiernos de América del Norte para prevenir ataques a las infraestructuras energéticas que se consideren críticas y, en ese sentido, las agencias de inteligencia de los tres países deben trabajar de la mano con los ministerios de energía correspondientes. El Departamento de *Homeland Security*, la Seguridad Pública de Canadá y el CISEN, deberán crear un panel de expertos trilaterales que mantengan relaciones de trabajo con los sectores públicos y privados interesados para desarrollar un marco de largo plazo, que sirva para planear, establecer objetivos, calendarios y comités, para prevenir y enfrentar ataques –con capacidades de actuación en automático ante cualquier riesgo- en esa infraestructura que se considera fundamental para la preservación de la seguridad energética de América del Norte¹⁶.

No es por tanto casual, que el Congreso mexicano se haya dedicado durante la administración de Peña Nieto a aprobar reformas coincidentes con las exigencias de seguridad militar y de inversiones de los Estados Unidos en México. Ejemplo de ello es el transitorio octavo de la reforma constitucional energética de diciembre de 2013, el que estipula: “Derivado de su carácter estratégico, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, a que se refiere el presente Decreto se consideran de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas. La ley preverá los términos y las condiciones generales de la contraprestación que se deberá cubrir por la ocupación o afectación superficial o, en su caso, la indemnización respectiva. Los títulos de concesiones mineras que

¹⁴Ibid, p. 25.

¹⁵ SEELKE, Clare Ribando and FINKLEA, Kristin, “U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond”, *CRS Report for Congress*, Washington, D.C., Congressional Research Service, May 7, 2015, p. 12.

¹⁶ WOOD, Duncan, *Integrating North America’s Energy Markets: A Call for Action*, Mexico, Wilson Center Institute, December, 2014, p. 14.

se encuentren vigentes a la entrada en vigor de este Decreto y aquellos que se otorguen con posterioridad, no conferirán derechos para la exploración y extracción del petróleo y los demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, sin perjuicio de los derechos previstos en sus propias concesiones. Los concesionarios deberán permitir la realización de estas actividades. La ley preverá, cuando ello fuere técnicamente posible, mecanismos para facilitar la coexistencia de las actividades mencionadas en el presente transitorio con otras que realicen el Estado o los particulares”.

El transitorio octavo de la reforma constitucional energética de 2013 establece que el sector energético tiene prevalencia sobre cualquier otra actividad. Ello permitirá mediante el empleo de la fuerza pública nacional y externa —a favor de las transnacionales- expropiar y disponer de la propiedad privada, pública y social por encima de cualquier otro derecho. La norma transitoria será fuente de conflictos sociales por la propiedad y la posesión de la tierra. Las empresas transnacionales del petróleo y de la electricidad, como ahora ocurre con las empresas mineras, argumentarán a su favor el carácter preferente de las actividades energéticas. Los ejidos, comunidades y pueblos indígenas sostendrán como preferentes sus derechos sobre la tierra. Sin embargo, con este artículo octavo transitorio de la reforma energética, el régimen de propiedad de la tierra cambia totalmente en el Derecho mexicano. La propiedad privada, social o pública estará subordinada a las actividades preferentes de la industria energética y, las expropiaciones u “ocupaciones temporales” sobre la propiedad privada, pública o social podrán realizarse para satisfacer los intereses privados de las empresas transnacionales del petróleo y de la electricidad. La reforma constitucional en esta norma transitoria pone a disposición de las empresas transnacionales el territorio nacional y tendrán además de su lado a la fuerza policiaco militar de México y de los Estados Unidos.

Otro ejemplo, fueron las reformas a Ley para prevenir y sancionar los delitos cometidos en materia de hidrocarburos, que adiciona la fracción XXIII, deroga el inciso 19) y reforma el inciso 25) de la fracción I, todos del artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, además de reformar el artículo 254 ter, se adiciona la fracción VI y se derogan el inciso j) de la fracción I del artículo 253, las fracciones VII y VIII del artículo 254, y el artículo 368 quáter del Código Penal Federal y, se reforma la fracción I y adiciona la fracción VIII al artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada”.

Tal reforma estableció en México un régimen especial de carácter penal en materia de hidrocarburos, el que es propio de lo que la doctrina denomina derecho penal del enemigo y que es anticonstitucional. Es decir, un sistema que atribuye sanciones penales en función de la peligrosidad de los futuros autores de las conductas y no de las conductas mismas. La reforma criminaliza la protesta social de indígenas, los ejidatarios, los pequeños propietarios y de otros mexicanos, con las categorías penales de terrorismo y sabotaje que se incluyen en ella. Evidentemente, se trata de una reforma legal para proteger los intereses de los inversionistas extranjeros en México en el ámbito de la energía, lo que coincide con los intereses norteamericanos reclamados pública e insistentemente afirmando que: *sin mayor seguridad no habrá inversión extranjera*.

En el mismo sentido, se aprobaron las reformas a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, las que indebidamente e inconstitucionalmente se fundamentaron en el Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos sobre Asistencia Mutua entre sus Administraciones de Aduanas de 9 de diciembre de 2013. Las normas legales en México sólo pueden tener por fundamento jurídico para su creación o reforma una norma de mayor jerarquía y no una norma de menor jerarquía como es el caso. Además, el citado acuerdo es interinstitucional porque no

fue aprobado por el Senado en contravención al artículo 76 fracción I de la Constitución. No puede haber reciprocidad del gobierno mexicano con la brutal asimetría con los Estados Unidos

La anterior reforma violó el principio de legalidad y certeza, pues es ambigua, vaga e indeterminada. Por ejemplo: 1) No define cuantos permisos individuales o colectivos se otorgarán a los agentes extranjeros armados en nuestro país; 2) No precisa el número máximo de agentes armados extranjeros que podrán existir en nuestro país; 3) No precisa cuántos agentes extranjeros habrá por cada una de las 94 estaciones migratorias en México y por cada una de las decenas de Recintos Aduaneros del país; 4) No precisa la cantidad de armamento y equipo que estará a disposición de cada agente extranjero; 5) No precisa las relaciones de mando y de coordinación entre los agentes migratorios y aduanales extranjeros con los agentes aduanales y migratorios nacionales; 6) No precisa si en las rutas, caminos o transporte los agentes extranjeros también portarán armas; 7) No define que se entiende por reciento o local migratorio o aduanal; 8) No define el número máximo de prórrogas que se otorgarán por el gobierno mexicano a los permisos individuales o colectivos; 9) No define cuál es el juez penal competente en caso de que un agente extranjero cometa un delito en territorio nacional; 10) No se define cuál es el régimen jurídico al que estarán sujetos los agentes extranjeros en su relación con la población mexicana y en relación con las autoridades nacionales, lo que hace suponer que el sistema migratorio y aduanal mexicano estarán sometidos al control y a la administración del gobierno de los EEUU y no de los mexicanos.

Consideramos ahora como en aquella ocasión, que nuestros servicios de migración y aduanas estarán bajo la autoridad de la *Homeland Security*, que es el organismo establecido desde el gobierno de George W. Bush para combatir sin ninguna limitación el terrorismo, violando derechos humanos.

El principio de reciprocidad del que habla la reforma de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos debe estar previsto en un Tratado para ser válido porque compromete la soberanía de las naciones involucradas. Por tanto, no puede estar contemplado en un acuerdo interinstitucional que no es aprobado por el Senado de la República, ya que este tipo de acuerdos carecen de la legitimidad constitucional derivada de la representación política nacional de cada Estado.

Podemos decir que los documentos citados y las reformas aprobadas en México en los últimos años son pasos en el proceso de integración de nuestro país a la seguridad Norteamericana, léase de E.U., lo que conlleva la pérdida acelerada y permanente de la soberanía nacional.

La política de seguridad de nuestro país se dirige a la integración militar y de seguridad de México a la órbita de las decisiones norteamericanas. La soberanía de una nación tiene que ver fundamentalmente con el control de su fuerza pública y militar, y México pierde a pasos acelerados el control pleno sobre sus fuerzas de seguridad a favor de la integración de América del Norte y de los Estados Unidos para el provecho y beneficio de ese país.

Las declaraciones de las autoridades mexicanas coinciden con lo que aquí señalamos. Los pronunciamientos del Secretario de Gobernación ¹⁷ y de los Gobernadores integrantes de la CONAGO argumentan a favor del control y de la supervisión de las policías por las fuerzas armadas. La finalidad de la reforma que el oficialismo propone no es garantizar los derechos humanos de los habitantes del país, sino el “control” sobre las fuerzas de seguridad por las fuerzas armadas y éstas a su vez sometidas al

¹⁷ Mensaje de Miguel Ángel Osorio Chong de 28 de enero de 2016 durante la inauguración de los trabajos de la VIII reunión plenaria de los Senadores del PRI y del PVEM, a la LXIII Legislatura.

Comando Norte del ejército norteamericano. Lo que corresponde con lo transcrito en los citados documentos.

Recupero finalmente en esta parte introductoria, un fragmento de Carlos Fazio publicado en La Jornada y titulado “Geopolítica y despojo”. Dice Fazio: “Hace veinte años, la mañana del 23 de octubre de 1995, el Jefe del Pentágono, William Perry, dijo ante la plana mayor del Ejército Mexicano que entre Estados Unidos y México existían fuertes lazos políticos y económicos, pero que faltaba un “tercer vínculo”, el militar. A partir de entonces, promovida por Washington, la sana distancia entre las fuerzas armadas de ambos países comenzó a acortarse...la finalidad de los gobiernos mexicanos bajo la supervisión de los Estados Unidos, ha sido la de desordenar, destruir, reconstruir, reordenar, todas nuestras estructuras constitucionales, legales, políticas, económicas y sociales, para favorecer al gran capital trasnacional por encima de los derechos humanos de las poblaciones y, en contra de los derechos territoriales de la nación mexicana a sus recursos naturales”¹⁸.

A) La reforma constitucional y legal en México en materia de Seguridad Nacional.

Diversos autores han demostrado que, desde los atentados contra las Torres Gemelas del **11 de septiembre de 2001**, cambió la Doctrina de Seguridad Nacional de Estados Unidos. La Doctrina original partía de una tesis donde la Seguridad es la “defensa frente a amenazas externas” -particularmente otros Estados Nacionales-pasó a la tesis de la Seguridad Nacional, incluyendo la defensa frente a “enemigos internos” –las nuevas amenazas-confundiéndose Seguridad Nacional, hacia el exterior, con Seguridad Interna. El primer paso, inadvertido ante la gravedad de los atentados de ese 11 de septiembre, fue la denominada “*Patriot Act*” (abreviación de *Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*) aprobada en menos de un mes, por 98 senadores -uno en contra- y 357 Representantes -66 en contra- en el Congreso de EU. Declarada por George Bush el 26 de octubre de 2001. El objetivo de esa ley fue ampliar la capacidad de control del Estado en para combatir el terrorismo, implicando aumentar la capacidad de las distintas agencias de seguridad estadounidenses al coordinarlas y dotarlas de mayores poderes de vigilancia contra los delitos de terrorismo; también promulgó nuevos delitos y endureció las penas por delitos de terrorismo.

Doce días después de la “*Patriot Act*”, el **8 de noviembre de 2001**, en la Cámara de Diputados del Congreso Mexicano, el Fracción del PRI presentó INICIATIVA de Reforma Constitucional, modificando fracción XXVIII del artículo 73 y la fracción VI del artículo 89 de la misma. Diversos elementos demuestran la influencia del 11 de septiembre y la *Patriot Act*, en esta Iniciativa para reformar la Constitución Mexicana. El primero es la “necesidad” de definir la Seguridad Nacional, al argumentar en su “Exposición de Motivos”, que:

“Desde principios de los años ochenta se han percibido importantes esfuerzos por desarrollar y esclarecer el concepto de seguridad nacional. Durante un largo periodo la noción de seguridad tuvo un uso secundario que derivó en un abandono teórico, lo que provocó que posteriormente fuera descartada por su imprecisión. En América Latina, como en otras partes del mundo, el fin de la guerra fría modificó y amplió de manera importante la discusión en torno a la seguridad nacional, que se ha venido alejando de las concepciones tradicionales que la anclaban a los aspectos estrictamente militares, para incorporarla a un horizonte más amplio dentro de la vida de un Estado. Para desarrollar la presente iniciativa hicimos un análisis dentro de lo que había ocurrido en nuestro país a lo largo de todo el

¹⁸ FAZIO, Carlos, “Geopolítica y despojo”, La Jornada, 26 de octubre de 2015.

siglo pasado, en materia de seguridad nacional y también un estudio comparativo de lo que se ha hecho en esta materia en diversos países del mundo. (...)”

Sin embargo, la Iniciativa hace escueto análisis de casos de países, centrándose en la definición de Seguridad Nacional asumiendo la de Estados Unidos, como lo dice su Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma, cuando dice:

*“**Para Estados Unidos** el concepto de seguridad nacional significaba la defensa nacional y de las relaciones exteriores, la cual estaba conformada por un sistema de seguridad llamado Consejo de Seguridad Nacional presidido por el director de la Agencia Central de Inteligencia, oficina creada desde el año de 1947 y esta situación cambió sustancialmente después de los ataques del pasado 11 de septiembre, los que evidenciaron que esta superpotencia del mundo no era inmune en su seguridad nacional. Como reacción a estos lamentables sucesos, Estados Unidos se vio forzado a realizar diversas reformas en materia de seguridad nacional para renovar urgentemente lo que llamaron las armas anticuadas con las que trabajaban las fuerzas de seguridad de ese país, ya que, según aseveran sus leyes en la materia, no guardaron ninguna relación con los avances de la tecnología, lo que supuso un enorme obstáculo para hacer frente a los hechos que ocurrieron en su territorio. Las acciones que implementaron incluyeron la creación en su gabinete de la Oficina de Seguridad Interna que ahora coordinará las labores de seguridad a nivel nacional, incluyendo los servicios de inteligencia del FBI y de la CIA, junto con los militares, los responsables de los servicios de emergencia y los gobiernos estatales y locales, la aprobación de una ley de visas para informantes, también de la Ley Sobre Seguridad Aérea, de la Ley Antiterrorista –Patriot Act-, que entre otras cosas permite mayores facultades de acción al servicio de inmigración y naturalización y elimina restricciones a los procedimientos de acceso a la información, escuchas telefónicas y órdenes de arresto, situaciones que al no haberse previsto con anticipación y por la celeridad con las que se aprobaron, fueron calificadas por muchos congresistas estadounidenses como atentatorias de las libertades civiles”.*

Partiendo de esta concepción, la iniciativa de reforma constitucional define las “nuevas amenazas” a la Seguridad Nacional, las definidas por Estados Unidos y comienza ahí la “confusión” intencional con Seguridad Pública:

“Delitos como el narcotráfico, el secuestro, el robo de vehículos, el tráfico de armas, entre otros, constituyen un grave atentado a la vida social y son delitos que hoy no conocen fronteras y que han cobrado tal incidencia en nuestro país y en muchos otros, que actualmente están mereciendo un tratamiento de seguridad nacional, en las estrategias desarrolladas por las instituciones de seguridad pública, lo que también ha propiciado que ambos conceptos sean confundidos y muchas veces equiparados. Pero si a la seguridad nacional la entendemos, como aquella que deberá preservar las condiciones de paz, libertad y justicia, en que se sustenta el orden jurídico constitucional, permitiendo el desarrollo soberano de un país, se deduce que ambos temas, el de la seguridad pública y el de la seguridad nacional, son distintos, pero están íntimamente relacionados, ya que la seguridad pública viene a ser un arista más de las que conforman el ámbito de competencia de la seguridad nacional. (...) Los movimientos sociales en Chiapas, Oaxaca y Guerrero, el crecimiento del narcotráfico, los incidentes sobre las intervenciones telefónicas, así como los recientes acontecimientos, que pusieron en evidencia la fragilidad de los sistemas de

seguridad nacional del país más poderoso del mundo, hacen urgente que nuestro país cuente con una sólida estructura jurídica en materia de seguridad nacional, que le permita corregir y hacer frente a situaciones que pongan en peligro las condiciones de paz, libertad y justicia en que se sustenta el orden jurídico constitucional, así como su sano desarrollo democrático y soberano. La ausencia de un concepto definido y de una adecuada y suficiente legislación y de un marco normativo en esta materia amplia, abre la posibilidad de que se presente un alto grado de riesgo y un alto grado de discrecionalidad, en la estrategia de la defensa de la seguridad nacional y en la toma de las decisiones derivadas de esta situación, las que de no cuidarse, podrían incurrir en violaciones flagrantes a las garantías individuales y a los derechos humanos. Es precisamente en este tema, en el de la seguridad nacional, en el que no debemos permitir y nunca debe ocurrir, que vele por la seguridad del régimen en turno y proteger a intereses particulares vinculados solamente al poder, debemos evitar caer en la confusión, entre el interés nacional y el interés de grupos, que puede pervertir la función de los organismos encargados de identificar los riesgos que afectan a la seguridad de nuestra nación.”

La Exposición de Motivos de la Iniciativa de reforma constitucional, continúa en la mezcla de las tres seguridades, al incluir el concepto de Seguridad Interior, que sí bien estuvo siempre en el constitucionalismo mexicano, no tenía ese sentido. La Iniciativa de reforma constitucional propone:

“El artículo 89 constitucional, referente a las facultades del Presidente de la República, la fracción VI le otorga la facultad de disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente..., para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación. Pero como se deriva de los conceptos vertidos en esta exposición de motivos, la visión contemporánea de la seguridad nacional se refiere a aspectos más amplios que sólo el ámbito militar. Abarca la protección de los elementos constitutivos del Estado: Gobierno, territorio y población frente a las agresiones externas o internas que lesionan o ponen en peligro la soberanía y la estabilidad o el desarrollo armónico de las instituciones sociales y políticas. La seguridad nacional ahora se integra de una visión amplia y consistente, que se basa en la democracia y en la estabilidad, en la convivencia pacífica y en la concordancia social, incluyendo también un modelo económico que ofrezca un sistema productivo que promueva el desarrollo sostenido. No obstante que el Ejecutivo Federal deriva sus facultades en esta materia a través de los artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de los del Reglamento de la Secretaría de Gobernación a los que se hizo referencia, consideramos necesario incluir dentro de las facultades y obligaciones del Presidente de la República, la facultad de preservar la seguridad nacional, lo que vendría a fortalecer y dar fundamento constitucional a las funciones que en la materia realizan las dependencias del Ejecutivo. Como hemos explicado, los conceptos que abarca la seguridad nacional como seguridad económica y financiera, seguridad ecológica y ambiental, seguridad alimentaria, terrorismo internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva, el narcotráfico, el crimen organizado y la contrainteligencia, implican una enorme responsabilidad en la que todos los mexicanos debemos ser copartícipes. Como han demostrado claramente los acontecimientos internacionales ni la integridad territorial ni la paz social están garantizadas permanentemente, ya que en cualquier momento pueden verse vulneradas por situaciones internas o externas, por lo que trabajar ahora en el fortalecimiento del fundamento y marco jurídicos de la seguridad nacional, es avanzar en la reducción de los riesgos que implica el afrontar situaciones y actividades que pueden afectar a los intereses de nuestra nación. (...) Otorgar facultades en materia de seguridad nacional a nivel

constitucional a los poderes Legislativo y Ejecutivo,... establecer a rango constitucional el tema de la seguridad nacional...: la primera... que el Ejecutivo tenga atribuciones para preservar la seguridad nacional que hasta el día de hoy en el artículo 89 de la Constitución y en otros ordenamientos no vemos. Asimismo reformar el artículo 73 para que este Congreso tenga facultades de legislar en la materia.”

El Proyecto de Decreto de Reforma Constitucional quedó así:

“Artículo primero. *Se reforma la fracción XXVIII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:*

“Artículo 73...

XXVIII. Para legislar en materia de seguridad nacional.”

Artículo segundo. *Se reforma la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:*

“Artículo 89...

VI. Preservar la seguridad nacional y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”.

ARTICULO TRANSITORIO. Único. *El presente decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.”*

Mientras se procesaba esta Iniciativa de Reforma constitucional en Cámara de Diputados, donde quedó “atorada” 13 meses, en Estados Unidos avanzó la Doctrina Bush de Seguridad Nacional, con la “ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL” de Estados Unidos, elaborada entre septiembre y diciembre de 2002, con un entreacto –el 25 de noviembre de mismo año- donde el Congreso de ese país aprobó la HOME LAND SECURITY LAND ACT.

Ya promulgados esos dos nuevos instrumentos de la Seguridad Nacional de Estados Unidos, el **13 de diciembre de 2002**, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el Dictamen de la Iniciativa de Reforma Constitucional, en lo general y en lo particular, por 426 votos en pro, 0 en contra y 6 abstenciones. Fue turnado a la Cámara de Senadores para su revisión, el **14 de diciembre de 2002**, donde fue recibido y turnado Comisiones el mismo día. Ahí, cuatro meses después, el **29 de abril de 2003**, el Pleno del Senado aprobó el **Dictamen** de Comisiones con *Proyecto de Decreto*, por 92 votos en pro, 0 en contra y 0 abstenciones.

Un día antes de esa aprobación, el **28 de octubre de 2003**, fueron introducidas en todo el continente las “nuevas amenazas” de la Seguridad Nacional de Estados Unidos, a través de la Plenaria de la “Conferencia Especial sobre Seguridad” de la OEA, realizada en México entre el 27 y el 28 de abril, al aprobar la “DECLARACIÓN SOBRE SEGURIDAD EN LA AMÉRICAS”, en donde los Estados Americanos se comprometen a “*promover y fortalecer la seguridad en el hemisferio*”. En la sección III de dicha Declaración, “Compromisos y Acciones de Cooperación”, párrafo 42, los Estados Americanos:

“reafirman el compromiso de revitalizar y fortalecer los órganos, instituciones y mecanismos del sistema interamericano relacionados con los diversos aspectos de la

seguridad en el Hemisferio, para de lograr una mayor coordinación y cooperación entre ellos, en el ámbito de sus competencias, a fin de mejorar la capacidad de los Estados americanos para enfrentar las amenazas tradicionales, así como las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio”.

Esto sin soslayar que en el párrafo 50 de la misma Declaración enfatiza que: *“los compromisos adoptados por nuestros Jefes de Estado y de Gobierno mediante el proceso de Cumbres de las Américas ofrecen un marco para promover la cooperación en asuntos relacionados con la seguridad hemisférica”.* A esta integración Seguridad Hemisféricas –es decir de Estados Unidos-, se comprometió el Ejecutivo mexicano en nombre del Estado mexicano. Lo cual concluyó la relación a las “nuevas amenazas” definidas por la Nueva Doctrina de Seguridad estadounidense, que la Declaración de la OEA reconoce como propia, y hace listado de las mismas en los incisos L y M:

L) Los Estados del Hemisferio reconocen diferentes perspectivas sobre las amenazas y prioridades a su seguridad. La arquitectura de seguridad en nuestro Hemisferio deberá ser flexible y contemplar las particularidades de cada subregión y de cada Estado.

M) La seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa:

- a. el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;
- b. la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;
- c. los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente; la trata de personas;
- d. los ataques a la seguridad cibernética;
- e. la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y
- f. la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

Dos días después de la Declaratoria de la OEA, el **30 de octubre de 2003**, -tres días de la aprobación de la Reforma Constitucional-, la Fracción Parlamentaria del PRI del Senado presentó la Iniciativa con Proyecto de LEY DE SEGURIDAD NACIONAL, que completaba la Reforma Constitucional. Mientras se procesaba, La Cámara de Diputados aprobó, en votación económica, el Decreto de Declaratoria de la Reforma Constitucional, el **18 de marzo de 2004**, con el cómputo de **20 votos aprobatorios** de los Congresos de: Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas. **Aprobada** la declaratoria en votación económica. Fue turnado al Ejecutivo Federal, quien ordenó su publicación en el Diario Oficial el **5 abril de 2004**.

Casi seis meses después de presentada la Iniciativa de “Ley de Seguridad Nacional”, el **15 de abril de 2004**, el Pleno del Senado aprobó el Dictamen correspondiente y lo turnó a Cámara de Diputados para su “revisión”. Ahí, fue recibida la Minuta, cinco días después, el **20 de abril**, y la turnó de inmediato a Comisiones. El Dictamen respectivo fue aprobado en Comisiones, el 7 de diciembre de ese año, en Comisiones. Fue presentado y aprobado en el Pleno, dos días después –el día 9- y devuelto al Senado como Cámara de Origen, donde se recibió la Minuta el día 14, cuyo **Dictamen** fue aprobado en comisiones, y por el Pleno -aprobó con modificaciones- y turnado al Ejecutivo, para su publicación el 31 de **enero de 2005**.

Este proceso legislativo no fue aislado sino que fue acompañado paralelamente por diversos instrumentos y mecanismos de “cooperación” en materia de seguridad a nivel regional que a continuación se exponen.

III) LA INTEGRACIÓN SECURITARIA DE MÉXICO A AMÉRICA DEL NORTE.

Como se ha señalado, la doctrina de seguridad estadounidense tuvo un redefinición en 2001. Desde luego, la región de América del Norte ha sido la principal receptora de los principios de la Doctrina de Seguridad de los Estados Unidos. Ello se ha instrumentado a partir de mecanismos trinacionales y binacionales que buscan la “coordinación y la cooperación” entre México, Estados Unidos y Canadá, y entre Estados Unidos y México. A ellos nos referiremos en este apartado.

A) El Comando Norte

El 1º de octubre de 2002 se creó el Comando de América del Norte (*NORTHCOM*) bajo la dirección el Departamento de la Defensa y, unos meses después, el 1º de marzo de 2003, se creó el Departamento de Seguridad Interior (*Department of Homeland Security*), que reunifica varias agencias encargadas de la Seguridad de Estados Unidos. Al mismo tiempo, y como ya se ha referido, el Congreso de Estados Unidos emitió, el 26 de octubre de 2001, la llamada “Ley Patriota”, que como vimos, expandió las competencias de vigilancia del gobierno estadounidense dentro y fuera del territorio.

Resulta claro que si México es de suma importancia como puente con América Latina para la integración económica y comercial, también lo es para la integración militar hemisférica, como lo ha planteado el secretario de Defensa estadounidense, William Perry, y diversos analistas militares. Por ejemplo, el Coronel Dzedzic plantea que: “Desde una perspectiva geopolítica, nuestra capacidad para desempeñar un papel preponderante en el escenario global resultaría muy afectada si surgieran disturbios graves al otro lado de nuestra frontera sur y nuestra actual estrategia militar quedaría poco menos que trunca. Sin embargo, igualmente importantes son los resultados positivos que produciría una relación geopolítica estrecha entre Estados Unidos y México. No sólo facilitaría en gran medida la labor de abordar los asuntos mutuos de seguridad a lo largo de la frontera, sino que se lograrían grandes avances en la formación de un régimen cooperativo de seguridad a lo largo del Hemisferio Occidental”¹⁹.

“(…) el avance del concepto de seguridad nacional ha sido importante y a costa del concepto de soberanía, y este avance ha ido integrando a México a los intereses geopolíticos y de seguridad nacional estadounidenses. Actualmente, nuestro país se encuentra englobado materialmente dentro de los intereses geoestratégicos estadounidenses y la perspectiva oficial de seguridad nacional mexicana se ha ido asimilando, desde una perspectiva

¹⁹ SANDOVAL PALACIOS, Juan Manuel, “Militarización, Seguridad Pública en México”, *op.cit.* pp. 210-211.

pragmática, a la Doctrina de Seguridad Nacional de la Unión Americana. Y es que en el afán militarista hegemónico de Estados Unidos, la estrategia del Pentágono para nuestro continente implica, en aparente contradicción, la “desmilitarización” de los ejércitos del mismo y su subordinación a las Fuerzas Armadas estadounidenses. En esta nueva perspectiva, nuestros ejércitos, “desmilitarizados”, cumplirán funciones policíacas y de seguridad pública (principalmente en la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada) y de fuerzas de ocupación en sus propios territorios nacionales para contener a los movimientos sociales e insurgentes. Y de este modo, dichas fuerzas apoyarán también la consolidación de las economías de libre mercado y de democracias de “baja intensidad”, acorde a los intereses estadounidenses”²⁰.

El Comando Norte fue impulsado por la anteriormente mencionada Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en donde los Estados de las Américas emitieron la “Declaración sobre Seguridad en las Américas”, y cuyo compromiso versó en “promover y fortalecer la seguridad en el hemisferio”.

El impacto del Comando Norte para el sometimiento de las Fuerzas Armadas Mexicanas a los intereses estadounidenses bajo la premisa de la “cooperación”, queda de manifiesto cuando el 17 de mayo de 2016, el Secretario de Defensa de Estados Unidos, Ashton Carter, resaltó que “México se ha convertido en un exportador global de seguridad, en este Continente y más allá de él”. Reconoció que México “continúe asegurando que los valores comunes sean la base de los esfuerzos de seguridad en todo en el hemisferio y alrededor del mundo”. Según la prensa, al dirigirse a los Secretarios mexicanos, Salvador Cienfuegos y Vidal Soberón, dijo: “a nuestros socios mexicanos por su determinación para ampliar nuestra asociación para la defensa continental”. Esto lo dijo en la Ceremonia de entrega del Mando del Comando Norte, donde hubo una reunión previa Cienfuegos y Soberón con Carter, donde reafirmaron los lazos de amistad entre ambas fuerzas armadas, “los cuales se verán reflejados en la relación bilateral de seguridad y defensa”.

B) Las Cumbres de Líderes de América del Norte

Desde 2005, México, Estados Unidos y Canadá reforzaron sus contactos políticos y la cooperación económica al establecer la Cumbre de Líderes de América del Norte (CLAN).

Entre los temas que se han discutido se encuentran la integración y la cooperación para la seguridad y “prosperidad” de los tres países.

Hasta el momento, se han llevado a cabo siete Cumbres de Líderes, siendo la más reciente la celebrada en Toluca, México, el 19 de febrero de 2014. En la Declaración Conjunta de esta última reunión, los ejecutivos de los tres países señalaron en materia de “Seguridad Ciudadana y Temas Globales” que:

Reafirmamos nuestro compromiso con los principios de responsabilidad compartida, confianza mutua y respeto, en apoyo a nuestras prioridades nacionales, al enfrentar juntos los retos que representan la delincuencia organizada transnacional y otras amenazas a la seguridad de nuestros ciudadanos. Como vecinos cada vez más integrados, reconocemos la

²⁰ Ibid. p. 214.

*necesidad de colaborar de una manera más efectiva ante amenazas globales, tales como el terrorismo internacional, y para proteger la infraestructura crítica que compartimos*²¹.

*El intercambio efectivo de información y la coordinación entre las autoridades de procuración de justicia continuará siendo esencial. Continuaremos coordinando y buscando nuevas áreas de cooperación para hacer frente al tráfico de drogas, el tráfico de armas y otros tipos de comercio ilícito, en apego a nuestras leyes y constituciones. A fin de hacer frente de manera más efectiva al lavado de dinero y los flujos financieros ilícitos, al tiempo que garantizamos la interconexión eficiente de nuestros sistemas, nuestras autoridades ampliarán su diálogo sobre la regulación y supervisión del sector financiero. Nuestros gobiernos comparten un compromiso para combatir la trata de personas en todas sus modalidades y trabajarán para mejorar los servicios que brindan a las víctimas de este delito*²².

Estas Cumbres que han sido al más alto nivel, confirman la voluntad de los poderes ejecutivos de los tres países para llevar a cabo una integración regional que consolide una lógica securitaria única, la estadounidense, cuyo peso político y económico se impone a sus vecinos.

C) La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN, 2005-2009)

En el marco de la Primera Reunión Cumbre de los Líderes de América del Norte de 2005, el 23 de marzo, los mismos gobiernos de México, de Estados Unidos y de Canadá dan otro paso en la mencionada integración-homologación securitaria. Los tres países acuerdan suscribir y crear la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN, la cual funcionó de 2005 a 2009)²³.

²¹Declaración Conjunta, Cumbre de Líderes de América del Norte, Toluca, Estado de México, México, 19 de febrero de 2014, consultado el 2 de febrero de 2017 en: <https://mex-can.sre.gob.mx/images/docs/DECLARACION-CONJUNTA-Toluca-2014.pdf>

²²Declaración Conjunta, Cumbre de Líderes de América del Norte, Toluca, Estado de México, México, 19 de febrero de 2014, *op.cit.*

²³ “(...) ASPAN es un tratado por la naturaleza de su contenido, ya que compromete internacionalmente a toda la Nación con otras naciones, independientemente de la denominación se le dé al Acuerdo o Alianza. Ya que a través de ella, el Ejecutivo se compromete a hacer los cambios internos necesarios para lograr las finalidades establecidas en la región, es decir, principios comunes, regulaciones y estándares comunes, armonización, creación u homologación de regulaciones y estándares, así como intercambio de información y cooperación en diversos sectores. Esto incluye materias que por función y competencia están expresamente conferidas al Congreso federal. Aunque por procedimiento se trate de argumentar que ASPAN no es un tratado, porque no es aprobado por el Senado o porque simplemente no cumple con el procedimiento establecido en el 133 constitucional para celebrar un tratado. Lo cierto es que, lo que constituye la naturaleza de un tratado es el contenido que aborda más allá del procedimiento interno establecido; por lo que si aborda un contenido que compromete internacionalmente y crea consecuencias tal cual es la finalidad de un tratado, sin el proceso interno establecido para un tratado, entonces estamos frente a un acto inconstitucional e ilegal, puesto que mediante un acto unilateral se compromete internacionalmente a una Nación. Y no al revés, que no sea un tratado porque simplemente no sigue el procedimiento. Que aunque en estricto sentido es así, la falta del cumplimiento del requisito procedimental no disminuye la finalidad, calidad y efecto del Acuerdo internacional, que es crear consecuencias ya sean de derecho o no. Ahora bien considerando como verdadera la hipótesis de la existencia del concepto de declaración política no vinculante, tenemos que primero, no entra dentro del concepto procedimental de tratado que establece el artículo 133 constitucional, y segundo, a la luz de la otra oferta que nos queda en la Ley de Celebración de Tratados como “acuerdos interinstitucionales...independientemente de su denominación”, estaríamos en presencia de la equiparación de las declaraciones políticas no vinculantes como acuerdos interinstitucionales. Sin embargo, el tenor de este razonamiento, implicaría que dichos acuerdos se convertirían en vinculantes, lo cual carece de todo sentido teniendo en cuenta la naturaleza que se le pretende dar a las declaraciones políticas no vinculantes.

Esta iniciativa buscó reafirmar la preeminencia estadounidense sobre sus socios mexicano y canadiense bajo la premisa de “la construcción de un enfoque común en materia de seguridad a fin de proteger y enfrentar a las nuevas amenazas”. El ingrediente de la prosperidad no se refería a un desarrollo socio-económico tradicional en donde los ciudadanos participaran de la riqueza generada, sino de la seguridad para las inversiones en infraestructura y en capital de las élites económicas norteamericanas de las tres naciones.

D) La Iniciativa Mérida

Otra de las acciones en esta lógica de prevalencia estadounidense sobre el control securitario regional ha sido la denominada Iniciativa Mérida. Ésta ha consistido, *a priori*, en el otorgamiento de “ayuda” para labores de inteligencia, y de “apoyo” para el funcionamiento de las agencias de seguridad en México.

Una iniciativa que no llegó al congreso mexicano para su discusión y eventual aprobación. Esto en detrimento de la representación ciudadana y del control y desequilibrio entre los poderes a nivel interno.

En este contexto, Estados Unidos aprueba y promueve el involucramiento del Ejército mexicano en tareas de seguridad doméstica mediante la Iniciativa Mérida, que es la continuación del proceso de integración en un marco securitario, impulsado durante el gobierno de George Bush Jr. en la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN). Además, el gobierno de Barack Obama, promueve y justifica la militarización a través de las Cumbres de Presidentes de América del Norte. Simultáneamente, la militarización de la agenda de seguridad balcaniza el territorio mexicano, bajo los poderes fácticos del crimen organizado, lo que provoca el incremento de espacios ingobernables, lo que algunos caracterizan como el Estado Fallido²⁴.

Esta influencia y respuesta estadounidenses a las nuevas amenazas han tenido otras materializaciones importantes en nuestro país. Sin duda, la más representativa ha sido la llamada “Guerra contra las Drogas” iniciada durante el sexenio del entonces Presidente Felipe Calderón quien decidió utilizar al Ejército mexicano para combatir el narcotráfico, “una de las nuevas amenazas” a la seguridad nacional, cuando en realidad es un problema de seguridad pública. Ello bajo la influencia de la Doctrina de

Además, si consideramos a la Alianza como un acuerdo interinstitucional, estaríamos en presencia de un acuerdo que establecería compromisos más allá de la competencia para los que fue creado. Es decir, a las últimas administraciones ejecutivas les ha sido ocurrente adoptar un concepto fáctico y no de derecho. De tal manera que crearon compromisos internacionales por escrito a través de una decisión unilateral que denominaron como declaraciones políticas no vinculantes, que no sólo distan del marco jurídico ofrecido por las leyes mexicanas, sino que además comprometen a una administración y a una nación a realizar cambios internos para alinearse a los principios comunes establecidos en la región, a través de creación, armonización u homologación de regulaciones. Tal como lo ejemplifico más adelante en el caso de la Agenda de Energía y la propuesta de reforma energética. Por lo que podemos decir (...) que el ASPAN, no sólo es inconstitucional e ilegal, sino que además atenta contra todo sentido de certeza jurídica en el derecho interno, así como en el derecho internacional”. ARELY ORDUÑA, Amada María, “ASPAN, ¿Tratado, acuerdo ejecutivo o qué es?”, IUS Revista Jurídica, Universidad Latina de América, consultado el 6 de enero de 2017 en: <http://www.unla.mx/iusunla31/reflexion/ASPAN,%20Tratado,%20acuerdo%20ejecutivo%20o%20que%20es.htm>

²⁴ PRECIADO CORONADO, Jaime, FLORIDO ALEJO, Ángel, “La militarización de las relaciones México-Estados Unidos; espacios ingobernables y ¿Estado Fallido?”, op.cit.

Seguridad Nacional de Estados Unidos que privilegia la militarización y no un enfoque holístico de desarrollo para resolver los problemas de inseguridad²⁵.

El resultado de esta guerra fue de más de 121 mil²⁶ muertes violentas (INEGI) en ese sexenio, además de múltiples violaciones de derechos humanos. En el actual sexenio²⁷ (2012-2018) se ha continuado con la utilización del Ejército y la Marina Armada de México para el mismo fin y para cumplir tareas de seguridad pública bajo el argumento de que muchas policías, sobre todo municipales y/o estatales, no tienen la capacidad institucional, operativa, humana o técnica para hacer frente a los nuevos retos que presentan los narcotraficantes y el crimen organizado en sus expresiones más sofisticadas.

A lo anterior se suman las voces que señalan que muchas de estas policías se encuentran corrompidas e incluso son atemorizadas fácilmente por el mismo crimen organizado, lo que las vuelve vulnerables e incapaces de enfrentar dicho fenómeno. Sin embargo, este argumento *per se* no explica o justifica la creciente militarización de la seguridad.

La militarización del territorio nacional no se ha visto reflejada necesariamente un descenso de los delitos y del crimen organizado, y sí en cambio ha resultado en una serie de violaciones de los derechos humanos de la ciudadanía.

En su análisis sobre la coyuntura crítica por la que atraviesa la gobernabilidad en México, Miguel Pickard (2008) señala los riesgos que existen en las relaciones México EE UU²⁸:

- Primero: la violencia podría "rebasar" la frontera e "invadir" EEUU lo cual implicaría profundizar el carácter intervencionista de la Iniciativa Mérida.
- Segundo: la desbordada violencia podría desestabilizar al gobierno mexicano y poner en riesgo la viabilidad de sus instituciones, particularmente las de seguridad, lo cual significaría un riesgo para la seguridad nacional de EEUU (...).

Esto se hace evidente a la hora de observar la dimensión espacial de los fenómenos relacionados con la violencia, sobre todo aquellos asociados a la lucha interna que libra la delincuencia organizada por el control de las drogas. Esto implica el control de las rutas tanto de la cocaína, la mariguana y las metanfetaminas, así como la efedrina. El control de territorio por parte de estos grupos, se vuelve

²⁵ Sin duda no es la primera vez que el Ejército mexicano ha participado en tareas de seguridad. Por ejemplo, en 1994, con el levantamiento del EZLN en Chiapas, los militares mexicanos tuvieron una participación en tareas de "vigilancia" y restablecimiento del orden.

²⁶ Revista Proceso, Más de 121 mil muertos, el saldo de la narco guerra de Calderón: INEGI, 30 de julio de 2013, consultado el 29 de diciembre de 2016 en: <http://www.proceso.com.mx/348816/mas-de-121-mil-muertos-el-saldo-de-la-narcoguerra-de-calderon-inegi>

²⁷ "Calderón registró en su gobierno 122 mil 462 asesinatos; Enrique Peña Nieto lleva 63 mil 835 (en tres años 2013, 2014 y 2015)", Pulso, En 10 años 186 mil muertos por la guerra contra el narco, 5 de diciembre de 2016, consultado el 29 de diciembre de 2016 en: <http://pulsoslp.com.mx/2016/12/05/en-10-anos-186-mil-muertos-por-la-guerra-contra-el-narco/>

²⁸ PRECIADO CORONADO, Jaime, FLORIDO ALEJO, Ángel, "La militarización de las relaciones México-Estados Unidos; espacios ingobernables y ¿Estado Fallido?", *op.cit.*

estratégico para sus operaciones, sobre todo el control que puedan tener con el espacio cercano a la frontera con Estados Unidos²⁹.

La conclusión que se desprende es que la asimilación de la nueva Doctrina de Seguridad de Estados Unidos en el sistema jurídico mexicano, particularmente en la Ley de Seguridad Nacional, introdujo el narcotráfico como un problema de seguridad nacional cuando en realidad ha sido teórica, constitucional e históricamente un problema de seguridad pública en general.

Dicha confusión permitió que, a través de mecanismos regionales y bilaterales (Comando Norte, ASPAN y, desde luego, la Iniciativa Mérida), el entonces Presidente Calderón “declarara” una guerra al narcotráfico como si fuera un enemigo interno de la seguridad nacional. En los hechos, el ejército, de manera inconstitucional, se encuentra en las calles realizando labores de seguridad pública.

Por tanto, y derivado de lo anterior, es pertinente que se delimite con claridad las diferencias conceptuales y operativas entre seguridad nacional, seguridad pública y, ahora, seguridad interior.

IV) SEGURIDAD NACIONAL, INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA.

La seguridad como concepto general ha tenido un desarrollo teórico y doctrinario añejo y se ha manifestado con particular fuerza durante el desarrollo de los Estados-Nación. Esta misma seguridad fue diversificándose hasta crear por lo menos tres vertientes, a saber, la seguridad nacional, la seguridad interior y la seguridad pública. Sin embargo, dichas vertientes parecen entrelazarse cada vez más, generando que la división de poderes, facultades y competencias de los órganos estatales se dirijan hacia una mayor centralización.

El tema de la seguridad nacional vinculado con el de seguridad interior, cabe insistir, ha tomado relevancia a partir de los ataques terroristas de septiembre de 2001 en Estados Unidos.

Las preocupaciones estadounidenses por defenderse y combatir este fenómeno terrorista, aunado a la Doctrina de Seguridad Nacional generada por los círculos militares de ese país, impactado a países latinoamericanos, por ejemplo Colombia y México.

Pero, ¿qué es seguridad nacional y seguridad interior, y cómo se están entrelazando actualmente?

A) Seguridad Nacional

En la teoría de las relaciones internacionales, “El concepto de “seguridad nacional” se ubica en la corriente “realista”, desarrollada por Thomas Hobbes y Carl Schmidt y, de manera particular, por Hans Morgenthau. Entre los principios del realismo político, Morgenthau (1989) señala que los Estados se encuentran en una lucha constante por el poder, donde la política exterior tiene la finalidad inmediata de mantener, aumentar o demostrar el poder de uno frente a otro; además, que la lucha por el poder implica también la lucha por la supervivencia, por lo que la diplomacia, la defensa militar y las alianzas

²⁹ *Ibid.*

buscan garantizar el poder y la supervivencia del Estado frente a las amenazas del exterior” (Buzan 2010)³⁰.

Desde la propuesta del modelo realista, la seguridad nacional se refiere a la identificación y enfrentamiento de los enemigos del Estado, pero también ha fungido como argumento para el ejercicio del poder de manera autoritaria y en contra de los derechos humanos, cuando ha carecido de controles políticos³¹.

El concepto tradicional de seguridad nacional empleaba la dicotomía expuesta por Carl Schmitt de "amigo/enemigo", donde existía una claridad sobre la identidad de los enemigos, determinada por las fronteras de los Estados (Saint Pierre 2012)³².

En la actualidad, “(...) la seguridad Nacional, se define –de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU)- como la situación en la que un Estado se considera resguardado contra agresiones militares, presiones políticas o coerciones económicas significativas, obteniendo con ello libertad de acción para proseguir con su propio desarrollo y progreso³³; Dicho en otras palabras, es aquella que tiene por objeto la preservación de los intereses vitales de la Nación, es decir, aquellos que se encuentran consagrados en la Constitución o Ley Suprema³⁴.

Sin embargo, y como se ha mencionado con antelación, “A partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 se replantea el concepto tradicional de seguridad nacional, para modificar de manera sustancial las políticas públicas en la materia. La modificación en el significado ha buscado incorporar amenazas a la seguridad, y pensar que no se ubican sólo en el exterior sino también dentro del Estado, lo que obliga a relacionar e integrar a la seguridad nacional y a la pública (...)”³⁵.

De acuerdo con el enfoque neorrealista, después de los atentados terroristas, Estados Unidos solo contaba con sus propias capacidades para garantizar su supervivencia y seguridad. En un entorno anárquico que vulneró sus esquemas de defensa al momento en que su territorio fue atacado, la opción que tenía era actuar de manera soberana y racional para implementar las acciones que considerara más convenientes en términos de su interés nacional. Con estos acontecimientos, el gobierno de George W. Bush hijo pudo implementar las medidas necesarias para proteger los intereses de sus élites al interior y hacia el exterior, logrando – a través de la guerra – cambiar el *status quo* del sistema internacional con

³⁰ MONTERO BAGATELLA, Juan Carlos, “El concepto de seguridad en el nuevo paradigma de la normatividad mexicana”, *Revista Región y Sociedad*, vol.25, no.58, Hermosillo sep./dic. 2013, el Colegio de Sonora, 2013, p. 206-207, consultado el 5 de enero de 2017 en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252013000300007

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ ONU, Informe del Secretario General, *Concepts of Security*, New York, 1986, p. 2.

³⁴ MOLOEZNIK, Marcos Pablo, “Presente y Futuro de las Fuerzas Armadas (Reflexiones sobre Política de Defensa e Instrumento Militar en el Hemisferio)”, en MEDINA NUÑEZ, Ignacio (Coordinador), *América Latina: Integración, Democracia y Desarrollo, Colección Insumos Latinoamericanos*, Libros en Red, 2004, p. 192.

³⁵ MONTERO BAGATELLA, Juan Carlos, “El concepto de seguridad en el nuevo paradigma de la normatividad mexicana”, op.cit., p. 208.

el que no estaba conforme, pues – de acuerdo con la visión neoconservadora – el papel que Estados Unidos tenía que jugar en dicho ámbito era el de única superpotencia³⁶.

La presión creciente por parte de los Estados Unidos a diferentes países latinoamericanos para crear una zona de influencia y de control en materia de seguridad, particularmente en América del Norte, bajo las premisas del combate al terrorismo, al crimen organizado, a los grupos de narcotraficantes, e incluso del control de recursos energéticos, así como de la migración latinoamericana, es una realidad que va en ese sentido y que se ha venido construyendo progresiva pero contundentemente.

Es un hecho que dichas premisas han propiciado en México que los conceptos de seguridad nacional y de seguridad interior se entrelacen, con ello, se genere una deriva hacia un Estado militar-policíaco.

B) Seguridad Interior

En relación al concepto de seguridad interior, es oportuno conocer las definiciones que algunos países latinoamericanos, han establecido al respecto en sus leyes.

En el artículo 2 de la Ley de Seguridad Interior de Argentina de 1992, “Se define como seguridad interior a la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías, y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional”³⁷.

En Guatemala, el artículo 19 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto N° 18-2008 - 15/04/2008, expresa que: “El ámbito de la seguridad interior enfrenta de manera preventiva y directa el conjunto de riesgos y amenazas provenientes del crimen organizado, delincuencia común, en defensa del Estado democrático de derecho. Actúa bajo la responsabilidad del Presidente por conducto del Ministerio de Gobernación”³⁸.

En Paraguay, el artículo 37 de la Ley de Defensa Nacional y de Seguridad Interna de 1999 manifiesta que “Se entenderá por seguridad interna la situación de hecho en la cual el orden público está resguardado, así como la vida, la libertad y los derechos de las personas y entidades y sus bienes, en un marco de plena vigencia de las instituciones establecidas en la Constitución Nacional”³⁹.

En Brasil, el Decreto número 5.484 de 2005 relativo a la Política de Defensa Nacional señala: La seguridad, en líneas generales, es una condición que permite al país la preservación de la soberanía y la integridad territorial, la realización de sus intereses nacionales, libre de presiones y amenazas de

³⁶ MOLOEZHNIK, Marcos Pablo, SOLÍS MINOR, Patricia, “Reflexiones sobre la política exterior mexicana en el marco de la globalización y la posguerra fría”, *Anuario Latinoamericano, Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, Vol. 2, 2015, p. 173.

³⁷ Ley de Seguridad Interior, consultado el 5 de enero de 2017 en: <http://www.icla.up.ac.za/images/un/use-of-force/latin-america-caribbean/Argentina/Internal%20Security%20Act.pdf>

³⁸ Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, consultado el 5 de enero de 2017 en: http://www.mindef.mil.gt/leyes_reglamentos/leyes_y_reglamentos/ley_marco_d018-2008.pdf

³⁹ Ley de Defensa Nacional y de Seguridad Interna, consultado el 5 de enero de 2017 en: <http://www.resdal.org/Archivo/paraguay-seg-y-def.htm>

cualquier naturaleza, y la garantía a los ciudadanos del ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales⁴⁰.

Como se puede observar, diversas Constituciones han establecido el concepto de seguridad interior, definiéndolo de acuerdo a sus circunstancias y necesidades particulares. Sin embargo, el nuevo fundamento teórico-filosófico se ha generado, fortalecido y ampliado en los Estados Unidos, como lo hemos analizado. “(...) el término de seguridad interior se deriva directamente de *Homeland Security*, desarrollado en Estados Unidos después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. En particular, a diferencia del concepto de seguridad nacional, los riesgos y amenazas ya no sólo se refieren a la competencia con otros Estados (...)”⁴¹.

En esta tesitura, “La seguridad interior requiere de la colaboración de los estados con el gobierno federal; en primer lugar, para que éste los asesore en la identificación y protección de su infraestructura estratégica, así como para la reacción adecuada en caso de ser necesaria. En segundo lugar, para garantizar un flujo de información entre las dependencias gubernamentales, para identificar de manera apropiada los riesgos y amenazas en el territorio, labor primordial de los gobiernos locales y estatales, para neutralizar a los actores que pudieran representar un peligro. Y, en tercero, para apoyar a los estados en el diseño de un plan de seguridad interior, que les permita proteger su infraestructura y a su población, y así reconocer su responsabilidad en la tarea, y fomentar mecanismos para incluir la participación ciudadana”⁴².

Esto, sin embargo, se ha ido entrelazando, de manera que no solo la seguridad interior está siendo asumida y desdibujada por el peso e importancia crecientes de la seguridad nacional, sino también la seguridad pública ha sido subordinada a ésta última, diluyendo competencias locales y municipales en el marco del pacto federal en el caso de México.

Ello se ha materializado, como se ha referido, por medio de la militarización de la seguridad pública, y también a través de iniciativas legislativas⁴³ en materia de seguridad interior para nuestro país.

C) Seguridad Pública

La seguridad pública está asociada a la función gubernamental, relacionada con el control de la sociedad dentro del Estado. Desde la visión liberal, la seguridad nacional se entendía como la defensa del Estado, a través de la diplomacia y la acción militar, y la pública como la acción del gobierno para lograr el

⁴⁰ Decreto número 5.484 de 2005 relativo a la Política de Defensa Nacional, consultado el 5 de enero de 2017 en: <http://www.resdal.org/Archivo/brasil-politica-defensa.htm>

⁴¹ MONTERO BAGATELLA, Juan Carlos, “El concepto de seguridad en el nuevo paradigma de la normatividad mexicana”, *op.cit.* pp. 211-212.

⁴² MONTERO BAGATELLA, Juan Carlos, “El concepto de seguridad en el nuevo paradigma de la normatividad mexicana”, *op.cit.* pp. 211-212.

⁴³ El senador Roberto Gil Zuarth presentó el 27 de septiembre de 2016, en el Senado de la República, una iniciativa para expedir la Ley de Seguridad Interior; asimismo, el 27 de octubre de 2016, los diputados César Camacho Quiroz y Martha Tamayo Morales presentaron otra iniciativa, ante la Cámara de Diputados, para crear una Ley de Seguridad Interior. Por su parte, el diputado Manuel Espino presentó, el 5 de enero de 2017, una iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones contenidas en la Ley de Seguridad Nacional.

control de la sociedad, mediante instituciones como la policía, los sistemas penales, penitenciarios y los manicomios (Melossi y Pavarini 1980; Foucault 2010)⁴⁴.

Las definiciones actuales de la seguridad pública aluden a la conservación del orden."(...) el concepto de seguridad pública se refiere al mantenimiento de la paz, la ley y el orden públicos, que se puede entender también como la imposición del orden a través del Estado de Derecho y de la represión, mediante las sanciones judiciales y de la acción policial. Además de mantener el orden, el papel de la seguridad pública es establecer un equilibrio entre los intereses constitucionales que se encuentren en conflicto o, en otras palabras, resolver problemas entre los integrantes de una misma sociedad, por medio de la impartición de justicia⁴⁵.

La herramienta más clara se identifica en los cuerpos policiales; sin embargo, como señala Yáñez (2003), no debe entenderse que la fuerza pública solo está conformada por la policía, sino que incorpora la aplicación de sanciones administrativas, penales y la ejecución de resoluciones judiciales. La policía es responsable de mantener el orden social al imponer el Estado de Derecho, y reprimir por la fuerza las conductas antisociales, con el apoyo de los sistemas penal y penitenciario; (...) ⁴⁶.

Es claro que la seguridad pública se refiere al nivel más cercano de la ciudadanía. La proximidad de este tipo de seguridad tiene como finalidad resolver, proteger y dar cauce a las demandas, a las expectativas y a los problemas cotidianos de la población. Esto no puede ser materia de seguridad nacional ni interior.

V) DEFINICIÓN Y CONSECUENCIAS DEL MILITARISMO.

El militarismo implica una actuación desmedida de las fuerzas armadas en tiempos de paz en la vida pública de un Estado. Es, como dice Ernesto López en el Diccionario de Política coordinado por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, una intervención que se caracteriza por ser frecuente y lesiva a la legalidad vigente⁴⁷. Existen muchas tipologías de las modalidades de intervención militar en una República pero todas ellas conducen a estadios no plenamente democráticos porque los militares no pueden por definición en una democracia tener el control de instituciones que corresponde salvaguardar a la autoridad civil⁴⁸. La intervención militar que proponen las iniciativas de ley de seguridad interior obedecen a las lógicas de las doctrinas de la seguridad nacional.

La doctrina de Seguridad Nacional es una macro-teoría militar del Estado y del funcionamiento de la sociedad, que explica la importancia de la "ocupación" de las instituciones estatales por parte de los militares. Por ello sirvió para legitimar el nuevo militarismo surgido en los años sesenta en América Latina. La doctrina tomó cuerpo alrededor de una serie de principios que llevaron a considerar como

⁴⁴ MONTERO BAGATELLA, Juan Carlos, "El concepto de seguridad en el nuevo paradigma de la normatividad mexicana", op.cit. p. 209.

⁴⁵Ibid., pp. 209-210.

⁴⁶ Ibid, p. 210.

⁴⁷ BOBBIO, Norberto y MAUTTEUCCI, Nicola, Diccionario de Política, México, Editorial Siglo XXI, tomo II, 1988, pp. 1106-1013.

⁴⁸ LINZ, Juan, Sistemas totalitarios y regímenes autoritarios, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, tomo 3, 2009, pp. 156 y ss.

manifestaciones subversivas a la mayor parte de los problemas sociales. Tales principios tuvieron diversas influencias y se propagaron y utilizaron de manera diferente en distintos lugares⁴⁹.

Para comprender la llamada Doctrina de Seguridad Nacional es conveniente dividirla en cuatro etapas: antecedentes, gestación, desarrollo y declinación. La primera corresponde al militarismo suramericano del siglo XX, y en ella se aprecian factores que más adelante facilitaron el desarrollo de la Doctrina. La segunda etapa se caracteriza por la creciente influencia político-militar de los Estados Unidos en América Latina, y se ubica entre los inicios de la Guerra Fría -luego de la Segunda Guerra Mundial-y la víspera de la Revolución Cubana. La tercera etapa, marcada por el nacimiento de movimientos insurgentes en la región y el desarrollo de un militarismo nuevo, comienza con dicha revolución y continúa hasta la segunda mitad de los años setenta. La etapa final de declinación de la Doctrina se inicia con el gobierno del presidente Carter y el cambio en la concepción geoestratégica estadounidense, y se prolonga con el ascenso de los gobiernos civiles en la región hasta la finalización de la Guerra Fría⁵⁰.

El modelo geopolítico estadounidense de la Guerra Fría se desarrolló sobre la base de la geopolítica clásica de origen alemán e inglés y se conjugó con la llamada teoría realista de las relaciones internacionales. Ese modelo parte de considerar un mundo anárquico, en el cual cada Estado-Nación es responsable de su propia supervivencia, al confiar solo en sí mismo para protegerse de los demás. Plantea además la necesidad de mantener el *statu quo* como la situación más segura, tanto en el plano nacional como en el internacional. En este último plano, propende al sostenimiento del orden jerárquico y a las posturas hegemónicas⁵¹. La tutela hegemónica se justifica al considerar que la democracia solo es posible en los Estados modernos. Por eso, sobre la base del modelo, se creyó necesario proveer seguridad a los regímenes de los países atrasados frente a la influencia de la Unión Soviética. El apoyo a las dictaduras militares fue la manera más expedita para la aplicación de estos principios⁵².

Posteriormente, la región latinoamericana vivió procesos de democratización y el militarismo declinó. Los gobiernos civiles se instauraron y el poder de los militares fue subordinado al poder civil. Sin embargo, frente a las “nuevas amenazas”, impuestas por los Estados Unidos, como ya se ha explicado, como el terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico, entre otros, la doctrina de seguridad nacional ha resurgido con formas más sofisticadas y, eventualmente, más peligrosas para la soberanía de los Estados, los derechos humanos, el Estado de Derecho y el equilibrio de los poderes.

“(…)actualmente, nuestro país (México) se encuentra inmerso materialmente dentro de los intereses geoestratégicos estadounidenses y la perspectiva oficial de seguridad nacional mexicana se ha ido asimilando, desde una óptica pragmática, a la Doctrina de Seguridad Nacional de la Unión Americana. Es en este marco donde los militares mexicanos han ido asumiendo el nuevo papel asignado por Estados Unidos para las Fuerzas Armadas de América Latina, a partir de la cumbre de Williamsburg en 1995, donde participaron todos los jefes militares del continente a excepción de Cuba y México, como garantes de la seguridad interna de cada país, asumiendo funciones policíacas en la lucha contra la

⁴⁹ LEAL BUITRAGO, Francisco, El oficio de la guerra: la seguridad nacional en Colombia, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1994, p. 1.

⁵⁰ LEAL BUITRAGO, Francisco, El oficio de la guerra: la seguridad nacional en Colombia, op.cit., p. 3.

⁵¹ SOMAVIA, Juan e INSULZA, José Miguel, Introducción, en Somavia e Insulza (compiladores), Seguridad democrática regional. Una concepción alternativa, Caracas, Comisión Sudamericana de Paz, Ed. Nueva Sociedad, 1990, pp. 10-16., en LEAL BUITRAGO, Francisco, El oficio de la guerra: la seguridad nacional en Colombia, op.cit., p. 7.

⁵² LEAL BUITRAGO, Francisco, El oficio de la guerra: la seguridad nacional en Colombia, op.cit. p. 7.

delincuencia organizada y el narcotráfico y como verdaderas fuerzas de ocupación en sus propios territorios nacionales ejerciendo actividades de contra insurgencia y represión de movimientos sociales y populares. Para el desarrollo de estas actividades, las Fuerzas Armadas de muchos países, y de manera creciente las de México, reciben asistencia militar de Estados Unidos (armamento, entrenamiento y adoctrinamiento), y las partidas para los gastos militares dentro del presupuesto oficial van en aumento”⁵³.

Dentro de los “aspectos clave” de la Estrategia de Seguridad Nacional estadounidense (20 de septiembre de 2002)⁵⁴, destacan los siguientes:

- Promulga la acción militar preventiva contra Estados hostiles y grupos terroristas, en particular que posean o intenten desarrollar Armas de Destrucción Masiva (ADM) bajo la idea-fuerza de actuar contra esas amenazas en ciernes antes de concretarse.
- Declara que no se dejará disputar su poderío militar preponderante en el orbe, lo que refleja claramente la voluntad de mantener la supremacía militar mundial.
- Expresa su compromiso con la cooperación multilateral aunque establece: “no dudaremos en actuar solos, en caso de ser necesario”, para defender sus intereses y seguridad nacionales.
- Proclama el objetivo de extensión de la democracia y los derechos humanos.

Doctrina Weinberger-1984⁵⁵

Condiciones para recurrir a la fuerza
1) Que el tema sea vital a los intereses nacionales.
2) Que haya una clara intención de ganar.
3) Que haya objetivos políticos y militares claramente definidos.
4) Que haya una reevaluación continua de la relación entre los objetivos políticos y las fuerzas empleadas, y se hagan los ajustes necesarios.
5) Que el esfuerzo sea el respaldo del pueblo y el Congreso de los Estados Unidos.
6) Que sea el último recurso cuando hayan fallado las medidas diplomáticas.

El cada vez mayor acercamiento entre los cuerpos militares mexicanos y estadounidenses no ha sido nuevo, ni ha sido tan profundo como lo es ahora. Dicho acercamiento, sobre todo en temas de capacitación, adiestramiento y apoyo bélico, se ha intensificado a partir de la negociación del TLCAN⁵⁶ entre México y Estados Unidos, además de Canadá.

⁵³SANDOVAL PALACIOS, Juan Manuel, “Militarización, Seguridad Pública en México”, Guadalajara, Espiral, Vol. VI, núm. 18, mayo-agosto 2000, pp. 184-185.

⁵⁴ MOLOEZNİK, Marcos Pablo, “Presente y Futuro de las Fuerzas Armadas (Reflexiones sobre Política de Defensa e Instrumento Militar en el Hemisferio)”, en MEDINA NUÑEZ, Ignacio (Coordinador), América Latina: Integración, Democracia y Desarrollo, Colección Insumos Latinoamericanos, Libros en Red, 2004, p. 213.

⁵⁵ MOLOEZNİK, Marcos Pablo, “Presente y Futuro de las Fuerzas Armadas (Reflexiones sobre Política de Defensa e Instrumento Militar en el Hemisferio)”, en MEDINA NUÑEZ, Ignacio (Coordinador), América Latina: Integración, Democracia y Desarrollo, *op.cit.*, p. 212.

⁵⁶“Carlos Salinas hizo suya la concepción estadounidense de considerar el narcotráfico como un problema de seguridad nacional y no de salud pública. Y aceptó, como condición para avanzar en las negociaciones del TLC, impulsar una “agresiva campaña antinarcóticos”, ampliando los esfuerzos de erradicación del Ejército mexicano y la policía, de acuerdo con un informe presentado por el Comité Selecto sobre Narcóticos del 101 Congreso estadounidense, después de un viaje en misión de estudio a las ciudades de México y Guatemala a fines de 1990

Así, para John A. Cope, ex militar, experto en cuestiones de defensa mexicanas y profesor en asuntos de seguridad hemisférica en el *Institute for National Strategic Studies de la National Defense University*: “Un ámbito, restringido y limitado, donde el espíritu de cooperación del TLCAN ha impulsado iniciativas bilaterales tentativas es el de las relaciones entre las fuerzas armadas de Estados Unidos y México”⁵⁷.

La búsqueda de convergencia en las relaciones militares transfronterizas entró en una nueva etapa a finales de octubre de 1995, cuando un secretario de Defensa estadounidense visitó México por vez primera. El viaje de William J. Perry, organizado a raíz de una invitación del general Cervantes, fue considerado por el gobierno estadounidense como un paso natural tras la firma del TLCAN y la reunión en julio de ese año de los ministros de Defensa americanos en Williamsburg, Virginia (que se enmarcaba en los planteamientos de la Cumbre de las Américas realizada en Miami, en diciembre de 1994, para acordar la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas para el año 2005), a la cual no asistió el secretario mexicano. Perry puso el acento en las relaciones bilaterales en materia de seguridad más que en las relaciones militares. El principal objetivo de la visita de Perry fue generar una mayor cooperación militar para combatir el tráfico de drogas a través de la frontera, pero también intentó, en sus propias palabras, “montar el escenario para que nuestras naciones hicieran más en el área de seguridad, a niveles más altos y más profundos” (*Los Angeles Times*, 25 de octubre de 1995). Perry invitó al Ejército Mexicano a conformar un “tercer vínculo” –la relación de seguridad– dada la “cercanía” ya existente entre ambos países en política y economía (Fazio, 1996; Fuentes y Estévez 1995)⁵⁸.

“(…) la estrategia de Estados Unidos, no sólo para México, sino también para el resto del hemisferio, es garantizar su absoluta primacía militar, por lo cual se encamina a inducir cambios en las funciones y misiones, de lo propiamente militar a lo policiaco⁵⁹. De hecho, en muchos países latinoamericanos existe ya un traslape entre los militares y las policías⁶⁰.

Tratándose de América Latina, la militarización – entendida como el proceso en el cual las instituciones militares dominan parcial o completamente la organización de la violencia estatal – es ya una realidad visible en muchos países. Los gobiernos latinoamericanos han intentado responder al reto que representan los efectos de la globalización, delegándoles a las fuerzas armadas nuevos roles y más misiones y permitiendo que éstas mantengan una clara autonomía en diversos ámbitos de su accionar. Ello es preocupante si se considera que los estudiosos de las relaciones civiles-militares establecen que

(*Report of the Select Committee on Narcotics Abuse and Control, 1991*). SANDOVAL PALACIOS, Juan Manuel, “Militarización, Seguridad Pública en México”, op. cit., pp. 204-205.

⁵⁷ SANDOVAL PALACIOS, Juan Manuel, “Militarización, Seguridad Pública en México”, op.cit. p.199.

⁵⁸ Ibid, pp. 200-201.

⁵⁹ El experto en derecho penal Serafín Ortiz señala que “A lo largo de los doscientos años transcurridos de la modernidad, ésta concepción (la de que la seguridad jurídica y pública están puestas al servicio de los ciudadanos) se ha venido distorsionando; lamentablemente ahora se entiende que la seguridad pública implica la seguridad del Estado y no de los gobernados; concretamente: el fin de la seguridad jurídica (a través del derecho) es para los gobernados y la función de seguridad pública es la seguridad estatal, o bien, la auto constatación del Estado. Aunque como justificación de la seguridad pública se expongan otras finalidades. (...) la seguridad pública es la actividad principal de la policía; es una función estatal limitadora de las garantías individuales y acaso también conculcadora de la seguridad jurídica. Lo cual evidencia una clara contradicción (...) Después de este análisis, es válido preguntarse ¿cuál debe prevalecer? Sin lugar a dudas la protección de los intereses individuales. Aun cuando no se puede ignorar que el Estado no tenga prioridad sobre su propia seguridad, sin embargo, continuar en esa práctica conlleva a la ruptura del Estado de derecho y al autoritarismo”. SANDOVAL PALACIOS, Juan Manuel, “Militarización, Seguridad Pública en México”, op.cit. p. 207.

⁶⁰ SANDOVAL PALACIOS, Juan Manuel, “Militarización, Seguridad Pública en México”, op.cit., p. 201.

el éxito de los procesos de tránsito y consolidación democrática aumentan en la medida en que se concreta un verdadero control civil sobre lo militar y se establece un pacto civil de adhesión a las reglas democráticas, tanto por civiles como por militares, lo cual dista mucho de estar concretándose⁶¹.

Es aquí en donde el concepto acuñado por los Estados Unidos de *Homeland Security* ha influido asimismo en el concepto de Seguridad Nacional, el cual “borra la frontera interna y externa”. Es decir, cambia drásticamente el balance y las relaciones históricas de Estados Unidos⁶².

“Como consecuencia: 1) “*National Security*” comienza a adecuarse a “*Domestic Security*”. Ejemplo: imperiosa necesidad de recuperar la iniciativa estratégica; concepto de guerra preventiva basado en la idea de que “nuestra mejor defensa es una buena ofensiva” y cuyo significado es tomar medidas anticipatorias y prevenir. 2) Desarrollo de nuevas doctrinas y transformación de la arquitectura del aparato estatal. Ejemplo: *USA Patriot Act*, con 180 cláusulas y aprobado en menos de un mes por el 95% de los congresistas; ordenamiento jurídico que contempla severas sanciones penales contra el terrorismo. 3) A estos cambios intelectuales y organizativos se suman las funciones tales como la protección de fronteras (incluso con militares), así como otras inéditas del aparato de inteligencia (desaparece la frontera entre *Domestic* y *Foreign Intelligence* y se comparte inteligencia entre agencias), que ponen en cuestión la vigencia de los derechos civiles y, por ende, del Estado de Derecho (ya que se autoriza el acceso a bancos de datos, incluyendo records médicos, vuelos y transacciones económicas, es decir, poderes extraordinarios para captar información e intervenir comunicaciones)”⁶³.

En este marco se ubica el creciente apoyo de Estados Unidos a las Fuerzas Armadas y policías de México y de otros países de América Latina y el Caribe, en rubros tales como: donaciones de equipo militar, ventas de equipo militar, entrenamiento, cursos militares, etc.; y específicamente en el caso de Chiapas, un mayor involucramiento militar en tácticas y equipo de contrainsurgencia, de acuerdo con ex militares veteranos de Vietnam, como Brian Wilson, y militares como Donald Schulz, un experto en América Latina en el *U.S. Army War College*⁶⁴.

Pero para poder avanzar en esta estrategia de seguridad hemisférica, Estados Unidos intenta consolidar primero una comunidad de intereses de seguridad en América del Norte. Según Michael J. Dziedzic, Coronel de la Fuerza Aérea y Profesor Militar Titular del *Institute for National Strategic Studies at National Defense University*, experto en cuestiones militares de México, “como resultado del TLCAN podría intensificarse la importancia de América del Norte como entidad geopolítica y factor unificador en asuntos de seguridad nacional”⁶⁵.

Así, con base en una recomendación hecha en 1997 por un equipo de expertos en defensa, el teniente coronel Joseph R. Núñez sostiene, en un estudio titulado “*A New United States Strategy for Mexico*”, publicado por el Colegio de Guerra del Ejército de Estados Unidos, que la estrategia actual de su país hacia México está fuera de tono y demanda grandes ajustes, como la creación de unas fuerzas de paz y un comando militar de Norteamérica, integrados por estadounidenses, canadienses y mexicanos. Nuñez

⁶¹ MOLOEZNIK, Marcos Pablo, SOLÍS MINOR, Patricia, “Reflexiones sobre la política exterior mexicana en el marco de la globalización y la posguerra fría”, *Anuario Latinoamericano*, Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Vol.2, 2015, p. 168.

⁶² MOLOEZNIK, Marcos Pablo, “Presente y Futuro de las Fuerzas Armadas (Reflexiones sobre Política de Defensa e Instrumento Militar en el Hemisferio)”, en MEDINA NUÑEZ, Ignacio (Coordinador), *América Latina: Integración, Democracia y Desarrollo*, op.cit., p. 218.

⁶³Ibid, p. 218.

⁶⁴ SANDOVAL PALACIOS, Juan Manuel, “Militarización, Seguridad Pública en México”, op.cit., p. 202.

⁶⁵ SANDOVAL PALACIOS, Juan Manuel, “Militarización, Seguridad Pública en México”, op.cit.

propuso, a fines de junio de 1999, que el plan para crear un “nuevo comando americano” considere a su vez el proyecto de incorporar dos “subcomandos unificados”: el Comando de Norteamérica y el actual Comando Sur (Estévez, 1999). El comando de Norteamérica estaría integrado por Canadá, Estados Unidos y México⁶⁶.

La finalidad de ese proceso de integración en el Comando Norte es otorgar a las fuerzas armadas mexicanas, subordinadas a las norteamericanas, un papel que en México no habían tenido desde la presidencia del General Manuel Ávila Camacho. Estamos desandando la cultura del civilismo y nos estamos orientando, con graves consecuencias, hacia una cultura militarista de subordinación a los intereses hegemónicos y geopolíticos de los Estados Unidos. Por eso, urge moderar a través de controles democráticos esas tendencias y culturas militaristas, que son ajenas a nuestra realidad nacional.

En ese sentido, conviene analizar qué es lo que está sucediendo en otras latitudes en cuanto al uso de las Fuerzas Armadas. Europa occidental se ha caracterizado por un fuerte desarrollo del Estado de Derecho, del equilibrio de poderes, y del control de los mismos. Justamente, una de las instituciones que debe encontrarse dentro de esta lógica es el Ejército y, en general, las Fuerzas Armadas.

Los casos de la Unión Europea, de Francia y de Alemania, son claros respecto del uso contemporáneo de la institución castrense, de sus objetivos, de sus facultades y de sus límites frente a la ciudadanía y al poder civil, es decir, frente a la democracia y al Estado de Derecho.

A) La doctrina de la Seguridad Nacional y las fuerzas armadas en Europa.

En este apartado abordaremos el análisis jurídico y político de la utilización de las fuerzas armadas en Europa. Cabe señalar que la Unión Europea (UE) no se ha puesto de acuerdo aún para formar un cuerpo armado que represente a toda la Unión por lo que, hasta el momento, la OTAN sigue siendo la referencia y el mecanismo para defensa europea. Francia y Alemania han señalado la importancia de crear un ejército europeo que actúe bajo el mando de los órganos e instituciones de la Unión.

En el caso de Francia, las fuerzas armadas se encuentran supeditadas al poder civil y al Jefe Supremo que es el Presidente de la República, junto con el Primer Ministro. El Presidente tiene amplias facultades en esa calidad para movilizar al ejército francés dentro del territorio nacional y en los territorios de ultramar.

En relación al caso alemán, es importante recordar que el estatus de las Fuerzas Armadas deriva del orden post-Segunda Guerra Mundial en donde existe un control estricto de las mismas. En tiempos de paz, es el poder civil quien dirige el Ministerio de Defensa alemán. Empero, voces como la del Presidente Joachim Gauck, y la Ministra alemana de la Defensa, Ursula von der Leyen, se han pronunciado recientemente porque Alemania tenga un papel más activo, sobre todo en lo que se refiere en su partición independiente, no tanto como parte de misiones conjuntas de la ONU por ejemplo, en el exterior

Es así que reflexionaremos sobre los casos de la Unión Europea, Francia y Alemania respectivamente.

a) Unión Europea

⁶⁶ *Ibid.*

La Unión Europea no cuenta en actualmente con un ejército o una fuerza armada como tal. Esto sin duda ha conducido a la preponderancia de la OTAN como organización defensa colectiva en el continente. Sin embargo, la UE, a través de una Política Exterior de Seguridad Común (PESC), y una Política Común de Seguridad y de Defensa (PCSD), puede enviar misiones civiles y militares, compuestas por elementos de sus países miembros.

Los objetivos de la PESC, recogidos en el artículo 21 del Tratado de la UE, consisten en mantener la paz y reforzar la seguridad internacional, fomentar la cooperación internacional con terceros Estados y desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho, así como el respeto de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Con tal fin, la UE mantiene asociaciones y diálogos políticos, basados en intereses y beneficios recíprocos, con los principales actores internacionales y celebra periódicamente Cumbres con aquellos países con los que la UE mantiene una Asociación Estratégica (como México y Brasil), además de multitud de encuentros a distintos niveles con otros países y Organismos regionales de los continentes⁶⁷.

Para cumplir con el objetivo de la PESC de mantener la paz y reforzar la seguridad internacional, la UE se ha dotado de una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), como elemento integral de la PESC, que dota de una capacidad operativa propia en el exterior, que se concreta en misiones civiles y operaciones militares en terceros países⁶⁸.

- La toma de decisiones en la política exterior de la UE.

El máximo órgano decisorio de la Unión Europea es el Consejo Europeo⁶⁹, que reúne a los jefes de Estado o de Gobierno de los 27 países miembros y que cuenta con la asistencia de la Alta Representante (la Secretaria de Relaciones Exteriores de la UE, Federica Mogherini, Italia) para informarles de las cuestiones de política exterior. El Consejo Europeo se reúne al menos cuatro veces al año para definir los principios y las directrices políticas generales de la PESC siguiendo los objetivos recogidos en el artículo 21 del Tratado de la UE⁷⁰.

⁶⁷ Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Unión Europea, Política Exterior y de Seguridad Común, consultado el 31 de diciembre de 2016 en: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/UnionEuropea/Paginas/PoliticaExteriorSeguridadComun.aspx>

⁶⁸ Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Unión Europea, Política Exterior y de Seguridad Común, op.cit.

⁶⁹ "El Consejo Europeo define las orientaciones y prioridades políticas generales de la UE. No es una de las instituciones legislativas de la UE, y por lo tanto no negocia ni adopta legislación de la UE. Lo que hace es establecer el calendario político de la UE, normalmente adoptando en sus reuniones unas «Conclusiones» en las que delimita las cuestiones de interés y las acciones que han de acometerse. (...) Los miembros del Consejo Europeo son los jefes de Estado o de Gobierno de los 28 Estados miembros de la UE, el presidente del Consejo Europeo y el presidente de la Comisión Europea. El Consejo Europeo define las orientaciones y prioridades políticas generales de la UE. Cuando se tratan cuestiones de asuntos exteriores, en las reuniones del Consejo Europeo también participa el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. En la mayoría de los casos, el Consejo Europeo adopta sus decisiones por consenso. No obstante, en algunos casos concretos que se describen en los tratados de la UE, decide por unanimidad o por mayoría cualificada. En las votaciones no participan ni el presidente del Consejo Europeo ni el presidente de la Comisión", Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea, El Consejo Europeo, consultado el 31 de diciembre de 2016 en: <http://www.consilium.europa.eu/es/european-council/>

⁷⁰ Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Unión Europea, Política Exterior y de Seguridad Común, op.cit.

En un escalón inmediatamente inferior, los ministros de Asuntos Exteriores de los 28 Estados Miembros se reúnen una vez al mes en el Consejo de Asuntos Exteriores (“CAE”), para discutir sobre las cuestiones de política exterior en una agenda ensamblada tanto por la Alta Representante, que preside este Consejo, como por los propios Ministros de Exteriores. (...) Este Consejo puede adoptar unas Conclusiones sobre cualquiera de los puntos de su orden del día, y así fijar la postura de la Unión sobre los mismos⁷¹.

El Tratado de Lisboa, como heredero del proceso constitucional, tiene como uno de sus principales objetivos reforzar el papel de la UE como actor internacional. De ahí que la ambición de las propuestas que integran su nueva Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) sea realmente notable. La PCSD quiere ser un paso más de gran amplitud en el camino a la «defensa común», ya trazado desde el Tratado de Maastricht, y ofrece importantes elementos que permitirían avanzar en el establecimiento de unas fuerzas armadas europeas. No obstante, tres años después de su entrada en vigor, ninguna de las disposiciones de la PCSD ha resultado, ni ha sido desarrollada ni aplicada, mostrando los Estados miembros una falta de voluntad política (...) ⁷².

La aportación más significativa de la PCSD es la superación de la dimensión de política de seguridad que había caracterizado su antecesora la PESD (Política Europea de Seguridad y Defensa) para avanzar en elementos para una política de defensa. En ese sentido, resultan claves dos disposiciones diferentes: la «Cláusula de Defensa Mutua» del artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea, más ambiciosa que su equivalente del Tratado de la OTAN, y la «Cláusula de Solidaridad», para el caso de que un Estado miembro sufriera una catástrofe natural o de origen humano o hubiera sufrido o temiera un ataque terrorista (art. 222 Tratado de Funcionamiento de la UE). Frente al marco anterior, estas dos disposiciones hacen de la UE un foro que también sirve para la defensa de sus Estados miembros. Además, plantean una novedad más, permiten por primera vez que las capacidades puestas por los Estados miembros y, en su momento, las futuras fuerzas armadas europeas, se utilicen no solo para abordar crisis ajenas, sino para la propia defensa del territorio y la población europeos. Luego, el Tratado de Lisboa ofrece una tarea más a las futuras fuerzas armadas europeas, velar por la seguridad de los ciudadanos europeos frente a las amenazas provenientes de otros Estados, del terrorismo y de diversas catástrofes⁷³.

La experiencia de la UE como actor de seguridad ofrece una serie de enseñanzas en estos años: que se trata de un proceso intergubernamental, donde la soberanía y las distintas percepciones e intereses de los Estados miembros han hecho que la UE se comporte como un actor mutante, ya que no participan todos los Estados miembros en todas las misiones e instituciones. Esto lleva a que la flexibilidad tenga que ser una característica ineludible de futuras profundizaciones, conclusión a la que llegó la Convención Europea en el proceso constitucional. De ahí que una de las máximas virtudes del Tratado de Lisboa sea la apertura de la PCSD a la participación de distintos Estados miembros sobre una base de

⁷¹Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Unión Europea, Política Exterior y de Seguridad Común, op.cit.

⁷² Escuela de Altos Estudios de la Defensa, Ministerio de la Defensa de España, Documentos de Seguridad y Defensa 55. El proceso hacia unas fuerzas armadas europeas: realizaciones y desafíos, Ministerio de la Defensa, marzo de 2013, p. 18.

⁷³ Escuela de Altos Estudios de la Defensa, Ministerio de la Defensa de España, Documentos de Seguridad y Defensa 55. El proceso hacia unas fuerzas armadas europeas: realizaciones y desafíos, Ministerio de la Defensa, op.cit., pp. 18-19.

la voluntariedad y el compromiso. Se permiten así cooperaciones reforzadas con carácter general, que en la Agencia Europea de Defensa participen solo los Estados miembros que así lo deseen y pone en marcha la más ambiciosa de todas las instituciones, la Cooperación Estructurada Permanente (CEP)⁷⁴.

b) Francia

Las Fuerzas Armadas Francesas están integradas por el Ejército, la Marina, La Fuerza Aérea y la Gendarmería, siendo el Presidente de la República su comandante en jefe y a su vez la autoridad suprema en cuanto a la orden de utilización de armas nucleares.

El artículo 15 de la Constitución francesa señala: El Presidente de la República es el jefe de las Fuerzas Armadas. Presidirá los consejos y los comités superiores de defensa nacional.

La Constitución no es muy clara en relación al papel considerable del Presidente de la República en materia de defensa. (...) El Presidente dirige los Consejos de Defensa (el Consejo Superior de Defensa, compuesto de personalidades encargadas de aclarar las decisiones de Presidente, y el Comité de Defensa, que reúne a los ministros concernidos). El poder de nominación para los principales puestos militares pertenecen al Presidente, en virtud el artículo 13 y de la Ordenanza del 28 de noviembre de 1958⁷⁵.

Únicamente en las situaciones de crisis, al Presidente se le confían poderes importantes, que rebasan los asuntos de defensa, cuando las condiciones se encuentran reunidas para poner en marcha el artículo 16 o cuando se pueda dar paso al Estado de Sitio (art. 36). Sin embargo, el Presidente de la V República es el jefe incontestable de la defensa nacional: esto proviene del estatus de Jefe de las Fuerzas Armadas y del artículo 5 constitucional párrafo 2, que hace de él el “garante de la independencia nacional y de la integridad del territorio”, así como de la dinámica del régimen, que consagró la supremacía al Jefe de Estado en numerosos ámbitos y, particularmente, en éste⁷⁶.

El artículo 16 constitucional expresa:

- Cuando las instituciones de la República, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales estén amenazados de manera grave o inmediata y el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales esté interrumpido, el Presidente de la República tomará las medidas exigidas por tales circunstancias, previa consulta oficial con el Primer Ministro, los Presidentes de las Cámaras y el Consejo Constitucional.

- Informará de ello a la Nación por medio de un mensaje.
- Dichas medidas deberán estar inspiradas por la voluntad de garantizar a los poderes públicos constitucionales, en el menor plazo, los medios para cumplir su misión. El Consejo Constitucional será consultado sobre ello.

⁷⁴ Ibid, p. 19.

⁷⁵ FORMERY, Simon-Louis, La Constitution commentée, Paris, Hachette, 2003, p. 44.

⁷⁶ Ibid.

- El Parlamento se reunirá de pleno derecho.
- No podrá ser disuelta la Asamblea Nacional durante el ejercicio de los poderes extraordinarios.
- Tras treinta días de ejercicio de los poderes excepcionales, el Consejo Constitucional podrá ser solicitado por el Presidente de la Asamblea Nacional, el Presidente del Senado, sesenta diputados o sesenta senadores, a efectos de **examinar si se siguen cumpliendo las condiciones enunciadas** en el primer párrafo. Se pronunciará lo antes posible mediante anuncio público. Procederá de pleno derecho a este examen y se pronunciará en las mismas condiciones al término de sesenta días de ejercicio de los poderes excepcionales y en cualquier momento pasado este plazo.

El origen histórico y lejano del artículo 16 constitucional puede ser encontrado en la “dictadura temporal” romana de la República, caracterizada por la atribución legal a un solo hombre de todos los poderes durante un tiempo limitado⁷⁷.

El sistema establecido en 1958, que permite al Presidente atribuirse importantes poderes de crisis, no se encuentra desprovisto de ambigüedades: las condiciones de práctica del artículo 16 son estrictas, pero las competencias otorgadas al Presidente, no tienen realmente límites, lo que en una democracia suscita siempre la crítica⁷⁸.

- Las condiciones rigurosas⁷⁹

- **Condiciones de fondo:**

Se requiere necesariamente que el funcionamiento regular de los poderes públicos sea interrumpido.

1) Debe constatarse que una amenaza grave e inmediata está latente:

- Sobre la integridad del territorio (una invasión extranjera, por ejemplo).
- O sobre la independencia de la Nación o la ejecución de compromisos internacionales de Francia.

- **Condiciones de procedimiento:**

Cuando la situación responde a estas condiciones, la aplicación del artículo 16 también se subordina a reglas de procedimiento. El Primer Ministro, los Presidentes de las Asambleas y el Consejo Constitucional deben ser oficialmente consultados. La opinión del Consejo Constitucional se hace pública.

Además de estas consultas, la nación debe ser informada a través de un mensaje del Presidente.

Durante la aplicación de poderes excepcionales, los límites que se imponen al Presidente son reducidos. Sin embargo, éste no puede disolver la Asamblea Nacional, que se encuentra reunida, así como el Senado, de pleno derecho. Así se instituye la protección del Parlamento que no puede ser hecho a un lado aunque en la práctica sí se encuentre neutralizado. El

⁷⁷ FORMERY, Simon-Louis, *La Constitution commentée*, op.cit., p. 46.

⁷⁸Ibid.

⁷⁹FORMERY, Simon-Louis, *La Constitution commentée*, op.cit., p. 47.

Presidente debe consultar al Consejo de Ministros a propósito de cada una de las medidas que él toma, aunque las opiniones del Consejo no son públicas.

- Poderes sin verdadero control⁸⁰

Las competencias del Presidente de la República tienen pocos límites, pero sin duda esto es inherente a todo poder de crisis.

- El artículo 16 es una competencia propia del Jefe de Estado, y ni la decisión de ponerlo en práctica, ni las medidas tomadas requieren firma alguna de sus ministros. Es el Presidente, solo, quien aprecia la situación y quien decide si las condiciones anteriormente señaladas se cumplen. El único límite reside en el Consejo Constitucional, pero éste es de orden moral o político, ya que le Presidente puede legalmente obviarlo.
- Salvo la opinión inicial que emite el Consejo Constitucional, éste no se encuentra habilitado a controlar la aplicación del artículo 16: las opiniones emitidas sobre cada una de las decisiones del Presidente permanecen en secreto; además, el Consejo Constitucional rechazó (en una decisión del 14 de septiembre de 1961) precisar cuál era el papel que el artículo 16 concedía al Parlamento.
- Aunque las Asambleas se reúnen de pleno derecho, éstas no están en posibilidades de ejercer ningún control eficaz, al menos de acuerdo a la doctrina impuesta en 1961 del General de Gaulle y el Presidente de la Asamblea General, J. Chaban Delmas. Este último se opuso a una moción de censura contra el gobierno Debré, mientras que el General De Gaulle estimó que la reunión de pleno derecho no podía tener un “resultado legislativo”. En caso de que se modificara esta doctrina, la moción de censura únicamente alcanzaría de manera indirecta al Presidente.
- En el plano jurídico, las medidas que el Presidente toma en aplicación del artículo 16 son “decisiones”, que se encuentran parcialmente subordinadas al control de legalidad del Consejo de Estado.

El régimen jurídico del artículo 16 fue precisado en una decisión del Consejo de Estado del 2 de marzo de 1962, *Rubin de Servens*. Después de haber indicado que la decisión de puesta en marcha de este artículo constituía un “acto de gobierno” (es decir un acto político, no susceptible de recurso), el Consejo de Estado juzgó que las decisiones tomadas en el ámbito del artículo 34⁸¹ eran actos legislativos y que únicamente las

⁸⁰ FORMERY, Simon-Louis, *La Constitution commentée*, op.cit.,p. 48.

⁸¹ARTÍCULO 34 de la Constitución. Las leyes serán votadas por el Parlamento. La ley fijará las normas sobre: - Derechos cívicos y garantías fundamentales concedidas a los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas; la libertad, el pluralismo y la independencia de los medios de comunicación; las prestaciones impuestas por la defensa nacional a los ciudadanos en cuanto a sus personas y sus bienes. - Nacionalidad, estado y capacidad de las personas, regímenes matrimoniales, sucesiones y donaciones. - Tipificación de los delitos, así como penas aplicables, procedimiento penal, amnistía, creación de nuevas clases de jurisdicción y estatuto de los magistrados y fiscales. - Base, tipo y modalidades de recaudación de los impuestos de toda clase y régimen de emisión de moneda.

decisiones tomadas en las materias previstas en el artículo 37⁸² provenían del poder reglamentario, por lo que, desde entonces, podían ser **controladas por el juez administrativo**. El poder que es otorgado al Presidente de la República para modificar las normas legislativas reduce a poca cosa el control que puede ser ejercido sobre sus decisiones, ya que una violación de la legalidad podrá fácilmente pasar por una modificación de la ley...

- Solo el procedimiento de la Alta Corte de Justicia y la acusación al Presidente por alta traición por las dos Asambleas podría limitar a un presidente que intentara abusar de los poderes que le reconoce el artículo 16.

Sin embargo, vale la pena matizar estos poderes ya que el Presidente de la República “tendrá los poderes que el Parlamento francés quiera que tenga”. Esto debido a que, de acuerdo al artículo 21 constitucional, “el Primer Ministro *también* es el responsable de la defensa nacional”. Esto es, el poder del Presidente de la República en la *práxis*, en este ámbito, derivará necesariamente del parlamento.

- Estado de sitio y Estado de emergencia

La ley fijará asimismo las normas referentes: - Al régimen electoral de las Cámaras parlamentarias las Cámaras locales y las instancias representativas de los franceses establecidos fuera de Francia, así como las condiciones de ejercicio de los mandatos electorales y los cargos electivos de los miembros de las asambleas deliberantes de las entidades territoriales. - A la creación de categorías de entes públicos.- A las garantías fundamentales para los funcionarios civiles y militares del Estado. - A las nacionalizaciones de empresas y transferencias de la propiedad de empresas del sector público al sector privado.

La ley determinará los principios fundamentales: - De la organización general de la Defensa nacional. - De la libre administración de las entidades territoriales, de sus competencias y de sus ingresos. - De la enseñanza. - De la preservación del medio ambiente. - Del régimen de la propiedad, de los derechos reales y de las obligaciones civiles y comerciales. - Del derecho laboral, del derecho sindical y de la seguridad social.

Las leyes de Presupuestos establecerán los ingresos y los gastos del Estado en las condiciones y con las reservas establecidas por una ley orgánica.

De programación se determinarán los objetivos de la acción del Estado. Las leyes de financiación de la seguridad social determinarán las condiciones generales de su equilibrio financiero.

Las orientaciones plurianuales de las finanzas públicas serán definidas por leyes de programación. Se inscribirán dentro del objetivo de equilibrio de las cuentas de las administraciones públicas.

Lo dispuesto en el presente artículo podrá ser concretado y completado mediante una ley orgánica.

ARTICULO 34-1. Las Cámaras podrán votar resoluciones en las condiciones fijadas por la ley orgánica. No serán admisibles y no podrán inscribirse en el orden del día las proposiciones de resolución de las que el Gobierno considere que su aprobación o su rechazo sería susceptible de cuestionar su responsabilidad o que contienen mandamientos hacia él. Constitución francesa del 4 de octubre de 1958, consultado el 8 de enero de 2017 en: file:///C:/Users/Elisa/Documents/Dctos.%20para%20Análisis%20Ley%20de%20Seguridad%202016/constitucionfrancesa.pdf.

⁸²Artículo 37: Tendrán carácter reglamentario todas las materias distintas de las pertenecientes al ámbito de la ley. Los textos con forma de ley referentes a dichas materias podrán ser modificados por decreto acordado previo dictamen del Consejo de Estado. Los textos de este carácter que se aprobaran después de la entrada en vigor de la presente Constitución sólo podrán ser modificados por decreto si el Consejo Constitucional hubiera declarado que tienen carácter reglamentario en virtud del apartado anterior.

Artículo 37-1 (Añadido 28/03/2003) La ley y el reglamento pueden determinar, para un objeto y una duración determinados, disposiciones de carácter experimental. Constitución francesa del 4 de octubre de 1958, op.cit.

Respecto a la declaración del Estado de Sitio, el artículo 35 constitucional indica: El Estado de Sitio será decretado por el Consejo de Ministros. Su prórroga después de doce días sólo podrá ser autorizada por el Parlamento.

Es una competencia compartida entre el gobierno y el Parlamento. El poder de decretar el Estado de Sitio es normalmente atribuido (tomando en cuenta particularmente la urgencia) en conjunto al gobierno, en Consejo de Ministros (es decir, con la firma del Presidente de la República). Pero los **imperativos de la democracia exigen que al término de un breve lapso (doce días)**, el Parlamento dé su asentimiento para la prolongación de este régimen exorbitante⁸³.

Aunque la práctica de la V República no ofrece ningún ejemplo del Estado de Sitio, el cual encuentra su origen en una ley del 9 de abril de 1849, se define clásicamente, además de la suspensión del ejercicio de ciertas libertades, **como una transferencia temporal del mantenimiento del orden a las fuerzas armadas**. Esto lo distingue tradicionalmente del “**Estado de Emergencia**”, que permite, en virtud de una ley del 3 de abril de 1955, sumar restricciones a las libertades públicas, pero mantiene para las autoridades civiles su competencia en materia de policía. El Estado de Emergencia fue puesto en práctica en 1960 en Argelia⁸⁴.

La definición que brinda el diccionario jurídico a propósito del **Estado de Emergencia** es: régimen restrictivo de las libertades públicas que puede ser aplicado por una ley sobre todo o parte del territorio nacional, caracterizado sobre todo por la ampliación de poderes ordinarios de policía de las autoridades civiles⁸⁵.

El Estado de Emergencia puede ser proclamado en caso de peligro inminente, resultado de atentados inminentes al orden público, o bien en caso de acontecimientos que presentan, por su naturaleza, y su gravedad, el carácter de calamidades públicas. Desde 1960, tanto el Estado de Emergencia como el Estado de Sitio, son decretados por el Consejo de Ministros y su prolongación más allá de doce días implica la autorización del Parlamento⁸⁶.

La proclamación del Estado de Emergencia amplía los poderes de policía de las autoridades civiles y no trasfiere, en principio, estos poderes a las autoridades militares como en el caso del Estado de Sitio. Sin embargo, algunas delegaciones de autoridades civiles a militares son posibles⁸⁷.

El Estado de Emergencia que vive actualmente Francia a partir de los atentados terroristas de noviembre de 2015 en París y, posteriormente, de Niza en julio de 2016, muestra el uso del ejército en labores de vigilancia en diversas partes del país. Cabe recordar que el Presidente François Hollande⁸⁸ declaró la guerra al Estado Islámico ese mismo mes de noviembre. La vigencia de dicho Estado de

⁸³ FORMEY, Simon-Louis, *La Constitution commentée*, op.cit., p. 76.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ GUINCHARD, Serge (sous la direction de), *Lexique de Termes Juridiques*, 20^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2013, p. 399.

⁸⁶ DUHAMEL, Olivier, MÉNY, Yves, *Dictionnaire constitutionnel*, 1^{ère} édition, Paris, Presses Universitaires de France, 1992, p. 187.

⁸⁷ DUHAMEL, Olivier, MÉNY, Yves, *Dictionnaire constitutionnel*, op.cit, p. 188.

⁸⁸ Incluso el Presidente Hollande planteó la necesidad de recurrir al artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea de apoyo regional en conflictos de índole militar. Dicho artículo establece que, si un país de la Unión es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros "le deberán dar ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance".

Emergencia en aquel país se ha prolongado desde su inicio por 20 meses y se aplicará hasta después de las elecciones presidenciales de abril-mayo (primera y segunda vuelta respectivamente) de 2017 en Francia.

Esta medida pensada para situaciones excepcionales, **concede amplios poderes al Ministerio del Interior y a los Prefectos**, representantes del Estado francés en los departamentos⁸⁹.

"El Estado de Emergencia otorga poderes que permiten hacer principalmente dos cosas: la primera, hacer registros bajo simples sospechas y sin una relación con un proceso judicial", explica Philippe Cossalter, profesor de derecho público de la Universidad de la Sarre⁹⁰.

"La segunda medida restrictiva es el arresto domiciliario, que permite prohibir a personas sospechosas salir de sus casas y se les obliga ir a identificarse tres veces al día a la comisaría. En el Estado de Emergencia, ni los registros ni los arrestos domiciliarios necesitan de la intervención de un juez"⁹¹.

De acuerdo al profesor de ciencias políticas de la Universidad de París VII, Yves Sentimer, "Todas las investigaciones demuestran que (el Estado de Emergencia) no ha sido útil para luchar contra el terrorismo más allá de tal vez algunos días"⁹².

Expresa que "Puede ser muy peligroso acostumbrarse al Estado de Emergencia. Ahora, en París y en otras ciudades francesas grandes estamos acostumbrados a ver militares en la calle con las armas (...). En muchos países europeos hay un desarrollo de tendencias autoritarias y xenófobas y no se puede decir lo que va a pasar en Francia en los próximos años. Las fronteras que se han atravesado en el último año son fronteras peligrosas que pueden ser después pretextos para tendencias autoritarias mucho más fuertes que hoy"⁹³.

Por su parte, Philippe Cossalter, profesor de derecho público de la Universidad de la Sarre, explica que "Son medidas que permiten suplir la ineficacia del sistema judicial para gestionar la amenaza terrorista, que no es una amenaza convencional en la que se identifica claramente a alguien que ha cometido un acto. Aquí, las personas son sospechosas de tener la intención de hacer algo malo. El sistema judicial clásico no está adaptado a esto"⁹⁴.

Agrega que "La cuestión de fondo que se plantea es moral: ¿aceptamos la posibilidad de abandonar la idea de que sólo se puede condenar a los culpables? En ese caso quizá tendremos más seguridad, pero aceptaríamos abandonar los principios elementales de protección de libertades, nuestros derechos fundamentales"⁹⁵.

⁸⁹ ESPARZA, Pablo, ¿Qué es el Estado de emergencia y por qué Francia lo mantiene 12 meses después de los ataques de París?, BBC, 13 de noviembre de 2016, consultado el 2 de enero de 2017 en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37966286>

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ ESPARZA, Pablo, ¿Qué es el Estado de emergencia y por qué Francia lo mantiene 12 meses después de los ataques de París?, op.cit.

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ *Ibid.*

Por su parte, el 18 de febrero de 2016, la Comisión Nacional Consultativa de los Derechos Humanos (CNCDH)⁹⁶ de Francia emitió un comunicado en el que señala que las medidas tomadas después de los atentados del 13 de noviembre en París y Saint Denis, constituyen una “regresión injustificable del Estado de Derecho”⁹⁷.

Toda prolongación del Estado de Emergencia debe imperativamente responder a los principios de necesidad, de proporcionalidad y de no discriminación. Tal no es el caso. Es necesario salir de este Estado de Excepción, incluso si ello representa una decisión política difícil en un contexto en donde la demagogia parece imponerse a la razón. El Estado de Emergencia no puede ser permanente. La nueva prolongación del Estado de Emergencia por seis meses más cuestiona el carácter excepcional de este régimen e interroga a propósito de sus fines, señaló la Presidenta de la CNCDH Christine Lazerges⁹⁸.

Entre otros puntos importantes del comunicado de encuentran:

- 1) El Estado de Emergencia no contribuye más que marginalmente a la lucha en contra del terrorismo⁹⁹.
- 2) El imperativo de seguridad no puede justificar perennemente del Estado de Emergencia que reduce los derechos fundamentales¹⁰⁰.

“En estos tiempos revueltos, la promoción y la protección de los derechos humanos, el aprendizaje de la ciudadanía, y la educación a propósito de los valores de la República son los mejores garantes de la seguridad individual y colectiva. Es importante preservar los equilibrios democráticos, buscar la cohesión nacional, y no sacrificarlos. Frente a la emoción suscitada por los acontecimientos del 15 de julio en Niza, los representantes de la Nación tienen el deber de actuar con sabiduría y discernimiento. Las posturas políticas y la sobrecarga securitaria engendrarán efectos devastadores en la vida comunitaria contribuyendo a crear un clima susceptible de facilitar todos los extremismos”, señaló la misma presidenta de la CNCDH¹⁰¹.

Por su parte, Amnistía Internacional indicó el 15 de diciembre de 2016 respecto al mismo tema que: “La prolongación del Estado de Emergencia puede lograr la normalización de los poderes de excepción. Esta prolongación del Estado de Emergencia puede constituir una amenaza general para la seguridad”.

⁹⁶ “La Comisión Nacional Consultativa de los Derechos Humanos es la Institución Nacional de los Derechos Humanos francesa creada en 1947. Asimilada a una Autoridad Administrativa Independiente (Órgano Constitucional Autónomo), es una estructura del Estado que asegura en toda independencia, frente al parlamento y al gobierno un papel de consejo y de propuesta en el ámbito de los derechos humanos, del derecho y de la acción humanitaria y del respeto de las garantías fundamentales otorgadas a los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas”. Consultado el 26 de enero de 2017 en: <http://www.cncdh.fr/fr/linstitution>

⁹⁷ Comisión Consultativa Nacional de los Derechos Humanos, Comunicado, consultado el 26 de enero de 2017 en: http://www.cncdh.fr/sites/default/files/160721_communique_-_prolongation_etat_durgence_0.pdf

⁹⁸Ibid.

⁹⁹ Ibid

¹⁰⁰ Ibid

¹⁰¹ Comisión Consultativa Nacional de los Derechos Humanos, Comunicado, op.cit.

Por su parte, el Consejo de Estado, la más alta jurisdicción administrativa francesa, señaló en febrero de 2016 (cuando se prolongó por segunda vez el Estado de Emergencia) que “dicho Estado, es un Estado de crisis de naturaleza temporal. Sus renovaciones no deben sucederse permanentemente”.

c) Alemania

Bundeswehr, es el nombre que reciben las fuerzas armadas de Alemania, las cuales están compuestas por el Ejército (*Heer*), la Fuerza Naval (*Deutsche Marine*), la Fuerza Aérea (*Luftwaffe*), los servicios médicos centrales (*Zentraler Sanitätsdienst*) y las ramas del comando de la ayuda de servicio común (*Streitkräftebasis*)¹⁰².

La *Bundeswehr* o «Defensa Federal» en alemán, consiste en las fuerzas armadas unificadas de Alemania y su administración civil. Además, dicha *Bundeswehr* se encuentra dividida en una parte militar con las Fuerzas Armadas (*Streitkräfte*) y una parte civil con la Administración de la Fuerza de Defensa (*Wehrverwaltung*), la Oficina federal de Tecnología de Defensa y Adquisiciones (*Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung*) y la Oficina Federal para Gestión de la información y Tecnología de la Información de la *Bundeswehr* (*Bundesamt für Informationsmanagement und Informationstechnik der Bundeswehr*, a veces abreviada como IT-AmtBw)¹⁰³.

La administración en tiempos de paz, se encuentra bajo las órdenes del Ministro de Defensa (actualmente Ursula von der Leyen) y el Canciller (actualmente Angela Merkel), el cual es además comandante en jefe en estado de guerra. El soldado con rango más alto es el *Generalinspekteur der Bundeswehr* (Inspector General de la *Bundeswehr*) y tiene al mismo tiempo el grado de General o Almirante, aunque no es el comandante en jefe militar, cargo que no existe en la estructura de la *Bundeswehr*¹⁰⁴.

De acuerdo al artículo 24¹⁰⁵ de la Ley Fundamental (Constitución), Alemania puede limitarse en su soberanía para conservar la paz europea o mundial y trabajar en conjunto con una organización internacional, y al formar parte de la OTAN ha participado en Afganistán, Kosovo y en la Segunda Guerra del Golfo, entre otras. Además, junto a la Unión Europea trabajó por la paz en Darfur¹⁰⁶.

La razón de ser, tanto política como constitucional, de las fuerzas alemanas es, y siempre ha sido, el defender a Alemania contra las amenazas externas. La creciente amenaza de ataques terroristas que

¹⁰² Embajada de Alemania, Fuerzas Armadas de Alemania, consultado el 3 de enero de 2017 en: <http://www.embajadadealemania.org/pages/gobierno/fuerzas-armadas.php#.WGvrjnkR2v>

¹⁰³ Embajada de Alemania, Fuerzas Armadas de Alemania, op.cit.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Artículo 24 constitucional (Instituciones interestatales): (1) La Federación puede transferir, por vía legislativa, derechos de soberanía a instituciones interestatales. (1 a) En tanto los *Länder* son competentes para el ejercicio de poderes y el cumplimiento de tareas estatales, pueden, con la aprobación del Gobierno Federal, transferir derechos de soberanía a instituciones regionales transfronterizas. (2) Para salvaguardar la paz, la Federación puede adherirse aun sistema de seguridad colectiva mutua; a tal efecto admitir aquellas restricciones de sus derechos de soberanía que establezcan y garanticen un orden pacífico y duradero en Europa y entre los pueblos del mundo. (3) Para la regulación de conflictos internacionales, la Federación se adherirá a convenios sobre arbitraje internacional general, amplio y obligatorio. Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, consultado el 8 de enero de 2017 en: file:///C:/Users/Elisa/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/SQSPEX1A/80206000.pdf

¹⁰⁶ Embajada de Alemania, Fuerzas Armadas de Alemania, op.cit.

representa para el territorio alemán acentúa la importancia de proteger a la población y la infraestructura. Esto requiere esfuerzos adicionales para las fuerzas armadas alemanas en relación con sus tareas en el país y, por lo tanto, su cooperación con las agencias de responsabilidad federal y estados federados para la seguridad interior¹⁰⁷.

Las tareas de las fuerzas armadas alemanas derivan de los requerimientos constitucionales, de su misión, de la seguridad alemana y de los objetivos de política de defensa¹⁰⁸:

- Prevención de conflictos internacionales y manejo de crisis, incluyendo la lucha contra el terrorismo internacional,
- Apoyo de aliados,
- Protección de Alemania y su población,
- Rescate y evacuación,
- Asociación y cooperación,
- Asistencia subsidiaria (en el caso de desastres y accidentes).

Sin duda, las fuerzas armadas alemanas han estado condicionadas en la Ley Fundamental a la experiencia de la Segunda Guerra Mundial¹⁰⁹. Sin embargo, en recientes años el Presidente alemán, Joachim Gauck, ha pedido “que su país se implique en el escenario internacional a la altura de su potencial”. Esto independientemente de su actividad en organizaciones como la OTAN o la ONU.

El politólogo alemán Jürgen Wagner¹¹⁰ señala que “En los últimos años, el discurso en Alemania es cada vez más ofensivo. Antes se buscaba algún rincón apartado dentro de los documentos de estrategia para decir que las intervenciones militares alemanas deberían servir a los intereses nacionales. Los exministros de defensa Gutteberg y Maiziere, usaron una retórica cada vez más ofensiva en este sentido.

En el futuro es de esperar que bajo esa lógica se envíe a militares alemanes al extranjero¹¹¹.

¹⁰⁷ Ministerio Federal de Defensa de Alemania, Misiones y Tareas, La Misión de las Fuerzas Armadas es una parte integral de la provisión de Seguridad Nacional, consultado el 3 de enero de 2017 en: https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/start/sicherheitspolitik/bundeswehr/ueber_die_bundeswehr/!ut/p/z1/04_Sj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfljo8zinSx8QnyMLI2MQgKcXQw8fY2dnAwDjTzdPUz1wwkpiAJKG-AAjgb6wal5-pFAM8xxmRHsYqQfrB-IH5WVWJZYovEQX1SSk1qil5gMcqF-ZEZiXkpOakB-siNEoCA3oty3FERACJ4SIY!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#Z7_B8LTL2922TPCD0IM3BB1Q2ISD2

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ “Tanto a Alemania, como a Japón, le duele el recuerdo de la II Guerra Mundial. La Ley Fundamental de Bonn prohíbe la participación de la «Bundeswehr» en operaciones en el exterior salvo que se inscriban en los mecanismos de seguridad colectiva, un reflejo de la época en la que el expansionismo alemán era visto como una amenaza. En realidad, como escribió, Anthony Giddens, «Alemania parece haber conseguido por medios pacíficos lo que no pudo alcanzar a través de la conquista militar, la dominación de Europa». Alemania cuenta hoy con casi 3.000 soldados en 14 misiones internacionales, pero ninguno realizaba operaciones ofensivas hasta que Berlín aceptó participar en la coalición internacional que bombardea objetivos de Estado Islámico en Siria”. Diario ABC Internacional, «Bundeswehr», el mediocre ejército de la gran potencia europea, 27 de marzo de 2016, consultado el 3 de enero de 2017 en: http://www.abc.es/internacional/abci-bundeswehr-mediocre-ejercito-gran-potencia-europea-201603270321_noticia.html

¹¹⁰ Jürgen Wagner es politólogo y miembro del Consejo de Administración de la Oficina de Información sobre la Militarización (*Informationsstelle Militarisierung eV*), Alemania.

¹¹¹ Olosa, Francisco, Alemania: más intervenciones militares, 8 de junio de 2011, Proceso, consultado el 3 diciembre de 2017 en: <http://www.proceso.com.mx/272024/alemania-mas-intervenciones-militares>

Agrega que “En las doctrinas militares estadounidenses los conceptos de “seguridad nacional” e “intereses nacionales” son intercambiables desde hace mucho tiempo. Alemania también se mueve en esta dirección. “Esta mezcla de valores e intereses es la que se ve en este momento en este engendro legal que pretende establecer la responsabilidad de proteger (*responsability to protect*)”, sostiene Wagner. “Naturalmente se debería proteger a la población civil en una guerra pero, en general, después se asienta que esta protección se lleva a cabo allí donde nuestros intereses son relevantes y se ven tocados. Aquí los derechos humanos y los valores son usados como trampolín para la imposición violenta de otros intereses”¹¹².

Por su parte, el jurista, catedrático y Coronel de la Reserva de la Fuerza Aérea Alemana, Torsten Stein¹¹³, manifiesta que “La función clásica principal de las Fuerzas Armadas es la defensa del país. Las Fuerzas Armadas de un país sirven para garantizar la integridad territorial de la nación y para restablecerla en caso de violación, así como para defender y proteger el orden estatal de su país y a sus ciudadanos de cualquier agresión del exterior”¹¹⁴.

Una segunda función principal de las Fuerzas Armadas, expresa, puede ser un último elemento de seguridad en contra de intentos internos de golpe, que pueden amenazar la existencia del Estado. Una Constitución concreta puede señalar esta segunda función de las Fuerzas Armadas con mayor o menor fortaleza: en el caso ideal, su misión interna debería estar prevista por medio de la Constitución solo en última instancia. Adicionalmente, aún cuando no está prescrito expresamente en la Constitución, debería estar como principio general fuera de duda: no deben ser las propias Fuerzas Armadas las que decidan su misión interna como último medio para asegurar la existencia del Estado; esta decisión debe ser tomada sólo por la dirigencia política del Estado. Las Fuerzas Armadas son un instrumento de la dirigencia estatal, no es un actor que actúa independientemente. Y mucho menos las Fuerzas Armadas deben considerarse como garante independiente de la Constitución o del orden estatal en el caso de que el Estado incurra en un conflicto que todavía no pueda representar una amenaza existencial¹¹⁵.

Agrega que: “Probablemente a veces parece no sólo atractivo sino también razonable, pedir ayuda a las Fuerzas Armadas, como factor único, funcional, con poder y orden para resolver los problemas internos del Estado, es decir, problemas que no tienen nada que ver con las funciones básicas de las Fuerzas Armadas. Una dirigencia estatal que lo hace, debe estar consciente de los riesgos en que incurre, ya que en adelante las Fuerzas Armadas llamadas a funciones que no son de su incumbencia se pueden considerar como las únicas resolutoras de problemas en el país. Eso a su vez intensifica el intento de las Fuerzas Armadas de considerar también la solución de los problemas que no están dentro de sus obligaciones sino que son internos del Estado, aun sin haber sido llamados. Si los otros factores de orden del Estado, en especial la policía, son muy débiles o, en número, muy pequeños, para resolver los problemas, no les queda otra alternativa que responder a través de una intensificación de personal, mejor equipamiento y mejor instrucción para poder cumplir con sus objetivos. No obstante, según su naturaleza, las Fuerzas Armadas no son policías de la seguridad interna”¹¹⁶.

¹¹² Ibid.

¹¹³ STEIN, Torsten es jurista y ha sido profesor de Derecho en la Universidad de la Sarre en Saarbrücken, estado federado del Sarre, Alemania, así como el Instituto Europeo en dicha Universidad de 1991 a 2012. Además, sirvió en el ejército alemán de 1964 a 1966.

¹¹⁴ STEIN, Torsten, El Rol de las Fuerzas Armadas en el Orden Constitucional de Alemania, 2002, consultado el 3 de diciembre de 2017 en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122002000100004

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ STEIN, Torsten, El Rol de las Fuerzas Armadas en el Orden Constitucional de Alemania, op.cit.

Indica que “La clasificación de las Fuerzas Armadas como parte del Poder Ejecutivo, tiene como consecuencia que estén sometidas a los mismos principios legales de la Constitución, tanto como las otras ramas del Poder Ejecutivo. Ellas reciben sus funciones y su posición o estatus jurídico por medio del legislador, son controladas por el Poder Judicial y deben respetar los Derechos Fundamentales, siempre y cuando no rija el Derecho Internacional de Guerra en una operación en contra de un enemigo externo”¹¹⁷.

Manifiesta que “Las fuerzas cohesivas de las Fuerzas Armadas, determinadas por el Parlamento y con eso a criterio de los representantes del pueblo, están estipuladas expresamente en el artículo 87 a) de la Ley Fundamental alemana, la cual determina que la organización de las Fuerzas Armadas y el número de su fuerza de contingencia deberá resultar del plan de presupuesto estatal. El plan de presupuesto estatal es, a su vez, determinado por el Parlamento en forma de una ley. Esa ley posee enunciados circunstanciales referentes a las diferentes fuerzas militares, tipos de tropas, división en unidades y a su número de integrantes. Con ello la Constitución prohíbe una ampliación de las Fuerzas Armadas independiente de la voluntad del Parlamento”¹¹⁸.

Las posibilidades de misiones internas de las Fuerzas Armadas en el Estado que prevé expresamente la Constitución, ya no forman parte de la función de defensa, sino que sirven cuando es necesario en casos individuales como apoyo a la fuerza policial. Esto trae como consecuencia que las Fuerzas Armadas, en sus "funciones policiales", también estén vinculadas a las regulaciones del derecho policial. En este caso, la legalidad de las intervenciones y sus limitaciones, el respeto al principio de la proporcionalidad y la posibilidad del ciudadano de apelar a un recurso legal, son válidos tanto para las Fuerzas Armadas como para la policía civil¹¹⁹.

La Constitución alemana permite sólo tres casos de intervenciones de las Fuerzas Armadas dentro del Estado: Por una parte, la intervención en casos de catástrofes naturales y en casos de accidentes especialmente graves por petición del gobierno de un estado federal o por petición del gobierno nacional, siempre y cuando la catástrofe amenace más de un estado federal (Artículo 35 de la Ley Fundamental). Por otra parte, en el caso de defensa como apoyo a la policía para proteger objetos civiles que no son de importancia para la defensa militar (Artículo 87a, párrafo 2, segunda línea de la Ley Fundamental). Y por último, la intervención en situaciones similares a una guerra civil para defender la existencia del Estado o del orden libre y democrático estatal de amenazas de peligro. Esta intervención por orden del gobierno sirve como apoyo a la policía para proteger objetos civiles o para combatir insurrectos organizados y armados militarmente (Artículo 87a, párrafo 4 de la Ley Fundamental)¹²⁰.

La posibilidad operativa de las Fuerzas Armadas dentro del Estado, exceptuando los casos de las catástrofes naturales, fue motivo para una discusión muy controvertida, durante la introducción de estas disposiciones en la Constitución en el año 1968. De hecho, la operatividad de las Fuerzas Armadas en contra del propio pueblo es básicamente problemática. Ninguna Fuerza Armada soporta estar constantemente enfrentada con el pueblo, ya que ésta debe formar parte del pueblo para poder disfrutar del respeto que necesita para realizar sus propias funciones¹²¹.

¹¹⁷Ibid.

¹¹⁸Ibid.

¹¹⁹STEIN, Torsten, El Rol de las Fuerzas Armadas en el Orden Constitucional de Alemania, op.cit.

¹²⁰Ibid.

¹²¹STEIN, Torsten, El Rol de las Fuerzas Armadas en el Orden Constitucional de Alemania, op.cit.

Además de las intervenciones internas de las Fuerzas Armadas mencionadas anteriormente no hay otras que estén permitidas por la Constitución. La Constitución de la República Federal de Alemania tiene como base el principio de la "defensa de la democracia", eso quiere decir, el derecho y la voluntad del Estado democrático de defenderse a sí mismo y a su orden, de enemigos externos e internos. Sin embargo, la defensa contra los esfuerzos anticonstitucionales dentro del Estado, no es tarea de las Fuerzas Armadas, sino de las cortes civiles, de la policía, de las instituciones de protección constitucional y de los servicios secretos. La Fuerza Armada no es regularmente garante de la Constitución sino solamente en casos extremos y excepcionales¹²².

Afirma que "(...) el jefe de Estado tiene menos competencias en relación con las Fuerzas Armadas (nombramiento de oficiales y suboficiales, determinación de los rangos jerárquicos de servicios, uniformes y condecoraciones u órdenes). La posición central la tiene el Ministro de Defensa. Según el artículo 65a de la Ley Fundamental es él quien tiene el poder de ordenar y comandar las Fuerzas Armadas. La Constitución evita el concepto de "alto mando militar" o "mando supremo", porque este concepto en las constituciones alemanas anteriores incluía un poder de jurisdicción y mandato militar independiente, que desconoce la Constitución actual. No obstante, según el artículo 65a de la Ley Fundamental el Ministro de Defensa debe ser la única y máxima autoridad de las Fuerzas Armadas. Este artículo simultáneamente determina, que un civil con responsabilidades políticas con rango de ministro (miembro del gobierno) debe estar en la cima de las Fuerzas Armadas y en esa función tampoco podrá ser representado por un militar. Solamente en caso de defensa (el cual haya sido previamente aprobado por el Parlamento) se le traspasará por el artículo 115b de la Ley Fundamental, el poder de orden y de comando al Jefe de Gobierno, al Primer Ministro. En la realidad el Ministro de Defensa continuará ejerciendo la conducción de las Fuerzas Armadas, sin embargo, bajo la indicación política directa del Primer Ministro. Es el Ministro de Defensa que nombra los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y que puede removerlos en cualquier momento, sin dar motivos¹²³.

Las funciones de las Fuerzas Armadas dentro del Estado son determinadas por la totalidad del gobierno, como Consejo de Gobierno, mediante los procedimientos del derecho constitucional. Existe un "Consejo de Seguridad", pero solamente como comisión del gobierno, sin participación de militares, no previsto en la Constitución, sino solamente en el reglamento interno del gobierno, un consejo en que se reúnen los ministros más importantes¹²⁴.

Subraya que "También los cuerpos legislativos tienen parte en el poder de disposición sobre las Fuerzas Armadas. Ya he mencionado que el Parlamento determina la extensión de las Fuerzas Armadas y el inicio de un caso de defensa y/o como paso previo a esto, el inicio de relaciones de desavenencia o de situaciones de tensión. Más allá los cuerpos legislativos pueden, en cualquier momento, exigir al gobierno con carácter obligatorio la terminación de una misión de las Fuerzas Armadas dentro del Estado, la cual fue anteriormente ordenada por el gobierno mismo. Solamente en el caso de una agresión repentina al territorio del Estado, las Fuerzas Armadas pueden iniciar inmediatamente las operaciones de defensa (Artículo 115a, párrafo 4 de la Ley Fundamental). En todos los casos restantes, las Fuerzas Armadas reciben la orden de mando a través de la dirigencia política del Estado. En ningún caso las Fuerzas Armadas pueden iniciar por decisión propia una misión interna del Estado. La seguridad

¹²² Ibid.

¹²³STEIN, Torsten, El Rol de las Fuerzas Armadas en el Orden Constitucional de Alemania, op.cit

¹²⁴Ibid.

de la primacía política por medio de los reglamentos explicados anteriormente, impide que en Alemania las Fuerzas Armadas sean los "amos del país" en un caso de emergencia"¹²⁵.

El caso alemán sobre el uso contemporáneo de las Fuerzas Armadas contrasta con el caso francés en cuanto a que sus orígenes históricos son diferentes pero coinciden en en relación a los controles democráticos (parlamento), situaciones de excepción (Estado de Emergencia y/o de Sitio), controles institucionales y legales, (Constitución, Consejo Constitucional, Consejo de Estado), una cultura mayoritariamente arraigada en la población a propósito del Estado de Derecho y de los derechos humanos, etcétera.

Con respecto a la Unión Europea, la idea de un ejército o fuerzas armadas europeas no cuenta aún con el consenso y fuerza necesarios para crearlas. Sin embargo y conforme a los principios que han inspirado a la Unión Europea como la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos, existen políticas de defensa que son establecidas por consenso por parte de todos los miembros de la Unión, lo que les brinda un carácter democrático importante, además de contar con instancias regionales como el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos en donde pueden acudir ciudadanos por sí mismos, a diferencia, por ejemplo, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el continente americano.

De ahí el interés de analizar seguidamente el caso latinoamericano y norteamericano respecto del uso que se les está otorgando a las Fuerzas Armadas, así como su tendencia para participar en tareas que han correspondido tradicionalmente a las autoridades civiles de seguridad y que el poder político les ha pedido realizar.

B) La doctrina de la Seguridad Nacional y la militarización de las policías en América Latina y los Estados Unidos.

En el sentido más general y a la vez neutro, la militarización significa potenciar las Fuerzas Armadas, un mero incremento de la infraestructura militar en efectivos, armamentos o equipo. Desde otra perspectiva conceptual, aquí la entendemos en su sentido más amplio, como la tendencia a utilizar las Fuerzas Armadas en tareas no tradicionales o no convencionales, que implican el uso del Ejército y de su infraestructura para combatir las amenazas internas de carácter no militar o para realizar misiones que le competen a las policías —como el combate del crimen organizado—, pero donde las amenazas desafían la seguridad nacional. Una doctrina en la que se superponen diversas esferas del ámbito de la seguridad: doméstica, pública, del Estado y del Gobierno¹²⁶.

Como se ha referido, actualmente existe una clara tendencia hacia la militarización de los cuerpos de policía en diversos países. Los conceptos de seguridad interior y de seguridad pública se han venido asimilando al concepto de seguridad nacional. Una seguridad nacional que se promueve desde los poderes centrales del Estado y que, de *facto* y con el tiempo, puede convertirse en un Estado de Excepción, desdibujando, señalábamos, competencias locales y/o estatales, atentando contra derechos civiles y libertades fundamentales, además de generar un desequilibrio entre poderes.

¹²⁵Ibid.

¹²⁶ PRECIADO CORONADO, Jaime, FLORIDO ALEJO,, Ángel, "La militarización de las relaciones México-Estados Unidos; espacios ingobernables y ¿Estado Fallido?", consultado el 2 de febrero de 2017 en: https://www.academia.edu/2635978/Militarizaci%C3%B3n_de_las_relaciones_M%C3%A9xico-Estados_Unidos._Estado_Policial_y_espacios_ingobernables

Es claro de que el Estado posee el uso legítimo de la fuerza; es claro que el Estado es responsable de la seguridad exterior e interior de un país; es cierto que dentro del Estado debe prevalecer el Estado de Derecho. Para ello, se requieren policías y cuerpos de seguridad civiles efectivos y capacitados, y no cuerpos militares para realizar tareas que corresponden a los civiles. De otra forma, se estaría delegando o trasladando más poder a las fuerzas armadas, las cuales de por sí ya cuentan con el poderío que brindan las armas.

Para algunos especialistas no solo existe una militarización creciente de la policía sino también, en palabras del Dr. Guillermo Jiménez¹²⁷ y el Lic. Juan Pablo Turizo¹²⁸, “la *Policización* de las Fuerzas Militares”. Para estos investigadores lo que hay es un “doble proceso que se ha venido presentando con mayor o menor intensidad en algunos países; por un lado, el proceso según el cual el cuerpo de policía ha venido adquiriendo ciertos rasgos que lo alejan de su naturaleza civil para aproximarlos a una institución de carácter militar; de otro lado, el proceso por el cual las Fuerzas Militares y, en especial, el Ejército, aun manteniendo su naturaleza militar, se aproximan al cumplimiento de funciones y tareas propias de la Policía. Al primer fenómeno se le denomina “Militarización de la Policía” y comprende temas que van desde la organización de la institución hasta las formas de operación y uso de armamento por parte de los miembros de la policía. Al segundo fenómeno se le ha denominado “*Policización* de las fuerzas militares”, el cual comprende aspectos referidos al cumplimiento de funciones de control y restablecimiento del orden público interno por parte del Ejército en contacto muy directo con la población civil, misiones reservadas, en principio, a la institución policial según la teoría constitucional y el derecho político, el cual considera funciones separadas para los ejércitos y para los cuerpos de policía o guardias civiles”¹²⁹.

Este doble fenómeno se ha venido dando en varios Estados, a diferentes velocidades. Es ilustrativo conocer los ejemplos de Colombia, Chile, Brasil y Estados Unidos, cuyas fuerzas armadas se encuentran vinculadas de *jure* y/o de *facto* a tareas que no necesariamente corresponden a su naturaleza y vocación.

a) Colombia

En Colombia, “la fuerza pública está conformada por las fuerzas militares y por la Policía Nacional, las cuales ejercen el monopolio de la fuerza de manera legítima (...)”¹³⁰.

La Constitución de la República de Colombia en sus artículos 217 y 218 señalan lo siguiente:

¹²⁷ Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Santiago de Compostela, España, Abogado por la Universidad Católica de Colombia y Profesor Titular Escuela Superior de Administración Pública (Colombia) y Postdoctorado en la Universidad Libre de Ámsterdam, Holanda.

¹²⁸ Estudios de Derecho en la Universidad Católica (Colombia).

¹²⁹ JIMÉNEZ William, GUILLERMO, TURIZO, Juan Pablo, “Militarización de la Policía y *Policización* del fenómeno a nivel internacional y nacional”, *Revista Logos Ciencia y Tecnología*, Vol. 3, No. 1, junio-diciembre, 2011, pp. 112-126, consultado el 17 de enero de 2017 en: http://r.search.yahoo.com/_ylt=A0LEV2ueWoZYLtG7onD8Qt.;_ylu=X3oDMTEyNHNrOTI0BGNvbG8DYmYxBHBvcwMzBHZ0aWQDQjAzMThfMQRzZWMDc3I-/RV=2/RE=1485228831/RO=10/RU=https%3a%2f%2fdialnet.unirioja.es%2fdescarga%2farticulo%2f4166908.pdf/RK=0/RS=KbPDn_iAVn8ligRRxcGKMA7g0Q-

¹³⁰ JIMÉNEZ, William, GUILLERMO, TURIZO, Juan Pablo, “Militarización de la Policía y *Policización* del fenómeno a nivel internacional y nacional”, op.cit., 112-126.

Artículo 217. La nación tendrá para su defensa unas fuerzas militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las fuerzas militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional (...).

Artículo 218. La ley organizará el cuerpo de Policía. La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

A pesar de esta separación constitucional de ambas instituciones en aquel país, la realidad no puede ocultar este doble fenómeno de militarización de la policía y *policización* de las fuerzas armadas. “En los últimos años se ha observado que las fuerzas militares y la Policía Nacional desempeñan la práctica funciones que constitucionalmente han sido asignadas a solo una de ellas, por lo que se presenta duplicidad o yuxtaposición de funciones, descoordinación de acciones y confusión entre la naturaleza jurídica de cada una de las fuerzas. Adicionalmente, se han presentado algunos enfrentamientos entre las dos instituciones y muertes ocasionadas por el “*fuego amigo*”¹³¹.

El Dr. Jiménez y el Lic. Turizo agregan que “(...) debido a nuevos factores perturbadores del orden público interno y al decline de las operaciones militares exteriores, tanto Policía como fuerzas militares han ido redefiniendo sus objetivos en la práctica; por ello, el fenómeno no es atribuible únicamente a la presencia de movimientos insurgentes o bandas criminales organizadas que desafían la seguridad y tranquilidad en los Estados obligando a la “militarización” de las acciones, sino también a una concepción acerca de que la defensa de la seguridad y la soberanía del Estado implica acciones dentro del territorio dentro del cual puede encontrarse el enemigo. Esto, por supuesto, desafía la visión tradicional de separación perfecta entre la institución militar y la policial”¹³².

Indican que “(...) en la Constitución Política de 1991 se establecieron en Colombia las funciones y competencias de las fuerzas militares y de la Policía Nacional, pese a lo cual se está presentando un constante proceso de militarización de la Policía Nacional y a la vez, un “*policiamiento*” del Ejército Nacional, debido en parte al conflicto armado y a los altos índices de violencia y criminalidad en el territorio nacional, lo que puede observarse en las funciones que cumple la Policía Nacional en el área rural, en el armamento que emplea, en la estructura piramidal y en la jerarquía caracterizada en los grados semejante a los militares”¹³³.

¹³¹“En octubre del año 2006, en conferencia de prensa el entonces Ministro de Defensa, Juan Manuel Santos, junto con el comandante de las Fuerzas Militares y el director de la Policía de ese entonces, anunció la delimitación de las actividades que deben cumplir la Policía y el Ejército, para evitar enfrentamientos por el llamado ‘fuego amigo’ y las fricciones por la realización de positivos (operaciones exitosas), como ha ocurrido recientemente: “Con esto se espera una mayor eficiencia en el desarrollo de operaciones conjuntas y coordinadas, eliminar la competencia nociva y los riesgos de incidentes de ‘fuego amigo’. Según Santos, él mismo les solicitó a los comandantes del Ejército y Policía que nombren un grupo de oficiales de parte y parte para que evalúen las actividades que cumple cada fuerza y acuerden de qué manera se dividen las tareas, como por ejemplo la vigilancia de vías” (Fuerza Aérea de Colombia, 2006)”. JIMÉNEZ William, Guillermo, TURIZO, Juan Pablo, “Militarización de la Policía y *Policización* del fenómeno a nivel internacional y nacional”, op.cit., p. 114.

¹³²Ibid. p. 115.

¹³³Ibid. p. 122.

En cuanto al *policiamiento* del Ejército Nacional, éste se hace evidente en el control del tránsito en zonas urbanas, puestos de control, registro a ciudadanos, presencia de unidades militares en ciudades, entre otros¹³⁴. Como consecuencia lo anteriormente expuesto, se han presentado choques entre los miembros del Ejército Nacional y la Policía, denominados “fuego amigo”; además, ha ocasionado confusión en la población civil acerca de las funciones y de las misiones de cada una de estas instituciones¹³⁵.

(...) En el caso de Colombia, uno de los antecedentes históricos más relevantes es el Estatuto de Seguridad (Decreto 1923 de 1978), promulgado durante el gobierno de Julio César Turbay Ayala (1978-1982), mediante el cual se introdujo en el ordenamiento jurídico colombiano el concepto de militarización de la política, es decir, se consideró la mayor parte de los problemas sociales de la época de origen subversivo y, por tanto, se cambió la solución de los problemas por un trato militar con medidas represivas, limitando libertades políticas y civiles de los ciudadanos¹³⁶.

Subrayan los investigadores que “(...) las Fuerzas Armadas colombianas, entre otras del continente americano, han recibido influencia de los militares estadounidenses, debido al interés del Gobierno de los Estados Unidos en capacitar a las policías y militares latinoamericanos en técnicas antisubversivas; para ello se creó en 1940 la Escuela de las Américas¹³⁷, centro de entrenamiento internacional”¹³⁸.

¹³⁴ “La compra de vehículos por parte del Distrito Capital de Bogotá, entregados al Ejército para labores de patrullaje en la ciudad, refleja sin lugar a dudas la tendencia policial de las fuerzas militares”, JIMÉNEZ, William, Guillermo, TURIZO, Juan Pablo, “Militarización de la Policía y *Policización* del fenómeno a nivel internacional y nacional”, *op.cit.*, p. 122.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ “Ello explica en gran medida el uso reiterativo por parte de los gobiernos de los llamados ‘estados de excepción’, en su momento el ‘estado de sitio’ hoy transformado, con mayores controles, a ‘estado de conmoción Interior’ (arts. 212 y siguientes de la Constitución vigente)”. JIMÉNEZ, William, Guillermo, TURIZO, Juan Pablo, “Militarización de la Policía y *Policización* del fenómeno a nivel internacional y nacional”, *op.cit.* Por su parte, la Constitución Política de Colombia señala en sus artículos 212 y 213 que: **Artículo 212.** El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Guerra Exterior. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad (...). **Artículo 213.** En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República (...). “El Estado de Sitio es un: Régimen restrictivo de libertades públicas que puede ser aplicado por medio de un decreto en todo o en parte del territorio en caso de amenaza exterior o de insurrección, y caracterizado por el acrecentamiento del contenido de los poderes ordinarios de policía, por la posibilidad de relegar a las autoridades civiles en beneficio de las militares, y por el aumento de la competencia de los tribunales militares”, GUINCHARD, Serge, DEBARD, Thierry, *Lexique des termes juridiques*, 20^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2013. p. 398.

¹³⁷ “La Escuela de las Américas fue fundada en Panamá en 1946 con el nombre de *Latin American Training Center - U.S. Ground Forces*, la que se convirtió en *U.S. Army Caribbean School* en 1949 y cambió su nombre a *U.S. Army School of the Americas* o Escuela de las Américas en 1963. En 1984 se trasladó a Fort Benning, Georgia, en cumplimiento de los Tratados Torrijos-Carter sobre el Canal de Panamá. Aunque inicialmente dio instrucción a personal militar, tanto norteamericano como latinoamericano, a partir de 1956 sus clases fueron impartidas

Agregan que “(...) durante la década de los noventa se agudizaron los problemas de narcotráfico, debido a los carteles de la droga de Cali y Medellín, a la permeabilización de las instituciones por intereses oscuros, a la pérdida de confianza ciudadana en la fuerza pública y a la falta de resultados en la lucha contra el narcotráfico; todo esto conllevó a la modernización de la Policía Nacional, a la creación de grupos especiales para la ofensiva contra el narcotráfico y a la delincuencia organizada con asesoría de militares americanos”¹³⁹.

Este proceso de militarización y de inseguridad que ha vivido Colombia durante muchos años, tiene un reflejo muy claro en México ya que nuestro país se encuentra actualmente experimentando y enfrentando una situación similar. Sin embargo, no pocas voces afirman que dicha militarización de la seguridad en sus diferentes vertientes como lo son la interior y la pública, no es la respuesta. Lo que se necesita, y ya se ha referido, es una visión integral de solución del problema y no solo enfrentar sus causas. “(...) La certidumbre en el empleo, el ingreso, la salud, la integridad personal, entre otras, constituye la seguridad integral deseada por todos los ciudadanos del mundo”¹⁴⁰.

b) Chile

En Chile la militarización ha sido constante, sobre todo a partir del golpe de Estado en contra del entonces presidente Salvador Allende en 1973. Esta militarización puede observarse actualmente en la calle, por ejemplo, a propósito de manifestaciones sociales que son controladas-reprimidas por vehículos antimotines de tipo militar, los cuales avientan cantidades importantes de agua a muy fuerte presión hacia la gente. Se trata más de una intimidación que de una disuasión.

Pero veamos con más detalle el caso de la militarización en Chile.

Tras la aprobación de una nueva constitución en 1924, se produjeron cambios en la estructura de la policía chilena, se unificaron las policías del país, se creó la Escuela de Policía, la Dirección General de Policías y se adoptó un régimen de carrera inspirado en el modelo italiano, cuyo primer director fue un general del Ejército, con lo cual se puede establecer la influencia militar en la Policía desde el inicio. En 1927 nacieron “Los Carabineros de Chile”, de la Unión de las Policías Fiscales y el “Cuerpo de Carabineros” dependiente del Ejército, de naturaleza militar, a cargo del mantenimiento de la seguridad y el orden, con reconocimiento de fuero militar en materia penal y disciplinaria. Pese al surgimiento de una nueva institución, otra vez fue nombrado como director general de ésta un general del Ejército, quien por total desconocimiento de los procedimientos policíacos militarizó la policía, hecho rechazado por parte de la población civil respecto a los términos militares y a la represión empleada, lo que conllevó a su fracaso. Las nuevas autoridades civiles, a través del Ministerio del Interior, dieron por terminada la dependencia de los carabineros a los militares nombrando por primera vez en la historia de la Policía a un coronel de la

únicamente en español”, Biblioteca Nacional de Chile, Escuela de las Américas, El impacto de la Guerra Fría en Chile, consultado el 18 de enero de 2017 en: <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-94598.html>

¹³⁸ JIMÉNEZ William, Guillermo, TURIZO, Juan Pablo, “Militarización de la Policía y *Policización* del fenómeno a nivel internacional y nacional”, op.cit., p. 123.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Ibid. p. 123.

propia institución como director; se convirtió el cuerpo de carabineros a partir de ese momento en el principal medio para el reordenamiento político del país y encauzamiento de las fuerzas militares¹⁴¹.

En la década de los setenta, debido a las tensiones sociales y a la lucha política en el país, los carabineros fueron tomando un tinte antisubversivo, que redundó en la ayuda por parte del Gobierno de los Estados Unidos, el que prestó colaboración logística y entrenamiento a los carabineros¹⁴². Pese a que la Policía había superado su marcada dependencia de los militares, después del golpe militar del General Augusto Pinochet, el 11 de septiembre de 1973, cuyo régimen duró cerca de 20 años, las dos policías existentes en el momento fueron asimiladas por los militares, pasaron a depender del Ministerio de Defensa y se conservó su fuero militar, con lo que se restituyó nuevamente el carácter militar de la institución. "(...) Esta situación de dependencia respecto de las Fuerzas Armadas trajo consigo, entre otras cosas, que las policías pasaran a ser los parientes pobres del régimen militar, tanto en sueldos y equipos como en posiciones dentro del aparato de poder (...)" (Maldonado, 1996). Para terminar, se puede afirmar que la Policía chilena no siempre ha sido de carácter militar, pero ha estado sometida en varias oportunidades históricas al régimen castrense, en algunas oportunidades por su falta de eficacia, cobertura y recursos y en otras por la participación de los militares en el poder o en la dirección de la institución¹⁴³.

c) Brasil

La militarización en Brasil no ha sido muy distinta de la que han vivido otros países del Cono Sur como Argentina o Uruguay. Los regímenes militares influyeron de manera decisiva para acrecentar esta tendencia. Sin embargo, una vez que la democracia regresó, países como Brasil han tenido que enfrentar particularmente el aumento de violencia.

En los últimos años, en Brasil se asiste a un doble proceso de: a) Creciente militarización de la actividad de policía debido al incremento de la violencia urbana, y b) El rol cada vez más importante del Ejército en las funciones de defensa nacional, lo que se confunde con las funciones de mantenimiento del orden interno. Todo esto arroja como resultado una mixtura institucional que no permite el ejercicio de una democracia plena (Zaverucha, 2008)¹⁴⁴.

La militarización de la seguridad pública "tiene origen en la incapacidad de las autoridades ejecutivas, legislativas y judiciales instituidas de controlar a las fuerzas militares, ya que el Gobierno no emite políticas propias, sino que depende de las fuerzas militares, que proceden con discrecionalidad y poco control (...) a diferencia de los regímenes democráticos, las competencias de la Policía y el Ejército no

¹⁴¹ JIMÉNEZ, William, Guillermo, TURIZO, Juan Pablo, "Militarización de la Policía y *Policización* del fenómeno a nivel internacional y nacional", op.cit., p. 118.

¹⁴² "Vale recordar que a comienzos de la década de los setenta se presenta en Chile una polarización social tras la llegada al poder del presidente Salvador Allende, quien pretendía realizar importantes reformas de carácter socialista, las cuales encontraron una fuerte oposición en buena parte de los sectores económicos. La intervención de Estados Unidos se puede entender por la existencia de la llamada 'guerra fría', según la cual el gobierno socialista de Allende representaba un avance del comunismo en América Latina (ya concretado en Cuba) y por lo tanto una amenaza para el modelo capitalista en cabeza de los Estados Unidos". JIMÉNEZ, William, Guillermo, TURIZO, Juan Pablo, "Militarización de la Policía y *Policización* del fenómeno a nivel internacional y nacional", op.cit., p. 118.

¹⁴³ Ibid., pp. 118-119.

¹⁴⁴ Jiménez William, Guillermo, Turizo, Juan Pablo, Militarización de la Policía y *Policización* del fenómeno a nivel internacional y nacional, op.cit., p. 121.

están claramente separadas, se militariza cada vez más la política de seguridad pública, por lo que coexiste en Brasil un régimen democrático y autoritario en el que las instituciones con poder coercitivo son capaces de anular a las autoridades políticas elegidas democráticamente por su alta participación en las políticas de Estado¹⁴⁵.

En Brasil las competencias de la Policía y el Ejército están entrelazadas por la fuerte influencia que ejerce éste sobre aquella, debido a que en ese país existió un gobierno militar, por medio de golpe de Estado, que durante su duración reformó sustancialmente el cuerpo de policía con el propósito de eliminar la resistencia que pudieran tener. Desaparecieron las policías locales y se creó la Policía Militar, integrada por el Estado Mayor del Ejército, cuya función principal era garantizar el orden público. Este último concepto se define de la siguiente manera: (...) el conjunto de normas formales previsto en la nación por el ordenamiento jurídico, destinado a regular las relaciones sociales en todos los niveles de interés público y a establecer el clima adecuado para la vida colectiva en paz y armonía; este conjunto de normas será supervisado por el poder de policía y constituirá una situación o una condición que conduzca al bien común. Para garantizarlo, es necesario el ejercicio dinámico del poder de policía en el campo de la seguridad pública, que se manifiesta en actividades mayormente ostensibles destinadas a prevenir, disuadir, restringir o reprimir hechos que violen el orden público (Zaverucha, 2008)¹⁴⁶.

Una vez recobrada la democracia, la Constitución brasileña de 1988 no devolvió la naturaleza civil a la Policía ni las funciones que poseía antes del golpe militar (prevenir, reprimir la comisión de delitos, proteger y garantizar la seguridad de algunas autoridades). Según el autor, la Constitución de 1988 asignó a las Fuerzas Armadas garantizar las funciones de la nación, las facultades constitucionales y asegurar el orden y cumplimiento de las leyes, hecho que hace parecer que las Fuerzas Armadas del Brasil están fuera del ordenamiento legal, que pueden decidir quién infringe la Constitución o el orden y, lo que es peor, que hipotéticamente podrían imponer una nueva Constitución. Agrega que en el año 2001 el presidente de Brasil excedió su competencia y violó la Constitución, en razón a que mediante un decreto confirmó al Ejército el poder de policía, lo que implica que su intervención en actividades de orden interno no sea considerada como una intervención de carácter federal: "(...) Al conferir mayores poderes a las fuerzas militares e ignorar a la policía, cada vez más son las Fuerzas Armadas, y no el presidente o el Congreso, quienes determinan cuáles son las amenazas contra el sistema político. Esto incrementa la posibilidad del uso arbitrario de la violencia y permite que se invoque con más frecuencia la idea de «situaciones excepcionales» que deben resolverse mediante la fuerza (...)" (Zaverucha, 2008)¹⁴⁷.

Se concluye que las fuerzas militares al aumentar su poder e influencia en la seguridad pública se ven tentadas a usar su poder de coacción a costa de derechos y libertades de los ciudadanos, quienes en eventuales situaciones serán considerados como enemigos, pues el militar está entrenado para la guerra, para enfrentar al enemigo y no para velar por los derechos y garantías de los ciudadanos¹⁴⁸.

d) Estados Unidos

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ JIMÉNEZ, William, Guillermo, TURIZO, Juan Pablo, "Militarización de la Policía y *Policización* del fenómeno a nivel internacional y nacional", op.cit., p.121.

¹⁴⁷ *Ibid.* pp. 121-122.

¹⁴⁸ JIMÉNEZ, William, Guillermo, TURIZO, Juan Pablo, "Militarización de la Policía y *Policización* del fenómeno a nivel internacional y nacional", op.cit. 122.

La Unión Americana es uno de los ejemplos actuales más emblemáticos de la militarización de la seguridad. Ello ha ido a la par del desarrollo de la nueva Doctrina de Seguridad Nacional que ha permeado, como se ha referido, a la seguridad interior y pública. Los equipos de élite como el grupo S.W.A.T., (*Special Weapons and Tactics*, Armas y Tácticas Especiales) son muestra de una especialización y un entrenamiento complejos, de tipo militar, para enfrentar lo que se consideran las nuevas amenazas a la seguridad.

En este contexto, tanto las policías estatales como las pertenecientes a los condados están siendo colonizadas por equipos castrenses con el objetivo de apoyar las tareas locales en dicha materia.

Los procedimientos de los policías adscritos a los Departamentos de Policía de los Estados Unidos frente al ciudadano son semejantes a los de un militar en zona de combate, ya que se ejecutan con extrema violencia, debido a la confusión respecto a la naturaleza de la Policía, lo que genera el efecto contrario de tranquilidad, paz y seguridad al ciudadano¹⁴⁹.

Uno de los casos recientes a propósito del uso de la fuerza excesiva de los cuerpos de policía estadounidenses impregnados con táctica e ideología militares¹⁵⁰ fue el que ocurrió en Ferguson, un suburbio de San Luis Missouri, debido a las manifestaciones de protesta que se llevaban a cabo por la muerte del joven afroamericano Michael Brown el 9 de agosto de 2014 a manos de un policía blanco. Los enfrentamientos con la policía y otros cuerpos de seguridad, entre los que se encontraba el grupo S.W.A.T., produjeron varios heridos. El 16 de agosto, el entonces Gobernador de Missouri, Jay Nixon, declaró el toque de queda y el Estado de Emergencia.

Cabe destacar que: "(...) los grupos SWAT¹⁵¹ (una especie de comandos especiales) fueron creados en principio para intervenir en situaciones excepcionales que perturbaran el orden público al grado de poner

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ "La militarización de nuestras calles no se corresponde con la forma de gobierno democrático que tenemos en nuestro país", denunciaba este viernes el congresista JOHNSON, Henry C. "Hank". El demócrata de Georgia es el autor de una propuesta de ley para desmilitarizar la policía que hasta ahora había encontrado poco eco entre sus colegas legisladores". Estados Unidos empieza a cuestionar la militarización de su policía, 16 de agosto de 2014, consultado el 18 de enero de 2017 en http://internacional.elpais.com/internacional/2014/08/15/actualidad/1408135415_730417.html

¹⁵¹ "SWAT son las siglas de *Special Weapons and Tactics* (Armas y Tácticas Especiales), y originalmente de *Special Weapons Assault Team* (Equipo de Asalto de Armas Especiales). El término SWAT hace referencia a las unidades especializadas en intervenciones peligrosas de diversos cuerpos policiales de Estados Unidos. El nacimiento del concepto se suele situar a finales de los años 60 en Los Ángeles, en donde tras una serie de acontecimientos sangrientos ante los que la Policía no tuvo capacidad de respuesta, el Oficial del LAPD John Nelson lo presentó al entonces Inspector Darryl F. Gates, el cual, tras evaluarlo, aprobó la creación de un pequeño grupo de policías altamente disciplinados que utilizaran armas y tácticas especiales para hacer frente a estos inusuales y complejos ataques contra el orden, que desbordaban las posibilidades de respuesta ordinaria de la Policía. No obstante esto, existen otras fuentes que señalan un antecedente a esta Unidad, concretamente en 1925, en la ciudad de New York, con el nacimiento dentro de su Departamento de Policía de lo que más tarde se convertiría en la ESU (*Emergency Services Unit*). El grupo táctico SWAT estaba ya reconocido como la fuerza de tiempo completo para todas las situaciones en el departamento de policía de Los Ángeles, tal fue así que otras ciudades de Estados Unidos ya tenían su propio equipo SWAT, luego durante la década de los 80' agentes del SWAT, los mejores, fueron enviados a países de Europa como Inglaterra, Alemania, Francia, España, etc., para crear otros grupos de élite en esos países, así se puede ver que surgieron otros grupos tácticos como el GSG9 (Alemania), el GEO (España) y otras fuerzas tácticas que hoy son mundialmente reconocidas". GIUCA, Manual S.W.A.T., *Special Weapons and Tactics*, consultado el 18 de enero de 2017 en: <http://www.accionunoseis.org/pafiledb/uploads/73fb98f0bccdd1e6fcb7f98022cd0d9e6.pdf>

en riesgo las vidas y la libertad de los ciudadanos, pero con el transcurrir del tiempo se han empleado para simples operaciones de rutina que han afectado muchas veces la vida, la integridad y los bienes de personas inocentes¹⁵².

Por su parte, en el Informe llamado “La Guerra llega a Casa” (*War comes home*, publicado en 2014 por la *American Civil Liberties Union, ACLU*) señala que “la militarización de la policía estadounidense es clara cuando se observa el entrenamiento que los oficiales reciben, el cual los impulsa a adoptar una mentalidad de “guerrero”, pensando que la gente funge como su enemigo, así como en el equipo que usan como granadas de aturdimiento, transportes blindados de personal, y granadas. Este cambio en la cultura ha sido alentado por el debilitamiento que la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos ha inferido a la IV Enmienda (la cual protege el derecho a la privacidad en el hogar) a través de una serie de decisiones que han incrementado la autoridad policial para irrumpir en los hogares de la gente, a menudo en casos relacionados con las drogas¹⁵³.

La militarización de la policía en los Estados Unidos ha ocurrido con casi ninguna supervisión pública. Ninguna agencia de justicia ha proveído de información que la ACLU considera necesaria para llevar a cabo una investigación sobre la militarización de la policía. Asimismo, las agencias que monitorean o supervisan la militarización de la policía son virtualmente inexistentes¹⁵⁴.

El informe agrega que “(...) la gente tiene el derecho de saber de qué manera la policía está gastando sus impuestos. La militarización de la policía estadounidense ha ocurrido con casi ninguna supervisión por lo que se requiere de manera urgente mejor documentación, transparencia, y rendición de cuentas”¹⁵⁵.

La policía estadounidense se ha militarizado en exceso a través del uso de armas y tácticas del campo de batalla. La militarización impacta de manera injusta a la gente de color y socava las libertades individuales, además de que se ha permitido que ello suceda en ausencia de un debate público significativo¹⁵⁶.

Por ello han surgido voces como la del congresista Henry C. “Hank” Johnson (diputado demócrata-Georgia) en cuya iniciativa de ley conocida como “Ley para detener la militarización”¹⁵⁷ de julio de 2014, alerta que, bajo la legislación actual, el Departamento de Justicia puede proveer de equipo militar adicional a los órganos locales que hacen cumplir la ley.

Expresa que, como resultado de lo anterior, la policía y los *sheriffs* se encuentran adquiriendo dicho material para su uso en sus operaciones normales. La guerra en Afganistán e Irak ha incrementado la transferencia de equipo militar a los órganos de encargados de hacer cumplir la ley.

Afirma que dichos órganos pueden adquirir armas militares que eventualmente se usarían inapropiadamente por la policía y dañarían a los ciudadanos y contribuyentes. En este contexto, la

¹⁵² JIMÉNEZ, William, Guillermo, TURIZO, Juan Pablo, “Militarización de la Policía y *Policización* del fenómeno a nivel internacional y nacional”, *op.cit.*, p. 117.

¹⁵³ American Civil Liberties Union (ACLU), *War comes home*, Report, New York, ACLU Foundation, June 2014, p. 3.

¹⁵⁴ *Ibid*, p. 5.

¹⁵⁵ *Ibid*, p.41.

¹⁵⁶ *Ibid*, p. 45.

¹⁵⁷ JOHNSON, Henry C., A Bill to amend title 10, United States Code, to direct the Secretary of Defense to make certain limitations on the transfer of personal property to Federal and State agencies, and for other purposes, 113th Congress, 1st Session, July 17, 2014.

propuesta del legislador Johnson va en el sentido de limitar la transferencia por parte del Departamento de Defensa de equipo militar adicional a los órganos locales que hacen cumplir la ley.

Propone, por ejemplo, que el Secretario de la Defensa someta a una certificación anual, por parte del Congreso, el traslado de armas, en la que se demuestre que cada estado federado u órgano de justicia ha cumplido con los requisitos para la dicha transferencia de equipo militar adicional, así como la descripción de todo ese equipo, incluyendo armas y municiones. Si el Secretario no puede ofrecer esa información, éste no podrá transferir equipo extra. Otra medida plasmada en la iniciativa es la de un listado de armas que no pueden ser transferidas a las autoridades locales como drones blindados, vehículos tácticos blindados, aviones, etcétera.

Existe una preocupación real por el hecho de que, cada vez más, el fenómeno de militarización de la seguridad pública continúa avanzando en los Estados Unidos, cuna del federalismo, acosta de los poderes locales, de la división de poderes, de la rendición de cuentas, de la transparencia en la información, en resumen, del Estado de Derecho.

Este fenómeno de militarización de la seguridad se ha exportado hacia América Latina quien lo ha replicado debido a un proceso de imposición norteamericana y de aceptación acrítica por parte de las élites políticas de los países analizados.

Dichos ejemplos nos muestran que las Fuerzas Armadas en América Latina han acrecentado su poder y su control al grado de que, en algunos casos, se han adjudicado, con el aval de los parlamentos y las Cortes nacionales, el papel de guardián de la Constitución y el orden público de un país.

Por ello es necesario que existan controles, en particular democráticos ya que de otra manera las derivas autoritarias, militares o antidemocráticas amenazarán con convertirse en una verdadera dictadura militar con mecanismos supranacionales de control y de mando.

VI) EL NECESARIO CONTROL DEMOCRÁTICO DEL USO DE LAS FUERZAS ARMADAS PARA MANTENER EL ESTADO CONSTITUCIONAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO.

Una Constitución y un Estado de Derecho son parte sustancial de cualquier democracia. La primera contiene las leyes y normas para establecer la organización política (régimen político) del Estado, así como los mecanismos de devolución, de equilibrio y control del poder, entre otros. El segundo, como ya se ha analizado, subordina al mismo Estado, sus instituciones y órganos, al derecho.

Lo anterior se complementa con el ingrediente democrático que garantiza la representatividad ciudadana, el respeto de las minorías, control de constitucionalidad, una efectiva división de poderes, etcétera.

Sin embargo y a pesar de estos principios constitucionales y jurídicos que son reconocidos por la mayoría de los países en el mundo, las derivas, como la concentración y abuso del poder, se encuentran presentes en todo tiempo y lugar, de una forma u otra, y a través de cualquier medio.

Ello se ha visto reflejado, por ejemplo, en el aumento de poder, particularmente del Ejecutivo. De acuerdo a Jacques Chevallier (profesor de Derecho y Ciencia Política de la Universidad de París II), "La

preeminencia del Ejecutivo se traduce en el cuestionamiento de las tres funciones tradicionales que fueron asignadas a los Parlamentos y que garantizan su supremacía institucional”¹⁵⁸.

- En primer lugar, el poder de elaboración de las normas se desplazó en beneficio del Ejecutivo. Este desplazamiento significa, menos un movimiento de “expropiación de la ley” que se ha traducido en el desarrollo de un poder reglamentario autónomo, la práctica de delegaciones del poder legislativo, por ejemplo la concentración de poderes en caso de crisis, que de una influencia creciente obtenida por el Ejecutivo en la elaboración de la ley: no solamente el ejecutivo juega un papel determinante por todos lados en la iniciativa de las leyes, en Estados Unidos en detrimento del principio de la separación de poderes (el Presidente aparece como el “*Chief Legislator*”), sino que también los trabajos legislativos se encuentran fuertemente delimitados en el marco de un “parlamentarismo racionalizado” (como en Francia); actualmente, la ley se concibe en gran medida como un medio de expresión y de realización de un programa gubernamental. La pérdida de control del proceso legislativo por parte de los parlamentarios se acentúa por la influencia de la Unión Europea ya que la mayoría de las leyes no son más que la mera trasposición bajo la influencia de las Directivas (es el nombre que se les da a las leyes en el lenguaje de la Unión Europea), cuyo contenido ha sido negociado por los gobiernos.
- Enseguida, los poderes financieros de los Parlamentos han declinado fuertemente: la responsabilidad de la definición de los grandes arbitrajes presupuestales incumbe únicamente al Ejecutivo y los parlamentarios no podrían poner en “peligro” un equilibrio presupuestal complejo, cuyos elementos son interdependientes; asimismo, la intervención parlamentaria se encuentra condenada a oscilar entre observaciones generales sin gran alcance, y concesiones obtenidas en determinados puntos.
- Finalmente, la presencia de mayorías parlamentarias priva en gran medida de su pertinencia a los mecanismos tradicionales de control.

Y es que durante el trascurso de los siglos se han suscitado experiencias que van desde monarquías absolutas, dictaduras, incluyendo las militares, fascismos, hasta autocracias civiles, o regímenes simplemente intolerantes a los derechos de la colectividad o de las personas (derechos humanos, derechos políticos, civiles o ambientales).

¿Pero cómo se llega a esto? El mismo profesor Chevallier señala que existe una tendencia hacia el desequilibrio de los poderes. Concretamente explicaba que el poder Ejecutivo ha ido allegándose funciones que han sido asignadas tradicionalmente a los parlamentos. Ello a raíz de coyunturas políticas, de relación de fuerzas entre los poderes, e incluso, en algunos casos, de acciones autoritarias y/o golpes de Estado.

Ahora bien, una de las vías que han sido utilizadas hacerse del poder, concentrarlo o acrecentarlo ha sido justamente la del golpe de Estado (militar o constitucional).

Los golpes de Estado se originan desde adentro de las instituciones y buscan modificar o eliminar el orden institucional y/o constitucional existente, pero sin pasar por los mecanismos formales y jurídicos para ello.

¹⁵⁸Chevallier, Jacques, *L'État post-moderne*, Paris, L.G.D.J., 2004, pp. 159-160.

Así, la concepción clásica del golpe de Estado es la “de un cambio de gobierno operado, fuera de los procedimientos constitucionales en vigor, por una acción llevada a cabo en el seno mismo del Estado a nivel de sus dirigentes o de sus agentes. Esta acción, el término mismo de “golpe” lo sugiere, es repentino y requiere generalmente de la fuerza”¹⁵⁹. Para Gabriel Naudé, en sus consideraciones políticas sobre el “golpe de Estado”, señala que este fenómeno político puede confundirse con la razón de Estado. El punto en común de estos ejemplos es que se trata de un acto realizado por el soberano con el objetivo de fortalecer su propio poder. “La expresión así forjada se ha delimitado cada vez más, sobre todo con la aparición del constitucionalismo. En este punto, es necesario hacer referencia a los cambios de gobierno operados, violando la Constitución legal del Estado, y por los mismos detentores del poder político. Los diccionarios de lengua francesa, por ejemplo, mantienen la tradición del término cuya definición del golpe de Estado es *la violación deliberada de las formas constitucionales por un gobierno, una asamblea o un grupo de personas que detentan la autoridad*”¹⁶⁰.

Sin embargo, otras concepciones confirman que la expresión ha evolucionado con el tiempo. “La actual configuración del fenómeno comparada con la acepción que le es dada, por ejemplo, hace tres siglos, presenta diferencias que van desde el cambio sustancial de los actores (quién lo hace) a la forma misma del acto (cómo es llevado a cabo). Existe únicamente un elemento que se ha mantenido inmutable y se presenta justamente como *enlace* entre estas diferentes configuraciones: el golpe de Estado es un acto hecho por los mismos órganos del Estado”¹⁶¹. Por lo tanto, mientras los actores y la forma pueden variar, lo que no cambia es que es dado por un órgano del Estado. Es así que, por ejemplo, incluso si no existe un cambio de gobernantes, puede haber un golpe de Estado dado por los mismos gobernantes que se encuentran aún en el poder. Uno de los casos que ejemplifica esta situación fue el del autogolpe de Estado dado por el entonces Presidente Alberto Fujimori del Perú en 1992. Pero, ¿cómo sucede esto?

Para Carlos Barbé (Profesor de la Universidad de Turín, Italia), “el golpe de Estado es concebido, de tal manera, por ciertos autores, como una “pequeña revolución”. Este tipo de tratados ha sido heredado por la teoría jurídica, pero en este ámbito, el problema no tiene solución: Kelsen demostró, en la teoría general de derecho y del Estado, cómo el golpe de Estado instaaura siempre un orden jurídico nuevo. En efecto, la violación de la legalidad del orden anterior implica también el cambio de su norma fundamental y, en consecuencia, la invalidez de todas las leyes y disposiciones que se desprenden de ella. En otras palabras, el golpe de Estado implica la instauración de un nuevo poder de hecho que impondrá a su vez su propia legalidad”¹⁶². Este poder de facto podrá, si así lo quiere, confirmar todas las leyes y disposiciones del orden anterior, pero el orden tendrá que considerarse nuevo ya que habrá un cambio de validez. Estas son las razones por las cuales, de acuerdo al derecho internacional, el gobierno que ha sido tocado por un golpe de Estado debe pedir el reconocimiento de los demás Estados”¹⁶³.

¹⁵⁹ DUHAMEL, Olivier, MÉNY, Yves, *Dictionnaire constitutionnel*, op.cit., p. 240.

¹⁶⁰ BARBÉ, Carlos, “Golpe de Estado”, en BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, *Diccionario de Política*, México, Siglo Veintiuno Editores, tomo I, 1988, obra citada, p. 745.

¹⁶¹ *Ibid.*, pp. 723, 724

¹⁶² Este ha sido el caso de las dictaduras militares en muchas partes del mundo, particularmente en Sudamérica.

¹⁶³ BARBÉ, Carlos, “Golpe de Estado”, en BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, *Diccionario de Política*, op.cit, pp. 745-749.

El control democrático de las Fuerzas Armadas es una de tareas más delicadas e importantes que tiene un Estado. A partir de su historia política y social, la mayoría de los países en el mundo han transitado y han consolidado la prevalencia del poder civil sobre el militar.

Por eso insistimos en el control democrático sobre las Fuerzas Armadas, el que se logra a partir del establecimiento de reglas claras, de instituciones sólidas, del respeto de las mismas por todos los ciudadanos y por todos los actores sociales, políticos y administrativos de un país, incluyendo los órganos castrenses. “El control democrático de los militares es una función de los poderes civiles, es decir de las competencias asumidas por las autoridades políticas en materia de política de defensa”¹⁶⁴.

En este control participan o deben participar los órganos del Estados desde sus respectivas competencias. Sin embargo, es el poder ejecutivo quien comanda, dirige y coordina a las fuerzas militares en caso de conflicto bélico o de conflictos de cualquier otra naturaleza.

Asimismo, la elaboración de la política de defensa corre a cargo de los ejecutivos y, en ella, deben intervenir tanto el legislativo y, eventualmente, el judicial. No obstante, es en el poder ejecutivo que recaen las mayores las responsabilidades para el uso y la planificación de las Fuerzas Armadas de un país.

El papel particular que desempeñan los representantes del ejecutivo en la definición de las políticas de defensa se inserta en una tradición que se encuentra ligada a la forma en que las relaciones entre el poder civil y el comando militar se estructuraron, principalmente en Europa, a partir de los siglos XVIII y XIX. (...) existe una continuidad de la figura del rey, jefe supremo del ejército, el cual asume personalmente la dirección de las operaciones militares (...). En las democracias occidentales, el Presidente de la República o el Primer Ministro es el jefe del ejército cuando las fuerzas armadas se encuentran en guerra¹⁶⁵.

El rol particular de los ejecutivos en la coordinación de las operaciones es en función de las exigencias de la guerra y de la fuerza de las personalidades de los líderes. También depende también de los equilibrios institucionales internos y del acomodo de las relaciones entre los detentores del poder estatal. Si los presidentes o Primeros Ministros adquieren poderes exorbitantes en tiempos de guerra, esto se debe a que se han convertido en los actores principales de sus sistemas políticos respectivos. (...) estas dinámicas políticas internas explican las disparidades que pueden existir en la organización de poderes militares. Dichas dinámicas internas dan cuenta también del papel político exorbitante que los jefes del ejecutivo conservan en tiempos de paz¹⁶⁶.

El control político de los militares pasa primero por el establecimiento de un conjunto de principios, de normas y de procedimientos que garantizan la supremacía de las autoridades políticas sobre los miembros de las fuerzas armadas. (...) Es el caso de un cierto número de principios y de normas, como el hecho de que las autoridades políticas legítimamente designadas sean las únicas habilitadas para producir las reglas que encuadren a la acción militar y a los militares (...)¹⁶⁷.

¹⁶⁴ JOANA, Jean, Les armées contemporaines, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, octobre 2012, p. 244.

¹⁶⁵ Ibid, p. 246.

¹⁶⁶ JOANA, Jean, Les armées contemporaines, op.cit.

¹⁶⁷ Ibid., p. 278.

Sin embargo, lo anterior no es suficiente para un control democrático ya que si bien existen reglas y normas que encuadren la actuación de los militares en un país, el hecho de que el contexto político, democrático o social no sea favorable a la subordinación de los militares a las autoridades civiles y al Estado de Derecho, puede generar que las Fuerzas Armadas desborden su marco de actuación y así convertirse en un poder de *facto* sin controles.

La cultura política de un país, por ejemplo, desempeña un papel fundamental en la interiorización de los valores democráticos en todos los ciudadanos, autoridades políticas y/o de seguridad, incluyendo a los militares y al ejército.

Por ello, el “respeto de los actores políticos y sociales por las instituciones políticas y civiles, (...) puede ser más o menos sólido dependiendo de la cultura política de cada país. “Samuel Finer distingue así cuatro tipos de países, identificados de acuerdo a su nivel de cultura política. Para establecer este nivel, Samuel Finer utiliza tres criterios: el consenso existente alrededor de los principios y los procedimientos que deciden la distribución del poder, aquel del cual se benefician las instituciones y las personas a las cuales es confiado, y el nivel de desarrollo y de organización de la opinión pública. Cada una de estas variables es independiente y puede evolucionar de manera autónoma. La opinión pública puede estar desarrollada y bien organizada en un país en donde exista un conflicto en los principios que fundan el sistema político o sobre las decisiones de los detentores del poder. Por ejemplo, un consenso relativamente fuerte alrededor de las instituciones políticas puede manifestarse mientras que la opinión pública es embrionaria y se encuentra débilmente estructurada (...). Samuel Finer ubica en la cúspide a los países con una “cultura política madura”, en donde los tres criterios se encuentran plenamente satisfechos (...); los países de “cultura política desarrollada” son aquellos en donde las instituciones políticas civiles se encuentran en su lugar, en donde la opinión pública es sólida y fuerte, pero en donde existe debate en relación a los procedimientos de atribución del poder, a los principios que fundan la autoridad o la identidad de aquellos que son llamados a ejercerlo (...); los países de “cultura política débil” son aquellos en donde la opinión pública es poco influyente y en donde las instituciones civiles se encuentran impugnadas (...); los países de “cultura política mínima” son aquellos en donde la opinión pública se encuentra tan poco estructurada y desarrollada que todo el régimen, cualquiera que éste sea, puede abstenerse de tomar en cuenta sus reacciones (...)”¹⁶⁸.

En este contexto, una democracia consolidada, tendrá menos riesgos de que las Fuerzas Armadas den eventualmente un golpe de Estado en contra de las instituciones y/o en contra del gobierno en turno.

Por ello, la democracia representativa, aquella que tiene su mayor expresión en los parlamentos, se erige como uno de los controles más importantes para generar no solo gobernabilidad sino, en este caso específico, una vigilancia permanente a los cuerpos militares con el fin de que continúen cumpliendo las obligaciones que les reservan las Constituciones y las leyes de cada país.

Los parlamentos “contribuyen específicamente a la democratización del proceso de elaboración de la política pública de defensa, haciéndola abierta y responsable (...). En primer lugar, las discusiones parlamentarias abren el proceso de toma de decisiones intragubernamentales al escrutinio público y obliga a los gobiernos a exponer las razones de las decisiones políticas tomadas y las ajusta a las normas fundamentales de cada sociedad y a la identidad de la nación. En segundo lugar, los parlamentos democráticos son altamente responsables frente a su electorado y son muy sensibles a los cambios de preferencias del mismo, debido a que la suerte de los parlamentarios depende de las elecciones. Por

¹⁶⁸ JOANA, Jean, Les armées contemporaines, op.cit., pp. 190-191.

ejemplo, un rechazo popular respecto de una guerra, encuentra su primera expresión en el Parlamento, y no en el gobierno, porque los miembros de aquel se encuentran cerca de la gente¹⁶⁹.

Sin embargo, si existe una minoría parlamentaria que no está de acuerdo con alguna decisión de la mayoría, quizá se encuentre imposibilitada para cambiar el sentido del voto general pero podrá abrir el debate a la opinión pública para una mayor transparencia y responsabilidad en la toma de decisiones. “En general, las minorías parlamentarias no pueden bloquear las decisiones tomadas por la mayoría pero las pueden ralentizar y someterlas al debate público. De esta forma, el control parlamentario puede llevarse a cabo incluso cuando una mayoría parlamentaria y el gobierno estén de acuerdo”¹⁷⁰.

En síntesis, lo que define al golpe de Estado no es quién lo realiza, lo determinante es que el golpe de Estado entraña la instauración de un poder por vías no constitucionales, sin respaldo en la soberanía popular, con la finalidad de instaurar un nuevo ordenamiento o práctica política contraria a los principios que fundan las decisiones políticas intangibles de la Constitución¹⁷¹.

Lo ocurrido en México en estos años como la injerencia norteamericana en la seguridad de México y El Pacto por México, constituyen mecanismos que expresan el golpe constitucional en el país. ¿Por qué? Porque la injerencia norteamericana en la seguridad del país y el “Pacto por México” no fueron aprobados por la representación del poder constituyente permanente en los términos del artículo 135 de la Constitución. Son acuerdos y políticas celebradas en secreto, por las cúpulas oligárquicas del país, al margen de las instituciones, del electorado, de los militantes y de los simpatizantes de los partidos.

Los dirigentes del país han respaldado una injerencia foránea de componentes militares y policíacos sin tomar en cuenta a los ciudadanos del país –sin consultarlos- y sin atender la propia ideología de los tres partidos firmantes –en el caso del Pacto por México-, y han impulsado lo anterior, no para beneficiar al pueblo mexicano, sino a los intereses de las potencias geopolíticas y a las instituciones y empresas transnacionales que hoy en día controlan el mundo y favorecen al 1% de la población planetaria en contra del 99% restante de la misma.

VII) LOS EFECTOS DE LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO. EL ALINEAMIENTO DOMÉSTICO

En este apartado abordaremos brevemente la transición del ejercicio del poder militar, al ejercicio del poder por parte de los civiles en México durante la post-Revolución Mexicana, además de observar el papel que han desempeñado tanto el Poder Legislativo, a través de las Reuniones Interparlamentarias entre México-Estados Unidos, como el Poder Judicial, por medio de las resoluciones que ha emitido respecto del uso de las Fuerzas Armadas en nuestro país.

¹⁶⁹ DIETERICH, Sandra, HUMMEL, Hartwig, MARSCHALL, Stefan, “Strengthening Parliamentary “War Powers” in Europe: Lessons from 25 National Parliaments”, Geneva Centre for the Democratic control of Armed Forces (DCAF), Policy Paper No. 27. 2008, p. 4.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 5.

¹⁷¹ BARBÉ, Carlos, “Golpe de Estado”, en BOBBIO, Norberto y, MATTEUCCI, Nicola, Diccionario de Política, México, Siglo XXI, tomo I, 1988, pp. 745-749.

A) La transición del poder militar al poder civil y su deriva a un Estado policiaco-militar en México.

Después de haber tenido un largo periodo de inestabilidad política en donde los caudillos, jefes locales y nacionales, así como los militares tuvieron el control político del México, la evolución política de nuestro país logra que, a partir de 1946 con la Presidencia de Miguel Alemán Valdés, el poder político sea ejercido por civiles.

Dicha transición no fue sencilla ya que se tuvo que llegar a una fase de paz social y de control de los jefes armados y militares que había dejado la Revolución Mexicana. Paralelamente, México se dirigía hacia un escenario de mayor crecimiento económico, participación política, de proliferación de una clase media, así como de la creación de un partido político nacional en donde los militares tendrían cada vez menor cabida.

En el siglo XX, desde los convulsionados años de la fase militar de la revolución mexicana (1910-1917) y la post-revolución (1917-1929), periodo en el cual se construyó el llamado sistema político mexicano, no se registra ningún alzamiento militar exitoso, y se construyeron sólidos basamentos para apuntalar la forma cómo el presidente se vio apoyado en todo momento por los militares, y, en respuesta, también el respaldo incondicional del poder civil a las fuerzas armadas, otorgándoles gran autonomía del resto del aparato del Estado. El resultado fue un gradualismo exitoso en la forma como los militares se alejaron del ejercicio directo del poder. Por ello, los militares (ni a nivel individual ni como institución) se vieron tentados a alterar las reglas escritas y legales (...) del sistema político¹⁷².

En particular en México, en donde las características históricas de las fuerzas armadas fueron su carácter popular versus cualquier tipo de elitismo en ellas; su naturaleza nacionalista contraria a cualquier subordinación hegemónica a América del Norte; y, el carácter civilista de la concepción militar, en donde siempre se ha entendido que las fuerzas armadas están subordinadas a las autoridades civiles. Ha existido en el país, una cultura popular, nacionalista y civilista sobre las fuerzas armadas que ahora se pretende trastocar.

Esta cultura no-militarista es reconocida. Como lo hace Aaron W. Navarro, de la Trinity University, quien afirma: México es un caso excepcional. Por vista comparativa podemos afirmar que las fuerzas armadas de México no evolucionaron como las de otros países latinoamericanos. En el periodo de la posguerra, cuando todos los países latinoamericanos pasaron por al menos *un* gobierno militar o *un golpe* de Estado, o el *intento* de dar uno, y cuando todos los otros países latinoamericanos lidiaron con un alto nivel de actividad política desde los cuarteles, México no lo hizo¹⁷³.

Uno de los elementos fundamentales de composición estructural de las fuerzas armadas mexicanas, es un *sui generis* caso de profesionalización sin doctrina de guerra externa. Así, de tres doctrinas de guerra: DN1 (contra un agresor externo), DN2 (contra amenazas a la paz social y el despliegue de fenómenos que

¹⁷² MANAUT BENÍTEZ, Raúl, México: las relaciones civiles-militares ante la encrucijada democrática en la primera década del siglo XXI, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM, p. 2.

¹⁷³ GARCÍA DIEGO, Javier (Coord). El Ejército Mexicano. 100 años de historia. El Colegio de México, 2014, p. 309.

atentan la seguridad nacional), y DN3 (apoyo a la población civil en casos de desastres), sólo son viables los DN2 y DN3¹⁷⁴.

El plan DN2 es el que realmente define la estructura, organización y organización territorial del ejército. Su origen se da en la Revolución Mexicana, cuando los ejércitos revolucionarios son poco a poco desarmados y subordinados a los mandos centrales e institucionales, y quedan los despliegues preventivos del ejército para evitar rebeliones. Posteriormente, debido a la ausencia de cuerpos de seguridad en el campo, el ejército desarrolla la función de policía rural¹⁷⁵.

Lo anterior da cuenta de unas relaciones civiles-militares por lo general ordenadas y pacíficas que han coexistido para generar estabilidad política y social, es decir gobernabilidad. El Ejército mexicano ha estado subordinado al imperio de la ley y a las instituciones civiles del país. Sin embargo, con la nueva Doctrina de Seguridad Nacional estadounidense, las Fuerzas Armadas están mutando progresivamente de un cuerpo al servicio del pueblo mexicano a un cuerpo de vigilancia y de represión de derechos humanos y libertades fundamentales. Cabe aclarar que no es la institución de las Fuerzas Armadas como tal la que ha sido responsable de dicha transformación sino más bien han sido las élites políticas a través de una toma de decisiones poco claras y basadas en doctrinas externas a la verdadera vocación del ejército mexicano.

Esto ha sido acompañado por los poderes legislativo y judicial como lo refleja, por un lado, las reuniones interparlamentarias entre México y Estados Unidos y, por el otro, la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte en el 2000 a raíz de una acción de inconstitucionalidad promovida por el entonces gobernador de Michoacán, Leonel Godoy, debido a la presencia de fuerzas militares en su estado.

B) Las reuniones Interparlamentarias México-Estados Unidos

Las reuniones interparlamentarias México-Estados Unidos se llevaron a cabo por primera vez en 1961. En ellas se han abordado temas que interesan a la relación bilateral como medio ambiente, comercio, migración, narcotráfico, seguridad, entre otros.

A raíz los atentados terroristas que sufrió Estado Unidos en 2001, el tema de la seguridad comenzó a cobrar una relevancia inusitada en cada foro ministerial y parlamentario que ese país mantiene con otras naciones, entre ellas México. Es así que en las reuniones interparlamentarias entre México y Estados Unidos, en donde participan senadores y diputados de ambos países, se ha abordado este tema de una manera particular y cada vez más creciente.

A continuación se hace mención de las discusiones, declaraciones y acuerdos en materia de seguridad a partir de 2002 derivados de dichas reuniones interparlamentarias que han sido plasmados en los informes respectivos elaborados el Senado de la República.

¹⁷⁴ MANAUT BENÍTEZ, Raúl, México: las relaciones civiles-militares ante la encrucijada democrática en la primera década del siglo XXI, op.cit., p. 4.

¹⁷⁵ Ibid., pp. 4-5.

a) XLI Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos, Guanajuato, Guanajuato, México, mayo de 2002¹⁷⁶

Para ese año (2002), la seguridad en la frontera se presentaba como una asignatura que requería de la mayor atención por parte de ambas delegaciones. Se mencionó que existía ya un canje de información pero que se debía otorgar capacitación conjunta y crear bases de datos compatibles para el intercambio de inteligencia utilizando, además, las nuevas tecnologías en la frontera. Todo ello debido a que si en ese año vivían 12 millones de personas, para el 2020 serían 24 millones en dicha franja. En consecuencia, resultaba indispensable lograr una frontera ágil, flexible y también segura.

Otra de las preocupaciones de los legisladores mexicanos fue aquella en donde se subrayó el incremento de las redes de “polleros”, así como las muertes de migrantes. Era necesario, entonces, acompañar el modelo de gestión con un modelo amplio de acuerdo migratorio integral. Se argumentó que, en relación con las fronteras inteligentes, Estados Unidos había invertido 150 millones de dólares. Se había avanzado en la instrumentación de visas láser, se contaría con información biométrica y biográfica del individuo, tarjetas para la identificación rápida de los vehículos. Evidentemente, el principal reto era tener una frontera segura para regular el cruce de alrededor de 300 millones de personas.

En este contexto, la seguridad debía garantizar la dignidad y los derechos humanos de las personas. Por ello, los temas de migración y seguridad iban entrelazados. La seguridad de las fronteras tenía necesariamente que ver con la regularización de los migrantes y no con más recursos de los servicios de migración de los Estados Unidos. Asimismo, se reconoció que no se podría resolver el tema de seguridad si no se solucionaba el de la migración. Este no sería remediado con posiciones unilaterales sino compartidas y una determinación para hacerlo.

b) LXII Reunión Interparlamentaria EE.UU.-México, Nashville, Tennessee, Estados Unidos, junio de 2003¹⁷⁷

Es importante señalar que ya para ese año, la seguridad nacional era la asignatura más importante para Estados Unidos en sus relaciones, no sólo con sus socios comerciales de América del Norte, sino también con el resto del mundo. Dicha prioridad representaba el prisma por el que pasan la mayoría de los temas de Estados Unidos. De hecho, la migración resultó uno de los aspectos más afectados por los acontecimientos de 2001 en el sentido de que las fronteras se cerraban para detectar potenciales terroristas.

En lo que se refiere a la lucha contra el terrorismo, la delegación mexicana fue asumiendo un compromiso tanto a nivel bilateral como multilateral. Se hizo énfasis que nuestro país lo hace por convicción, por responsabilidad internacional, y por así convenir también a los intereses de su seguridad. Los legisladores señalaron que la seguridad en las fronteras de ambos países está ligada estrechamente a la del resto de nuestros territorios.

¹⁷⁶ Senado de la República, 50 años de “Reuniones Interparlamentarias” México-EE.UU., (1961-2011), Coordinación General de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias del Senado de la República, México D.F., octubre 2011, p. 222.

¹⁷⁷ Senado de la República, 50 años de “Reuniones Interparlamentarias” México-EE.UU., (1961-2011), op.cit., pp. 225-226.

En este sentido, indicaron igualmente que la frontera es el puente cotidiano de nuestra vecindad, por ahí circulan todos los días mercancías, bienes, servicios, voces, valores e ideas, pero sobre todo, por ahí circulan personas, algunas de las cuales buscan quedarse en Estados Unidos.(...) Cabe destacar que se hicieron pronunciamientos importantes sobre algunos temas puntuales como el hecho de que:

1. Los migrantes mexicanos no son una amenaza para la seguridad norteamericana.
2. La cooperación de México para la seguridad fronteriza está asociada al interés de los legisladores por contribuir a la seguridad de los norteamericanos, pero también, para que, en reciprocidad no hubiese más obstáculos y no se volviese lenta y difícil la circulación de personas y de mercancías mexicanas a Estados Unidos.
3. Cooperación en diversos frentes con los norteamericanos para seguridad dentro de su territorio. Es el alcance que se tiene por el Convenio de Seguridad, llamado Alianza para las Fronteras.

c) XLIII Reunión Interparlamentaria México-EE.UU.-Guadalajara, Jalisco, México, mayo de 2004¹⁷⁸

Por lo que toca al tema de seguridad, se habló de la necesidad de que la frontera no se convierta en un espacio cerrado, de exclusión, sino en uno donde los bienes, servicios y personas puedan cruzar de manera ordenada, segura y eficiente. Se hizo referencia a la conveniencia de la utilización de alta tecnología para mejorar y hacer más eficiente la frontera.

Uno de los avances en esta materia es el Acuerdo de Cooperación sobre Seguridad Fronteriza firmado entre ambos países en 2001.

d) XLIV Reunión Interparlamentaria EE.UU.-México, Newport, Rhode Island, Estados Unidos de América, junio de 2005¹⁷⁹

Para los legisladores estadounidenses, la viabilidad de toda reforma migratoria debe consistir en el establecimiento de criterios claros en cuanto al control migratorio y a la seguridad fronteriza se refiere.

Uno de los temas que se incluyó en esta Reunión fue el mecanismo de ASPAN. Este engloba tres preocupaciones compartidas como lo son la competitividad, la seguridad y el desarrollo. En este sentido, el acuerdo permite profundizar la relación surgida con el TLCAN ya que se parte de la premisa que los retos de seguridad y prosperidad están relacionados. Los legisladores reconocieron su importancia y se comprometieron a seguir impulsándolo.

e) XLV Reunión Interparlamentaria, Valle de Bravo, Estado de México, México, México - EE.UU., marzo de 2006¹⁸⁰

¹⁷⁸ Senado de la República, 50 años de "Reuniones Interparlamentarias" México-EE.UU., (1961-2011), *op.cit.*, pp.229-230.

¹⁷⁹ Senado de la República, 50 años de "Reuniones Interparlamentarias" México-EE.UU., (1961-2011), *op.cit.*, pp. 232.

¹⁸⁰ *Ibid*, pp. 233-235.

Esta reunión estuvo claramente impregnada de la propuesta del Rep. Sensenbrenner y de la aprobación de la Cámara de Representantes estadounidense de levantar un muro a lo largo de la frontera para impedir el paso de los migrantes. La discusión se centró en ese punto y los legisladores mexicanos señalaron que existían otras formas para darle solución. Igualmente se insistió en que la respuesta a este fenómeno debería incluir una visión compartida y de corresponsabilidad.

Hay que mencionar que la delegación estadounidense necesariamente compartió la visión de la Cámara de Representantes.

Dentro de esta Reunión Interparlamentaria, los legisladores mexicanos presentaron a sus colegas estadounidenses un documento denominado: México Frente al Fenómeno Migratorio, que presenta la posición de todos los sectores de la sociedad mexicana sobre el tema.

La creciente vinculación entre seguridad y fronteras a nivel mundial, es una realidad que está y estará presente en nuestras relaciones con los países vecinos; en consecuencia, es necesario considerar estos elementos al momento de formular políticas en materia migratoria.

México está comprometido a combatir el tráfico de personas en todas sus modalidades así como las actividades criminales asociadas, a velar por la integridad y seguridad de las personas y a estrechar la cooperación en la materia con los gobiernos de los países vecinos.

Quedó claro que en México no se desconoce que el 9-11 cambió a los Estados Unidos y que por allí pasa el tema de la seguridad. Sin embargo, se subrayó vigorosamente que había llegado también el tiempo de la corresponsabilidad. Existe una nueva visión del Gobierno y el Congreso mexicanos respecto a estos temas. Es necesario, se dijo, que no se “securitice” ni se “migratice” la relación y discusiones entre México y Estados Unidos ya que esto podría influir de manera negativa.

f) XLVI Reunión Interparlamentaria EE.UU. – México, Austin, Texas, Estados Unidos de América, junio de 2007¹⁸¹

En el tema de Cooperación en Seguridad y Asuntos Legales, se indicó que existen nuevos retos y desafíos para nuestros países en el siglo XXI, incluyendo la seguridad y el combate al crimen organizado y que a partir de los lamentables atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001 ha hecho falta un enfoque integral bilateral por parte de México y EUA. Particularmente, en la frontera se identifican problemas serios en tráfico y trata de personas, tráfico de armas, y tráfico de drogas. Por ello, se llegó a un punto en donde las delegaciones se preguntaron qué podía hacerse conjuntamente.

En este sentido los parlamentarios norteamericanos señalaron que si en México existía una necesidad de cooperación, Estados Unidos estaba en la mejor disposición de apoyar sin prejuizar qué tipo de esquemas se podrían desarrollar y respetando la soberanía de México.

Se enfatizó que es responsabilidad de los Ejecutivos el definir estos esquemas de cooperación, pero que los legisladores pueden acompañar estas acciones con actividades legislativas que las apoyen. Se reconoció que la seguridad de EUA es también la seguridad de México y, en ese sentido, México está

¹⁸¹Senado de la República, 50 años de “Reuniones Interparlamentarias” México-EE.UU., (1961-2011), op.cit., p. 241.

convencido en que es necesario trabajar junto a EUA, pero puntualizó que la cooperación debe ser en ambas vías.

g) XLVII Reunión Interparlamentaria México - EE.UU., Monterrey, Nuevo León, México, junio de 2008¹⁸²

Bajo el tema de Cooperación México-Estados Unidos en la lucha contra el Crimen Organizado, se consideró que México ha desarrollado un esfuerzo muy importante en el control de las drogas y se refirió que el problema de la violencia generada por las bandas del crimen organizado debe atenderse como un problema compartido.

Se remarcó que el problema que se vive en ambos países en cuanto a la seguridad no es de recursos financieros, sino de asumir las responsabilidades que le corresponden a cada parte.

La delegación mexicana hizo una propuesta sobre cooperación en materia de seguridad con los siguientes puntos: a) reconocer la interdependencia de ambos países, b) expresar el interés por renovar el apoyo, con base en la soberanía y la no intervención en los asuntos internos, c) refrendar la convicción del principio de la responsabilidad compartida, d) trabajar a favor de la construcción de una política compartida, e) promover la instalación de un grupo bilateral permanente, a efecto de evaluar la estrategia de cooperación bilateral, f) encargar a este grupo la supervisión de los avances en cada una de las partes.

También se señaló que en lo que se refiere al “lanzamiento” de la Iniciativa Mérida no existieron consultas con otros Poderes mexicanos por lo que este tipo de prácticas, crean un pésimo ambiente para el apoyo de dicha Iniciativa.

Los legisladores norteamericanos señalaron que tampoco se consideró al Congreso estadounidense por lo que se le olvidó al Ejecutivo que el Poder Legislativo no está en posibilidad de otorgarle cheques en blanco. Reconocieron que el problema de la inseguridad debe ser atendido de forma conjunta y de responsabilidad compartida.

Sobre el tema del narcotráfico la delegación estadounidense señaló que merece atención urgente y que dentro de las acciones que se están llevando a cabo para disminuirlo está la puesta en marcha de un programa de seguimiento electrónico para la intercepción y rastreo de armas en territorio mexicano, así como el impulso de diversos proyectos de leyes en el Congreso para que se otorguen más recursos que permitan el despliegue a lo largo de la frontera común de agentes encargados de combatir este ilícito. El diálogo entre Congresos es esencial para lograr resultados positivos en el tema de los narcóticos.

Se señaló que la lucha contra el narcotráfico representa un gasto importante en detrimento de apoyos sociales además de que cuesta la vida de civiles, policías y militares por lo que se pidió detalles sobre las acciones de cooperación después de que la Iniciativa Mérida sea aprobada pidiendo, al mismo tiempo, sensibilizar a los demás colegas congresistas norteamericanos sobre la necesidad de eliminar condicionamientos que no son aceptables para México.

¹⁸²Senado de la República, 50 años de “Reuniones Interparlamentarias” México-EE.UU., (1961-2011), op.cit., pp. 246-247.

h) XLVIII Reunión Interparlamentaria EE.UU. – México, Seattle, Washington, Estados Unidos de América, junio de 2009¹⁸³

Respecto al tema de seguridad, se subrayó la importancia de seguir aumentando la cooperación entre ambos países por lo que la parte americana precisó que se aumentaría el apoyo presupuestal para México en materia de seguridad dentro del marco de la Iniciativa Mérida.

Asimismo, se subrayó el importante papel de los Congresos en esta lucha para dar el apoyo político, el complemento legislativo y el seguimiento correspondiente.

Se hizo mención de un Punto de Acuerdo aprobado por el Senado mexicano días antes de la Interparlamentaria respecto del fortalecimiento de la cooperación en el combate al tráfico de armas. Dentro de los aspectos más importantes del mismo se destacan: a) que debe combatirse el tráfico ilícito de armas, b) Combate al narcotráfico a través de esfuerzos conjuntos de inteligencia para detectar efectivamente a compradores y proveedores, además de redoblar estos mismos Gunrunner y Armas Cruzadas; c) Canalizar recursos específicos en materia de combate al tráfico de armas en el marco de la Iniciativa Mérida; y, d) Creación de un grupo bilateral permanente para ello.

Los legisladores norteamericanos señalaron que la libre adquisición y portación de armas es un derecho consagrado en la Segunda Enmienda Constitucional. Modificarla sería erosionar este derecho además de que en este momento no hay condiciones en el Congreso para cambiarla debido a que existe una corriente muy importante dentro del mismo a favor, justamente, de la libre venta y portación de armas. Yaunque se reconoció este problema, también se señaló que la demanda en México debe bajar a través de mayores penas.

Al respecto, se mencionó que un derecho constitucional, como lo es la Segunda Enmienda, no debe de ser fundamento de la violencia y el armamentismo. Se pidió a la contraparte estadounidense elaborar un registro de armas para poder saber quiénes las compraron y poder hacer un rastreo adecuado. En este tema, se acordó, debe de haber corresponsabilidad y cooperación bilateral.

También se habló del futuro de la Iniciativa Mérida cuya vigencia expira en 2010. En ese sentido, fue bien recibida por la delegación norteamericana, la propuesta mexicana de crear un grupo de trabajo estadounidense para dar seguimiento a los temas bilaterales, particularmente, a dicha Iniciativa, como el que existe en el Senado mexicano.

i) XLIX Reunión Interparlamentaria México - EE.UU., Campeche, Campeche, México, junio de 2010¹⁸⁴

Durante la sesión II: Seguridad Estratégica, en la que se trataron asuntos de cooperación en la lucha contra el crimen organizado transnacional; la cooperación en el combate a la violencia transfronteriza; tráfico de drogas y atención al consumo; tráfico de armas y lavado de dinero, los legisladores de ambos

¹⁸³ Senado de la República, 50 años de “Reuniones Interparlamentarias” México-EE.UU., (1961-2011), op.cit., pp. 249-250.

¹⁸⁴ Senado de la República, 50 años de “Reuniones Interparlamentarias” México-EE.UU., (1961-2011), op.cit., pp. 256-258.

países coincidieron en señalar que resulta difícil constreñir los problemas a lo doméstico o inclusive al ámbito bilateral, este es un asunto hemisférico. Se expuso que el crimen organizado no es únicamente un problema de carácter fronterizo, es un problema transnacional.

A pesar de lo señalado, los legisladores coincidieron en la necesidad de fortalecer los esfuerzos bilaterales, como parte de la solución a este problema. Se propuso atender y utilizar la Estrategia Hemisférica y el Plan de Acción en contra del abuso de las drogas publicado por la Comisión Interamericana.

Se señaló que si bien con la Iniciativa Mérida se habían instaurado como principios la corresponsabilidad y la cooperación, no se ha cumplido con la parte de recursos y que el propio Legislativo estadounidense así lo ha reconocido. Sólo el 70 por ciento de la asignación de 2008 ha sido entregada y están pendientes 2009 y 2010.

Se reconoció que el Presidente Obama incluyó en la propuesta de presupuesto para 2011, \$310 millones de dólares, así como el papel del Representante Silvestre Reyes en la promoción de añadir \$175 millones de dólares más.

Se habló en diversas ocasiones de la importancia de la corresponsabilidad en la atención de temas de seguridad como elemento intrínseco de la búsqueda de soluciones.

Asimismo, se explicó que más allá de los recursos, el problema está en el tráfico ilícito de armas. Se habló del reconocimiento de la sensibilidad del tema en EU y de que es un tema que compete a los estadounidenses, sin embargo, se invitó a los legisladores presentes a reconsiderarlo relativo al comercio de armas de asalto, citando como ejemplo a la Senadora Feinstein. Se expresó la inminente necesidad de definir qué es lo que se incluirá como segunda parte de la Iniciativa Mérida y de definir si esto será también tratado por los Legislativos de ambos países. Como parte de las intervenciones se citó como un acierto fomentar e intensificar los intercambios parlamentarios y se habló de la importancia de las leyes para hacer frente al crimen organizado, tráfico ilícito de armas y personas, y lavado de dinero.

En reiteradas ocasiones los legisladores mexicanos pidieron la opinión de los legisladores estadounidenses sobre la viabilidad y existencia de voluntad política para por un aparte rigidizar las normas que rigen la compra venta legal de armas, sobre la viabilidad de ampliar la Operación Gunrunner a toda la frontera no únicamente a la frontera Sonora-Arizona y la reinstauración de la prohibición de 1994.

Se expuso que a dos años y cinco meses de la puesta en marcha del programa *Gunrunner* se han realizado juicios, procesos judiciales en tribunales que conozcan asuntos por aprehensiones contra los que abastecen a los cárteles mexicanos. Se reconoció que en México hay producción de drogas, tráfico y transporte al norte de la frontera y que el consumo empieza a crecer fuertemente, pero que los cárteles de las drogas se empoderan por el contrabando de rifles de asalto, armas poderosas, granadas y lanzagranadas que abastece nuestro vecino del norte, lo que permite que los narcotraficantes siembren violencia y desafíen a las autoridades policíacas y militares de nuestro país. Se mencionó que en el tema de seguridad será interesante y ayudará tener un diálogo interparlamentario que también incluya a Canadá. En ese sentido los legisladores mencionaron la conveniencia de buscar una reunión interparlamentaria que incluya al Parlamento y a los Congresos de América del Norte. La parte mexicana comentó que resulta de la mayor relevancia que en México se consiga la definición de qué tipo de policía queremos, qué tipo de policía necesitamos. Existe la necesidad de enfocarnos a la reforma del sistema de seguridad pública y justicia penal.

En esa sesión se reiteró que en el combate al crimen organizado, si bien es muy importante el combate al tráfico de armas, no se debe dejar de lado el asunto de atacar las utilidades del crimen organizado. Se mencionó que no hay peor daño que se pueda hacer a un negocio que quitarle las utilidades. En ese rubro, los gobiernos tienen un gran trabajo que hacer y por supuesto los Congresos tendrán que apoyarlos con la legislación que se requiera.

j) I Reunión Interparlamentaria EE.UU. – México Washington, D.C., Estados Unidos de América, junio de 2011¹⁸⁵

La delegación mexicana abrió la sesión reconociendo el trabajo conjunto que se ha hecho en materia de seguridad en particular con la Iniciativa Mérida. Expusieron que, si bien se ha hecho un trabajo sin precedentes para terminar el tráfico de armas en la frontera norte y para que México construya una policía federal eficiente, aún se necesita mayor corresponsabilidad y mayor cooperación para combatir el consumo, el tráfico de armas, y el lavado de dinero a través de tecnología de punta y mecanismos para compartir información. Igualmente recordaron que México ha hecho un gran esfuerzo para mejorar las relaciones bilaterales con EE.UU. y ambos Senados deberían usar su capital político para continuar con esos esfuerzos.

La delegación norteamericana pidió se explicará el destino de los recursos de la Iniciativa Mérida. Señalaron que han invertido en esta iniciativa 400 millones de dólares y que se han aprobado 500 millones más, por lo que estaban interesados en conocer sus percepciones. México explicó que han mejorado sus leyes y su policía, pero que debido al alto número de muertos, el ejército se ha visto forzado a entrar en las calles. Los senadores afirmaron que la lucha contra el narcotráfico es un compromiso de mediano y largo plazo que va más allá de 2012 o de quien gane las elecciones.

La delegación mexicana afirmó que la lucha contra el crimen organizado no debe tener límite y comentó lo difícil que es explicarle a los ciudadanos mexicanos la imposibilidad de parar el tráfico de armas desde EE.UU. y que, independientemente de los apoyos recibidos a través de la Iniciativa Mérida, es necesaria una mayor cooperación y voluntad política de los EE.UU. para que México pueda “combatir a un enemigo que se armó con nuestro mejor aliado”.

Los senadores mexicanos reiteraron el respeto al derecho constitucional de portar armas pero aseguraron que el derecho a portar armas de los estadounidenses ha causado más muertes en nuestro país que en Afganistán e Irak y afirmaron que la inversión mexicana en este tema es mucho más alta que la norteamericana pues hay una guerra global librándose en territorio mexicano. Asimismo, demandaron una explicación sobre qué ha hecho EE.UU. para controlar el tráfico de drogas y desarmar las redes de distribución de drogas pues no se debe olvidar que el crimen organizado es un problema binacional.

Señalaron también la importancia en concentrarse en la transición judicial en México y en invertir en equipo tecnológico en el lado mexicano de la frontera para poder realizar inspecciones no intrusivas. Además mencionaron que se necesita una mayor cooperación en el área del lavado de dinero, tema sobre el cual el Senado mexicano ya aprobó una nueva ley.

¹⁸⁵ Senado de la República, 50 años de “Reuniones Interparlamentarias” México-EE.UU., (1961-2011), op.cit., p. 268.

k) LI Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos Washington, D.C., octubre 2013¹⁸⁶

En materia de seguridad, las dos delegaciones reconocieron la importancia de continuar avanzando en el combate frontal al crimen organizado en tanto que éste compromete la seguridad y el bienestar de nuestras comunidades.

La delegación mexicana abordó con todo detalle el cambio de estrategia del Gobierno Federal para combatir al crimen organizado, enfatizando que a través de elementos tales como la prevención, la planeación, la coordinación y una mejor comunicación, será posible enfrentar decididamente a las organizaciones criminales. Se hizo mención también a las transformaciones estructurales que han conocido los órganos del Estado Mexicano encargados del combate a las organizaciones criminales, así como también el papel que juega el Congreso mexicano en la ratificación de algunos importantes nombramientos de funcionarios dedicados a dicha tarea.

Reconocieron la utilidad y conveniencia de mantener la cooperación bajo el esquema de la Iniciativa Mérida en virtud de que ésta refrenda el principio de corresponsabilidad con el cual se debe abordar una problemática que afecta a ambos países por igual.

Ante el interés de la delegación estadounidense en conocer la forma en la que se coordinaría la colaboración entre agencias estadounidenses y mexicanas, se subrayó el papel de la Secretaría de Gobernación, quien organiza y garantiza la fluidez en el intercambio de información de inteligencia para enfrentar al crimen organizado.

Es así que el Congreso Mexicano ha abordado, en el marco de estas reuniones interparlamentarias, el tema de la seguridad con los Estados Unidos. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México emitió en un mismo sentido cinco jurisprudencias respecto a la posible participación de militares en acciones de naturaleza policial; equivalen en el ordenamiento jurídico mexicano a una legalización de la participación de militares en actividades de policía.

C) La subordinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la Doctrina de la Seguridad Nacional de Estados Unidos. Hacia la Juridificación de la Seguridad Interior.

La incorporación de las Fuerzas Armadas a tareas que han correspondido generalmente a los cuerpos civiles de seguridad, ha tenido su legitimación jurídica a partir del año 2000 con la ejecutoria P./J. 38/2000¹⁸⁷ que emitió la Suprema Corte de Justicia de la Nación derivada de la interposición de la acción de Inconstitucionalidad 1/96 por parte de Leonel Godoy Rangel y otros el 5 de marzo de 1996.

De dicha ejecutoria se desprenden seis criterios jurisprudenciales que exponemos:

¹⁸⁶ Senado de la República, Informe de la LI Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos, Washington, D.C., 2 octubre de 2013, pp. 25-27. Consultado el 30 de enero de 2017 en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/relext_an/reu/docs/informe_021013.pdf

¹⁸⁷ Registro No. 3534, Asunto: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/96. Promovente: LEONEL GODOY RANGEL Y OTROS. Localización: 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; III, marzo de 1996; Pág. 351; Registro No. 192084 Localización: Novena Época Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XI, abril de 2000. Página: 550. Tesis: P./J. 38/2000. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Consultado el 17 de enero de 2017 en: <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Ejecutorias/3534.pdf>

a) Ejército, Fuerza Aérea y Armada. La determinación de cuáles son sus funciones, exige el estudio sistemático de la Constitución y, por lo mismo, la comprensión de las Garantías Individuales y de la seguridad pública, conforme al régimen jurídico vigente¹⁸⁸

Para determinar cuáles son las funciones que puede desempeñar el instituto armado, integrado por esos cuerpos, es preciso atender al estudio sistemático de la Constitución en la que destacan las garantías individuales consagradas en el título primero y, en especial, la garantía de legalidad prevista en el artículo 16, en cuanto a que no puede molestar a las personas sino por autoridad competente; de lo que se sigue que toda autoridad, especialmente tratándose de seguridad pública, tiene dos claras limitaciones, a saber: no vulnerar dichas garantías y no rebasar las atribuciones que las leyes le confieren. Dentro de este marco es preciso que la solución de ese problema se haga conforme a la aplicación del derecho y su estricto acatamiento, que deben respaldar todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, encontrando una fórmula equilibrada que suponga necesariamente la existencia y eficacia de mecanismos de defensa en favor de los gobernados, para así prevenir y remediar todo tipo de abuso por parte de las autoridades en el ejercicio de sus facultades, o en la extralimitación en éste, en particular, cuando ello sucede en el delicado campo de la seguridad pública interior. (Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, acordó, con apoyo en su Acuerdo Número 4/1996 de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y seis, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la tesis que antecede (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el número XXV/96\), se publique como jurisprudencial, con el número 34/2000. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil).

b) Seguridad pública. Su realización presupone el respeto al derecho y en especial de las garantías Individuales¹⁸⁹

Del análisis sistemático de los artículos 16, 21, 29, 89, fracción VI, 129 y 133, de la Constitución, así como 2o., 3o., 5o., 9o., 10, 13 y 15, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 1o., 2o., 3o., 10 y 11, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y 1o., 2o., 9o. y 10, de la Ley Orgánica de la Armada de México, se deduce que el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados. El examen de los diferentes preceptos citados, con los demás elementos que permiten fijar su alcance, lleva a concluir que, jurídicamente, los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías; de ahí que el Constituyente Originario y el

¹⁸⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, abril de 2000, página 550, Pleno, tesis P./J. 34/2000, véase la ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, marzo de 1996, página 351. Consultado el 17 de enero de 2017 en: <http://suprema-corte.vlex.com.mx/vid/jurisprudencial-pleno-jurisprudencia-27623787>

¹⁸⁹ Materia Constitucional, publicación: 1 de abril del 2000, número de Resolución: P./J. 35/2000, localización: JJ; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XI, 1 de abril de 2000; Pág. 557, emisor: Pleno. Consultado el 17 de enero de 2017 en: <http://suprema-corte.vlex.com.mx/vid/jurisprudencial-pleno-jurisprudencia-27201758>

Poder Reformador de la Constitución, hayan dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho se puedan prevenir, remediar y eliminar o, al menos disminuir, significativamente, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos. Por ello, sería inadmisibles en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías, lo que daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución prevé para corregir esas desviaciones. Consecuentemente, por el bien de la comunidad a la que se debe otorgar la seguridad pública, debe concluirse que resulta inadmisibles constitucionalmente un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de fenómenos que atenten gravemente contra los integrantes del cuerpo social, así como de cualquier otro que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en el Código Supremo. Por tanto, debe establecerse el equilibrio entre ambos objetivos: defensa plena de las garantías individuales y seguridad pública al servicio de aquéllas. Ello implica el rechazo a interpretaciones ajenas al estudio integral del texto constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados o en multiplicación de las arbitrariedades de los gobernantes, en detrimento de la esfera de derecho de los gobernados. (Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, acordó, con apoyo en su Acuerdo Número 4/1996 de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y seis, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la tesis que antecede (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el número XXVI/96), se publique como jurisprudencial, con el número 35/2000. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil).

- c) Ejército, Fuerza Aérea y Armada. Si bien pueden participar en acciones civiles en favor de la seguridad pública, en situaciones en que no se requiera suspender las Garantías, ello debe obedecer a la solicitud expresa de las autoridades civiles a las que deberán estar sujetos, con estricto acatamiento a la Constitución y a las leyes¹⁹⁰**

Del estudio relacionado de los artículos 16, 29, 89, fracción VI, y 129, de la Constitución, así como de los antecedentes de este último dispositivo, se deduce que al utilizarse la expresión "disciplina militar" no se pretendió determinar que las fuerzas militares sólo pudieran actuar, en tiempos de paz, dentro de sus cuarteles y en tiempos de guerra, perturbación grave de la paz pública o de cualquier situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, fuera de ellos, realizando acciones para superar la situación de emergencia, en los términos de la ley que al efecto se emita. Es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública. Pero ello, de ningún modo pueden hacerlo "por sí y ante sí", sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133. (Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte

¹⁹⁰ Materia Constitucional, publicación: 1 de abril del 2000, número de Resolución: P./J. 36/2000, localización: JJ; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XI, 1 de abril de 2000; Pág. 552, emisor: Pleno. Consultado el 19 de enero de 2017 en: <http://suprema-corte.vlex.com.mx/vid/jurisprudencial-pleno-jurisprudencia-27201759>

Magdaleno. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, acordó, con apoyo en su Acuerdo Número 4/1996 de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y seis, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la tesis que antecede (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el número XXVII/96), se publique como jurisprudencial, con el número 36/2000. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil).

d) Ejército, Fuerza Aérea y Armada. Pueden actuar acatando órdenes del presidente, con estricto respeto a las Garantías Individuales, cuando sin llegarse a situaciones que requieran la suspensión de aquéllas, hagan temer, fundadamente, que de no enfrentarse de inmediato sería inminente caer en condiciones graves que obligarían a decretarla¹⁹¹

El artículo 89, fracción VI, de la Constitución faculta al presidente de la República a utilizar al instituto armado para salvaguardar no sólo la seguridad exterior del país, sino también la interior lo que, de conformidad con el artículo 16 del propio ordenamiento, exige fundar y motivar una decisión de tanta trascendencia. Por estas razones las fuerzas armadas están constitucionalmente facultadas para actuar, acatando órdenes del presidente de la República, cuando sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto -previstos por el artículo 29 constitucional- se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características que, de no enfrentarse de inmediato, sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones. En este supuesto, al no decretarse la suspensión de garantías, ante alternativas viables de solucionar pacíficamente los conflictos o que por no llegar éstos a la gravedad que supone el texto constitucional, o por algún otro motivo, se prevea que podrán controlarse con rapidez, se deberá cuidar escrupulosamente que se respeten las garantías individuales, estableciendo, incluso, a través de los organismos competentes, una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado. (Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, acordó, con apoyo en su Acuerdo Número 4/1996 de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y seis, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la tesis que antecede (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el número XXVIII/96), se publique como jurisprudencial, con el número 37/2000. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil).

e) Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional (Interpretación del artículo 129 de la Constitución)¹⁹²

¹⁹¹ Materia Constitucional, publicación: 1 de abril del 2000, número de Resolución: P./J. 37/2000, localización: JJ; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XI, 1 de abril de 2000; Pág. 551, emisor: Pleno. Consultado el 19 de enero de 2017 en: <http://suprema-corte.vlex.com.mx/vid/jurisprudencial-pleno-jurisprudencia-27201760>

¹⁹² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 549, Pleno, tesis P./J. 38/2000; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, marzo de 1996, página 351. Apéndice 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, Facultades Exclusivas, Jurisprudencia, Sección I, Acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, página 121, Pleno, tesis 143. Consultado el 22 de enero de 2017 en: <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/1001/1001284.pdf>

La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen. Por esta razón, el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes y la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quienes por disposición de los artículos 29, fracción I, y 30, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen a su mando al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, no atenta contra el numeral señalado del Código Supremo. Además, la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior. Por estas razones, no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables. (Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, acordó, con apoyo en su Acuerdo Número 4/1996 de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y seis, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la tesis que antecede (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el número XXIX/96), se publique como jurisprudencial, con el número 38/2000. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil).

f) Seguridad pública. La participación de los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, no viola el artículo 21 constitucional¹⁹³

La interpretación gramatical y causal teleológica de la adición del artículo 21 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, en cuanto dispone la coordinación de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en un Sistema Nacional de Seguridad Pública, lleva a la conclusión de que el precepto no excluye a ninguna autoridad que, de acuerdo con sus atribuciones, tenga alguna relación con ella y que su propósito es lograr una eficiente coordinación entre todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, para lograr dicha seguridad pública en todas sus dimensiones, entre ellas, enfrentar con mayor capacidad la delincuencia organizada. El Consejo Nacional de Seguridad Pública es una instancia consultiva que no usurpa facultades constitucionales, ni legales, de ninguna autoridad; por ello, no existe razón para considerar como violatoria del numeral 21 de la Ley Fundamental, la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, como lo ordenan las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995, tomando en consideración, además, que las leyes orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Armada, señalan, dentro de sus atribuciones, numerosas funciones relacionadas con la seguridad pública, por lo que la participación en el referido consejo, de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, quienes dirigen esos cuerpos, se justifica, puesto que aun cuando no tengan funciones ejecutivas, tendrán que examinar, programar y tomar decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública. (Acción de inconstitucionalidad 1/96.

¹⁹³ Registro No. 192079 Localización: Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, abril de 2000 Página: 556 Tesis: P./J. 39/2000 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional Consultado el 19 de enero de 2017 en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDCISEN/pdf/39-2000.pdf>

Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, acordó, con apoyo en su Acuerdo Número 4/1996 de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y seis, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la tesis que antecede (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el número XXX/96), se publique como jurisprudencial, con el número 39/2000. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil).

D) Además de los anteriores criterios la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dictado en la relación con el tema de seguridad, suspensión de garantías y fuerzas armadas, las siguientes resoluciones:

- a) Seguridad pública. Es una materia concurrente en la que todas las instancias de gobierno deben coordinar esfuerzos para la consecución del fin común de combate a la delincuencia, bajo una Ley General expedida por el Congreso de la Unión¹⁹⁴**

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, los cuales deben coordinarse, en los términos señalados por la ley, para fijar un sistema nacional de seguridad pública. Por su parte, el artículo 73, fracción XXIII, constitucional, prevé la facultad del Congreso de la Unión para establecer las bases de dicha coordinación en una ley general, de donde deriva que aquélla debe entenderse no sólo en referencia al ámbito administrativo, sino también al legislativo. Así, el Congreso de la Unión puede coordinar legislativamente mediante una ley general en la que se distribuyan las facultades competenciales de los distintos niveles de gobierno, por ende, la seguridad pública constituye una materia concurrente inserta en el contexto del federalismo cooperativo, en la que existe la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno de coordinar esfuerzos para la consecución del fin común de combate a la delincuencia, bajo una ley general expedida por el Congreso de la Unión. (Controversia constitucional 132/2006. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 10 de marzo de 2008. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: José María Soberanes Díez, Fabiana Estrada Tena y Marat Paredes Montiel. El Tribunal Pleno, el veintiséis de marzo en curso, aprobó, con el número IX/2009, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de dos mil nueve).

b) Garantías Individuales, suspensión de las¹⁹⁵

¹⁹⁴ Registro No. 167365. Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIX, Abril de 2009. Página: 1296. Tesis: P. IX/2009. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional, Administrativa, en Gamboa Montejano, Claudia, Gutiérrez Sánchez, Miriam, Análisis comparativo del texto vigente y minuta enviada por el Senado respecto de las reformas propuestas a la Ley de Seguridad Nacional, México, D.F., Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, agosto 2011, p. 10.

¹⁹⁵ Ejecutoria: 1.- Registro No. 17204. Asunto: CONTRADICCIÓN DE TESIS 13/95. Promoviente: ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO Y SEXTO TRIBUNALES COLEGIADOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Localización: 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; II, Octubre de 1995; Pág. 241; Registro No. 901863 Localización: Quinta Época. Instancia: Tercera Sala. Fuente: Apéndice 2000. Tomo I, Const., P.R. SCJN. Página: 839.

Dentro de nuestros preceptos constitucionales, existen las garantías que otorgan los artículos 14, 17 y 29, en relación con la retroactividad de la ley, la expedición de los tribunales para administrar justicia, y de que las garantías individuales sólo pueden suspenderse por el Congreso de la Unión, mediante la petición del presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros, en los casos de invasión y perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grave peligro o conflicto; así, entre tanto no se acuerde la suspensión de garantías correspondientes, en la forma indicada, ni el Poder Legislativo de la Federación, ni los Poderes Legislativos de los Estados, pueden expedir leyes que tengan como consecuencia la transgresión de las garantías individuales. (Amparo civil en revisión 277/35.-Fernández Justo Félix y coag.-10 de septiembre de 1935.-Cinco votos.-La publicación no menciona el nombre del ponente. Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo XLV, página 4740, Tercera Sala.)

c) Militares auxiliares, baja de los¹⁹⁶

El texto del artículo 9o. del Decreto de 1o. de noviembre de 1943 contiene una disposición que en la época de la expedición del decreto que la incluye, era perfectamente constitucional en la medida en que entonces prevalecía "el estado de emergencia con suspensión de garantías" decretado el 1o. de junio de 1942, y cuya justificación encontraba apoyo en la necesidad de que el presidente de la República, como Jefe Supremo del Ejército Nacional, pudiera manejar en un momento dado al personal de las fuerzas armadas, rápidamente y sin obstáculos, de acuerdo con los requerimientos urgentes que reclamase la defensa del país por la situación de emergencia que entonces se vivía. Pero habiendo desaparecido tal estado de emergencia y desuspensión de garantías, el cual fue levantado por Decreto de 28 de septiembre de 1945 y conservado, sin embargo, su vigencia el mencionado artículo 9o. en virtud de lo dispuesto por el artículo 5o. del diverso decreto recién citado, debe considerarse que tal disposición se volvió abiertamente inconstitucional y violatoria de garantías, en la medida en que facultó limitadamente al Jefe del Ejecutivo para dar de baja, en forma discrecional e incluso arbitraria, al personal auxiliar y especialista del ejército, sin fundar legalmente la causa ni mucho menos dar intervención y audiencia al afectado. Asimismo debe estimarse que también el artículo 5o. citado en último término, está viciado de inconstitucionalidad en tanto que preceptúa que el artículo 9o. de referencia, que fue dictado para regir en una situación de suspensión de garantías, continúe teniendo vigencia en una época en que ya ha quedado restablecida la normalidad constitucional; sin que por otra parte pueda argumentarse que tal disposición cae dentro del supuesto de excepción previsto por dicho artículo 5o., ya que el Decreto de 1o. de noviembre de 1943, que contiene aquella disposición, no fue expedido con vigencia limitada a la emergencia, ni de su texto aparece declarado que se base en la suspensión de alguna o algunas garantías individuales. (Amparo en revisión 736/59.-Alfonso Vite Olvera.-29 de junio de 1965.-Mayoría

Tesis: 1190. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional, en Gamboa Montejano, Claudia, Gutiérrez Sánchez, Miriam, Análisis comparativo del texto vigente y minuta enviada por el Senado respecto de las reformas propuestas a la Ley de Seguridad Nacional, México, D.F., Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, agosto 2011, pp. 13-14.

¹⁹⁶ Registro No. 902570 Localización: Sexta Época. Instancia: Pleno. Fuente: Apéndice 2000. Tomo I, Const., P.R.SCN. Página: 1305. Tesis: 1897. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional, en Gamboa Montejano, Claudia, Gutiérrez Sánchez, Miriam, Análisis comparativo del texto vigente y minuta enviada por el Senado respecto de las reformas propuestas a la Ley de Seguridad Nacional, México, D.F., Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, agosto 2011, p. 14.

de quince votos.-Ponente: Alfonso Guzmán Neyra.-Disidente: Agustín Mercado Alarcón, Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Volumen XCVI, Primera Parte, página 63,Pleno).

d) Garantías Individuales. Concepto de violación grave de ellas paralos efectos del segundo párrafo del artículo 97 constitucional¹⁹⁷

Las violaciones graves de garantías a que se refiere dicho artículo, son hechos generalizados consecuentes a un "estado de cosas", acaecidos en una entidad o región determinados, y su averiguación tiene lugar cuando ocurren acontecimientos quedebiendo ser afrontados y resueltos por las autoridades constituidas con estricto apego al principio de legalidad, esos acontecimientos no se logran controlar por la actitud de la propia autoridad, produciéndose, en consecuencia, violaciones a los derechos fundamentales de los individuos. Por ende, la grave violación de garantías individuales se actualiza cuando la sociedad no se encuentra en seguridad material, social, política o jurídica, a consecuencia de que: a) Las propias autoridades que deben proteger a la población que gobiernan, son las que producen o propician los actos violentos, pretendiendo en tal forma obtener una respuesta disciplinada, aunque aquéllos sean violatorios de los derechos de las personas y de las instituciones. b) Que frente a un desorden generalizado las autoridades sean omisas, negligentes o impotentes para encauzar las relaciones pacíficas de la comunidad, o bien que sean totalmente indiferentes en obtener el respeto a las garantías individuales. (Solicitud 3/96. Petición del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal. 23 de abril de 1996. Unanimidad de once votos. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el tres de junio en curso, aprobó, con el número LXXXVI/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a tres de junio de mil novecientos noventa y seis).

En estos casos, como en otros, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha instrumentalizado sus decisiones en beneficio del poder establecido. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el uso de las Fuerzas Armadas para atender la seguridad pública es constitucional. Se puede observar un alineamiento de este poder al Ejecutivo e indirectamente a las pretensiones geopolíticas de los Estados Unidos¹⁹⁸. Lo que la Corte ha hecho es legalizar lo ilegal; justificar lo injustificable; constitucionalizar lo que representa una violación a la Constitución y a las leyes de la República a la luz de los artículos 21, 29 y 129 constitucionales.

El máximo tribunal del país carece de independencia. La elección de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es indirecta. El Ejecutivo los propone y es el Senado los ratifica (artículo 96

¹⁹⁷ Registro No. 200110. Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. III, Junio de 1996 Página: 459. Tesis: P. LXXXVI/96. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional, Gamboa Montejano, Claudia, Gutiérrez Sánchez, Miriam, Análisis comparativo del texto vigente y minuta enviada por el Senado respecto de las reformas propuestas a la Ley de Seguridad Nacional, México, D.F., Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, agosto 2011, pp. 14-15.

¹⁹⁸ "Tradicionalmente existen tres categorías de instituciones que tienen por objeto debilitar al Poder, dividiendo la expresión de la voluntad popular soberana: el bicameralismo, el federalismo y la separación de los poderes en sentido estricto... Las tres se encuentran en regresión (...)". BURDEAU, Georges, Les façades institutionnelles de la démocratie gouvernante, Traité de Science politique, Tome IX, Paris, L.G.D.J., 1976, p. 44.

constitucional). La independencia judicial no se garantiza con este mecanismo que subordina a los ministros en su designación a los titulares de los poderes que los nombran.

Es innegable que presidencialismo sigue estando presente en nuestro sistema político. En efecto, el poder presidencial continúa permeando muchas de las instituciones de la República. Y a pesar de que no posee la misma fuerza política de la post-revolución, sí que subsiste en diversos ámbitos. Uno de ellos es la influencia que puede ejercer sobre el poder legislativo y el poder judicial. Cuando el Presidente de la República considera que un asunto puede poner en peligro *“la estabilidad o la paz social”* y decide participar o interesarse en dicho asunto, entonces es altamente probable que el poder judicial se vea obligado a resolver los asuntos de una manera poco imparcial. En todo caso, existe una fuerte percepción de la ciudadanía mexicana de que la justicia no es del todo independiente, que funciona con base en un interés político, o que funciona con base en la discrecionalidad de las autoridades.

Es así que a través de sus resoluciones, la Corte ha allanado y legitimado jurídicamente el camino a la voluntad del Ejecutivo mexicano para utilizar a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública. De ahí que las diferentes iniciativas de Seguridad Interior apelen a estos criterios jurídicos para justificar sus propuestas.

VIII) ANÁLISIS DE ALGUNAS INICIATIVAS QUE PROPONEN LEGISLAR EN MATERIA DE SEGURIDAD INTERIOR.

- A) La iniciativa del Senador Roberto Gil Zuarth¹⁹⁹.** Estima aumentar las competencias de las fuerzas armadas en materia de seguridad, y establece, como quiere hacer creer el gobierno norteamericano, que los enemigos son el crimen organizado y el terrorismo, y no las amenazas geopolíticas de los Estados Unidos. La iniciativa carece de planteamientos en este ámbito y tampoco cuestiona los intereses de los Estados Unidos en el proceso de militarización nacional.

Nuestras críticas a ella son las siguientes:

1. El orden constitucional, los derechos humanos y la gobernabilidad democrática no pueden estar salvaguardados en última instancia por las fuerzas armadas. El control constitucional, de acuerdo a la reforma constitucional de los derechos humanos publicada el día 10 de junio de 2011, corresponde a todas las autoridades, y desde nuestro punto de vista, también a los ciudadanos. El garante final de la Constitución es el Poder Judicial de la Federación, en específico la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El artículo 2 de la propuesta del Senador Gil Zuarth constituye una aberración jurídica de carácter constitucional y democrático.
2. La iniciativa de ley del Senador Gil propone en el artículo 4, fracción VII, que las fuerzas armadas realicen cateos, arraigos e intervenciones de comunicaciones con autorización de los jueces de control. Las atribuciones anteriores corresponden a la policía y al ministerio público con autorización judicial, y no deben ser usurpadas por las fuerzas armadas.
3. La fracción X del artículo 4 de la iniciativa del Senador Gil Zuarth establece que el uso legítimo de la fuerza por parte de las fuerzas armadas se puede emplear para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia no agresiva, lo que equivale a criminalizar cualquier manifestación y acto de protesta social no violento.

¹⁹⁹ Iniciativa de fecha 13 de septiembre de 2016.

4. Los conceptos que integran la seguridad interior, previstos en el artículo 6 de la iniciativa, entrañan la imposibilidad para el ejercicio de derechos humanos como el de manifestación, expresión, reunión, protesta y resistencia civil pacífica. Con esta ley se quiere una ciudadanía inmovilizada e incapaz de rebelarse en contra de la opresión, aún sea por las vías pacíficas.
5. El segundo párrafo del artículo 7 de la iniciativa transgrede el principio de legalidad porque en materia de seguridad interior queda excluida la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Es decir, en las actuaciones de seguridad interior se separan y divorcian de los principios del debido proceso.
6. El Comité de Seguridad Interior –artículo 8 de la iniciativa- mezcla autoridades civiles con militares y, autoridades ejecutivas con legislativas. El propósito es impedir el control legislativo y jurisdiccional de los actos y resoluciones de ese Comité.
7. El último párrafo del artículo 8 de la iniciativa del Senador Gil establece la confidencialidad y reserva de todas las actuaciones del Comité de Seguridad Interior.
8. El único mecanismo de control legislativo serán los informes del Secretario de Gobernación – artículo 11- a la Comisión Bicameral del Congreso. Está no sesiona ni delibera en público, ni informa al Pleno de las Cámaras ni a la ciudadanía. Es decir, la Comisión Bicameral es para simular que existe control legislativo cuando no existe ninguno. Los invitados de la Comisión Bicameral a las reuniones del Comité de Seguridad Interior fungirán como invitados de piedra.
9. El artículo 22 de la iniciativa del Senador Gil faculta a las fuerzas armadas a establecer retenes por doquier y a inspeccionar a las personas y sus bienes sin órdenes judiciales.
10. La iniciativa en su artículo 22 fracción II inciso b) alude a una imposibilidad material: “el empleo de fuerza no letal” por parte de las fuerzas armadas.
11. Las fuerzas armadas en el artículo 22, fracción II, inciso c) pueden actuar para contrarrestar la resistencia no agresiva, para impedir la comisión inminente de delitos, controlar a las personas que se resistan a una detención.
12. Las declaratorias de seguridad interior no siguen el procedimiento de suspensión de garantías del artículo 29 constitucional. Se publican en el Diario Oficial de la Federación y se notifican a la Comisión Bicameral y a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Es decir, se suspenden derechos humanos y garantías sin el procedimiento correspondiente del artículo 29 constitucional.
13. La declaratoria de afectación a la seguridad interior puede ser hasta por 180 días y puede prorrogarse por un periodo igual –artículo 24- lo que implica que podría emitirse después de esos plazos y así sucesivamente –artículo 24-. La suspensión de garantías indefinida, sin límite. Es decir, la legalización de un régimen autoritario.
14. El artículo 28 de la iniciativa del senador Gil Zuarth mantiene el fuero militar más allá de lo previsto en el artículo 13 de la Constitución.
15. En el artículo 29 se le conceden a las fuerzas armadas competencias de policía y de ministerio público.
16. En el artículo 32 de la iniciativa del Senador Gil se le otorga competencia a las fuerzas armadas para intervenir en las comunicaciones privadas, con autorización de jueces de control, pero los datos e información, se resguardan bajo la responsabilidad de las fuerzas armadas. Las intervenciones a las comunicaciones privadas se entienden como información reservada y pueden utilizarse como prueba en los procedimientos penales cuando las fuerzas armadas actúan en auxilio de la policía o del ministerio público.
17. El artículo 40 faculta a las fuerzas armadas el espionaje de archivos y equipo informático con autorización judicial.
18. El artículo 41 faculta a las fuerzas armadas a realizar la geolocalización de personas con autorización judicial.

19. Las facultades de control legislativo de la Comisión Bicameral son limitadas e insuficientes para reducir los excesos y arbitrariedad de las fuerzas armadas –artículo 43-. Los miembros de la Comisión Bicameral deben guardar la secrecía sobre sus actuaciones.
20. Todas las autoridades estatales y municipales al emitirse las declaratorias de seguridad interior quedan subordinadas a las fuerzas armadas. Se trata de medidas centralistas y militaristas.
21. No existe capítulo de responsabilidades y sanciones por ejercicio indebido de las competencias conferidas a las autoridades competentes en materia de seguridad interior.

B) Iniciativa de los diputados César Octavio Camacho Quiroz y Martha Sofía Tamayo Morales²⁰⁰. De manera más brutal a la iniciativa de Gil Zuarth, se faculta a las fuerzas armadas a colocarse por encima de las policías en las tareas de seguridad pública. Se faculta a las fuerzas armadas, sin control alguno, a realizar acciones en contra de la población y sus derechos humanos. Es una iniciativa, totalmente contraria a la Constitución, a la democracia y a los derechos humanos. Principalmente oculta la intervención o la influencia norteamericana en la exigencia de una Ley de Seguridad Interior.

La criticamos por las siguientes razones:

1. La iniciativa alude en su artículo 3 a la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior. Ésta se realiza sin cumplir el procedimiento de suspensión de garantías del artículo 29 constitucional.
2. En la iniciativa se prevén acciones de orden interno que implican actividades de seguridad pública, sin autorización judicial. Por ejemplo, se legalizan los retenes y la revisión de las personas y bienes privados.
3. La definición de seguridad interior se otorga a las fuerzas armadas la calidad de garantes del Estado, de sus instituciones, del desarrollo nacional, del mantenimiento del Estado de Derecho y la democracia, lo que invierte el principio de primacía de la autoridad civil y de los ciudadanos a favor de las fuerzas armadas. Es una definición militarista contraria a los fundamentos del Estado de Derecho –fracción VI del artículo 3-.
4. La iniciativa del PRI, ni siquiera alude al control de la Comisión Bicameral ni al control jurisdiccional de las decisiones que adopten las autoridades competentes –artículo 4-.
5. Se establece que en la materia no será aplicable la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para favorecer la violación de los principios del debido proceso –artículo 5 párrafo segundo-
6. La información derivada de los procedimientos de la Ley son confidenciales para evitar cualquier tipo de escrutinio público y control social.
7. Los acuerdos de la declaratoria de seguridad interior se aprueban por el Presidente de la República previa consideración del Consejo de Seguridad Nacional, que está integrado por los titulares de las fuerzas armadas y mayoritariamente por funcionarios dependientes del propio titular del Ejecutivo –artículo 11-
8. En la iniciativa de los diputados se establece que la Declaratoria de Seguridad Interior podrá prorrogarse indefinidamente –artículo 15-.
9. Todas las autoridades estatales y municipales al emitirse las declaratorias de seguridad interior quedan subordinadas a las fuerzas armadas. Se trata de medidas centralistas y militaristas.
10. Las acciones de orden interno y de seguridad interior están orientadas por labores de espionaje sin ningún tipo de control legislativo o judicial.
11. El único control que prevé la iniciativa consiste en que el Secretario de Gobernación informe al Presidente de la República y a Comisión Bicameral.

²⁰⁰ Iniciativa de 27 de octubre de 2016.

12. Evidentemente no existe capítulo de responsabilidades ni de sanciones en toda la ley por el ejercicio indebido de las competencias conferidas a las autoridades.

C) La iniciativa del Senador Miguel Barbosa²⁰¹. Es una iniciativa que acepta acriticamente la integración de las fuerzas armadas a las concepciones geopolíticas de seguridad del gobierno de los Estados Unidos. Trata de atemperar el empleo de las fuerzas armadas en contra de la población civil cuando está realiza protestas pacíficas pero no deja de significar militarización y realización de tareas de seguridad pública que no competen a las fuerzas armadas.

Nuestras críticas a ella son:

1. Aunque es la más benigna de las iniciativas, confiere a las fuerzas armadas competencias de policía y de ministerio público en contra del artículo 21 constitucional.
2. El procedimiento de las declaratorias o decretos de seguridad interior no se ajusta al procedimiento del artículo 29 constitucional.
3. El artículo 2 de la iniciativa del Senador Barbosa, que define la seguridad interior, implica la militarización del país porque las funciones ahí señaladas corresponden a las autoridades civiles competentes y a la ciudadanía.
4. Propone la evaluación de las autoridades competentes y la publicidad de las evaluaciones, pero no se establece un capítulo de responsabilidades y sanciones por ejercicio indebido de las competencias conferidas a los servidores públicos militares encargados de la seguridad interior.

D) La iniciativa del diputado Manuel de Jesús Espino Barrientos²⁰².

La iniciativa busca superar la inconstitucionalidad en la aprobación de una Ley de Seguridad Interior porque el Congreso de la Unión carece de facultades para expedir una ley de esa naturaleza. Sin embargo, las finalidades son las mismas que las que presentan las iniciativas anteriores e implican subordinación a las decisiones geopolíticas del gobierno norteamericano.

Nuestras críticas son las siguientes:

1. La iniciativa propone modificar la Ley de Seguridad Nacional.
2. Incluye a la seguridad interior dentro de la seguridad nacional.
3. Dota de más competencias al Consejo de Seguridad Nacional y a las autoridades que se desprenden de él.
4. El Consejo de Seguridad Nacional se transforma en una instancia centralista que subordina a las autoridades estatales y municipales.
5. Se autoriza el empleo de las fuerzas armadas en el amplio concepto de seguridad nacional que enuncia la ley. Es decir, pueden las fuerzas armadas ocuparse de cualquier tarea de seguridad nacional que se define en los artículos 3, 4 y 5 cuya reforma se propone en la iniciativa a la ley de seguridad nacional.
6. Esta iniciativa, que aparentemente no tiene el nivel de militarismo de las anteriores, es mucho más perniciosa porque deja abiertas las puertas de cualquier tema de la agenda nacional a la competencia de las fuerzas armadas.

²⁰¹ Iniciativa de 11 de enero de 2017.

²⁰² Iniciativa de 5 de enero de 2017.

7. Su riesgo es que las competencias que en un Estado de Derecho deben realizar las autoridades civiles y los ciudadanos, son conferidas a las fuerzas armadas. La iniciativa propende a la militarización del país.

IX) LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS INICIATIVAS.

- Violación al artículo 73 constitucional.** El artículo 73 de la Constitución no establece la competencia del Congreso de la Unión para expedir una Ley de Seguridad Interior. Para aprobar una ley de esa naturaleza tendría primero que reformarse el artículo 73 para contemplar la competencia explícita del Congreso de la Unión. El artículo 73 fracción XXIX-M se reformó en 2004 para conferir al Congreso facultades para expedir la ley de seguridad nacional pero no para emitir leyes de seguridad interior. En la reforma de 2004 se distinguió entre seguridad nacional y pública pero en los debates parlamentarios y en la exposición de motivos de esa modificación constitucional jamás se sostuvo que la seguridad interior fuera parte de la seguridad nacional.
- 1) **Violación a los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución.** Nuestra Constitución indica que la soberanía reside en el pueblo, que el Estado mexicano es una república, representativa, democrática, federal y laica. No puede, por tanto, establecerse un régimen militar de excepción e indefinido en la ley secundaria. Ese tipo de regímenes –los militares- son contrarios a la soberanía popular, a los principios republicanos y democráticos. El militarismo es coincidente con el autoritarismo no con la democracia ni con la república.
 - 2) **Violación al artículo 29 de la Constitución.** Las condiciones jurídicas y políticas de excepción en el país o en alguna parte de su territorio, sólo pueden darse a través del procedimiento de suspensión de garantías. No puede establecerse un régimen de excepción, transitorio o permanente, para emplear las fuerzas armadas y preservar el orden, o enfrentar riesgos y amenazas internos, bajo procedimientos legales que no se fundamentan en el artículo 29 constitucional como es la intención de los promoventes de las iniciativas.
 - 3) **Violación al artículo 119 de la Constitución, primer párrafo.** La intervención federal que contempla ese precepto es a petición de las legislaturas o por su Ejecutivo de cada entidad, si aquéllas no estuviesen reunidas. Esta intervención se da con el mando de la autoridad civil –los poderes de la Unión- y jamás otorga a las fuerzas armadas preponderancia alguna ni en las decisiones ni en la ejecución de las medidas. El artículo 119 no faculta a expedir al Congreso una Ley de Seguridad Interior.
 - 4) **Violación al artículo 124 de la Constitución.** Es evidente que la Federación no tiene competencias para expedir leyes en materia de seguridad interior, por lo que atendiendo a las competencias de los Estados, éstos podrían en ejercicio de la competencia residual ocuparse de su seguridad interior, en los términos y condiciones que establezcan. Desde luego sin militarizar a las entidades federativas porque ello sería contrario a los artículos 1, 39, 40 y 41 de la Constitución.
 - 5) **Violación al artículo 129 de la Constitución.** La norma indica que tiempo de paz el lugar de las fuerzas armadas son los cuarteles. Por lo que, las fuerzas armadas no pueden ocuparse de la seguridad interior. Su espacio es el de los cuarteles y fortalezas militares y su función la disciplina estrictamente militar.
 - 6) **Violación al artículo 21 de la Constitución.** Las iniciativas dotan a las fuerzas armadas de competencias en materia de seguridad pública. El artículo 21 constitucional con claridad meridiana estatuye que la seguridad pública es un tarea que corresponde a las policías de los tres órdenes de gobierno y que se trata de una competencia de carácter civil.

- 7) **Violación a los artículos 1, 10, 11, 14 y 16 de la Constitución.** Las iniciativas proponen vulnerar los derechos humanos a manos de autoridades militares, el bloque completo de constitucionalidad y convencionalidad, los derechos de reunión, manifestación y tránsito que se verán restringidos permanentemente con los decretos o declaratorias de seguridad interior, así como los derechos vinculados al debido proceso que prohíben que las personas sean molestadas en sus propiedades, posesiones o papeles si no es a través de mandamientos de las autoridades competentes.
- 8) **Violación al artículo 89 fracción VI de la Constitución.** Una correcta interpretación del artículo 89 fracción VI, que dota al Ejecutivo de competencias para emplear las fuerzas armadas para la seguridad interior sólo es compatible con lo dispuesto en los artículos 29 y 119 primer párrafo de la Constitución. No se puede interpretar de otra forma el artículo 89 fracción VI porque ello equivaldría a vulnerar el principio de división de poderes, la soberanía de los Estados y el principio de municipio libre –unas fuerzas armadas en el territorio nacional que obvian y menosprecian en los controles constitucionales de los poderes legislativo y judicial, y la soberanía estatal y municipal-. Solamente en el marco de los artículos 29 y 119 el empleo de las fuerzas armadas para la seguridad interior tiene sentido jurídico constitucional y es compatible con el Estado de Derecho.
- 9) **Violación a los artículos 49, 115, 116 y 124 de la Constitución.** El empleo amplio de las fuerzas armadas por todo el territorio nacional, de manera cuasi permanente e impuesta por las autoridades federales del poder ejecutivo, constituye una transgresión del principio de división de poderes, por la debilidad de los mecanismos de control legislativos y jurisdiccionales previstos en las iniciativas, y un enorme menoscabo a la soberanía de los Estados y a la libertad de los municipios.

X) LOS COSTOS DE LA MILITARIZACIÓN.

La guerra contra las drogas impuesta a México por parte de Estado Unidos, que se libra en nuestro territorio y no en el suyo, ha implicado varios costos al gobierno y la sociedad mexicanos, y que sólo ha dejado un desgaste institucional y miles de muertes y abusos a la población nacional. Estamos en el escenario de que se construya un muro para no permitir pasar a los mexicanos a trabajar a territorio estadounidense, bajo pretexto de que son narcotraficantes y violadores, pero ese muro sí deja pasar a territorio nacional las armas norteamericanas que tanto el crimen organizado como el ejército usan en esta guerra interna.

Como Estado vasallo y obediente se le ha impuesto a nuestras fuerzas armadas un papel de subcontratista en la aplicación de estas políticas antidrogas, mismas que mientras que en Estados Unidos se definen y tratan como un problema de salud, en México se exige verlo como un problema de seguridad. En ese contexto, se le han dado a nuestro ejército y a la marina funciones policíacas para las que no está preparados, entrenados y que constitucionalmente le están prohibidas.

La estrategia de seguridad de Estados Unidos surge después del 11 de septiembre de 2001, una de cuyas bases es la Estrategia de Seguridad Nacional del 2002, fundamento de lo que se conoce como “la doctrina Bush” que oficializó la guerra contra el terrorismo a una escala global. Desde entonces quedó definido el terrorismo como el enemigo genérico, lo cual acrecentó el radio de control de Estados Unidos hacia México y Canadá y favoreció la imposición de esquemas de seguridad para hacer frente a supuestas amenazas de terrorismo y, en nuestro caso, al crimen organizado a través del *Home Land Security*.

Las estrategias de seguridad de Estados Unidos son las guerras contra el terrorismo. En México el “terror” es parte de la estrategia del poder. Se atribuyen asesinatos, levantones, agresiones contra poblaciones enteras al narco o a la disputa entre narcos por territorios y plazas.

Sin cuestionar, los medios de comunicación replican el argumento sin necesidad de justificar la falta de un seguimiento policiaco a crímenes y criminales. La estrategia cumple su propósito no sólo de generar en la población un miedo permanente, constituye un mensaje a todo ciudadano de “lo que le puede suceder”, pero sobre todo, justifica el control policiaco-militar en todo el territorio²⁰³.

Ya se han cumplido diez años desde que esta “guerra” contra el narco se formalizó, y es indispensable entender los costos que el Estado mexicano y la sociedad han pagado por ello. Se ha incurrido en costos constitucionales, costos humanos y costos presupuestales. Una valoración conjunta obliga a una toma de decisiones en esos tres aspectos; comprenderlo es indispensable para hacer un replanteamiento coherente de la estrategia de seguridad nacional y de seguridad pública, con una visión independiente de los intereses norteamericanos.

A) Los costos constitucionales.

La estrategia de seguridad pública basada en un fortalecimiento de un Estado policiaco militar se ha estado realizando a base de reformas constitucionales y legales que han ido en contra de los principios doctrinales mismos de la Constitución.

Por costos constitucionales entendemos a la renuncia a los compromisos que en materia de derechos fundamentales de los mexicanos o principios básicos de organización del gobierno establecidos en la Constitución, en el marco del federalismo o la separación de poderes, y que han sido cuestionados, restringidos, suspendidos o afectados, todo ello en el marco de la justificación de la guerra contra las drogas²⁰⁴.

Por costos constitucionales se deberá entender adicionalmente: “la restricción, supresión, neutralización, o cualquier otra afectación a los valores e instituciones de gobierno largamente consagrados y valorados, con el fin de hacer más efectiva una política pública específica, sin que medie una renuncia explícita de dichos valores e instituciones. Esto es: los valores e instituciones siguen consagrándose o considerándose valiosos por la comunidad política, pero ésta acepta su afectación como un mal necesario en aras de perseguir una política pública específica, en este caso la prohibición de las drogas”²⁰⁵.

Estos costos constitucionales no sólo se han quedado en la letra de la Carta Magna, o en sus leyes secundarias, sino han validado las violaciones a los derechos humanos o las ejecuciones extrajudiciales (que se analizarán en el siguiente apartado), que antes de esta normalización del marco jurídico se habrían considerado inaceptables.

²⁰³ BARTLETT, Manuel y VARGAS, Rosío. Reforma energética: el poder duro y consensuado para imponerla, diciembre 2016. libro electrónico en: <http://dominiociudadano.org/reforma-energetica-el-poder-duro-y-consensuado-para-imponerla/>, pp.152-154.

²⁰⁴ Este análisis se basa en el estudio realizado en: MADRAZO LAJOUS, Alejandro. “Los costos constitucionales de la guerra contra las drogas: una primera aproximación (desde México)”, CIDE, Programa de Políticas de Drogas (PPD), Cuadernos de Trabajo del Seminario, núm. 12, junio 2014. Consulta en: <http://ppd.cide.edu/los-costos-constitucionales>.

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 5.

En esta visión de los costos constitucionales, fundamentalmente se refiere al efecto en la restricción de los derechos fundamentales, la reestructura de las instituciones y las esferas de competencia, y el debilitamiento de la certeza jurídica por la ambigüedad de conceptos jurídicos o funciones del Estado.

En primer lugar, la restricción de los derechos fundamentales, se han generado por la reforma constitucional en materia de seguridad pública, en la que se genera un régimen extraordinario tipificándose el crimen organizado a nivel constitucional²⁰⁶.

“Concretamente, la decisión de México de establecer un régimen penal de excepción para el “crimen organizado”, y la incrustación de este régimen en la Constitución misma, ilustra este tipo de medidas, y la amenaza que representan para las Constituciones. En 2008 un régimen excepcional de derechos reducidos y poderes policiacos extraordinarios fue incorporado a la Constitución para los delitos realizados en modalidad de “crimen organizado” (incluyendo los “delitos contra la salud”, esto es, relacionados con drogas)”²⁰⁷.

La incorporación vaga y genérica de “crimen organizado” quedó asentada en esta reforma constitucional al artículo 16, que en principio es garante para que los ciudadanos tengan un proceso justo, mediante de la reforma de los párrafos octavo y noveno:

“La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia”²⁰⁸.

Este régimen de excepción incluye (i) la posibilidad de que los sujetos sean detenidos sin comunicación y sin cargos formales, hasta por 80 días si se considera necesario para cualquier investigación de “crimen organizado” (arraigo); (ii) una retención ampliada, es decir la retención de indicados por delitos puede ser del doble de tiempo (cuatro días) que en régimen penal ordinario, antes de que se le tenga que poner a disposición el juez o dejarle en libertad; (iii) la incomunicación en la cárcel (exceptuando la comunicación con su abogado defensor); (iv) la compurgación de penas en centros de reclusión “especiales”, separadas de la población general; (v) una autorización para establecer medidas no

²⁰⁶ La creación de regímenes extraordinarios en seguridad pública ha sido la estrategia de seguridad pública, y también en materia energética, que también se dio en 2014, con una Ley para Combatir los Delitos en Materia de Hidrocarburos, que se equiparará a la delincuencia organizada, con lo cual se aplicarán esta restricción a los derechos fundamentales también a los “delincuentes” en hidrocarburos, tal y como si fueran narcotraficantes.

²⁰⁷ MADRAZO LAJOUS, Alejandro, “Los costos constitucionales de la guerra contra las drogas: una primera aproximación (desde México)”, *op. cit.*, p. 9.

²⁰⁸ Diario Oficial de la Federación, 1 de junio de 2009. En: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_180_18jun08_ima.pdf.

especificadas de vigilancia “especial”; y (vi) la posibilidad del desconocimiento de quién es el acusador. Todas estas medidas son, por supuesto, constitucionalmente prohibidas en el proceso de justicia penal “ordinario”²⁰⁹.

La figura de arraigo ya había sido declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia en 2005²¹⁰ por ser violatoria del artículo 16 constitucional. Pero al insertar esta figura en el contexto de la “delincuencia organizada” genera un régimen especial y anula en lo sucesivo la posibilidad de considerarla incompatible con la Constitución.

Incluso, esta reforma se permite extender este principio del arraigo inconstitucional en el caso de delitos graves, “en tanto entra en vigor el sistema penal acusatorio”, conforme se precisó en el Décimo Primero Transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia penal de 2008.

Con el régimen de Peña Nieto, se sigue en la línea de crear regímenes especiales, a propósito de la delincuencia organizada, se han conformado a propósito de la reforma energética, en la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, aprobada en diciembre de 2015. La ley constituye todo un nuevo régimen jurídico especial diseñado para la industria petrolera cuyo objetivo es incrementar la penalidad de las actividades delictivas que tienen que ver con los hidrocarburos, aquellas en donde se encuentren vínculos con la delincuencia, y se justifica un régimen penalextraordinario bajo la premisa que los hidrocarburos son estratégicos y de propiedad de la Nación, por lo que las conductas y las sanciones serán cualitativamente distintas²¹¹.

En segundo lugar, respecto a la reestructura de las instituciones y las esferas de competencia, bajo pretexto del combate a las drogas y la delincuencia organizada, se hicieron cambios constitucionales en los que las facultades federación-estados-municipios trastocan el modelo original del federalismo, y la distribución de competencias entre las instituciones como el ejército, marina, las policías y el ministerio público entran en una zona de penumbra.

En el tema del federalismo, las facultades son explícitas entre federación y estados, y la materia penal le correspondía a éstos. Pero en las reformas de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del

²⁰⁹ MADRAZO, op. cit., p.10. El autor abunda más ampliamente en qué garantías o derechos se crea este régimen especial para la delincuencia organizada, plasmada en varios artículos modificados en esta reforma. MADRAZO LAJOUS, Alejandro, “El impacto de la política de drogas 2006-2012 en la legislación federal”, Programa de Política de Drogas CIDE, junio, 2014, pp. 13-14. En: <http://ppd.cide.edu/impacto-legislacion-federal>.

²¹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 20/2003; 2005, En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst.htm>.

²¹¹ BARTLETT, Manuel, op. cit., pp. 158-162. Cabe señalar que la Iniciativa de Ley presentada al Senado de la República por el entonces senador priista Omar Fayad, contenía una definición específica de terrorismo, distinta a la establecida en el Código Penal y que fue ampliamente discutida y criticada por su excepcionalidad¹²⁴, ya que a fin de proteger los intereses corporativos. Uno de sus conceptos fundamentales definía en el artículo 3, lo siguiente: “XXIV. Terrorismo en materia de hidrocarburos: Realizar por cualquier medio violento actos en contra de bienes, servicios, integridad física, emocional (sic), seguridad o la vida del personal de Petróleos Mexicanos, empresas productivas subsidiarias, empresas filiales o particulares; que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, con la finalidad de atentar contra la seguridad nacional o contra las actividades de carácter estratégico relacionadas con la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos y derivados.” Finalmente, la crítica a la imposición de dicho término excepcional y extraordinario, terminó por retirarse en el Dictamen en la Cámara de Senadores, pero se incluyó en el Código Penal una sanción más severa para el delito de sabotaje y en el terrorismo en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Código Federal de Procedimientos Penales del 20 de agosto de 2009²¹², el tema del narcomenudeo, ya no es exclusivamente del ámbito local: se establecieron ciertas excepciones en que los delitos de narcomenudeo pasan a ser de competencia Federal –y por lo tanto perseguidos por la Procuraduría General de la República (PGR)-.

Son tres supuestos en que esto sucede: cuando la Federación empiece la investigación y no la remita las procuradurías estatales, cuando se comenta el delito en modalidad de delincuencia organizada, o simplemente cuando la PGR así lo decida.

Estas reformas dispusieron en su Primero Transitorio que los Estados debían adecuar, en un plazo de un año a partir de la entrada en vigor, las leyes estatales y reglamentos necesarios para poner en operación la reforma y; en un plazo de tres años, emitir las directrices necesaria para que las instituciones involucradas (como las procuradurías locales y los centros de salud que ofrecen tratamientos) pudieran operarla.

En el fondo, estas reformas de Calderón pretendieron definir los delitos de drogas como delitos contra la salud, que es materia concurrente entre estados y federación, buscaron en el fondo transferir a la jurisdicción estatal los delitos de drogas, y sumarlos a su guerra declarada dos años antes.

Esta intención de incorporar a los estados en esta “guerra” queda de manifiesto al elaborarse el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, que entre sus principales diagnósticos señaló:

“En el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, no se han alcanzado los resultados esperados, porque el respeto a las soberanías estatales y a las autonomías municipales resulta más una limitante (sic) a la capacidad para la acción conjunta y concurrente. Esta falta de coordinación también se manifiesta en el desarrollo desigual de las policías, lo que evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación de los tres órdenes de gobierno.

La situación ha propiciado que la delincuencia, en particular la organizada, se haya apoderado de los espacios públicos en determinadas zonas del país, provocando un clima de violencia e inseguridad que en ocasiones ha rebasado a las autoridades locales, lo que evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación de los tres órdenes de gobierno para el restablecimiento de las condiciones básicas de seguridad.”²¹³

Aunque la reforma fijaba el tiempo y contenido de las adecuaciones, no estableció la forma en que los Estados debían adecuar sus ordenamientos, dejando a criterio de cada estado el cómo específicamente ejercer su competencia. Al final del gobierno calderonista, casi una tercera parte de Estados seguían sin aprobar reformas en materia penal y que cerca del 60% de los Estados aun no lo habían hecho en materia de salud. En otras palabras, a pesar de la importancia que ha tenido el tema de drogas en el

²¹² http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgs/LGS_ref44_20ago09.pdf Estas reformas en materia de narcomenudeo, mezclando régimen penal y de salud, fue la primera ocasión, en más de un siglo y medio, en que el gobierno federal ha estado facultado constitucionalmente para intervenir en la política criminal estatal. Desde el derrocamiento de la dictadura de Santa Anna en 1855 y el establecimiento definitivo de México como una república federal con la Constitución de 1857, los estados habían tenido una autonomía completa con respecto a su legislación penal (excepto, por supuesto, por los límites establecidos a través de los derechos constitucionales federales). MADRAZO, op. cit., p. 12.

²¹³ Secretaría de Seguridad Pública, Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, Diario Oficial de la Federación 28 de enero de 2008. En: www.dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5029037.

país, técnicamente vivimos en la incertidumbre jurídica, sin reglas claras y sin saber, bien a bien, quién es responsable de perseguir los delitos contra la salud no cómo se han de perseguir a nivel local²¹⁴.

En tercer lugar, respecto del el debilitamiento de la certeza jurídica por la ambigüedad de conceptos jurídicos o funciones del Estado se considera también un costo constitucional porque violenta el principio de legalidad.

En la “guerra contra las drogas” hay un colapso de categorías normativas, como la confusión de funciones gubernamentales. Tradicionalmente, había habido una clara distinción entre tres categorías normativas diferentes: la seguridad nacional, la seguridad pública y la procuración de justicia. Cada uno de estos conceptos se refiere a un área distinta del actuar estatal, y quedaba a cargo de un órgano o instancia específica del Estado.

La seguridad nacional se refería a amenazas externas a la comunidad política y fue el ámbito propio de las fuerzas armadas. En consecuencia, las funciones de las fuerzas armadas se debían limitar a hacer frente a las amenazas “existenciales” del Estado (excepcionalmente, atendían también catástrofes naturales).

La seguridad pública se refería a amenazas internas a la sociedad, sin cuestionar la autoridad política, y era el ámbito de los diferentes cuerpos de policía -federal, estatal y municipal-; incluía la prevención del delito y lucha contra el crimen en los casos de flagrancia, pero no las investigaciones penales (que corresponden al ámbito de la procuración de justicia).

La investigación de delitos y la procuración de justicia fue el “monopolio” del Ministerio Público -esto es, las procuradurías generales (ya sean estatales o federales)- que debían ser asistidos por una policía especial, directamente subordinada a la procuraduría y la única que podía llevar a cabo investigaciones en materia penal.

En resumen, la seguridad nacional era el ámbito de las fuerzas armadas, la seguridad pública del ámbito de los cuerpos policiales, y la investigación de delitos el ámbito de las procuradurías generales²¹⁵.

Esta ambigüedad y trastocamiento de las competencias en materia de seguridad y procuración de justicia se inició desde 2005 con la Ley de Seguridad Nacional²¹⁶, que en el artículo 5 define:

“Artículo 5.- Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:

...

III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;

...

“V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;

Así pues, se habilita a las fuerzas armadas a actuar cuando se trate de este tipo de delincuencia, misma que como analizamos anteriormente, se le dio un tratamiento de régimen constitucional especial en el

²¹⁴ <http://www.animalpolitico.com/blogueros-no-hay-derecho/2013/08/07/que-ha-pasado-con-la-ley-de-narcomenudeo/>.

²¹⁵ MADRAZO, op. cit., p. 15.

²¹⁶ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsn/LSN_orig_31ene05.pdf.

artículo 16, con lo cual se abre la puerta de que no sea sólo el ministerio público la autoridad para perseguirlos, sino que se incorporan nebulosamente al ejército y la marina.

“La Ley de Seguridad Nacional estableció una “zona de penumbra” mal diferenciada del núcleo, que permitió a las fuerzas armadas ser desplegadas en la lucha contra el crimen (organizado). Esta es la confusión fundamental que permitió al presidente Calderón desplegar al Ejército y a la Marina en forma masiva para llevar a cabo el trabajo de la policía -en algunos casos, inclusive, suprimiendo y sustituyendo la policía local- a lo largo y ancho del país. La Ley de Seguridad Nacional también incluye amplias cláusulas que le dan poder a las fuerzas armadas para colaborar y apoyar las investigaciones penales realizadas por la Procuraduría General de la República”²¹⁷.

En contraparte, la reforma constitucional de 2008 antes analizada, también modificó no sólo el artículo 16, sino que en el artículo 21, incorpora en el primer párrafo lo siguiente:

“Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.”

Cabe señalar que el texto anterior establecía expresamente que “la investigación y persecución de delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato”. Esta definición vaga y difusa de “policías” deja al arbitrio de los cuerpos policíacos federales, estatales o ministeriales, y produce una incertidumbre jurídica y discrecionalidad.

Esta reforma constitucional busca legalizar el nuevo enfoque de la policía federal, ya que el 1 de junio de 2009 se expide la Ley correspondiente²¹⁸, en el que se quita la denominación que antes tenía de “preventiva” y se le dotan de varias facultades de investigación y combate:

“Artículo 2. La Policía Federal es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública, y sus objetivos serán los siguientes:

I. Salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos;

II. Aplicar y operar la política de seguridad pública en materia de prevención y combate de delitos;

III. Prevenir la comisión de los delitos, y

IV. Investigar la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables”

En suma, el régimen de Calderón y sus reformas constitucionales y legales promovieron la confusión entre seguridad nacional, seguridad pública e investigación penal y dejaron en la indefensión a los ciudadanos ante la arbitrariedad que pudiera generarse sobre la autoridad (Ejército, Marina, Procuraduría o “policías”) que puede detener, investigar o presentar cargos.

En ese mismo tenor y compromiso con la estrategia de seguridad dictada por Estados Unidos, Peña Nieto continuó en la promoción de reformas constitucionales para reorientar las “policías” (ya enunciadas en la reforma constitucional al artículo 21 de 2008).

La iniciativa de reforma al Mando Mixto fue producto de la Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, el 10 de diciembre de 2013, con antecedentes vinculados a la Iniciativa Mérida, que originalmente fue

²¹⁷ MADRAZO, op. cit., p.p. 15-16.

²¹⁸ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lpf/LPF_orig_01jun09.pdf.

presentado como Iniciativa de Reforma, por parte de Felipe Calderón, el 7 de octubre de 2010. En un análisis de la iniciativa de Peña Nieto del 1 de diciembre de 2014, en alcance a la anteriormente señalada, podemos identificar los siguientes elementos clave:

a) Propone modificar los artículos 21, 73, 104, 115, 116 y 123 de la Constitución y que tiene por finalidad afianzar las características autoritarias y centralistas de la Federación porque se reducen sensiblemente las competencias de los municipios y de los Estados en materia de seguridad pública y penal.

b) Modifica el artículo 21 constitucional para determinar que la seguridad pública corresponde a la Federación y los Estados y no así a los municipios. También se alude a la homologación de condiciones, procedimientos y protocolos de seguridad pública entre las entidades federativas. Lo anterior priva de competencias a los municipios y también a los Estados que tendrán que ajustarse al molde federal.

c) El artículo 105 de la Constitución establece que los municipios no tienen legitimación procesal activa para promover controversias constitucionales en los casos que la Federación determine la intervención en los municipios. Es decir, los municipios quedan imposibilitados por la vía jurídica para reclamar decisiones de la Federación cuando ésta intervenga en ellos.

d) En el artículo 115 de la Constitución se regula el procedimiento de intervención federal en los municipios cuando existan indicios de infiltración del crimen organizado en ellos. Participan en el procedimiento, el Fiscal General de la República, el Secretario de Gobernación y, para acordar la intervención, se requerirá de la aprobación del Senado. La intervención podrá ser parcial o total. Si es total se deberá convocar a elecciones municipales.

La versión aprobada el 17 de junio de 2016 en el Senado, y turnada a la Cámara de Diputados, propuso diversas modificaciones a diversos artículos de la Constitución Mexicana, en materia de seguridad pública, en el que se elimina la definición federalista, que dividía la responsabilidad en federación, Estados y municipios para dejarla ahora sólo al Estado, que se sobrentiende es el federal, por lo que centraliza la seguridad pública, y se pasa del mando único policial estatal al mando único policial nacional, en donde, el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública tendrá poderes inmensos: el mando total de la fuerza policial en el país²¹⁹.

Otro de los costos constitucionales y legales de este régimen policiaco-militar consiste en la virtual militarización de los puertos. Bajo el pretexto de que México debe cumplir con compromisos internacionales con la Organización Marítima Internacional (OMI) de la que México forma parte desde 1954, el 8 de marzo de 2016, Peña Nieto envió al Senado una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para incorporar las Capitanías de Puerto a la Secretaría de Marina.

Se propuso una “reingeniería” y redistribución de facultades entre las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y la de Marina “para evitar duplicidad de funciones y la confusión por parte de la comunidad marítima nacional e internacional” sobre el ejercicio de la autoridad portuaria. Así, la primera sólo podrá realizar la regulación, organización y administración de la marina mercante. De tal forma, a la Secretaría de Marina le corresponderán el otorgamiento de permisos para la prestación de servicios de transporte marítimo de pasajeros y de turismo náutico con embarcaciones menores; autorizar arribos y

²¹⁹ BARTLETT, op. cit., pp. 187-199.

despachos de las aeronaves y artefactos navales, e investigar y certificar a las embarcaciones mexicanas y extranjeras, entre otros. Lo anterior significa la militarización de las 103 capitanías de puertos del país, y la desaparición de los marinos mercantes encargados de aplicar la ley de la materia²²⁰.

Los costos constitucionales que implican que diversas corporaciones militares y policíacas hagan labores de prevención, combate e investigación indistintamente, ha generado daños colaterales o sociales, traducidos en muertes y ejecuciones extrajudiciales que analizaremos en el siguiente apartado.

B) Los costos sociales: los “daños colaterales”

El costo social de la guerra contra el narcotráfico acompañada de un aparato policiaco militar del Estado y de la escalada de la violencia del crimen organizado no ha sido dimensionada y se ha atemperado políticamente, sobre todo a partir de un discurso en el que se señala que las “bajas” corresponden sólo a los criminales, que se han matado entre ellos, por ser una guerra entre cárteles²²¹.

Durante la administración de Calderón, la retórica usada construyó una visión que victimizó doblemente a los implicados. Por un lado, que los enemigos de México eran los criminales; y por el otro, que la violencia era ocasionada por la rivalidad delincencional. Así, la declaración de la guerra contra el crimen era legítima por parte del Estado, ya que a quienes se les está combatiendo son delincuentes, y ahora bajo la etiqueta de “delincuencia organizada” (como constitucionalmente se les definió desde 2008).

Este discurso tuvo inicialmente el efecto esperado en la población, ya que tuvo efectos negativos en la solidaridad reflejada por los mexicanos en torno a las víctimas. Como señala Schedler²²² si los 100 mil muertos, decapitados o secuestrados se hubieran asociado a un contexto autoritario infligido por un dictador, el clamor político y social quizá hubiera sido mucho más contestatario. Sin embargo, en el México “democrático” del siglo XXI la sociedad se mantuvo pasiva, adormecida en parte porque cognitivamente tomó distancia de las víctimas; éstas eran los enemigos y seguramente participaban en acciones ilícitas. Schedler demuestra empíricamente que más del 60 por ciento de los encuestados consideraba estar muy de acuerdo en que mientras no se involucraran con el crimen organizado, nada le pasaría.

Ahora sabemos que eso no fue así, que los daños han sido sufridos por sectores de la población completamente ajenos, y también han servido para difamar, en ocasiones de manera injustificada, la labor que hacen los municipios, como si fuera éste el único eslabón de la cadena federalista que falla en términos de seguridad, que es infiltrada por el narcotráfico o que es vulnerable a los embates del negocio ilícito, lo que se suma a las muchas razones de considerar el costo que ha tenido para el Estado la política de prohibición sin considerar otras alternativas más eficaces y con menor daño colateral²²³.

²²⁰ BARTLETT, op. cit., pp. 210-214.

²²¹ DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN ESTRATÉGICA, Seguridad interior: elementos para el debate, Temas estratégicos 39, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, enero de 2017.

²²² SCHEDLER, Andreas. “The Collapse of Solidarity in Criminal Civil War Citizen Indifference towards the Victims of Organized Violence in Mexico”, 2014. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2454202.

²²³ MEZA, Oliver, “La retracción del Estado: cómo la violencia afecta la capacidad de gobernar de los municipios en México”, CIDE, Programa de Políticas de Drogas (PPD), Cuadernos de Trabajo del Seminario, núm. 17, 2016, p. 15 Consulta en: http://ppd.cide.edu/documents/302668/0/17_Retraction_del_EstadoFINAL.pdf.

Con este discurso y justificación, en México, entre el 2006 y 2014, han habido 3 mil 520 “enfrentamientos” entre soldados y civiles, en ellos han muerto 19 civiles por cada soldado. Estos “enfrentamientos” entre militares y “enemigos” que utiliza la autoridad castrense dá por hecho que en todos esos enfrentamientos las personas estaban armadas y eran enemigos. Desde el año 2006 a la fecha, un promedio de 44 mil soldados han sido desplegados a lo largo del territorio nacional, según datos de la Secretaría de la Defensa, realizando tareas policiales, y concentrándose fundamentalmente en 553 municipios que la SEDENA califica como agresores, esto es casi un 25% del total²²⁴.

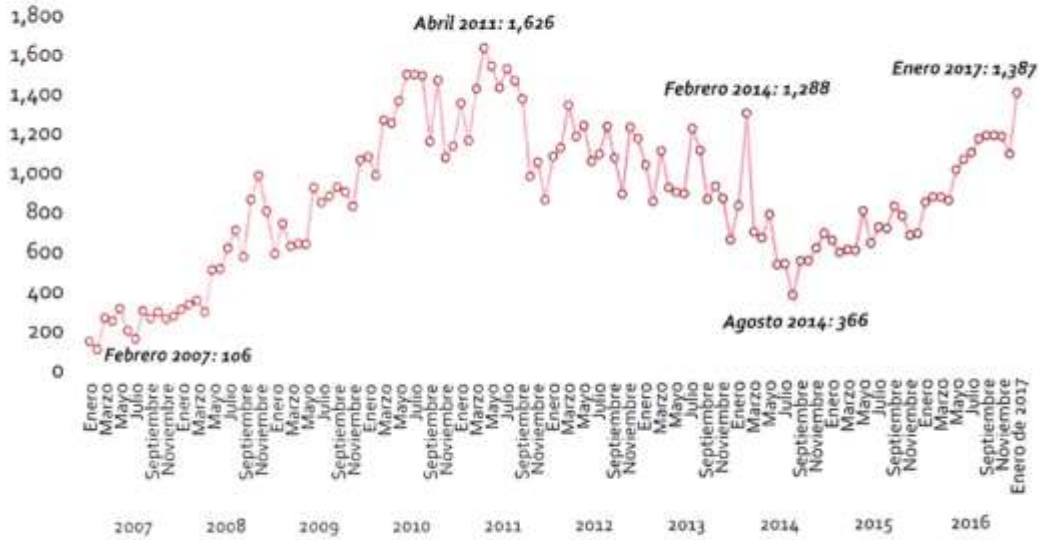
Algunos investigadores en el tema se han dado a la tarea de hacer un recuento de los daños, mediante el análisis del índice de homicidios vinculados con el crimen organizado (HCO) así como de lo que han llamado el “índice de letalidad”, que consiste en la relación entre civiles muertos sobre civiles heridos en enfrentamientos .

Respecto del primero, el HCO se explica como las muertes, en general, que se han provocado por los enfrentamientos con el crimen organizado, independientemente de que sean las fuerzas armadas o policiales, miembros del crimen organizado o civiles que de manera colateral hayan sido víctimas. Conforme a las cifras monitoreadas por LANTIA Consultores, mientras que en febrero de 2007, fecha en que el contexto “violento” justificó la declaración de la guerra contra el narcotráfico, el número de homicidios fue de 106; una vez incorporados el ejército y fortalecida la policía federal, este índice llegó a crecer hasta 1626 homicidios en abril de 2011.

En un sexenio en el que supuestamente esta guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado no se ha mantenido como declarada abiertamente, los índices de HCO no han disminuido, teniendo su punto más bajo en agosto de 2014 en 366 homicidios (aún por encima de antes de esta guerra en 2007), y en enero de 2017 ya se ha incrementado significativamente hasta 1387 homicidios.

²²⁴ <http://www.cadenademando.org/abuso-de-la-fuerza.html>.

HCO a nivel nacional (mensual)



Fuente: Lantia Consultores, 2017.

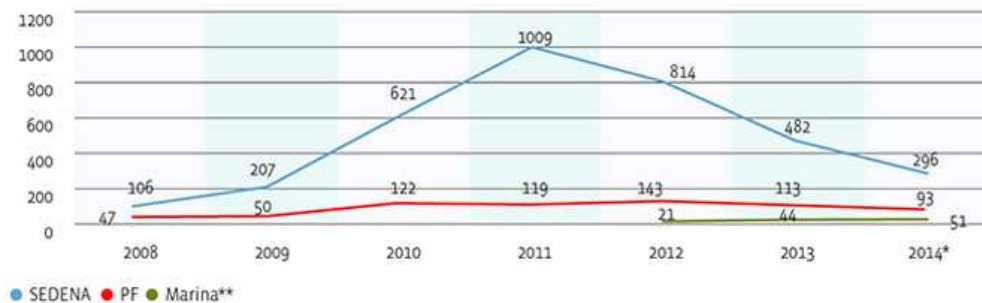
Estos datos generales tienen mayor explicación, al poder verificar los mecanismos y métodos de “enfrentamientos” de las fuerzas armadas y policiales en este periodo de análisis. Hacer un recuento de los daños, mediante el análisis de lo que han llamado el “índice de letalidad”, que consiste en la relación entre civiles muertos sobre civiles heridos en enfrentamientos²²⁵. A partir de 2008 se dio un incremento vertiginoso en el índice de letalidad, derivado también del aumento de enfrentamientos, mismos que se vieron legitimados con las reformas constitucionales y legales analizadas en el apartado anterior como costos constitucionales.

B.a) Número de enfrentamientos y elementos desplegados: Según los datos del estudio en comento, el número de enfrentamientos de las fuerzas federales en el periodo de 2007 a 2014, tuvo un crecimiento acelerado desde el 2007 al 2011, para luego descender en el 2012 e incrementarse dicha tendencia a la baja en los años 2013 y 2014.

²²⁵ PÉREZ CORREA, Catalina, SILVA FORMÉ, Carlos y GUTIÉRREZ, RIVAS, Rodrigo, “Índice de letalidad 2008-2014: Disminuyen los enfrentamientos, misma letalidad, aumenta la opacidad”, CIDE-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014. En: <http://historico.juridicas.unam.mx/novedades/letalidad.pdf>, <http://ppd.cide.edu/indice-de-letalidad> y <http://www.nexos.com.mx/?p=25468>.

GRÁFICA 1

Total de enfrentamientos con presuntos miembros de la delincuencia organizada por tipo de fuerza de seguridad (2008-2014)



Fuente: Elaboración propia con información de solicitudes 0000700211714 (SEDENA), 0001300092314 (Marina) y 0413100088114 (Policía Federal).

* Para el año 2014 los datos proporcionados por la SEDENA y la Policía Federal fueron hasta el mes de octubre, y hasta septiembre en el caso de la Marina. Para cada fuerza se completó el total del año siguiendo la tendencia de los meses previos.

**La Marina sólo brindó información para el periodo marzo 2012-septiembre 2014.

226

El descenso acentuado de los enfrentamientos de los últimos años podría ser explicado por distintas razones, por ejemplo: un menor despliegue de elementos de las fuerzas federales, variaciones en el número y características de los operativos implementados, así como la reconfiguración y/o desplazamientos de grupos delincuenciales a regiones o tareas que propicien un menor contacto con fuerzas federales de seguridad.

Para el caso de la SEDENA, de 2006 a 2011, hubo un incremento constante en el número de elementos desplegados en operaciones contra el narcotráfico y la delincuencia organizada, llegando a 52 mil 690 en 2011. En cambio, 2012 y 2013 muestran un descenso significativo, aumentando de nuevo ligeramente

CUADRO 1

Elementos desplegados y operaciones contra el narcotráfico y la delincuencia organizada

SEDENA 2006-2014

Año	Elementos desplegados (promedio)	Año	Número de operaciones
2006	37,253	-	-
2007	45,000	2007	28
2008	45,106	2008	56
2009	48,650	2009	98
2010	49,650	2010	89
2011	52,690	2011	87
2012	49,650	2012 noviembre	92
2013	34,529	2012(dic)-2014(dic)	14
2014	35,615		

Fuente: Elementos desplegados: SEDENA, 0000700211414. Operativos: 2007-2012: SEDENA, 0000700008513; 2012-2014: SEDENA, 0000700211414.

en 2014, como se puede apreciar en la tabla que se presenta a continuación:

²²⁶ <http://www.nexos.com.mx/?p=25468>

En términos de las operaciones, 2009 presenta el mayor número. En 2010 y 2011 existe un descenso para luego incrementar ligeramente en 2012. Para el periodo diciembre 2012-diciembre 2014 la información oficial se dio de forma agregada, reportando sólo 14 operaciones, una cifra llamativamente menor a la de los años anteriores²²⁷.

B.b) Relación civiles muertos entre miembros de las fuerzas federales muertos. El número de enfrentamientos o elementos policiaco-militares desplegados no son un dato suficiente para entender los costos sociales y humanos que esta guerra contra las drogas ha implicado. En primer lugar, se debe analizar quién ha salido perdiendo en los enfrentamientos entre civiles y fuerzas policiacas o militares.

Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, en el caso de la Policía Federal la relación de civiles/policias muertos aumenta hasta alcanzar su valor más alto en 2012 (10.4) y luego desciende en los dos primeros años de la actual administración. Sin embargo, los datos de prensa muestran un aumento del valor del indicador en 2014 y no la disminución que muestran los datos oficiales. Las cifras de prensa siguen una tendencia similar de aumento de la relación civiles muertos/policias muertos en enfrentamientos desde 2008 (2.4) hasta 2012 (16.2), pero si bien en 2013 el valor desciende a 7.2, vuelve a aumentar para 2014 llegando a 17 civiles muertos por cada policía muerto en enfrentamientos.

Para el Ejército, de acuerdo con datos oficiales, el valor más elevado del indicador ocurre en 2011 (32.4).

CUADRO 2

Civiles (opositores) muertos/policias o soldados muertos en enfrentamientos (2008-2014)

	Policía Federal	Ejército
2008	1.1	5.1
2009	2.6	17.6
2010	3.5	15.6
2011	9.4	32.4
2012	10.4	23.5
2013	6.7	20.0
2014	5.1**	5.4*

Fuente: Elaboración propia con información de solicitudes 0000700211714 y 0413100088114.

* En 2014 la SEDENA reportó datos sobre muertos y heridos en enfrentamientos de enero al 5 de abril de 2014.

** La Policía Federal reportó datos de muertos y heridos en enfrentamientos de enero a octubre de 2014.

Pero desde 2009 hasta 2013 se supera el umbral de preocupación de más de 15 civiles muertos por cada miembro de la fuerza de seguridad muerto.

²²⁷ Los autores señalan que ésta es la segunda parte de un estudio que realizaron anteriormente, analizando el periodo 2008-2011. En un esfuerzo de actualizar al periodo 2014 esta información, señalan que su fuente de datos, que es la solicitud de información a la SEDENA en virtud de las obligaciones de transparencia, en los últimos años les fueron negados. De ahí el final del título que agregaron al estudio, en que señalan que “aumenta la opacidad”.

De acuerdo con Paul Chevigny²²⁸, la muerte de más de 10 o 15 civiles por cada agente de seguridad fallecido en enfrentamientos sugiere que la fuerza letal se está usando más allá de lo necesario. Con ello, podemos verificar que este índice es mucho más elevado en el caso del ejército que en el de la policía federal, demostrando que aunque el uso desmesurado de la fuerza se justifica por el hecho de estar enfrentando al “crimen organizado”, no necesariamente los civiles muertos son criminales confesos y procesados. Hay, pues, un uso desmedido de la fuerza, y mucho más elevado que los estándares que a nivel mundial han determinado los expertos en materia de combate al crimen. El ejército no es la opción para combatir al crimen.

B.c) El índice de letalidad. Al elaborar este índice, esto es número de civiles muertos por cada civil herido por cada enfrentamiento, hay datos verdaderamente reveladores: En todo enfrentamiento entre civiles y cuerpos de seguridad, el número de muertos no debería sobrepasar por mucho al de heridos. Por tanto, el valor del índice no debe ser muy superior a uno.

Los datos analizados para las fuerzas federales mexicanas muestran índices de letalidad sumamente altos. A partir de los datos oficiales para todo el periodo 2007-2014 la Policía Federal tiene un saldo en enfrentamientos de 4.8 civiles muertos por cada herido, mientras que en el Ejército llega a 7.9, con variaciones en los últimos periodos, pero en franco ascenso a partir de 2008 que se legalizaron constitucionalmente estas intervenciones, como analizamos en el apartado anterior. En el caso del Ejército el índice de letalidad fue creciendo año con año desde 2007 (1.6) hasta 2012 (14.7), en lo que podría ser un aprendizaje sobre el uso de la fuerza letal durante los años de la administración de Felipe Calderón. En los dos primeros años del gobierno de Peña Nieto el índice de letalidad del Ejército disminuye a 7.7 en 2013, pero luego se incrementa alcanzando en 2014 un valor de 11.6 muertos por cada herido. Nuevamente es importante hacer notar que para 2014 se trata sólo de información del primer trimestre.



229

Estos datos no serían significativos en sí mismos, si no se dimensionan a nivel mundial, y en contextos no sólo de persecución del crimen, sino de guerra en los años recientes.

²²⁸ CHEVIGNY, Paul. “Police Deadly Force as Social Control: Jamaica, Brazil and Argentina”, *Série Dossier Núcleo de Estudos da Violência*, Universidad de Sao Paulo, núm. 2, 1991, p.10.En: <http://link.springer.com/article/10.1007/BF01098174>.

²²⁹ <http://www.nexos.com.mx/?p=25468>.

“Se esperaría que en enfrentamientos entre civiles y cuerpos de seguridad, el número de muertos no superara por mucho al de heridos y por tanto que el valor del índice no fuera muy superior a uno. Incluso, la literatura médica, al analizar el uso de armas convencionales en conflictos armados invierte el índice para reportar heridos sobre muertos, por ser más comunes los primeros que los segundos en contextos de guerra. Así por ejemplo, de acuerdo con Coupland & Meddings (1999), la guerra de Vietnam tuvo una relación de 4 heridos por cada muerto durante los años de 1964 a 1973 y el conflicto entre Israel y Líbano tuvo un índice de 4.5 heridos por cada muerto en 1982. El índice en cambio se invierte cuando se trata de crímenes de guerra o tiroteos contra civiles (shootings). Los autores reportan casos como la masacre de Wah Mee en Seattle que dejó un saldo de 13 personas muertas y cero heridas o el tiroteo en un Mac Donalds de San Ysidro, California en 1984 que causó la muerte de 21 personas y 11 heridos dando un índice de 1.9. Otros datos coinciden en que, en contextos de guerra, el número de muertos no supera al número de heridos. De acuerdo con la Agencia de Inteligencia de la Defensa de EU (DIA), durante la guerra del golfo hubo 300,000 militares iraquíes heridos y 100,000 muertos. Eso significa un índice de 3 heridos por cada muerto (Crawford, 2013)”²³⁰.

Es importante señalar que esta letalidad se ha concentrado aún más en algunas entidades federativas, y sobre todo ha aumentado en los dos primeros años de la administración de Peña Nieto. En el siguiente cuadro se muestran índices sumamente alarmantes como los observados en Guerrero, Coahuila y Veracruz, más allá de niveles vistos en escenarios de guerra, como se observa en el siguiente cuadro:

CUADRO 3

**Índice de letalidad de la SEDENA en algunas entidades federativas
(Enero 2013 – 5 de abril 2014)**

Entidad federativa	Número de enfrentamientos	Civiles muertos en enfrentamientos	Civiles heridos en enfrentamientos	Índice de letalidad
Tamaulipas	309	190	32	5.9
Guerrero	67	79	3	26.3
Zacatecas	24	58	1	58
Veracruz	18	49	3	16.3
Coahuila	25	45	2	22.5
Estado de México	17	30	1	30

Fuente: Elaboración propia con información de solicitud 0000700211714.

231

Los índices aquí expuestos alertan sobre el uso excesivo y desproporcionado de la fuerza letal como posible patrón de comportamiento de las fuerzas federales. Aunque el número total de enfrentamientos y muertos en enfrentamientos ha disminuido desde 2012, el índice de letalidad y la relación entre civiles muertos y miembros de fuerzas de seguridad muertos en enfrentamientos han permanecido elevados. Esto podría mostrar la inercia del aprendizaje institucional sobre el uso excesivo de la fuerza.

Todo lo anterior nos ha demostrado que desde que el Ejército fue sacado a patrullar en las calles la letalidad ha aumentado. La presión social y política para devolverlo a los cuarteles ha sido constante: en

²³⁰ PÉREZ CORREA, et. al., op. cit., p.p. 11-12.

²³¹ <http://www.nexos.com.mx/?p=25468>.

ese año 2011 la CNDH reconoció que entre 2007 y 2011 habían llegado 4 mil quejas por violaciones graves a derechos humanos.

Organizaciones internacionales como *Human Rights Watch* y Amnistía Internacional, incluso la Corte Interamericana de Derechos Humanos, emitieron informes o comunicados llamando a sacarlos de las calles.²³² Recientemente, el informe “Atrocidades innegables, confrontando crímenes de lesa humanidad en México”, Open Society Foundations²³³ se sumó al reclamo.

De 2007 a 2016 se han emitido 34 recomendaciones por parte de la CNDH por ejecución extrajudicial contra el Ejército²³⁴, que suman 154 víctimas de las cuales 73 fueron asesinadas. A partir del año 2013 el organismo defensor bajó considerablemente los señalamientos a la autoridad militar, pues desde entonces sólo ha dado dos recomendaciones por ejecuciones extrajudiciales, a pesar de que las mismas cifras de la SEDENA reflejan en el 2014 un ligero incremento de personas asesinadas en supuestos enfrentamientos. Esta situación se debe en mucho a la poca capacidad de los soldados para responder a momentos de tensión, presión para salir a combatir a “un enemigo” y el respaldo de la institución castrense que en sus informes oficiales justifica siempre el uso excesivo de la fuerza y culpa, a primera instancia, a los muertos en su forma de respuesta.

La presión política y mediática ante tales niveles de letalidad y violación de los derechos humanos, generó que el 30 de mayo del 2014 el gobierno de Enrique Peña Nieto publicara el Manual del Uso de la Fuerza, que prohíbe, entre otras cosas, restringir la respiración a una persona detenida, disparar desde o hacia vehículos en movimiento –excepto cuando “no hay alternativa” y haya riesgo inminente contra personas–, disparar a través de ventanas, puertas o paredes a un objetivo que no está plenamente identificado, disparar cuando se puede hacer daño a terceros o disparar a personas que sólo hacen daños materiales²³⁵.

Pese a la publicación de este documento y a la capacitación en derechos humanos que la SEDENA presume dar a la tropa para regular el uso de la fuerza y evitar acciones arbitrarias, los crímenes y las víctimas han seguido aumentando.

C) Militarización de la lucha contra el narcotráfico: Impacto de la presencia estatal en la violencia

²³² <http://www.cadenademando.org/patrones-de-muerte.html>.

²³³ <https://www.opensocietyfoundations.org/reports/undeniable-atrocities-confronting-crimes-against-humanity-mexico/es>. Este informe de *Open Society Justice Initiative* y cinco de sus asociados Mexicanos demuestra que existen “fundamentos razonables” para considerar que tanto las fuerzas gubernamentales de México, como el cártel del narcotráfico de los Zetas han cometido, a lo largo de la última década, crímenes de lesa humanidad contra la población civil. El informe “Atrocidades innegables: Confrontando crímenes de lesa humanidad en México”, también acusa a los distintos gobiernos de ser prácticamente incapaces de garantizar la rendición de cuentas por crímenes atroces, como resultado de la obstrucción política primordialmente. Exhorta a México a crear un organismo de investigación internacional, basado en México, con el poder para investigar los crímenes atroces y la corrupción.

²³⁴ Cifra presentada mediante investigación de los periodistas de <http://www.cadenademando.org>. Este reportaje fue realizado como parte de la Beca Mike O’Connor del International Center for Journalists (ICFJ) y de la Iniciativa para el Periodismo de Investigación en las Américas, que ICFJ tiene en alianza con Connectas.

²³⁵ PÉREZ CORREA, Catalina, et. Al., p.p. 22-24 y <http://www.cadenademando.org/patrones-de-muerte.html>.

Un Grupo de Investigadores que son parte del Programa de Política elaboraron y presentaron una Evaluación de la violencia de la presencia militar en la “guerra contra las drogas” a través de dos informes: uno titulado “Combates de la Guerra Contra las Drogas, 2007-2011” y el otro: “Militarización de la Lucha contra el Narcotráfico: Impacto de la Presencia Estatal en la Violencia”.

El estudio partió de la pregunta ¿Cuál es el impacto de los operativos federales en el incremento de la violencia a nivel municipal? Y se construyó sobre la base de defunciones del INGEI de 2007 a 2011, de homicidios reportados. Sus variables de interés de la “presencia estatal” fueron:

- Número de enfrentamientos entre la fuerza pública y la delincuencia.
- Número de enfrentamientos con participación de fuerzas armadas federales.
- Número de enfrentamientos con participación de fuerzas policiales federales.

Las conclusiones principales fueron:

Del total de combate de la guerra contra las drogas, 84% fue con actividad de fuerzas públicas, 9% sin actividades de fuerzas públicas y 7% indeterminadas. Desagregado ese 84%, 63% fue por la presencia física directa. Esto demuestra la presencia de las fuerzas públicas fue el gran detonador de la violencia mortal.

De estas actuaciones de las fuerzas públicas, 31% fue por patrullaje, 25% fuera de instalaciones, sólo 3% por inteligencia, 3% por persecución, 3% por flagrancia, 2% por orden judicial-ministerial, 2%, y el resto por mínimos porcentajes. Esto demuestra que el patrullaje y la salida de sus instalaciones fueron los detonadores de la violencia mortal.

Del total de los eventos, 37% fueron acciones con “letalidad perfecta”, de los cuales, 25% fueron las fuerzas armadas, 10% las policías, y sólo 2% por ambos. En 2007, hubo 60 muertos, de los cuales 55 fueron por “letalidad perfecta”. El número fue creciendo año por año hasta llegar en 2011 a 1762 muertos totales, de los cuales 1592, lo fueron por “letalidad perfecta”, es decir 90.4% de los muertos totales fueron por “letalidad perfecta”. Esto demuestra que 1 de cada 4 eventos con muertos por fuerzas militares no quedó ninguno civil opositor muerto; además fueron las fuerzas armadas las más “letales”. Por último, ha aumentado exponencialmente el número de eventos con “letalidad perfecta” y, con ello, número de muertos.

De los civiles fallecidos en todos los eventos según fuerza pública: 57% fueron “muertos por policías”, 36% “muertos por fuerzas armadas” y 7% “muertos por ambas”. De los “civiles opositores” muertos en todos los eventos según fuerza pública, 69% fueron “muertos por las fuerzas armadas”, 25% “muertos por policías” y 6% “muertos por ambas”. Pero considerando sólo a los “civiles opositores”, ahí las fuerzas armadas tienen más muertos. Respecto a muertos, el índice de “letalidad perfecta”, de los “civiles opositores” muertos en eventos de “letalidad perfecta” respecto a eventos totales, según corporación: de los “muertos por fuerzas armadas”, 90.2% fueron por “letalidad perfecta”; de los “muertos por policías, 77.5% fueron en eventos de “letalidad perfecta”; y “muertos por ambas fuerzas”, 74.9% por eventos de “letalidad perfecta”. Esto demuestra que si bien del total de muertos, fue mayor el porcentaje donde participaron las policías, en los eventos donde participaron las fuerzas armadas, 9 de cada 10 fueron de letalidad perfecta.

La conclusión principal es que la presencia de las fuerzas armadas es la que ha detonado la violencia mortal, que son los que han matado a más civiles y que su índice de letalidad es incomparable, 9 de cada 10 eventos donde participa fueron de letalidad perfecta.

D) Los costos económicos.

El papel que México ha debido cumplir en la estrategia de seguridad de Estados Unidos también ha implicado costos presupuestales y reasignaciones en las prioridades de gasto, a partir de 2001, pero sobre todo en los últimos diez años en que se formalizó la guerra contra las drogas, como la estrategia local en el papel asignado a México.

El Comando Norte y la Iniciativa Mérida son instancias en donde se generan acciones para la integración militar en la región. Asimismo, se ha incluido a México—en contra de su política exterior tradicional basada en la no intervención— en la conformación de “cuerpos de paz” de las Naciones Unidas, enviando tropas a países en conflicto, defendiendo intereses ajenos, y poniendo en riesgo y beligerancia innecesaria a México.

Las reformas constitucionales y legales para la construcción de un régimen policíaco-militar realizadas por Calderón y Peña Nieto como garantía para la inversión extranjera y la ocupación del territorio nacional, tienen su contraparte la aplicación de presupuestos y recursos públicos para financiar una guerra que no es nuestra.

En primer lugar, se suscribió la Iniciativa Mérida, que es un acuerdo de seguridad establecido entre Estados Unidos y México para combatir el narcotráfico y el crimen organizado. El acuerdo, aceptado por el Congreso de Estados Unidos, fue activado por George Bush y Calderón el 30 de junio de 2008, y ha sido central en la “cooperación” bilateral entre ambos países en materia de seguridad, a través de la “readecuación” de las fuerzas armadas y las distintas fuerzas policiales mexicanas, por parte de asesores de Estados Unidos. Con base en ello, nos transfieren recursos, a través de un acuerdo de “cooperación”, que sumaría 2.3 billones aprobados por el Congreso de Estados Unidos, y que a diciembre de 2014 ha significado la entrega de 1.4 billones en equipamiento y entrenamiento, con la consiguiente compra masiva de armamento por el ejército y la marina de México hacia Estados Unidos. Sin embargo, debe destacarse lo inconstitucional de dicho acuerdo porque no fue aprobado por el Senado mexicano²³⁶.

La Iniciativa Mérida apoya la conformación de una estructura institucional a través de la conformación de un mando mixto policíaco *ad hoc* que intenta extender sus tentáculos e iral control de espacios y funciones de seguridad pública y seguridad nacional en México, ya que además, las “aportaciones” en recursos, han obligado a su vez que México, por su parte, reoriente su gasto público hacia prioridades policíaco-militares, descuidando la política social, sobre todo la educativa y la de salud.

Según diversos estudios, sólo en el sexenio de Calderón, quien detonó esta política, se calcula que durante cinco años de su gobierno, el gasto público en seguridad para el combate a las drogas representó 533 por ciento del destinado en 2011 para ciencia y tecnología. Otros datos señalan que pudo ser de alrededor de 9 mil millones de dólares, cifra que representó un monto similar a los ingresos obtenidos por la venta de petróleo a Estados Unidos en 2015 (el monto reportado por el Departamento de Comercio de Estados Unidos es de 10 mil millones de dólares).²³⁷ Este gasto se consideraría ilegítimo

²³⁶ BARTLETT, op. cit., pp. 168-169.

²³⁷ MEZA, Oliver D, op. cit., p. 13.

porque no es un gasto claramente asociado con mayor desarrollo económico, ni implica mayores ingresos para el Estado vía impuestos; y tampoco tiene retornos porque no es inversión pública.

El gasto en seguridad pública desde el año 2000, en que se creó específicamente la Secretaría de Seguridad Pública, y hasta 2015 ha crecido en términos reales 850%, es decir, más de 8 veces, pasando de 5 mil millones de pesos a más de 41 mil millones de pesos en el último año, y creciendo significativamente a partir de 2008, con la supuesta declaración de la guerra al narcotráfico de Felipe Calderón, sólo en lo que corresponde en el gasto para la policía federal.

En el ámbito estatal, se crea también a partir del año 2000 dentro del Ramo 33 el Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública (FASP), el cual sólo ha incrementado de 2000, con una asignación de 5 mil 700 millones de pesos a erogarse en 2015 8 mil 200 millones, lo que implica sólo un incremento de 42%. Esto demuestra que el Programa Nacional de Seguridad Pública del gobierno federal ha ido menguando las capacidades y decisiones de las instancias locales, mediante la utilización de los presupuestos. Por ejemplo, en 2001 los estados participaban en las acciones conjuntas de este programa en un 43%, y las instancias federales participaban en conjunto con el 57% restante; en tanto, para 2015 la federación absorbe 79% de los recursos en seguridad, y a los estados sólo se le dan aportaciones en un 13% y a los municipios que califican para el SUBSEMUN un 8%.; en los cerca de 200 municipios elegibles, que en conjunto concentran cerca de las dos terceras partes de la población del país.

Para entender esta estrategia de seguridad pública es indispensable identificar que el repunte en el gasto, con la contraparte de reformas constitucionales y legales ya analizadas anteriormente, se hizo fundamentalmente en el sexenio de Calderón en el marco de su “guerra contra el narco”. Al entrar en la presidencia, planteó un nuevo Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, siendo los tres rubros que más crecieron en esta administración fueron Provisiones Salariales y Económicas (589%), Gobernación (500%) y Seguridad Pública (437%). En contraste, el rubro que menor crecimiento tuvo fue el de Energía, que pasó de 27.3 mil millones de pesos en 2006 a 3.2 mil millones de pesos en 2012.

En ese sexenio, el Presupuesto de Egresos de la Federación pasó de 1.5 billones de pesos a 2.7 billones de pesos de 2006 a 2012, lo cual equivale a un crecimiento de 176% y una tasa media de crecimiento anual (TMCA) de 9.86%. Los costos dedicados a financiar la guerra contra el crimen organizado, considerando las seis partidas presupuestales de Gobernación, Defensa, Seguridad Pública, Marina, PGR y el Poder Judicial crecieron significativamente, y se puede observar que mientras que en 2006 se destinó a estos rubros un total de 82.14 mil millones de pesos, lo cual representaba 5.26% del PEF y 0.79% del PIB, en 2012 se canalizaron 196.88 mil millones de pesos, equivalentes a 7.15% del PEF y 1.27% del PIB. El total de presupuesto asignado a estos seis rubros creció 2.4 veces de 2006 a 2012, lo cual equivale a una TMCA de 15.16%. Análogamente, como participación en el PEF y en el PIB, estos seis rubros de seguridad aumentaron en 36% y 60% respectivamente²³⁸.

La actual administración de Peña Nieto ha dado continuidad a esta tendencia en el reforzamiento del gasto en seguridad, pero fortaleciendo a las instancias federales y debilitando a las locales. En 2015 se

²³⁸ REYES, G., HERNÁNDEZ, P. y MOSLARES, C. 2015. “Gastos en seguridad y homicidios: los costos de la guerra contra el crimen organizado (2006-2012)”, en *Revista Mexicana de Opinión Pública*, vol.18, núm. 1, pp. 92-111. En: <http://www.elsevier.es/es-revista-revista-mexicana-opinion-publica-109-articulo-gastos-seguridad-homicidios-los-costos-S1870730015713621>.

gastaron alrededor de 149 mil millones de pesos para la seguridad del país. Esto representa 1.6 veces de lo que se gasta el desarrollo social y 1.2 veces de lo que se gasta en salud.

D.a) La estructura presupuestal para seguridad pública.

El presupuesto federal para seguridad pública tiene dos componentes:

- El primero es el que ejerce el Gobierno Federal a través de cuatro Ramos Administrativos: Procuraduría General de la República (PGR), Secretaría de Marina (SM), Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) y Secretaría de Seguridad Pública (SSP). Para efectos del presente análisis sólo tomaremos el asignado a esta última Secretaría²³⁹.
- El segundo corresponde a los recursos que el Gobierno Federal asigna de manera etiquetada a las entidades federativas, a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y de LA Ciudad de México (FASP), perteneciente al Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, para apoyar las tareas que dichos niveles de gobierno realizan en materia de seguridad pública.

Asimismo, a partir de 2008 existe un subsidio que transfiere directamente la SSP a los Municipios con el mayor Índice de Criminalidad Compuesto, para utilizarse en la profesionalización de los elementos policiales, equipamiento básico y plataformas tecnológicas para bases de datos. La cobertura ha sido de 150 municipios en 2008; 206 en 2009 y 2010, respectivamente; 220 municipios en 2011; 239 en 2012, y 251 en 2013, 268 en 2014, 280 en 2015, y 300 para 2016, y son los que concentran en promedio el 64% de la población nacional²⁴⁰.

D.b) El gasto para las policías federales y locales.

En primer lugar, analizaremos sólo el gasto referente a la seguridad pública (sin considerar ejército y marina) y su distribución dentro del Programa de Seguridad Pública para el financiamiento de los cuerpos policíacos. Puede apreciarse en la siguiente tabla un repunte en la asignación de los recursos para el ámbito federal, y un “mantenimiento” en las asignaciones estatales, tal y como podemos comprobar en la siguiente tabla, elaborada con base en los reportes de gasto presentados anualmente en la Cuenta Pública del periodo analizado:

EJECUTOR	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Crecimiento 2000-2015 %
Ramo 36. SSP/SEGOB																
Ramo 33. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)	5,115.4	6,389.0	6,259.6	6,397.6	6,976.9	8,676.0	17,629.6	21,140.3	33,557.2	32,437.8	35,519.1	40,536.5	41,217.2	45,285.24	48,567.41	849.4
Subsidio para la Seguridad en los Municipios																
TOTAL	13,483.4	11,502.6	10,719.9	11,360.7	11,302.2	15,616.7	24,857.0	30,386.8	49,060.1	47,827.6	50,484.2	47,364.5	53,308.7	57,939.6	61,677.9	395.4

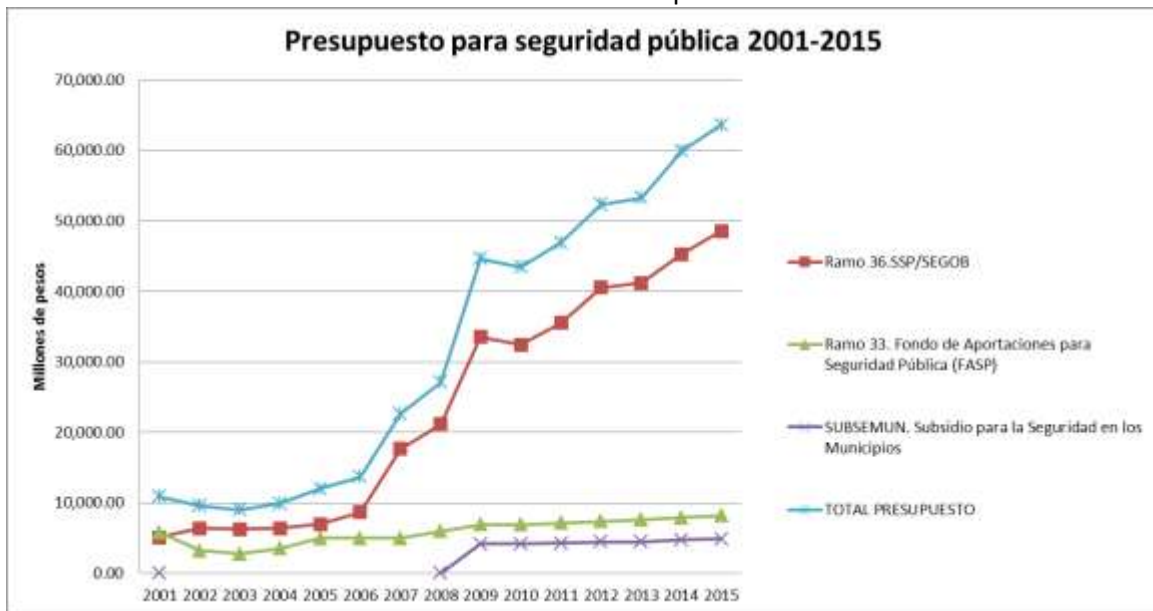
ACUERDO por el que se da a conocer la lista de municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal elegibles para el otorgamiento del subsidio a que se refiere el artículo 8 del Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales señalados.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 y el Presupuesto de Seguridad Pública 2008. CEFP/029/2008. De 2009 a 2015 se consultó la Cuenta de la Hacienda Pública de la Federación para cada año respectivo, en: www.shcp.gob.mx.

El monto de los recursos asignados al Programa de Seguridad Pública se ha incrementado sustancialmente en los últimos quince años al pasar de 13 mil 483.4 millones de pesos (mdp) en 2001 a 61 mil 308.73 mdp en el ejercicio de 2015; por lo que prácticamente creció más de cuatro veces. En contraste, los recursos para los estados vía el Ramo 33 sólo se han incrementado en el mismo periodo en un 41% en términos nominales, pero si se considera que la inflación acumulada en el mismo periodo ha sido de 72%, los recursos del FASP han disminuido en términos reales.

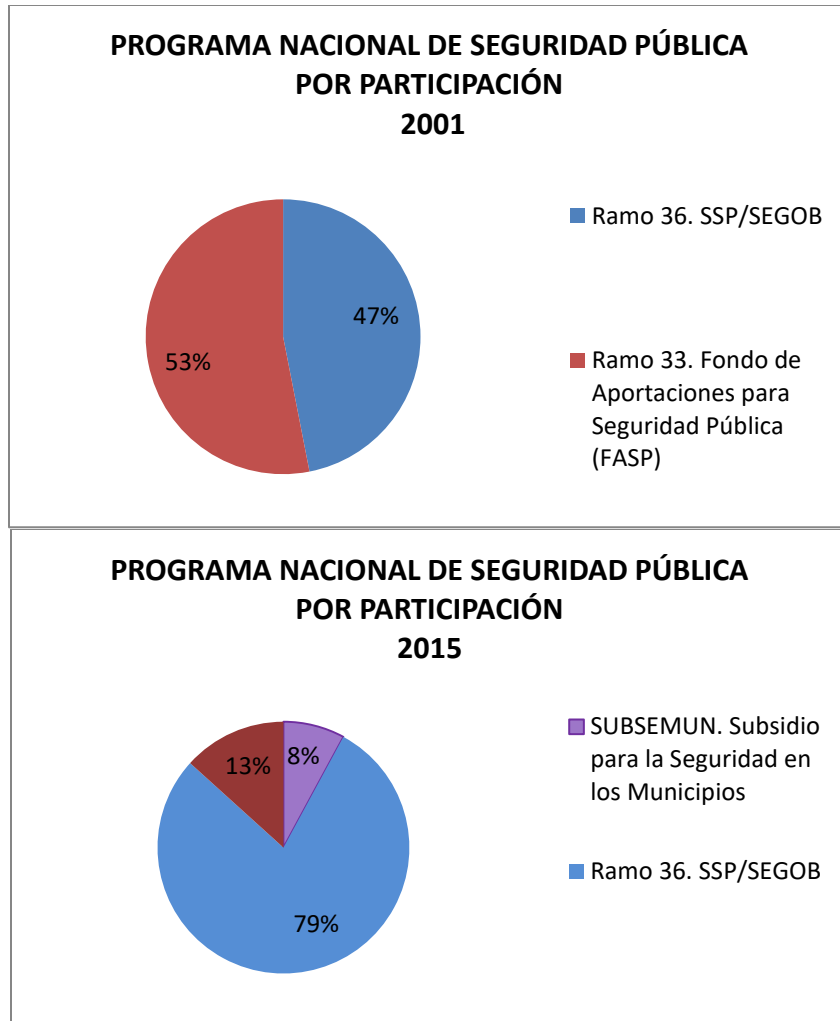
En el caso del Ramo 33 y del SUBSEMUN, si bien parece tener aumentos nominales, por efectos de la inflación, en términos reales fueron disminuyendo la tasa real de crecimiento media anual de dichos recursos en los últimos años ha sido negativa en 4 puntos porcentuales.

En la gráfica siguiente se puede apreciar que el crecimiento de gasto entre las tres instancias de gobierno que cuentan con “policías” en los términos establecidos en el artículo 21 constitucional, se ha concentrado fundamentalmente en el fortalecimiento de la policía federal:



Por lo tanto, la participación porcentual en el Programa Nacional de Seguridad Pública demuestra cómo el gobierno federal ha ido menguando las capacidades y decisiones de las instancias locales, mediante la utilización de los presupuestos.

Mientras que en 2001 el presupuesto asignado a los estados representaba conjuntamente el 53%, a la entonces Secretaría de Seguridad Pública se le asignaba el 47% de los recursos del Programa. En cambio, y aún con la incorporación del SUBSEMUN y su adjudicación de recursos a partir de 2008, hacia 2015 el gasto asignado a los estados es apenas del 13%, más un 8% para los municipios elegibles, lo que suma para las policías locales un porcentaje del 21% de recursos, mientras que la policía federal recibe el 79%, como se muestra en el siguiente gráfico:



Así pues, pese a las afirmaciones de que se han dado acciones de coordinación con los estados en materia de seguridad pública, la realidad es que la instancia federal ha ido absorbiendo esta función, en detrimento de los estados y municipios.

D.c) El gasto militar y el gasto en seguridad pública

A la par que el análisis del incremento del gasto en seguridad pública, es de vital importancia verificar que el gasto militar, fundamentalmente considerado en la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR) han tenido un incremento aún más significativo que el de Seguridad Pública.

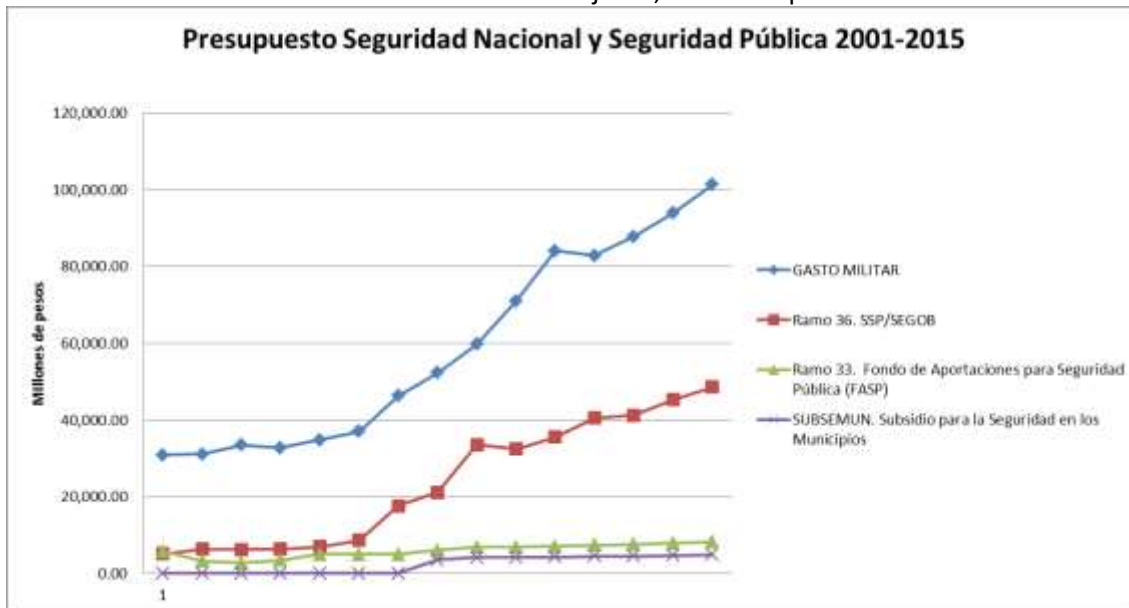
De la misma manera a lo analizado anteriormente, fue a partir de 2008 con la supuesta declaración de la guerra al narco, que estas asignaciones presupuestales se pueden verificar en su vertiginoso ascenso, hasta el último año reportado en la Cuenta Pública en 2015, como se observa en el cuadro siguiente:

PRESUPUESTO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA y MILITAR 2001-2015																Crecimiento 2000-2015
EJECUTOR	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	%
SEMAR	8,852.4	8,486.4	9,201.4	8,844.4	9,528.8	9,998.3	12,166.4	15,155.2	16,059.30	18,415.70	20,052.50	21,407.20	23,937.20	27,052.42	27,025.52	205.3
SEDENA	22,031.0	22,596.6	24,203.4	23,846.3	25,271.0	26,987.7	34,157.4	37,122.4	43,623.30	52,596.90	63,978.90	61,363.80	63,846.70	66,778.98	71,273.65	223.5
GASTO MILITAR	30,883.40	31,083.00	33,404.80	32,690.70	34,799.80	36,986.00	46,323.80	52,277.60	59,682.60	71,012.60	84,031.40	82,771.00	87,783.90	93,831.40	100,314.17	224.8
Ramo 36.																
SSP/SEGOB	5,115.40	6,389.00	6,259.60	6,397.60	6,976.90	8,676.00	17,629.60	21,140.30	33,557.20	32,437.80	35,519.10	40,536.52	41,217.17	45,285.24	48,567.41	849.4
Ramo 33. Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública (FASP)	5,786.40	3,210.00	2,733.00	3,500.00	5,000.00	5,000.00	5,000.00	6,000.00	6,916.80	6,916.80	7,124.20	7,373.65	7,631.76	7,921.64	8,191.00	41.6
SUBSEMUN. Subsidio para la Seguridad en los Municipios	-	-	-	-	-	-	-	3,589.40	4,137.90	4,137.90	4,303.30	4,453.90	4,459.80	4,733.02	4,869.48	17.7

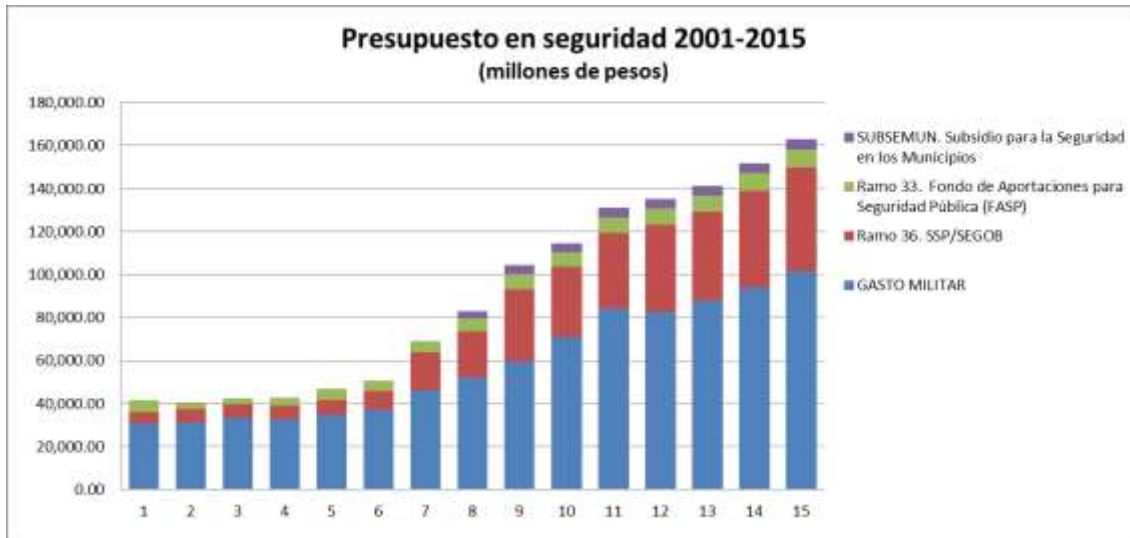
Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública de la Federación para cada año respectivo, en: www.shcp.gob.mx.

Esta reestructura presupuestal a lo largo de los años, lo que demuestra en un crecimiento agigantado del presupuesto de Seguridad Pública Federal en 849%, la Defensa Nacional en 295% y de la Secretaría de Marina en casi 50%.

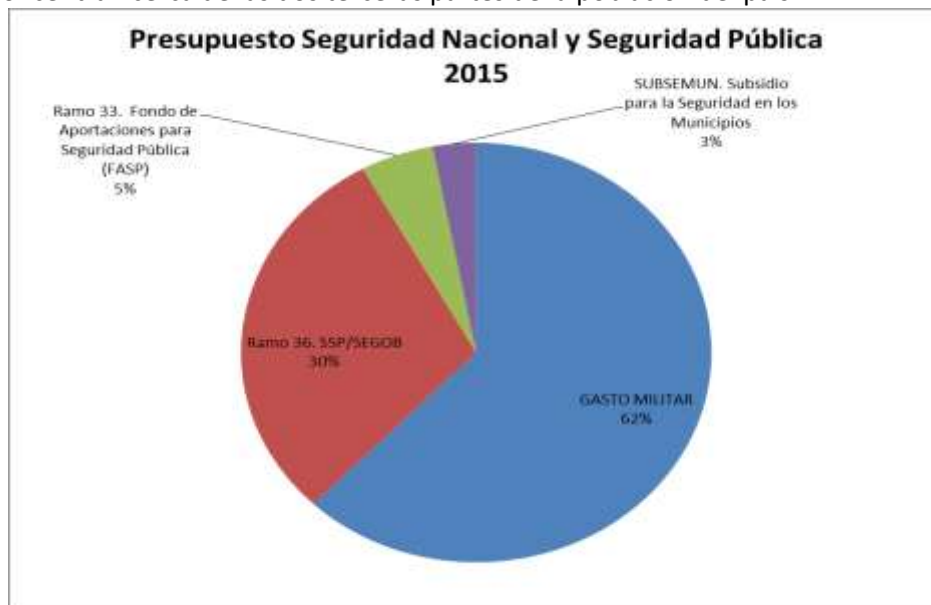
Así pues, lo que conjuntamente podemos llamar gasto militar, ha pasado de 30 mil millones de pesos en 2001 a 100 mil millones de pesos, incrementándose en cerca del 225%. Pareciera que es un crecimiento “razonable” y no tan pronunciado como el de seguridad pública, ya analizado anteriormente, pero de manera gráfica, se puede identificar este crecimiento pronunciado del gasto público federal, en detrimento de las instancias locales de manera conjunta, como se aprecia a continuación:



Incluso, la proporción de presupuestos entre las tareas militares y de seguridad pública se aprecian en la siguiente gráfica:



En términos proporcionales, puede identificarse que en 2015 el gasto militar significa el 62% en la seguridad nacional, y el gasto en seguridad pública federal es de 30%, quedando sólo en las 32 entidades federativas una proporción del 5% del presupuesto y 3% en los cerca de 200 municipios elegibles para el SUBSEMUN, que en conjunto concentran cerca de las dos terceras partes de la población del país.



D.d) El gasto militar y de seguridad pública en contraste con el gasto social

En los últimos 15 años el gasto en seguridad, incluido el gasto militar y en los programas de seguridad pública, se ha incrementado en poco más de 225 % y 850%, respectivamente, el gasto social (considerando salud y educación) lo ha hecho en poco menos del 300%, pero en el caso específico del gasto educativo el crecimiento ha sido de 245%.

Esta priorización de la seguridad sobre la educación queda de manifiesto en que, en 2002 se gastaron 41 mil mdp en seguridad, pasando a 2015 a 161 mil mdp; en tanto, en educación se gastaron en 2002 94 mil

mdp y para 2015 fueron 325 mil mdp. Esto significa que en 2002 el gasto militar y de seguridad representó el 37% de lo que se gastó en educación, en 2015 representó el 50%.

En 2015 el gasto militar ejercido fue de 100 mil millones de pesos, en tanto que para seguridad pública fue de 61.6 miles de millones de pesos. Esto es, se gastaron 161 mil millones de pesos para la seguridad del país. Esto representa 1.6 veces de lo que se gasta el desarrollo social y 1.2 veces de lo que se gasta en salud.

En específico, el gasto en seguridad alcanzaría a pagar casi 28 veces el Programas de Apoyo Alimentario; 2.5 veces el Programas de Pensión para Adultos Mayores; 56 veces el Programa de Seguro Médico Siglo XXI; 2 veces el Seguro Popular; y 10 veces el Programa Nacional de Becas y el Programa de Escuelas de Tiempo Completo.

D.e) La conformación del ejército, las policías federales y locales

La estrategia de gasto militar y de seguridad pública van de la mano con el incremento significativo del número de policías y militares, que han ido en franco ascenso en el periodo analizado.

Asimismo, el análisis realizado en cuanto a la distribución entre estados y municipios, pese al incremento total del número de policías, ligado al incremento del presupuesto en este ramo, hay una deficiente distribución homogénea por estado, considerando su relación por número de habitantes.

D.f) La estructura de los cuerpos de seguridad nacional y de seguridad pública federal

La SSP fue creada con Fox en 2001 con una base de 16 mil efectivos de policías federales. Esta cifra de efectivos policiacos se mantuvo en un rango cercano durante su sexenio. Fue Calderón, al “declararle la guerra” al narco quien aumentó significativamente entre 2007 y 2008 el número de policías, triplicó la fuerza policial federal para tener en 2008 a casi 40 mil elementos. Esta estrategia, que se vuelve a incrementar con Peña Nieto en 2015 a casi 56 mil policías, y que a la fecha se ha mantenido en ese rango.

Conforme al Informe de Gobierno 2016, mismo que ha tomado como base los censos en la sección “Gobierno”, específicamente en el caso de Seguridad Pública, en consonancia a lo observado en los temas presupuestales, se ha notado un considerable incremento en el periodo 2001 a 2016 en el reclutamiento y mantenimiento de los cuerpos de seguridad nacional, seguridad pública y de procuración de justicia.

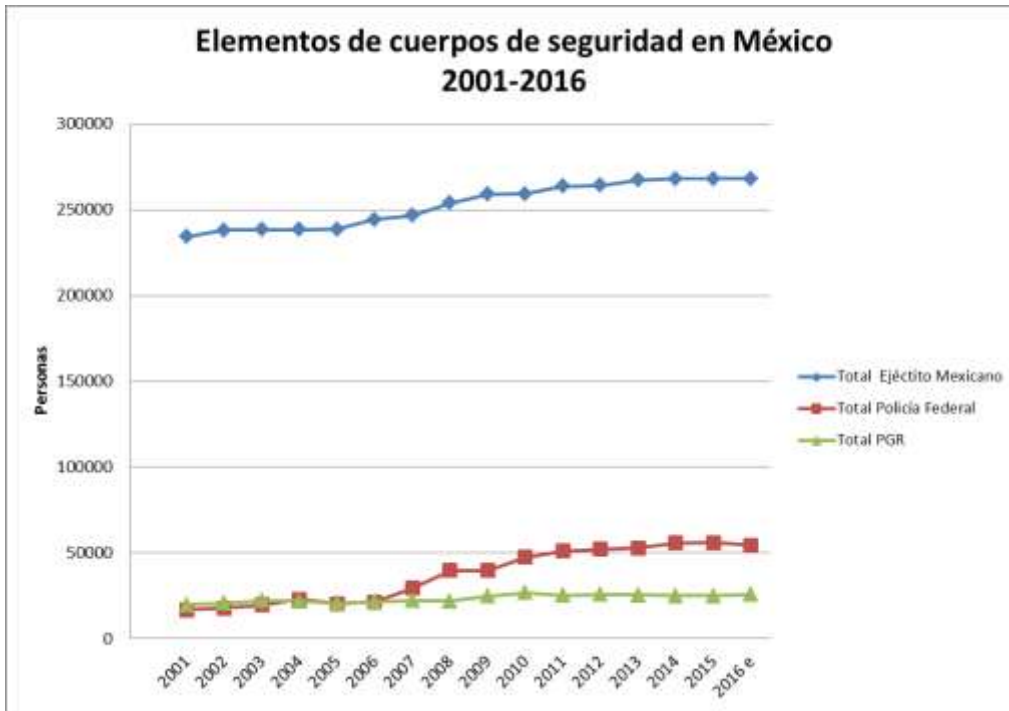
Elementos cuerpos de seguridad 2001-2016				
Año	Total Ejército Mexicano	Total Policía Federal	Total PGR	TOTAL
2001	234,308	16,810	19,813	36,623
2002	238,169	17,785	20,600	38,385
2003	238,447	19,717	22,112	41,829
2004	238,459	22,900	21,838	44,738
2005	238,787	20,330	20,697	41,027
2006	244,238	21,492	21,755	43,247
2007	246,742	29,351	22,268	51,619
2008	254,035	39,830	21,982	61,812
2009	258,992	39,840	24,725	64,565
2010	259,237	47,470	26,898	74,368
2011	263,713	51,082	25,383	76,465
2012	264,182	52,035	25,767	77,802
2013	267,230	52,941	25,596	78,537
2014	268,044	55,756	25,026	80,782
2015	268,160	55,855	25,075	80,930
2016 e	268,218	54,503	25,715	80,218

Fuente: Cuarto Informe de Gobierno 2015-2016. Anexo Estadístico.

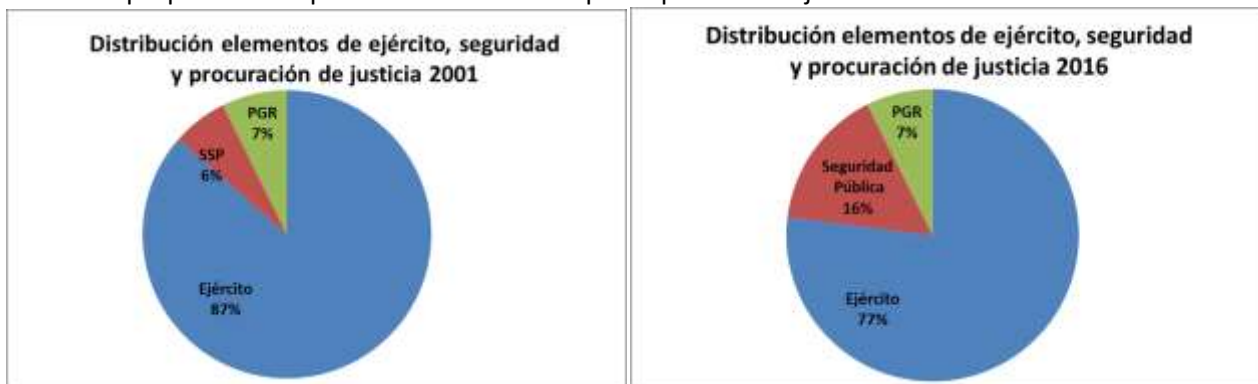
La seguridad nacional: En el 2001 el ejército mexicano (considerando efectivos de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina), sumaban un total de 234,308. Esta cifra se incrementó hacia el 2016 a 268,218 efectivos, lo que representa un aumento de 14.4% en el periodo, casi 34 mil reclutados en los últimos 15 años.

- **La procuración de justicia:** En el mismo periodo de análisis, hubo un incremento de 26.3% en la plantilla de personal ministerial, pasando de 19,813 en 2001 a 25,715 para 2016.
- **La seguridad pública:** Esta parte de la estructura federal es la que tuvo un incremento significativo, a la par de lo que fueron sus asignaciones presupuestales, creciendo en 232% de 2001 a 2016, ya que en el primer año los policías federales eran 16,810, y hacia el año pasado sumaron 54,503 elementos.

Estas cifras nos demuestran la tendencia al alza en el reclutamiento de personal militar, pero de manera significativa en el caso de los policías federales, como se muestragráfico:



Haciendo un análisis de la participación porcentual de las distintas corporaciones federales en materia de seguridad, se puede advertir un enfoque policiaco, ya que mientras en 2001 sólo representaba el 6% de los elementos, en 2016 los policías representan el 16% de los miembros de los cuerpos de seguridad, misma proporción en que se ve disminuida la participación del ejército.



D.g) La distribución de los elementos de seguridad pública federal, estatal y municipal

Con base en la información generada por el INEGI, se puede identificar una distribución muy desigual del número de policías que hay en cada ámbito de gobierno federal, estatal y municipal, considerando el universo y jurisdicción que deben atender, e incluso entre las entidades federativas hay discrepancias entre el número de policías por habitante.

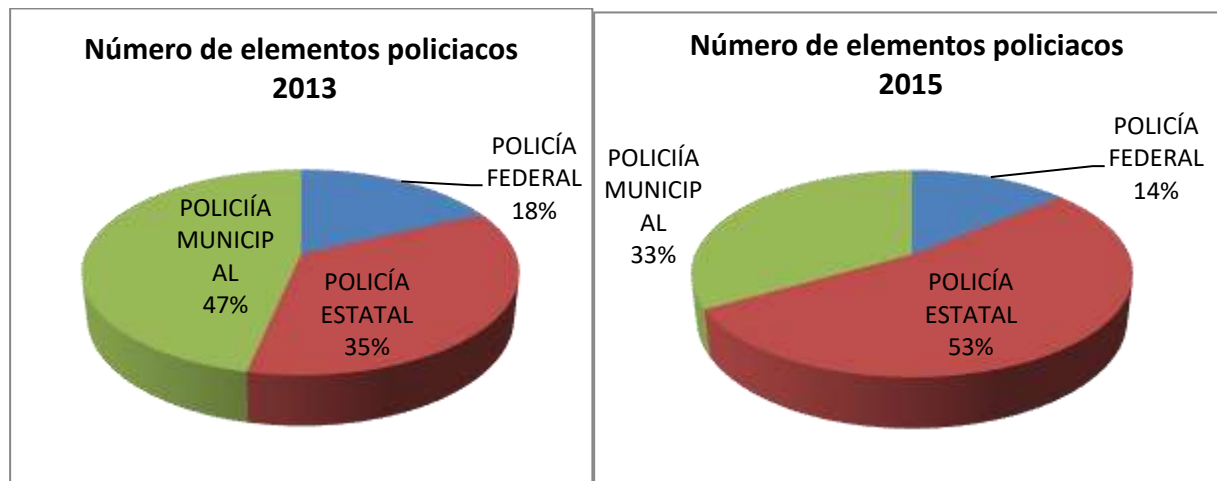
NÚMERO DE POLICÍAS FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES 2013 Y 2015

	2013				2015			
	POLICÍA FEDERAL	POLICÍA ESTATAL	POLICÍA MUNICIPAL	SUMA ESTATAL Y MUNICIPAL	POLICÍA FEDERAL	POLICÍA ESTATAL	POLICÍA MUNICIPAL	SUMA ESTATAL Y MUNICIPAL
TOTAL	52,941	104,157	137,416	241,573	55,855	213,048	134,423	347,471
Aguascalientes		407	1,195	1,602		445	1,631	2,076
Baja California		657	4,706	5,363		645	5,295	5,940
Baja California Sur		233	1,376	1,609		497	1,505	2,002
Campeche		1,519	546	2,065		1,995	406	2,401
Coahuila de Zaragoza		652	2,256	2,908		2,104	2,713	4,817
Colima		731	1,022	1,753		757	843	1,600
Chiapas		3,272	7,015	10,287		6,476	6,637	13,113
Chihuahua		876	3,817	4,693		1,956	5,564	7,520
Distrito Federal		39,158		39,158		89,245	-	89,245
Durango		466	1,560	2,026		856	1,160	2,016
Guanajuato		1,270	6,802	8,072		1,298	6,650	7,948
Guerrero		2,324	5,947	8,271		3,520	4,424	7,944
Hidalgo		442	3,270	3,712		3,584	2,893	6,477
Jalisco		342	12,587	12,929		5,868	11,148	17,016
México		15,483	17,743	33,226		19,236	18,939	38,175
Michoacán de Ocampo		1,342	5,917	7,259		6,981	4,836	11,817
Morelos		651	2,494	3,145		2,309	2,908	5,217
Nayarit		789	1,664	2,453		1,421	1,511	2,932
Nuevo León		3,797	4,033	7,830		5,877	5,484	11,361
Oaxaca		3,197	10,166	13,363		8,027	12,505	20,532
Puebla		3,340	5,928	9,268		6,042	5,911	11,953
Querétaro		722	2,566	3,288		868	2,682	3,550
Quintana Roo		1,063	3,482	4,545		1,690	2,971	4,661
San Luis Potosí		2,968	2,688	5,656		3,320	1,655	4,975
Sinaloa		592	4,399	4,991		729	4,192	4,921
Sonora		905	5,000	5,905		891	4,294	5,185
Tabasco		3,507	4,137	7,644		7,231	3,877	11,108
Tamaulipas		1,171	2,255	3,426		2,817	0	2,817
Tlaxcala		989	1,814	2,803		1,258	1,726	2,984
Veracruz de Ignacio de la Llave		8,479	5,933	14,412		20,420	5,388	25,808
Yucatán		2,130	3,409	5,539		3,514	3,310	6,824
Zacatecas		684	2,139	2,823		1,171	1,365	2,536

*FUENTE: INEGI. Cuarto Informe de Gobierno 2015-2016. Anexo Estadístico
Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2012. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013 y 2015;
Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013 y 2015*

Es así que para 2,547 municipios en 2013 había un total de 137,416 policías, y para 2015 la cifra disminuyó en 2.2% para quedar en 134,423 policías municipales. En cambio, para las 32 entidades federativas en 2013 había un total de 104,157 policías, y para 2015 la cifra se duplicó a 213,048 policías estatales. Por su parte, el gobierno federal tiene en su nómina a poco más de 52 mil efectivos y 55,855 para los años señalados, respectivamente.

Lo anterior significa que solamente en dos años los cuerpos de policía municipal han disminuido proporcionalmente de manera significativa, ya que en 2013 eran el 47% de las fuerzas policiales, pero en 2015 ya sólo es el 33%. En contraste, estas policías se han desplazado hacia el ámbito estatal, pasando del 35% al 53% en el mismo periodo, invirtiéndose la relación que existió dos años antes entre policías estatales/municipales. Los elementos policíacos federales mantienen la relación proporcional en estos dos años. Gráficamente esta distribución se muestra de la siguiente manera.



Otra de las aristas de análisis es que la conformación de las policías estatales es muy heterogénea, y su distribución per cápita en cada entidad federativa es muy diversa. Mientras que la Ciudad de México, cuenta con 4.88 policías por cada mil habitantes; Morelos, 4.98; y Quintana Roo, 4.24, los estados que han tenido mayores índices de letalidad (analizado en páginas anteriores) como Tamaulipas, Veracruz y Coahuila, tienen un número de policías por cada mil habitantes de 0.89, 1.04 y 1.11, respectivamente²⁴¹.

Otra arista de análisis es el hecho de que hay una mala distribución de policías a nivel nacional, y una disparidad en los sueldos. Mientras que, según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en 2015 un policía estatal en Chiapas gana \$5,351 pesos, en Sinaloa gana \$14,501. En cambio, la policía municipal llega a recibir sueldos entre 2 y 3 mil pesos mensuales (municipios no apoyados con fondos de SUBSEMUN) y un máximo entre 9 y 10 mil pesos (para municipios apoyados con SUBSEMUN)²⁴².

D.h) El destino del gasto en armamento

Como se analizó anteriormente, en los últimos 16 años hemos casi cuadruplicado el número de policías, pero el presupuesto ha incrementado en 850%, es decir, más de 8 veces, pasando de 5 mil millones de pesos a más de 48 mil millones de pesos en el último año. En contraste, el gasto militar en este periodo

²⁴¹<http://123probando.com.mx/causaencomun/wp-content/uploads/2015/11/Tasas-de-polic%C3%ADa-por-habitantes-en-M%C3%A9xico-mayo-2015.pdf> y <https://es.scribd.com/doc/272754999/Presentacion-Radiografia-policia-27072015>.

²⁴²http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/transparencia/Resultados_diagnostico_sueldos_prestaciones%20Policiales_SESNSP.pdf.

se incrementó 225%, y el total de efectivos sólo ha incrementado en 15%, pasando de 234 mil efectivos en 2000 a 268 mil en 2016.

Entonces, es indispensable profundizar los rubros de gasto que no tienen que ver con la contratación de personal policiaco o militar, y es que fundamentalmente el gasto se ha ido en armamento.

Independientemente de los recursos en armas y adiestramiento que México recibe de Estados Unidos en el contexto de la Iniciativa Mérida, esta aceptación sumisa de la guerra contra el narco y la delincuencia organizada, ha obligado a las autoridades de nuestro país a erogar fuertes proporciones del presupuesto en la compra de armamento.

“En el contexto mexicano de agudización de la crisis económica, marcada por la continua devaluación del peso y el anuncio de inminentes recortes al gasto público, y sin que se esté librando oficialmente una guerra armada contra el narcotráfico, el gobierno de Enrique Peña Nieto le compró a Estados Unidos equipo militar por más de mil 300 millones de dólares en menos de un año”²⁴³.

Este monto es significativo, ya que triplica el gasto de lo que, en el contexto de la Iniciativa Mérida, Estados Unidos le ha proporcionado a México en equipo y tecnología desde 2007 a 2015²⁴⁴, en el contexto de “cooperación contra el narcotráfico y el crimen organizado”.

“El año pasado (2014) marcó un hito histórico²⁴⁵ en nuestra relación bilateral en materia de seguridad con México”, dijo el almirante William E. Gortney, jefe del Comando Norte (Northcom), al presentar su

²⁴³<http://www.proceso.com.mx/399699/armamentismo-en-tiempos-de-pena-nieto>.

²⁴⁴ La Iniciativa Mérida se ha basado en 4 pilares:

a) Afectar la capacidad operativa del crimen organizado: bajo este pilar, es que se han transferido a la SEMAR 4 aviones CASA, valuados en 50 millones de dólares cada uno, para patrullar las aguas territoriales, entre otros, así como una aeronave de vigilancia Dornier 32, valuada en 21 millones de USD, fue entregada a la Policía Federal; se ha establecido un sistema fronterizo de telecomunicaciones seguro entre 10 ciudades “hermanas” de Estados Unidos y México valuado en 13 millones de dólares, para solicitar e intercambiar información referente a investigaciones criminales activas. Por otra parte, a través de un proyecto de 17 millones de dólares, se han establecido 10 puntos de inspección secundaria en puertos internacionales de entrada para aquellos individuos que requieren investigación adicional.

b) Institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de Derecho: Se han asignado más de 247 millones de dólares para apoyar a México en la transición hacia el nuevo sistema de justicia penal.

c) Crear la estructura fronteriza del siglo 21: bajo este pilar se han entregado 300 perros entrenados en la detección de narcóticos y armas. Se han dotado 112 millones de dólares en tecnología de inspección “no intrusiva” en el tránsito de bienes ilícitos.

d) Construir comunidades fuertes y resilientes: en este pilar se señala que se ha contribuido con 2.5 millones de dólares para implementar nuevos tribunales en México, especializadas en juicios en materia de drogas, específicamente en el Estado de México, Chihuahua, Nuevo León, Morelos y Durango.

<https://mx.usembassy.gov/es/nuestra-relacion/temas-bilaterales/iniciativa-merida/>

y

<http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/july15/MeridaInitiativeOverview-jul15-sp.pdf>

y

<http://www.state.gov/j/inl/merida/>

²⁴⁵ El “hito histórico” al que hacía referencia Gortney son las adquisiciones por mil 346 millones de dólares que hizo el gobierno de Peña Nieto al Pentágono en equipo, tecnología, refacciones y adiestramiento militar por medio de tres operaciones realizadas entre el 21 de abril de 2014 y el 17 del mismo mes. Esto, sin contar los 15 helicópteros comprados a la empresa texana Textron 10 días antes de la comparecencia ante el Senado del jefe del Northcom. Según el comunicado 14-10 de la Agencia de Defensa para la Cooperación en Seguridad (DSCA), dependiente del

informe anual ante el Comité de las Fuerzas Armadas de la Cámara de Senadores del Congreso estadounidense: “México dio un paso sin precedente al acercarse al Departamento de Defensa para adquirir equipo militar de Estados Unidos por medio del Programa de Ventas Militares. Un paquete de helicópteros UH-60 y vehículos terrestres de movilidad para propósitos múltiples (VTMPM) con un valor total de más de mil millones de dólares, lo que representó un aumento de 100 millones de dólares en compras realizadas en años anteriores. La propuesta de esta venta contribuirá a los objetivos de política exterior y seguridad nacional de Estados Unidos al ayudar a mejorar la seguridad de un socio estratégico, considerando que México ha sido un socio fuerte en el combate al crimen organizado y a las organizaciones del narcotráfico”²⁴⁶.

De hecho, algunos analistas le han llamado “fiebre armamentista” la que está viviendo el gobierno de Peña Nieto, y que estas compras incluso podrían rebasar los dos mil millones de dólares.²⁴⁷ Según un reportaje del Washington Post, el presidente de México Enrique Peña Nieto ha sumido al país en una fiebre armamentística, gastando miles de millones de dólares en armas estadounidenses. En dos años y medio de presidencia, México ha comprado a Estados Unidos municiones, helicópteros y vehículos militares por un valor total de 3,500 millones de dólares. El gasto militar empezó a crecer durante la presidencia de Felipe Calderón, aunque es Peña Nieto quien empezó a comprar armas de Estados Unidos tales como 30 millones de balas y proyectiles, más de 20 helicópteros UH-60 Black Hawk y 2.200 vehículos militares multipropósito Humvee; un volumen cien veces mayor que en años anteriores.²⁴⁸

Las operaciones de compra de armamento “han llevado a un rápido incremento en los gastos de defensa de México en la mayor parte de la década pasada. Desde 2006, el gasto se ha triplicado, de 2.6 mil millones dólares a siete mil 900 millones este año, a lo que le han llamado la “fiebre de compras” – como la calificó el Almirante William E. Gortney, del Comando Norte (Northcom), cuartel militar estadounidense que se ocupa de México, al testificar ante el Congreso de su país— es un signo de la intensidad de la guerra contra los cárteles de la droga”²⁴⁹.

Conforme a una investigación minuciosa de estas compras²⁵⁰, a las que se le México ha estado en una fiebre de compra de equipos militares estadounidenses, especialmente helicópteros y vehículos blindados, con compras por más de mil millones de dólares en los últimos 12 meses (2014-2015), se demuestra que es un cliente dependiente. En una relatoría de estas compras se puede evidenciar dicha aseveración:

- a) En mayo de 2014, Washington aprobó una venta²⁵¹ de más de 3.000 Humvees para el ejército mexicano, con un costo de \$556 millones, para expandir "la arquitectura del ejército existente para combatir las organizaciones de narcotráfico" y mejorar "la interoperabilidad entre México y los Estados Unidos". Un informe posterior dijo que en diciembre el Pentágono aprobó la venta de 2.200 de los vehículos Humvee, por sólo \$245 millones.

Departamento de Defensa estadounidense y fechado el 21 de abril de 2014, se aprobó la venta a México de 18 helicópteros UH-60M Black Hawk por alrededor de 680 millones de dólares.

²⁴⁶ <http://www.proceso.com.mx/399699/armamentismo-en-tiempos-de-pena-nieto>.

²⁴⁷ <http://www.sinembargo.mx/15-06-2015/1381070>.

²⁴⁸ https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/06/15/whats-behind-mexicos-military-buying-binge/?utm_term=.3093aa8db71b.

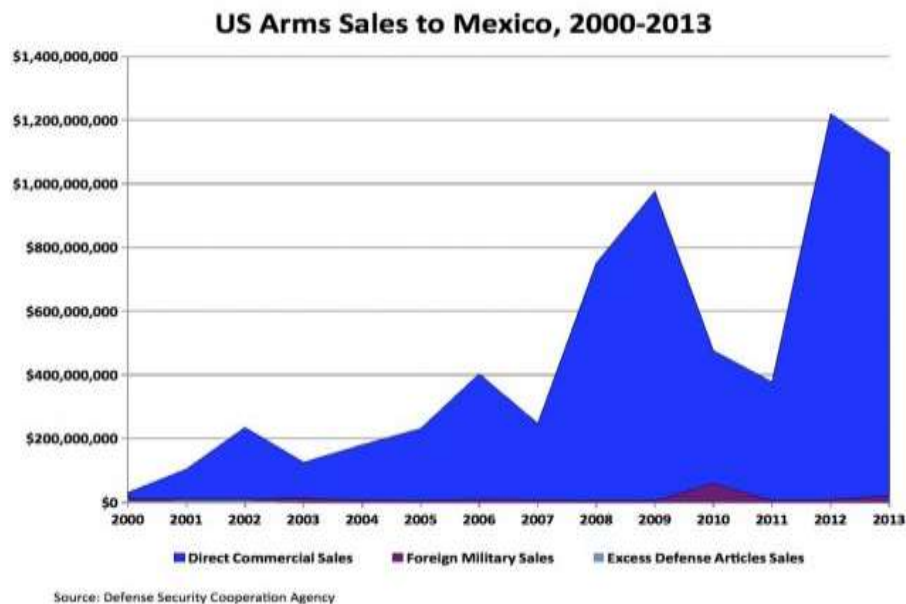
²⁴⁹ <http://www.proceso.com.mx/407685/compras-de-pena-en-armas-superan-los-mil-mdd-the-washington-post> y <http://www.sinembargo.mx/15-06-2015/1381070>.

²⁵⁰ <https://nacla.org/news/2015/03/23/mexican-military%27s-buying-binge-0>

²⁵¹ <http://www.dsca.mil/major-arms-sales/mexico-m1152-high-mobility-multi-purpose-wheeled-vehicles-hmmwvs>

- b) En enero de 2015, el Pentágono dijo que la Marina Mexicana, también, está comprando Blackhawks²⁵² - cinco de ellos, por 56 millones de dólares. En septiembre pasado, la Marina también anunció la compra de cuatro aviones King Air 350ER, para ser utilizados para "vigilancia marítima de instalaciones estratégicas, transporte ligero y evacuación médica". Los aviones son construidos por Beechcraft Corporation, una subsidiaria de Textron Aviation, que vendió otros cuatro aviones a la Armada Mexicana en 2013.
- c) El 17 de marzo de 2015, el Departamento de Estado aprobó la venta de tres helicópteros Blackhawk a los militares mexicanos por 110 millones de dólares, para apoyar a las tropas mexicanas involucradas en operaciones antidroga²⁵³. Esto adicionalmente al acuerdo de abril de 2014 autorizando la venta a México de 18 Blackhawks por 680 millones de dólares²⁵⁴. Los helicópteros son producidos por Sikorsky, con sede en Connecticut (también proveedor de Colombia y otros países), y General Electric. Los acuerdos incluyen capacitación y la construcción de una instalación. Según los informes, Estados Unidos suministrará seis ametralladoras M134 de 7.62mm²⁵⁵ para los helicópteros, que dispararán hasta 6.000 rondas por minuto.

Hasta 2014, las ventas de armas a México eran principalmente ventas comerciales, y se mantenían en un rango menor a los mil millones de dólares. Pero a partir de la administración de Peña Nieto, y conforme a los datos anteriormente proporcionados, en los últimos tres años y mediante los acuerdos a través del programa de Ventas Militares Extranjeras del Pentágono, los gastos militares del gobierno mexicano se dispararon a más de mil millones de dólares.



Fuente: https://nacla.org/sites/default/files/styles/650px_wide/public/Mexico%20Arms%20Sales%20by%20Program.jpg?itok=U6TTkp8T

²⁵² <http://www.infodefensa.com/latam/2015/01/08/noticia-armada-mexico-adquirira-cinco-nuevos-helicopteros-sikorsky-uh60m.html>

²⁵³ <http://www.dsca.mil/major-arms-sales/mexico-uh-60m-black-hawk-helicopters-1>

²⁵⁴ <http://www.dsca.mil/major-arms-sales/mexico-uh-60m-black-hawk-helicopters>

²⁵⁵ <http://www.naval-technology.com/news/newsmexico-requests-uh-60m-black-hawk-helicopters-sale-from-us-4536096>

En total, estos acuerdos representan a menos \$ 1.15 mil millones en ventas de armas al ejército o policía mexicano en el último año, facilitadas por el Pentágono a través del programa de Ventas Militares Extranjeras, que frecuentemente tienen un descuento y no están sujetas a restricciones de derechos humanos, como la Ley Leahy²⁵⁶

Lo más significativo de este hecho, es que confirma lo que instancias internacionales han identificado respecto del gasto militar y en armamento que México ha realizado de manera ascendente en los últimos 15 años. En 2012 el Instituto Internacional de Estudios para la Paz (SIPRI, por sus siglas en inglés), con sede en Suecia, publicó el reporte Tendencias en el gasto militar mundial, donde mencionó a México —aún en el sexenio de Calderón— como una de las naciones que más gastaba en defensa.

Según el informe, en 2003 México gastó en equipo militar 3 mil 941 millones de dólares. Un año después desembolsó 3 mil 797; 4 mil 81, en 2005; 4 mil 440, en 2006; 5 mil 13, en 2007; en 2008 subió a 5 mil 19; a 5 mil 689, el año siguiente; 6 mil 203, en 2010; 6 mil 472, en 2011, y en 2012, 7 mil 103 millones de dólares. Pese a que México no es un país que participe en un conflicto armado (sino sólo en uno contra sí mismo, con el pretexto de la guerra contra el narcotráfico), el Instituto Internacional de Estudios para la Paz presenta cifras que demuestran que el nuestro ha sido uno de los países que ha en los últimos 15 años ha incrementado su gasto militar en términos constantes. Mientras que en 2000 gastaba 2,481 millones de dólares, para 2015 gastó 8,976 millones, lo que implica haber casi cuatriplicado su gasto en términos reales²⁵⁷.

Este gasto lo ubica en el lugar 25 a nivel mundial entre los países que más gasto militar erogaron, a pesar de no tener un conflicto bélico o una política de defensa tradicional, superado por países como Estados Unidos (1), China (2), Rusia (3), Arabia Saudita (4), Francia (5), Gran Bretaña (6), Japón (7), Alemania (8), India (9) y Corea del Sur (10).

En un estudio más reciente, el SIPRI señaló que las importaciones de armas mexicanas aumentaron en un 331 por ciento durante 2011-2015, comparado con 2006-2010. Este significativo aumento está relacionado con la guerra del gobierno mexicano contra los cárteles de la droga. Las entregas incluyeron una variedad de aviones de transporte, aeronaves de patrulla, aviones básicos de ataque terrestre, helicópteros armados, patrullas barcos y vehículos blindados ligeros. Estados Unidos representó el 52 por ciento de los suministros entregados a México durante 2011-15 (en muchos casos como ayuda militar); España un 19 por ciento y Francia un 10 por ciento²⁵⁸.

Estas cifras son significativas pues el conjunto de América disminuyó su inversión un 18% con respecto al lustro anterior. Los principales importadores sudamericanos de armamento —Venezuela, Brasil y Colombia— redujeron el gasto en sus importaciones debido a la caída del precio de petróleo y los problemas financieros: No obstante, México se convirtió en el segundo mayor importador de armas de toda Latinoamérica —solo por detrás de Venezuela— tras superar a Brasil, Colombia y Chile. Analistas del SIPRI señalan que tras más de una década de guerra contra el narco, el valor del material militar adquirido y donado —principalmente por Washington— alcanzó máximos anuales los dos últimos años.²⁵⁹

²⁵⁶ <https://nacla.org/news/2015/03/23/mexican-military%27s-buying-binge-0>

²⁵⁷ <https://www.sipri.org/databases/milex>.

²⁵⁸ <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1602.pdf>

²⁵⁹ http://internacional.elpais.com/internacional/2017/02/17/actualidad/1487350243_550013.html

Y aunque en estos años se mantiene una proporción del 0.7% del PIB de dichos gastos en el periodo en comento (como lo señala también el Banco Mundial), el gasto per cápita es significativamente mayor, pues en el año 2000 se gastaban 32 dólares por habitante, pero en 2014 se gastaron 72.3 dólares por cada mexicano, es decir, 2.5 veces más que hace 15 años.

Estos son los costos de la declaración de guerra al crimen organizado de Calderón, y que convenientemente Peña Nieto, mantiene para justificar la compra de equipo militar exclusivamente al Pentágono y a empresas estadounidenses.

XI) LA MENTIRA OFICIAL QUE SEÑALA QUE NO HAY POLICÍAS.

En México existe una política presupuestal centralizadora que mengua, en materia de seguridad pública, las capacidades estatales y municipales. No obstante, en la actualidad existen más de 55 mil policías federales, 213 mil policías estatales y 134 mil policías municipales. Es verdad que no cuentan con los recursos, la profesionalización, la capacitación y los apoyos de las fuerzas armadas. La policía federal, sin embargo, cuenta con recursos elevados. Nuestra propuesta, es que en el marco del Estado Federal, las policías de los tres órdenes de gobierno se capaciten, reciban la profesionalización debida y, que los recursos presupuestales se distribuyan adecuadamente entre las policías federales, estatales y municipales.

Como se observa de la información mencionada en el epígrafe previo de esta iniciativa, México sí cuenta con las policías, con diferencias entre ellos, de profesionalización, capacitación y salariales - y, con un número menguante de policías municipales.

Tal como se ha probado en las páginas anteriores, lo que define el número, la capacitación, los salarios, y el armamento de los policías, tiene que ver con la política presupuestal del país, que es profundamente centralista. Deliberadamente, el gobierno federal mexicano ha incrementado el gasto en armamento militar y en el número de efectivos militares. En parte, no tan relevante como el gasto militar, ha aumentado el gasto policial y el número de integrantes de la policía federal. En menor medida se ha preocupado por las policías de los Estados. En los municipios se ha pauperizado la presencia policial. Francamente, por la vía de los recursos públicos, se ha condenado a la desaparición de la policía municipal.

La observación hecha, acredita que por la vía presupuestal podrían incrementarse los elementos, salarios y capacitación de la policía municipal al igual que los integrantes de las policías estatales. Si hubiese una voluntad clara para fortalecer a los cuerpos policíacos del país, en todos los niveles de gobierno, ello podría ser posible en el corto plazo.

¿Qué lo impide? La creciente militarización del país, la subordinación de las policías a las fuerzas armadas y, su relegación a cuerpos de seguridad secundarios en relación al poderío alcanzado por las fuerzas armadas. Sin embargo, la auténtica razón de esta postración es la injerencia de los Estados Unidos en nuestros asuntos de seguridad doméstica que han privilegiado la potenciación de las fuerzas armadas sobre las fuerzas policiacas.

México tiene policías suficientes para atender las necesidades de seguridad pública en el país. Las policías municipales y estatales, es verdad que requieren apoyo, pero mediante las políticas presupuestales adecuadas, y un decidido compromiso con la seguridad pública civil, ello podría lograrse en brevísimo tiempo. El gobierno de Peña Nieto –como el de Calderón- no lo ha querido realizar por los compromisos contraídos con el gobierno de los Estados Unidos. Se prefiere la militarización y las doctrinas de seguridad nacional de carácter bélico a la consolidación de la seguridad pública civil.

Un argumento que se suele emplear para impedir que las policías del país asuman su papel es el de la corrupción. Ésta existe también en las fuerzas armadas. La corrupción es un problema que tiene relación con el diseño de las instituciones. En México se requiere combatir la corrupción desde la Presidencia de la República y en todos los niveles. Sobre todo lograr que los vigilantes, las autoridades competentes en materia anticorrupción no dependan de los vigilados como ahora ocurre con el nuevo sistema nacional anticorrupción. La fórmula de combate a la corrupción consiste en otorgar mayores poderes de control ciudadano sobre las policías, emprender una lucha sin cuartel contra la impunidad vía los instrumentos de procuración y administración de justicia, y reconocer amplios mecanismos de democracia directa para que los ciudadanos supervisen, vigilen y auditen a las autoridades, incluyendo a las policías.

Por eso nosotros insistimos en nuestras propuestas:

1. Fortalecer a las policías, particularmente a las municipales.
 - a) Plantear un sistema de profesionalización policial nacional.
 - b) Profesionalización de los cuerpos policiacos locales y municipales.
 - c) Controles de confianza previos al ingreso al servicio policial.
 - d) Consolidación de una Academia de Policía de calidad mundial para la capacitación policial y la educación en general.
 - e) Salarios e incentivos suficientes para la carrera policial.
 - f) Crear un registro nacional de policías.
 - g) Alcanzar estándares internacionales en número de policías por cada mil habitantes, proceso que debe ir acompañado de agentes del Ministerio Público profesionales y suficientes.

2. Fortalecer los criterios para la elegibilidad de los representantes populares locales y federales, y de autoridades en general.
 - a) Establecer como requisito de elegibilidad constancias de no antecedentes penales.
 - b) Exigir a los partidos políticos mayor rigor en elección de candidatos y autoridades locales e ir constituyendo un servicio civil de carrera municipal.

3. Fortalecer a los Municipios a través de recursos económicos suficientes para respaldar la infraestructura y al personal policial.
 - a) Descentralizar municipalmente el gasto en materia de seguridad pública.
 - b) Identificar cuántos municipios existen con alto índice de criminalidad.
 - c) Verificar la política financiera en materia de seguridad pública de los últimos años.

XII) NUESTRA PROPUESTA.

El decreto 156 de modificación constitucional adicionó la fracción XXIX-M al artículo 73 y reformó la fracción VI del artículo 89 de la Constitución para facultar al ejecutivo a preservar la seguridad nacional— fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de abril de 2004-. La modificación constitucional facultó al Congreso para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones. Se precisó que el ejecutivo debe proteger la seguridad nacional. La reforma además de fortalecer la facultad legislativa del Congreso con afectación a las legislaturas locales, otorgó al ejecutivo, por encima de los otros poderes, órganos autónomos y niveles de gobierno, el deber de conservar la seguridad nacional, lo que constituye desde nuestro punto de vista una violación al principio de división de poderes previsto en el artículo 49 de la Constitución, un daño grave al equilibrio que debe existir entre los poderes y, una reducción de los alcances del federalismo. Lo más inaceptable es que esta reforma constitucional ha estado vinculada a la legislación secundaria que se desprende de ella y que pretende seguir derivándose de la misma: situar a las fuerzas armadas y al Consejo de Seguridad Nacional como garantes de la seguridad nacional y con poderes para determinar declaraciones de afectación a la seguridad interior sin participación del poder legislativo federal ni de las legislaturas locales y para menoscabar los derechos fundamentales de los gobernados, suspendiéndolos de facto y de jure. El riesgo de que se aprueben estas reformas a la Ley de Seguridad Nacional hoy vigente nos recuerda a la Ley de Jurisdicciones española de 1905 que otorgó al ejército de ese país la custodia del patriotismo y, que al decir de muchos autores, desde Unamuno a Abellán, fue la causa, al colocar al poder militar por encima del civil, del militarismo español y de sus dos dictaduras en el siglo XX²⁶⁰.

Nosotros consideramos que las fuerzas armadas no pueden ser las defensoras del Estado. En un Estado Constitucional de Derecho, los defensores del orden constitucional y de la seguridad nacional son los ciudadanos y las autoridades civiles. El defensor último y final es y debe ser el órgano de control de constitucionalidad. La guerra está proscrita en el Derecho Internacional y en el Derecho interno de los Estados democráticos, salvo cuando es en legítima defensa. Aceptar la tesis de que las fuerzas armadas son las defensoras del Estado es admitir el punto de vista del jurista nazi Carl Schmitt, que en obra "La defensa de la Constitución"²⁶¹, mantiene que son el Jefe del Estado y las fuerzas armadas las que tutelan al Estado y defienden la Constitución. Nosotros preferimos el punto de vista de Hans Kelsen que sostuvo que son los Tribunales Constitucionales, las instituciones todas y los ciudadanos los que defienden al Estado y a la Constitución²⁶².

Estamos de acuerdo con el punto de vista de Kelsen porque el Estado de Derecho, si lo es, sólo puede estar tutelado y defendido por los procedimientos democráticos y la racionalidad más plena del ordenamiento jurídico, así como por las de sus instancias garantes y por los ciudadanos. Si aceptamos que sólo el ejecutivo o las fuerzas armadas defienden la seguridad nacional y al Estado, estamos al borde de la dictadura, del rompimiento con el orden constitucional democrático. Por eso, fue incorrecta la reforma a la fracción VI del artículo 89 de la Constitución de 2004, por sus tintes autoritarios no consecuentes con el Estado Constitucional y Democrático de Derecho. El ejecutivo, no puede por sí ni ante sí ser el garante único de la seguridad nacional ni el encargado de preservarla o custodiarla.

La idea de un Estado en donde las fuerzas armadas juegan un papel destacado en la defensa del orden constitucional y la soberanía subvierte la lógica entera del Estado Constitucional y Democrático de Derecho. Las fuerzas armadas son auxiliares en ese propósito y su papel debe estar constreñido por la

²⁶⁰ABELLÁN, José Luis, Ensayo sobre las dos Españas. Una voz de esperanza, Barcelona, Península, 2011.

²⁶¹SCHMITT, Carl, La defensa de la Constitución, prólogo de Pedro de Vega, Madrid, Tecnos, 1998.

²⁶²KELSEN, Hans, ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?, Madrid, Tecnos, 2002.

propia Constitución. Además de que deben estar subordinadas al órgano de control de constitucionalidad, al resto de los poderes públicos y a los propios ciudadanos.

El hecho de que las decisiones del ejecutivo o de un Consejo de Seguridad Nacional no puedan ser controladas por el legislativo, el poder judicial, las entidades federativas, los municipios o, los ciudadanos, coloca a ese poder por encima de los demás órganos y poderes del Estado. El conceder al ejecutivo ese superpoder –preservar la seguridad nacional y además disponer de la totalidad de las fuerzas armadas- limita de entrada la soberanía popular y, como ya se dijo, hace nugatorios los principios de división de poderes y el federalismo.

Además, la reforma de 2004 a la fracción VI del artículo 89 de la Constitución, fue y es muy peligrosa, porque como lo hemos visto recientemente, se le interpreta sin tomar en cuenta el carácter sistémico e integral de la Constitución. Es decir, algunos, empezando por el titular del ejecutivo actual, la leen o interpretan, desvinculándola del procedimiento de suspensión de garantías, de la declaración de guerra que debe ser autorizada por el Congreso, de los mecanismos de intervención federal previstos en el artículo 119 de la Constitución, de la competencia en materia de seguridad pública que corresponde a las autoridades civiles según el artículo 21 de la Constitución, de lo dispuesto en el artículo 129 de la Constitución que indica que en tiempos de paz la competencia de las fuerzas armadas se constriñe a la disciplina militar y, de las normas constitucionales sobre derechos fundamentales y que prohíben actos de molestia que no estén fundados y motivados por una autoridad competente.

La competencia de la fracción VI del artículo 89 de la Constitución ha sido mal interpretada y aplicada por el titular del ejecutivo, pues se ha usado para militarizar el país y emprender una guerra de facto y no de jure en contra del crimen organizado. Tal estrategia bélica ha costado hasta ahora miles de muertos, miles de desaparecidos, un número inmenso de víctimas, huérfanos y desplazados. El gobierno federal si quiere justificar jurídicamente la militarización y la guerra de facto emprendida tendría forzosamente que recurrir en condiciones democráticas al procedimiento de suspensión de garantías del artículo 29 de la Constitución, a una declaración de guerra autorizada por el Congreso en los términos del artículo 73 fracción XII de la Constitución o, al procedimiento, al menos, previsto en el artículo 119 de la Constitución de intervención federal en las entidades federativas.

La militarización en curso, que se fundamenta por el titular del ejecutivo en la fracción VI del artículo 89 de la Constitución reformada en 2004, violenta los derechos fundamentales al permitir los retenes, los cateos, las detenciones y, las intervenciones telefónicas, entre otras acciones, a cargo de las fuerzas armadas. Éstas han asumido atribuciones de facto que no les corresponden como son las relacionadas con la seguridad pública, la prevención, persecución, investigación y sanción de los delitos que sólo competen constitucionalmente a los jueces, al Ministerio Público y a la policía, según lo establece el artículo 21 de la Constitución.

La competencia de la fracción VI del artículo 89 de la Constitución ha intentado indebidamente justificar que el ejecutivo tenga poderes extraordinarios para militarizar al país, violando el principio de división de poderes y el pacto federal. La militarización que vivimos no permite la participación ciudadana efectiva en las políticas y en el diseño de la seguridad nacional y pública, pues no existe a la fecha un solo mecanismo de democracia participativa ciudadana, de transparencia o de rendición de cuentas en las instituciones de las fuerzas armadas, en el ejecutivo o en los esquemas gubernamentales hoy vigentes, en donde los ciudadanos de verdad se involucren en las funciones de seguridad pública y nacional.

El papel del Congreso de la Unión se ha obviado por el ejecutivo abusando de la interpretación sui generis que hace de la fracción VI del artículo 89 de la Constitución. Los actos de militarización del ejecutivo constituyen auténticas resoluciones de estados de excepción o de sitio (suspensión de garantías) que para nada cumplen con el procedimiento del artículo 29 de la Constitución.

Se entiende además, por los voceros del actual régimen, que la seguridad es del Estado o, peor aún, del gobierno en turno y, se olvida que cualquier concepto de seguridad jurídica, pública o nacional, debe estar orientada y justificada en los derechos fundamentales de los gobernados. Ningún concepto de seguridad pública o nacional debe colocarse por encima de los derechos humanos y, para despreciar la vida, la libertad, el debido proceso, etcétera, de los ciudadanos a través de una lógica de guerra que destruye el tejido social y deslegitima a las instituciones.

La seguridad debe ante todo ser soberana, es decir, decidida por los ciudadanos de este país, de preferencia a través de mecanismos participativos como el referéndum. La seguridad nacional no debe responder como ahora responde a los intereses de los Estados Unidos. Esta guerra no declarada constitucionalmente contra el crimen organizado tiene su origen en los acuerdos ASPAN, en la iniciativa Mérida y en otros acuerdos a la palabra entre los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Unidos y México. Nunca ha sido ratificada por el Senado de la República a través de un tratado, lo que implica que todos esos acuerdos internacionales devengan en anticonstitucionales.

Mediante la estrategia fallida y la mala interpretación constitucional de la fracción VI del artículo 89 de la Constitución, Calderón y Peña Nieto, han buscado legitimarse infructuosamente en el ejercicio del poder y, en este sexenio se ha abusado del concepto de seguridad nacional y de la ley secundaria en la materia para espiar, perseguir y reprimir movimientos sociales.

La seguridad nacional es un concepto derivado de la guerra fría, imaginado por teóricos y políticos norteamericanos, para mantener áreas de influencia de los Estados Unidos en el mundo y, evitar con ello, la propagación en aquella época del socialismo real en esas regiones. Es por tanto, una categoría teóricamente caduca que ha sido sustituida por las de seguridad humana y ciudadana. Su finalidad estribaba en mantener condiciones de estabilidad y gobernabilidad en los Estados Unidos, previniendo y rechazando las amenazas militares de otros Estados y a nivel interno para enfrentar y prevenir el terrorismo, los riesgos medioambientales y fenómenos sociales como la inmigración masiva hacia las fronteras norteamericanas; en los últimos años, se ha empleado para rechazar al crimen organizado, principalmente el que tiene que ver con el narcotráfico.

El concepto de seguridad nacional en México es importado y promovido en nuestro país para garantizar sobre todo la seguridad de los Estados Unidos. Es por ello necesario que se modifique la fracción VI del artículo 89 de la Constitución para que no seamos los policías de la frontera sur de los Estados Unidos y para que el ejecutivo no siga haciendo a través de una indebida interpretación de esta facultad fraude a la Constitución y ejerciendo poderes metaconstitucionales que son inaceptables en una democracia y, en un Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

Adicionalmente a lo anterior, la guerra es la negación del derecho y por eso, su existencia y, además, su reconocimiento jurídico absoluto, sin matices, son muestras fehacientes de que el Estado salvaje aún prevalece. Desde el "bellum justum" (guerra justa) hasta hoy, con la llamada guerra contra el crimen organizado, la guerra constituye un problema para la existencia del Estado de Derecho y la conciencia del desarrollo civilizado y democrático de los pueblos.

Norberto Bobbio ha explicado que "la historia de la evaluación moral de la guerra puede dividirse, por lo menos en lo que respecta a las obras relativamente más cercanas, en tres fases: la del bellum justum, la de la *raison d'état* y la de la guerra como crimen"²⁶³; en ese contexto, desde el derecho la guerra se ha considerado, en primer término, como un posible medio de justicia; en segundo, como una prerrogativa de la soberanía y tercero que es el contemporáneo, como un crimen. La guerra es hoy en día un crimen contra la humanidad.

A su vez, desde la ciencia política, se ha dicho que la guerra es la continuación de la política por otros medios (Von Clausewitz). Según la doctrina tradicional que se ha construido en torno al fenómeno colectivo de la guerra como objeto de estudio, varios son los elementos constitutivos que ayudan a determinar su concepto: a) una actividad militar, b) un elevado grado de tensión en la opinión pública, c) la entrada en vigor de normas jurídicas atípicas, y por cierto difícilmente democráticas, respecto de las que rigen en el periodo "de paz", d) una progresiva integración política dentro de las estructuras estatales beligerantes. En la caracterización de la guerra, además, ésta "adopta al mismo tiempo la forma de una especie de conflicto, de una especie de violencia, de un fenómeno psicológico-social, de una situación jurídica excepcional y de un proceso de cohesión interna en algunas ocasiones"²⁶⁴.

Por ello, Kant no dudó en expresar que la guerra es intrínsecamente antidemocrática, pues el pueblo obligado a hacerla no sólo pierde su soberanía, sino su propia dignidad humana y civil²⁶⁵. Precisamente porque se trata de un estado de excepción, en el que se coloca en extrema vulneración a grandes grupos humanos, la guerra debe ser la última ratio, el último recurso que debe utilizar un Estado que se pretenda civilizado. Por eso es que la guerra, como nos dice Luigi Ferrajoli:

(...) por sus intrínsecas características destructivas, no admite hoy justificaciones morales y políticas. Es de por sí un mal absoluto, con respecto al cual los viejos límites iusnaturalistas de la guerra justa resultan ahora insuficientes, al haber quedado desbordados todos los límites naturales a sus capacidades destructivas. Por sus propias características, la guerra es una regresión al estado salvaje o de naturaleza del *homo homini lupus*. Con la diferencia de que la sociedad salvaje de los Estados no es una sociedad de lobos naturales, sino una sociedad de lobos artificiales, es decir, de esos "hombres artificiales", como los llamó Hobbes, que son los Estados creados por los hombres para tutela de sus derechos y que hoy amenazan con escapar a su control y revolverse contra sus creadores como máquinas artificiales capaces de destruirlos"²⁶⁶.

El espíritu de prohibir el uso de la fuerza y, por ello, considerar como último recurso la guerra, lo incorporó desde su constitución la Organización de las Naciones Unidas en su Carta. En el preámbulo, la Carta de Naciones Unidas se pronuncia por defender la paz, expresando que los Estados miembros se comprometen "a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra (...) a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará; la fuerza armada sino en servicio del interés común". Así pues, como premisa mayor la Carta de Naciones Unidas prohíbe el uso de la fuerza, esto en su artículo 2º, párrafo 4: "Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad

²⁶³BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola, Diccionario de Política, México, Siglo XXI editores, tomo I, 1988, p 766.

²⁶⁴BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola, obra citada, tomo I, 1988, p. 762.

²⁶⁵FERRAJOLI, Luigi, Democracia y garantismo, Madrid, Trotta, 2008, p. 366.

²⁶⁶FERRAJOLI, Luigi, Las razones jurídicas del pacifismo, Madrid, Trotta, 2004, p. 33.

territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas".

La guerra así, en el marco jurídico internacional, sólo está permitida cuando se lleva a cabo en legítima defensa, lo cual explica que actualmente se considere a la guerra como un crimen contra la humanidad y por ello, que cualquier refugio en la misma se pueda considerar contrario a la moral y al derecho²⁶⁷.

La propuesta en específico que estamos planteando, se inscribe en la formulación de la Carta de ONU, en el derecho internacional de los derechos humanos y, en los principios de nuestra Constitución. Se propone reformar las fracción VI del artículo 89 de la Constitución. La modificación es para derogar que el titular del ejecutivo tenga la facultad de preservar la seguridad nacional, pues ésta corresponde preservarla y garantizarla a todos los ciudadanos y a la totalidad de las autoridades del Estado y para que el Presidente pueda disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea para la defensa exterior del país y, a nivel interno, en los casos de suspensión de garantías, intervención federal, de amenazas o riesgos medioambientales, campañas de salud y educativas, en donde la autoridad militar estará subordinada al ejecutivo, al Congreso de la Unión, al poder judicial federal y al resto de los niveles de gobierno y órganos constitucionales previstos en la Constitución. Con esta reforma, estamos enfatizando que las Fuerzas Armadas no pueden intervenir en funciones vinculadas a la seguridad pública o para prevenir o reprimir movimientos sociales y, mucho menos violentar derechos fundamentales de los gobernados.

En síntesis proponemos lo siguiente:

1. Derogar las facultades del Congreso de la Unión para aprobar leyes en materia de seguridad nacional. La seguridad nacional, como es entendida por la ONU y no por la vieja y nueva doctrina de la seguridad nacional de los Estados Unidos, es una tarea que corresponde a los ciudadanos y a todas las autoridades, fundamentalmente a las civiles, de acuerdo con sus competencias. En una democracia constitucional el último garante de la seguridad nacional es el propio pueblo y el Tribunal Constitucional, y no las fuerzas armadas.
2. Rechazar la guerra ofensiva. La Constitución de la República sólo permite la guerra exterior en legítima defensa.
3. En periodos de paz, las fuerzas armadas en el ámbito interno tienen las siguientes facultades: a) en situación de suspensión de garantías; b) en intervención federal por siete días en los términos del primer párrafo del artículo 119 de la Constitución; cumplidos los siete días sin solución iniciar el procedimiento de suspensión de garantías y c) en caso de amenazas o riesgos medioambientales, protección civil, campañas de salud y educativas. En este último supuesto la autoridad militar actuará sin armas y estará subordinada, de acuerdo a las competencias constitucionales y legales de cada autoridad, al ejecutivo, al Congreso de la Unión, al poder judicial federal, y al resto de los niveles de gobierno, y órganos constitucionales establecidos en esta norma fundamental.
4. Se prevé que en el plazo de tres meses, a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional, los integrantes de las fuerzas armadas de la República regresen, en los términos del artículo 129 de la Constitución, a sus cuarteles, sin que puedan atender tareas de seguridad pública ni ninguna otra que no esté comprendida en los supuestos de la fracción VI del artículo 89 constitucional.

²⁶⁷BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola, obra citada, tomo I, p. 769.

5. Dentro del plazo de tres meses después de la entrada en vigor de este Decreto las autoridades competentes, en los tres niveles de gobierno, deben reasumir sus competencias en materia de seguridad pública. La autoridad que no pueda reasumir sus competencias íntegramente, lo comunicará al titular del Poder Ejecutivo Federal, para que éste inicie sobre la entidad federativa correspondiente el procedimiento de suspensión de garantías, además de iniciar respecto al Gobernador los procedimientos de juicio político y de responsabilidades que correspondan.
6. Se declaran nulos, por inconstitucionales, los acuerdos interinstitucionales en materia de seguridad nacional, interior y pública suscritos con los Estados Unidos de América.
7. Se constituye una Comisión de la Verdad que estará integrada por cinco titulares electos por los ciudadanos para investigar los actos y omisiones que impliquen violaciones a los derechos humanos, en este y el anterior sexenio, respecto a las conductas de los responsables civiles y militares, incluyendo a los Presidentes de la República, que con motivo de la actuación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública o en la realización de funciones relacionadas con la prevención, contención, investigación y persecución de los delitos vinculados al crimen organizado, hayan cometido los integrantes de las fuerzas armadas en contra de personas, víctimas u ofendidos, ajenas al crimen organizado, así como en contra de supuestos o integrantes del mismo.
8. Se determina que en un plazo de dos meses, a partir de la entrada en vigor de esta reforma constitucional, se realizará la aprobación por parte del Congreso de la Unión de las reglas y procedimientos para constituir un sistema de profesionalización policial que atienda las necesidades de los tres niveles de gobierno.

Por todo lo anterior, sometemos a la consideración de esta Soberanía la siguiente:

XIII) INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE DEROGA LA FRACCIÓN XXIX-M DEL ARTÍCULO 73 Y, SE REFORMA LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO PRIMERO. Se deroga la fracción XXIX-M del artículo 73 constitucional.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se modifica y adiciona la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

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

I. a V....

VI. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la defensa exterior de la Federación en el caso de guerra defensiva, y en el ámbito interno en los siguientes supuestos: a) en situación de suspensión de garantías; b) intervención federal por siete días en los términos del primer párrafo del artículo 119 de la Constitución; en caso de que el conflicto continúe se iniciará el procedimiento de suspensión de garantías y, c) en caso de amenazas o riesgos medioambientales, protección civil, campañas de salud y educativas. En este último supuesto la autoridad militar actuará sin armas y estará subordinada de acuerdo a las competencias constitucionales y legales de cada autoridad, al ejecutivo, al Congreso de la Unión, al poder judicial federal, y al resto de los niveles de gobierno, y órganos constitucionales establecidos en esta norma fundamental.

VII...

...
...

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. En el plazo de tres meses, a partir de la entrada en vigor de esta reforma constitucional, los integrantes de las fuerzas armadas de la República regresarán, en los términos del artículo 129 de la Constitución a sus cuarteles, sin que puedan atender tareas de seguridad pública ni ninguna otra que no esté comprendida en los supuestos de la fracción VI del artículo 89 constitucional.

TERCERO. Dentro del plazo de tres meses, después de la entrada en vigor de este Decreto, las autoridades competentes de los tres niveles de gobierno deben reasumir sus competencias en materia de seguridad pública. La autoridad que no pueda reasumir sus competencias íntegramente, lo comunicará al titular del Poder Ejecutivo Federal, para que éste inicie sobre la entidad federativa correspondiente el procedimiento de suspensión de garantías, además de iniciar en contra del Gobernador los procedimientos de juicio político y de responsabilidades que correspondan.

CUARTO. Se declaran nulos, por inconstitucionales, los acuerdos interinstitucionales en materia de seguridad nacional, interior y pública suscritos con los Estados Unidos de América. Cualquier acuerdo en el futuro sobre estas materias deberá ser ratificado por el Senado de la República para que tenga plena validez jurídica.

QUINTO. Se constituye una Comisión de la Verdad que estará integrada por cinco titulares electos por los ciudadanos para investigar los actos y omisiones que impliquen violaciones a los derechos humanos, en este y el anterior sexenio, respecto a las conductas de los responsables civiles y militares, incluyendo a los Presidentes de la República, que con motivo de la actuación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública o en la realización de funciones relacionadas con la prevención, contención, investigación y persecución de los delitos vinculados al crimen organizado, hayan cometido integrantes de las fuerzas armadas en contra de personas, víctimas u ofendidos, ajenas al crimen organizado, así como en contra de supuestos o integrantes del mismo.

Los cinco titulares de la Comisión de la Verdad deberán cumplir los mismos requisitos que se exigen para los diputados federales y serán electos en un proceso electoral extraordinario el primer domingo de junio de 2017. Concluirán sus funciones el día último de septiembre de 2018, en donde presentarán sobre sus resultados y hallazgos, un informe a la nación y a las autoridades competentes. Su nombramiento será honorario. El Presidente de la Comisión será designado de entre ellos por mayoría de dos terceras partes de sus integrantes. Los titulares de la Comisión de la Verdad serán elegidos por elección directa de los ciudadanos a propuesta de las universidades y de las organizaciones no gubernamentales. El Consejo General del INE organizará el proceso electoral respectivo. Todos los aspirantes a candidatos para ser titular de la Comisión de la Verdad harán público su patrimonio, sus declaraciones fiscales y de interés., aplicarán exámenes de conocimientos, de confianza y, antidopaje ante la Universidad Nacional Autónoma de México. Por cada una de las cinco plazas, los cinco aspirantes de cada una de ellas, que obtengan las calificaciones más altas serán los candidatos a elegir por la ciudadanía. Los candidatos a ocupar el cargo de titular de la Comisión de la Verdad tendrán derecho a tiempos del Estado para exponer sus propuestas y programa de trabajo. En el proceso de elección se prohíbe la realización de precampañas y campañas, así como recibir cualquier tipo de financiamiento público o privado. Será causa de inelegibilidad para el cargo, el patrocinio de los partidos, poderes mediáticos o formales.

La Comisión de la Verdad se instalará al día siguiente de la calificación de validez de la elección de sus titulares. Tendrá plenas competencias para investigar y solicitar información a cualquier autoridad de la República. No se pueden oponer a sus investigaciones los secretos fiscal, bancario, financiero,

ministerial ni cualquier otro. La negativa de las autoridades para proporcionar la información requerida, entrañará la destitución de los funcionarios que la hayan negado. Igualmente la Comisión de la Verdad tiene facultades para solicitar información a los particulares y para interrogarles. En el ejercicio de sus competencias dispondrá del auxilio de la fuerza pública. La metodología de la Comisión de la Verdad se orientará fundamental, aunque no solamente, a la investigación de las violaciones a los derechos humanos durante los últimos diez años y con motivo de delitos y faltas perpetradas por integrantes de las fuerzas armadas y sus superiores, en el combate al crimen organizado. Los ilícitos de carácter penal o administrativo que se observen durante su investigación serán inmediatamente denunciados a las autoridades competentes de carácter nacional o supranacional. La Comisión de la Verdad tendrá legitimación procesal para actuar en cualquier procedimiento y proceso. Sus competencias y reglas de actuación se fijarán en el Estatuto, que por mayoría de votos, apruebe la Comisión de la Verdad.

SEXTO. En un plazo de dos meses, a partir de la entrada en vigor de esta reforma constitucional, se realizará la aprobación por parte del Congreso de la Unión de las reglas y procedimientos para constituir: un sistema de profesionalización policial que atienda las necesidades de los tres niveles de gobierno; que se ocupe de la profesionalización de los cuerpos policíacos locales; que obligue a los aspirantes a los previos controles de confianza para el ingreso al servicio policial; que estructure una Academia de Policía de calidad mundial para la capacitación policial y la educación de los policías de los tres niveles de gobierno. Los policías de los diferentes niveles de gobierno, principalmente los municipales, contarán con: salarios e incentivos laborales dignos y suficientes para el desarrollo de la carrera policial; se consolidará el registro nacional de policías; se reconocerá su derecho a la huelga y, se garantizarán estándares internacionales para que existan los policías necesarios por cada mil habitantes. El gasto en seguridad pública se descentralizará favor de los municipios y, se identificarán permanentemente, el número de municipios con alto índice de criminalidad para brindarles la atención financiera y de capacitación debida.

Sala de Plenos de la Cámara de Senadores, a 16 de marzo de 2017

Senador Manuel Bartlett Díaz,

Senadora Layda Sansores San Román,

Senadora Ana Gabriela Guevara Espinoza,

Senador David Monreal Ávila

Senador Carlos Manuel Merino Campos,

ÍNDICE ANEXO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	
I) INTRODUCCIÓN	
II) LAS RAZONES GEOPOLÍTICAS DE ORIGEN PARA LA APROBACIÓN DE UNA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR A) La reforma constitucional y legal en México en materia de Seguridad Nacional	
III) LA INTEGRACIÓN SECURITARIA DE MÉXICO A AMÉRICA DEL NORTE A) El Comando Norte B) Las Cumbres de Líderes de América del Norte C) La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte D) La Iniciativa Mérida	
IV) SEGURIDAD NACIONAL, INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA A) Seguridad Nacional B) Seguridad Interior C) Seguridad Pública	
V) DEFINICIÓN Y CONSECUENCIAS DEL MILITARISMO A) La Doctrina de la Seguridad Nacional y las Fuerzas Armadas en Europa a) Unión Europea b) Francia c) Alemania B) La Doctrina de Seguridad Nacional y la Militarización de las policías en América Latina y Estado Unidos a) Colombia b) Chile c) Brasil d) Estado Unidos	
VI) EL NECESARIO CONTROL DEMOCRÁTICO DEL USO DE LAS FUERZAS ARMADAS PARA MANTENER EL ESTADO CONSTITUCIONAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO	
VII) LOS EFECTOS DE LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO. EL ALINEAMIENTO DOMÉSTICO A) La transición del poder militar al poder civil y su deriva a un Estado policiaco-militar en México B) Las Reuniones Interparlamentarias México-Estados Unidos a) XLI Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos, Guanajuato, Guanajuato, México, mayo de 2002 b) LXII Reunión Interparlamentaria EE.UU.-México, Nashville, Tennessee, Estados Unidos, junio de 2003 c) XLIII Reunión Interparlamentaria México-EE.UU.-Guadalajara, Jalisco, México, mayo de 2004	

<p>d) XLIV Reunión Interparlamentaria EE.UU.-México, Newport, Rhode Island, Estados Unidos de América, junio de 2005</p> <p>e) XLV Reunión Interparlamentaria, Valle de Bravo, Estado de México, México, México - EE.UU., marzo de 2006</p> <p>f) XLVI Reunión Interparlamentaria EE.UU.-México, Austin, Texas, Estados Unidos de América, junio de 2007</p> <p>g) XLVII Reunión Interparlamentaria México - EE.UU., Monterrey, Nuevo León, México, junio de 2008</p> <p>h) XLVIII Reunión Interparlamentaria EE.UU. – México, Seattle, Washington, Estados Unidos de América, junio de 2009</p> <p>i) XLIX Reunión Interparlamentaria México - EE.UU., Campeche, Campeche, México, junio de 2010</p> <p>j) L Reunión Interparlamentaria EE.UU. – México Washington, D.C., Estados Unidos de América, junio de 2011</p> <p>k) LI Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos Washington, D.C., octubre 2013</p> <p>C) La subordinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la Doctrina de la Seguridad Nacional de Estados Unidos. Hacia la juridificación de la Seguridad Interior</p> <p>a) Ejército, Fuerza Aérea y Armada. La determinación de cuáles son sus funciones, exige el estudio sistemático de la Constitución y, por lo mismo, la comprensión de las Garantías Individuales y de la seguridad pública, conforme al régimen jurídico vigente</p> <p>b) Seguridad pública. Su realización presupone el respeto al derecho y en especial de las garantías Individuales</p> <p>c) Ejército, Fuerza Aérea y Armada. Si bien pueden participar en acciones civiles en favor de la seguridad pública, en situaciones en que no se requiera suspender las Garantías, ello debe obedecer a la solicitud expresa de las autoridades civiles a las que deberán estar sujetos, con estricto acatamiento a la Constitución y a las leyes</p> <p>d) Ejército, Fuerza Aérea y Armada. Pueden actuar acatando órdenes del presidente, con estricto respeto a las Garantías Individuales, cuando sin llegarse a situaciones que requieran la suspensión de aquéllas, hagan temer, fundadamente, que de no enfrentarse de inmediato sería inminente caer en condiciones graves que obligarían a decretarla</p> <p>e) Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional (Interpretación del artículo 129 de la Constitución)</p> <p>f) Seguridad pública. La participación de los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, no viola el artículo 21 constitucional</p> <p>D) Además de los anteriores criterios la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dictado en la relación con el tema de seguridad, suspensión de garantías y fuerzas armadas, las siguientes resoluciones:</p> <p>a) Seguridad pública. Es una materia concurrente en la que todas las instancias de gobierno deben coordinar esfuerzos para la consecución del fin común de combate a la delincuencia, bajo una Ley General expedida por el Congreso de la Unión</p>	
--	--

<ul style="list-style-type: none"> b) Garantías Individuales, suspensión de las c) Militares auxiliares, baja de los d) Garantías Individuales. Concepto de violación grave de ellas para los efectos del segundo párrafo del artículo 97 constitucional 	
<p>VIII) ANÁLISIS DE ALGUNAS INICIATIVAS QUE PROPONEN LEGISLAR EN MATERIA DE SEGURIDAD INTERIOR</p> <ul style="list-style-type: none"> A) La iniciativa del Senador Roberto Gil Zuarth B) La iniciativa de los Diputados César Camacho Quiroz y Martha Sofía Tamayo Morales C) La iniciativa del Senador Miguel Barbosa Huerta D) La iniciativa del Diputado Manuel de Jesús Espino Barrientos 	
<p>IX) LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS INICIATIVAS</p>	
<p>X) LOS COSTOS DE LA MILITARIZACIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> A) Los costos constitucionales B) Los costos sociales: los “daños colaterales” C) Militarización de la lucha contra el narcotráfico: Impacto de la presencia estatal en la violencia D) Los costos económicos 	
<p>XI) LA MENTIRA OFICIAL DE QUE NO HAY POLICIAS</p>	
<p>XII) NUESTRA PROPUESTA</p>	
<p>XIII) INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE DEROGA LA FRACCIÓN XXIX-M DEL ARTÍCULO 73 Y, SE REFORMA LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p>	