



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

“Militarizar a México, impacto en la vida democrática y la seguridad jurídica”

Haidée García Salazar.

Diciembre 2022



Contenido

I. Introducción.	4
II. Justificación.	7
III. Planteamiento del problema.	9
IV. Objetivos.	10
V. Marco Teórico y conceptual.	11
VI. Hipótesis.....	37
VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis.....	38
VIII. Conclusiones.....	51
XI. Bibliografía.	54



Resumen

La militarización de un país es un acto en contra de cualquier democracia. Hasta finales de 2018, muchas veces se usó a las fuerzas armadas en temas de seguridad pública con consecuencias poco deseables; su letalidad e impacto colateral han dejado huellas de dolor e impunidad en nuestro país difíciles de borrar, como la matanza en Tlatelolco o la más reciente, la desaparición de los 47 estudiantes de Ayotzinapa. A pesar de todo, los límites eran claros y la Constitución los protegía. En marzo de 2019 se realizó la primera reforma en materia de Guardia Nacional, la cual desdibujó desde la constitución y su transitorio Quinto cuándo y cómo puede intervenir el Ejército en temas de seguridad pública; en otras palabras, clasificó de civil la evidente militarización de la Guardia Nacional. ¿Cuál es la consecuencia? La cuarta transformación ha abierto un espacio de reflexión y crítica en torno al tema.

Palabras clave. Violencia, democracia, Guardia Nacional, seguridad pública, militarización



I. Introducción.

Uno de los problemas más severos de México desde el inicio de este siglo ha sido la inseguridad; los índices de incidencia delictiva y violencia han tenido un crecimiento ascendente con cada cambio de gobierno. Entorno a ese problema, desde el sexenio de Felipe Calderón se empezó a hablar de la militarización como una salida o solución a la inseguridad pública, postura dudosa en términos de resultados. A pesar de que el uso de las fuerzas militares ya se había usado con consecuencias severas desde la mitad del siglo pasado.

Sin embargo, ha sido López Obrador, quien a través de la reforma a la Guardia Nacional ha militarizado la seguridad pública formal y materialmente; primero a través de una reforma constitucional en la que se estableció que su naturaleza debía ser civil y con mando civil, pero que permitió desde el inicio que la institución pudiera ser conformada por elementos de las Fuerzas Armadas. La oposición logró en aquél momento fijar en el transitorio que establecía la posibilidad de la incorporación de las fuerzas militares una fecha límite para desmilitarizar al país, el 24 de marzo de 2024. A pocos meses de llegar al tiempo establecido como plazo para hacerse completamente civil se realizaron una serie de reformas legales y constitucionales que ampliaron ese plazo.

La militarización de la seguridad pública es una preocupación constante para todos los mexicanos. Es así que, en distintas ocasiones se ha analizado en el periodo presidencial 2018-2024 las reformas relacionadas a la Guardia Nacional y a los procesos de reforma que se han llevado a cabo. En el documento de investigación denominado *“El diseño institucional de la Guardia Nacional. Riesgos para el régimen constitucional en materia de seguridad pública”* se sostuvo respecto a la reforma constitucional de 2019 que dio origen a la Guardia Nacional que “el artículo Quinto Transitorio de la minuta de la Cámara de Senadores significa una excepción, en virtud de la cual el titular del Ejecutivo podrá ordenar la actuación de las Fuerzas Armadas sin el control del Legislativo y sin la revisión



oficiosa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que son los requisitos que exige el artículo 29 de la Carta Magna para la actuación del Ejecutivo en tales circunstancias... La negociación en la Cámara de Senadores se convirtió en un pretexto para obtener lo que de verdad le interesaba al presidente: Libertad para usar al Ejército y a la Marina en tareas de seguridad, sin engorrosos controles democráticos” (Armando, 2019).

Se analizó la implementación de las leyes secundarias, particularmente el diseño institucional, si realmente cumplía con los cometidos de su creación; básicamente, si se había logrado contener los altos índices de inseguridad del país en los que en ese momento se vivían. Así, en “La implementación de las leyes secundarias de la Guardia Nacional” se sostuvo como conclusión que “las leyes secundarias analizadas no resuelven la ausencia de regulación de la facultad constitucional otorgada al presidente de la República para utilizar a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del Decreto de Reformas Constitucionales. Así, no obstante que se establezcan en el artículo Quinto Transitorio de aquél decreto los principios internacionalmente reconocidos, los mismos no son aterrizados por una norma jurídica. Aunque el Poder Legislativo se esfuerce por justificar que la Guardia Nacional es una institución de carácter civil gracias a la adscripción a la Secretaría de Seguridad Pública y a la entrega del mando al titular de esa dependencia (por oposición a que el mando quedara adscrito a la Secretaría de la Defensa), lo cierto es que, la primera integración de la nueva corporación con elementos de las Policías Militar y Naval, la definición del régimen disciplinario con características eminentemente castrenses, la posibilidad de capacitación y formación en institutos militares y, sobre todo, el posible origen militar de sus mandos operativos, independientemente de la tesis de la separación funcional, hacen suponer que la Guardia Nacional se gestará con un fuerte componente militar que, posiblemente, permee en sus tradiciones y cultura operativa” (Armando, La implementación de las leyes secundarias de la Guardia Nacional, 2019).



Al final de 2020, se realizó un recuento de los resultados de la militarización de la Guardia Nacional, en el marco del acuerdo del 11 de mayo de ese año, en el que el Ejecutivo emitió un acuerdo por el que se dispuso de la Fuerza Armada Permanente para que lleve a cabo tareas de Seguridad Pública. “Después de la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior decretada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la respuesta del Estado mexicano al tema de la seguridad pública y la debilidad institucional, fue una nueva iniciativa de reformas constitucionales impulsada por el presidente de la República para la creación de la Guardia Nacional. La conclusión en aquél momento fue que el acuerdo que preveía la implementación era contrario al propio contenido del Quinto Transitorio de la reforma constitucional del 26 de marzo de 2019 porque, i) no se justifican las circunstancias que la hagan excepcional; ii) no existen criterios que nos permitan comprender las razones de la temporalidad de 5 años que prevé el acuerdo; iii) no puede entenderse la lógica que permita comprender que las medidas son estrictamente necesarias y, por lo tanto, no puede evaluarse si son idóneas para resolver el problema de que se trata; y iv) el acuerdo del presidente de la República es una burla al Constituyente Permanente, ya que, violenta flagrantemente los principios fijados en el artículo Quinto Transitorio del Decreto de Reformas del 26 de marzo del 2019” (Armando, El fracaso en la militarización de la Guardia Nacional , 2020).

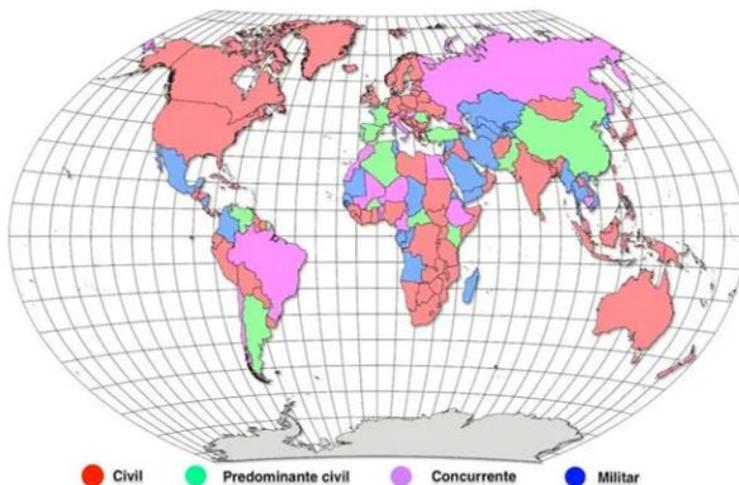
En esta ocasión se analizará el origen, la naturaleza, y evolución del concepto de Guardia Nacional, los criterios internacionales respecto al uso de fuerzas armadas en la seguridad pública, la evolución y consecuencias de las nuevas reformas; así como las preocupaciones que conllevan a la militarización de la seguridad pública en términos de democracia y seguridad jurídica.

II. Justificación.

En todas las democracias, el control de la seguridad pública es un elemento básico para su buen desarrollo, en contraposición, la concentración excesiva de poder y la centralización de funciones suelen estar identificadas con las dictaduras; especialmente si éstas se depositan en las fuerzas armadas. De ahí la importancia de generar equilibrios y una seguridad pública con naturaleza predominantemente civil.

En un estudio sobre esquemas de seguridad pública, Víctor Manuel Sánchez Valdez (Valdés, 2019) sostiene que la tendencia global son las estructuras con mandos civiles en los cuerpos de seguridad pública: 75% de los países tiene mando completamente civil o predominantemente civil. En 2019 sostuvo que, de consolidarse el modelo de López Obrador, hecho que ya ha sucedido a la fecha, nuestro país pasaría de un mando civil a uno militar. En su análisis, bajo el modelo actual, México se parece a los modelos que tienen países como Colombia, Arabia Saudita, Corea del Norte, Tailandia, Yemen, Angola, Nicaragua, Camboya, Kazajstán, Eritrea, Irán, Vietnam, Chad o Siria.

Tipos de mando de los cuerpos de seguridad pública en el mundo



El sistema de seguridad pública en México se parece al que tienen países como Colombia, Arabia Saudita, Corea del Norte, Tailandia, Yemen, Angola, Nicaragua, Camboya, Kazajstán, Eritrea, Irán, Vietnam, Chad o Siria.

Gráfico retomado de Seguridad pública en el mundo: ¿quién está al mando? Víctor Manuel Sánchez Valdés



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Además de lo anterior, se ha demostrado que la centralización de la fuerza no siempre es la mejor opción. En 2020 se llevó a cabo una reforma trascendental, pues a casi 100 años de que se intentó por primera vez dar contenido a la Guardia Nacional, por fin se logró, creando un nuevo panorama que no parece coincidir con la naturaleza original de la misma. Consecuentemente, se vislumbran muchas interrogantes entorno a su naturaleza y funcionamiento; incluso organismos internacionales y nacionales han establecido límites claros para el uso de las fuerzas armadas en un contexto civil que están siendo superadas desde la norma suprema del país, la Constitución.



III. Planteamiento del problema.

Hasta ahora, la tendencia en el sexenio de López Obrador es centralizar la seguridad pública en las fuerzas armadas pasando de un mando y naturaleza civil a una militar. Es de este modo, que se buscará responder a las preguntas: ¿cómo ha evolucionado el concepto de la guardia nacional?, ¿es la estructura que originalmente se propuso?, ¿la estructura de la Guardia Nacional se encuentra en los estándares internacionales? ¿cuáles son los retos entorno a la seguridad pública?, ¿está en juego la democracia?



IV. Objetivos.

Para ello se pretende que este documento tenga por lo menos los siguientes objetivos:

1. Analizar la naturaleza de la Guardia Nacional, su uso y sus modificaciones.
2. Analizar si la nueva propuesta es coherente con la naturaleza originaria de la Guardia Nacional.
3. Establecer los criterios nacionales e internacionales entorno al uso de las fuerzas militares en la seguridad pública de un país, de nuestro país.
4. Analizar la reforma Constitucional y legal del periodo 2018-2024 en el marco de los criterios nacionales previamente dados y los criterios internacionales.



V. Marco Teórico y conceptual.

Naturaleza histórica de la Guardia Nacional

No es en México donde el concepto se crea la guardia nacional, por más que hoy el ejecutivo se pretenda apropiarse del mismo. El antecedente más antiguo que encontramos de la “Guardia Nacional” se da en Francia en el “decreto conocido como *Reclutamiento en masa* (levée en masse) que había sido consignado en el decreto de la Convención de agosto de 1793. Sin embargo, no era la primera vez que se hablaba de la Guardia Nacional en Francia, pues antes de la Revolución, las milicias se organizaron para preservar la seguridad interior. De esta manera, en el antiguo régimen los cuerpos de policía y seguridad locales, reclutados entre los ciudadanos de cada región, habían evolucionado hasta la formación de una Guardia Nacional” (Solano, 2012). Cabe destacar que, según las reseñas de dicho decreto, tenía un carácter igualitario.

Por la misma época, en diversos países, se incorporaba en la creación de las constituciones a las guardias nacionales. Se reconocía el derecho y obligación del pueblo a ser parte de un Estado Nación, a defenderlo, es decir, **los ciudadanos se convirtieron en los guardianes de sus países**. Los elementos que conformaban a las guardias nacionales eran muy claros:

- Su carácter temporal.
- Su naturaleza civil, no militar.
- Su dirección local, no federal. Estaban comandadas por el Gobernador o equivalente de autoridad local.
- Eran **siempre** complementarias al ejército.

Por lo que puede afirmarse que, en principio, “la Guardia Nacional, a pesar de ser un cuerpo militar, en ningún momento puede compararse con el ejército federal, ya que, si bien ambos están contemplados en la Constitución como fuerzas de defensa nacional, cada uno posee características y funciones diferentes. Por tanto, es preciso entender a la



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Guardia Nacional, y al Ejército Federal, como complementarias y no como equivalentes, siendo ésta última una concepción común entre la ciudadanía” (Solano, 2012).

En nuestro país se creó en 1846, en un contexto de “necesidad de defensa”, cuando los liberales mexicanos, se enfrentaron a la invasión norteamericana. Ante la falta de un ejército central, el Presidente interino General José Mariano Salas, consideró que la mejor forma de salvar al país de la invasión era a través de una milicia ciudadana. Se reclutó a todos los varones entre 16 y 50 años, con algunas excepciones, como clérigos o servidores públicos, entre otros; los incapacitados deberían pagar un impuesto mensual por no participar.

La Guardia Nacional era totalmente distinta al ejército, de hecho, por aquella época la mayoría de los estados tenían su propio ejército, los cuales llegaron incluso a usarse en contra de la propia federación; razón por la cual de 1836 a 1846 se prohibieron las milicias y el gobierno de ese entonces se vio en la necesidad de crear a la defensa civil, Guardia Nacional. En esa primera estructura los gobernadores tenían que pagar la organización, entrenamiento, armamento, etc. de la Guardia Nacional similar al ejército y reportarlo mensualmente.

Cuando se crearon, no se pretendía de ninguna manera que fueran equivalentes a militares, eran una fuerza pública de los Estados constituida por ciudadanos para conservar el orden público. Incluso, en un inicio esas guardias fueron voluntarias.

La primera legislación en la materia fue la Ley Orgánica de la Guardia Nacional, publicada el 15 de julio de 1848. Muy pronto, el concepto de Guardia Nacional fue cuestionado. El presidente y general José Joaquín Herrera, designó a Mariano Otero, en ese momento Secretario de Relaciones Exteriores, analizar la conformación de la Guardia ante la



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

situación de la post guerra en la que se encontraban; éste criticó con seriedad su conformación y existencia:

“la ocupación favorita de la mayoría del ejército ha sido, con muy pocos intervalos, la de hacer revoluciones, el desorden ha llegado al colmo...no debe parecer nada extraño el que con tanta frecuencia se hayan repetido en México esas farsas militares llamadas pronunciamientos, porque es claro que por este camino, un subteniente, por ejemplo, que figuraba en seis revoluciones consecutivas, ascendía indudablemente a general (...) es forzoso convenir en que un ejército compuesto de tal manera estaba llamado a hacer en la primera guerra nacional que se presentase con un ejército extranjero medianamente organizado, el mismo ridículo papel ...no es nada difícil, en efecto, el contar las derrotas que ha sufrido nuestro ejército en la presente guerra (Mariano, 1848).

A pesar de lo anterior, en 1917 se incorporó el concepto de “Guardia Nacional” en la Constitución Política de ese año (Constitución Política , 1917); en su texto original la mencionaba en 11 ocasiones distintas. Entre los artículos que llaman la atención se encuentra el artículo 76, en el que se establecía la forma en la que la Guardia Nacional podría salir de sus Estados:

ARTÍCULO 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

I-III...

IV.— Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la **Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria.**



Es relevante el contenido del artículo 10 del mismo texto, de donde se infiere que la Guardia Nacional era un cuerpo distinto al ejército, cuyo control estaba en los Estados¹. En ese sentido, se vislumbra a la “Guardia Nacional como fuerza armada destinada a convivir con el ejército” (Solano, 2012).

El concepto de Guardia Nacional, se ha tratado de dotar de contenido en múltiples ocasiones después de la promulgación de la Constitución de 1917. El primer intento registrado fue el del presidente Lázaro Cárdenas en 1934, desde su discurso en el primer Plan Sexenal de Gobierno.

El C. General de División Lázaro Cárdenas, Presidente electo:

"Haremos que el Ejército obtenga como beneficio que la Ley de Disciplina del Ejército y la Armada y la Ordenanza General del Ejército abroguen todas aquellas disposiciones que prohíben al subalterno, (soldado, clase y oficial) recurrir libremente ante sus superiores jerárquicos y otra autoridad competente, haciendo representaciones en pro de su mejoramiento personal o para exponer quejas contra sus superiores inmediatos, por lesiones recibidas en sus intereses privados o en su dignidad de hombres.

"Pero hay algo más importante para los componentes de la Institución Armada y que, viendo a sus intereses virtuales, me propongo atender, desde luego, y es: la imposibilidad material en que se encuentran Gobierno y miembros del Ejército, de otorgar y alcanzar ascensos matando así el progreso moral del Instituto y las más legítimas y naturales aspiraciones de sus

¹ Art. 10.- Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen libertad de poseer armas de cualquiera clase, para su seguridad y legítima defensa, hecha excepción de las prohibidas expresamente por la ley y de las que la nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional; pero no podrán portarlas en las poblaciones sin sujetarse a los reglamentos de policía.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

componentes. Plétora de oficiales que nos legó primero la Revolución y que han aumentado más tarde las luchas de facción cuando habíamos logrado constituirnos, son la causa primordial de este problema que año con año han venido agudizando las progresivas reducciones a las Corporaciones Militares que en distintos períodos del Gobierno se han verificado y que, seguramente, nosotros también nos veremos obligados a verificar, obedeciendo a circunstancias y condiciones económicas o políticas del País, de incontrastable acción y, por lo mismo, serán inusitados los recursos para obtener el remedio.

"Tenemos que llevar el personal de oficiales y jefes excedentes en el Ejército, a otras dependencias de la Administración, seleccionado a los mejor capacitados para que los servicios públicos no sufran menoscabo alguno en su funcionamiento y conservando para el personal, sus derechos de antigüedad y consideración militares, para el caso de que el servicio de su rama exija su retorno.

"Nuestro Ejército seguirá identificándose con los núcleos obreros y campesinos en sus actividades sociales y en las diferentes fases de su lucha de clases; ambos grupos proletarios son la matriz de donde toma el Ejército Nacional sus más valiosos elementos y, unido a campesinos y obreros, constituye las reservas de energía con que se renueva constantemente la fuerza nacional de cuyas fuentes han de brotar **muy pronto nuevos grupos de milicias locales que, constituyendo la Benemérita Guardia Nacional, asuma los múltiples servicios de seguridad regional, que hoy gravitan sobre el Ejército de línea**, para que éste pueda disponer de suficientes elementos económicos para realizar su mejoramiento y perfeccionar su instrucción, así como para que el Gobierno constituido logre eliminar el nuevo reducto de la reacción organizada bajo el nombre de Guardias Blancas y que, por circunstancias especiales, se han venido colocando a guisa de pantalla entre



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

la celosa vigilancia de los Poderes Públicos y los bastardos intereses que defienden en contra de las aspiraciones populares” (Diputados, 1934).

Sin embargo, la propuesta del discurso nunca se materializó.

“La Guardia Nacional no ha funcionado ni ha estado conformada en el último siglo, o por lo menos desde 1917. No existe una tradición de su labor en las actividades nacionales. Desde el punto de vista histórico, podemos afirmar que su funcionamiento en el siglo XIX, se dio a partir de las necesidades políticas y militares del momento, y fue una manifestación de resistencia de la ciudadanía, en los casos de invasión extranjera (norteamericana y francesa), siendo, en esos años, de utilidad para el fortalecimiento de los valores patrios” (Solano, 2012). Desde ese entonces y hasta este 2020 se intentó en diversas ocasiones, por lo menos legislativamente. A continuación se muestran algunas reformas que se presentaron con el fin de dotar de un nuevo contenido a la Guardia Nacional, sin éxito.

Legislatura XVII

Se presentó una reforma por el grupo del Partido Revolucionario Democrático (PRD) el 11 de diciembre de 1997. La iniciativa tenía por objeto reglamentar a la Guardia Nacional en caso de percances naturales, es decir debería establecer programas de trabajo relativos a la prevención de desastres por fenómenos naturales o humanos. El dictamen correspondiente a la iniciativa fue votado en sentido negativo en la Cámara de Diputados el 23 de abril de 2002.

LX Legislatura

El Congreso de Chihuahua presentó una iniciativa el 7 de mayo de 2007 en la que propuso lo siguiente:



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

- 1) Facultar al Congreso para expedir las bases generales sobre las que las legislaturas locales reglamentarán la organización, armamento y disciplina de la Guardia Nacional; y
- 2) Establecer las reservas a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, así como para instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

Como se observa, esta propuesta se dio entorno a la naturaleza histórica de la Guardia Nacional. La iniciativa fue desechada el 30 de abril de 2013.

El 26 de febrero de 2009, el Diputado Roberto Badillo, del Grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional presentó una iniciativa que reformaba los artículos 73, 76 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), cuyo contenido fue el siguiente:

“La Guardia Nacional relevaría paulatinamente a las fuerzas policiacas, inoperantes por falta de adiestramiento y corrupción en sus miembros, en todo el territorio nacional. La Secretaría de la Defensa Nacional sería la instancia responsable de activar, organizar, armar y operar a la Guardia Nacional, quedando bajo su control y mando. Su activación se realizaría con personal militar, egresado de las escuelas militares del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, tanto oficiales como personal de tropa. Tomarían paulatinamente las responsabilidades de la Seguridad Pública Nacional, así como de las labores de protección civil y de resguardo de fronteras y aduanas. La activación de la Guardia Nacional no implicaba la desaparición de policías nacionales o estatales eficientes y comprometidas con su misión. Sí permitirá sustituir a todos los policías e individuos corrompidos e ineficientes de los cuerpos actuales, quedando aquellos que han dado resultados” (Informador, 2009).



Al respecto, Martín Barrón Cruz, Académico del Instituto Nacional de Ciencias Penales sostuvo que:

“El diputado que propone su activación dice que se sustituirían a los policías corrompidos, pero eso también ha ocurrido con el Ejército, el Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (Gafes) es claro ejemplo, que se fueron a servir al cártel del Golfo, entonces el Ejército no está exento de ser corrompido...

Desde 1917 no ha interesado la Guardia Nacional, por eso no se ha querido reactivar, porque sería desmitificar las labores del Ejército (Informador, 2009)”

La iniciativa fue desechada el 23 de noviembre de 2011. Esta es una iniciativa **muy parecida en contenido a la iniciativa del grupo parlamentario de López Obrador, aprobada.**

LXI legislatura

En esta legislatura se presentaron dos iniciativas, las cuales se reseñan a continuación:

La primera se presentó el 14 de diciembre de 2010 por el Senador Eugenio Govea Arcos, de Convergencia Nacional; pretendía reformar la fracción III del artículo 31 de la CPEUM. La iniciativa propone la expedición de la ley a efecto de establecer las bases para la organización de las milicias de la Guardia Nacional. La propuesta fue desechada el 27 de noviembre de 2012.

La segunda iniciativa de ese periodo se dio en la Comisión permanente, por el Diputado Jorge Antoni Kahwagi Macari, del Partido de Acción Nacional (PAN), el 6 de mayo de 2010. La propuesta de reformar el artículo 10 de la CPEUM tenía como objetivo activar la guardia nacional, facultando al Congreso de la Unión asignar al Ejecutivo Federal, a través



de la Secretaría de la Defensa Nacional, la responsabilidad de organizar, armar y operar a dicha guardia, la cual quedará bajo el control y mando presidencial.

LXII Legislatura

En esta legislatura también se presentaron dos iniciativas:

La primera fue presentada por el Diputado Carlos Humberto Castaños Valenzuela, del PAN, el 29 de abril de 2013. La iniciativa proponía reformar los artículos 5 y 7 de la Ley del Servicio Militar. Este diputado volvió a presentar la misma iniciativa el 16 de octubre de 2013. Lo que pretendía era capacitar a los jóvenes que brindan su servicio militar a fin de apoyar a la población en caso de presentarse algún desastre natural.

1. Establecer que el servicio de las armas nacionales se integrará por un curso de instrucción militar y un curso de capacitación en materia de protección civil obteniendo un certificado que acredite la capacitación por los institutos militares;
2. Precisar que los integrantes que a prueben el curso podrán ser candidatos para integrarse al servicio militar activo;
3. Indicar que el servicio en la guardia costera también se integrará por un curso de instrucción militar y un curso de capacitación en materia de protección civil obteniendo un certificado que acredite la capacitación por los Institutos Navales; y,
4. Señalar que en caso de emergencias la primera reserva, la segunda reserva y la guardia nacional, así como de la guardia costera tendrá que reportarse al cuartel que el corresponda y ponerse al servicio de la patria.

La seguridad Pública en manos de las fuerzas armadas antes de López Obrador.

Desde el inicio de este documento se sostuvo que, el sexenio del Presidente Felipe Calderón NO ha sido el inicio de la militarización del país. México ha tratado de ser militarizado desde que se declaró como tal. En cada sexenio la militarización de la



seguridad pública toma un poco de espacio y control. Incluso, el propio Lázaro Cárdenas se pronunció en contra de la militarización de la seguridad pública:

“Más que a ninguno de los miembros del Ejército, es a los generales, por razón de su elevada posición, a quienes corresponde abstenerse en la forma más absoluta de inmiscuirse en los asuntos políticos del país, directa o indirectamente”.

A pesar de las batallas ganadas en contra de la delincuencia, las batallas perdidas contra la sociedad civil han tenido un impacto tal que permite dudar a cualquiera de si es “razonable” militarizar la seguridad pública.

Así, antes y después de Calderón se han tenido eventos de alto impacto que vale la pena recordar.

- **1960 – Matanza en Guerrero.** En el Estado de Guerrero, más de 20 estudiantes trataban de derrocar al general Raúl Caballero Aburto, Gobernador del estado. Los estudiantes murieron después de que el General ordenó al ejército acabar con la protesta de los jóvenes.
- **1962 – Asesinato de Rubén Jaramillo y su familia.** El 23 de mayo, un destacamento militar sacó de su casa al dirigente campesino Rubén Jaramillo, a su esposa embarazada, así como a sus hijos Enrique, Filemón y Ricardo, militantes de la Juventud Comunista de México. Dos horas después la familia fue acribillada en las cercanías de las ruinas de Xochicalco.
- **1968- Matanza en Tlatelolco.** El 2 de octubre no se olvida. En la plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco, los militares y el grupo paramilitar Batallón Olimpia asesinaron a más de 300 personas que se encontraban en una manifestación



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

pacífica. El operativo estuvo a cargo del Comandante y después Secretario de la Defensa Marcelino García Barragán.

- **1971- El Halconazo.** El jueves de corpus, el entonces presidente Luis Echeverría ordenó el ataque de una manifestación a favor de la calidad del sistema educativo y en contra de la corrupción a un grupo denominado “los halcones”, asesinando a 120 estudiantes.
- **1971- Planes rastrillo, amistad y telaraña.** Estos planes se fraguaron desde el ejército como parte de lo que fue llamado “la guerra sucia”. En el plan telaraña el objetivo fue la localización y captura o neutralización de los grupos de maleantes, guerrilleros; especialmente en el estado de Guerrero. Los casos relevantes conocidos y vinculados a este plan fueron el asesinato y el envío al océano de por lo menos 143 personas, así como los homicidios de Lucio Cabañas, y Genaro Vázquez.
- **1974 – Radilla Pacheco.** El señor Rosendo fue un destacado líder social del municipio de Atoyac de Álvarez, Guerrero, quien trabajó por la salud y educación de su pueblo, además fue presidente Municipal. El 25 de agosto, lo detuvieron ilegalmente en un retén militar. Fue visto por última vez en el Ex. Cuartel Militar de Atoyac de Álvarez, Guerrero. Su paradero sigue siendo desconocido, a pesar de que fue este caso la razón de la primera sentencia para México por la CIDH.

Posterior a 2012, el sexenio de lo que hoy recordamos como el inicio de la militarización de la seguridad pública, hubo más incidentes. Cabe mencionar que los acontecimientos que han ocurrido en el presente sexenio se analizarán como parte del uso del ejército en el periodo de 2019-2021.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

- **2014. Tlatlaya.** El 30 de junio de 2014, ocho militares mataron a sangre fría a 22 civiles, entre ellos dos adolescentes, que se habían rendido después de un enfrentamiento armado en el que habían muerto otras siete personas.
- **Los 43 normalistas de Ayotzinapa.** De nuevo Guerrero fue la cuna de una nueva masacre. El 26 de septiembre de 2014 fueron detenidos, asesinados y desaparecidos 43 estudiantes de la escuela normal de Ayotzinapa. A pesar del apoyo y las búsquedas, no todos han sido encontrados. Recientemente se publicó un informe oficial sin testar en el que se puede leer:

“Casi todos los 43 normalistas que desaparecieron el 26 de septiembre de 2014 fueron asesinados, descuartizados y enterrados esa misma noche. A una de las células criminales le encomendaron disolver a 10 jóvenes en ácido. No tenían material suficiente. Disolvieron a cinco. A los demás los cortaron en trozos, con machetes y los enterraron. Criminales, funcionarios y militares hablaban de cómo desenterraban cuerpos para llevarlos al 27 Batallón de Infantería. Allí no entraría nadie. A mediados de noviembre seguían desenterrando y moviendo cuerpos” (Ricardo, 2022).

Incluso el propio subsecretario de Gobernación, Alejandro Encinas, acusó al general brigadier José Rodríguez Pérez, por haber ordenado la desaparición de 6 estudiantes. Este general estuvo en funciones hasta septiembre de 2022, quien por las exigencias de los padres de los normalistas fue detenido.



¿Qué es lo deseable en términos de uso militar en un país?

A continuación, se hace un análisis de lo que es deseable en materia de seguridad pública. Primero, se recopilaron las principales sentencias de la Corte Interamericana en las que se condenó a México por el uso de las fuerzas armadas en materia de seguridad y la grave violación a los derechos humanos.

Posteriormente, se recopilaron algunos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), previo a las reformas constitucionales de 2020. Esos criterios pusieron los estándares mínimos que debería guardar una estructura híbrida o militar en materia de seguridad pública desde mediados de la década de los 90's.

a) Ámbito internacional.

Como se estableció previamente, a continuación se recopilan los hechos del caso y lo más relevante de la sentencia, en relación al uso del ejército.

Cabrera García y Montiel Flores vs. México

El 2 de mayo de 1999, Rodolfo Montiel Flores y Teodoro García Cabrera se encontraba fuera de la casa del último en Ajuchitlán del Progreso, Guerrero. En ese momento se realizó un operativo del 40º Batallón de Infantería del Ejército Mexicano. Rodolfo y Teodoro fueron detenidos, golpeados y maltratados. Se constató que estuvieron vivos hasta el 4 de mayo de 1999. El Ejército presentó una denuncia penal en su contra por la portación de armas de fuego de uso exclusivo de las Fuerzas Militares, así como por siembra de amapola y marihuana. En agosto del 2000, un juez federal condenó a Teodoro a 6 años y 8 meses de prisión y a Rodolfo a 10 años de prisión. Los hechos se llevaron a cabo en un contexto de importante presencia militar en Guerrero en los años 90's, como respuesta estatal al narcotráfico y a grupos armados como el Ejército Zapatista, el Ejército Popular Revolucionario.



86. Al respecto, la Corte considera que, en algunos contextos y circunstancias, la alta presencia militar acompañada de intervención de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos. Así, por ejemplo, organismos internacionales que han analizado las implicaciones de permitir que cuerpos militares realicen funciones de policía judicial, como el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y el Relator Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, han manifestado su preocupación por el hecho de que los militares ejerzan funciones de investigación, arresto, detención e interrogatorio de civiles², y han indicado que “[l]as funciones de la policía judicial deberían estar exclusivamente a cargo de una entidad civil. [...] De esta forma se respetaría la independencia de las investigaciones y se mejoraría mucho el acceso a la justicia por parte de las víctimas y testigos de violaciones de derechos humanos, cuyas denuncias suelen ser investigadas actualmente por las mismas instituciones a las que acusan de perpetrar esas violaciones”³.

87. De otra parte, esta Corte ya ha señalado que si bien el Estado tiene el derecho y la obligación de garantizar su seguridad y mantener el orden público, su poder no es ilimitado, pues tiene el deber, en todo momento, de aplicar procedimientos conformes a Derecho y respetuosos de los derechos fundamentales, a todo

² Cfr. Naciones Unidas. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Colombia 05/05/97.CCPR/C/79/Add.76, párr. 19.

³ Cfr. Relatores Especiales sobre Tortura y sobre Ejecuciones Extrajudiciales E/CN.4/1995/111, párr. 117.a. Ratificada por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Independencia de Jueces y Abogados (E/CN.4/1998/39/Add. 2), párr. 185.



individuo que se encuentre bajo su jurisdicción”⁴. Así, el Tribunal ha enfatizado en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común⁵.

88. Tal como ha señalado este Tribunal, **los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad común o violencia interna, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles**, entrenamiento que es propio de los entes policiales⁶. El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo a cargo de las autoridades internas⁷.

89. La Corte considera que la posibilidad de otorgar a las Fuerzas Armadas funciones dirigidas a la restricción de la libertad personal de civiles, además de atender a los requisitos de estricta proporcionalidad en la restricción de un derecho, debe responder, a su vez, a criterios estrictos de excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, teniendo en cuenta, como ha sido señalado (*supra* párrs. 86 y 87), que el régimen propio de las fuerzas militares al cual difícilmente pueden sustraerse sus

⁴ *Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala. Fondo.* Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70, párr. 174; *Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párr. 111, y *Caso Servellón García y otros vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, párr. 86.

⁵ *Cfr. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párr. 78; *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador, supra* nota 24, párr. 51, y *Caso Perozo y otros vs. Venezuela, supra* nota 24, párr. 166.

⁶ *Cfr. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela, supra* nota 120, párr. 78, y *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador, supra* nota 24, párr. 51.

⁷ *Cfr. Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador, supra* nota 24, párr. 51.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

miembros, no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles (Humanos, 2010).

Caso Rosendo Cantú y Otra vs. México

El 16 de febrero de 2002, Valentina Rosendo Cantú se encontraba en un arroyo cercano a su domicilio. Cuando se disponía a bañarse, ocho militares se acercaron a ella y la rodearon, 2 de ellos la interrogaron, la golpearon, y la violaron. Ella tenía 17 años al momento en el que sucedieron los hechos. El caso se dio en un contexto de militarización de la seguridad pública en Guerrero. Este caso marcó un límite en aquél momento a la jurisdicción militar en actos de seguridad pública. Es en este caso, que la Corte Interamericana ordenó la reforma del artículo 57 del Código de Justicia Militar y la propia sentencia, a su vez generó una serie de análisis por parte de la Suprema Corte para determinar un límite a la jurisdicción militar entorno a los criterios internacionales de la materia, en atención a lo siguiente:

218. Para este Tribunal no sólo la supresión o expedición de las normas en el derecho interno garantiza los derechos contenidos en la Convención Americana. De conformidad con la obligación comprendida en el artículo 2 de dicho instrumento, también se requiere el desarrollo de prácticas estatales conducentes a la observancia efectiva de los derechos y libertades consagrados en la misma. La existencia de una norma no garantiza por sí misma que su aplicación sea adecuada. Es necesario que la aplicación de las normas o su interpretación, en tanto prácticas jurisdiccionales y manifestación del orden público estatal, se encuentren ajustadas al mismo fin que persigue el artículo 2 de la Convención. En términos prácticos, como ya lo ha establecido este Tribunal, la interpretación del artículo 13 de la Constitución Política mexicana debe ser coherente con los principios convencionales y constitucionales de debido proceso y acceso a la justicia,



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

contenidos en el artículo 8.1 de la Convención Americana y las normas pertinentes de la Constitución mexicana (Humanos C. I., 2010).

Fernández Ortega y otros vs. México

Una mujer indígena Me'phaa fue violada por militares vestidos con uniformes y portando armas en el estado de Guerrero. El día que fue abusada entraron a su casa, le pidieron se tirara al suelo, mientras uno la agarraba y la violaba, los demás observaban. Se presentó una serie de denuncias, sin éxito.

Al respecto, la Corte Interamericana sostuvo en su sentencia condenatoria:

“la Corte ha señalado que los Estados tienen la responsabilidad de consagrar normativamente y de asegurar la debida aplicación de los recursos efectivos y las garantías del debido proceso legal ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de éstas. En este sentido, el Tribunal ha establecido que para que el Estado cumpla con lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención, no basta con que los recursos existan formalmente, sino que es preciso que tengan efectividad en los términos del mismo. La Corte ha reiterado que dicha obligación implica que el recurso sea idóneo para combatir la violación y que sea efectiva su aplicación por la autoridad competente” (Humanos C. I., Fernández Ortega y otros vs. México, 2011).

Alvarado Espinoza y otros vs. México



El 29 de diciembre de 2019, Nitza Paola Alvarado Espinoza y José Ángel Alvarado se encontraban en una camioneta estacionada afuera de la casa de su suegra cuando fueron detenidos por personal con uniformes militares. Una hora después llegaron al domicilio de Rocío Irene Alvarado Reyes a quien también detuvieron; no se supo más de ellos. La Corte Interamericana dictó una sentencia condenatoria por la desaparición de las tres personas, considerando que el hecho se dio en el contexto de la implementación del Operativo Conjunto Chihuahua y la lucha contra el crimen organizado en México, con la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad ciudadana.

Sobre la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad ciudadana, la Corte interpretó las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención, así como del artículo 32.2 de la Convención, respecto del deber de los Estados de garantizar la seguridad y mantener el orden público y la seguridad de todos, reconociendo la grave amenaza para la comunidad que conlleva el crimen organizado, el cual atenta contra la seguridad, estabilidad y gobernabilidad democrática de los Estados, obstaculiza su desarrollo e impide la vigencia de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción. No obstante, para enfrentar dicha problemática es preciso que los Estados actúen en todo momento dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad pública como los derechos humanos.

En este sentido, como regla general, la Corte reafirmó que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser:



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

- a) Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;
- b) Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;
- c) Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y
- d) Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

Asimismo, la Corte reiteró su jurisprudencia en el sentido que el Estado debe brindar recursos sencillos y expeditos para denunciar la violación de los derechos humanos, así como que tales denuncias deben ser ventiladas ante la jurisdicción ordinaria y no militar, las cuales deberán ser efectivamente investigadas y, en su caso, deberán ser sancionados los responsables (Humanos C. I., 2018).

En este apartado se han considerado directamente las sentencias de las que México es parte sancionada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que tienen que ver directamente con la militarización del país.



b) **Ámbito nacional**

En México también se dio el análisis del uso de las fuerzas armadas aún antes de que la primera sentencia sobre el tema por la Corte Interamericana de Derechos humanos fuera dictada. Lo anterior se dio al analizar la acción de inconstitucionalidad, presentada por 167 Diputados Federales de la oposición de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados; el asunto fue resuelto el 5 de marzo de 1996⁸.

Esta sentencia es relevante en la medida en que fue la primera vez que en México se analizó la militarización de la seguridad pública del país; se dictó en un contexto aún priista cuya conformación en la Cámara de Diputados era similar a la que hoy existe con el partido de Morena: Partido Acción Nacional 119, Partido Revolucionario Institucional 300, Partido de la Revolución Democrática 71, Partido del Trabajo 10.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en ese asunto una serie de criterios en que las Fuerzas armadas pueden ayudar a las autoridades civiles en temas de seguridad pública:

- Es constitucional que las fuerzas armadas apoyen a las autoridades civiles, pero de ningún modo pueden hacerlo "por sí y ante sí", es decir, mediante una solicitud expresa fundada y motivada.
- Las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles solamente cuando éstas soliciten el apoyo.

⁸ Esta acción dio origen a las siguientes tesis: Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional (interpretación del artículo 129 de la Constitución); 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; 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; 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; 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. Seguridad pública. Su realización presupone el respeto al derecho y en especial de las garantías individuales.



- Deben garantizar la protección de los derechos humanos, especialmente la garantía de legalidad.
- 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 siempre y cuando este actuar, esté fundado y motivado.
- La participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública es justificada toda vez que tendrán que examinar, programar y tomar decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública.

De entre lo más relevante, textualmente, destaca lo siguiente:

Las Fuerzas Armadas, realizan labores que, por su naturaleza, sólo ellas pueden efectuar en apoyo a las autoridades civiles. La capacidad de organización, la disciplina, el armamento y otra serie de factores caracterizan al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, como una fuerza del Estado mexicano capaz de enfrentar determinadas circunstancias, en especial cuando otras autoridades pudieran no tener la capacidad requerida. Tal como lo señala la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional al artículo 21, reproducida anteriormente, se pretende lograr con esta coordinación cumplir cabalmente con la función del Estado mexicano, de salvaguardar el orden público, la integridad de sus gobernados, sus libertades y propiedades. No pasa inadvertido este alto tribunal, que el problema de la producción y el comercio ilícito de drogas no sólo es un problema de seguridad pública, sino de seguridad interior y exterior del Estado, que conlleva a la participación de las Fuerzas Armadas, dado que la disponibilidad y el consumo nacional de drogas han aumentado, en virtud del incremento de la producción y tráfico de drogas ilícitas en el territorio nacional, así como de la participación de actores nacionales y extranjeros en esas actividades delictivas, todo lo cual



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

hace necesaria una creciente participación de las Fuerzas Armadas, en su calidad de coadyuvantes de la autoridad ministerial federal. **Resultaría deseable que sólo las autoridades policiacas, en los tres niveles de gobierno, cumplieran, por sí solas, labores de seguridad pública relacionadas con esta lucrativa actividad delictiva,** que cuenta con el más poderoso armamento disponible, con medios de transporte terrestre, aeronaves y embarcaciones sofisticadas, que se trasladan por el territorio, espacio aéreo, la zona económica exclusiva y el mar territorial de nuestro país, pero por la gravedad de estos fenómenos, debe prevenirse una articulación eficiente del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial con las Fuerzas Armadas, a fin de que puedan coadyuvar para superar esas situaciones que atentan contra la seguridad interior”.

Como se puede leer, desde antes del inicio del siglo pasado, de la transición democrática e incluso antes de lo que hoy conocemos como la “guerra contra el narco y la militarización del país”, las fuerzas armadas ya se usaban para intentar mejorar la seguridad pública y desde los años 90’s con límites claros cuya base se encontraba en la interpretación de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



La obligatoriedad de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

Las resoluciones de la SCJN antes de la reforma de 2021 eran obligatorias si constituían jurisprudencia, en cualquier otro caso eran un referente que consuetudinariamente también se tomaba como moralmente obligatorio. En el caso, todas las tesis y criterios de la propia sentencia que limitaba el uso de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública fueron tesis de jurisprudencia y, por tanto, de aplicación obligatoria.

En el sexenio de Felipe Calderón, con el uso público (porque el uso ya existía) de las fuerzas armadas en apoyo a la seguridad pública se presentaron algunas reformas en torno a “blindar” u ordenar la participación del ejército sin mayor éxito; porque hasta ese momento, el límite al actuar de cualquier Ejecutivo desde 1996 en temas de seguridad pública eran los criterios establecidos en la Acción de inconstitucionalidad 1/96.

Por otro lado, el 9 de febrero de 2010 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se ordena la publicación de diversos párrafos de la sentencia emitida el 23 de noviembre de 2009, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Radilla Pacheco; lo que dio origen al asunto varios 912/2010. Es en este asunto que se establece la obligatoriedad de acatar las resoluciones conforme a lo siguiente:

[...] cuando el Estado mexicano ha sido parte en una controversia o litigio ante la jurisdicción de la Corte Interamericana, la sentencia que se dicta en esa sede, junto con todas sus consideraciones, constituye cosa juzgada y corresponde exclusivamente a ese órgano internacional evaluar todas y cada una de las excepciones formuladas por el Estado mexicano, tanto si están relacionadas con la extensión de la competencia de la misma Corte o con las reservas y salvedades formuladas por el propio Estado mexicano, ya que nos encontramos ante una instancia internacional



Lo anterior, con base en lo contenido en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratado, establece el principio *pacta sunt servanda* por el que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe. Asimismo, el artículo 68.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que los Estados Parte se comprometen a cumplir la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en todos los casos en que sean partes (que se hubiera emitido una sentencia en la que se establezca una violación a los derechos humanos)⁹.

En el mismo sentido, los criterios judiciales emitidos por la Corte Interamericana deben ser un referente para el análisis de los casos y consecuentemente, para el desarrollo de las leyes, en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1º constitucional, pues el principio pro persona obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona¹⁰.

Así las cosas, podemos tener como una primera conclusión que en 2018 era claro y obligatorio que si bien, el uso de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública estaba permitido, ello tenía limitantes y, sobre todo, de **ninguna forma podía ser permanente**, estaban restringidas y su uso encaminado al mínimo. Asimismo, era claro que se debía privilegiar un sistema de seguridad civil.

⁹ SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. TODAS LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO, INCLUYENDO EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, DEBEN ACATAR LO ORDENADO EN AQUÉLLAS. [Registro digital: 2006181, Aislada, Materias(s): Constitucional Décima Época Instancia: Primera Sala Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Tomo: Libro 5, abril de 2014 Tomo I Tesis: 1a. CXLIV/2014 (10a.) Página: 823]

¹⁰ JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. [Suprema Corte de Justicia de la Nación Registro digital: 2006225 Jurisprudencia Materias(s): Común Décima Época Instancia: Pleno Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Tomo: Libro 5, abril de 2014 Tomo I Tesis: P./J. 21/2014 (10a.) Página: 204]



Por otra parte, la SCJN al resolver la contradicción de tesis 293/2011 estableció que el límite de los derechos entorno a las leyes, al bloque de constitucionalidad y a los derechos o criterios establecidos en el ámbito internacional era la propia CPEUM.

DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas «constitucionales» de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independiente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del «citado» artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano."

En ese contexto es posible afirmar que **el límite de restricciones a los derechos humanos en el marco jurídico nacional es la Constitución; pero una reforma a la Constitución que elimine los límites de las sentencias sería válida conforme a los criterios antes planteados, a pesar de que se oponga frontalmente contra los criterios de derechos humanos establecidos a nivel mundial.** Por otro lado, si el criterio que se establece se contrapone a los lineamientos internacionales en contra de los compromisos previamente adquiridos, se estaría ante la posibilidad de una nueva resolución en contra de México en la que se ordene no sólo reformar la legislación secundaria, sino la propia constitución.



VI. Hipótesis.

Históricamente se ha tratado de militarizar la seguridad pública, impulsada desde las instituciones militares o desde las propias necesidades, sin embargo, hasta 2018 existían criterios claros entorno al uso de las fuerzas armadas en la seguridad pública.

A lo largo de este documento se sostiene la hipótesis de que el límite a las restricciones de una seguridad pública militar está desdibujado desde la reforma constitucional publicada el 26 de marzo de 2019, propuesta por el grupo en el poder de Movimiento de Regeneración Nacional, en la que se permite que en el nuevo cuerpo de seguridad pública –Guardia Nacional- se cataloguen como “civiles” a los militares sin que dejen de ser militares.



VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis.

Guardia Nacional, una militarización permanente desde 2018.

El proceso de militarización de la seguridad pública por parte del presidente Obrador se anunció desde su proyecto de Nación 2018-2024.

Analizar la pertinencia de crear una Guardia Nacional. Se analizará la pertinencia de crear una Guardia Nacional con el apoyo de los 214,157 soldados y 55,574 marinos que permanecen organizados bajo el mando de oficiales del Ejército y de la Marina, en regiones, zonas, batallones y otros agrupamientos menores. (Obrador, 2018).

En aquel momento en el que López Obrador no era presidente, ya pensaba sacar de los cuarteles al ejército y a la marina a pesar de que en sus 18 años de campaña se pronunció pública y abiertamente en contra de la militarización de la seguridad pública.

Los 214,157 soldados y 55,574 marinos que proponía conformarán la Guardia Nacional en 2018 representaban casi el 100% de las fuerzas armadas. En ese año las fuerzas armadas contaban con 215,243 soldados y 66,505 marinos. Consolidar el mando del Ejército y el resto de las fuerzas armadas en el ejército parecería más eficiente que recrear la Guardia Nacional. (Hernández, 2022).

Crónica de una reforma forzada.

Una de las primeras reformas del actual gobierno, fue presentada por el Grupo Parlamentario del partido Morena, el 20 de noviembre de 2018. Si bien la reforma no era un tema tan controvertido, los transitorios desde un inicio eran preocupantes:

SEGUNDO. Se faculta al Ejecutivo Federal para emitir las disposiciones de carácter general que estime necesarias, con el fin de que las funciones previstas en el artículo 2 de la Ley de la Policía Federal, sean asumidas, en lo que corresponde, por la Guardia Nacional, con la gradualidad que permita



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

asegurar la continuidad de las respectivas funciones y puedan llevarse a cabo la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros respectivas. Asimismo, se deberá asegurar la transición ordenada de los miembros de la Policía Militar y Naval a la Guardia Nacional en los términos y condiciones que al efecto se determinen con la Secretaría de la Defensa Nacional y la de Marina de manera conjunta.

CUARTO. Los miembros de la Policía Militar y Naval que sean asignados a la Guardia Nacional, conservarán sus rangos, así como las prestaciones conferidas a su nivel jerárquico y de mando.

QUINTO. En tanto persista la crisis de violencia e inseguridad en el país, se mantendrá la Guardia Nacional, de conformidad con los términos planteados en el presente decreto, por ser obligación del Estado Mexicano tomar las medidas pertinentes para salvaguardar la seguridad de los ciudadanos. No obstante, lo anterior, la actuación de la Guardia Nacional deberá ser sujeto a revisión, por lo que el Ejecutivo Federal en coordinación con el Poder Legislativo deberán llevar a cabo una evaluación de la política instrumentada en la materia transcurrido el plazo de 3 años a partir de su implementación. Los miembros de la policía militar y naval adscritos a la Guardia Nacional quedan exceptuados de la prohibición a que se refiere el artículo 129 de esta Constitución.

Especialmente el transitorio Quinto era de especial preocupación. El partido del Presidente no sólo proponía militarizar al país, además proponía que esas personas en sus funciones militares se excluyeran de la prohibición expresa del artículo 129 constitucional¹¹. La oposición, en un gran esfuerzo llegó a un punto de negociación, del

¹¹ Artículo 129. En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.



que surgió el tan cuestionado transitorio Quinto y se previó que la Guardia Nacional estaría dirigida por un civil y que el uso de las fuerzas armadas sería temporal. **Se estableció como plazo máximo para la desincorporación de la milicia una fecha límite: el 26 de marzo de 2024.** La reforma finalmente se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019.

El 11 de mayo de 2020, el ejecutivo publicó en el DOF un decreto para que "la Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública... realizará las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevé... la Ley de la Guardia Nacional". El acuerdo fue impugnado por la Presidenta de la Cámara de Diputados, que en ese momento era presidido por Acción Nacional. El recurso se recibió en la SCJN el 23 de junio de 2020 y se registró con el número de controversia constitucional 90/2020. **A más de 2 años de haberse presentado la controversia contra el Decreto de militarización, NO se ha resuelto.**

La ponente del proyecto es la Ministra Margarita Ríos Fajart, propuesta por el presidente en funciones. El asunto se listó para resolverse en la sesión de 24 noviembre de 2021 - fecha desde la cual existe un proyecto de resolución- sin embargo, fue retirado para "analizarse en el Pleno". Cabe destacar que con base en el art. 14 de Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM, la ministra ponente pudo haber concedido de oficio la suspensión ante la gravedad de la actuación del ejecutivo, pero no lo hizo.

El 31 de agosto de 2022, se presentó una nueva reforma entorno a la Guardia Nacional, esta vez por el propio Ejecutivo Federal, en la que se pretendía reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de la Guardia Nacional, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea y su ley de Ascensos y Recompensas. La propuesta contenía, en lo relevante:

- La integración central de la Guardia Nacional es de carácter militar. Las facultades de la Secretaría de Seguridad en seguridad pública se delegan prácticamente en la Secretaría de la Defensa Nacional. Establece un control total – administrativo y operativo.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

- El titular de la Defensa Nacional tiene facultad de Ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional.
- El cuerpo militar en la Guardia Nacional no pierde su esencia porque se prevé que las sanciones administrativas sean juzgadas en el fuero militar.
- Se establece la obligación de la Guardia Nacional de auxiliar a “la FUERZA ARMADA PERMANENTE en el ejercicio de sus misiones cuando así lo disponga la persona titular del Poder Ejecutivo Federal”.
- Propone que la Guardia Nacional intervenga (sin solicitud previa) en cuestiones de seguridad pública estatal.
- No se preocupa por "mejorar" la reforma se centra en la militarización, por ejemplo, en el tema de promociones NO se prevén controles de corrupción.

Esta iniciativa fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el mismo día en que fue aprobado en la Cámara revisora (Senado), el 9 de septiembre de 2022 (Gobernación, 2022).

Ante la evidente inconstitucionalidad Morena en alianza con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) presentaron una iniciativa para legalizar su contenido. Lo anterior se dio en el marco del acuerdo de “Moratoria Constitucional” en la que el PRI como parte de la alianza Va x México se había comprometido a que en el tiempo restante de la LXV legislatura los Grupos Parlamentarios no aprobarían cualquier iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La reforma finalmente aprobada reformó el artículo transitorio Quinto constitucional, de la reforma de 26 de marzo de 2019, en el que extendió de 5 a 9 años el uso de las fuerzas armadas en la seguridad pública; a menos de 6 meses de cumplirse el plazo perentorio para desmilitarizar al país.

En el caso, destacó la postura de una Diputada del Morena, Inés Parra Juárez, quien al anunciar el voto en contra del dictamen dijo:

"No puedo estar con la militarización en México a cambio de impunidad que pretende *Alito* (Alejandro Moreno, actual presidente del PRI), sólo realizaré



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

una pregunta al Ejecutivo federal desde la casa del pueblo ¿acaso también se cambió de opinión con relación al combate a la corrupción? ¿hay moneda de cambio por legislar en pro de la militarización. Votaré en contra... por el bien de México primero el pueblo antes que lo militar".

La confrontación entre la oposición y el grupo en el Poder, Morena ha generado un “control de daños” desde el marco jurídico legal. No así desde la realidad que se consolida día a día. **Más allá de las batallas legales, en la práctica, convertir a la milicia en la nueva policía es un hecho que se consolidó, no en la prospectiva (al 100%) pero sí en gran medida; desde diciembre de 2020. En ese año la Guardia Nacional se encontraba compuesta por 24 mil 174 elementos de la Policía Federal; 59 mil 548 de personal de la Secretaría de la Defensa Nacional y 16 mil 513 de Secretaría de Marina; es decir, 59.4% de militares y 16.4 de marinos: 75.8% eran personal de las fuerzas armadas (Vela, 2021).**

Militarización presupuestal y Guardia Nacional

En un análisis del doctor Salomón Guzmán, sobre costos de la seguridad pública, sostiene que en este sexenio la principal estrategia de Seguridad Pública es a través de la militarización, hecho que se refleja con claridad en los Presupuestos de Egresos de la Federación de 2019 a 2023.

El siguiente año, el gasto para Seguridad Pública se prevé sea de 356 mil millones de pesos, un incremento de 35 mil millones respecto a 2022. En 2012 se previó un gasto de 46,759.2 mil millones de pesos lo que representa 75.5% más que el presupuesto asignado en el momento más álgido de la “Guerra contra el narco”.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Para 2023, la militarización del país tendrá un presupuesto de 221 mil millones de pesos, 112 mil millones de pesos de SEDENA, 42 mil millones a la SEMAR y 68 mil millones de pesos a la Guardia Nacional. Por su parte, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana tendrá un presupuesto de 31 mil 201 millones de pesos y 7 mil 821 millones al Ramo de Gobernación.

En ese mismo sentido, es evidente que desde 2018 a la fecha, el presupuesto del Ejército en su conjunto es cada vez mayor al presupuesto de las Instituciones civiles encargadas de la Seguridad Nacional, su diferencia es de 163 mil millones de pesos más, la más alta desde que se tienen registros presupuestales.

Tabla 1. Evolución del Presupuesto SEDENA, Marina, Guardia Nacional, 2008-2023 (millones de pesos)

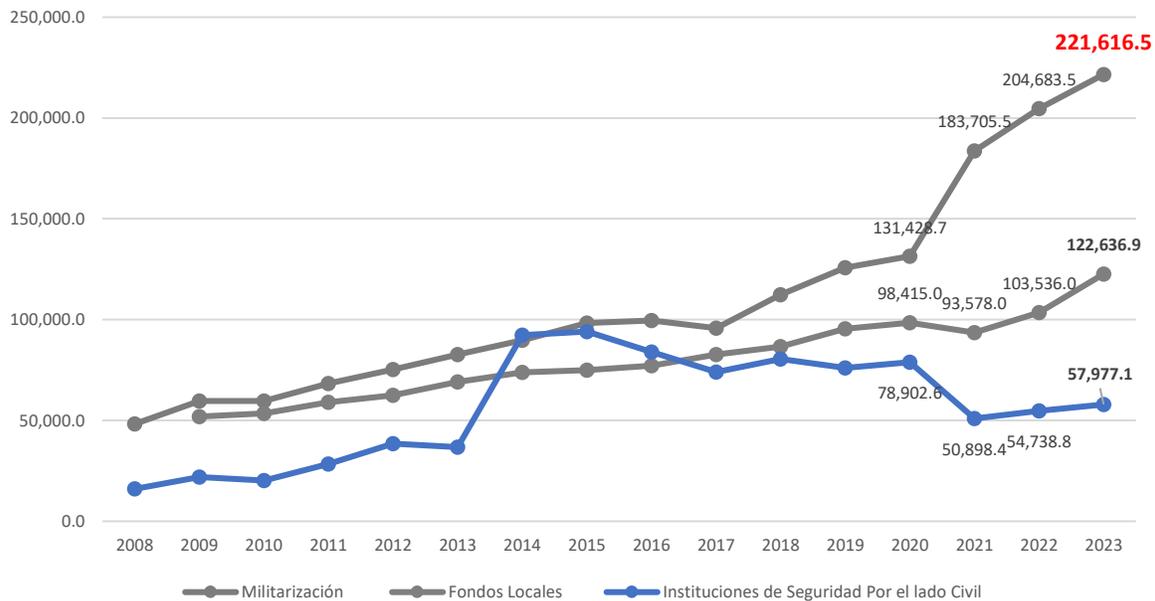
	Defensa Nacional	Marina	Guardia Nacional	Total
2008	34,861.0	13,382.7	-	48,243.8
2009	43,623.3	16,059.3	-	59,682.6
2010	43,632.4	15,991.9	-	59,624.3
2011	50,039.5	18,270.2	-	68,309.6
2012	55,611.0	19,679.7	-	75,290.7
2013	60,810.6	21,864.9	-	82,675.4
2014	65,236.9	24,602.7	-	89,839.6
2015	71,273.7	27,025.5	-	98,299.2
2016	72,250.7	27,401.2	-	99,651.9
2017	69,408.0	26,336.9	-	95,744.9
2018	81,021.9	31,305.8	-	112,327.7
2019	93,670.2	32,083.4	-	125,753.6
2020	94,028.7	33,557.8	3,842.2	131,428.7



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

2021	112,557.2	35,476.7	35,671.6	183,705.5
2022	104,107.9	37,750.2	62,825.4	204,683.5
PPEF 2023	111,911.6	41,878.1	67,826.7	221,616.5

Gráfico. Evolución Presupuestal para la Seguridad Nacional, Gasto Militar, Fondos Locales e Instituciones de Seguridad Civil, 2008-2023



Fuente: Tabla y gráficos recuperados de Militarización y presupuesto; con datos de Transparencia Presupuestaria

Como se puede observar, la tendencia económica tampoco favorece la desmilitarización del país en temas de seguridad; hoy, las fuerzas armadas son quienes acumulan la mayor cantidad de recursos para 2023. Esa situación permite inferir que la tendencia económica en la seguridad pública es la consolidación de la militarización.

¿Militares sólo en seguridad pública?

Las fuerzas militares no sólo han acaparado la seguridad pública en México. Están centralizando todas las áreas de poder y económicas en el país. Con base en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de julio de 2021, se creó la nueva



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Agencia Nacional de Aduanas de México con personal de Fuerzas Armadas o personal que haya pertenecido, serán quienes la integren (DOF, 2021). Por tanto, esto le da el control de las 49 aduanas que existen actualmente en México y están conformadas de la siguiente forma:

- 11 aduanas interiores
- 17 aduanas marítimas
- 19 aduanas en la frontera norte
- 2 aduanas en la frontera sur

Otra de las funciones que el Presidente, el Presidente ha designado a la Fuerzas Armadas es la construcción y/o administración de obras con presupuestos sin precedentes.

- En febrero de 2020, se designó la construcción de 2744 sucursales del Banco del Bienestar en diversos estados de la República (DOF, 2020).
- En el caso de la construcción del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, la Secretaria de Comunicaciones y Transportes autorizo la constitución de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria denominada Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, S.A. de C.V. en dicha empresa la SEDENA es la accionista mayoritaria de la misma, el resto le perteneces al Banco del Ejercito¹² (DOF, SEGOB, 14)

Como se puede observar, la seguridad pública no es la única área en la que la milicia tiene inminentemente la centralización del control absoluto o casi absoluto. Áreas económicas estratégicas han sido encomendadas a quienes “se les tiene más confianza”, la milicia.

¹² “QUINTO. - El capital social de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria será variable. La parte variable del capital social será ilimitada, y la parte mínima, sin derecho a retiro será de \$1'000,000.00 (un millón de pesos 00/100 M.N.) y estará representada por 100 (cien) acciones nominativas, cuyo valor nominal será de \$10,000.00 (diez mil pesos 00/100 M.N.) por acción.

Con base en lo anterior, el monto inicial de la participación estatal será de \$1'000,000.00 (un millón de pesos 00/100 M.N.), correspondiendo \$990,000.00 (novecientos noventa mil pesos 00/100 M.N.) de origen presupuestal a la Secretaría de la Defensa Nacional y \$10,000.00 (diez mil pesos 00/100 M.N.) al Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C., como accionista minoritario”.



El saldo negativo de la fuerza militar.

A lo largo de este documento se ha demostrado que las fuerzas armadas se apropiaron en este sexenio de la seguridad pública y de otros espacios relevantes que representan un control económico. Pero ¿cómo ha ido en términos de derechos humanos entorno a la seguridad pública? Los costos de una seguridad militar no sólo se dan en términos económicos, tiene más costos.

El proceso de quejas y denuncias ante organismos de Derechos Humanos en contra de la Guardia Nacional y las fuerzas armadas que se mantengan en tareas de seguridad, así como los reportes de los organismos internacionales sobre la situación de respeto a esos derechos en México, son un indicador fiable entorno a la efectividad o no, de la Guardia Nacional.

En principio, es necesario señalar que, el número de quejas en el Ejército y la Guardia Nacional aumentaron drásticamente de 2020 –cuando se consolidó en un 70% la seguridad pública militarizada- a 2021. Que es el año inmediato anterior con el que puede ser comparable.

En 2021, SEDENA y la Guardia Nacional estuvieron entre las diez autoridades más señaladas por presuntas violaciones a los derechos humanos registrados por la CNDH. Asimismo, SEDENA y la Secretaría de Marina se encontraban entre las cinco autoridades federales con mayor número de recomendaciones en trámite.

Destacan ya algunos casos en los que la militarización del país ha dejado altos costos invaluable que se reseñan a continuación:

- Cuatro hombres trabajaban en el campo, cuando los marinos -en tres vehículos oficiales- los detuvieron al señalarlos como presuntos ladrones de combustible. Pobladores denunciaron que los detenidos fueron desvestidos y acostados boca abajo para luego ser golpeados por los marinos, que al ser vistos se los llevaron a una zona boscosa donde fueron hallados muertos el 1° de marzo del 2019.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

- El pasado 3 de julio (2020), un grupo de soldados fue acusado de rematar a un delincuente herido. Según la versión oficial, soldados dispararon centenares de veces contra una camioneta en la que presuntamente iban 12 miembros del crimen organizado en Nuevo Laredo, Tamaulipas, sin que sobreviviera ninguno. Un diario mexicano publicó que tuvo acceso a un vídeo en el que se escuchan militares diciendo que uno de ellos "está vivo", mientras otro ordena "mátalo".
- Jessica Silva y su esposo, Jaime Torres, circulaban en auto por Delicias, una localidad en el estado septentrional de Chihuahua, a últimas horas del 8 de septiembre, cuando unos miembros de la Guardia Nacional mexicana los atacaron. Esa tarde se habían unido miles de personas campesinas en una tensa protesta en La Boquilla, una represa cercana, para defender su derecho al agua. La Guardia Nacional había disparado gas lacrimógeno contra los manifestantes, que iban armados con botes, palos y piedras. Sin dejarse intimidar, los manifestantes consiguieron hacerse con el control de la represa y obligaron a los soldados a retirarse.
- Cuando Silva y Torres, se dirigían a su casa esa noche, unos miembros de la Guardia Nacional, abrieron fuego contra su vehículo. Un testigo contó a Amnistía Internacional, que había visto pasar dos camiones de la Guardia Nacional, y había oído cinco o seis disparos. Torres, que cultiva nogales y alfalfa, resultó herido de gravedad, mientras que Silva, ama de casa y trabajadora agrícola de 35 años, con dos hijos y una hija adolescentes, murió en el acto (Internacional, 2020).

Las estadísticas y los casos graves señalan que no hay un avance en materia de derechos humanos relacionados al desempeño de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública. La misma perspectiva se ha tenido desde las instituciones internacionales protectoras de derechos humanos.



El primero en hacer un llamado formal al gobierno mexicano fue el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas que pidió frontalmente **desmilitarizar la Guardia Nacional en un plazo de dos años** (CDH, 2019). Es decir, ya ha pasado el tiempo que se otorgó para dicha acción, por lo que es posible afirmar que el marco jurídico e incluso las recientes reformas están en contra de lo solicitado por el Comité, como a continuación se establece.

“19. El Estado parte debe alejarse de un enfoque militarizado de las fuerzas de orden y avanzar en el proceso de formación de la Guardia Nacional como institución civil y a establecer un plan que garantice el retiro gradual y ordenado de las fuerzas armadas en las funciones de seguridad ciudadana. En este sentido, el Estado parte debe asegurar que la intervención de las fuerzas armadas esté restringida a circunstancias excepcionales y con una duración limitada, conforme a protocolos claros y previamente establecidos, bajo mecanismos de controles civiles, y esquemas de rendición de cuentas. Debe, asimismo continuar sus esfuerzos para proporcionar a todos los oficiales miembros de la Guardia Nacional, formación intensiva en estándares internacionales de derechos humanos y considerar la introducción de períodos de pausa en la transición entre el servicio en las fuerzas armadas y en la Guardia Nacional. De igual forma, debe asegurar que se investiguen todos los casos de presuntas ejecuciones extrajudiciales y violaciones de los derechos humanos de manera pronta, exhaustiva e imparcial, que los responsables sean enjuiciados y sancionados, y que las víctimas reciban una reparación integral. El Estado debe adoptar, de manera urgente, políticas con el fin de reducir efectivamente los homicidios y ejecuciones extrajudiciales”.

Este año, en el marco de las investigaciones del caso Ayotzinapa, y en torno a los nuevos descubrimientos de la verdad histórica, el Comité contra las Desapariciones Forzadas de la Organización de las Naciones Unidas, ha hecho una solicitud urgente al Gobierno de México,



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

para asegurar un plan de retiro “ordenado, inmediato y verificable” de los militares de las tareas de seguridad en el país (ONU, 2022).

B. Abandonar el enfoque de militarización de la seguridad pública

45. Las recientes reformas normativas y operacionales no escapan a esta tendencia. Al respecto, cabe destacar tres hitos fundamentales: a) el Decreto de 26 marzo de 2019, que reforma el artículo 21 de la Constitución y crea la Guardia Nacional, como una institución policial de carácter civil adscrita a la Secretaría de Seguridad Pública, que en sus disposiciones transitorias brinda una amplia intervención al Ejército y a la Marina en las labores de seguridad pública; b) el Acuerdo Presidencial, publicado en mayo de 2020, que ordena a la Fuerza Armada permanecer en las funciones de seguridad pública en virtud del artículo quinto transitorio de la reforma constitucional; y c) la Ley de la Guardia Nacional, Ley Nacional de Uso de la Fuerza, y Ley Nacional del Registro de Detenciones, adoptadas en 2019. Esta reforma permite la utilización extensiva de las Fuerzas Armadas para labores de seguridad pública, tendencia que se observa por la procedencia de los componentes de la Guardia Nacional: de sus 101,182 elementos, el 58% provienen de SEDENA, 26% de la ex Policía Federal y 16% de la Secretaría de Marina (SEMAR).

...

48. En vista de lo anterior, el Comité insta al Estado, a abandonar el enfoque militarizado de seguridad pública. La política pública de seguridad, debe construirse en plena concordancia con los principios internacionales de derechos humanos y garantizar el carácter civil de las instituciones de seguridad, conforme al artículo 21 de la Constitución. Por lo tanto, el Comité reitera su recomendación de fortalecer a las fuerzas civiles del orden, y requiere al Estado parte, establecer un plan de retiro ordenado, inmediato y verificable de las fuerzas militares de las tareas de seguridad pública.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

A pesar de los llamados de las instancias internacionales, el actual gobierno encabezado por el presidente Obrador, sigue realizando todas las adecuaciones que considera necesarias para la consolidación de una década oficial bajo el control militar en términos de seguridad pública.



VIII. Conclusiones.

En efecto, estamos ante una década de seguridad pública militarizada porque si se quisiera reducir el tiempo ampliado por la reforma del PRI tendríamos que enfrentarnos nuevamente ante el proceso de una reforma constitucional, que con los números con los que cuenta hoy en día la oposición, no son suficientes (considerando a Movimiento Ciudadano dentro de la coalición).

Esta situación responde a una serie de reformas que cambian con cada sexenio y que iniciaron dicha tendencia hace ya más de 20 años, con el cambio democrático del 2000. Se ha evolucionado de Policía Federal que era netamente civil, a Gendarmería un híbrido, hasta Guardia Nacional, que implica la militarización de la seguridad. El resultado, así como los cambios y el presupuesto asignado ha ido en forma proporcionalmente inversa, más gasto asignado y menos resultados.

En cuanto al proyecto de López Obrador, desde antes de ser presidente anunció que buscaría un mando único militar; lo que ha tratado de consolidar en lo que va del sexenio; aún en contra de los criterios internacionales, incluso de los exhortos de la Comisión Interamericana y de la ONU.

Esta realidad no es ni lejanamente lo que predica en su discurso de recuperación de las instituciones de la Nación. La Guardia Nacional que se propone no tiene vinculación alguna con la naturaleza de la propia institución de origen francés porque su temporalidad tiene indicios de permanencia, no es civil, su conformación, y mandos son militares, su dirección no es local (Gobernadores) y no es complementaria al ejército, es el propio ejército.

A pesar de que en la más reciente reforma aprobada en conjunto con el PRI se establecen una serie de lineamientos y principios entorno al uso de las fuerzas armadas como son legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución; enumerarlos no les da contenido. Hasta ahora



parece que se han dado más incidentes graves en conjunto que en los sexenios anteriores, sin contar que esos mismos militares de los que Obrador en sus 18 años de candidato se quejó por las violaciones a derechos humanos que se cometían, son ahora quienes controlan un área de vital importancia para la propia existencia de un país, la seguridad pública del país; así como importantes áreas de alto impacto económico.

Hoy, la militarización de la seguridad pública en México es un hecho legal y real; podemos afirmarlo porque la conformación civil hoy en día alcanza menos del 35% del total de sus miembros. Se tienen a militares, que no son militares, pero siguen adscritos al cuerpo militar. Esta situación contradice los lineamientos de las sentencias de la Corte Interamericana en donde nuestro país fue sancionado por el mal uso de las fuerzas armadas en la seguridad pública. Además, nos encontramos en franca oposición a los exhortos directos que se han hecho al actual gobierno, así como todos los derechos que se vulneran en los tratados internacionales de los que somos parte.

Con la Guardia Nacional, en la forma en que se ha implementado y se pretende implementar en su totalidad, se rompe el delicado equilibrio que permite la vida propia de la democracia. Esto debe llevarnos como ciudadanos a un inminente y permanente estado de alerta. Hoy, no existe la menor duda que nuestro modelo se parece al que tienen países como Arabia Saudita, que tiene una monarquía absoluta, Corea del Norte tiene una dictadura totalitaria, Tailandia que posee una monarquía, Yemen con un presidente de por vida; entre otros gobiernos identificados por ser crueles y dictatoriales.

Esta situación de hecho, genera una nueva agenda de retos que generen un equilibrio ante la toma de las fuerzas armadas de la seguridad pública:

- Es urgente construir una política de Seguridad Pública, como política de Estado.
- Es urgente fortalecer los grupos de seguridad de carácter civil desde los Estados y prescindir en la medida de lo posible de las Fuerzas Armadas.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

- Es urgente constante del actuar de la Guardia Nacional entorno a los derechos humanos, especialmente en su actuar en la seguridad pública.
- Es urgente vigilar que las acciones de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública no gocen, de ninguna forma de impunidad.

Sin duda, hace falta seguridad, pero la militarización NO es la solución. Los estados más seguros del país no tienen militares en su seguridad, tienen buenos policías. Es posible que el sacar a los militares sea un acto desesperado y un reconocimiento de la incapacidad de este gobierno entorno a la inseguridad y violencia que vive en país. No queda más que terminar este documento con la frase del presidente López Obrador, quien logró militarizar la seguridad pública: “Debe fortalecerse el poder civil con el establecimiento de la democracia. El militarismo NO es solución”.



XI. Bibliografía.

Armando, O. (abril de 2019). *CEDISPAN*. Obtenido de El diseño institucional de la Guardia Nacional. Riesgos para el régimen constitucional en materia de seguridad pública : <http://frph.org.mx/bdigital/registro.php?id=abc289-07>

Armando, O. (octubre de 2019). *La implementación de las leyes secundarias de la Guardia Nacional*. Obtenido de Fundación Rafael Preciado .

Armando, O. (diciembre de 2020). *El fracaso en la militarización de la Guardia Nacional* . Obtenido de Fundación Rafael Preciado: Documento de trabajo 849

CDH. (7 de noviembre de 2019). Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México. https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/ObservacionesFinales_ComiteDHONU_MX_2019.pdf.

Constitución Política . (1917). México : <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2802/8.pdf>.

Diputados, C. d. (30 de noviembre de 1934). *DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANO*. Obtenido de <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/36/1er/Ord/19341130.html>

DOF. (14 de julio de 2021). DECRETO por el que se crea la Agencia Nacional de Aduanas de México como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Público, Secretaría de Hacienda y Crédito*.

Gobernación, S. d. (9 de septiembre de 2022). DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recom. *DOF*, pág. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5664065&fecha=09/09/2022#gsc.tab=0.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Hernández, G. (12 de septiembre de 2022). Contratación de militares y marinos registra crecimiento de 27% en el sexenio. México : El Economista .

Humanos, C. I. (26 de noviembre de 2010). *CASO CABRERA GARCÍA Y MONTIEL FLORES VS. MÉXICO* . Obtenido de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_220_esp.pdf

Humanos, C. I. (31 de agosto de 2010). *Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Obtenido de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_216_esp.pdf

Humanos, C. I. (15 de mayo de 2011). *Fernández Ortega y otros vs. México*. Obtenido de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/fernandezortega.pdf>

Humanos, C. I. (28 de noviembre de 2018). *CASO ALVARADO ESPINOZA Y OTROS VS. MÉXICO*. Obtenido de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_370_esp.pdf

Informador, E. (9 de marzo de 2009). *El Inacipe considera inviable reactivar la Guardia Nacional*. Obtenido de <https://www.informador.mx/Mexico/El-Inacipe-considera-inviable-reactivar-la-Guardia-Nacional-20090309-0225.html>

Internacional, A. (8 de noviembre de 2020). La nueva Guardia Nacional de México está rompiendo su juramento de respetar los derechos humanos. México: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2020/11/mexicos-national-guard-breaking-vow-respect-human-rights/>.

Jesús, S. (2012). *La Guardia Nacional*. Obtenido de Jurídicas UNAM: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/operaprima-derecho-admin/article/viewFile/1502/1402>

Mariano, O. (1848). Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847. México: Aldes y Redondas impresores.

Obrador, A. M. (2018). *Proyecto de Nación 2018-2024*. Obtenido de página 109: <https://contralacorrupcion.mx/trenmaya/assets/plan-nacion.pdf>

ONU. (12 de abril de 2022). Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México al amparo del artículo 33 de la Convención.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

<https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2022/04/Informe-de-visita-a-MX-del-Comite-contra-la-Desaparicion-Forzada-abril-2022.pdf>.

Ricardo, R. (28 de septiembre de 2022). *Ayotzinapa, ejército e impunidad*. Obtenido de <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/ricardo-rocha/ayotzinapa-ejercito-e-impunidad>

Valdés, V. M. (7 de enero de 2019). *Seguridad pública en el mundo: ¿quién está al mando?* Obtenido de Nexos : <https://seguridad.nexos.com.mx/seguridad-publica-en-el-mundo-quien-esta-al-mando/>

Vela, S. (23 de noviembre de 2021). Guardia Nacional es 'soldado uniformado': 7 de cada 10 son marinos o militares, señala el Inegi. *El Financiero*, pág. 19:28 pm.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL