

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIHUAHUA**  
**FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS**  
**SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO**

---



**PREVENCIÓN DEL DELITO Y CULTURA DE LA PAZ EN LA  
PROFESIONALIZACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS,  
UN ANÁLISIS DE SU SEGUNDA MISIÓN GENERAL**

**POR:**

**ISAAC RUELAS NAVARRETE**

**TESIS PRESENTADA COMO REQUISITO PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN INVESTIGACIÓN HUMANÍSTICA**



Prevención del delito y cultura de la paz en la profesionalización de las Fuerzas Armadas Mexicanas, un análisis de su segunda misión general. Tesis presentada por Isaac Ruelas Navarrete como requisito parcial para obtener el grado de Master en Investigación Humanística ha sido aprobado y aceptado por:

Isaac R. Navarrete

Dr. Javier Horacio Contreras Orozco  
Director de la Facultad de Filosofía y Letras

Dr. Jorge Alan Flores Flores  
Secretario de Investigación y Posgrado

Mtro. Víctor Manuel Córdova Pereyra  
Coordinador Académico

Dr. Irám Isaí Evangelista Ávila  
Presidente

Fecha: 8 de julio del 2022

Comité:

Presidente: Dr. Irám Isaí Evangelista Ávila  
Director de Tesis: Dr. José Luis Evangelista Ávila  
Vocal 1: Dr. Guillermo Javier Rolando Garduño Valero  
Secretario: Dr. Jesús Ervey Mendoza Negrete

© Derechos Reservados

Isaac Ruelas Navarrete, Calle  
Morelos No. 2216-1, Col.  
Cauhtémoc, Chihuahua, Chih.

8 de julio del 2022

Contenido	
Introducción .....	5
1. Cuerpo problemático .....	7
1.1. Planteamiento del problema .....	7
1.2. Justificación.....	11
1.3. Objetivos.....	13
1.4. Hipótesis.....	17
2. Cuerpo Teórico.....	18
2.1. Antecedentes .....	18
2.2 Marco teórico .....	22
2.2.1 Las Fuerzas Armadas Mexicanas .....	22
2.2.2. Amenazas a la Seguridad Nacional .....	27
2.2.3. Cultura de la Paz.....	30
2.2.4. La prevención del delito como estrategia complementaria de la Seguridad Nacional .....	33
2.3 Estado del arte .....	37
3. Descripción de la cultura de actuación de las Fuerzas Armadas Mexicanas, derivada de su doctrina de operación.....	42
3.1. Qué son las Fuerzas Armadas Mexicanas .....	42
3.1.1. Marco legal para la creación y operación de las Fuerzas Armadas Mexicanas.....	42
3.1.2. Funciones de las Fuerzas Armadas Mexicanas .....	45
3.1.3. Doctrina de operación y actuación de las Fuerzas Armadas Mexicanas .....	47
3.2. Preparación de las Fuerzas Armadas Mexicanas preponderantemente enfocada a su participación en un conflicto bélico .....	55
3.2.1. Actitud ofensiva en respuesta a una agresión.....	55
3.2.2. Enfoque que prácticamente no contempla la prevención del delito .....	58
3.3. Actual empleo de las Fuerzas Armadas Mexicanas, principalmente en acciones de seguridad interior, en refuerzo de las corporaciones de Seguridad Pública.....	62
3.3.1. La situación de inseguridad en el país ha rebasado las capacidades de los cuerpos policiacos, por lo que se ha hecho necesario el emplear a las Fuerzas Armadas en seguridad pública.....	62
3.3.2. Deficiencia en la cultura del personal castrense en su trato con la población civil (no agresor bélico) .....	65
4. El crimen organizado, una problemática de orden interno, que amenaza la Seguridad Nacional.....	67
4.1. Noción, génesis y evolución histórica del concepto de Seguridad Nacional. ....	69
4.1.1. ¿Qué es la Seguridad Nacional?.....	69
4.1.2. Origen, desarrollo y estado actual la Política de Seguridad Nacional en México.....	73

4.1.3. Amenazas a la Seguridad nacional de México. ....	86
4.2. La delincuencia organizada... una nueva amenaza a la Seguridad Nacional.....	87
4.3. El proceso de Inteligencia como herramienta para la acción anticipada del Estado sobre las amenazas a la seguridad nacional.....	92
4.4. Fuerzas Armadas contra el crimen organizado. . . Acción política de Seguridad Nacional.....	95
4.5. La Guardia Nacional. . . seguridad pública de esencia militar. ....	100
5 Cultura de la paz y prevención del delito en la conformación de <i>Fuerzas de paz</i> y no de <i>pacificación</i> . .....	101
5.1 Cultura de la paz, y responsabilidad social para su obtención.....	103
5.1.1 ¿Qué es la Cultura de la Paz? .....	103
5.1.2 La responsabilidad social para una cultura de paz.....	105
5.2 Factor de prevención en la Política de Seguridad Pública. ....	111
5.2.1 Concepto de policía preventiva (policía comunitaria o de barrio). ....	112
5.2.2 Prevención del delito mediante el control centralizado de las acciones de seguridad pública. ....	115
5.3 ¿Fuerzas de pacificación o fuerzas garantes de paz? .....	119
5.3.1 Concepto de las operaciones de pacificación en los conflictos armados.....	119
5.3.2 Necesidad de un estado pacífico, y no de reiterativas operaciones de pacificación.....	120
5.3.3 Necesidad de prevención en la seguridad interior de México. ....	121
5.4 Preservar la Seguridad interior con Fuerzas Armadas garantes de la paz pública.....	122
5.4.1 Garantizar la seguridad interior mediante operaciones de acción preventiva. ....	122
5.4.2 Operaciones militares de acción preventiva, consolidación de la cultura de la paz en las Fuerzas Armadas. ....	124
6 Propuesta .....	127
7 Conclusiones .....	135
Obras consultadas.....	137

## Introducción

Ante los altos índices de violencia que ha generado el crimen organizado en México principalmente durante los últimos 15 años, y, debido a que las fuerzas de seguridad pública han sido rebasadas en sus capacidades para atender esta problemática, las instituciones castrenses del país han sido empleadas por el gobierno de la república en labores de seguridad pública. Sin embargo, este empleo del poder militar de la nación en interacción directa con la población civil ha generado diversas reacciones, desde distintas opiniones y artículos tendientes a objetar dicha participación, manifestando ideas como “la militarización de la seguridad pública”, “el ejército en las calles” y otras; hasta múltiples quejas y denuncias por violaciones a los derechos

El artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refiere a las facultades y atribuciones del presidente de la república, en su fracción VI autoriza al presidente a emplear la totalidad de la fuerza armada permanente para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación; para ello, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en su artículo primero establece las misiones generales del instituto armado, siendo la segunda de ellas, la que corresponde a garantizar la seguridad interior. De conformidad al Manual de Operaciones en Campaña de la Secretaría de la Defensa Nacional, se estima que la magnitud del problema que demande la implementación de esta segunda misión general “revista formas de franca rebelión armada o de guerrillas”, sobrepasando las capacidades de las corporaciones policiacas, por lo que “las tropas actuarán conforme a las normas doctrinarias de hacer la guerra, aplicando los procedimientos tácticos que resulten adecuados al caso” (29-30).

Ante ello, el instituto armado se encuentra empeñado en una situación inédita, donde el enemigo no es un combatiente en sí, pero que mediante el uso de armamento genera actos de extrema violencia, incluso causando bajas entre los efectivos militares y policiales; considerándose que las normas de actuación castrense se encuentran ante la necesidad de ser adaptadas a esta nueva situación.

En cuanto al campo de investigación del presente trabajo, relativo a la problemática surgida por el sustancial empleo que la política del país ha dado a las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo a las corporaciones policiacas en tareas de seguridad pública, existen diversos pronunciamientos vertidos sobre la aceptación o rechazo de dicha política; por ejemplo el artículo “La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública”,

publicado por la revista *Perfiles latinoamericanos* en el 2012, de Juan Carlos Montero, y también en el artículo. “Fuerzas Armadas en seguridad pública. ¿Solución o problema?” de Lucía Dammert y David Álvarez Veloso, contenido en la revista *Sociedad Nueva*, disponible en línea; presentan los argumentos esenciales que han encausado dicha política, y la opinión que la sociedad ha emitido al respecto. Así mismo, en el artículo “De la seguridad pública a la política criminológica en México: 2000-2012 (los gobiernos del Partido Acción Nacional)”, de la revista del Instituto de ciencias Jurídicas de Puebla en 2014, Héctor Chincoya Teutli efectúa un análisis de la eficacia de las políticas implementadas en este sentido por los gobiernos emanados del Partido Acción Nacional, y este estudio analiza cómo ha evolucionado el fenómeno de referencia durante las administraciones posteriores.

El proceso de evolución de la noción de Paz desde la segunda guerra mundial, la cual no se concibe únicamente como la ausencia de conflictos o beligerancia, sino como un fin, un objetivo imprescindible para tener acceso a los derechos humanos, lo que da lugar a la Cultura de Paz, la cual es necesaria para lograr la paz social de una nación, se ha fundamentado medularmente en los planteamientos postulados por Virginia Arango Durling en su libro “Paz Social y Cultura de la Paz” (2007).

Por lo tanto, la presente investigación se orienta en proponer una modificación (adición) de la doctrina de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior, ya que en este ámbito, su actuación no debe estar sujeta a la forma en que doctrinariamente se lleva a cabo la guerra, sino más bien, aplicando a los principios que conducen la “cultura de paz”, a fin de que a través de la premisa de la prevención del delito, se cuente con fuerzas garantes de la seguridad y de la paz, más que con fuerzas de pacificación.

## 1. Cuerpo problemático

### 1.1. Planteamiento del problema

Actualmente la inseguridad es uno de los problemas sociales que más afecta a México.

Comparativamente, las tasas delictivas en México son altas en relación a la comunidad internacional.

En este sentido, la falta de confianza en la autoridad, es una de las razones por las que víctimas de algún tipo de delito no se animan a denunciar, acrecentando la estadística a nivel nacional. La percepción de inseguridad se manifiesta de varias formas como altos índices de criminalidad, violaciones de derechos humanos, impunidad, etc. Todo ello, nos indica los derroteros hacia los que deben orientarse las políticas públicas en la materia de seguridad y justicia, a fin de incrementar la confianza en las instituciones, y generar una cultura de legalidad.

Ante esta realidad, las instituciones castrenses del país han tenido que tomar parte en labores de seguridad pública bajo el fundamento de la segunda Misión General de las Fuerzas Armadas establecida en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos que se refiere a Garantizar la Seguridad Interior del País. Esta participación es justificable solo cuando las fuerzas de seguridad pública han sido rebasadas en sus capacidades. Lo cierto es que el gobierno federal ha considerado al Instituto Armado, conformado por el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de México, como la institución más confiable, capaz de manifestar la fuerza del Estado en este ámbito. Sin embargo, por un lado, no es trabajo de las Fuerzas Armadas atender permanentemente las cuestiones de orden interno, ya que su educación, adiestramiento, filosofía de trabajo y forma de operar se orientan principalmente a proteger al país de amenazas provenientes del exterior y garantizar la soberanía, independencia e integridad de la nación; así mismo, aun cuando en este aspecto el personal militar representa una institución confiable para los mexicanos, existe una alta cantidad de quejas ante los organismos correspondientes, por violaciones a sus derechos de parte de militares, así como maltrato y abuso de autoridad hacia sus personas.

Se considera que esta situación es debida a la forma de trabajo y operación en que está orientada la doctrina de las Fuerzas Armadas, ya que, no obstante los grandes esfuerzos que las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina han realizado para incrementar entre el recurso humano que las conforma, una cultura de legalidad, apego a los derechos humanos, y uso adecuado de la fuerza, su educación y adiestramiento siguen siendo eminentemente enfocados a atender

situaciones de orden bélico, toda vez que, acertadamente, ésto (la guerra), esa es la razón de ser del instituto armado; en caso de que no fuera así, solo se dispondría de corporaciones policiacas encargadas de la seguridad pública.

Ya que la política del país en cuanto a la guerra es sumamente respetuosa del derecho internacional, México ha mantenido relaciones pacíficas en el ámbito exterior durante prácticamente la última centuria (con excepción de su pequeña participación en la II Guerra Mundial en el Teatro de Operaciones del Pacífico), por lo que el empleo de las Fuerzas Armadas ha sido y es preponderantemente en la actualidad para atender situaciones de orden interno, entre las que en los últimos años ha destacado el apoyo a las corporaciones de seguridad pública, como último recurso al que ha accedido el Estado, buscando minimizar la inseguridad y violencia que imperan en el país.

La seguridad pública, se aborda desde dos aspectos, el punitivo y el preventivo, ambos se complementan mutuamente para lograr un estado de seguridad adecuado; el primero se basa fundamentalmente en el aspecto coercitivo, es decir, en el castigo, el segundo se enfoca en las causas que dan lugar a la delincuencia. El equilibrio entre ambos es lo que propicia una política adecuada.

Así mismo, una situación ideal sería aquella en la cual no fuera necesario el aspecto punitivo, pero al ser esto prácticamente imposible, se considera que las acciones del Estado en este ámbito pueden aproximarse a la acción preventiva mediante una adecuada formación de sus brazos de poder coercitivo en los aspectos de *Cultura de la Paz* y de *Prevención del Delito*.

Precisamente es en estos aspectos, que la doctrina militar carece de fuerza, toda vez que se trata de organismos diferentes a las corporaciones policiacas, cuya razón de existencia es la defensa del país contra amenazas armadas provenientes del exterior, por lo que su preparación académica, capacitación y manera de operar se enfocan hacia dicho objetivo, creando fricciones al momento de interactuar con la población civil como órgano de fuerza del Estado.

La situación de inseguridad que se vive actualmente en México, ha rebasado las capacidades de las corporaciones de seguridad pública en el país; las políticas del Estado en los tres órdenes de gobierno no ha sido suficientes ni desde el enfoque preventivo ni en el punitivo; es en este último, en el que la acción coercitiva se ha visto sumamente afectada debido a los altos índices de corrupción gubernamental y a la falta de confianza en la autoridad por parte de la población, aunado a la escasa preparación profesional de los oficiales policiacos y por consiguiente la



deficiente actuación en su forma de operar y trabajar; se adhieren a esta lista la ineficacia de las diversas fiscalías en la investigación de los delitos denunciados, la falta de justicia en los tribunales y un deficiente sistema carcelario, sin embargo, estos últimos tópicos se encuentran fuera del campo de la presente investigación.

A pesar de lo ya descrito, la actuación de las Fuerzas Armadas operando en cercana proximidad con la población civil ha generado diversas quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos de los ciudadanos, de las cuales, un buen número han resultado verídicas y se ha procedido conforme a derecho en contra de los responsables. Sin embargo, dichas acciones aisladas deterioran la eficacia con que las Fuerzas Armadas sirven al pueblo de México y han puesto en entredicho la viabilidad de su actuación en este rubro.

Así, se considera que la problemática descrita se debe a que doctrina de las Fuerzas Armadas tiende primordialmente a atender embates de orden bélico, por lo que sus efectivos cuentan con una cultura que responde ofensivamente ante una amenaza, y que el roce con la población civil en operaciones de apoyo a las fuerzas de seguridad pública, provoca fricciones que han resultado en desacuerdos o quejas de orden judicial.

Toda vez que actualmente las Fuerzas Armadas Mexicanas se emplean mayoritariamente en operaciones de para garantizar la seguridad interior del país, se presenta la imprescindible necesidad que, además de la educación que tienen para defender la integridad, independencia y soberanía de la nación, sobre todo de ataques provenientes del exterior, sean adoctrinadas, educadas y se adiestren en los aspectos de *Cultura de la Paz y Prevención del Delito*, a fin de hacer más eficiente su participación como garantes del orden interno mediante el mantenimiento del imperio de la constitución y del marco legal vigente, así como la permanencia de las instituciones legalmente establecidas; de esta forma, se considera que lo anterior propiciará una participación más efectiva en el combate al crimen en México, así como una todavía mayor aceptación y respeto entre el pueblo, ya que la buena combinación que proporciona la educación con que actualmente cuentan los efectivos militares, adicionada con una adecuada cultura en cuanto al mantenimiento de la paz y la prevención del delito, resultará en una participación de mayor contundencia y en el decremento significativo de las tasas de criminalidad en México.

Así también, es necesario que las políticas de seguridad pública en México provean el resultado esperado, para ello, por lo que respecta al aspecto punitivo de las mismas, mientras no se cuente con corporaciones policiacas profesionales, debidamente educadas y adiestradas, se

tendrá la necesidad de emplear a las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública, mediante operaciones para garantizar el orden interno, por lo que dichas fuerzas deben contar con la cultura que les permita actuar en este ámbito y no solo en el ambiente bélico.

De lo anterior se concluye, que se ha empleado al instituto armado en acciones diferentes a las premisas para las que existe, acciones que conllevan interacción con la población civil que no son necesariamente combatientes, y no se le ha capacitado adecuadamente para estas funciones, lo que propicia distintos roces entre la población, poniendo en entredicho su capacidad profesional y decrementando su efectividad de respuesta. Sin embargo, se considera que si a la doctrina con que actualmente cuentan las Fuerzas Armadas Mexicanas se adiciona un apartado en cuanto a la cultura de la paz y prevención del delito, se abatirá considerablemente la inseguridad en México, y se desarrollarán las capacidades profesionales del soldado mexicano, aún sobre otros ejércitos.

No obstante, lo citado en el párrafo anterior, los mexicanos tienen la gran ventaja de que sus Fuerzas Armadas cuentan con una cultura institucional, la cual les permite aceptar con gusto y dignidad las misiones que el pueblo a quien se deben les asigne. A este respecto, es sabido que el soldado mexicano estará dispuesto a realizar el trabajo que la política del país le destine, siempre y cuando se encuentre dentro de la legalidad y esté apegada a derecho; ejemplo de ello fue el pronunciamiento del General Cienfuegos Cepeda, Secretario de la Defensa Nacional durante la administración de Enrique Peña Nieto, quien al ser cuestionado sobre su opinión referente a la eventual promulgación de la Ley de Seguridad Interior que contemplaba la actuación urbana del Ejército y de la Fuerza Aérea Mexicanas, éste expresó “que las Fuerzas Armadas se sujetarán institucionalmente a las determinaciones del Poder Legislativo, además de apegarse a la resolución que tome la Suprema Corte de Justicia de la Nación”<sup>1</sup>; se considera entonces que esa expresión manifiesta el sentir del soldado en este aspecto, no indicando su total acuerdo, sino más bien dispuesto a acatar los designios que el pueblo a través de sus instituciones les confiera.

El incrementar la cultura de las Fuerzas Armadas Mexicanas en los aspectos de cultura de la paz y prevención del delito, mediante la adecuación doctrinal en dichos aspectos, traerá consigo el incremento en la eficacia con que el Instituto Armado realiza sus operaciones de orden interno en refuerzo de las corporaciones policiacas del país, lo que resultará en el mejoramiento de la política de seguridad pública, y en la reducción de los índices delictivos en México.

---

<sup>1</sup> El Universal. “Sedena: Ley de Seguridad Interior no es a modo” 11 Ene. 2018, en línea, fecha de consulta 21 Sep. 2021. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/sedena-ley-de-seguridad-interior-no-es-modo>

Por lo tanto, se considera que las distintas fricciones que los efectivos militares han tenido con la población civil debido a que han sido empleados de manera muy prominente en operaciones de refuerzo a las fuerzas de seguridad pública, se minimizarán sustancialmente por medio de una adecuación doctrinal que tome en cuenta la cultura de la paz y la prevención del delito, durante el desarrollando la segunda misión general de estos organismos, fortaleciendo de esta forma la política de seguridad pública en México.

Para lo anterior, se analizarán los conceptos y criterios vertidos en diferentes textos y artículos elaborados por organismos, instituciones e investigadores expertos en el ramo, como la ONU, ONGs, CICR y otros, sobre qué es la Cultura de la Paz, cuál es su campo de acción y como se aplica en la política de seguridad pública de un país, a fin de poder adecuarlos a la doctrina militar de México, buscando con ello lograr una actuación de las Fuerzas Armadas Mexicanas en contacto con la población civil, de acuerdo con una cultura de la paz y de prevención del delito.

El presente trabajo se consolida como un proyecto de Tesis que tiene como propósito acreditar la Maestría en Investigación Humanística que se imparte en la Facultad de Filosofía y Letras de la UACH; la investigación se llevará a cabo mediante la técnica de *investigación documental* con algunos apartados en que deberá efectuarse a través de fuentes emanadas de las Secretarías, de la Defensa Nacional y, de Gobernación, así como diversos entes jurídicos y filosóficos, y funcionarios de las secretarías antes mencionadas.

Lo anterior, a fin de entregar una propuesta viable, factible de ser aplicada, y que coadyuve al fortalecimiento político y social de México.

## 1.2. Justificación

Dado la situación de seguridad del país y el empleo que en épocas recientes se ha hecho de las Fuerzas Armadas en el ámbito de orden interno, resulta significativo abordar la posibilidad de proponer un análisis que permita mejorar la eficiencia de éstas en el espacio social a través de una debida profesionalización mediante la consideración de la cultura de la paz y prevención del delito.

Se considera que las fricciones y eventuales violaciones a los derechos humanos en la población mexicana que se han suscitado por parte del personal militar que es empleado en operaciones de refuerzo a las corporaciones de seguridad pública, podrían reducirse sustancialmente al adicionar a la doctrina militar, los conceptos de la cultura de paz, y prevención del delito, ya que como consecuencia de ello, la formación, y manera de actuar del personal castrense alcanzaría un nivel de profesionalismo en su trato con individuos que no se constituyen

como combatientes, haciendo más efectiva su actuación en el mantenimiento del orden interno en México; así mismo, se considera que las políticas de seguridad pública tendrán mayor efectividad sobre los índices delictivos. Por ello, plantear una investigación como la presente contempla abonar a posibilitar la incorporación de la Cultura de la Paz en la doctrina militar y, con ello, reducir las carencias en el trato de los militares con la población, así como brindar pautas de comprensión sobre su quehacer en el espacio social.

La aplicación de políticas adecuadas por parte del gobierno de una nación, derivadas de las formas de pensamiento que imperan en la sociedad, redundan en la estabilidad social de la comunidad. Actualmente, se considera que derivado del proceso de globalización y de la interacción geopolítica mundial, el matiz de la guerra es diferente en este período post-contemporáneo, en donde, sobre todo en los países latinoamericanos, las amenazas a la seguridad nacional ya no provienen del exterior sino del interior; por lo tanto, es necesario redefinir la función, el papel que juegan, y en consecuencia la preparación que deben tener las fuerzas armadas de cada nación para atender efectivamente las necesidades de su población; como lo comenta Adriana Cavarero

. . . el ataque de combatientes sin uniforme, invisibles en cuanto privados de máscaras, porque precisamente “la clandestinidad y la oscuridad son sus armas más poderosas”. Llamarlos enemigos, sobre la base del viejo modelo de la guerra regular, se vuelve impropio. Criminalizarlos forma parte del problema y, más que resolverlo, es un sistema del que Schmitt, con gran lucidez, da cuenta puntualmente” (*Horrorismo, nombrando la violencia contemporánea* 116)

En este sentido, la presente investigación conlleva una propuesta que propiciará adoptar una concepción de las Fuerzas Armadas Mexicanas adecuada a la problemática que es necesario resolver actualmente en el ámbito de la seguridad pública, como un riesgo que puede atentar contra la seguridad nacional; así como la orientación doctrinal de dichas fuerzas para su eficiente empleo en las políticas implementadas para atender la problemática de referencia.

Se prevé que el estudio en cuestión podría despertar la inquietud por la investigación sobre una adecuación al empleo y educación de las fuerzas armadas de los países con problemática similar a la nuestra (sobre todo los países latinoamericanos), derivado de los problemas sociales a los que se enfrentan, en los que actualmente, las amenazas a la seguridad nacional ya no provienen del exterior, sino que se han generado dentro del mismo Estado.

La presente investigación propondrá bases teóricas para una actualización doctrinal en la Secretaría de la Defensa Nacional, a través de la cual el personal militar, además de su preparación en el arte de la guerra, incremente su acervo en los conceptos de la cultura de la paz y la prevención del delito, a fin de alcanzar una mayor profesionalización en su interacción con la población civil durante las operaciones para garantizar el orden interior.

Dicha propuesta contempla que, abierta la posibilidad de su incorporación, el soldado mexicano adicione a su formación, los procedimientos y el tacto necesarios para efectuar actividades en contra de la delincuencia organizada en nuestro país, como una amenaza a la seguridad nacional, mediante el uso adecuado de la fuerza y autoridad que se le ha conferido; donde la población será la principal beneficiada al obtener un trato profesional por parte del personal militar; así como el incremento en la eficiencia de las políticas de seguridad pública.

Se considera que el tomar en cuenta los fundamentos que serán propuestos por medio de la presente investigación, puede propiciar un considerable decremento en la incidencia de violaciones a los derechos humanos por parte del personal militar, con el consecuente aumento en la efectividad de las actividades del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en operaciones de orden interno. Por lo tanto, es de suma importancia, que las Fuerzas Armadas Mexicanas incrementen su profesionalización en cuanto a la Cultura de la Paz y la Prevención del Delito.

Se considera que la propuesta es viable, toda vez que se cuenta con los recursos para su realización; así mismo, la formación actual del personal militar permite que éste se adapte a las exigencias que el servicio le imponga, por lo que no se prevén dificultades si se llegase a implementar.

### 1.3. Objetivos

#### Objetivo General.

Proponer una adición a la doctrina de operación de las Fuerzas Armadas Mexicanas, en la aplicación de su segunda misión general, basado en los conceptos de prevención del delito y cultura de la paz, a fin de lograr mayor profesionalización en el ejercicio de sus funciones en apoyo a fuerzas de seguridad pública y disminuir así, la incidencia de violaciones a derechos humanos y a las garantías individuales de los ciudadanos.

#### Objetivo Particular 1.

Determinar qué son, cómo funcionan, y cuál es la doctrina de preparación y actuación las Fuerzas Armadas Mexicanas, derivados del marco legal vigente y de los manuales que conceptúan los procedimientos de operación de sus efectivos y organismos, a fin de conceptuar un marco de preparación y actuación de estos organismos.

#### Objetivo Específico 1.1.

Indicar qué son la Fuerzas Armadas Mexicanas, qué funciones tienen y cuál es su doctrina de preparación y actuación, tomando como base las diversas leyes y reglamentos vigentes, así como manuales y tomos de operación, con el propósito de conocer su composición y mística de operación.

#### Objetivo Específico 1.2.

Plantear cómo la doctrina de las Fuerzas Armadas Mexicanas responde preponderantemente a su participación en un conflicto bélico, orientada a mantener una actitud ofensiva ante una agresión, enfoque que prácticamente no contempla la prevención del delito, con el objeto de dejar en claro su carencia de procedimientos de actuación hacia la población civil en operaciones de refuerzo a las fuerzas de seguridad pública.

#### Objetivo Específico 1.3.

Corroborar que el actual empleo que la política del país hace de las Fuerzas Armadas es principalmente en acciones de orden interno, en refuerzo a las operaciones de las corporaciones de Seguridad Pública, y que se trata de un procedimiento antagonizado por la deficiencia en la cultura del personal castrense en su trato con la población civil (no agresor bélico); por lo que basándose en los últimos planes de acción y estrategias adoptadas por el gobierno federal para el abatimiento de la inseguridad en México, así como en estadísticas de violaciones a derechos humanos por parte del personal militar, se clarificará la necesidad de que dicho personal se profesionalice en su operar al interactuar con la población civil.

#### Objetivo Particular 2.

Comprender la forma en que la política del país garantiza la Seguridad Nacional, qué importancia reviste, qué factores pueden provocar que se vea amenazada y cómo afectaría

a la estabilidad del Estado; así mismo determinar cuál es la participación de las Fuerzas Armadas como órgano de la política nacional para mantener dicha seguridad. Todo ello a fin de determinar la forma en el poder militar puede ser empleado contra amenazas que no provienen del exterior.

#### Objetivo Específico 2.1.

Describir en forma completa el concepto de seguridad nacional, la forma en que éste se originó, así como su evolución histórica y el marco doctrinario que actualmente le da forma; para finalizar con la determinación de las amenazas a la seguridad nacional en México. Lo anterior, con el propósito de reconocer cómo debe ser abordado dicho concepto por los órganos de la administración pública.

#### Objetivo Específico 2.2.

Identificar la forma en que el crimen organizado se ha convertido en una amenaza a la seguridad nacional, lo que da pie a la participación de las Fuerzas Armadas para su atención, a fin de comprender la justificación de la acción militar contra este tipo de criminalidad.

#### Objetivo Específico 2.3.

Reconocer el proceso de Inteligencia como una herramienta valiosa para garantizar la Seguridad Nacional, que propicia la acción anticipada del Estado sobre las amenazas que atentan contra el mismo; con el objeto conceptualizar dicho proceso como útil en cuanto a la prevención del delito se refiere.

#### Objetivo Específico 2.4.

Determinar que la pertinencia del empleo de las Fuerzas Armadas en operaciones de orden interno contra el crimen organizado, se encuentra en el entendido que nos hallamos ante un nuevo ámbito de operación militar no contemplado en la doctrina actual, a fin de reconocer la necesidad de modificación de la misma, por medio de la inclusión de los conceptos de cultura de la paz y prevención del delito en el desarrollo de este tipo de operaciones.

#### Objetivo Específico 2.5.

Analizar la participación de la Guardia Nacional como respuesta del actual gobierno federal para atender la problemática de seguridad pública, aun cuando el enfoque de la investigación se centra en la actuación de las Fuerzas Armadas, con el propósito de considerar su forma de operar, y las necesidades de coordinación con el instituto armado, ya que no se descarta la posibilidad que en algún momento, podrá requerirse que este último refuerce sus acciones.

#### Objetivo Particular 3.

Identificar qué es la cultura de la paz, cuál es su campo de acción y cómo se aplica junto con el concepto de prevención en una política de seguridad pública que logre que los órganos encargados de hacer cumplir la ley funcionen como instituciones garantes de la paz, y no como fuerzas de pacificación; a fin de poder aplicar dichos conceptos a la doctrina militar de orden interno en México, buscando con ello proponer la forma en que las Fuerzas Armadas Mexicanas puedan llevar a cabo este tipo de operaciones en contacto con la población, de acuerdo con una cultura de prevención.

#### Objetivo Específico 3.1.

Clarificar el concepto de Cultura de la Paz, a través del análisis de diferentes textos y artículos elaborados por organismos, instituciones e investigadores expertos en el ramo, con el propósito de comprender su aplicación en la política de seguridad pública de un país.

#### Objetivo Específico 3.2.

Entender el factor de Prevención en la Política de Seguridad Pública mexicana, por medio del estudio de diversas legislaciones, artículos y planes políticos de acción gubernamental, con el objeto identificar su posible aplicación en las Fuerzas Armadas Mexicanas en operaciones de seguridad interior.

#### Objetivo Específico 3.3.

Conceptuar la diferencia entre fuerzas de pacificación y fuerzas garantes de paz, a fin comprender la necesidad de un estado pacífico, que pueda ser proporcionado por las Fuerzas Armadas, y no de reiterativas operaciones de pacificación.



#### Objetivo Específico 3.4.

Determinar, de conformidad con los avances que hasta este momento se lleven de la investigación, como debe ser la Actuación de las Fuerzas Armadas Mexicanas en contacto con la población civil, de acuerdo con la cultura de la paz, y prevención del delito, buscando con ello formular los conceptos iniciales de una propuesta en este sentido.

#### Objetivo Particular 4.

Proponer una modificación de la doctrina militar que desarrolle la cultura de la prevención del delito y la cultura de la paz en la Fuerzas Armadas Mexicanas durante la aplicación de su segunda misión general; utilizando para ello toda la información obtenida de la presente investigación; a fin de lograr su profesionalización en el desarrollo de funciones de apoyo a las fuerzas de seguridad pública.

#### 1.4. Hipótesis

Dado que se observa que las Fuerzas Armadas Mexicanas, derivado del marco doctrinario vigente, realizan sus misiones bajo un patrón preponderantemente enfocado a su participación en un conflicto bélico; y que la inseguridad pública en México se ha consolidado como una amenaza a la seguridad nacional; así como que los conceptos de Cultura de la Paz y Prevención del Delito se consideran imprescindibles en la aplicación de la política de seguridad pública de un país; se postula que los fundamentos para un esquema de profesionalización de las Fuerzas Armadas Mexicanas, en la aplicación de su segunda misión general, basado en una doctrina que contemple los conceptos de prevención del delito y cultura de la paz, podrá propiciar una mayor efectividad en sus funciones de apoyo a las fuerzas de seguridad pública y disminuir la incidencia de violaciones a derechos humanos y a las garantías individuales de los ciudadanos.

## 2. Cuerpo Teórico

### 2.1. Antecedentes

Para la presente investigación, se tomará en cuenta inicialmente la doctrina actual de actuación de las Fuerzas Armadas Mexicanas, la cual es resultado de la aplicación de la política nacional, tendiente a satisfacer los Objetivos Nacionales de “Bienestar, Seguridad y Prestigio Nacional”; ésta se encuentra plasmada en primera instancia en el libro *Nociones de Estrategia*, editado por la Escuela Superior de Guerra de la Secretaría de la Defensa Nacional, ya que de conformidad con el Reglamento Interior de dicho plantel, éste funge como orientador y difusor de la doctrina militar en México, por lo que se considera que dicho manual muestra la forma bajo la cual el personal militar se educa para cumplir con la función de defensa nacional, de conformidad con la política militar vigente. Por lo tanto, se tomará en consideración esta información para determinar la formación que reciben los elementos castrenses en México, lo que nos permita una aproximación a comprender su manera de interactuar con la población civil. Así mismo, la doctrina de operación de las Fuerzas Armadas, es decir, la forma de realizar su trabajo, se encuentra contenida en el Manual de Operaciones en Campaña, publicado por la Secretaría de la Defensa Nacional, el cual establece a nivel táctico, la manera en que los organismos y efectivos militares deben planear y ejecutar sus misiones, de manera que dicha información aportará a la investigación, el concepto que el soldado maneja para realizar su trabajo, tomando como primicia una *Situación Táctica*, que es la que se presenta ante la presencia de un enemigo; para así, aproximarse al concepto que, el soldado actúa bajo una premisa doctrinaria que le permita participar eficientemente en un conflicto bélico; lo que proporcionará elementos de juicio para una propuesta tendiente a lograr una actuación basada en la Cultura de la Paz y Prevención del Delito.

De la misma forma, se abordarán los conceptos vertidos en la legislación vigente en los Estados Unidos Mexicanos, sobre la conformación, funciones y empleo de las Fuerzas Armadas, así como sobre la manera de atender las amenazas a la seguridad nacional, los conflictos de orden interno y la seguridad pública; iniciando por la Constitución Política, además de otras leyes y preceptos normativos como la Ley de la Administración Pública Federal, Ley de Seguridad Nacional, Ley General del Sistema de Seguridad Pública, Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Ley de la Guardia Nacional, Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Manual del Uso de la Fuerza de Aplicación Común a las Tres Fuerzas Armadas, Manual de Derechos Humanos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, entre otros; ya que dichos conceptos muestran

la manifestación actual de las Fuerzas Armadas en territorio nacional, sirviendo como fundamento de una propuesta para la mejor actuación de estas instituciones.

En cuanto a lo que se ha dado en llamar “proceso de militarización de la seguridad pública en México”, iniciando durante el sexenio de Felipe Calderón, se dispone del artículo “El Proceso de Militarización de la Seguridad Pública en México”, de Marcos Pablo Moloeznik y María Eugenia Suarez de Garay, de abril del 2012, publicado por Frontera Norte; donde los autores intentan esgrimir que: “si bien no se trata de una respuesta estatal novedosa frente al desafío de la delincuencia organizada, la injerencia de las fuerzas armadas alcanza su máxima expresión, extendiéndose al ámbito de las entidades federativas con la designación de militares al frente de sus secretarías de seguridad pública” (121). Así mismo, Juan Manuel Sandoval Palacios, en su artículo “Militarización, Seguridad Nacional y Seguridad Pública en México”, de agosto del 2000, publicado por Espiral, Universidad de Guadalajara México, analiza “el papel que las Fuerzas Armadas han ido asumiendo en la definición e instrumentación de las políticas de Seguridad Nacional y de seguridad pública que el Estado mexicano ha venido impulsando desde principios de los ochenta, y en donde la relación entre civiles y militares se ha ido modificando, tomando estos últimos un papel cada vez más protagónico en tales cuestiones. Se analiza también cómo se ha dado esta relación en Estados Unidos y cómo influye ésta en nuestro país” (183).

Para profundizar en el esquema de militarización, la ausencia de control social en términos de gobernabilidad eficaz desde las instituciones y poderes del Estado (tanto en lo administrativo, como policial y militar), así como en la escalada del narcotráfico como principal eje de la economía en diversas regiones del país, se analizará el Artículo “¿Seguridad Pública Sin Proceso Democrático de Pacificación? Siete Premisas Fenomenológicas Sobre México” de Pedro Isnardo de la Cruz, publicado por la revista Trabajo Social de la UNAM; ya que, de conformidad con el autor, dichos conceptos anulan el sentido de libertad y la existencia de un Estado de derecho, ante la amenaza permanente de muerte o exposición al azar de la violencia extrema, aduciendo desde una sociedad expuesta constantemente a riesgo, a una administración desgastada y cada vez menos creíble desde sus instituciones; proponiendo repensar la estrategia nacional, con miras a una pacificación justa, y nuevos procesos de diálogo social y comunitario.

Los resultados de las políticas gubernamentales, de las que se desprenden las acciones del Ejército mexicano contra el tráfico de drogas, se revisarán a partir del análisis del despliegue nacional de las operaciones militares, que, a falta de sólidas instituciones civiles de seguridad, se

han realizado bajo un esquema altamente punitivo, incentivándose la militarización de la seguridad interior con consecuencias negativas en las relaciones civil-militares.

El fenómeno social que en la actualidad se ha derivado del proceso de globalización y de la interacción geopolítica mundial, que ha modificado el matiz de la guerra en este período contemporáneo, en donde, sobre todo en los países latinoamericanos, las amenazas a la seguridad nacional ya no provienen del exterior sino del interior; haciendo necesario redefinir la función, el papel que juegan, y en consecuencia la preparación que deben tener las fuerzas armadas de cada nación para atender efectivamente las necesidades de su población, se analizará tomando en cuenta los conceptos vertidos por Adriana Cavarero en su libro “Horrorismo, Nombrando la Violencia Contemporánea”.

Los temas relacionados sobre la situación del crimen organizado en México y su influencia en la sociedad, previendo las consecuencias de una deficiente política de seguridad pública, se encuentran contenidos en el artículo “Diagnóstico Sobre la Seguridad Pública en México” de Gabriela C. Pérez García, de abril del 2004, publicado por Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.; información de gran utilidad en la fundamentación de la problemática social y de las instituciones.

Se analiza el concepto de: “seguridad pública desde la perspectiva de la seguridad de la nación en dos vertientes, una relacionada con la seguridad de los ciudadanos, en términos de que todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona; la segunda asociada con la protección de los derechos civiles de individuos y grupos sociales que pueden ser afectados, en este caso, por la política de seguridad nacional de Estados Unidos” (Ramos, J. “La Seguridad Ciudadanía y la Seguridad Nacional en México: hacia un marco conceptual 33).

Así también, del Libro “Culturas de Paz, Seguridad y Democracia en América Latina”, de Mario Salinas y Úrsula Oswald Srping, editado y publicado por el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM, se analizará como “el concepto amplio de seguridad, abarca la imparcialidad de los procesos electorales, los problemas de ingobernabilidad, los derechos humanos y de género, proyectándose a ámbitos estratégicos tales como el ambiente, la alimentación, la salud, el freno a la carrera armamentista, el control del tráfico de drogas y de seres humanos, así como a los derechos de los indígenas de las mujeres, de los niños y de ancianos. Bajo este planteamiento amplio de seguridad, se abre un campo de reflexión sobre las prácticas

multiculturales, que promueven las culturas de la paz, donde la diversidad temática, conceptual y estratégica se convierte en un elemento articulador de todas las contribuciones” (contraportada).

Así mismo, se abordarán los conceptos vertidos en *Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024*, donde el Presidente de México Andrés Manuel López Obrador manifiesta que “el incremento de la pobreza, la marginación y la falta de servicios educativos y de salud se encuentran en la base del auge delictivo que enfrenta el país” (2), siendo necesario abandonar la visión autoritaria y el uso de la fuerza como estrategia, ensanchar la soberanía de los individuos y de las colectividades, formular nuevos paradigmas de Seguridad Nacional, Interior y Pública, prevención del delito, procuración e impartición de justicia, restablecimiento del Estado de derecho y reinserción de infractores, así como reorientar el papel de las Fuerzas Armadas, proponiendo una serie de acciones tendientes a alcanzar lo anteriormente citado.

Para conocer cómo ha evolucionado el concepto de Paz desde la segunda guerra mundial, se tomarán en cuenta los postulados de Virginia Arango, quien menciona: “no es solo ausencia de conflictos o de guerra, sino es un fin, un objetivo imprescindible para disfrutar de los derechos humanos” (*Paz Social y Cultura de la Paz* 9); ya que ello, da lugar a la Cultura de Paz, la cual es necesaria para lograr la paz social de una nación.

Los conceptos doctrinarios sobre la Cultura de Paz, se extraerán de documentos derivados de organismos y tratados internacionales, como son la declaración Sobre una Cultura de la Paz, adoptada por la ONU el 14 de septiembre de 1999; la declaración de la UNESCO sobre el Fomento entre la Juventud de los Ideales de Paz, Respeto Mutuo y Comprensión de los Pueblos, de 1965; la declaración sobre El Diálogo Entre las Tres Religiones Monoteístas: Hacia una Cultura de la Paz, de febrero de 1998; la declaración del Foro Militar Centroamericano para la Cultura de la Paz, del 17 de abril de 1998; la Convención Única de Estupefacientes de 1961; entre otros.

Para conocer técnicas utilizadas para implantar una cultura de la paz y erradicar los índices delictivos dentro de localidades que en el pasado habían estado bajo control de la delincuencia organizada y que actualmente son el reflejo de lo que las políticas de desarrollo social, seguridad pública y atención ciudadana aplicadas adecuadamente y reforzadas por iniciativas culturales en la localidad pueden lograr, se incluirá la Tesis “Cultura de la Paz en el Infierno, Política Pública Cultural en Zonas de Conflicto en México”, de Marcos Daniel Aguilar Ojeda, publicada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

## 2.2 Marco teórico

### 2.2.1 Las Fuerzas Armadas Mexicanas

Se considera que toda nación consolidada como Estado, entendiendo como “Estado” al ente conformado por territorio, población y gobierno, que cuenta con personalidad jurídica (internacional en este caso) y patrimonio propio, debe conducir una política que mediante el trabajo de sus habitantes y la explotación de sus recursos naturales propicie el ir alcanzando mejores niveles de vida; sin embargo, ante la amenaza de que sus esfuerzos se vean interrumpidos ya sea por el desacuerdo con otra nación sobre la forma en que se está conduciendo para alcanzar sus objetivos, o incluso que la misma población se encuentre inconforme sobre las políticas adoptadas por su gobierno, al grado que se pueda desestabilizar la permanencia de las instituciones establecidas para organizar las acciones internas y exteriores tendientes a alcanzar dicho propósito, debe contar con un poder militar que le garantice la permanencia de las acciones llevadas a cabo y de las instituciones establecidas para implementar las políticas de referencia.

En el caso mexicano, la Secretaría de la Defensa Nacional indica: “la política de seguridad nacional, es el amplio curso de acción a las declaraciones de principios adoptados por el gobierno, con el fin de lograr la seguridad de la nación, de sus intereses y recursos vitales. Se pone en práctica mediante el uso de los instrumentos primordiales de la política nacional” (Manual de Operaciones Aéreas en Campaña 36). Ante ello, la Ley de Seguridad Nacional, en su artículo 3º establece:

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

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.

Por último, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla en su artículo 89 fracción sexta, la existencia de la Fuerza Armada permanente, integrada por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, de las cuales podrá disponer el Ejecutivo de la Nación para preservar la Seguridad Nacional, conceptuando a ésta como la Seguridad Interior y Defensa Exterior de la Federación.

Por tanto, México cuenta con un poder militar, integrado por las fuerzas de tierra, mar y aire, que le permite garantizar la permanencia de las instituciones establecidas para administrar el esfuerzo de la población por alcanzar sus objetivos de bienestar, seguridad y prestigio nacional, que redunden en un mejor nivel de vida para la misma, sobre toda acción que amenace el logro de tales objetivos, ya sea generada ésta desde el exterior (por parte de otra nación) o desde el interior (emanada desde dentro de la misma población).

Derivada de los instrumentos legales anteriormente señalados, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos establece en su primer artículo que:

El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

- I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;
- II. Garantizar la seguridad interior;
- III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;
- IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y
- V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Armada de México establece en su artículo 1/o. que: “la Armada de México es una institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país; en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella derivan y los tratados internacionales”.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en sus artículos 29 y 30 el despacho de los asuntos que les corresponden a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la Secretaría de Marina, respectivamente.

El libro “Nociones de Estrategia” editado por la Escuela Superior de Guerra (órgano académico de la Secretaría de la Defensa Nacional que en el artículo tercero, fracción séptima de

su Reglamento Interior, establece que uno de sus objetivos es participar en la creación, conservación, encauzamiento y difusión de la doctrina militar, presenta al fenómeno bélico como un fenómeno de carácter social “que ha acompañado a la humanidad desde sus organizaciones más primitivas, al grado de decirse que la historia de la humanidad es también la historia de sus luchas guerreras” (\_\_\_). En este sentido, establece la relación que debe existir entre la política de una nación y el empleo de sus fuerzas armadas, dando lugar a una doctrina militar en México, derivada de una doctrina política.

A partir de lo anterior, y considerando que está debidamente encauzado, la doctrina de empleo de las Fuerzas Armadas Mexicanas tiene como premisa prepararse para el caso en que se manifieste en nuestro país el fenómeno social de la guerra, la cual se conceptúa como “el uso de la fuerza armada de un país, o grupo de países, contra otro más débil o en condiciones desventajosas, como único medio de dirimir diferencias existentes entre ellos” (Manual de Operaciones en Campaña, Secretaría de la Defensa Nacional 3).

Dicho Manual, sigue diciendo respecto a la postura de nuestro país sobre la guerra:

Siendo la política exterior de México esencialmente pacifista, considera que todo conflicto internacional puede y debe resolverse por medios pacíficos y que no existe controversia que amerite la guerra como única forma de solucionarse. Sin embargo, no ignora la posibilidad de que en determinadas circunstancias pueda surgir un agresor, por lo que, por mandato constitucional, existen las Fuerzas Armadas para la defensa nacional. Por lo tanto, una guerra para México solo podrá ser en defensa de nuestro propio territorio e impuesta por un caso de agresión. En caso de guerra, nuestra nación lo hará con todos sus recursos humanos y materiales disponibles, por lo que se manifestarán en ella aspectos políticos, económicos y psicológicos y de todos los demás campos de la actividad humana. El aspecto militar de la misma estará reservado a las Fuerzas Armadas, que son el Ejército Mexicano, la Armada de México y la Fuerza Aérea Mexicana, con el apoyo de toda la población del país actuando en guerra de guerrillas, resistencia y subversión contra el agresor, hasta donde las circunstancias lo permitan de acuerdo con las características y posibilidades de cada área.

De todo ello se desprende la política general de México y de ella la Política Militar, de la cual se establece que “es la parte de la política general que se encarga de crear y preparar las Fuerzas Armadas que la Política General necesita, para garantizar la seguridad nacional y para



apoyar su acción en el exterior. En otros términos, la política militar tiene por objeto poner en forma militarmente al Estado: crear el útil armado que éste necesita para realizar su tarea, a pesar de las oposiciones internas o externas que requieran la aplicación de la fuerza” (Secretaría de la Defensa Nacional, *Nociones de Estrategia*, Tomo I 71).

Derivado de todo lo anterior, emerge la razón que ha dado origen a nuestras Fuerzas Armadas, así como a la actuación que a lo largo de su historia han tenido en el desarrollo de México como instrumento efectivo de la estabilidad y seguridad nacional.

Mediante el análisis histórico de la participación del Ejército Mexicano preponderantemente, desde su creación en 1913 producto del triunfo del plan de Guadalupe postulado por Venustiano Carranza, y con ello la culminación del proceso revolucionario en México, así como la normatividad jurídica que la política del país alcanzó con la promulgación de la Constitución de 1917, se aprecia que el Ejército Mexicano, y junto a él, la Fuerza Aérea Mexicana y la Armada de México, han materializado las acciones para las que fueron creadas para garantizar la estabilidad y la seguridad nacional; ejemplo de ello pueden ser la sofocación de la “Rebelión Cristera” de 1931, la pequeña, pero honrosa, participación que tuvo la Fuerza Aérea Mexicana en la Segunda Guerra Mundial en contra de las fuerzas del Eje en 1945, la participación efectiva que se ha tenido durante la campaña permanente contra el narcotráfico, en la cual desde 1970 la Secretaría de la Defensa Nacional ha integrado y desplegado organismos circunstanciales de gran magnitud que han hecho frente en forma efectiva al citado problema delictivo. Así también se destaca la participación de las tres instituciones armadas durante la sofocación y sometimiento del autodenominado EZLN en 1994, cuando mediante operaciones militares contundentes se pudo neutralizar lo que bien podríamos llamar un levantamiento guerrillero en México, pero que a diferencia de lo que sucedió en el pasado a otros países latinoamericanos que tuvieron un conflicto similar durante años, las Fuerzas Armadas Mexicanas neutralizaron sus acciones en cuestión de semanas, dando lugar a que la acción política del gobierno atendiera sus demandas y se mantuviera así la permanencia de las instituciones legalmente establecidas y la paz pública. Tampoco es de soslayar, acciones negativas en que se ha participado, como el incidente bochornoso de octubre de 1968, en que la política del país hizo uso del poder militar de los mexicanos de forma inadecuada, enturbiando la historia de servicio que el Instituto Armado ha tenido para con el pueblo al que se debe, por enunciar solo un caso. Sin embargo, también es de notar la gran participación de nuestros soldados, que en auxilio a la población han desarrollado durante desastres naturales, donde el

soldado mexicano demuestra el alto grado de compromiso y solidaridad que tiene para con la nación.

### 2.2.2. Amenazas a la Seguridad Nacional

Se considera que el concepto de *Seguridad Nacional* ha cobrado relevada importancia en los últimos años en la mayoría de los países del orbe; este despunte de importancia puede deberse en gran parte a que con el fin de la guerra fría y la dinámica globalizadora en que se encuentra la sociedad mundial, los intereses y amenazas en los estados nacionales han sufrido serias modificaciones con respecto a los que se consideraba después de la II Guerra Mundial. Así mismo, se observa que dichos intereses y amenazas nacionales se manifiestan también en forma relativamente regional; en este sentido por ejemplo, no es lo mismo considerar las necesidades de los países asiáticos productores de petróleo; como al gremio de los países latinoamericanos. Por lo tanto, las actividades que los países desarrollan para garantizar su seguridad son de diversa índole, derivado del tipo de amenazas de que sean objeto.

Según la Secretaría de la Defensa Nacional:

toda nación tiene objetivos fundamentales que conducen a estados generales de seguridad y bienestar repercutiendo en la población mediante el establecimiento de un nivel de vida más alto; por ello los objetivos son comunes a todas las naciones. A medida que se alcanzan los objetivos específicos, total o parcialmente, mejora la seguridad y bienestar de la nación. La lucha para alcanzar estos objetivos específicos, crea el ambiente internacional, por lo tanto, las actividades internas de una nación, deben estar preparadas para operar en este ambiente (*Manual de Operaciones Aéreas en Campaña* 35).

Por lo tanto, la política de seguridad nacional, se refiere a todas aquellas acciones que el gobierno de una nación lleva a cabo para garantizar que los objetivos antes citados puedan ser alcanzados, así como las medidas que se toman en contra de todo lo que pueda impedir o estorbe el logro de los mismos.

En el caso de México, se entiende de la siguiente manera:

de la articulación de los principios y fines contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deduce que la seguridad nacional en México es . . . “La condición o situación de seguridad, paz y orden que proporciona el Estado mexicano a su población, para que ésta pueda desarrollar plenamente su potencial y esté en aptitud de contribuir al desarrollo nacional, mediante la implementación de estrategias de protección y empoderamiento que propicien la gobernabilidad democrática y el mantenimiento del

orden constitucional. (Arts. 1º, 2º, 25, 26, 39, 40, 41, 42, 43, 49 y 133 de la Constitución Federal)” (Gobierno de México, “¿Qué ES LA SEGURIDAD NACIONAL?”; en línea).

El concepto de seguridad nacional en México es relativamente reciente, como lo menciona Alejandro Martínez Serrano “el término de *seguridad nacional* apareció por primera vez en un documento oficial en 1973, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en el que se encargaba formalmente a la Dirección Federal de Seguridad (DFS) la recolección y el análisis de la información relacionada con la seguridad de la nación (DOF, 1973, julio 27)” (“Tres Momentos para Entender la Seguridad Nacional en México” 240). Ello seguramente se debió a que, durante el período de la guerra fría, por causa de la posición regional de nuestro país, la amenaza se centraba fundamentalmente en un ataque a gran escala por parte del bloque socialista; sin embargo, se considera que derivado del movimiento estudiantil de 1968, el gobierno de la nación comenzó a considerar que existían otras amenazas que podrían afectar la estabilidad de las instituciones legalmente establecidas. A partir de entonces se establecen organismos como la dirección antes mencionada, así como instituciones encargadas de la obtención, análisis y proceso de la información relacionada con dicho rubro.

Sin adentrarnos en otro tipo de análisis, interesa observar que el tema cobró importancia en México a partir de un fenómeno que no provino del exterior, sino que se generó internamente, en el cual la misma población del país pudo haber provocado la falta de estabilidad en las instituciones y en la política, con las consecuencias que ello hubiera acarreado para el logro de los objetivos nacionales de bienestar y seguridad, así como consecuencias económicas.

Se observa también, que en la mayoría de los países latinoamericanos se ha manifestado un fenómeno similar durante el período de referencia, en los cuales se suscitaron situaciones que emergieron internamente, las cuales en algunos de ellos degeneraron incluso en la aparición de guerrillas armadas que durante años afectaron el libre desarrollo de los objetivos de cada uno; considerándose que la similitud de los problemas afrontados se debe, como ya se mencionó, a la situación geopolítica de esta región del mundo.

Actualmente, en otras latitudes, los países enfrentan amenazas de distinta índole que obstaculizan el adecuado logro de sus propios objetivos; así se encuentran situaciones como amenazas armadas procedentes del exterior, desplazamiento de refugiados, migración ilegal, terrorismo, entre otros; sin embargo, es de hacerse notar que muchas de ellas nacen en el seno

mismo de la población, por lo que la política interna que el gobierno dirija debe estar encaminada a prever dichas situaciones y a satisfacer en la correcta proporción las demandas de la sociedad.

Por lo que a la región latinoamericana respecta, durante los últimos años se ha manifestado una problemática cuyas consecuencias han escalado hasta el punto de poder desestabilizar las políticas nacionales, refiriéndome de esta manera a los altos índices de criminalidad, principalmente por delincuencia organizada, derivado sobre todo de las actividades del narcotráfico, lo que ha dado lugar a la existencia de cárteles y organizaciones delictivas cuyo poder económico y niveles de fuerza y violencia afectan seriamente la seguridad ciudadana y por ende el desarrollo de las actividades cotidianas de la misma, tanto sociales, como laborales o económicas, amenazando incluso el poder del gobierno para ejercer el estado de derecho y propiciar el desarrollo armónico de la sociedad.

Ejemplo de lo anterior son los hechos suscitados el 17 de octubre del 2019 en la ciudad de Culiacán, Sinaloa, donde según las declaraciones oficiales, fuerzas federales estuvieron a punto de detener a Ovidio Guzmán López, hijo del narcotraficante Joaquín Guzmán; sin embargo, ante el alto índice de violencia que generaron las organizaciones delictivas tanto en contra de las fuerzas federales como en contra de la población civil, el gobierno federal optó por suspender el operativo, permitiendo la huida del delincuente citado en primer término.

En este sentido, y toda vez que se trata de amenazas a la seguridad nacional acompañadas de un alto grado de violencia, se considera pertinente tomar en cuenta el brazo armado con que los Estados cuentan para hacer frente a situaciones de este tipo; de esta manera podemos citar que la política militar de un país es, "la parte de la política general, que se encarga de crear y preparar a las fuerzas armadas que la política general necesita para realizar su tarea, a pesar de las oposiciones internas o externas que requieran la aplicación de la fuerza" (Secretaría de la Defensa Nacional, *Nociones de Estrategia*, Tomo I 71).

Por lo tanto, se considera conveniente estimar la utilización de las fuerzas armadas en contra actividades delictivas de alta gravedad para la nación, lo que conllevaría un replanteamiento en su doctrina de empleo que redunde también en su educación y adiestramiento, tendientes a materializar operaciones militares no solo en contra de un enemigo beligerante, sino también hacia agrupaciones civiles organizadas que por su grado de violencia constituyan una amenaza a la seguridad nacional.

### 2.2.3. Cultura de la Paz

El pensamiento positivista que surgió durante el siglo XIX, impulsado por Augusto Comte y otros filósofos, afirmando que la comprobación empírica de los hechos a través del método científico era el único conocimiento verdadero y fiable, y que por ende, el conocimiento científico sería la solución a los problemas de la humanidad, tuvo su ocaso durante el siglo XX, el cual con las dos conflagraciones mundiales que se suscitaron durante el mismo, evidenció que el conocimiento científico no solo traería aparejado el progreso y bienestar, sino que también la investigación y el desarrollo científico servía para crear mecanismos perjudiciales para el ser humano, como los grandes ingenios utilizados para propiciar la muerte de tantas personas durante dichas guerras.

Es así, como el pensamiento filosófico se impone para dar lugar a partir de mediados de este último siglo, entre otras, a una corriente de pensamiento cuyo objeto es propiciar un ambiente social en que la población de cada estado pueda desarrollar sus actividades de forma que no se vean entorpecidas por acciones que violenten dicho desarrollo. De esta manera, el surgimiento de los *Derechos Humanos* permeará las políticas implementadas en las naciones de la sociedad de la post-guerra, basados en los acuerdos y convenios postulados por diferentes organismos internacionales encabezados por la ONU, los que darán pie a una serie de conceptos que evolucionarán para generar lo que actualmente se denomina la *Cultura de la Paz*, la cual aspira a influir en el comportamiento de cada gremio humano, propiciando una actitud respetuosa en el trato con cada uno, a fin de evitar las grandes atrocidades cometidas sobre todo durante la II Guerra Mundial y consolidar un mundo exento de conflictos violentos que interfieran con su libre devenir.

Como ya se mencionó, el concepto de paz ha evolucionado desde la II Guerra Mundial, tratándose no solo de ausencia de conflictos, sino de una cultura que permita el respeto a las libertades fundamentales de cada individuo para el correcto desarrollo de sus actividades; de esta forma, “la paz podría definirse entonces como la ausencia no solo de conflictos armados – conclusión necesaria pero insuficiente– sino también como la ausencia de toda violencia estructural causada por la negación de las libertades fundamentales y por el subdesarrollo económico y social. La paz no puede ser perene si no está concebida de una manera positiva y dinámica” (Bedjaoui, “Introducción al derecho de la paz: Germen de un futuro en diálogo” 6; en Arango, *Paz social y Cultura de Paz* 15-16). En este sentido, se considera que para que se lleve a cabo el pleno desarrollo de la cultura de la paz entre los individuos como entre las naciones, es

necesaria una educación en valores y comportamientos tendiente a respetar y promover los derechos humanos. Por lo tanto, se ha reconocido que la educación es un elemento indispensable para fomentar y mantener la paz; esta premisa se encuentra plasmada en el artículo 13 de la Carta de las Naciones Unidas y se comprueba su aplicación a través de la creación de la UNESCO, como un órgano especializado en programas educativos. Por lo tanto, los conceptos que fundamentan el criterio de una Cultura de la Paz se encuentran plasmados en los tratados internacionales que las distintas naciones han convenido a fin de incrementar su seguridad y elevar su nivel de vida, como se menciona, “la paz mundial como logro de la humanidad exige el respeto a los derechos humanos, hecho que se desprende de los distintos convenios de derechos humanos” (Arango, Paz social y Cultura de Paz 65).

De esta forma, es el Estado el que debe regular la correcta implementación de la cultura de la paz entre la sociedad, inicialmente mediante programas educativos que provean a los individuos de los conocimientos suficientes para comportarse debidamente entre sus semejantes; pero también, por medio de un poder coercitivo que garantice la acción punitiva sobre los comportamientos impropios que entorpezcan el correcto desarrollo de dicha cultura; es así cómo “el derecho y el estado se ubican por encima del individuo y la sociedad civil para regular todos los órdenes integradores de la vida, a fin de buscar la paz” (Hernández Ortiz Rivas, *Derechos Humanos* 134). El instrumento con que el Estado cuenta para hacer valer la cultura de la paz es el *Derecho Penal*, mediante el cual se está en capacidad de aplicar consecuencias punibles sobre quienes violenten el derecho a la paz de la sociedad, como también es argumentado por la autora de referencia, “en esta forma el derecho penal cumple una finalidad de aseguramiento de las condiciones básicas e indispensables para la vida comunitaria. Debe amparar, en consecuencia, los valores fundamentales de la vida de la comunidad, es decir, aquellos que hacen posible la pacífica convivencia entre los ciudadanos” (Landrove Díaz, *Introducción al Derecho Penal Español* 18). Sin embargo, la aplicación del citado derecho, implica que en ciertas ocasiones sea necesario aplicar cierto grado de violencia, a fin de que por medio de la fuerza, el Estado pueda imponerse sobre aquellos que con sus acciones interfieren en el devenir pacífico de la población, lo que es asegurado por Virginia Arango de la siguiente forma “ciertamente el derecho penal ejerce la violencia para proteger intereses del conglomerado social, cuando sanciona y reacciona ante el quebrantamiento de una norma, que debe ser respetada por la comunidad, para regular la convivencia pacífica de los asociados (Muñoz Conde, p. 30 y ss.), pero debe regirse por el principio

de legalidad y en el respeto a las garantías individuales” (Arango, Paz social y Cultura de Paz 78). Por lo tanto, ante los índices de violencia que se manifiestan actualmente entre la sociedad en diversas naciones, sobre todo en los países latinoamericanos, el Estado tiene la autoridad para ejercer las acciones pertinentes a fin de lograr que la tranquilidad y la seguridad permeen entre la población, a través de la aplicación de una fuerza tal que castigue debidamente a los violentadores de la paz social; sin embargo, la aplicación de esa fuerza debe ser en forma tal que no conlleve efectos colaterales hacia los que son inocentes de esta violencia, como también lo establece Arango, “en los tiempos actuales, donde se vive una inseguridad ciudadana, y en la cual el sujeto tiene riesgo de convertirse en víctima del delito, donde la violencia se presenta en todos los ámbitos laborales, doméstico, sociales, a nivel interno e internacional por razón de conflictos o guerras, por actos terroristas o de otra naturaleza, no cabe duda, que el derecho penal debe intervenir para responder a esas demandas y necesidades sociales, y para asegurar esa paz social, siempre que respondan a los principios de intervención mínima y de *Ultima Rato Legis*, entre otros” (Arango, Paz social y Cultura de Paz 78).



#### 2.2.4. La prevención del delito como estrategia complementaria de la Seguridad Nacional

Se considera que la situación de inseguridad que se vive actualmente en México es consecuencia de un cúmulo de factores, resultado de decisiones políticas y sociales que de conformidad con su devenir histórico terminan por definir a la sociedad mexicana de nuestros días. Los altos niveles de corrupción en los órganos de la administración pública, aunada a la falta de honestidad de gran parte de los ciudadanos, así como la tendencia de los estratos sociales más desfavorecidos económicamente (sobre todo en la población juvenil) para incrementar su nivel de vida aún al margen de la legalidad, como lo es en el ámbito del narcotráfico, y los rezagos educativos en gran parte de las localidades del país, han propiciado el incremento de actividades delictivas y la adherencia de jóvenes a las filas del crimen organizado, con el consecuente incremento de la violencia entre la misma sociedad. Actualmente la sociedad reclama por un ambiente seguro donde las personas puedan desarrollar sus actividades confiando en el respeto a sus derechos y respetando los de los demás. Ante ello, el órgano gubernamental, como el ente del estado encargado de regular la actividad y la armonía social, se ha visto involucrado en la aplicación de una serie de políticas públicas tendientes a minimizar el efecto de la criminalidad sobre la población, así como para desarticular las organizaciones bajo las cuales operan los implicados en estas actividades fuera de la ley; sin embargo, se continúa manifestando un alto índice de inseguridad, demostrado por la tasa diaria de homicidios, asaltos, violaciones, secuestros, etc., lo que indica deficiencias en la estrategia adoptada.

La seguridad pública se aborda desde dos grandes enfoques: el punitivo y el preventivo. Según comenta José María Ramos García:

el primero de ellos se basa fundamentalmente en el castigo a los delincuentes. El segundo se concentra en las causas que originan la delincuencia. Una política ideal sería aquella donde existiera un equilibrio entre ambos enfoques. La definición de seguridad pública, con un enfoque preventivo, implica además una concepción integral en dos ámbitos: el de la gestión intergubernamental —que contempla la participación de los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal, para promover las políticas de seguridad con un enfoque ciudadano— y el de la multiplicidad de entornos, ya sean de tipo social, cultural, económico o político, que condicionan la eficacia de la seguridad. Estos entornos a su vez se asocian a la seguridad económica, a la seguridad comunitaria, a la seguridad ambiental

y a la seguridad política con sus respectivos indicadores” (“Seguridad Ciudadana y Seguridad Nacional: hacia un marco conceptual” 36).

Además de lo anterior, se considera necesario retomar el concepto de Seguridad Nacional, bajo el cual recae la seguridad de las instituciones y la permanencia del Estado; es decir, ésta se encarga de garantizar la estabilidad de las instituciones que permiten el correcto funcionamiento del Estado como órgano coordinador de las actividades de la población dentro de su territorio. Por lo tanto, las amenazas contra la seguridad nacional se refieren a aquello que puede ocasionar que los órganos gubernamentales dejen total o parcialmente de funcionar, creando con ello un caos en el desarrollo de las actividades sociales, económicas, etc. de la población, lo que podría propiciar una eventual alienación de nuestra sociedad como nación.

Dichas amenazas a la seguridad nacional, pueden provenir tanto del exterior (la invasión por parte de otro país, por ejemplo), como del interior (conflictos de orden interno que desestabilizan el correcto funcionamiento de los órganos del estado), para lo cual, la política de un país debe estar preparada para aplicar una solución oportuna en caso de que se presente alguna de dichas amenazas.

En este sentido, se aprecia que desde los tres últimos sexenios, el crimen organizado ha amenazado la estabilidad de las instituciones democráticas del Estado mexicano, por lo que la existencia del citado mal plantea el funcionamiento de instituciones gubernamentales que ejerzan un poder coercitivo aun cuando la libertad y los derechos individuales son cuestiones privilegiadas en un sistema democrático, el cual exige la cooperación entre diferentes órdenes de gobierno, ya que en esencia, es un sistema diseñado para contrapesar y limitar el ejercicio del poder.

Ante ello, el Estado como ente monopólico del ejercicio legítimo de la violencia; y es correcto que sea de esta forma, ya que se trata de un uso de la fuerza bajo control, y por otro lado, no es posible permitir que la ciudadanía se haga justicia violentamente por su propia cuenta debido al gran caos e inseguridad que eso ocasionaría; se encuentra ante una paradoja donde el combate a la delincuencia a través de las instituciones democráticas pueda en ocasiones violentar algunos derechos con la finalidad de asegurar el respeto de otros, sin embargo, en muchas ocasiones se puede caer en el error de obviar los objetivos principales y que tales acciones se practiquen sistemáticamente.

De aquí la importancia de los controles institucionales que limitan y regulan la actuación del gobierno, aunque, pareciera que en muchas ocasiones impiden su intervención. Es así como la

democracia debe resolver los problemas públicos con medios democráticos. Para ello, es necesario contar con una legislación y reglamentación adecuada que responda a las necesidades operacionales de los órganos encargados de ejercer la fuerza del Estado, a fin de que basados en ella, éstos estén en capacidad de elaborar sus propios planes de operación y ejecuten su actuación en base a procedimientos debidamente estipulados que definan lo que pueden y deben realizar.

De conformidad con Juan Carlos Montero: “La lucha contra el crimen organizado no puede ganarse. El gobierno puede ser exitoso en incrementar el número de decomisos de drogas, armas y piratería o en detener criminales, pero mientras siga habiendo actividades ilícitas que signifiquen una utilidad para estas organizaciones, las mismas continuarán existiendo”, así también, “debe señalarse que la violencia no es la enfermedad, sino un síntoma del crimen organizado. Es importante tener presente que aunque la violencia y el crimen organizado mantengan una relación causal, son diferentes una del otro. Esta distinción es crucial porque determina el carácter de las políticas adoptadas para resolverlos” (“La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública” 10).

De esta forma, por lo que respecta a las políticas de acción coercitiva del Estado, se considera que una adecuada estrategia para mitigar las actividades delictivas en México que amenazan la seguridad nacional, debe enfocarse primordialmente en actividades de búsqueda, análisis y procesamiento de información que permita conocer el actuar de las organizaciones criminales con el propósito de efectuar golpes certeros que propicien su desarticulación, anticipándose así a la ejecución de sus actividades, y de esta forma atacar en sí al crimen organizado y no solamente las acciones de violencia que éste provoca.

Sin embargo, no es de soslayar que mientras existan organizaciones delictivas (y como ya se mencionó, existirán mientras haya demanda de productos ilícitos) se presentarán acciones de violencia para las cuales debe existir una estrategia de combate adecuada, considerándose que la que se enfoque dentro de lo posible en atacar el delito antes de que éste se presente, será la que proporcione mejores resultados.

Por lo tanto, reviste importancia que el Estado cuente con un brazo de poder coercitivo, capaz de aplicar la acción de la ley sobre actividades que violenten los derechos y libertades de la sociedad; sin embargo, la acción de dicho brazo debe materializarse preponderantemente de forma preventiva y menormente correctiva, a fin propiciar la seguridad y tranquilidad social.

Es de esta forma, como se puede articular una política de seguridad pública con la política de seguridad nacional, donde la primera sirva como brazo ejecutante de acciones punitivas en refuerzo de los objetivos y estrategias de la segunda, a fin de atacar las causas reales que generan violencia. Para lo anterior se considera necesario emplear la totalidad de la fuerza gubernamental, tanto policial como militar, toda vez que se trata de un problema de seguridad nacional, donde las Fuerzas Armadas actuarán en refuerzo de las corporaciones policiacas aplicando la estrategia de seguridad pública que se establezca como medio para garantizar, la mencionada seguridad nacional.

Se considera que esta política de seguridad pública debe aplicarse preponderantemente mediante las funciones de “prevención del delito”; en este sentido, el portal electrónico Wikipedia define esta acción como: “el intento de reducir los delitos y disuadir a los delincuentes. El término se aplica específicamente a los esfuerzos de los gobiernos para disminuir los delitos, aplicar la ley y mantener la justicia penal” (PREVENCIÓN DEL DELITO; en línea). Dicha prevención se materializa a través de la implementación de distintas políticas tanto sociales, económicas, de seguridad pública, entre otras. Por lo que respecta a las acciones de seguridad, la prevención del delito se lleva a cabo por medio de una fuerza permanente de vigilancia en las áreas urbanas y en aquellas de mayor índice delictivo o que por su importancia requieran de su custodia, proporcionando inicialmente un efecto disuasivo ante los ejecutantes del delito, posteriormente como un poder neutralizador de las acciones delictivas ante la eminencia de ellas y finalmente como la capacidad coercitiva gubernamental sobre quienes violen el derecho penal de los ciudadanos. Para ello es necesario un adecuado sistema integral que contenga: órganos de búsqueda, análisis y procesamiento de información (inteligencia); medios de detección, control y comunicación; así como una fuerza de vigilancia en las zonas de operación, disponible para ejecutar las acciones preventivas de disuasión, neutralización y coerción.

Por lo tanto, se considera adecuado, redefinir el marco doctrinario bajo el cual se crean, mantienen y emplean las Fuerzas Armadas del país, a fin de que aunado a la preparación con que ya cuentan para atender amenazas a la seguridad nacional de otra índole, sobre todo de defensa nacional, los efectivos militares se encuentren educados y adiestrados para operar entre la sociedad civil, en operaciones que contundentemente prevengan las acciones delictivas y de violencia.

### 2.3 Estado del arte

El Ejército Mexicano, la Fuerza Aérea Mexicana y la Armada de México son las instituciones armadas con que cuenta esta nación, cuya existencia y razón se encuentran tipificados inicialmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual cita en su artículo 89 fracción sexta, respecto a las facultades y atribuciones del presidente de la república, lo siguiente: “Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.”

Los despachos que les corresponden tanto a la Secretaría de la Defensa Nacional que administra y opera al Ejército y a la Fuerza Aérea, como a la Secretaría de Marina de donde depende la Armada, se encuentran plasmados en la Ley de la Administración Pública Federal, y en virtud que dichos despachos son evacuados por medio de las acciones de las referidas instituciones armadas, se tomarán en cuenta las funciones en ella mencionadas, a fin de tener presente los límites en que cada dependencia del ejecutivo federal circunscribe su actuación.

Así mismo, las misiones generales que les corresponden a las instituciones en comento están contenidas en sus respectivas leyes orgánicas, las cuales son un marco de referencia para delimitar la forma en que las fuerzas armadas deben ser empleadas de conformidad con las atribuciones que les corresponde.

La formación que el personal militar recibe en los Planteles de Educación Militar, permite comprender inicialmente su manera de actuar; dicha formación está determinada por la doctrina política existente en México, de la que se deriva la forma en que se aplica la política general y de ésta la política militar, que es la que se ocupa las fuerzas armadas; los conceptos doctrinarios de esta última política están contenidos en el libro *Nociones Estrategia*, editado por la Escuela Superior de Guerra de la Secretaría de la Defensa Nacional, y explica de manera general, como la política nacional, buscando alcanzar los objetivos que redunden en un mejor nivel de vida de la población, lleva a cabo distintas acciones que englobadas en sus ámbitos de competencia generan una política social, una económica, etc. Las acciones que se encargan de la creación, preparación y empleo de las fuerzas armadas conforman la política militar, que, desde el ámbito del uso de la fuerza, garantiza la seguridad nacional ante amenazas de origen exterior (Defensa Nacional) o interior (Restauración del Orden Interno) que puedan desestabilizar las instituciones legalmente establecidas.

La forma en que cada Fuerza Armada lleva a cabo sus operaciones, o sea, la manera de planear y ejecutar las acciones de cada una de ellas, actuando en su propio ámbito (tierra, mar o aire), para dar cumplimiento a las misiones particulares que les son asignadas, también se sujeta a un marco doctrinario que se encuentra en el Manual de Operaciones en Campaña, publicado por la Secretaría de la Defensa Nacional. Este manual manifiesta que, “Son operaciones militares todas las actividades que desarrollan las fuerzas de tierra, mar y aire para cumplir las misiones que tengan encomendadas en una situación de guerra” (17), lo que permite suponer que la preparación inicial que el soldado recibe, atiende a su capacidad de enfrentarse contra un enemigo bélico; sin embargo, el mismo documento en su página 29, respecto al concepto de *Orden Interno*, indica, “En el ejercicio consuetudinario de estas funciones, las Fuerzas Armadas no actúan en operaciones de guerra contra enemigo agresor extranjero, sino en actividades apropiadas para prevenir y reprimir actos antisociales o contra el Estado, llevados a cabo por personas o grupos transgresores de la ley cuya actuación delictiva cae dentro de lo previsto por las leyes del fuero común y federal”. De esta forma queda asentado que las misiones de orden interno deben ser cumplidas de manera diferente a las propias operaciones militares, para lo cual es necesaria una preparación también diferente.

En cuanto al campo de investigación del presente trabajo, relativo a la problemática surgida por el sustancial empleo que la política del país ha dado a las Fuerzas Armadas en operaciones de refuerzo a las corporaciones policiacas en tareas de seguridad pública, existen diversos pronunciamientos vertidos sobre la aceptación o rechazo de dicha política, inicialmente el artículo “La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública”, publicado por la revista *Perfiles latinoamericanos*, No. 39, de enero-junio 2012, de Juan Carlos Montero, y también en el artículo. “Fuerzas Armadas en seguridad pública. ¿Solución o problema?” de Lucía Dammert y David Álvarez Veloso, contenido en la revista *Sociedad Nueva*, disponible en línea en: [www.casede.org.](http://www.casede.org.), consultado el 22 de septiembre de 2019; presentan los argumentos esenciales que han encausado dicha política, y la opinión que la sociedad ha emitido al respecto. Así mismo, en el artículo “De la seguridad pública a la política criminológica en México: 2000-2012 (los gobiernos del Partido Acción Nacional)”, en la revista del *Instituto de ciencias Jurídicas de Puebla*, año VIII, No. 34, Julio-Diciembre 2014, Héctor Chincoya Teutli efectúa un análisis de la eficacia de las políticas implementadas en este sentido por los gobiernos emanados del Partido Acción Nacional.

Algunos pronunciamientos que se han vertido tendientes a argumentar una ausencia de control social en términos de gobernabilidad eficaz desde las instituciones y poderes del Estado (tanto en lo administrativo, como policial y militar), así como en la escalada del narcotráfico como supuesto principal eje de la economía en diversas regiones del país, se encuentran en el artículo “¿Seguridad Pública Sin Proceso Democrático de Pacificación? Siete Premisas Fenomenológicas Sobre México” de Pedro Isnardo de la Cruz, publicado por la revista Trabajo Social de la UNAM; ya que, de conformidad con el autor, dichos conceptos anulan el sentido de libertad y la existencia de un Estado de derecho, ante la amenaza permanente de muerte o exposición al azar de la violencia extrema, aduciendo desde una sociedad expuesta constantemente a riesgo, a una administración desgastada y cada vez menos creíble desde sus instituciones; proponiendo repensar la estrategia nacional, con miras a una pacificación justa, y nuevos procesos de diálogo social y comunitario.

La cuestión relativa a que en la actualidad en gran parte de las entidades federativas las corporaciones policiacas están al mando de personal militar, aduciéndose que existe una completa militarización en el país, se abordará analizando los conceptos vertidos en el artículo “El Proceso de Militarización de la Seguridad Pública en México”, de Marcos Pablo Moloeznik y María Eugenia Suarez de Garay, de abril del 2012, publicado por Frontera Norte.

También se tomarán en cuenta los resultados que ha arrojado el empleo de las Fuerzas Armadas en operaciones contra del tráfico de drogas, los cuales se revisarán por medio del análisis del despliegue nacional de las operaciones militares, que la Secretaría de la Defensa Nacional ha implementado desde que esta dependencia implementó su campaña permanente contra el narcotráfico; al respecto, Alma Paola Mendoza Cortés, en su artículo “Operaciones del Ejército Mexicano contra el Tráfico de Drogas: Revisión y Actualidad”, publicado en la revista *Política y Estrategia*, No. 128, 2016, pp. 17-53, aborda de manera puntual la forma en que desde la “Operación Cóndor” (1975) hasta las denominadas “Operaciones para reducir la violencia”, implementadas por el expresidente Enrique Peña Nieto han contribuido a combatir la incidencia delictiva, en el orden federal, en México.

Así mismo, Adriana Cavarero en su libro *Horrorismo, Nombrando la Violencia Contemporánea*, cuya primera edición se publicó en el año 2009, desarrolla el concepto que en la actualidad muchas amenazas a la seguridad nacional ya no provienen del acercamiento de la guerra con una nación extranjera, sino que el peligro de que las instituciones estatales sean

desestabilizadas, sobre todo en su capacidad de proporcionar seguridad a la población, se genera en el seno mismo de su sociedad, a través de acciones delictivas de gran impacto (narcotráfico, terrorismo, etc.) que buscan el beneficio de pequeños grupos de la misma; por lo que retomando el concepto de Clausewitz (*De la Guerra*) que la guerra es la continuación de la política por otros medios, expone que la política nacional debe reorientar la preparación y empleo de sus órganos capaces de aplicar la fuerza del Estado, a fin de hacer frente a una amenaza manifestada por acciones llevadas a cabo mediante la táctica del “partisano”, concepto que ya había sido abordado por Carl Schmit en su libro *Teoría del Partisano*, refiriéndose al atacante encubierto, que materializa sus agresiones entre la sociedad de manera furtiva.

Miguel Ángel Ballesteros Martín, en su libro “En Busca de una Estrategia de Seguridad Nacional”, publicado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos en el año 2016, hace un recorrido desde el concepto de defensa nacional hasta alcanzar una visión actualizada de la seguridad nacional, llegando a establecer una original definición de estrategia de seguridad nacional. Tras demostrar que la globalización obliga a establecer estrategias de seguridad nacional e internacional, presenta una clasificación de los diferentes tipos de seguridad que han ido apareciendo desde el final de la Guerra Fría. Así mismo, analiza los diferentes métodos existentes para elaborar estrategias de defensa y seguridad, así como las diferentes estructuras de seguridad de los pocos países que han elaborado estrategias de seguridad nacional y expresa los procesos seguidos en su elaboración. Finalmente, a partir de todo lo analizado y de su experiencia en estos temas como director del Instituto Español de Estudios Estratégicos, propone una nueva metodología para elaborar estrategias de seguridad nacional para enfrentarse con éxito al reto de dotarse de un instrumento fundamental en un mundo globalizado que requiere un enfoque integral multidisciplinar donde se incluya la colaboración público-privada.

Los conceptos generales sobre la forma en que en México un cuerpo de seguridad pública emanado inicialmente de las Fuerzas Armadas ajusta su actuación en el desarrollo de sus funciones, se encuentran plasmados en la Ley de la Guardia Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo del 2019, normando aspectos relativos al carácter preventivo de la institución, servicio profesional de carrera, formas de instrucción, procedimientos del uso de armamento, ética de trabajo y principios disciplinarios.

Gustavo Yllanes Bautista, en su artículo “Radigrafía de México: la Guardia Nacional”, publicado por la revista *Alethia*, de febrero del 2019, hace énfasis en el debate del sistema de



operación militar o civil de la Guardia Nacional, como nuevo cuerpo de policías de élite, debido a la falta de resultados en materia de seguridad pública, convirtiéndose así en la nueva apuesta del Gobierno federal.

Así mismo, como ya se mencionó también, se abordarán los conceptos vertidos en Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024.

El proceso de evolución del concepto de paz desde la Segunda Guerra mundial, se encuentra plasmado en el libro “Paz Social y Cultura de la Paz” (2007) de Virginia Arango Durling.

Para conocer técnicas utilizadas para implantar una cultura de la paz y erradicar los índices delictivos dentro de localidades que en el pasado habían estado bajo control de la delincuencia organizada y que actualmente son el reflejo de lo que las políticas de desarrollo social, seguridad pública y atención ciudadana aplicadas adecuadamente y reforzadas por iniciativas culturales en la localidad, se incluirá la Tesis “Cultura de la Paz en el Infierno, Política Pública Cultural en Zonas de Conflicto en México” (junio 2019), de Marcos Daniel Aguilar Ojeda, publicada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

3. Descripción de la cultura de actuación de las Fuerzas Armadas Mexicanas, derivada de su doctrina de operación.

Como toda institución, incluyendo las instituciones legalmente establecidas en México que coadyuvan al buen ejercicio de la función pública, las Fuerzas Armadas desarrollan el sinnúmero de actividades que les son propias, apegadas a preceptos doctrinarios que unifican su proceder y les confieren su carácter y su forma peculiar de trabajar. De esta forma, es como en ciertas ocasiones la sociedad expresa opiniones como “pareces soldado”, o “aquí no estamos en el ejército”, entre otras, las cuales ponen de manifiesto que se tiene una idea general del quehacer del gremio militar, toda vez que éste se identifica ante la población, en cualquier lugar de la federación, por medio un procedimiento estandarizado de efectuar sus labores, derivado del marco doctrinario que conforma su fisonomía y actuación.

Dicho marco doctrinario es adquirido en los diversos planteles de educación militar y centros de adiestramiento, donde el soldado en todas sus jerarquías recibe una formación castrense que tiene por objeto adaptar su cosmovisión a un estilo de vida diferente al de la sociedad civil, necesario para el cumplimiento adecuado de las misiones que su nueva situación le impone; así mismo, se instruye en todas las ramas del arte militar para la ejecución correcta de sus funciones.

Es de esta manera, que el miembro de las Fuerzas Armadas adquiere una cultura propia, que determina el sentido en que lleva a cabo sus acciones en el cumplimiento de las labores que le son impuestas; por lo tanto, a través del desarrollo del presente capítulo, se pretende esclarecer cómo es esa cultura, y determinar las razones que propician que el soldado se comporte durante el desempeño de sus funciones de una forma particular, y cuáles son las repercusiones que conlleva ese proceder cuando interactúa con la población civil.

### 3.1. Qué son las Fuerzas Armadas Mexicanas

#### 3.1.1. Marco legal para la creación y operación de las Fuerzas Armadas Mexicanas

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla la existencia de las Fuerzas Armadas al citar respecto a las facultades y obligaciones del Ejecutivo de Nación lo siguiente: “preservar la Seguridad Nacional en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército, la Armada y de la Fuerza Aérea, para la Seguridad Interior y Defensa Exterior de la Federación” (H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 89, Fracción sexta)

Por medio del anterior precepto jurídico, cuando la Carta Magna en México ordena la creación de una institución, a la que denomina como "Fuerza Armada permanente", expresa la

implementación de un instrumento del poder del Estado que estará disponible para hacer frente a amenazas armadas, es decir, de entes que mediante el poder del armamento amenacen la estabilidad del Estado.

Otro concepto contenido en la Fracción Sexta del Artículo 89 de la Constitución Mexicana, es que las amenazas aludidas pueden generarse tanto en el exterior (refiriéndose sobre todo a la proximidad de la guerra), como dentro del seno mismo del Estado, considerando que de esta forma la población mexicana puede generar acciones y comportamientos que deriven en una eventual desintegración de México como Nación. Estos últimos incluyen inicialmente actividades subversivas que en el peor de los casos degeneran en conflictos de guerrillas<sup>2</sup>; así mismo, actividades delictivas que lleguen a tener tanta influencia en la sociedad que involucren la capacidad de dominación sobre la acción del Estado, de porciones del territorio nacional.

En este sentido, se facilita la comprensión del concepto de “amenazas a la Seguridad Nacional” a partir de lo que Leonardo Curzio define como “Objetivos Nacionales Permanentes”, argumentando que:

Como su nombre lo indica, estos objetivos son irrenunciables e imprescindibles. Su cumplimiento es obligatorio porque forman parte de los elementos constitutivos de una comunidad nacional y lo hacen a doble título. En primera instancia, son las condiciones específicas del pacto por el que el titular de la soberanía (el pueblo) delega su poder al Estado estableciendo los términos y los objetivos precisos que debe cumplir. Los objetivos permanentes, plasmados en la constitución, se convierten en el cimiento legítimo del poder del Estado. Por otra parte, cumplen la función de plasmar las aspiraciones de la nación. El carácter aspiracional de cualquier objetivo le confiere a éste una función cardinal (de orientación) de la vida nacional y la acción de un Estado. En definitiva, los objetivos nacionales permanentes, que sumados se convierten en el proyecto nacional, son a la vez la explicación del origen de una comunidad nacional erigida en Estado nación, y su destino, es decir, ¿a dónde quiere llegar como comunidad? (*La Seguridad Nacional en México y la Relación con Estados Unidos* 90).

---

<sup>2</sup> Debe entenderse por “conflictos de guerrilla” el fenómeno al que la Secretaría de la Defensa Nacional llama “guerra irregular”, el cual se define como la que “se lleva a cabo con paisanos agrupados en partidas locales o con fracciones dispersas de tropas regulares, mediante operaciones de guerrilla, resistencia, subversión, sabotaje, etc. En muchos casos no se considera como beligerante al que la realiza, ni se ajusta al derecho de la guerra.” (*Manual de Operaciones en Campaña* 14).

De esta manera, los actos que tengan por objeto obstaculizar el logro de estos objetivos, constituyen las amenazas a la seguridad nacional, toda vez que, ante la imposibilidad de su consecución, no se concretará el proyecto nacional de la comunidad. Por lo tanto, todo aquel que perpetúe acciones que conlleven a dicha obstaculización, se constituye en enemigo del Estado, ya sea que se trate de otra nación, de alguna persona extranjera, o inclusive de mismos connacionales que realicen actividades (delictivas por ejemplo) que tiendan a mermar el desempeño de las funciones que los órganos del Estado realizan para alcanzar sus objetivos.

Así mismo, es necesario para cada Fuerza Armada<sup>3</sup>, designar la forma en que cada una dará cumplimiento a los ordenamientos ya citados. De esta manera, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos establece:

El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

- I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;
- II. Garantizar la seguridad interior;
- III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;
- IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y
- V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

(H. Congreso de la Unión, Artículo Primero)

Al respecto, las primeras dos misiones son las que atienden a la actuación de las Fuerzas Armadas como brazo de poder o coercitivo del estado, ya que, “de estas misiones solamente las dos primeras nos interesan desde el punto de vista táctico, no así las restantes porque su realización es de carácter técnico respecto a las unidades de vuelo o de servicio que las lleven a cabo y existen desde tiempo de paz.” (Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de Operaciones Aéreas en Campaña* 16)

Así mismo, la Ley Orgánica de la Armada de México puntualiza:

La Armada de México es una institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país; en los términos que establece la Constitución Política de los

---

<sup>3</sup> Las Fuerzas Armadas Mexicanas se componen de Ejército Mexicano, Fuerzas Aérea Mexicana y Armada de México, lo anterior según el *Manual de Operaciones en Campaña* (2).

Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella derivan y los tratados internacionales (H. Congreso de la Unión, Artículo Primero).

De este modo, las Fuerzas Armadas Mexicanas, compuestas por el Ejército Mexicano, la Fuerza Aérea Mexicana y la Armada de México, son las instituciones que el Estado Mexicano ha establecido, equipado y adiestrado para atender situaciones, en las cuales, al haberse agotado los medios políticos, diplomáticos o de carácter social para su resolución, demandan el uso de la fuerza, y en especial del poder del armamento. Dichas situaciones, de no resolverse favorablemente, obstaculizan el logro de los objetivos nacionales, amenazando la estabilidad de la nación y por lo tanto la permanencia del estado.

### 3.1.2. Funciones de las Fuerzas Armadas Mexicanas

Emanada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con el objeto de normar las disposiciones en ella contenidas, se encuentra la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual cita en su artículo primero, “la presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal” (H. Congreso de la Unión). Por lo que esta ley estructura la organización que adoptará el aparato administrativo del poder ejecutivo, estableciendo las dependencias de que dispondrá éste para el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo; así mismo, establece los asuntos que le corresponde atender a cada dependencia; regulando el quehacer de cada una de ellas.

Esta ley orgánica, establece para los efectos de la Fracción Sexta del Artículo 89 constitucional, que el ejecutivo contará con dos Secretarías de Estado que son la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina. Entre los asuntos asignados a la primera, interesan para esta investigación los siguientes:

- Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea;
- Organizar y preparar el servicio militar nacional;
- Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, de la Guardia Nacional al Servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional<sup>4</sup> de los Estados;

---

<sup>4</sup> Entendiéndose en este apartado que al crearse la ley de referencia no existía la institución federal denominada “Guardia Nacional” implementada durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, por lo tanto, el mismo término aquí utilizado no se refiere a dicha institución, sino a una hipotética fuerza que se creara en cada entidad federativa en el futuro, posterior a la promulgación de la ley.

- Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil;
- Construir y preparar las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares para uso del Ejército y de la Fuerza Aérea, así como la administración y conservación de cuarteles y hospitales y demás establecimientos militares;
- Dirigir la educación profesional de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea, y coordinar, en su caso, la instrucción militar de la población civil;
- Adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos destinados al Ejército y a la Fuerza Aérea;

La ley de referencia le asigna a la Secretaría de Marina, entre otros, el despacho de los siguientes asuntos:

- Organizar, administrar y preparar la Armada;
- Ejercer:
  - La soberanía en el mar territorial, su espacio aéreo y costas del territorio;
  - Vigilancia de las zonas marinas mexicanas, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias, y
  - Las medidas y competencias que le otorguen los ordenamientos legales y los instrumentos internacionales de los que México sea parte, en la Zona Contigua y en la Zona Económica Exclusiva.
- Ejercer la autoridad en las zonas marinas mexicanas en materia de:
  - Cumplimiento del orden jurídico nacional;
  - Búsqueda y rescate para la salvaguarda de la vida humana en la mar;
  - Vertimiento de desechos y otras materias al mar distintas al de aguas residuales, y
  - Protección marítima y portuaria en coordinación con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en los términos que fijan los tratados internacionales y las leyes de la materia;
- Dirigir la educación pública naval;
- Ejercer funciones de policía marítima para mantener el estado de derecho en las zonas marinas mexicanas;

- Ejercer acciones para llevar a cabo la defensa y seguridad nacionales en el ámbito de su responsabilidad, así como coordinar con las autoridades competentes nacionales el control del tráfico marítimo cuando las circunstancias así lo lleguen a requerir, de acuerdo con los instrumentos jurídicos internacionales y la legislación nacional.

De esta forma se aprecia que las secretarías de Estado en mención se encuentran destinadas a satisfacer las necesidades de seguridad en la población mexicana, por medio de la protección de sus recursos. En este sentido, algunos de los despachos antes citados se refieren a amenazas procedentes del exterior, y algunas otras a amenazas de orden interno. La función de protección implica que las Fuerzas Armadas, las cuales se constituyen como los órganos de ejecución de estas dependencias, deben organizarse, equiparse y adiestrarse para el cumplimiento de dichas labores. Por lo que respecta al adiestramiento que deben recibir, es necesario que éste se adecúe a cada función por cumplir, sobre todo tomando en cuenta que las destinadas a proporcionar seguridad de amenazas provenientes del exterior, referidas a la guerra, en la cual se materializará el combate contra un enemigo agresor; no así tratándose de conflictos de orden interno, en donde las agresiones provienen de miembros de la población civil, connacionales propios, las cuales deben atenderse por métodos diferentes.

### 3.1.3. Doctrina de operación y actuación de las Fuerzas Armadas Mexicanas

La ejecución de la política de un país, por lo general no está sujeta al arbitrio de quien ocupa la dirección del gobierno en un momento dado, sino que dicha ejecución se realiza apegada a la forma en ese país ha llevado a cabo sus acciones de conformidad con sus posibilidades nacionales a lo largo de su historia, y de esta manera se ha consolidado como el Estado que es ante la comunidad internacional y ante su propia población. Aún en los regímenes totalitarios que han existido, el dictador busca justificar sus acciones a fin de conservar el apoyo de quienes lo mantienen en el poder. Por lo anterior, las políticas implementadas por el gobierno de una nación están supeditadas a normas generales que caracterizan el proceder de esa nación. A dichas normas generales es a lo que podemos llamar “doctrina”.

La manera en que los países emplean a sus fuerzas armadas, y aún, la forma en que éstas desarrollan sus acciones no escapa a la consideración señalada, sino que, como ya se mencionó al principio de este documento, las instituciones castrenses se apegan a un marco doctrinario, lo que les proporciona identidad y uniformidad en el desarrollo de sus funciones.

Se considera imprescindible conocer el marco doctrinario bajo el cual actúan las Fuerzas Armadas, toda vez que a partir de él, se desarrolla su organización, equipamiento e instrucción; por lo que, en caso de determinar que su actuación no es la más correcta en ciertas circunstancias, será necesario proponer una modificación a dicho marco de doctrina, a fin de que partiendo del mismo, se implementen los cambios debidos, tanto en su conformación, equipamiento y en la manera en que se educan sus efectivos.

Por su parte, la Real Academia Española define el término “Doctrina” como:

1. Enseñanza que se da para la instrucción de alguien.
2. Norma científica, paradigma.
3. Conjunto de ideas u opiniones religiosas, filosóficas, políticas, etc. sustentadas por una persona o grupo (En línea).

Así mismo, define “Filosofía” como:

“El conjunto de saberes que busca establecer, de manera racional, los principios más generales que organizan y orientan el conocimiento de la realidad, así como el sentido del obrar humano” (En línea).

Sin profundizar en el estudio de los conceptos previos podemos concluir, para los efectos del presente estudio, que la doctrina de las Fuerzas Armadas es el conjunto de saberes que organizan y orientan la forma de obrar de esta institución.

Dicho conjunto de saberes se encuentra contenido inicialmente en las leyes y reglamentos militares, en los textos y manuales que se estudian en los Planteles de Educación Militar, así como expresados en diversas declaraciones de funcionarios, que basados en los preceptos de los anteriores documentos, se pronuncian para aclarar la forma en que se conducen los organismos militares<sup>5</sup>.

Todo ello constituye lo que se denomina “Doctrina de empleo y actuación de las Fuerzas Armadas”, de donde se derivan los procedimientos y las técnicas operacionales; es aquí donde radica la importancia de conocer y entender su doctrina, a fin de determinar si para cada una de las misiones antes enunciadas (conflictos exteriores e interiores), se preparan y las efectúan adecuadamente, con el objeto de encontrar la raíz del problema objeto de la presente investigación, es decir, el desarrollo de operaciones de orden interno (hacia los connacionales mismos del país),

---

<sup>5</sup> Por “Organismos Militares” se entenderá los pertenecientes a las tres Fuerzas Armadas, ya que aun cuando el Ejército y la Fuerza Aérea dependen de una secretaría de Estado y la Armada de otra, los miembros de todas ellas pertenecen por igual al Fuero de Guerra, estando sujetos a las leyes y reglamentos del mismo.



en forma similar a las operaciones de defensa nacional (contra un país extranjero), lo que genera fricciones, e incluso abusos hacia la población civil.

Con el objeto de contar con una visión completa de la situación que envuelve este tema de investigación, se procederá a efectuar un análisis partiendo de lo general a lo particular, iniciando por reconocer cómo la política genera a las fuerzas armadas y de ella misma se desprende la forma peculiar de actuar de éstas; para finalizar comprobando cuáles son los fundamentos en que basan su proceder.

De esta forma, la Escuela Superior de Guerra, órgano académico de la Secretaría de la Defensa Nacional, donde se preparan los oficiales que ejercerán el mando de los organismos de esta dependencia, y donde se genera gran parte de la doctrina en cuestión, de conformidad con el Artículo Tercero, Fracción Séptima de su Reglamento Interior, que establece que uno de sus objetivos es “participar en la creación, conservación, encauzamiento y difusión de la doctrina militar”; se pronuncia, respecto a la política militar de un país, como sigue:

Todo fenómeno, asunto o manifestación social, político o económico en la vida de un país, presenta en todo caso un problema a resolver y una solución de carácter técnico, así como otra de carácter político. Los asuntos militares no escapan a esta regla, por lo que la incidencia de la política en los problemas y soluciones militares, genera la política militar.

Se dice de ésta que es la parte de la política general, que se encarga de crear y preparar las fuerzas armadas que la política general necesita, para garantizar la seguridad nacional y para apoyar su acción en el exterior.

En otros términos, la política militar tiene por objeto poner en forma militarmente al Estado: crear el útil armado que éste necesita para realizar su tarea, a pesar de las oposiciones internas o externas que requieran la aplicación de la fuerza” (Escuela Superior de Guerra, *Nociones de Estrategia*, Tomo I 71).

Respecto al “Arte Militar”, la Secretaría de la Defensa Nacional lo define de la siguiente manera:

Es la aplicación de un conjunto de principios, reglas y normas diversas, tendientes a la preparación y conducción de la guerra por medio de las armas; se manifiesta en la creación, organización y equipamiento, educación y adiestramiento, mantenimiento y control, de las Fuerzas Armadas, así como en la planeación y conducción de las operaciones de dichas fuerzas en la guerra. . . La Estrategia General de la Nación, comprende las actividades del

Gobierno de la República, para preparar en la paz y conducir en la guerra, todos los recursos del pueblo mexicano para el logro de la defensa nacional, fijando para ello los objetivos políticos adecuados. Dentro del marco de esta estrategia, queda comprendida la Estrategia Militar que se ocupa de la preparación y empleo de la Fuerzas Armadas Nacionales, a fin de que puedan lograr sus objetivos militares, por medio de la lucha armada, los que a su vez tiendan al logro de los objetivos políticos fijados. A su vez, dentro de la Estrategia Militar quedan comprendidas la Estrategia Terrestre, la Estrategia Naval y la Estrategia Aérea, que se ocupan de la preparación y empleo de cada una de las correspondientes fuerzas armadas, en el ámbito que a cada una corresponde (terrestre, marítimo y aéreo) y en coordinación con las otras dos, realizar la lucha armada contra el agresor existente, a fin de garantizar hasta donde las circunstancias lo permitan, la defensa de la nación. (Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de Operaciones en Campaña* 4 y 6).

Así mismo, para referirse al fenómeno social de la guerra, esgrime lo siguiente:

La guerra es el uso de la fuerza armada de un país, o grupo de países, contra otro más débil o en condiciones desventajosas, como único medio de dirimir diferencias existentes entre ellos. Siendo la política exterior de México esencialmente pacifista, considera que todo conflicto internacional puede y debe resolverse por medios pacíficos y que no existe controversia que amerite la guerra como única forma de solucionarse. Sin embargo, no ignora la posibilidad de que en determinadas circunstancias pueda surgir un agresor, por lo que, por mandato constitucional, existen la Fuerzas Armadas para la defensa nacional. Por lo tanto, una guerra para México solo podrá ser en defensa de nuestro propio territorio e impuesta por un caso de agresión. En caso de guerra, nuestra nación lo hará con todos sus recursos humanos y materiales disponibles, por lo que se manifestarán en ella aspectos políticos, económicos y psicológicos y de todos los demás campos de la actividad humana. El aspecto militar de la misma estará reservado a las Fuerzas Armadas, que son el Ejército Mexicano, la Armada de México y la Fuerza Aérea Mexicana, con el apoyo de toda la población del país actuando en guerra de guerrillas, resistencia y subversión contra el agresor, hasta donde las circunstancias lo permitan de acuerdo con las características y posibilidades de cada área. (*Manual de Operaciones en Campaña* 3).

Se puede observar que, doctrinariamente en México, la guerra se conceptúa solo como la acción armada en contra de otra nación, que se llevará a cabo en defensa del territorio nacional y

solo por causa de agresión inicial por parte de esa nación extranjera. Por ello, las luchas internas que se generan en el interior del país por los mismos connacionales, que demandan el empleo de las Fuerzas Armadas, y en los cuales se producen hechos de armas de significativa intensidad, causando bajas entre los miembros de ambos bandos, no son considerados como “guerra”, ni mucho menos como un conflicto bélico. En estos últimos casos, como más adelante se abordará, se trata de personas o grupos trasgresores de la ley, que llevan a cabo actos antisociales o contra el Estado, los cuales pueden generar un alto grado de violencia, en donde las Fuerzas Armadas actúan en apoyo a las fuerzas de seguridad pública, pues las últimas se han visto rebasadas en sus capacidades por los grupos delictivos.

En épocas recientes se ha utilizado en México el término “Guerra contra el narcotráfico”, sin embargo, Alma Paloma Mendoza manifiesta la siguiente expresión: “La declaración de Guerra contra el narcotráfico por parte unilateral del presidente Calderón” (*Operaciones del Ejército Mexicano contra el tráfico de drogas: Revisión y Actualidad* 46), es decir, se trata de un pronunciamiento propio de una persona, carente de fundamento doctrinario o legal.

La concepción doctrinal del conflicto bélico, resulta muy propia del Estado Mexicano, ya que comúnmente se atribuye la denominación de “guerra” a todo esfuerzo sostenido por resolver un conflicto por medio de las armas y que involucre la participación de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, para efectuar un pronunciamiento doctrinario, es necesario considerar el sentido en que cada nación dirige su política para alcanzar sus propios objetivos nacionales de conformidad con los recursos que posee, lo que a través del tiempo ha generado una doctrina política (con sus propios términos y denominaciones), con base en la cual se emplean los medios de que se dispone.

En este sentido, Karl Von Clausewitz, filósofo de la guerra, manifiesta, “La guerra es, en consecuencia, un acto de fuerza para imponer nuestra voluntad al adversario. . .es un verdadero instrumento político, una continuación de la actividad política, una realización de la misma por otros medios” (*De la Guerra* , 24). Por lo tanto, la forma en que las Fuerzas Armadas se emplean en México, está sujeta a la determinación doctrinaria que la política del país ha asignado a los diferentes tipos de conflictos que se pueden suscitar, de tal modo que en algunas ocasiones podrán estar empeñadas en operaciones de guerra, y en otras, en operaciones de restauración del orden interno, aun cuando para ambas su preparación, equipamiento y *modus operandi* sea el mismo.

También es conveniente considerar la noción de “Guerra Defensiva” que maneja Norberto Bobbio, de la siguiente manera:

Queda el problema de la guerra defensiva, que se justifica sobre la base de un principio válido en todo ordenamiento y aceptado por toda doctrina moral (fuera de las doctrinas de la no violencia): *vim vi repellere licet*. Pero ¿acaso la estrategia de la guerra atómica permite aún mantener la distinción entre guerra ofensiva y guerra defensiva? Hay dos modos tradicionales de entender la segunda; en sentido estricto, como respuesta violenta a una violencia ejercida; en sentido amplio, como respuesta violenta a una violencia sólo temida o amenazante, es decir, como guerra preventiva. (*El problema de la guerra y las vías de la paz* 55).

Bobbio viene desarrollando una concepción de la guerra justa, en un intento por dar crédito a la ocurrencia de dicho fenómeno social, asimilándola con un procedimiento judicial, sin embargo, concluye que no es posible determinar la condición de justicia, toda vez que no existe un ente superior que determine en favor de cuál de los beligerantes obra la razón, sino que cada uno la considera justa para sí mismo. Por lo tanto, se remite a la guerra defensiva, pero concluye que todo intento por justificar la guerra bajo dicha concepción, queda derribado ante la existencia de la guerra atómica, donde los Estados que cuentan con armas termonucleares no pueden justificar su posesión basados en la defensa de su territorio, ya que como lo menciona el autor, “. . . en tal sistema la guerra preventiva solo consigue su objetivo si logra destruir en el primer ataque el dispositivo termonuclear del adversario, impedir el contraataque, desde el momento en que la represalia atómica, si aún es posible, puede superar el umbral de destrucción tolerable de la potencia atacante” (*El problema de la guerra y las vías de la paz*. 56). Es decir, que la guerra en todo caso siempre es ofensiva, dado que “. . . quien ataca primero se encuentra en la condición favorable para hacer irrealizable el principio de igualdad entre delito y castigo, y en consecuencia la guerra defensiva en el sentido tradicional de la palabra” (Bobbio. *El problema de la guerra y las vías de la paz* 56).

Respecto a las misiones generales de las Fuerzas Armadas expuestas inicialmente, el mismo Manual de Operaciones en Campaña indica:

Debe interpretarse que la primera misión se refiere primordialmente a las amenazas armadas provenientes del exterior y la segunda busca el logro del orden interior por el mantenimiento del imperio de la constitución y demás leyes, en problemas que requieren ser solucionados por la fuerza y procedimientos militares y no solamente por métodos

policiacos. Las últimas tres [misiones] son de carácter social y su realización es de carácter técnico (Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de Operaciones en Campaña 2-3*).

En esta última cita, es de enfatizar el concepto “por la fuerza y procedimientos militares”, a fin de determinar la clase de fuerza que se ha de aplicar (¿una fuerza mayor a la fuerza de seguridad pública?) y a que procedimientos se refiere (¿los mismos procedimientos para hacer la guerra?), ya que de conformidad al precepto doctrinario, será mediante estos conceptos que las Fuerzas Armadas darán cumplimiento a su segunda misión general, la que trata sobre su participación en conflictos de orden interno.

La Escuela Superior de Guerra, conceptúa “la Fuerza” como uno de los agentes de la política, manifestando lo siguiente:

La fuerza es el último recurso de la política; es el agente último de la política exterior, aquel que se esgrime cuándo todos los demás han fracasado. Su empleo para dirimir disputas internacionales conduce, casi inevitablemente a la guerra. . .En todos los casos, la fuerza constituye un mal necesario permanente en la balanza política, en perjuicio del débil y en beneficio del poderoso, aun cuando éste no luche por objetivos justos. El peso de la fuerza influye siempre adicionándose a los otros expedientes puestos en juego en el terreno de la diplomacia, propaganda, economía, etc... La única aplicación de la fuerza en política interior debe ser mediante el empleo de la policía, gendarmería y organizaciones conexas, según sea necesario. Las fuerzas armadas únicamente deben usarse en casos sumamente graves de alteración del orden interno y rebelión. (*Nociones de Estrategia*, Tomo I 108, 109).

En este sentido, es necesario definir la noción de “Orden Interno”, a fin de comprender cómo actúan las Fuerzas Armadas en situaciones diferentes a un conflicto bélico, toda vez que al ser una institución dotada de armamento de alto poder, y cuya preparación capacita a sus miembros para neutralizar a un enemigo por medio de un ataque que tiene como objetivo desarticularlo por completo; las actividades de orden interno revisten un carácter delicado que merece atención detallada, en aras de evitar que la aplicación de la fuerza se vuelva perjudicial sobre todo hacia la población civil.

En este sentido, para el ejercicio del mantenimiento del Orden Interno, el *Manual de Operaciones en Campaña* establece:

Además de la función que las leyes le asignan a las Fuerzas Armadas, de defender la soberanía, integridad e independencia de la Nación, contra agresores externos e internos, también le asignan la muy importante y siempre vigente de velar por la seguridad y el orden interior, manteniendo así el imperio de la constitución y demás leyes.

En el ejercicio consuetudinario de estas funciones, las Fuerzas Armadas no actúan en operaciones de guerra contra enemigo agresor extranjero, sino en actividades apropiadas para prevenir y reprimir actos antisociales o contra el Estado, llevados a cabo por personas o grupos transgresores de la ley cuya actuación delictiva cae dentro de lo previsto por las leyes del fuero común y federal.

No obstante lo anterior, podrán en ocasiones crearse circunstancias en que la naturaleza y actividad de los transgresores revista formas de franca rebelión armada o de guerrillas, en las que, para restaurar el orden alterado, será necesario a las tropas actuar conforme a las normas doctrinarias de hacer la guerra, aplicando los procedimientos tácticos que resulten adecuados al caso. Estos procedimientos podrán ser sujetos a restricciones o modificaciones, de acuerdo con directivas que dicte el Gobierno de la República, cuando éste busque la solución al problema por medio de acción social, política y económica (29-30).

Del anterior proceder, se destaca el hecho de que, para atender una situación de orden interno, “será necesario a las tropas actuar conforme a las normas doctrinarias de hacer la guerra”, esto conlleva a que el personal militar actúe de la misma forma ante fuerzas armadas extranjeras durante un conflicto bélico, y contra grupos de paisanos armados llevando a cabo agresiones en territorio nacional.

Así mismo, para aclarar a lo que se refiere el párrafo en cuestión con “procedimientos tácticos”, ya que de conformidad al mismo es mediante ellos como se atenderá una situación de orden interno que demande la intervención de las Fuerzas Armadas, conviene tomar en cuenta la definición que da el mismo manual sobre una situación táctica, como sigue: “Situación Táctica es la actitud que guarda una tropa respecto al enemigo. Las situaciones tácticas pueden ser muy variadas e infinitas, pero en todo caso quedan comprendidas en tres grupos a saber: A. DESPLAZAMIENTO; B. ESTACIONAMIENTO; C. COMBATE” (75-76).

Recordemos que el término enemigo no se aplica a miembros de la población mexicana, sino a elementos pertenecientes a fuerzas armadas extranjeras, contra las cuales México se encuentre en guerra, por lo tanto, de conformidad al párrafo anterior, los procedimientos a los que doctrinariamente las Fuerzas Armadas ajustarán su actuación para atender una situación de orden interno, serán conforme a los que se emplean contra un enemigo en la guerra.

Lo anterior se abordará posteriormente con mayor profundidad, sin embargo, es necesario enfatizar en este momento que, como se ha visto, en Instituto Armado, doctrinariamente no cuenta con procedimientos de operación diferentes para actuar tanto en la guerra, conceptuada ésta como un conflicto bélico en contra de una nación extranjera, como en conflictos de orden interno, o sea contra grupos armados de mismos mexicanos que generan actos de violencia; sino que ambos casos son atendidos de la misma manera, conforme a los procedimientos para hacer la guerra.

Ante dicha circunstancia, es necesario hacer notar que grupos de personas civiles armadas, jamás estarán armados, organizados ni preparados al nivel de fuerzas armadas, cuya preparación profesional en el arte de la guerra y su equipamiento para la misma, dista mucho de los de los grupos subversivos. Por lo tanto, es de considerar que los procedimientos militares para atender ambas situaciones deben diferenciarse uno de otro, sobre todo en la forma y cantidad en que se llevará a cabo la aplicación de la fuerza.

A partir de todo lo anterior, es de concluir que: la doctrina de empleo de las Fuerzas Armadas Mexicanas tiene como premisa prepararse para el caso en que se manifieste en nuestro país el fenómeno social de la guerra, la cual se conceptúa como un conflicto armado contra otra nación, impuesta solo en caso de agresión, y no como un conflicto entre propios mexicanos, al que en todo caso no se le denomina “guerra”, sino “conflicto de orden interno”. En este último, en un determinado momento, las Fuerzas Armadas solo intervendrán debido a extrema necesidad. Sin embargo, las Fuerzas Armadas atenderán ambos tipos de conflicto de forma similar, conforme a los procedimientos tácticos (contra un enemigo agresor) para los cuales sus efectivos se encuentran equipados, educados y adiestrados.

3.2. Preparación de las Fuerzas Armadas Mexicanas preponderantemente enfocada a su participación en un conflicto bélico

3.2.1. Actitud ofensiva en respuesta a una agresión

Los preceptos doctrinarios antes citados, se consolidan como los tópicos bajo los cuales el personal militar se prepara para la ejecución de sus funciones, los cuales son estudiados en los

diversos planteles de educación militar y centros de adiestramiento, a fin de que una vez dominados, el personal, en todos los niveles de mando, esté en capacidad de aplicarlos adecuadamente durante el desarrollo de sus actividades.

Por lo anterior, se considera necesario profundizar en dichos preceptos, para de esta forma abordar cómo es la preparación de las Fuerzas Armadas.

Tenemos entonces que la Escuela Superior de Guerra menciona,

. . . Que la política es la que genera a la estrategia y que, por lo tanto, ésta le está subordinada. La política crea y emplea la fuerza como último recurso para buscar el cumplimiento de sus designios y que, de la creación y empleo de esta fuerza surge la estrategia, por lo tanto, “la política es primero en tiempo y en acción que la estrategia y ésta es propiamente una sirvienta de aquella” . . . “La estrategia es la ciencia de la guerra; bosqueja los planes, abraza y determina las empresas, es, probablemente hablando, la ciencia del general en jefe. Archiduque Carlos en ‘Principios de Estrategia’, 1818” . . . Del estudio de estas definiciones pueden derivarse conclusiones muy importantes. En primer lugar, indican con claridad la manifestación de dos actividades distintas, sucesivas en tiempo, cuya realización incumbe a la estrategia: la preparación y la conducción de los recursos bélicos. En segundo lugar, evidencian que la estrategia no es suficiente, por si sola, de conseguir el fin militar de la guerra, que es la destrucción del adversario; hace falta algo, además del hecho de “preparar y conducir” los recursos bélicos, o sea los detalles de cómo ponerlos en acción, cómo emplearlos o aplicarlos materialmente; es decir, será indispensable recurrir al combate o a una serie de combates, cuya realización escapa a los dominios de la estrategia para quedar incluso dentro de los de la táctica. Además, en todo momento y en todo lugar, está presente la administración, organizando, contabilizando, controlando y manteniendo a toda clase de recursos y actividades. . . Así pues, cabe recalcar el que, en la realización de la guerra, intervienen íntimamente ligadas cuatro actividades: la política, como ya antes ha sido ampliamente visto, produciéndola, imprimiéndole su carácter e imponiéndole sus objetivos; la estrategia, preparando los recursos bélicos primero y conduciéndolos hasta el campo de batalla después; la táctica, realizando el choque armado contra el enemigo, para lograr el fin de la guerra; y, finalmente, la administración proporcionando todo lo necesario a las tropas para vivir y combatir.”  
(*Nociones de Estrategia*, Tomo I 138, 139 y 141).



Así mismo, el Manual de Operaciones en Campaña contempla:

la TACTICA es la parte del Arte Militar que trata sobre el estudio y aplicación de las reglas para manejar a los hombres, los armamentos, las unidades y demás MEDIOS de combate, sobre el TERENO de la lucha armada, para vencer al ENEMIGO que se opone al cumplimiento de una MISIÓN, o para proteger a los medios propios de las actividades enemigas en contra. De esta definición se conceptúa que la táctica es un arte, el arte de los mandos en todos los niveles y que como tal, requiere del conocimiento y aplicación por parte de éstos, de un conjunto de principios, reglas y técnicas para su correcta manifestación o puesta en práctica. De esta definición también se infiere que la táctica existe o se manifiesta, en las actividades militares, cuando hay en presencia un ENEMIGO, sea éste mediato, inmediato, lejano o potencial. Por lo tanto, existe una SITUACIÓN TÁCTICA para un mando en cualquier nivel y especialidad, cuando tiene una MISIÓN que cumplir ante la existencia del enemigo mencionado” . . . “TÁCTICAS PARTICULARES son las que cada una de las diversas armas y servicios; estableciendo para cada caso las normas y procedimientos de actuación de cada una de estas especialidades de combate y de apoyo al combate, según el papel que cada cual desempeña en las diversas situaciones. De esta manera, existe una táctica de infantería, una de blindaje, una del servicio de transmisiones, y, en general, una de cada especialidad operativa” . . . “La TÁCTICA GENERAL comprende las normas y procedimientos de aplicación universal, o sea que se manifiestan en cada una de las descritas en los dos párrafos anteriores; estas normas y procedimientos se refieren a los principios de la guerra; los estudios del terreno; la estimación de situación; la planeación y el ejercicio del mando; la seguridad; la maniobra y sus factores: fuego, movimiento choque y terreno; las operaciones tácticas, y otros aspectos cuyo estudio detallado se hace en las partes correspondientes a este manual” . . . “la expresión EMPLEO TÁCTICO se refiere a las normas de uso o empleo en las diversas situaciones tácticas, de las distintas armas o elementos de combate. Por ejemplo, existe el empleo táctico del fusil individual, de la granada de mano, de los tanques, de las alambradas y, en fin, de cualquier arma, ingenio o implemento destinado a actuar contra el enemigo” . . . “Solamente mediante la acción ofensiva es posible obtener resultados positivos. La ofensiva permite tomar la iniciativa, seleccionar los objetivos para cumplir la misión, imponer la voluntad sobre el enemigo, obtener decisiones favorables sobre él, levantar la moral de las tropas y

desarrollar el espíritu de agresividad en las mismas. La defensiva es una forma de acción táctica que debe evitarse y que solamente debe adoptarse forzosos por una situación desventajosa o de inferioridad respecto al enemigo; cuando se asuma debe ser solamente como un medio temporal de cumplir la misión, en espera de una oportunidad de pasar a la ofensiva o para economizar fuerzas. Aun cuando se adopte la defensiva, todo comandante debe buscar en ella las oportunidades de actuar ofensivamente y aprovecharlas, por medio de contraataques, defensa móvil, ágil y flexible.” (Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de Operaciones en Campaña* 73, 74, 78, 80, 85 y 86).

De los preceptos enunciados se concluye que, en función de la política implementada en México, los órganos superiores de la estructura militar elaboran e implementan los planes y programas estratégicos de empleo de las Fuerzas Armadas, cuya aplicación tienda al logro de los objetivos políticos trazados. En relación a los ámbitos de Defensa Nacional y de Orden Interno, dichos planes y programas son materializados a nivel ejecutante mediante la táctica particular de cada uno de los organismos que componen estas fuerzas; y, como ya se ha indicado, la táctica se refiere a la actuación de dichos organismos ante la acción de un enemigo mediato, inmediato, lejano o potencial. Así mismo, para el correcto desempeño de las funciones que ello implica, debe mantenerse en todo momento y circunstancia una actitud ofensiva que garantice la ventaja sobre el enemigo enfrentado; es menester que el principio de acción ofensiva se mantenga de principio a fin durante el cumplimiento de misiones de Defensa Nacional, como de Orden Interno, ya que ambos tipos se cumplen mediante procedimientos tácticos.

### 3.2.2. Enfoque que prácticamente no contempla la prevención del delito

Las Fuerzas Armadas de una nación, junto con las fuerzas de seguridad pública son las instituciones con que cuenta el Estado para atender conflictos que requieran la aplicación de la fuerza; sin embargo, cada una tiene su propia razón de ser y su propio ámbito de operación, aun cuando ambas están equipadas con armamento y se adiestran para su correcto empleo. En este sentido, ni los miembros de las Fuerzas Armadas son policías, ni los de las corporaciones de seguridad pública son soldados. Por lo tanto, cada institución se organiza, equipa y adiestra para el cumplimiento de las funciones que le son propias. Respecto al objeto de estudio del presente trabajo, que son las Fuerzas Armadas, éstas se preparan, cómo ya hemos visto, preponderantemente para la guerra, atendiendo al cumplimiento de la primera misión general; también, en forma secundaria, reciben adiestramiento para el cumplimiento de las últimas tres

misiones generales que son de carácter social. Para el cumplimiento de la segunda misión general, que es la que se refiere a cuestiones de orden interno, se espera atenderla mediante los mismos procedimientos que para la primera de ellas, ya que se considera que la magnitud de la problemática será tal, que al ser necesaria la intervención de las Fuerzas Armadas, éstas actuarán de acuerdo a como están adiestradas para la aplicación de la fuerza; por lo tanto, no se toma en cuenta llevar a cabo acciones de prevención, toda vez que al no pertenecer al gremio de la seguridad pública, su doctrina no contempla el operar de mediante las mencionadas acciones.

Respecto a la aplicación de la fuerza por parte del Estado, la Secretaría de la Defensa Nacional manifiesta lo siguiente:

En principio, la fuerza no debe usarse como agente de la política interior. La función de las fuerzas armadas en el mantenimiento del orden interior, por lo general se circunscribe a impartir garantías a las autoridades, impedir que las querellas políticas se diluciden por medios violentos, acallar con su presencia intentos de trastorno grave del orden, auxiliar a la población en caso de desastre, etc. La única aplicación de la fuerza en la política interior debe ser mediante el empleo de la policía, gendarmería y organizaciones conexas, según sea necesario. Las fuerzas armadas únicamente deben usarse en casos sumamente graves de alteración del orden interno y rebelión. Su empleo frecuente como policía o gendarmería es altamente perjudicial para su prestigio y responsabilidad, y su injerencia en materia de política interior debe reducirse al mínimo posible. De no ser así, ciertos sectores del pueblo, grupos políticos, áreas de intereses, etc., verán en ellas una amenaza y un medio de represión que, a su juicio, actúa con parcialidad. Las fuerzas armadas, pues, deben ser respetadas y queridas por todos los sectores del pueblo y grupos sociales, independientemente de la condición económica, creencias religiosas, ideologías políticas, etc. de no ser así, no tendrán el apoyo moral suficiente y unificado, de parte de todo el pueblo, en el cumplimiento de sus misiones. Cuando se olvidan tales conceptos y se aparta a las fuerzas armadas de su finalidad esencial, ello es síntoma de graves males internos, porque la manifestación más enérgica de vitalidad en el individuo y en la colectividad, es su instinto de conservación; la atrofia de esta origina en los pueblos una depresión en sus aspiraciones como nación. (Escuela Superior de Guerra, *Nociones de Estrategia*, Tomo I 109 110).

Este concepto que maneja el libro *Nociones de Estrategia*, muestra la adecuada noción del empleo del que deben ser objeto las Fuerzas Armadas de un país, las cuales en su esencia son creadas con la finalidad de manifestar la fuerza del Estado en cuestiones de política exterior; no así para problemas que requieran la aplicación de la fuerza como agente de la política en situaciones de orden interno, para las cuales existen las fuerzas de seguridad pública; reservando el empleo de las fuerzas armadas para ocasiones de extrema necesidad, donde las capacidades de las corporaciones policiacas han sido rebasadas.

Es por esta razón que no se hace referencia en la doctrina, a que la aplicación del poder militar hacia problemáticas de orden interno se lleve cabo de una forma especial que requiera una preparación diferente a la que se tiene para las operaciones bélicas, toda vez que se considera que las cuestiones de seguridad interior no son competencia de las Fuerzas Armadas, sino de las instituciones de seguridad pública; sin embargo, no se descarta que en determinadas circunstancias, los conflictos internos sean de tal magnitud que rebasen las capacidades de las corporaciones policiacas, como actos de franca rebelión entre la población, o la formación de grupos guerrilleros que bajo tácticas de guerra irregular lleven a cabo sus actividades en contra de los órganos del Estado en busca a respuestas a sus demandas, por lo que estas situaciones no solo pueden, sino que deben ser confrontadas por fuerzas militares mediante procedimientos tácticos, para los cuales, éstas se encuentran equipadas y adiestradas, a fin de que el Estado manifieste una acción política contundente para la solución de la problemática, como último recurso que posee, antes que su permanencia se vea desestabilizada.

Es por ello, que la doctrina militar vigente en México, para el cumplimiento de las misiones que demanden la aplicación de la fuerza, solo contempla su atención por medio de procedimientos tácticos (bajo presencia manifiesta o potencial de un enemigo agresor), derivados de una adecuada actuación estratégica; y bajo dicha doctrina se lleva a cabo la integración, equipamiento y preparación de las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Lo que es necesario tener presente, es la posibilidad que la formación y preparación de las corporaciones de seguridad pública, y por lo tanto su forma de actuar, no sea del todo adecuada, y en consecuencia, sus capacidades sean rebasadas por grupos criminales que perpetúen actos de violencia de magnitud menor a los mencionados anteriormente, los que en su momento puedan representar una amenaza a la seguridad nacional; y ante la carencia por parte del Estado de un instrumento capaz de aplicar la fuerza de manera contundente para la solución de la problemática

en cuestión, recurra al empleo de las fuerzas armadas, cómo última opción para garantizar su estabilidad. En este caso, conviene llevar a cabo una revisión doctrinaria sobre el empleo del poder militar en este tipo de conflictos, que también son de orden interno, y aun cuando en teoría no pertenecen al campo de acción castrense, sí constituyen una amenaza a la seguridad nacional, a fin de que dicho empleo resulte en el mejor beneficio para el logro de los objetivos nacionales.

Por lo tanto, en caso de llevar a cabo la Segunda Misión General, la cual de conformidad al Manual de Operaciones en Campaña, “busca el logro del orden interior por el mantenimiento del imperio de la constitución y demás leyes, en problemas que requieren ser solucionados por la fuerza y procedimientos militares y no solamente por métodos policiacos” (3); se enfatiza que la doctrina actual manifiesta que las Fuerzas Armadas la realizarán por medio de la única manera en que se encuentran educados para la aplicación de la fuerza, es decir, por procedimientos tácticos contra un enemigo agresor, manteniendo siempre el principio de acción ofensiva en su actuar.

Finalmente, cabe señalar que además de las tácticas regulares para las que se adiestran los organismos militares, existe el concepto de “Guerra Irregular” el cual tiene aplicación a cuestiones de orden interno, toda vez que la Secretaría de la Defensa Nacional manifiesta:

El segundo tomo del Manual de Guerra Irregular ha sido elaborado con el objeto de presentar las normas de empleo y operación de las pequeñas unidades en las operaciones de contraguerrilla o restauración del orden, que realizan las fuerzas armadas en caso de una invasión o en contra de transgresores de la ley que empleen tácticas de guerrilla; concepto que como se asienta en el primer tomo por razones históricas y legales están de acuerdo con las aspiraciones nacionales. (*Manual de Guerra Irregular*, Tomo II 5).

De esta forma se aprecia que la doctrina militar conceptúa que las situaciones de restauración del orden que demandan la intervención de las Fuerzas Armadas, son de tal magnitud, que son atendidas incluso mediante operaciones de contraguerrilla, al grado de afirmarse que, “dentro de la conducción de operaciones tácticas de restauración del orden, se incluyen las que se basan en los mismos principios de empleo y operación aplicados en las operaciones tácticas de contraguerrilla” (Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de Guerra Irregular*, Tomo II 14).

Por lo tanto, se concluye que la preparación, educación y adiestramiento con que cuentan las Fuerzas Armadas Mexicanas para llevar a cabo su segunda Misión General, deriva de la doctrina militar vigente en México, la cual no contempla la prevención del delito o la cultura de la paz para atender problemáticas de orden interno que demanden la intervención de dichas fuerzas,

sino que la preparación en cuestión mantiene el concepto de que debido a la magnitud de la problemática de referencia, los organismos militares actuarán apegados a procedimientos tácticos homólogos a los que se emplearán en caso de un conflicto bélico, primando una actitud ofensiva, a fin de consolidarse en la acción contundente del Estado, como último recurso para dar solución a la problemática en mención.

3.3. Actual empleo de las Fuerzas Armadas Mexicanas, principalmente en acciones de seguridad interior, en refuerzo de las corporaciones de Seguridad Pública

3.3.1. La situación de inseguridad en el país ha rebasado las capacidades de los cuerpos policiacos, por lo que se ha hecho necesario el emplear a las Fuerzas Armadas en seguridad pública

Las Fuerzas Armadas han estado involucradas en actividades de orden interno prácticamente desde la integración del actual Ejército Mexicano en 1914, participando inicialmente en campañas para pacificar al país, y posteriormente en funciones de seguridad durante la consolidación del México postrevolucionario; sin embargo, no obstante que desde la década de 1970 han sido empeñadas en una campaña permanente contra el narcotráfico, es a partir de diciembre del 2006, con el inicio del sexenio de Felipe Calderón, que inicia la participación en la forma en que actualmente la llevan a cabo, en que la magnitud de sus operaciones, donde sobresale su presencia entre la población, así como el estilo que caracteriza su forma de actuar, enfatizan el proceder del personal militar en operaciones de seguridad interior.

En este sentido, Marcos Pablo Moloeznic, profesor-investigador de la Universidad de Guadalajara, se pronuncia de la siguiente manera:

Actualmente, la delincuencia organizada, y en especial las actividades que giran en torno al narcotráfico, constituye la principal amenaza a la seguridad nacional mexicana, puesto que afectan severamente la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano (Cámara de Diputados, 2005); se trata de un actor no gubernamental que le disputa al Estado el control territorial, a la luz de la posición relativa del país como corredor de drogas y migrantes hacia el mercado meta en Estados Unidos. Frente a ello, el presidente de México Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012) opta por una estrategia que privilegia el componente militar en la búsqueda de la recuperación de los espacios públicos y la generación de condiciones mínimas de seguridad comunitaria; esto es, la denominada estrategia en el modo de acción directo, fundada en el empleo o la amenaza de las fuerzas armadas, consideradas el medio principal. Dicho en otras palabras, el actual primer

mandatario basa, exclusiva y excluyentemente, toda su estrategia en el factor militar de la nación; pero, además, pone el acento en una concepción basada en la prolongación de los conflictos armados y, por ende, en los factores cuantitativos (masividad como código genético), puesto que la historia militar demuestra que la superioridad material suele ser el factor decisivo en la resolución de las guerras de larga duración (“Proceso de Militarización de la Seguridad Pública en México ‘2006-2010’” 121).

La estrategia de emplear a las Fuerzas Armadas en contra de la delincuencia organizada se genera en un intento del gobierno federal de dar solución a la problemática que se verifica en todo el país, en donde, como lo menciona Juan Carlos Montero,

El descrédito del combate gubernamental contra el crimen organizado se alimenta de la debilidad institucional, lo cual se evidencia en la incapacidad para hacer valer el Estado de derecho, lo que permite altos niveles de impunidad; la implementación de políticas públicas que no enfrentan las causas del crimen organizado como la pobreza y la falta de oportunidades para la clase media; y las constantes discusiones entre las fuerzas políticas nacionales que impiden la definición de una estrategia consensuada. (“La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública” 2).

Ante esta situación, el gobierno de la república hace uso de las Fuerzas Armadas, cómo último recurso disponible para ejercer el poder del Estado, implementando una estrategia que, mediante el modo de trabajo federal, impida al máximo que los órganos militares puedan ser cooptados por las organizaciones criminales, y asegurar así la consecución de las medidas implementadas.

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), las Fuerzas Armadas tuvieron una participación importante en el combate a la delincuencia, no obstante que desde el inicio de su administración, Peña Nieto manifestó, que en forma contraria a Felipe Calderón, no enfrentaría al crimen organizado de manera frontal, sino que reduciría la violencia en el país a través de una serie de líneas de acción, que al principio aparentaban ser una estrategia adecuada, y auguraba éxito en este propósito, aun cuando durante todo el sexenio no se observó un decremento significativo en los índices de violencia en el país. Sin embargo, aún con la nueva política implementada, el personal militar no regresó a sus cuarteles, sino que continuó empeñado en operaciones de alto impacto en contra de la delincuencia organizada, a través de Puestos Militares de Seguridad,

personal desplegado en operaciones de erradicación por destrucción de plantíos de enervantes, entre otras acciones<sup>6</sup>.

Además, durante éste sexenio se intentó implementar la Ley de Seguridad Interior, la cual fue aprobada por el Cámara de diputados, pero declarada como inválida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación por considerarla inconstitucional, según la declaración de invalidez 6/2018 que fue notificada al Congreso de la Unión para surtir sus efectos jurídicos el 15 de noviembre de 2018; dicha iniciativa de ley contiene la esencia de la política implementada respecto las Fuerzas Armadas durante el sexenio de referencia, la cual facultaría al presidente de la república para ordenar la intervención de las Fuerzas Armadas en cualquier punto del territorio nacional cuando se identificaran “amenazas a la seguridad interior” y la capacidad de las fuerzas federales o locales resultaran insuficientes para hacerles frente. En este sentido, como lo señala Elda Arroyo, licenciada en Letras Hispánicas por la Universidad de Guadalajara, periodista independiente, y coordinadora de las Jefaturas de la División de Planeación y Gestión Estratégica de la Policía de Guadalajara, “Los principales detractores de esta ley señalan que con ella se abren las puertas a la militarización del país, algo que legalmente ni siquiera sucedió durante la gestión de Calderón, quien involucró a las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico” (*Enrique Peña Nieto y la Crisis de Seguridad que Hereda* 213).

Durante el presente sexenio (2018-2024) no obstante la creación de la Guardia Nacional (2019), de la cual se tratará en el próximo capítulo, las Fuerzas Armadas siguen empeñadas en operaciones para reducir la violencia en el país, mediante las cuales se han alcanzado suficientes resultados en lo que va de la administración<sup>7</sup>; sin embargo,

---

<sup>6</sup> Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto se desplegaron 75 Puestos Militares de Seguridad, mediante los cuales se aseguraron 3,864,060 kilogramos de marihuana, 20,577 kilogramos de cocaína, 1,929 kilogramos de heroína, 110,453 kilogramos de metanfetamina (cristal), 3,961 kilogramos de goma de opio, 186,861,426.00 pesos en moneda nacional y 63,943,780 dólares estadounidenses; así mismo se llevó a cabo la destrucción de 28,350 hectáreas de marihuana y 133,369 hectáreas de amapola; entre otras muchas acciones en contra de la delincuencia organizada (Secretaría de la Defensa Nacional. *Informe de rendición de cuentas de la conclusión de la administración 2012-2018*, en línea)

<sup>7</sup> Para septiembre del 2019, la Secretaría de la Defensa Nacional había logrado decomisar 2,241,647 kilogramos de marihuana, 93,595 kilogramos de cocaína, 0.016 kilogramos de heroína, 9.737 kilogramos de metanfetamina, 1621 vehículos, una aeronave, una embarcación, 381 armas ligeras, 460 armas cortas, 47,805 cartuchos, 1,930 cargadores, 71 granadas, 4,812,570 pesos mexicanos, 310,176 dólares americanos, se habían destruido dos plantíos de marihuana, localizado dos laboratorios clandestinos, se habían registrado once agresiones con armas de fuego a personal militar y se habían detenido 2,706 personas. (Secretaría de la Defensa Nacional. *Informe de rendición de cuentas de la conclusión de la administración 2012-2018*, disponible en línea).



baste mencionar el operativo fallido para apresar a Ovidio Guzmán en la ciudad de Culiacán, Sinaloa, el 17 de octubre del 2019, como muestra del empleo que se hace en la actualidad de las Fuerzas Armadas Mexicanas en operaciones de orden interno, en apoyo a las corporaciones de seguridad pública<sup>8</sup>, donde las Fuerzas Armadas desarrollan un papel protagónico al llevar a cabo por ellas mismas las operaciones que en un momento dado les corresponderían a los organismos de seguridad pública. Este empleo del poder militar llevando a cabo funciones de seguridad pública, bajo la justificación que el crimen organizado se ha constituido en una amenaza a la seguridad nacional, y que por lo tanto la fuerzas castrenses llevan a cabo operaciones de orden interno, propicia que el personal militar se encuentre tanto en zonas urbanas como rurales, efectuando operaciones en interacción directa con la población civil, mediante los procedimientos tácticos para los cuales se encuentran adiestrados.

### 3.3.2. Deficiencia en la cultura del personal castrense en su trato con la población civil (no agresor bélico)

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, en su Informe Anual de Actividades 2018, manifestó que a la Secretaría de la Defensa Nacional se habían emitido durante ese año, 12 recomendaciones por violaciones graves a los Derechos Humanos por parte de personal militar, las cuales fueron aceptadas con pruebas de cumplimiento parcial; de la misma forma, la Secretaría de Marina contó con 11 recomendaciones en la misma situación. (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en línea).

Así mismo, el Diario “El Financiero”, en su publicación del 25 de marzo del 2019 manifestó que el Ejército Mexicano había recibido durante lo que llevaba la administración del Andrés Manuel López Obrador, 71 quejas por presuntas violaciones a derechos humanos, lo

---

<sup>8</sup> El 31 de octubre del 2019 la cadena CNN en español publicó una nota en su portal WEB que entre otras cosas decía: Las tropas detuvieron temporalmente a Ovidio Guzmán López durante la operación del jueves 17 de octubre en la ciudad de Culiacán, dijeron las autoridades. Pero a medida que la batalla se prolongó, fue liberado y la operación se suspendió para salvar vidas, dijo el secretario de Defensa y el ministro de Seguridad del país en ese entonces. Siete personas murieron: cinco “agresores”, un miembro de la Guardia Nacional de México y un civil, dijo Durazo.

Y publica un video denominado “Momento en que las Fuerzas Armadas de México atrapan a Ovidio Guzmán” (“Sal, sal. Sal Ovidio. . . . así fue el operativo contra el hijo del chapo”. En línea)

Ambas publicaciones demuestran como las Fuerzas Armadas participan activamente en la aprensión de un líder de uno de los cárteles de la droga en México, acción que sería de la competencia de las fuerzas de seguridad pública, en este caso federal; sin embargo, se pone en evidencia su actual empleo en apoyo a estas últimas corporaciones, pero más que apoyo, los organismos militares son empleados para materializar por si las operaciones, recibiendo en todo caso el apoyo de las fuerzas policiales.

cual había sido reconocido por la Secretaría de la Defensa Nacional (El Financiero, “El Ejército tiene 71 denuncias por violación a derechos humanos”).

Las anteriores publicaciones muestran cómo el actuar del soldado mexicano produce fricciones en su trato con la población civil en acciones que requieran la aplicación del uso de la fuerza por parte del mismo, y en el caso de México, nos referimos a las operaciones de orden interno, que si bien son en refuerzo o apoyo a las corporaciones de seguridad pública, debido a la magnitud de la tarea por realizar, los organismos militares desarrollan este tipo de operaciones mediante núcleos integrados solo por personal militar que interactúa directo con la población; estas fricciones se manifiestan por medio de quejas y denuncias de parte de la población por maltratos y actitudes inapropiadas de las que han sido objeto.

Se considera que las fricciones antes descritas se suscitan debido a que las Fuerzas Armadas se adiestran para el cumplimiento de misiones que requieren la aplicación del uso de la fuerza, de forma similar tanto para operar en defensa de la nación, o sea mediante la materialización de la guerra que impuesta por un caso de agresión se lleve a cabo contra un enemigo exterior en un conflicto bélico, como para atender conflictos de orden interno, donde las operaciones se llevan a cabo contra delincuentes que forman parte de la misma población mexicana, y en las cuales las zonas de operaciones quedan constituidas las propias áreas poblacionales, urbanas o rurales, donde la ciudadanía lleva a cabo sus actividades cotidianas, de índole económico, social o de otros, las cuales es menester que se sigan desarrollando para el correcto funcionamiento del país y del Estado.

#### 4. El crimen organizado, una problemática de orden interno, que amenaza la Seguridad Nacional.

Como ya se ha mencionado, las Fuerzas Armadas Mexicanas son la institución con que cuenta esta nación, para, por medio del empleo del armamento, llevar a cabo la defensa nacional ante ataques bélicos exteriores, así como, garantizar la seguridad interior en caso de requerirse; aparte de dichos cometidos, realizan acciones de bienestar social para el desarrollo del país.<sup>9</sup>

En cuanto a garantizar la seguridad interior, no se trata de fuerzas de seguridad pública, para lo cual existen las diversas corporaciones policiacas en los tres niveles de gobierno, sino que actúan como refuerzo de las últimas cuando éstas son sobrepasadas por la problemática que se presenta en el territorio nacional.

Como en la mayoría de los países latinoamericanos, en el caso de México, la delincuencia organizada, principalmente el narcotráfico, ha generado un nivel de violencia que ha rebasado las capacidades de las diferentes policías con que se cuenta, al grado que se ha constituido como un peligro para el orden institucional del país, por ello, ha sido necesario en empleo de las Fuerzas Armadas como una vía para oponer resistencia a dicho brote de violencia.

Ante este muy *sui generis* ámbito de operación militar; donde no existe un enemigo con las características tradicionales de combatiente bélico o guerrillero, ni se libran los combates en campos de batalla<sup>10</sup>, sino que se trata de los mismos connacionales quienes, por medio de las armas, llevan a cabo agresiones tanto en áreas rurales como urbanas; el presente capítulo se propone clarificar la justificación que encontró el pensamiento político para el empleo del gremio castrense en la seguridad interior. Teniendo como punto de partida el presupuesto de Thomas Hobbes, según el cual “. . . la causa y propósito del Estado-Nación en un sentido tradicional, [es] considerada como la preservación de la sociedad reducida al bien colectivo a través de la institucionalización del pacto social que se materializa en la soberanía” (*Leviatán. O de la materia,*

---

<sup>9</sup> La Secretaría de la Defensa Nacional indica, respecto a las misiones generales, plasmadas en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, lo siguiente:

De estas misiones solamente las dos primeras [defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; y garantizar la seguridad interior] nos interesan desde el punto de vista “táctico” [contra un enemigo], no así las restantes [auxiliar a la población civil en caso de necesidades públicas; realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y en caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas] porque su realización es de carácter técnico respecto a las unidades de vuelo o servicio y existen desde tiempo de paz. (*Manual de Operaciones Aéreas en Campaña* 16)

<sup>10</sup> Estas características de una guerra “tradicional” y del enemigo han sido descritas, por ejemplo, por Clausewitz y Schmitt, en *De la Guerra*<sup>10</sup> y ss., y, *El concepto de lo político* 35 y ss.; respectivamente. En *Teoría del partisano*, Schmitt vislumbra la ruptura del análisis tradicional a partir de la figura a la cual dedica su obra.

*forma y poder de una república eclesiástica y civil* 144), consideraremos a la delincuencia organizada como un peligro a la seguridad nacional, pues a causa de la imposición de la voluntad de los grupos delincuenciales en ciertos espacios geográficos nacionales, el Estado se encuentra amenazado, así como la seguridad de los ciudadanos.

De esta forma, como lo manifiesta el artículo 89, fracción sexta de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Doctrina de Seguridad Nacional da lugar al empleo de las Fuerzas Armadas ante toda problemática que pueda afectar la condición nacional establecida en la Constitución. Este empleo se materializa primordialmente a través de un adecuado sistema de inteligencia, el cual proporcione información pertinente para anticiparse a la ocurrencia de amenazas potenciales, de tal manera que puedan ser atacadas y desarticuladas antes de su acaecimiento. Por lo tanto, el sistema de inteligencia aplicado contra el crimen organizado se constituye en la primera condición y herramienta para la prevención del delito.

Es, según lo anterior, como la política del país justifica el empleo de la institución destinada a la guerra, en operaciones contra grupos criminales dentro del territorio nacional<sup>11</sup>. Sin embargo, es necesario reconocer que el escenario en el cual se desarrollan dichas operaciones no se trata de un espacio bélico o, por lo menos, no de un modo tradicional, por ello, el personal militar deberá proceder acorde con los límites que esta circunstancia presenta, sobre todo en cuanto al uso de la fuerza, empleo del armamento, y otras capacidades de las está dotado por su adiestramiento. Incluso si su formación ha sido con miras a un conflicto bélico con enemigos exteriores y definidos.

Por último, el desarrollo temático de este capítulo hará mención del propósito de la recientemente creada Guardia Nacional (2019), como un organismo especialmente organizado, equipado y adiestrado para actuar por medio de la fuerza dentro del escenario de referencia; lo anterior, a fin de comprender el papel actual y futuro sobre la participación que las Fuerzas Armadas deberán desarrollar ante la multicitada problemática de orden interno.

---

<sup>11</sup> Evidencia de ello es el "ACUERDO" por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo del 2020, mediante el cual el presidente de la república ordena que la Fuerza Armada permanente (el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de México) participe con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública a cargo de esta última, durante el tiempo en que dicha institución policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, sin que dicha participación exceda de cinco años.

#### 4.1. Noción, génesis y evolución histórica del concepto de Seguridad Nacional.

Como cualquier otro fenómeno social, la “seguridad nacional” no es producto arbitrario ni carente de historia, sino que tiene un punto de origen, consecuencia de la búsqueda de bienestar para los habitantes de cada pueblo. Conforme el ser humano ha presentado cierto progreso en cada nación, manifestado principalmente mediante los descubrimientos que ha producido la investigación científica, concretado en mejores condiciones de vida en cuanto a comodidad y funcionalidad, se ha desarrollado el concepto de seguridad nacional, ya que cada Estado conserva una lucha internacional y nacional por mantener y mejorar el nivel de su población. Sin embargo, esta búsqueda genera riesgos y amenazas a su propia seguridad, los cuales se van adaptando al devenir social. A continuación, se describirá el campo de acción de la seguridad nacional, la forma en que ha evolucionado desde su origen, y la concepción sobre el mismo en México, así como las acciones que dan lugar a la actual política de seguridad nacional en este país.

##### 4.1.1. ¿Qué es la Seguridad Nacional?

Si bien el término “seguridad nacional” se utiliza en el argot político desde finales de la Segunda Guerra Mundial, este concepto se institucionalizó en México a partir de la década de 1980, cuando varios intelectuales iniciaron investigaciones al respecto con el propósito de incidir en la política del país. Sustancialmente, es a partir de los sucesos del 11 de septiembre del 2001 en Estados Unidos, que la política mexicana lleva a cabo acciones contundentes respecto a una doctrina política de seguridad nacional; para tal efecto, retomó los conceptos ya existentes y propició su desarrollo. Lo anterior, ha arrojado una gama suficiente de pronunciamientos que, sin dejar de soslayo que aún sigue siendo un campo parcialmente inexplorado e incipiente en las doctrinas políticas de México, nos permiten contar con el acervo necesario para definir una postura.

Por lo que respecta a la raíz etimológica de “seguridad” tenemos que,

. . . tiene su origen en la palabra latina *securitas/securus*, la cual proviene de *sine cura*. *Sine* significa sin; *cura*, preocupación, problema o atención. Así, *sine cura* significa sin problemas, sin preocupación, en tanto *securitas* significa libre de preocupaciones, de problemas. . . se refiere a estar libre de preocupaciones, sentirse a salvo de cualquier daño que pueda ser infligido por otros. (Bárcena, “La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo” 11-12).

Respecto a una nación, es el Estado quien debe proporcionar la condición de seguridad, de sentirse a salvo de cualquier daño; este aspecto abarca tanto a las personas propiamente dichas,

como al patrimonio que la sociedad haya logrado mediante su acción colectiva, a la forma de organización (gobierno) que establezca para la consecución de sus objetivos, así como a su personalidad jurídica internacional como Estado soberano. Por lo tanto, el Estado debe estar en capacidad de poder proporcionar esa condición, de tal forma que todo lo que atente contra esta capacidad, se constituye en una amenaza a la Seguridad Nacional.

Leonardo Curzio manifiesta: “La idea de seguridad nacional en su sentido más general ‘es la defensa de los intereses y los valores de una nación.’ Por consiguiente, está relacionada con un proceso de consecución de objetivos. Mientras más cerca esté la comunidad de alcanzar sus objetivos, más segura se sentirá, y a la inversa.” (*La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos* 91)

Valeria Flores Méndez, nos proporciona una concepción de “Estado” de la siguiente forma: ... el término Estado hace referencia a una comunidad social con una organización política común y un territorio y órganos de gobierno propios que es soberana e independiente políticamente de otras comunidades, entonces se puede decir a su vez que el estado es una maquinaria mediante la cual se hace efectivo el poder político a través del establecimiento de normas de convivencia humana. (*Estado laico. Artículo 130 constitucional* 3)

Bajo este concepto, encontramos que una comunidad social se organiza políticamente con el propósito de alcanzar ciertos objetivos comunes, cediendo cada individuo parte de su propia soberanía en favor del órgano de gobierno el cual viene a ser el regulador y coordinador de sus actividades, consolidándose así un Estado, el cual es responsable de administrar el derecho entre los habitantes y proporcionar las condiciones necesarias para que la población pueda alcanzar dichos objetivos. Como lo comenta Luis Herrera-Lazo: “Entre las principales responsabilidades del Estado destacan su propia sobrevivencia y el bienestar de sus habitantes” (“Inteligencia y Seguridad Nacional: Apuntes y Reflexiones” 191). Las instituciones legalmente establecidas son los órganos mediante los cuales el gobierno distribuye las responsabilidades políticas y administrativas del Estado, asignando a cada una un área específica del quehacer que tiene a su cargo. Por lo tanto, la permanencia de dichas instituciones y de su capacidad para el desempeño de las funciones atribuidas, constituye la Seguridad Nacional; y las acciones encaminadas a garantizar esta permanencia integran la “política de Seguridad Nacional”.

De manera doctrinaria, México establece que:

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

I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;

II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;

III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;

IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y

VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes. (H. Congreso de la Unión, *Ley de Seguridad Nacional* Art. 3°.)

Esta definición oficial pone de manifiesto el sentido de la política mexicana tendiente a proveer al Estado los instrumentos necesarios para la consecución de sus funciones. Al mencionar que la Seguridad Nacional se trata de “acciones” que conlleven a obtener los resultados enumerados, se encuentra implícito que quienes las llevarán a cabo son las instituciones de la administración pública, es decir, las Secretarías de Estado y sus organismos centralizados y descentralizados. Para este efecto, éstas deben estar dotadas de la capacidad y los medios que les permitan ejecutarlas. Por el contrario, todo lo que se oponga al libre desempeño de estas funciones, puede eventualmente minar el funcionamiento de nuestro Estado y pone en riesgo nuestra permanencia como nación.

El mismo artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción sexta, contempla que los riesgos contra la Seguridad Nacional pueden ser de orden interno o exterior, por lo que los entes estatales deben encontrarse habilitados para operar en ambos ámbitos, ya sea ante acciones de otras naciones que amenacen la existencia de la nuestra (Defensa Nacional), como ante mismos miembros de la ciudadanía mexicana. Sin embargo, es necesario

recordar que cada país, de conformidad con su situación particular definirá su propio concepto de Seguridad Nacional. En consonancia con lo anterior, la Secretaría de la Defensa Nacional indica:

. . . toda nación tiene objetivos fundamentales que conducen a estados generales de seguridad y bienestar repercutiendo en la población mediante el establecimiento de un nivel de vida más alto. . . A medida que se alcanzan los objetivos específicos, total o parcialmente, mejora la seguridad y bienestar de la nación. La lucha para alcanzar estos objetivos específicos crea el ambiente internacional. . . La política de Seguridad Nacional, es el amplio curso de acción a las declaraciones de principios adoptados por el gobierno, con el fin de lograr la seguridad de la nación, de sus intereses y recursos vitales. Se pone en práctica mediante el uso de los instrumentos primordiales de la política Nacional (*Manual de Operaciones Aéreas en Campaña* 35-36).

En este sentido, José Luis Chávez García, indica que la seguridad nacional se presenta en forma diferente en cada situación particular (“La Seguridad Nacional en México [2006-2012]. Bases Teórico-Methodológicas para su interpretación” 13). Con ello expresa que, de conformidad con el desarrollo histórico, y su situación geopolítica, social y económica, cada nación tendrá objetivos diferentes. Por lo tanto, los factores que amenacen la consecución de los mismos serán diferentes para cada Estado, por lo que su concepto de seguridad nacional y la política que su gobierno implemente para lograrla, serán de acuerdo a cada situación particular.

En consecuencia, habrá naciones que, de conformidad a una política expansionista o intervencionista, fundamenten su actuar respecto a su Seguridad Nacional en su poder militar y capacidad hegemónica sobre otras naciones. Otras, por el contrario, emplearán en el campo diplomático un amplio discurso fundamentado en el derecho y en la libre autodeterminación, con el propósito de asegurar la consecución de sus propios objetivos.

Al respecto, Martha Bárcena manifiesta:

En el caso de países como México o Finlandia, vecinos de las más grandes potencias militares, el planteamiento de la seguridad desde una óptica militar podría resultar superfluo. . . El debate ha sido muy fructífero en las últimas décadas y se ha decantado en tres grandes maneras de aproximarse al problema. En primer lugar, los “tradicionalistas” sostienen que los estudios, la definición y las acciones en el campo de la seguridad se deben mantener en el terreno de lo militar y, si acaso, de lo político, así como limitarse a la interacción entre los Estados. Los “ampliacionistas”, por su parte, mantienen que las nuevas



políticas de seguridad deben incluir, además de lo militar y lo político, lo social, lo económico y lo medioambiental, y que no deben restringirse al nivel estatal. Por último, los “críticos” señalan que los enfoques tradicionalistas y ampliacionistas parten de la base de que la seguridad es una realidad objetiva que existe más allá del mero discurso, sin cuestionar su carácter esencialmente subjetivo. La corriente crítica entiende que la seguridad es fundamentalmente una construcción social (“La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo” 15).

De esta forma, en la actualidad se incluyen en las políticas de seguridad nacional de los países conceptos como: *seguridad política, seguridad militar, seguridad humana, seguridad alimentaria, seguridad medioambiental, entre otras*, por lo que, de conformidad con la situación de cada país, cada uno establecerá su propio concepto de seguridad nacional y aplicará su política y recursos disponibles para lograrla. Sin embargo, dichas políticas tienen el propósito común de garantizar la permanencia del estado mediante el buen funcionamiento de sus instituciones, ya sea frente a amenazas militares, ambientales, sociales o de cualquier otra índole.

De esta forma, el Estado se erige como proveedor de las condiciones bajo las cuales la población pueda desarrollar sus actividades sin obstrucciones, así como protector de las mismas, a fin de que dicha nación pueda seguir existiendo como tal. En tanto protector y defensor de su permanencia, actividades y mejora, las acciones derivadas serán consideradas como asuntos de Seguridad Nacional.

#### 4.1.2. Origen, desarrollo y estado actual la Política de Seguridad Nacional en México.

La polarización política que sufrió el mundo al finalizar la Segunda Guerra Mundial con la aparición de los dos grandes bloques económicos e ideológicos, por una parte el capitalismo protagonizado por Estados Unidos, y, por otra, el socialismo encabezado por la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (tratándose en ese momento de una confederación de países presididos por Rusia, que incluía varias naciones de Europa del Este). Antagónicos el uno al otro, este conflicto dio pie al desarrollo de una carrera armamentista sin precedentes por parte de los países protagonistas, con la consecuente implementación de medidas políticas tendientes a garantizar su propia seguridad, ante la amenaza que el bloque opositor representaba.

Bajo este contexto internacional se generó el fenómeno llamado “Guerra Fría” que la Secretaría de la Defensa Nacional no conceptúa como una guerra, sino como un conflicto político, ideológico y económico entre los propios contrincantes, sin que se verifique una connotación

bélica real<sup>12</sup>. Al respecto Ricardo Ribera comenta: “En efecto, la definición de guerra fría que dio la época es de una triple confrontación: entre dos superpotencias, entre dos sistemas económico-sociales y entre dos ideologías” (“La guerra fría: Breves apuntes para un debate” 657).

Al inicio de dicho fenómeno, en Estados Unidos, se generó el concepto de Seguridad Nacional, que implicaba todas las medidas y acciones necesarias para impedir la entrada de la ideología socialista entre su población. Así, este país consideró como parte de su área de seguridad a la totalidad del continente americano, por lo que dichas acciones se extendieron hacia todos los países del continente, sobre todo los latinos, debido a que por su situación económica y social se constituyeron como campo fértil para la proliferación de la mencionada ideología.

En este sentido, Édgar de Jesús Velásquez Rivera expresa: La DSN [Doctrina de Seguridad Nacional] fue la sistematización de teorías y experiencias relacionadas con la geopolítica y se adoptó una vez concluida la Segunda Guerra Mundial. Se inscribió en el marco de la Guerra Fría desarrollada desde 1945 por los grandes centros de poder militar (Historia de la Doctrina de la Seguridad Nacional 1).

En 1947, Estados Unidos llevó a cabo varias reestructuraciones en sus órganos administrativos, para dar lugar a una serie de organismos encargados de materializar su doctrina de seguridad nacional. Javier Oliva menciona que en ese año se crean el Departamento de Defensa, que hasta entonces era sólo una parte del Departamento de Estado, la Agencia Central de Inteligencia, y el Consejo de Seguridad Nacional, que depende directamente del presidente del país (*El Ejército Mexicano 100 años de historia* 353). A partir de entonces, esa nación despliega una influencia hegemónica en Latinoamérica, inicialmente mediante el establecimiento del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (1947), consolidando su influencia con la creación de la Organización de Estados Americanos (1948), previendo impedir el avance socialista en los países centro y sudamericanos, pues consideraba este avance como una amenaza a su

---

<sup>12</sup> La Secretaría de la Defensa Nacional se pronuncia de la siguiente forma:

A esta fase [la fase de la guerra denominada “la preguerra”] es a la que en épocas recientes se le dio en llamar “GUERRA FRÍA”, término originado en artículos periodísticos y adoptado por escritores y aún por determinados países con carácter oficial, como parte de su doctrina, por convenirles o interesarles hacer parecer como guerra, alguna fase política sumamente álgida, pero sin dejar de estar en tiempo de paz desde todos los puntos de vista.

En esta lucha política internacional se producen intervenciones disimuladas, se fomenta la subversión, se llevan a cabo demostraciones de fuerza militar, se atacan los contendientes en los foros internacionales, se provocan entre sí trastornos económicos y se desarrolla una intensa propaganda conteniendo rumores negativos, propalando falsas alarmas o mencionando incluso verdades que no debieran ser descubiertas. (*Manual de Operaciones en Campaña*, Tomo I, 15-16).

seguridad nacional. “En 1954, en el seno de la OEA se define de forma oficial y pública al comunismo internacional como el enemigo de la seguridad continental, amenaza a la soberanía e integridad territorial de los Estados americanos” (Piñeiro, “Geopolítica y seguridad nacional en América Latina: Visión histórica y teórico-política” 6).

Francisco Leal Buitrago manifiesta que la Doctrina de Seguridad Nacional fue una variante al concepto de seguridad nacional que se aplicó en Latinoamérica, a fin de mantener el control militar del Estado para oponerse al establecimiento del comunismo entre la población bajo la idea que “a partir de la seguridad del Estado, se garantizaba también la de la sociedad” (“La Doctrina De Seguridad Nacional: materialización de la guerra fría en América del Sur” 74)<sup>13</sup>. Como consecuencia, se consideró a Cuba como una representación regional de la Unión Soviética debido a que en este país rindió frutos el comunismo.

En México, la ideología comunista permeó principalmente durante las décadas de 1960 y 1970 entre los gremios campesino, obrero, magisterial y estudiantil, manifestándose diversos movimientos sociales que, al ser reprimidos por el gobierno, se transformaron en varios movimientos armados de índole guerrillero. Éstos, ante la insatisfacción de sus querellas, buscaban una transición política del país hacia el socialismo, así, se consolidaron como un riesgo para la estabilidad alcanzada durante la segunda década del siglo XX posterior al proceso revolucionario, la cual había sido autoadjudicada al partido político hegemónico, como producto de su política. Jorge Mendoza comenta:

Más allá del elemento de sobreideologización (Montemayor, 1999) de los jóvenes guerrilleros inspirados en la Revolución Cubana, éstos pasan a engrosar las filas armadas sólo después de la represión que sufren los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971; es decir, pasan de participantes en un movimiento social pacífico y legal a uno armado. La expresión más amplia y de mayor desarrollo por su número de integrantes, más de mil quinientos, y su presencia en distintos puntos del país es la Liga Comunista 23 de septiembre.

---

<sup>13</sup> Cabe puntualizar esta *variante* entre la Doctrina de Seguridad Nacional y la Seguridad Nacional. El primero surge por la implementación de Estados Unidos de una doctrina hegemónica que permeó a los países latinoamericanos, direccionando la política de los últimos en favor de los intereses norteamericanos, bajo el pretexto de garantizar la seguridad de cada nación contra la doctrina comunista.

La otra guerrilla es la rural, donde Genaro Vázquez y Lucio Cabañas encabezan el movimiento al frente de la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria y del Partido de los Pobres, respectivamente. Este par de personajes y sus organizaciones habían iniciado su lucha con “modestas reivindicaciones” (Bartra, 1996). (“De los movimientos sociales a los movimientos armados” 3-4).

Bajo este escenario, aun cuando en México no existía una dictadura militar como en muchos de los países latinoamericanos, el gobierno ejerció una política de represión de estos grupos subversivos. De este modo, junto con el resto de su política, México mantuvo la inercia económica que el país venía experimentando desde la década de 1950 y, con ello, una aceptable estabilidad civil en la generalidad de la población. Este proceder, además empataba con los requerimientos de la doctrina de seguridad nacional estadounidense, contrarrestando la influencia que la ideología comunista ejercía en los grupos más vulnerables. Leticia Torres comenta:

La otra cara de la moneda demuestra que el gobierno tuvo motivos para actuar de manera tajante ante lo que se consideraba un peligro a la paz nacional. Los motivos por los que diferentes grupos armados optaron por enfrentar al sistema fueron, entre otros, llegar al límite de la tolerancia de la vía del diálogo; sin embargo, al no conseguirlo, se tiene como consecuencia el enfrentamiento armado (“La respuesta del Estado mexicano” 166).

Cabe destacar la subordinación que el gremio castrense mantuvo ante la autoridad civil, sobre todo su lealtad a la institución presidencial (aun cuando en realidad se puede decir que los altos mandos militares eran parte de la oligarquía política del partido en el poder) durante este período de relativa convulsión política y social, no siguiendo la tendencia de Latinoamérica al golpe de estado y el establecimiento de un gobierno militar. Ello, se considera, permitió en gran medida la estabilidad política de la nación. Al respecto, Javier Oliva Posada expresa:

. . . durante la década de los años setenta del siglo XX en América del Sur, las opresivas dictaduras militares se refirieron a la “Doctrina de seguridad nacional” como una fórmula discursiva para justificar su actuar en contra de la democracia, la Constitución y la toma del poder político. El contraste entre esos casos y la situación de convivencia democrática e institucional en el México de aquellos años tiene entre otros elementos distintivos, como lo expresa la siguiente reflexión de Samuel Huntington a propósito de las razones, entre otras, para evitar la descomposición de los regímenes democráticos: “La subordinación efectiva de los militares a los dirigentes políticos civiles, quienes son los que toman

decisiones principales en cuanto a la política militar y exterior" ("El Ejército Mexicano y la Secretaría de la Defensa Nacional [2000-2013]" 354-355).

Si bien, bajo unos parámetros distintos en el orden interno, y en ausencia de una dictadura militar abierta como otros espacios latinoamericanos, en la década de 1960 en México se empezaban a gestar sus propias amenazas a la seguridad nacional, las cuales no contemplaban una agresión armada por parte del exterior, ya que, de acuerdo a su situación geopolítica, se encontraba bajo el amparo de la potencia norteamericana. Por lo tanto, los riesgos se centraron en la presencia de refugiados centroamericanos y la posibilidad de que surgieran levantamientos armados, sobre todo en la zona sur del país. Además, la situación política propició que la noción de seguridad nacional tomara un matiz diferente y hasta cierto punto corrompido en su esencia, al servir como bastión en el que se apoyaba la permanencia del partido en el poder. De esta forma, Leonardo Curzio manifiesta:

La idea de seguridad nacional, como hemos visto, se asimiló con facilidad con una idea de seguridad del Estado y, por las características del sistema político mexicano, se convirtió en seguridad del régimen que, a su vez, suponía la seguridad de un partido político y de los grupos y personas que lo dominaban en un momento determinado. La idea de seguridad nacional se equiparó en la opinión pública con la seguridad de un grupo político (*La Seguridad Nacional en México y la relación con Estados Unidos* 83).

Generalmente se aduce el final de la guerra fría al año 1991 tras dos años de la caída del muro de Berlín (1989), el desmoronamiento de la URSS y de los regímenes socialistas de Europa del Este. Para Ricardo Rivera, la guerra fría quedó incontestablemente superada de 1985 a 1986, con la aceptación de la política de la "perestroika" de Mijaíl Gorbachov en Occidente, y la serie de medidas concretas que los bandos enfrentados emprendieron ("La guerra fría. Breves apuntes para un debate" 653). Con el final de este fenómeno político se termina también la amenaza que representaba la expansión del comunismo, sin embargo, nuevas amenazas surgieron en el contexto global, y el concepto de "seguridad nacional" tomó un matiz diferente, adaptándose a las nuevas realidades sociales. Al respecto, Leonardo Curzio comenta:

Es comprensible que con tantas cargas semánticas el concepto tuviera poca fortuna entre la opinión pública. Hasta mediados de los ochenta, formaba parte del vocabulario de los internacionalistas y se asociaba de manera genérica con la utilización del petróleo y la pacificación de Centroamérica. El concepto se refería fundamentalmente a la política

exterior y al papel de las fuerzas armadas, por ende, estaba muy lejos de las preocupaciones cotidianas de la sociedad e incluso de amplios sectores del gobierno. Como lo hacía notar Sergio Aguayo, “desde 1946 hasta fines de los setenta hubo pocas referencias a la seguridad nacional mexicana. A partir de 1980 los cambios en México y su entorno geopolítico alentaron la proliferación, en México y Estados Unidos, de comentarios o estudios sobre la seguridad nacional mexicana... (*La Seguridad Nacional en México y la relación con Estados Unidos* 84).

El cambio más significativo en las concepciones sobre la seguridad nacional, surgen en el México de la década de 1970, debido al crecimiento sustancial del cultivo y tráfico de enervantes hacia Estados Unidos, donde este tipo de productos, que para esa época ya eran ilegales, encontraron un mercado sumamente lucrativo. Al respecto, Violeta Velasco y Patricia Murrieta expresan:

Con el fin de la Guerra Fría, y en consecuencia, con la desaparición de la principal amenaza a su seguridad nacional, el comunismo, Estados Unidos dejó de ver al tráfico y consumo de drogas como un problema de salud y seguridad pública, y empezó a concebirlo como una amenaza a su seguridad nacional. Con esta nueva definición se amplió la política de combate al narcotráfico y se reconoció que las estrategias necesarias no eran exitosas si no eran acompañadas de políticas de prevención, educación y tratamiento. (*El narcotráfico ¿un problema de Seguridad Nacional?* 50).

Con el *Plan nacional de Desarrollo* de Miguel de la Madrid (sexenio 1983-1988), dio inicio la institucionalización del concepto de seguridad nacional en México. Este documento contemplaba que “... para el Estado mexicano la seguridad nacional radica en el desarrollo integral de la Nación, como herramienta esencial para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco Constitucional” (Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en línea). Este documento contempló los conceptos de integridad de la población y del territorio, del estado de derecho, del sistema de convivencia, y de las instituciones, como parte de los valores nacionales, y por consecuencia, los consideró requisito indispensable para garantizar la seguridad nacional.

Carlos Salinas de Gortari abordó la seguridad nacional en el tercer capítulo de su Plan Nacional de Desarrollo, el cual se tituló *Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses de México en el Exterior*; dicho capítulo fue abordado en dos temas principales, “Política

Exterior” y “Fuerzas Armadas”, determinando así que la soberanía de la nación debía ser atendida tanto por la acción civil, como por la militar. Por lo que respecta al ámbito militar expresa:

Las Fuerzas Armadas son garante de la soberanía; en lo externo, como defensa y guardia de nuestro territorio y mar patrimonial ante cualquier amenaza, y de que los recursos naturales del país, en especial los marítimos, sean para beneficio de los nacionales. En lo interno, las Fuerzas Armadas Mexicanas son baluarte de las instituciones democráticas del país. En el combate al narcotráfico y en el apoyo a la población en situaciones de emergencia, entre otras acciones, Ejército y Armada están presentes para la solución de los problemas que afecten al pueblo de México. (Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en línea).

Este mismo criterio, bajo el cual el velar por la seguridad nacional es una tarea compartida por todas las dependencias de la administración pública y no solamente por las Fuerzas Armadas, se mantiene y se amplía en el Plan Nacional de Desarrollo de Ernesto Zedillo (1995-2000), en el cual se incluye a todos órganos de la sociedad para garantizarla; sobre éste citamos:

Es esencial a nuestra soberanía el imperio de la ley en todo el territorio nacional. No hay unidad nacional posible ni seguridad nacional viable más que con la plena integridad del territorio mexicano, y sin separatismos ni divisiones infranqueables dentro de nuestra sociedad. Ello es condición necesaria para el ejercicio de las libertades, el avance de la democracia, el diálogo permanente y la cohesión social. La defensa de la soberanía tiene tareas internas y tareas exteriores. Ambas son parte de un mismo esfuerzo. Nuestras iniciativas en el exterior se sustentarán en principios e intereses nacionales y estarán vinculadas a los compromisos internos con el Estado de Derecho, la democracia, el desarrollo social, el crecimiento económico y el fortalecimiento de nuestra cultura. (Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en línea).

El siglo XX fue un período de transformaciones sociales a nivel mundial, producto de las acciones políticas que durante la primera mitad del mismo generaron los dos grandes conflictos mundiales, así como del desarrollo científico y tecnológico que en esa centuria tuvo su detonante. Como consecuencia, la segunda mitad del siglo estuvo caracterizada por diversos movimientos sociales que repercutieron en la necesidad de implementar en los países, diversas medidas para fortalecer el direccionamiento político deseado para cada nación. A partir de la segunda mitad de dicho siglo se desarrolló el concepto de seguridad nacional, no obstante que la noción ya existía

desde tiempo atrás. Este desarrollo se caracterizó por la adaptación de la seguridad nacional a las nuevas realidades económicas, políticas y sociales que el devenir de la humanidad presentó en ese período, de tal manera, al inicio del siglo XXI encontramos un concepto totalmente *sui generis* de seguridad nacional, acorde con las características de la sociedad actual. Así tenemos que:

Desde 1947 y hasta la segunda década del siglo XXI, las convulsiones geopolíticas y militares mundiales han afectado la naturaleza original de la misma seguridad nacional. De un enfoque preventivo y disuasorio desde la Defensa Nacional (como concepto), se ha pasado a la consideración de antagonismos no convencionales y asimétricos. Terrorismo, criminalidad organizada en sus distintas expresiones y los efectos del cambio climático sobre las condiciones de vida en general de la humanidad han ampliado y provocado un extenso debate en torno a las nuevas orientaciones de la seguridad nacional (Oliva, “El Ejército Mexicano y la Secretaría de la Defensa Nacional [2000-2013]” 354).

El siglo XXI trajo consigo nuevas formas de convergencia social y política a nivel internacional. La última década del siglo pasado, sirvió de plataforma para la consolidación del fin de la Guerra Fría y al establecimiento de un nuevo orden mundial; la nueva generación tecnológica, cuyo mayor exponente fue la aplicación doméstica de la plataforma cibernética de Internet, dio un gran salto en la disposición y empleo de la información por parte de la población en general. Las facilidades de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) permitieron un nuevo mercado, donde las transacciones entre grandes empresas, y la apertura comercial entre diversos países, imprimieron en la economía un matiz mundial, en el que el intercambio de productos y servicios se llevaba a cabo prácticamente en y desde cualquier parte del planeta.

Ante esta realidad, los órganos gubernativos de los estados adaptaron sus procedimientos internos y de política exterior, a fin de lograr una adecuada competitividad que les permitiera permanecer dentro de esta dinámica mundial, la cual dio lugar a la globalización, fenómeno actual de influencia política, económica y social, de alcance internacional.

México vivió en los albores de este siglo XXI, lo que se ha denominado como una transición democrática que permitió una nueva forma de hacer política, así como ciertas modificaciones al aparato administrativo del Estado. Ante esta situación, las Fuerzas Armadas, comprendidas administrativamente en las Secretarías de la Defensa Nacional, y de Marina, mantuvieron una actitud que, junto con otros factores, permitió una alternancia pacífica a la política del nuevo partido en el poder, ya que evidenciaron el valor institucional que las conforma,



respetando la voluntad del pueblo, independientemente de la orientación política del aparato gubernamental.

Conformada así la plataforma global, con la entrada del nuevo siglo se suscitaron eventos que incidieron sustancialmente en las cuestiones de seguridad, podemos afirmar que el más significativo fue el atentado terrorista perpetrado en las ciudades de Nueva York y Washington en Estados Unidos el 11 de septiembre del 2001. Éste se consolidó como un hito en la historia, así como en las políticas internacionales, propiciando una serie de modificaciones y ajustes en cuanto a los procedimientos de los países para garantizar la seguridad de sus habitantes, y su existencia propia como nación.

En julio de 2011 fue dada a conocer desde la oficina de la Casa Blanca la Estrategia de Combate al Crimen Organizado Transnacional. Las consideraciones respecto de la capacidad desestabilizadora del crimen organizado implicaron una redefinición del propósito de las fuerzas de ese país. Así, las fuerzas armadas de Estados Unidos, siguiendo el ejemplo de otras naciones como México, Colombia, Brasil, por citar algunos ejemplos, han reorientado algunas de las misiones esenciales, por lo menos, en lo que hace a la seguridad del continente y la ampliación del adiestramiento de sus militares para enfrentar, además de terroristas a narcotraficantes, por enunciar a los principales (Oliva, “El Ejército Mexicano y la Secretaría de la Defensa Nacional [2000-2013]” 355).

En el 2003, el gobierno de los Estados Unidos creó el *Department of Homeland Security* (Departamento de Seguridad de la Patria), que articula a 17 agencias relacionadas de cualquier forma con las fronteras marítimas, aéreas y terrestres; sólo quedan fuera de su responsabilidad la CIA, el FBI y el sistema de inteligencia militar. Como comenta Javier Oliva: “A partir de entonces, la seguridad en general y la nacional en particular han centrado la preocupación y atención en la agenda internacional” (354-356).

Mientras tanto, en México, el gobierno de Vicente Fox implementó de manera incipiente el Consejo de Seguridad Nacional, con el objeto coordinar los actores políticos involucrados, establecer el marco normativo al respecto, y propiciar que los órganos destinados a ejecutar las acciones de ese efecto desligaran el concepto de seguridad nacional del de seguridad del régimen. Se trató, en palabras de Leonardo Curzio, de “un paso fundamental para entender al México

moderno y democrático” (*La Seguridad Nacional en México y la relación con Estados Unidos* 88). Así mismo se integró el Gabinete de Orden y Respeto<sup>14</sup>.

En el bienio 2002-2003, México, por solicitud del presidente de la república, ocupó un lugar como miembro no permanente del Consejo de Seguridad Nacional de la ONU, puesto que le permitió consolidarse como un actor responsable dentro de la comunidad internacional. Durante dicho encargo tuvo la oportunidad de manifestar su autonomía política, toda vez que pese a las consecuencias que pudiera ocasionarle, tomó la decisión de oponerse a Estados Unidos en su intención de que el Consejo aprobara su invasión militar a Irak. Así, México mantuvo sus principios doctrinarios de no intervención y de libre autodeterminación de los pueblos. Esta comisión fue desempeñada nuevamente en 2009-2010, también con resultados satisfactorios. Sobre este tema, Guadalupe Vautravers-Tosca comenta:

Resulta necesario subrayar la presencia de México como miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas durante dos periodos (2002-2003 y 2009-2010), en el primer decenio del siglo XXI, toda vez que por más de cinco décadas estuvo ausente de tan importante órgano multilateral. Por tal razón, México obtiene, con su participación en el Consejo de Seguridad, el reconocimiento a nivel universal, como país que contribuye en forma activa a los esfuerzos en favor de la prevención y la solución pacífica de conflictos y amenazas a la paz, que se desarrollan en diversas partes del orbe, y otorga prioridad al respeto de los derechos humanos (“La membresía de México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas” 126-127).

Con la publicación, el 5 de abril del 2004, de la reforma al artículo 89, fracción VI, de la Constitución, donde se le atribuye al Presidente de la República la función de preservar la seguridad nacional en términos de la disposición con que cuenta de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, y se establece que dicha seguridad puede ser vulnerada tanto por factores internos como externos a la nación; así como la entrada en vigor el 1º. de febrero del 2005 de la Ley de Seguridad Nacional, la cual se convierte en el primer instrumento normativo tendiente a evitar la discrecionalidad en la toma de decisiones, la tendencia a sobredimensionar los riesgos a

---

<sup>14</sup> Si bien no son tema de esta investigación, es preciso apuntar a estos conceptos. Siguiendo a Curzio, la seguridad del régimen consistía en propiciar las condiciones para la permanencia del partido político hegemónico, o a la implementación de sus políticas; así mismo, el Gabinete de Orden y Respeto, fue una comisión integrada por los titulares de las dependencias relacionadas con la seguridad y encargadas de coordinarse para este efecto. Para más información, puede consultarse: Méndez, *Análisis Político*, “La presidencia del señor Vicente Fox”, 2º. Semestre 2000.

la seguridad nacional, y el predominio de intereses de grupo; se consolidan los primeros indicios de un marco doctrinario en materia de seguridad nacional, para, a partir del mismo, generar las políticas que requiere su mantenimiento.

La reforma constitucional antes citada, propició que, durante el período presidencial de Felipe Calderón, las Fuerzas Armadas Mexicanas desempeñaran un papel preponderante en la lucha contra el crimen organizado, y en particular contra el narcotráfico, el cual, al ser un problema que traspasa las fronteras de las naciones, que afecta principalmente a Estados Unidos, dio lugar a una intensa participación del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de México en operaciones destinadas a combatirlo a lo largo de todo el sexenio.

La administración de Enrique Peña Nieto intentó atender el problema de la inseguridad en el país en forma diferente a como lo había realizado Felipe Calderón, medularmente porque se trató de hacer un menor empleo de las Fuerzas Armadas en acciones contra el crimen organizado, basando la estrategia en seis líneas de acción: 1. Planeación, 2. Prevención, 3. Protección y respeto a los derechos humano, 4. Coordinación, 5. Transformación institucional, y 6. Evaluación y retroalimentación; dicha estrategia, en inicio parecía ser la correcta, sin embargo, los resultados mostraron una realidad diferente.

...en general la estrategia de pacificación, como fue ejecutada, no resultó ser efectiva, pues la violencia se incrementó en todo el país, impulsada en parte por el avance del Cártel Jalisco Nueva Generación, que tiene células en todo el territorio nacional. Así lo indica el informe 2017 de la Agencia Antidrogas de Estados Unidos (DEA), que además le atribuye el control del tráfico de cocaína y metanfetamina en un corredor de 10 mil kilómetros en el océano Pacífico, Asia y Australia, que afianzó desde 2014, año en que las autoridades se avocaron a debilitar al Cártel de Sinaloa (Arroyo-Macías, “Enrique Peña Nieto y la crisis de seguridad que hereda” 212).

Asimismo, fue en este sexenio que se emitió por parte de la presidencia de la república, la iniciativa de la *Ley de Seguridad Interior*, la cual después de haber sido aprobada por el legislativo el 30 de noviembre del 2017, fue declarada inválida en su totalidad por sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a Acción de Inconstitucionalidad notificada para sus efectos el 15 de noviembre del 2018. Dicha ley se contraponía a lo que inicialmente Peña Nieto indicó que sería su gobierno, pues había asegurado que el combate al crimen organizado ya no sería frontal, pues la intención era pacificar al país, reduciendo la presencia de las fuerzas federales en las calles. No

obstante, ante el incremento del crimen en el país después de la primera mitad del sexenio, se intentó afrontarlo mediante las directrices contenidas en esta ley, que conforme a lo dicho anteriormente, facultaba al presidente para que las Fuerzas Armadas intervinieran en cualquier punto del país cuando se identificaran “amenazas a la seguridad interior”.

Del anterior precepto legal resulta significativo que definió la “Seguridad Interior”, concepto que puede tomarse en cuenta como línea de pensamiento, porque aun cuando la ley haya sido declarada inválida debido a que sus procedimientos se oponían a los preceptos constitucionales, plasmó el enfoque teórico de los representantes del pueblo, quienes en su momento legislaron en ese sentido; conceptuando la seguridad interior de la siguiente forma:

La Seguridad Interior es la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional. Comprende el conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados para dichos fines, respetando los derechos humanos en todo el territorio nacional, así como para prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los municipios, frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la seguridad nacional en los términos de la presente Ley (Art. 2).

Esta noción, permite complementar el concepto doctrinario de seguridad nacional en México, ya que, al ocuparse la seguridad interior de los intereses de la seguridad nacional, es decir, la atención a todo atentado contra la permanencia de los órdenes de gobierno del Estado, pero con la salvedad que se genere internamente, permite delimitar el campo de acción específico que la seguridad interior tiene dentro de la generalidad que abarca la seguridad nacional. Con ello se define que las amenazas a la seguridad interior “tienen su origen en territorio nacional” (Artículo 4, Fracción II); también manifiesta que la seguridad interior debe ser proporcionada por los órganos del mismo Estado.

El concepto de seguridad interior también es abordado doctrinariamente como “orden interno” o “problemática de orden interno”; de esta forma, la Secretaría de la Defensa Nacional hace uso indistinto de ambos términos en el Manual de Operaciones en Campaña, en donde para definir el orden interno, manifiesta que “es una de las funciones que las leyes le asignan a las Fuerzas Armadas, para velar por la seguridad y el orden interior, manteniéndose así el imperio de la constitución y demás leyes” (29).

Durante la presente administración, el presidente Andrés Manuel López Obrador, presentó su *Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024*, donde se encuentra contenida la estrategia del actual gobierno sobre el empleo de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior; contiene también las razones políticas que dieron lugar al establecimiento de la Guardia Nacional, y su concepto operacional, a fin de consolidarse como una institución civil armada de seguridad interior, emanada inicialmente de las filas de las Fuerzas Armadas y de la doctrina militar vigente.

Asimismo, el 11 de mayo del 2020 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el “ACUERDO” por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria; ahí, el presidente ordena que la Fuerza Armada permanente (el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de México) participe con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública a cargo de esta última, durante el tiempo en que dicha institución policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, sin que esta participación exceda de cinco años.

El acuerdo citado contiene también, desde una perspectiva propia, la que consideramos una muy atinada concepción de la Seguridad Pública, como sigue: “la seguridad pública es un deber primario a cargo del Estado, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, por lo que resulta imprescindible garantizar a la población, el cumplimiento de dicha obligación a cargo del Estado” (Presidencia de la República, *ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*; en línea).

De esta manera, encontramos que el concepto de seguridad nacional ha tenido un desarrollo histórico en México de conformidad con la situación geopolítica del devenir nacional e internacional; de tal manera que actualmente se cuenta con una precaria estructura doctrinaria que define el actuar político en materia de seguridad nacional. Este cuerpo doctrinario, de conformidad con las amenazas previstas, incorpora sustancialmente los conceptos de Defensa Nacional, Seguridad Interior y Seguridad Pública; y por extensión, conceptos como seguridad ciudadana, ambiental, económica, entre otros, que intelectuales, investigadores y críticos mexicanos han considerado a través de diversos títulos y artículos publicados, que dichos conceptos forman parte de la seguridad nacional en forma de riesgos, los cuales al no ser de carácter permanente, se

determinarán de conformidad al grado de inminencia que en su momento presente su probabilidad de manifestación.

#### 4.1.3. Amenazas a la Seguridad nacional de México.

El portal electrónico de la presidencia de la república define como amenazas a la seguridad nacional lo siguiente: “Se define como amenaza al acto generado por el poder de otro Estado, o por actores no estatales, que puede vulnerar de modo particularmente grave las aspiraciones, intereses y objetivos nacionales del Estado mexicano. Las amenazas pueden ser: tradicionales o emergentes.” (“¿Qué son las amenazas y los riesgos a la seguridad nacional?” en línea).

De conformidad con la Ley de Seguridad Nacional, en México se presentan las siguientes amenazas a la seguridad nacional:

- I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
- II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;
- III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
- IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43<sup>15</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;
- VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
- IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;
- X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
- XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y

---

<sup>15</sup> El artículo 43 de la CPEUM, define por nombre los Estados que son parte de la Federación.

XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos. (Art. 5)

Respecto a los riesgos a la seguridad nacional, el portal antes señalado manifiesta lo siguiente:

Los riesgos se refieren a la probabilidad de que en un lapso determinado se produzcan daños a los intereses nacionales debido a la interacción de fenómenos políticos, económicos y sociales con la intervención de agentes no estatales o desastres de origen natural o antropogénico. Se trata de una condición que pone a prueba la capacidad de respuesta de la nación y que puede ser potenciada por sus vulnerabilidades. La Ley de Seguridad Nacional no establece de manera expresa un catálogo de riesgos a la Seguridad Nacional, toda vez que éstos no tienen un carácter permanente, puesto que deben ser actualizados periódicamente dependiendo de los fenómenos coyunturales que impacten en el país, ya sea que provengan del ámbito interno o externo, por lo que son definidos de manera anual en la Agenda Nacional de Riesgos, misma que es aprobada en el seno del Consejo de Seguridad Nacional. (“¿Qué son las amenazas y los riesgos a la seguridad nacional?” en línea).

Se aprecia así que, doctrinariamente para México, la seguridad nacional se concibe inicialmente desde un punto de vista “tradicionalista” (atendiendo a la clasificación que presenta Martha Bárcena en “La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo”), ya que conceptúa las amenazas como actos de violencia o agresiones que puedan impedir el buen funcionamiento de los órganos de gobierno, cuya atención demanda la actuación de los instrumentos que manifiestan la fuerza del Estado para mitigarlos, ya sea corporaciones policiacas o, en su defecto, por motivo de la superación de las amenazas a éstas, Fuerzas Armadas. México no desecha los puntos de vista “ampliacionista” y “crítico” de la autora comentada, sin embargo, define las implicaciones de dichos puntos de vista como *riesgos a la seguridad nacional*, los cuales se atenderán de forma específica ante la ocurrencia de los mismos, de conformidad con la naturaleza y dimensión en que se presenten.

#### 4.2. La delincuencia organizada... una nueva amenaza a la Seguridad Nacional.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, define lo siguiente:

- a) Por “grupo delictivo organizado” se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material;
- b) Por “delito grave” se entenderá la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave;
- c) Por “grupo estructurado” se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada (Art. 2°).

De la definición anterior, extraemos que lo que diferencia al “crimen organizado” de otro tipo de crimen, y que le provee las características especiales que lo convierten (debido a los efectos que sus acciones producen sobre la sociedad) en un objeto particular de estudio, es el calificativo de “organizado”, el cual no se refiere a un orden o disposición adecuada de cosas o acciones, sino a la coordinación efectiva de diversas personas y medios para la consecución de un fin propuesto. Al respecto, Jiménez Serrano indica: “Por tanto, hablamos de crimen organizado cuando en esa organización participan y colaboran más de una persona. Este grupo de personas se organizan en la comisión de delitos estableciendo una continuidad temporal. Su objetivo y deseo es perdurar en el tiempo” (“Crimen organizado: una aproximación al fenómeno” 24).

Así mismo, de la definición que presenta la ONU, se extraen otras características particulares que ponderan al crimen organizado como una problemática específica, que requiere una atención particular. De esta forma encontramos que el objeto de dicha organización es la obtención de un beneficio común, generalmente económico, el cual demanda de una previa planeación de sus actividades delictivas. También incluyen altos índices de violencia, como método para el logro de sus fines, toda vez que, para la consecución de los mismos, es necesario burlar la acción de los instrumentos legales establecidos, e incluso sobreponerse a la competencia entre diversos grupos afines. Otra característica común en su proceder es su acción corruptiva sobre las instituciones gubernamentales, mediante la cooptación y amenaza de los servidores públicos.



Además, es conveniente recordar, que la estructuración que adopta el crimen organizado, obedece a la necesidad de concretar sus fines bajo la acción coordinada de distintos individuos, por lo que se manifestarán en ella aspectos jerárquicos, existencia de procedimientos de operación, sanciones por el incumplimiento de obligaciones, así como recompensas por acciones destacadas, entre otras; todas ellas, denotan una organización empresarial que se diferencia de una compañía legal, únicamente en que sus procedimientos se llevan a cabo de forma ilícita, como lo son también sus fines.

Jiménez Serrano explica:

Así, el modelo empresarial describe al grupo criminal organizado como una empresa y a sus líderes como empresarios racionales que se preocupan por los beneficios y la continuidad de su negocio. Esta similitud se establece también en otros aspectos como la selección, el reclutamiento y la recompensa de sus miembros. Como hemos visto anteriormente, el crimen organizado interactúa y necesita de la cooperación de estructuras legales, tanto de instituciones estatales que colaboren en su impunidad, como de organizaciones empresariales que enmascaren y camuflen sus beneficios. Este proceso operativo entre lo legal y lo ilegal hacen que estas estructuras se mimeticen y traten de parecerse a organizaciones legales, copiando aquellas estructuras y procesos que resulten útiles. Por tanto, al margen de aquellos comportamientos que puedan tipificarse como delitos (en algunos países) los grupos criminales organizados no se diferencian mucho de los grupos empresariales. Esta relación con la complejidad y organización empresarial ha llevado a denominar al crimen organizado “industria del crimen” o “empresas criminales”. (“Crimen organizado: una aproximación al fenómeno” 26).

De esta manera, las grandes organizaciones delictivas, como los cárteles del narcotráfico y otras, debido al gran poder económico con que cuentan, se encuentran sumamente fortalecidas, y con el propósito de estar en capacidad de seguir llevando a cabo sus actividades, han propiciado un alto grado de violencia, cometiendo actos que han generado un clima de gran inseguridad y temor en la población del país.

Así, las peculiaridades que presenta el crimen organizado propician la aparición de una problemática, cuya solución va más allá del campo de la seguridad pública, ya que sus repercusiones constituyen potencialmente un factor desestabilizador del Estado, y se consolidan como una amenaza a la seguridad nacional.

Al respecto, Juan Carlos Montero expresa:

Una segunda característica de la forma de operar del crimen organizado es su infiltración en las instituciones gubernamentales para garantizar un desarrollo, lo que deriva en la pérdida de autoridad territorial por parte del gobierno y genera las llamadas “zonas marrón” (Villalobos, 2010). . .El crecimiento de las zonas marrón y la complejidad de la influencia del crimen organizado representan una amenaza a la viabilidad del Estado y del régimen democrático, cuestión que exige establecer políticas públicas conducentes a procurar la seguridad nacional mediante una estrategia integral (“La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública” 9).

Cuando Montero hace referencia a la amenaza a la viabilidad del Estado y del régimen democrático, producida por el crecimiento de las zonas marrón y la influencia del crimen organizado en las mismas, expresa la problemática que se presenta cuando las instituciones legalmente establecidas se ven imposibilitadas para ejercer sus funciones debido a diversos factores. Esta imposibilidad se refleja en la incapacidad para frenar actos de violencia debido a la clandestinidad en que éstos se cometen y a su gran cantidad; a la protección y apoyo económico por parte de la población hacia las organizaciones delictivas, en virtud del temor producido por extorsiones y amenazas; y a la cooptación que los grupos delincuenciales han ejercido entre los funcionarios gubernamentales. Por lo tanto, aun cuando el Estado pretende solucionar la problemática presentada, ve que sus esfuerzos no son fructíferos, debido al escaso impacto en la reducción de las mencionadas acciones.

Montero utiliza muy adecuadamente el término “complejidad”, ya que, a través del mismo, expresa que la problemática se manifiesta de maneras inéditas, para las cuales es necesario determinar nuevos procedimientos, producto del esfuerzo de la investigación social y humanística.

De esta forma, el Estado (a través de sus instituciones) y la democracia se debilitan en favor de las organizaciones delictivas, ya que el pueblo no ejerce su soberanía por medio de sus representantes y sus leyes, sino que el control social es mantenido por minorías clandestinas actuando al margen de la ley para beneficio propio.

Así, encontramos que es factible que el crimen organizado, de conformidad con el grado de violencia que genera, pueda convertirse en un factor que vulnera la seguridad nacional y, por lo tanto, en una amenaza a la misma debido su capacidad de superponerse al control

gubernamental, impidiendo a las autoridades actuar contra las acciones de estos grupos delictivos en ciertas porciones del territorio nacional.

Al respecto, Juan Carlos Montero indica:

El crimen organizado amenaza la estabilidad de las instituciones democráticas y del Estado en sí, plantea el funcionamiento de instituciones gubernamentales que implican coerción —en un sistema institucional donde la libertad y los derechos individuales son cuestiones privilegiadas—, y exige la cooperación entre diferentes órdenes de gobierno y dependencias en un régimen diseñado para dividir y limitar el ejercicio del poder. (“La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública” 1).

Vemos entonces, que la problemática de delincuencia e inseguridad que enfrenta nuestro país, rebasa las esferas de la seguridad pública, debido a que las consecuencias de estos actos no solo ponen en riesgo la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas; o la generación y preservación del orden público y la paz social (definición de seguridad pública anteriormente citada), sino que atentan contra la existencia misma del Estado al estar en capacidad de inhibir sus facultades y sobreponerse a su acción, para de esta forma tener libertad de acción en el desarrollo de sus actividades ilícitas.

Esto nos permite comprender la exposición de José Luis Chávez García, en su ponencia presentada ante el Congreso de la Unión en marzo del 2013, titulada “LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO (2006-2012). BASES TEÓRICO-METODOLÓGICAS PARA SU INTERPRETACIÓN”, donde indicó lo siguiente: “Entonces, asumimos que si garantizar la convivencia pacífica y el orden público es una prioridad para la seguridad pública; pero si esta tarea o comisión falla o no se resuelve, entonces el problema sube de categoría al plano de la seguridad nacional” (en línea 26).

Por lo tanto, la delincuencia organizada (originada inicialmente como un problema de seguridad pública), en virtud del grado de violencia que ha generado, y de su capacidad de dominación en ciertas áreas del país, consecuencia de la incapacidad de control por parte del gobierno, ha escalado a convertirse en un problema de seguridad interior. La competencia de esta seguridad, como ya se mencionó, queda comprendida dentro de la seguridad nacional debido a las amenazas que se generan hacia el interior del mismo Estado; dicho ascenso es debido a la eventual

capacidad de la delincuencia organizada para superponerse a las funciones de las instituciones legalmente establecidas.

Esta situación política es percibida por Montero de la siguiente forma:

La incapacidad del gobierno para enfrentar retos como el crimen organizado contribuye a la inconformidad de la sociedad respecto de la democracia (Godson y Vergara, 2008: 9). Los ciudadanos advierten en la incapacidad gubernamental una “disfunción política” que los puede llevar a aceptar la limitación de ciertos derechos a cambio de obtener mejores resultados, lo cual implica aprobar la restricción de la democracia. (“La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública” 8).

Por lo tanto, actualmente la delincuencia organizada representa una amenaza a la seguridad nacional de México, la cual debe ser atendida con todos los instrumentos que la política nacional, y en específico, el Presidente de la República, dispone para enfrentar este tipo de problemática.

4.3. El proceso de Inteligencia como herramienta para la acción anticipada del Estado sobre las amenazas a la seguridad nacional.

El anticiparse a la ocurrencia de cualquier tipo de riesgo o amenaza, constituye la mejor forma de prevenir su materialización; para ello, es necesario contar con el cúmulo de información apropiada, que permita llevar a cabo las acciones que inhiban las consecuencias del riesgo de referencia.

La política de seguridad nacional depende en gran medida de un apropiado sistema de inteligencia que permita conocer con anticipación la factibilidad de que se presente determinada amenaza, a fin de tomar las decisiones debidas para el acaecimiento de la misma.

La amenaza a la seguridad nacional que representa la delincuencia organizada, demanda de un eficiente sistema de inteligencia que detecte con anticipación todos los indicios que permitan conocer con certidumbre la inminencia de estos actos delictivos, sobre todo los que conllevan un alto grado de violencia, a fin de accionar con anticipación los medios requeridos para su frustración, ya sean medios políticos, judiciales, policíacos o militares.

La Real Academia Española define inteligencia como: “Capacidad de entender o comprender; capacidad de resolver problemas; conocimiento, comprensión, acto de entender; sentido en que se puede tomar una sentencia, un dicho o una expresión; habilidad, destreza y experiencia” (en línea,). Cuando el término es aplicado a los procedimientos para

realizar una función, se refiere a la gama de conocimientos previos necesarios para que dichos procedimientos sean ejecutados eficazmente.

Así, un abogado que desee desempeñarse eficazmente en la resolución de un caso, además de sus capacidades personales y dominio del marco legal, deberá conocer todos los datos relacionados con dicho caso, y haberlos dispuesto adecuadamente con anterioridad al juicio. Los recursos humanos y materiales, así como los procedimientos que se hayan seguido para la recolección, depuración, organización y presentación de dicha información, constituirán su propio sistema de inteligencia. Entonces, se puede decir que, en mayores o menores niveles de complejidad, cada actividad del ser humano demanda un sistema propio de inteligencia para su correcta ejecución.

Aplicado a las actividades administrativas de las dependencias públicas, tenemos que existe la inteligencia militar, la inteligencia policial; y por extensión, la inteligencia para el desarrollo social, la inteligencia para la implementación de obras públicas, etc.

Por lo tanto, con el término “inteligencia para la seguridad nacional” nos referimos al conocimiento (información) que el gobierno de un Estado dispone, que le permite tomar decisiones adecuadas para eliminar las amenazas a su propia existencia, y contra la seguridad de la población.

En la implementación de las políticas de un Estado, y en particular las que tienden a garantizar la condición de seguridad de sus habitantes, cobra relevante importancia la asertividad de las decisiones que se tomen, lo que se manifiesta en una actuación eficiente de los medios utilizados, y en resultados adecuados para las condiciones de vida de la población. Esta eficiente toma de decisiones está determinada por la cantidad de información disponible, así como por el grado de precisión de la misma sobre determinada situación. Así, ante la inminencia de un riesgo o amenaza que obstaculice el correcto desarrollo de las actividades (económicas, sociales, culturales, etc.) de una población, el resultado favorable de las decisiones que el alto funcionario del gobierno tome para eliminar dicha amenaza, dependerá en gran medida de lo oportuno y adecuado de la información con que cuente sobre el problema que se presenta.

Un sistema de inteligencia está integrado por diversos organismos con funciones específicas que, al conjugar la acción de todos ellos, se obtiene la información realmente requerida para atender la situación que se presente. Estos organismos actúan bajo un proceso de recolección, análisis, depuración y presentación de la información disponible, con objeto de contar con la que realmente sea necesaria para la ocasión. “Un sistema de inteligencia tiene como principal función

recolectar, analizar y diseminar información para que un tomador de decisiones a nivel agregado —un Estado en el contexto internacional— impulse sus intereses en un marco de competitividad y secrecía” (Arteaga, *Sistemas de Inteligencia para la Seguridad Nacional en México: De la Comunidad a la Fusión* 17).

Aplicado a la administración de un país, la seguridad nacional demanda un adecuado sistema de inteligencia, que le proporcione al órgano gubernamental toda la información requerida para la adecuada toma de decisiones políticas, “. . . es el conocimiento que nuestros hombres, civiles y militares, que ocupan cargos elevados, deben poseer para salvaguardar el bienestar nacional” (Kent, *Inteligencia estratégica para la política mundial norteamericana* 2).

De esta forma, un eficiente sistema de inteligencia se convierte en el componente medular en que descansa la seguridad nacional de un país, ya que, a través de éste, el gobierno estará en capacidad de llevar a cabo, oportuna y en forma adecuada, las acciones que desarticulen las amenazas que se susciten en contra del correcto devenir y progreso de la sociedad que integra al Estado. El disponer de los medios que le proporcionen al gobernante la información necesaria para la implementación de sus políticas, se constituye como la herramienta imprescindible para el logro de los objetivos nacionales, de bienestar, prestigio y seguridad nacional.

Como hemos visto, la función de la inteligencia es proporcionar la información pertinente en tiempo y forma, que permita a los órganos gubernamentales tomar decisiones adecuadas. Entonces, la eficacia de la política de seguridad nacional dependerá en gran medida del sistema de inteligencia que se implemente. De esta forma, en el caso específico de la amenaza a la seguridad nacional que representa el crimen organizado, la actuación del sistema de inteligencia se consolida mediante la identificación oportuna de las acciones que pretendan ser ejecutadas por miembros de organizaciones delictivas, con el objeto de emitir decisiones que se traduzcan en el empleo de los instrumentos de ejecución para desarticular dichas acciones, anticipándose de esta manera a su materialización, a fin de mantener un permanente estado de seguridad para la población del país.

El problema de la delincuencia, sobre todo en áreas urbanas y semiurbanas, es en sí un problema de seguridad pública, que debe ser atendido por las corporaciones policíacas de los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, como ya hemos dicho, cuando esta problemática se convierte en una amenaza a la seguridad nacional, el disponer de un eficiente sistema de inteligencia, que haga frente a las acciones del crimen organizado, además de permitir la permanencia de las instituciones del Estado, se convierte en un instrumento de prevención del delito, ya que al

anticiparse a la comisión de hechos ilegales, que amenazan la seguridad nacional, se materializan las acciones requeridas para evitar sus funestas consecuencias, proveyendo de esta forma un ambiente de paz a la población, y estabilidad al Estado.

#### 4.4. Fuerzas Armadas contra el crimen organizado. . . Acción política de Seguridad Nacional.

Es en la ámbito de la seguridad nacional donde las Fuerzas Armadas encuentran su motivación y razón para involucrarse en el combate contra el crimen organizado, ya que, al ser éste un factor que pueda eventualmente desestabilizar la permanencia del Estado, el poder militar, al auspicio de la fracción VI del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, está disponible para actuar bajo las órdenes del Presidente de la República, quien, de conformidad con la misma fracción, es responsable de preservar esta seguridad en el país, otorgándole la constitución, el instrumento del instituto armado para que a través de él se cumpla dicha premisa.

Como ya se mencionó en el primer capítulo de esta tesis, para dar cumplimiento al precepto constitucional citado con anterioridad, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, contiene en su artículo primero las misiones generales del instituto armado. En la segunda de ellas, se contempla la de salvaguardar la seguridad interior; para ello, de conformidad la Manual de Operaciones en Campaña de la Secretaría de la Defensa Nacional, se estima que la magnitud del problema que demandé la implementación de esta segunda misión general “revista formas de franca rebelión armada o de guerrillas”, sobrepasando las capacidades de las corporaciones policiacas, por lo que doctrinariamente “las tropas actuarán conforme a las normas doctrinarias de hacer la guerra, aplicando los procedimientos tácticos que resulten adecuados al caso” (29-30).

En la actualidad, México se enfrenta a un problema de seguridad nacional inédito, donde el ente antagónico se encuentra dentro de la misma población, sin que se le pueda asignar el carácter de beligerante, ya que no se trata de una forma de franca rebelión armada o de guerrillas, aun cuando este antagonista cuente con una organización y con armamento que le permite ocasionar graves daños. Sin embargo, al no realizar sus operaciones abiertamente, sino en forma clandestina y encubierta, no se le puede identificar como enemigo.

Se considera entonces que este ente antagónico, que, para los efectos de esta investigación, a partir de ahora lo denominaremos “enemigo social”, integrado por las organizaciones criminales, es una variación de lo que Carl Shmit llamó *partisano* y que Harold Valencia López lo define de la siguiente forma:

El carácter de irregularidad del partisano se pone de manifiesto, por ejemplo, en el porte de armas camuflado y en su recurrencia, dependiendo de las circunstancias, a una vestimenta de “paisano” en contraste con la del soldado del ejército regular, el cual, entre otros rasgos, porta un uniforme claramente distinguible, con insignias identificables y armas de dotación a la vista. (“La teoría del partisano de Carl Schmitt y el conflicto armado en Colombia” 162).

Este enemigo social, a diferencia de una organización partisana o de un ente guerrillero, se consolida como un grupo especial de delincuentes conformado por miembros de la sociedad. Sin embargo, como ya se ha mencionado, su alto grado de violencia, y factibilidad de superponerse a las funciones del Estado, lo ha convertido en un problema de seguridad nacional. Como lo menciona Jiménez Serrano: “Los instrumentos para operar por la organización son dispares en función del tipo de criminalidad a la que se dediquen. No obstante, todas parecen tener en la violencia y la amenaza unas herramientas básicas para el desarrollo y la consecución de sus fines” (“Crimen organizado: una aproximación al fenómeno” 24); por lo tanto, dicha amenaza a la seguridad nacional, da pie a la participación de las Fuerzas Armadas para su atención.

La materialización de la segunda misión general del instituto armado en contra del crimen organizado halla su pertinencia en que este último se ha convertido en una amenaza a la seguridad nacional, por lo que el Presidente de la República ha hecho uso de su atribución constitucional al emplear a las Fuerzas Armadas como parte de su política para afrontar dicho problema<sup>16</sup>. Sin embargo, esta pertinencia está ensombrecida por la doctrina de operación que hasta la fecha ha mantenido el instituto armado, ya que, actuando conforme a la misma, enfrenta al *enemigo social* como si fuera un combatiente bélico, con las consecuentes repercusiones que esto ha traído sobre la sociedad civil en medio de la cual desarrolla sus operaciones; por lo tanto, consideramos que sus normas de actuación se encuentran ante la necesidad de ser adaptadas a una nueva situación.

Ante esta amenaza a la seguridad nacional de los mexicanos, la materialización de la segunda misión general de las Fuerzas Armadas demanda una aplicación diferente a la contemplada en la doctrina vigente.

---

<sup>16</sup> Para efectos de esta investigación, interesa destacar que este uso de las Fuerzas Armadas se encuentra dentro del marco legal mexicano, por el mismo motivo y por situarse más allá de los objetivos de esta tesis, eludiremos el abordaje directo de las implicaciones éticas o la manera en que fue tomada esta decisión y sus consecuencias, centrándonos únicamente en la manera en la cual lo anterior nos remite a pensar y cuestionarnos críticamente la relación entre el aspecto legal, las misiones generales y la doctrina.



Ya que la problemática del país presenta una situación *sui géneris*, donde se hace necesario emplear a las Fuerzas Armadas en operaciones militares en contra de un enemigo social que puede causar estragos como un combatiente, pero que no es un combatiente bélico tradicional, sino miembro de la misma sociedad, se considera que dicho empleo de las Fuerzas Armadas no puede materializarse conforme a “las normas doctrinarias de hacer la guerra”, ni mucho menos “aplicando los procedimientos tácticos que resulten adecuados al caso” (Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de Operaciones en Campaña*, Tomo I 29-30). Sino que su actuación debe estar sujeta a la premisa que el pueblo de México ha creado, organizado, equipado y adiestrado al gremio militar, y lo mantiene con el propósito que realmente sea un ente que le garantice seguridad y paz social. Por lo tanto, la “cultura de la paz” debe imperar en los principios doctrinales que conducen la actuación del soldado, sobre todo durante el desarrollo de operaciones contra este enemigo social que forma parte y suele confundirse con la población civil.

Los principios que fundamentan una cultura de paz se encuentran plasmados en los tratados internacionales que las distintas naciones han convenido a fin de incrementar su seguridad y elevar su nivel de vida. Como lo menciona Virginia Arango, “la paz mundial como logro de la humanidad exige el respeto a los derechos humanos, hecho que se desprende de los distintos convenios de derechos humanos” (*Paz Social y Cultura de Paz* 65).

Por lo tanto, una cultura de paz entre los órganos del gobierno encargados de ejercer la fuerza, y en el caso específico de las Fuerzas Armadas, se materializa a través de la observancia de los derechos humanos durante la materialización de sus operaciones.

En este sentido, la Secretaría de la Defensa Nacional, como parte del esfuerzo para profesionalizar a sus efectivos en las tareas que el pueblo de México les demanda, ha establecido mecanismos con el propósito de crear una cultura de derechos humanos entre sus integrantes. Estos esfuerzos se han implementado sustancialmente a partir de la última década del siglo pasado, a través de la inclusión de las asignaturas de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario tanto en los planteles de educación militar, como en diversos cursos y adiestramientos; así también, mediante la inclusión de estos tópicos, como materias del examen cultural en los diversos concursos de promoción.

Recientemente se han implementado diversas acciones que de manera contundente pretenden continuar con este esfuerzo: En el año 2000 se creó una Subdirección de Derechos Humanos dentro del Estado Mayor de la Defensa Nacional, con el propósito de realizar estudios,

análisis y dar seguimiento a los aspectos relacionados con esta materia. En el 2007 se crea la Subdirección de Derechos Humanos como parte de la planilla orgánica de la Dirección de Justicia Militar, para abordar de manera independiente al ámbito de la administración y procuración de justicia, los asuntos de presuntas violaciones a los Derechos Humanos por parte de personal militar. Y, con fecha 1º de enero de 2008, el Secretario de la Defensa Nacional dispuso la creación de la Dirección General de Derechos Humanos, considerando dentro de su estructura áreas especializadas en materia de Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Equidad de Género, cuyo objeto es dar la debida atención integral a la promoción, difusión y respeto a los derechos humanos, así como mantener una temática en términos de estructura orgánica y recursos, administrativos y presupuestales. También, el 22 de junio del 2010, se creó al interior de esta Dependencia, la Unidad de Vinculación Ciudadana, con el fin de generar acercamientos para la solución de conflictos, entre el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y la sociedad civil, ocasionados con motivo de la presencia militar en áreas urbanas para combatir al crimen organizado (Secretaría de la Defensa Nacional; en línea).

Por desgracia, a pesar los esfuerzos realizados para inculcar una cultura de derechos humanos en el personal militar, las violaciones a estos se siguen presentando cotidianamente durante su actuar. Recientemente, el 24 de agosto del 2020, el diario *El universal* publicó la nota “¡Está vivo... mátaló!”, donde informa sobre un video del operativo llevado a cabo por elementos del Ejército Mexicano el 3 de julio del mismo año en Nuevo Laredo, Tamaulipas, donde murieron 12 civiles en un enfrentamiento armado. La nota indica que después de haber cesado el fuego, en la caja de una camioneta *pick-up* se encontraba una persona aún con vida, a lo cual un militar grita en tono de orden que lo maten y así termina el video. Al respecto, la doctora Alma Paloma Mendoza Cortés, en su columna “¡ESTÁ VIVO. . . MÁTALO!” del portal electrónico de noticias “Campo Marte” ([campomarte.com](http://campomarte.com)), entre otros comentarios indica, que será necesario verificar la veracidad del video o si se trata de un ataque cibernético. Sin embargo, es de hacer notar, que independientemente de los resultados que arroje la investigación de los hechos, la actuación del personal militar, sobre todo cuando se presentan agresiones y actos de hostilidad, tiende a ser contundente en cuanto al empleo de la fuerza que le proporciona el armamento de que está dotado, para abatir toda amenaza y ejercer el control del área en que se desarrollen los hechos, garantizando así resultados satisfactorios para sus operaciones, aun cuando en ocasiones, sean desfavorables para la sociedad.

Además, el último caso citado es solo uno, el cual es significativo debido a la difusión mediática obtenida. Sin embargo, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, a través de Ana Juárez, publicó en noviembre del 2018 que la CNDH, de 2007 a junio de 2017 emitió 790 recomendaciones, de las cuales 204 conforman el análisis que presentó, pues tienen que ver con violaciones graves a los derechos humanos. . . es importante ver que de las 204 recomendaciones, 191 tienen involucramiento directo en hechos de violaciones graves las Fuerzas Armadas y/o los policías (113 con el Ejército y 38 con la Marina, para un total de 148 atribuibles a las Fuerzas Armadas). (*Huellas imborrables: desapariciones, torturas y asesinatos por instituciones de seguridad en México [2006-2017]*, en línea 5 y 7),

Entonces, se considera que las faltas, relacionadas con abusos por parte del personal militar sobre la población civil, aún con los procedimientos de educación y seguimiento que la Secretaría de la Defensa Nacional ha implementado para la observancia de los derechos humanos, se deben a que no se ha atendido en sí el origen de esta problemática, el cual radica en los principios doctrinarios de operación o de actuación de las Fuerzas Armadas, ya que éstos se basan en el empleo de la fuerza militar contra un enemigo beligerante, y no contra un enemigo social emanado de la misma población.

Por lo tanto, es necesario que la cultura de la paz en las Fuerzas Armadas mexicanas, manifestada a través de la observancia de los derechos humanos, encuentre cabida no solo como asignatura o materia de educación, sino medularmente en los procedimientos que rigen la filosofía de actuación castrense.

En este sentido, al encontrarse nuestra sociedad frente a la problemática inédita del crimen organizado, que demanda una actuación eficiente del poder militar que ella misma mantiene para su propia seguridad, se manifiesta la necesidad de considerar, que la segunda misión general de las Fuerzas Armadas tiene un segundo ámbito de aplicación relacionado con la problemática de referencia, diferente a la orientación actual que solo contempla trasgresores en franca rebelión armada o guerrillas. Debido a lo anterior, la inclusión de una nueva forma de operación particular, dirigida contra organizaciones criminales, en donde se contemplen procedimientos permeados completamente por la premisa de la cultura de la paz, arrojará la condición en que el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de México se consolidarán como instituciones garantes de la seguridad y no solo como fuerzas reactivas a las agresiones y actos de violencia delincriminal que se susciten.

También es necesario, tomar en cuenta que el crimen organizado, como problema de seguridad nacional, demanda que el sistema de inteligencia sea ampliado para mantener una cantidad suficiente de efectivos militares en las áreas de mayor incidencia delictiva, dotados con la información debida que le permita al comandante de la fracción empeñada, anticiparse a la acción de los grupos criminales, materializando así una adecuada prevención del delito, a fin de incrementar los niveles de paz entre la sociedad.

Por lo tanto, es de concluir, que la materialización de la segunda misión general de las Fuerzas Armadas, conlleva no solo el “buscar el logro del orden interior por el mantenimiento del imperio de la constitución y demás leyes, en problemas que requieren ser solucionados *por la fuerza y procedimientos militares* y no solamente por métodos policiacos” (Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de Operaciones en Campaña*, Tomo I 3), sino que, contra el crimen organizado, es necesario delimitar ese uso de la fuerza, por medio de una modificación doctrinaria que contemple la inclusión de procedimientos acordes a esta nueva problemática de orden interno, así como una mayor cobertura del sistema de inteligencia, para hacer un uso eficiente de la información disponible, anticipándose a la ocurrencia de delitos, a fin de actuar en base al tamaño de la amenaza particular que se presente, ejerciendo preponderantemente un efecto disuasivo para conservar la paz social.

#### 4.5. La Guardia Nacional. . . seguridad pública de esencia militar.

En el presente apartado, se hace mención de la Guardia Nacional, en virtud de ser ésta la respuesta que el actual gobierno de la república ha implementado para atender la problemática de seguridad nacional, objeto del presente trabajo, aun cuando el enfoque de la investigación se centra en la actuación de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, es necesario hacer notar, que mientras esta corporación policiaca desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, las Fuerzas Armadas llevarán a cabo tareas de seguridad pública de manera complementaria; así mismo, no se descarta la posibilidad de que, aun cuando la Guardia Nacional llegue a encontrarse en plenas funciones, en algún momento podrá ser requerido que el instituto armado refuerce sus acciones, ya sea por haber sido rebasada en su capacidades, por políticas para mejorar la situación social en el país, o por motivos de otra índole que amenacen la seguridad nacional.

El 30 de junio del 2019 entró en funciones la Guardia Nacional, organismo policiaco de orden federal e inicialmente de extracción militar, que se consolida como uno de los principales bastiones de la política de seguridad del presidente López Obrador. Días antes de este evento, el

27 de mayo de ese año, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la *Ley de la Guardia Nacional*, la cual, aparte de normar la organización y funciones de dicho organismo, manifiesta su esencia y orientación. En este sentido, se considera que se instrumentó un cuerpo civil policiaco, ajustado estructural y disciplinariamente a los conceptos plasmados para las Fuerzas Armadas en los documentos que dan origen al Fuero de Guerra en México. El referido ajuste se realizó legislando en la ley en comento, una adaptación al Fuero Común de las formas en que en los órganos castrenses se ejerce la disciplina para el desempeño de sus funciones, así como una estructura orgánica homóloga con la del instituto armado. Además de contemplar que los cuadros orgánicos de su estructura serán ocupados por personal que al ir ascendiendo en sus grados jerárquicos (debidamente legislados y con un procedimiento reglamentado) desarrollará el servicio profesional de carrera, concepto tan necesario, y tan ausente en las corporaciones que han antecedido a la Guardia Nacional (Policía Judicial Federal, Policía Federal Preventiva, Gendarmería, etc.) para un actuar profesional.

De esta forma, se ha implementado una estrategia que, desde el ámbito de la seguridad pública, atiende la problemática de seguridad nacional, a través de una corporación que siendo civil, se comporta como militar, salvo por la forma en que desarrolla sus operaciones, las cuales no son bélicas, sino policiacas; que si bien es incipiente, se estima que se desarrollará hacia mayores niveles de profesionalismo y ejecución por medio de una adecuada educación, capacitación y grado de experiencia.

Por lo tanto, se hace referencia a la Guardia Nacional, sin soslayar la necesidad de una modificación doctrinal en la actuación de las Fuerzas Armadas tendiente a profesionalizar su participación en operaciones de orden interno, llevando a cabo funciones de seguridad pública, como medio para garantizar la seguridad nacional.

##### 5 Cultura de la paz y prevención del delito en la conformación de *Fuerzas de paz* y no de *pacificación*.

La problemática que hasta aquí se ha presentado, en la que, no obstante los grandes esfuerzos de la Secretaría de la Defensa Nacional por crear una cultura de respeto a los derechos humanos entre sus efectivos, se sigue presentando un elevado número de violaciones a las garantías

individuales de la población<sup>17</sup>, es producto de una ambigüedad en la doctrina de operación castrense, la cual carece de procedimientos que contemplen llevar a cabo operaciones de orden interno en contra de sujetos u organizaciones que no se constituyen como un enemigo bélico, sino como delincuentes con capacidad de crear estragos similares a los que se presentan durante los conflictos armados, pero que no dejan de pertenecer a la misma sociedad mexicana, entre la cual desarrollan sus actividades delictivas.

En el presente capítulo se abordará la forma en que la mencionada ambigüedad puede ser subsanada por medio de una modificación a la doctrina de las Fuerzas Armadas, que contemple además de lo ya establecido, un escenario como el antes descrito, para el cual, mediante la adecuación de los conceptos de la *cultura de la paz*, se ajusten los procedimientos de operación militar, para dar lugar a un nuevo tipo de operaciones de seguridad interior, donde se privilegie el concepto de *prevención del delito*.

Por lo tanto, inicialmente se expondrá en qué consiste el concepto de “cultura de la paz”, y cómo se aplica a la actuación de los funcionarios estatales encargados de hacer cumplir la ley (policías y militares para el caso del presente estudio), así como la manera en que el desarrollo de esta cultura produce un actuar proactivo en dichos funcionarios que se traduce en una atención preventiva, más que punible, del delito

Posteriormente se analizará la forma, en que el soldado, además de cumplir las misiones ya encomendadas en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, como lo establece el Manual de Operaciones en Campaña, puede llevar a cabo un tipo peculiar de operaciones de seguridad interior, en las que su comportamiento se asimile al del *policía preventivo*, con la salvedad de conservar los procedimientos militares de actuación por unidades que minimizan la discrecionalidad y privilegian la supervisión, con el objeto incrementar sustancialmente su eficiencia durante el desarrollo de actividades para salvaguardar la seguridad interior del país.

Enseguida, y derivado de las primicias anteriores, se presentará una propuesta, a través de la cual las Fuerzas Armadas se constituyan en organismos garantes de la paz entre la sociedad mexicana, es decir, como entes que prevean el delito antes de que éste se cometa y se propicie de

---

<sup>17</sup> El 8 de febrero del 2021 el periódico *El Universal* publicó la nota “Sedena y GN, con 700 quejas en DNDH”, donde informa que dichos actos se presentaron entre enero y diciembre del 2020, destacándose acusaciones por detenciones arbitrarias y usos indebido de la fuerza pública.

esta forma un estado de tranquilidad y seguridad; y no como *fuerzas de pacificación*, donde su actuación es reactiva a las acciones violentas que ya se han suscitado.

Finalmente, se tomarán en cuenta los conceptos vertidos por Emmanuel Kant en su obra *La paz perpetua*, para reconocer de manera general la participación que a la sociedad civil le corresponde para lograr la seguridad pública, así como las causas que provocan la ausencia de esta participación, sus repercusiones sociales, y la forma en que las políticas gubernamentales se implementan para propiciarla, y para mantener la tranquilidad en la población entre tanto se logra dicho cometido.

## 5.1 Cultura de la paz, y responsabilidad social para su obtención.

### 5.1.1 ¿Qué es la Cultura de la Paz?

La filosofía política en la comunidad internacional tocante a la condición de seguridad y paz humana que se impone a partir de mediados del siglo XX, como consecuencia de los hechos vividos durante las dos guerras mundiales, dio pie a una corriente de pensamiento cuyo objeto es propiciar un ambiente social en el cual la población de cada Estado pueda desarrollarse, y que evacúe actividades para su crecimiento, de forma que no se vean entorpecidas por acciones violentas. De esta manera, el surgimiento de los *Derechos Humanos* permeará las políticas implementadas en las naciones de la sociedad de la post-guerra, basados en los acuerdos y convenios postulados por diferentes organismos internacionales encabezados por la ONU, dando pie a una serie de conceptos que evolucionarán para generar lo que actualmente se denomina como *Cultura de la Paz*, la cual aspira a influir en el comportamiento de cada gremio humano, propiciando una actitud respetuosa en el trato con cada uno, a fin de evitar las grandes atrocidades cometidas sobre todo durante la II Guerra Mundial y consolidar un mundo tendiente a evitar conflictos violentos que interfieran con el libre desempeño de sus habitantes.

El concepto de paz trata de una cultura que permita el respeto a las libertades fundamentales de cada individuo para su correcto desarrollo, y no solo de la ausencia de conflictos. Virginia Arango en su obra *Paz social y Cultura de Paz* cita a Mohammed Bedjaoui de la siguiente manera:

la paz podría definirse entonces como la ausencia no solo de conflictos armados – conclusión necesaria pero insuficiente– sino también como la ausencia de toda violencia estructural causada por la negación de las libertades fundamentales y por el subdesarrollo económico y social. La paz no puede ser perene si no está concebida de una manera positiva y dinámica (Bedjaoui, en Arango 15-16).

En este sentido, como ya se había mencionado en el capítulo anterior, los conceptos que fundamentan el criterio de una cultura de la paz se encuentran plasmados en los tratados internacionales que las distintas naciones han convenido a fin de incrementar su seguridad y elevar su calidad de vida. Así, la autora mencionada, en la misma obra expresa, citando a Celestino del Arenal que, “la paz mundial como logro de la humanidad exige ‘el respeto a los derechos humanos’, hecho que se desprende de los distintos convenios de derechos humanos” (Arango, 65).

De esta forma, es el Estado quien debe regular la correcta implementación de la cultura de la paz entre la sociedad, en un inicio mediante programas educativos que provean a los individuos la cultura suficiente para comportarse como es debido entre sus semejantes; pero también, por medio de un poder coercitivo que garantice la acción punitiva sobre los comportamientos que entorpezcan el correcto desarrollo de dicha cultura, como lo maneja Hernán Ortiz Rivas: “el derecho y el estado se ubican por encima del individuo y la sociedad civil para regular todos los órdenes integradores de la vida, a fin de buscar la paz” (*Derechos Humanos* 134). Así, el instrumento con que el estado cuenta para hacer valer la cultura de la paz es el Derecho Penal, mediante el cual se está en capacidad de aplicar acciones punibles sobre quienes violenten el derecho a la paz de la sociedad.

De este modo, “el derecho penal cumple una finalidad de aseguramiento de las condiciones básicas e indispensables para la vida comunitaria. Debe amparar, en consecuencia, los valores fundamentales de la vida de la comunidad, es decir, aquellos que hacen posible la pacífica convivencia entre los ciudadanos” (Landrove, G., *Introducción al Derecho Penal Español* 18). Sin embargo, la administración del citado derecho, implica que en algunas ocasiones sea necesario aplicar cierto grado de fuerza, a fin de que el Estado pueda imponerse sobre quienes con sus acciones interfieren en el devenir pacífico de la población, lo que es asegurado por Virginia Arango, mencionando a Francisco Muñoz Conde de la siguiente forma:

ciertamente el derecho penal ejerce la violencia para proteger intereses del conglomerado social, cuando sanciona y reacciona ante el quebrantamiento de una norma, que debe ser respetada por la comunidad, para regular la convivencia pacífica de los asociados, pero debe regirse por el principio de legalidad y en el respeto a las garantías individuales” (Arango, *Paz social y Cultura de Paz* 78; Muñoz Conde, *Derecho Penal* 30 y ss.).

Ante los índices de violencia que se manifiestan actualmente entre la sociedad en diversas naciones, sobre todo en los países latinoamericanos, el Estado tiene la facultad para ejercer las



acciones pertinentes a fin de lograr que la tranquilidad y la seguridad permeen entre la población, a través de la aplicación de una fuerza tal que castigue debidamente a los violentadores de la paz social. Sin embargo, la aplicación de esa fuerza debe ser en forma tal que no conlleve efectos colaterales hacia los que son inocentes de esta violencia, como también lo establece Arango,

en los tiempos actuales, donde se vive una inseguridad ciudadana, y en la cual el sujeto tiene riesgo de convertirse en víctima del delito, donde la violencia se presenta en todos los ámbitos laborales, doméstico, sociales, a nivel interno e internacional por razón de conflictos o guerras, por actos terroristas o de otra naturaleza, no cabe duda, que el derecho penal debe intervenir para responder a esas demandas y necesidades sociales, y para asegurar esa paz social, siempre que respondan a los principios de intervención mínima y de *Ultima Ratio Legis*, entre otros (78).

De esta forma, la cultura de la paz se consolida como la observancia de los derechos humanos entre los integrantes de determinada sociedad; la cual es establecida inicialmente a través de un eficiente sistema de educación que provea la cultura necesaria para una interacción respetuosa entre la misma población, sus instituciones y el Estado; así mismo, mediante la acción del derecho penal, el cual debe aplicarse por parte de los órganos del Estado con la medida debida, sobre quienes violenten derechos de terceros, alterando dicha armonía social.

El proceso de educación para consolidar una cultura de paz entre la sociedad queda fuera de los objetivos del actual estudio, por lo que se prescindirá su abordaje en aras de atender la problemática central de este trabajo. No así lo referente al derecho penal, ya que se trata de la acción coercitiva del Estado para garantizar la paz social; y específicamente, el aspecto de esta acción coercitiva relativo a la aplicación de la fuerza, que es el que contempla el empleo de las Fuerzas Armadas en interacción directa con la población civil, actuación que da motivo a la presente investigación.

#### 5.1.2 La responsabilidad social para una cultura de paz.

No es de soslayar que, para mantener un estado pacífico dentro de una comunidad organizada, la responsabilidad recae tanto en su órgano de gobierno, como en la población que la integra. Carl Schmitt manifiesta que “la ecuación estatal = político se vuelve falsa y engañosa en la misma medida en que el Estado y la sociedad se compenetran mutuamente” (*El concepto de lo político* 10), es decir, el jurista alemán indica que el ejercicio de la política no es competencia única del órgano gubernamental de una nación, sino también de su población, la que en el caso de

las sociedades democráticas, manifiesta por medio de sus representantes sus necesidades y la forma en que desea ser coordinada para lograr su desarrollo.

De esta manera, el Estado democrático, de conformidad con las características sociales de la población, legisla la forma en que dicha sociedad se organiza para la consecución de sus fines, y, con base en esa legislación, es responsable de administrar los recursos disponibles y ejecutar las políticas que conlleven al logro de los objetivos nacionales. Para el caso específico del presente trabajo, se trata de las leyes y reglamentos que brinden a la sociedad paz y seguridad; así como ejecutar dicha legislación, administrando los recursos públicos; y finalmente, tomar las medidas necesarias para corregir su incumplimiento. Por lo que respecta a la segunda de estas funciones, que es la que compete al poder ejecutivo, la administración pública debe establecer todo tipo de mecanismos que aseguren la paz social. Entre ellos se pueden citar las políticas de educación, de bienestar, de desarrollo social, de economía y generación de empleos, etc., así como la utilización de los órganos creados y destinados para la aplicación de la fuerza del Estado, a fin de asegurar el cumplimiento de la ley y del orden dentro de la población.

Emmanuel Kant asegura que instintivamente el ser humano tiende a ser hostil con sus semejantes, lo que da pie a una organización estatal, a fin de que, a través de la mediación por un órgano superior, se coordine la vida social del pueblo.

La paz entre los hombres que viven juntos no es un estado de naturaleza -status naturalis-; el estado de naturaleza es más bien la guerra, es decir, un estado donde, aunque las hostilidades no hayan sido rotas, existe la constante amenaza de romperlas. Por tanto, la paz es algo que debe ser “instaurado”; pues abstenerse de romper las hostilidades no basta para asegurar la paz, y si los que viven juntos no se han dado mutuas seguridades -cosa que sólo en el estado “civil” puede acontecer, cabrá que cada uno de ellos, habiendo previamente requerido al otro, lo considere y trate, si se niega, como a un enemigo (*La paz perpetua* 6).

Esta mediación superior que hace el Estado, justifica la creación y disponibilidad de instituciones capaces de aplicar la fuerza sobre la población, en aras de conservar esa organización social. Sin embargo, es de enfatizar, que no sería necesario contar con dichas instituciones, si el comportamiento social fuera diferente, es decir, tendiente a propiciar la armonía en el trato entre individuos; pero como por lo general no es así, se requiere contar con herramientas coercitivas para alcanzar este fin.

Por su parte, Schmitt asevera que, a fin de dar respuesta a la pregunta de si el ser humano es un ser “peligroso” o un ser inocuo, un ser riesgoso o un ser inofensivo y confiable, se podrían examinar todas las teorías del Estado y todas las ideas políticas, con el objeto de determinar si presuponen a un individuo “malo por naturaleza” o bien a uno “bueno por naturaleza”. Irónicamente, al final de su análisis concluye que: “subsiste la sorprendente y para muchos seguramente inquietante conclusión de que todas las auténticas teorías políticas presuponen al hombre como ‘malo’, esto es: como un ser de ningún modo a-problemático sino ‘peligroso’ y dinámico” (*El concepto de lo político* 30).

Entonces, de conformidad a las conclusiones de Kant y Schmitt, es de suponer (aunque ha sido evidente a lo largo de la historia humana) que existen fracciones sociales que, en busca de sus propios intereses, antagonizan con las políticas gubernamentales derivadas de la normatividad vigente, y llevan a cabo actos incluso de extrema violencia para oponerse a la acción del Estado, al grado de poder desestabilizar las legítimas instituciones.

Así, la aplicación de la fuerza por parte del Estado en cuestiones de seguridad interior para asegurar la paz social, será en razón del grado en que se manifieste la violencia entre el pueblo. De tal forma que el grado de fuerza que deban aplicar las instituciones del orden, estará determinado por la conducta de la sociedad; si dicha conducta es preponderantemente pacífica, no habrá necesidad de emplear a los órganos estatales de poder, constituidos en este caso por las corporaciones policiacas e instituciones militares disponibles.

En este sentido Carl Schmitt manifiesta respecto a lo engañoso de la igualdad entre lo estatal y lo político, que estos dos conceptos se separan, en la medida en que existe una diferenciación entre los criterios propiamente políticos, y las diferentes áreas específicas relativamente independientes del pensamiento y del accionar humanos, en especial frente a lo moral, lo estético y lo económico (*El concepto de lo político* 12). De esta forma indica la separación que existe entre las labores administrativas del Estado (específicamente del Poder Ejecutivo que es el que ejerce la administración pública, la cual no debe ser autoritaria, sino aplicarse de conformidad con las políticas que el pueblo manifieste a través de sus representantes) y el ámbito político del mismo. Así, esgrime: “La diferenciación específicamente política, con la cual se pueden relacionar los actos y las motivaciones políticas, es la diferenciación entre el amigo y el enemigo” (12). Es decir, la acción política del gobierno de un Estado consiste en abordar adecuadamente las querellas de los entes antagónicos a las políticas que se encuentran

legítimamente constituidas por el consenso general del pueblo (a través de sus representantes), a fin de ofrecer una respuesta efectiva que represente un beneficio para la sociedad en general. Cuando dicho antagonismo se acrecienta al grado que el ente social involucrado se muestra por completo intransigente en busca de su propio beneficio, entonces se constituye en ese enemigo político con que el Estado debe tratar. Carl Schmitt lo manifiesta así:

El enemigo político no tiene por qué ser moralmente malo; no tiene por qué ser estéticamente feo; no tiene por qué actuar como un competidor económico y hasta podría quizás parecer ventajoso hacer negocios con él. Es simplemente el otro, el extraño, y le basta a su esencia el constituir algo distinto y diferente en un sentido existencial especialmente intenso de modo tal que, en un caso extremo, los conflictos con él se tornan posibles, siendo que estos conflictos no pueden ser resueltos por una normativa general establecida de antemano, ni por el arbitraje de un tercero “no involucrado” y por lo tanto “imparcial” (13)<sup>18</sup>.

Schmitt agrega que, la existencia de enemigos políticos se ha manifestado en todas las sociedades humanas a lo largo de su historia, por lo que es de esperarse que la política de un país siempre deberá estar disponible para ocuparse de este antagonismo,

... en un mundo absolutamente moralizado y ético quizás sólo existan adversarios que polemizan. Sin embargo, que se lo considere — o no — detestable; y, quizás, que hasta se quiera ver un remanente atávico de épocas bárbaras en el hecho de que los pueblos todavía siguen agrupándose realmente en amigos y enemigos; o bien que se anhele que la diferenciación desaparecerá algún día de la faz de la tierra; o que quizás sea bueno y correcto fingir por razones pedagógicas que ya no existen enemigos en absoluto; todo eso está aquí fuera de consideración. Aquí no se trata de ficciones y normatividades sino de la realidad existencial y de la posibilidad real de esta diferenciación (14).

Cuando las diferencias se vuelven irreconciliables y se manifiesta la violencia como medio de solución, incluso mediante el empleo de medios armados por los entes involucrados, por una

---

<sup>18</sup> Es preciso señalar que la reducción de la distinción entre amigo y enemigo, como derivada de la alteridad del otro, reduciría lo político al problema de la identidad y, con ello haría secundaria la distinción y el ejercicio político. Así, Schmitt define al enemigo como el "otro" que ha sido designado como otro en tanto enemigo, precisamente a partir del ejercicio político. Por ello, quedan excluidos de esta noción de enemigos, los "otros" que conforman el Estado, como son todas las comunidades que han obtenido reconocimiento como amigos, incluso a pesar de la distinción venida de su identidad particular, como los pueblos originarios. De este modo, se respeta la implementación de los usos y costumbres propios, dentro del territorio del Estado.

parte el Estado, y por la otra, los sectores sociales que buscan doblegar al gobierno en atención a sus propios intereses, entonces la nación se encuentra en un conflicto interno. Schmitt indica:

Cuando dentro de un Estado las contraposiciones partidarias se han vuelto las contraposiciones políticas por excelencia, hemos arribado al punto extremo de la secuencia posible en materia de “política interna”; esto es: los agrupamientos del tipo amigo-enemigo relativos a la política interna, y no a la política exterior, son los que se vuelven relevantes para el enfrentamiento armado (15).

Es decir, que el conflicto armado puede existir no solo como la guerra entre naciones, sino que puede revestir la forma de un conflicto interno, desarrollado por varios entes sociales antagónicos dentro de un mismo Estado, que recurren al empleo del armamento y a la violencia como única forma de dirimir diferencias entre ellos. Este es el caso de las organizaciones delictivas que en busca de sus propios beneficios llevan a cabo actos de violencia entre la sociedad, las cuales se han constituido como el enemigo político del Estado Mexicano, al que el gobierno de la República ha hecho frente tanto con las corporaciones policiacas, como con las instituciones militares disponibles, a fin de minimizar estos actos de violencia, y mantener una situación pacífica dentro de la sociedad.

En medio de este conflictivo escenario, conviene traer a colación el pronunciamiento de Kant, que señala:

Con todo, el homenaje que tributan así los Estados al concepto de derecho -por lo menos de palabra-, demuestra que en el hombre hay una muy importante tendencia al bien moral. Esta tendencia, acaso dormida por el momento, aspira a sobrepujar al principio malo -que inegablemente existe-, y permite esperar también en los demás una victoria semejante. Si así no fuera, no se les ocurriría nunca a los Estados hablar de derecho (9).

Así, queda indicado que la delincuencia organizada, constituida como enemigo político, ejerce actos de violencia social, incluso armada, que expresa el conflicto de una minoría que sigue intereses particulares dentro del Estado. Definitivamente, estas acciones agreden el estado de derecho de la gran mayoría que integra la sociedad, en virtud que, como ya hemos visto, pueden llegar a desestabilizar la permanencia de dicho Estado, además de la inseguridad que sufren los individuos al verse inesperadamente envueltos en enfrentamientos armados.

En realidad, en la organización estatal, la cordura se manifiesta a través de la noción del derecho, el cual se materializa en el respeto entre cada individuo y la organización política. De

otra manera, no podría existir organización social alguna, y mucho menos un Estado, es decir, una entidad social organizada para la consecución de sus propios fines, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios; ya que en el mejor de los casos (en la suposición de una comunidad donde no se respeta el derecho), solo se trataría de una turba sin cohesión.

Por lo tanto, cuando las minorías expresan su antagonismo violentando el derecho de los demás, generalmente por la vía armada, llegan al extremo de atentar contra el constructo social y amenazar la existencia política del Estado. Con lo anterior, estos grupos se constituyen como el enemigo político que el gobierno debe enfrentar con los medios que la misma sociedad pone a su disposición, incluidas las Fuerzas Armadas de la nación. Como consecuencia de lo anterior, se producen enfrentamientos violentos dentro del seno mismo de la sociedad, cuyas consecuencias son padecidas por la ella.

Al Estado, en su calidad de unidad política esencial, le corresponde el *jus belli*; es decir: la posibilidad real, de determinar, y dado el caso de combatir, a un enemigo en virtud de una decisión autónoma. Los medios técnicos con los cuales se libra el combate, la organización vigente de las fuerzas armadas, la magnitud de las chances de ganar la guerra, todo ello es irrelevante aquí siempre y cuando el pueblo políticamente unido esté dispuesto a combatir por su existencia y por su independencia, siendo que por decisión autónoma ha determinado en qué consiste esa independencia y esa libertad (Schmitt, 22).

Bajo esta consideración, Schmitt manifiesta que la población de un Estado debe estar unida con su órgano de gobierno para enfrentar al enemigo político que violenta el derecho de la sociedad, sobre todo cuando dicho enfrentamiento conlleva la atención del conflicto con los medios armados de que el Estado dispone. En tal caso, la población, al igual que en un conflicto de orden externo (la guerra), como en uno de orden interno (guerrilla, subversión, o acciones de la delincuencia organizada como en el presente), debe estar consciente de los efectos colaterales que dicho combate representa, y asumir las consecuencias que pudiera provocarle, como parte de los esfuerzos para alcanzar, la tan anhelada paz y seguridad social.

Por lo tanto, es de tomar en cuenta que la población juega un papel muy importante en el grado de seguridad y paz social que exista; de manera que, en el caso de los esfuerzos por acabar con la inseguridad pública, la sociedad aprecie las acciones de las fuerzas militares y policíacas empeñadas en su combate, y acoja socialmente los efectos secundarios que se generan por este choque de fuerzas (acciones violentas) entre los órganos del Estado y las organizaciones

criminales. Esto sin dejar de soslayo que el Estado debe actuar también conforme al marco legal vigente, y que las acciones de sus efectivos que se realicen al margen del mismo deben ser debidamente identificadas y castigadas, a fin de que exista un verdadero estado de derecho<sup>19</sup>. Así mismo, se deben implementar las políticas adecuadas para la atención de la problemática que se presente, y no políticas contraproducentes, o empleo indebido de los recursos estatales. Esta última aseveración es la que motiva la elaboración del presente trabajo, el cual pretende ofrecer una propuesta que permita la implementación de una política más eficiente en el empleo de las Fuerzas Armadas empeñadas en operaciones de seguridad interior.

## 5.2 Factor de prevención en la Política de Seguridad Pública.

Inicialmente, es necesario abordar la forma en la que el gobierno hace valer el estado de derecho entre la población, para que, a partir de ello, se proyecten las propuestas que den solución a las problemáticas que se presenten. En este sentido, las políticas de seguridad pública que se han implementado en México proporcionan un marco de referencia para definir las acciones conducentes al logro de la tan anhelada paz social.

Héctor Chincoya Teutli manifiesta que durante los últimos años en nuestro país se ha producido un aumento espectacular del total de los delitos denunciados, apreciándose la permanencia de esta tendencia debido a la incapacidad que ha tenido el gobierno para diseñar una política pública que pueda frenar el incremento del índice delictivo. Al respecto, el autor indica que el Estado mexicano ha apostado a un modelo basado preponderantemente en el uso de la fuerza, es decir, en el aparato policial y en la amenaza del castigo a través del derecho penal, antes que a un modelo que, además de los instrumentos coercitivos del Estado<sup>20</sup>, contemple la prevención de las causas que generan el delito (“De la seguridad pública a la política criminológica en México: 2000-2012 [los gobiernos del Partido Acción Nacional] 63).

---

<sup>19</sup> En este sentido es conveniente tomar en cuenta el concepto de “Estado de excepción” que los autores citados consideran, y que implícitamente se encuentra contenido en el Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para en caso necesario, por razón de la situación que se viva, ser decretado por el Presidente de la República con el objeto de proteger a la población; sin embargo, al no ser parte del presente trabajo, se prescindirá de abordar su implementación. Sobre el abordaje del estado de excepción en autores contemporáneos, puede considerarse *Estado de excepción* de Giorgio Agamben.

<sup>20</sup> El modelo coercitivo pareciera funcionar según el discurso político, pero en la práctica, la realidad es que los índices delictivos y la percepción de la seguridad en la población es muy diferente. Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019 efectuada por el INEGI, el porcentaje de percepción de inseguridad entre marzo y abril de ese año en la población de 18 años y más en los Estados Unidos Mexicanos fue de 78.9 (<https://www.inegi.org.mx/temas/percepcion/>). No es objeto del presente estudio, sin embargo, esta falta de congruencia ha afectado la acción militar que se lleva a cabo, toda vez que queda en entredicho la efectividad de las Fuerzas Armadas.

Puede observarse que el factor de prevención juega un papel por demás importante en la política de seguridad pública, sobreponiéndose a la acción punitiva como estrategia principal de dicha política.

Dentro del campo del derecho penal, como parte de las políticas para garantizar la seguridad y paz públicas, la acción preventiva de la policía toma relevante importancia, ya que no únicamente se trata de reprimir la actividad delictiva, sino que consiste en tener una presencia policial de influencia en la comunidad, que garantice el estado de derecho por medio del conocimiento anticipado de los factores que indiquen la posibilidad de comisión del delito, a fin de adelantarse al mismo, tomando las medidas pertinentes que inhiban su acaecimiento. Esperanza Sandoval Pérez indica que:

Como actividad policial la prevención consiste en una serie de actividades situacionales que reflejan el lugar y forma de vida del sujeto que se enlazan con actividades sociales que sustentan las medidas prácticas para respetar y hacer respetar las normas para vivir en sociedad. Entre ellas se encuentran acciones de inspección, vigilancia y vialidad que lleva a cabo el policía municipal quien debe estar alerta para prestar el auxilio a quienes se encuentren amenazados por algún peligro o sean víctima de algún delito; su actuación debe ser congruente oportuna y proporcional al hecho.” (“El Ciclo Básico de Inteligencia en la Investigación Policial” 9)

Entonces, en la política de seguridad pública que se implemente, la acción preventiva se sobrepone a toda actuación que tienda a combatir el delito cuando éste ya se ha cometido, por lo tanto, es la herramienta preponderante que debe ser empleada por los órganos del Estado encargados de hacer cumplir la ley, a fin de que, por medio del respeto al orden jurídico, se mantenga un estado de seguridad y paz social.

#### 5.2.1 Concepto de policía preventiva (policía comunitaria o de barrio).

Por lo general se conceptúa al policía como aquel empleado de gobierno, encargado de hacer cumplir la ley, uniformado de color azul, que se encuentra en un área urbana ya sea a pie o a bordo de un vehículo oficial denominado “patrulla”, quien vela por que la actividad social se desarrolle sin contratiempos, y que, en su caso, se enfrentará a cualquier violentador de la paz social. Sin embargo, existen otro tipo de corporaciones policíacas destinadas a funciones específicas dentro del campo de la seguridad pública. Así, existe la policía investigadora, la cual no se encuentra patrullando en las calles, sino que se integra con un cuerpo de detectives que



buscan las evidencias que comprueben la culpabilidad o inocencia de alguien implicado en la comisión de un delito. Así mismo, hay otras especialidades policiacas como la policía fiscal, la policía industrial, e incluso cuerpos de fuerzas especiales que por su adiestramiento solo son empleados en eventos específicos de alta peligrosidad<sup>21</sup>.

No obstante que una política de seguridad pública comprende además de la acción policiaca, toda aquella gama de acciones sociales y comunitarias, incluso económicas, como de educación, adecuación de espacios para la cultura y el deporte, creación de empleos, entre otras, así como políticas de desarrollo social que tiendan al progreso de las entidades donde se presente alto índice de delincuencia; el presente apartado de este trabajo está orientado a proponer acciones para hacer más eficiente el aspecto de la seguridad pública referente a la aplicación de la fuerza del Estado para su atención.

Por lo tanto, la actividad policiaca a la cual nos referiremos es precisamente a la del policía que se encuentra en las calles procurando que no se susciten eventos que perturben la paz pública. Este policía es el denominado “preventivo, comunitario o de barrio”, el cual es la figura más significativa en cuanto a la aplicación de la fuerza que el Estado pueda implementar para garantizar la paz pública.

Francesco Guillen Lasierra, hablando de que uno de los objetivos centrales del modelo policial es hacer uso mínimo de la fuerza, manifiesta que el último de los principios de la Policía Metropolitana rezaba:

... el test de la eficiencia policial es la ausencia de crimen y desorden, y no la visible evidencia de acción policial en la lucha contra ellos... En este contexto, el servicio de seguridad que la policía proporciona está más relacionado con la idea de calidad de vida que con la lucha contra la delincuencia... La policía intenta estar en contacto permanente con el tejido social, para detectar los focos de conflicto que son susceptibles de afectar el orden público, e interviene de manera activa, estableciendo líneas de comunicación con los interlocutores correspondientes, poniéndolos en contacto con otros servicios públicos (o actores privados dependiendo del caso) que pueden llevar a cabo actuaciones que palien el

---

<sup>21</sup> El 24 de agosto del 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Manual de Organización General de la extinta Policía Federal, el cual contemplaba que su estructura orgánica estaría compuesta por las divisiones de Inteligencia, Investigación, Seguridad Regional, Científica, Antidrogas, Fuerzas Federales, Gendarmería, Unidad de Asuntos Internos y Secretaría General.

conflicto de fondo o con interlocutores de los que pudieran ser agentes causantes del malestar de los grupos o personas (*Modelos de policía y seguridad* 300, 3002 y 304).

De esta forma, el policía preventivo es aquel elemento capaz de aplicar la fuerza del Estado, que se encuentra patrullando en áreas urbanas, que con el objeto de hacer el menor uso de esa fuerza de que está dotado (por su adiestramiento, armamento, etc.), ejerce un efecto disuasivo sobre quienes pretendan llevar a cabo acciones violentas o ilegales, bajo el concepto que de presentarse algún evento antisocial, establecerá las comunicaciones pertinentes a efecto de atender dicho evento con una fuerza proporcional al grado de afectación que exista, ya sea que lo atienda él mismo, o que arriben mayor cantidad de efectivos en su refuerzo. Sin embargo, la aplicación de este procedimiento debe limitarse a eventos esporádicos que se susciten, toda vez que el efecto disuasivo de la policía debe ser el suficiente para que la sociedad se desarrolle en un ambiente de paz.

Para dicho efecto, el policía preventivo tiene una interacción social diaria con la población del sector urbano al que es asignado, de tal forma que pueda apereibir anomalías que se presenten, mismas que alteren el desarrollo normal de las actividades sociales, y que permitan presumir la posible comisión de delitos; todo ello con el propósito de adelantarse (prever) al delito, y tomar las acciones necesarias para evitar que éste se produzca.

En las últimas décadas, el gobierno federal ha implementado medidas tendientes a desarrollar el concepto de policía preventivo entre sus corporaciones de seguridad pública. Con la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP) al final de la administración de Ernesto Zedillo (1999) se buscó aplicar un modelo donde los efectivos policiales operaran a través de núcleos orgánicos para la inhibir la comisión de delitos de las áreas de mayor interacción social. Esta corporación se transformó en la “Policía Federal” durante la presidencia de Felipe Calderón, cuándo se modificó su estructura administrativa y se le dotó de mayores capacidades operativas tanto en la prevención como en la investigación y el combate de delitos. En el período de Enrique Peña Nieto se implementó, dentro de la estructura de esta última policía, la división de la Gendarmería Nacional, con el propósito de atender específicamente al crimen organizado y problemática conexas, “A través de la División de Gendarmería, la Policía Federal implementa un modelo de operación y gestión policial cercano a la sociedad, que fortalece la seguridad pública a través de la identificación de la debilidad institucional y amenaza a los ciclos productivos por el crimen organizado.” (Gobierno de México; en línea).

Sin embargo, ante los índices de violencia en el país, todos estos instrumentos implementados por las políticas de seguridad pública han requerido del apoyo de las Fuerzas Armadas para el combate a la criminalidad, lo que ha dado lugar, durante la presente administración federal, a la fusión de todos ellos en la recientemente creada “Guardia Nacional” que, como ya se ha mencionado, es una corporación de índole policiaca con esencia militar tanto administrativa como operativa.

Finalmente, para describir la razón por la que el intento de aplicar el modelo policial preventivo en México ha ofrecido resultados medianamente satisfactorios, Luisa Tarrés indica: “A lo anterior se suma que las propias instituciones policiales en México suelen promover formalmente un modelo de ‘buen policía’ orientado al combate a la delincuencia por sobre modelos donde la prevención, el análisis creativo de los problemas y la relación con la comunidad sean las características centrales.” (“Función, organización y cultura policial” 68). Es decir, que aun con la orientación que se ha dado a las corporaciones policiacas; éstas, lejos de privilegiar la acción preventiva, han priorizado una actuación reactiva que se manifiesta de manera represiva.

#### 5.2.2 Prevención del delito mediante el control centralizado de las acciones de seguridad pública.

Luisa Tarrés manifiesta que uno de los conceptos claves para entender y para abordar el trabajo policial, es la discrecionalidad, la cual es una capacidad positiva, propia de un “buen policía” cuando ésta implica un juicio desarrollado y atinado, y una selectividad sensata en los cursos de acción ante la imprevisibilidad de las situaciones a las que debe enfrentarse; sin embargo, esta característica se convierte en un grave problema de control que abre la puerta a que los policías, en lugar de realizar las acciones que se espera de ellos, cometan importantes omisiones, sesgos indeseados en su actuación, o toda una serie de comportamientos abusivos o ilegales que quedan fuera de toda supervisión (“Función, organización y cultura policial” 46).

Se considera que el problema de la corrupción policial es producto de la característica de discrecionalidad que, en efecto debe poseer la policía preventiva, el cual puede ser subsanado precisamente como lo menciona Tarrés, por medio de una adecuada supervisión. Al parecer, el policía en México, al efectuar sus operaciones en forma individual o por parejas, dispone de altos márgenes de discrecionalidad, lo que dificulta la supervisión de sus acciones, y propicia que su comportamiento quede al arbitrio de su propio criterio, por lo que en algunas ocasiones se cometen abusos de autoridad y acciones indeseables por los mismos guardianes del orden.

Por otra parte, las Fuerzas Armadas llevan a cabo sus operaciones en forma distinta, toda vez que se opera por medio de *unidades* y no de individuos. “Las UNIDADES son los organismos constituidos a base de tropas, estructurados internamente en varios escalones, equipados y adiestrados para cumplir misiones operativas en el combate y que funcionan esencialmente bajo normas tácticas en el cumplimiento de sus misiones” (Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de Operaciones en Campaña* 44). Entonces, el individualismo no es una característica del trabajo castrense, sino que el término “unidad” se refiere precisamente al conjunto de varios individuos (tropas) que funcionan como uno solo en el cumplimiento de sus labores. Al trabajar por unidades se restringe la discrecionalidad y se enfatiza la supervisión, ya que sobre el comandante (individuo que ejerce el mando) de la unidad recae la responsabilidad del comportamiento del personal puesto a su disposición, así como del cumplimiento de la misión que tenga asignada; a su vez, cada unidad pertenece a una unidad superior, existiendo una efectiva estratificación. En este sentido, “el pelotón de fusileros es la unidad de instrucción y mínima de combate” (Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de instrucción de orden cerrado de infantería* 137), es decir, la mínima unidad con que el ejército llevará a cabo sus operaciones será con un pelotón, el cual se compone de nueve individuos incluyendo a su comandante (Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de instrucción de orden cerrado de infantería* 137). La unidad inmediata superior a un pelotón de fusileros es *la sección*, que se compone de tres pelotones, posteriormente *la compañía* compuesta por tres secciones, luego *el batallón* integrado por tres compañías; y así sucesivamente existen otras grandes unidades (Brigadas y divisiones) que se siguen estratificando hasta llegar a unidades superiores consolidadas como *un ejército, una fuerza aérea o una fuerza naval*.

Así mismo, “además de las pequeñas y grandes unidades, la orgánica militar considera varias clases de organismos circunstanciales, de constitución variable acorde con las circunstancias y se crean y funcionan en cada caso para una finalidad determinada, dejando de existir en cuanto dicha finalidad ha sido lograda” (Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de Operaciones en Campaña*, Tomo I 50-51). Uno de estos organismos circunstanciales es el “Agrupamiento. Organización creada con varias unidades disponibles, bajo un mando común, para cumplir una misión específica; pueden ser de tamaño y potencialidad variables, pudiendo en ocasiones revestir carácter de gran unidad elemental por la cantidad y calidad de las fuerzas que lo integran” (Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de Operaciones en Campaña* Tomo I 50).

De conformidad con su forma habitual de operar durante actividades de seguridad interior, la Secretaría de la Defensa Nacional despliega agrupamientos durante un período determinado, para la atención de la problemática que se presenta en cierta porción del territorio nacional<sup>22</sup>. De esta manera, por ejemplo, se puede desplegar por tres o seis meses (el período puede variar dependiendo de la problemática a atender) un agrupamiento para llevar a cabo operaciones en el Estado de Chihuahua o en otra entidad. Dicha porción territorial es dividida entre las unidades que componen el agrupamiento, recibiendo cada unidad una porción como asignación para sus propias operaciones; así mismo, cada porción es a su vez dividida sucesivamente entre las unidades inferiores hasta llegar al nivel pelotón, de tal manera, que cada una de las fracciones operativas que componen el agrupamiento, cuenta con un área de responsabilidad donde desarrollar sus actividades.

Una vez que la situación de inseguridad es controlada en el área específica en que se opera (una entidad federativa, conforme al ejemplo señalado, la cual puede ser una porción mayor o una menor dependiendo de la problemática que se presente), el agrupamiento que se había constituido cesa de sus funciones y devuelve el control de la seguridad pública a las autoridades locales, por lo que se desintegra, y las unidades que lo componían regresan a sus respectivas matrices para continuar el desarrollo de las demás funciones del gremio castrense. Esto permite conservar una cantidad apropiada del total de la fuerza militar, disponible para llevar a cabo diversas actividades (adiestramiento, aplicación del plan DN-III E, actos cívicos, etc.), y evitar mantener un despliegue permanente en todo el territorio nacional, de la totalidad de las Fuerzas Armadas.

---

<sup>22</sup> En el año 2000, el promedio de militares desplegados llegó a una variación que osciló entre 6.200 y 12.057 que desarrollaron la Operación de erradicación Ballesta, Operación Intensiva de Erradicación 2001, Operaciones de Alto Impacto en coordinación con la PGR: Montaña, Montaña II (Guerrero), Llano Largo (Sinaloa). Operaciones en coordinación con la PGR (Intercepción terrestre): Sellamiento, Transístmica y Candado. Operaciones Independientes: Azteca XXI (frontera norte) Mexicali, Reforzamiento y Búho (frontera sureste) Reforzamiento Sureste, Ballesta (Nacional). En 2002 el promedio de despliegue fue de 6.216 militares en 226 Bases de Operaciones. A partir del 18 de marzo de 2002 se implementaron Operaciones de Alto Impacto y Rendimiento, se emplearon Unidades de Fuerzas Especiales en tareas de erradicación e intercepción en áreas críticas y decisivas del territorio nacional y 36 Grupos Anfibios de Fuerzas Especiales (1.620 militares y 252 embarcaciones) para aplicar el Plan de Intercepción Anfibia. Operaciones de Erradicación con 18 mil efectivos militares en 370 bases de operaciones. Operaciones de Intercepción: 12 mil militares, 271 binomios canófilos, 88 aeronaves, 251 embarcaciones, 852 vehículos. Intercepción Anfibia: 9 Grupos Anfibios de Fuerzas Especiales en 251 embarcaciones (en coordinación con la SEMAR) e Intercepción Aérea. Fuente: Secretaría de la Defensa Nacional. Informes de Labores (2001-2006). México, Taller Autográfico, SEDENA. (Mendoza, P. "Operaciones del Ejército Mexicano contra el tráfico de drogas: Revisión y actualidad" 27)

Dicha estratificación funcional en unidades que mantiene el gremio militar a diferencia de las corporaciones policiacas, permite tener un control centralizado por los mandos de cada unidad sobre las acciones que se realicen, pero al mismo tiempo, desarrollar una ejecución descentralizada por parte del personal que esté en el área de operaciones.

Se considera que por medio de un control centralizado en la forma en que las Fuerzas Armadas desarrollan sus operaciones, es posible ejercer una adecuada prevención del delito en las acciones de seguridad pública, ya que mediante el despliegue de distintas unidades (no de individuos o parejas, sino de unidades), que abarque dicha extensión territorial en ciudades y poblados, donde cada elemento actúe de acuerdo con los principios de la policía preventiva, el ejecutante podrá informar de inmediato a su comandante sobre cualquier irregularidad, y el conjunto de la unidad atender la problemática, o en su caso, por la gravedad o tamaño de la amenaza, solicitar el refuerzo de la unidad superior que se encontrará desplegada en áreas adyacentes, pudiendo acudir en el mínimo de tiempo.

Esta consideración no deja de soslayo que, no obstante el alto índice de confianza de la población en el instituto armado<sup>23</sup>, se han cometido actos de corrupción dentro de las filas castrenses<sup>24</sup>; sin embargo, la problemática que generó el presente estudio consiste en las faltas realizadas por el soldado hacia las garantías de la sociedad civil, y no el problema de la corrupción policial o militar, ya que lo que dio origen las operaciones militares de seguridad interior, no ha sido la corrupción, sino que las corporaciones policiacas fueron rebasadas en sus capacidades por la delincuencia. Por lo tanto, se hace referencia a la forma de evitar la corrupción durante las acciones de la seguridad pública, con el propósito de proponer, como se verá más adelante, que el esquema policial sea adoptado por el personal militar para favorecer la prevención, pero que las

---

<sup>23</sup> El diario *El Financiero* publicó el 20 de noviembre del 2020 la nota "La confianza en el Ejército", donde manifiesta que de conformidad con diversos estudios y encuestas internacionales como la Encuesta Mundial de Valores realizada en México en 2018, las Fuerzas Armadas en México han gozado de altos niveles de confianza ciudadana durante varios años, con índices hasta del 70% de aprobación.

<sup>24</sup> Inclusive el 15 de octubre del 2020 fue detenido en Estados Unidos el General Salvador Cienfuegos Cepeda, Secretario de la Defensa Nacional durante el sexenio de Enrique Peña Nieto acusado de actos de corrupción. Aún cuando el 17 de noviembre del 2020, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos retiró los cargos en contra de Cienfuegos señalando que la Fiscalía General de la República en México continuaría con la investigación, y esta última lo exoneró porque no encontró elementos que probaran que tuvo encuentros o comunicación con organizaciones delictivas, no se obvia que realmente se han presentado casos de corrupción entre las filas castrenses ya condenados por la ley; sin embargo, esta problemática, aun cuando se presenta en mucho menor porcentaje que en otras instituciones públicas, no es materia del presente estudio.

debilidades de dicho esquema sean subsanadas por la forma propia de operar de los organismos militares.

### 5.3 ¿Fuerzas de pacificación o fuerzas garantes de paz?

#### 5.3.1 Concepto de las operaciones de pacificación en los conflictos armados.

El concepto de operaciones de pacificación nace en mayo de 1948 con la creación del Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT), que fue la acción que tomó el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para supervisar el cese al fuego tras la guerra de independencia que sostuvo la recién fundada nación israelí contra los países árabes circundantes. Desde entonces, las Naciones Unidas han desplegado en distintas partes del mundo 57 de ellas desde 1988. A lo largo de los años, han participado en estas operaciones de mantenimiento de la paz cientos de miles de efectivos militares, así como decenas de miles de policías de la ONU y civiles de más de 120 países (Organización de las Naciones Unidas; en línea).

Rafael Calduch Cervera define las operaciones de pacificación de la siguiente forma:

En términos generales, podemos definir las operaciones de pacificación como aquellas medidas internacionales de seguridad colectiva, destinadas a impedir que las crisis o los conflictos existentes constituyan una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, ya sea por su transformación en conflictos armados y/o su extensión a otros países, permitiendo la suspensión de las hostilidades con vistas a negociar la resolución del conflicto o garantizando las condiciones que impidan la reanudación del conflicto armado. Tales medidas se inscriben en el marco jurídico establecido por la Carta de las Naciones Unidas, especialmente en sus capítulos VI; VII y VIII (*Operaciones de Pacificación 2*).

De esta manera, el concepto de “operaciones de pacificación” se aplica principalmente a las actividades que llevan a cabo las fuerzas militares y organismos con que cuentan las Naciones Unidas para restaurar el estado de paz donde ha sido alterado por la ocurrencia de conflictos armados, o bien, para asegurar el cese al fuego, o que los acuerdos para no continuar con las hostilidades sean respetados.

Se observa entonces, que dicho concepto se aplica a eventos de carácter internacional donde ya existe un conflicto que requiere ser solucionado. Sin embargo, se considera que, precisamente, bajo la esencia de las operaciones de pacificación es que se atienden los conflictos de seguridad pública en México. Cuando Héctor Chincoya manifiesta que México le ha apostado a un modelo coercitivo de seguridad pública, más que a uno preventivo, se refiere a que las fuerzas policiales y militares del Estado se han empleado en forma análoga a las operaciones de

pacificación, es decir, actúan en respuesta a la generación de delitos ya cometidos, en un intento por solucionar los conflictos sociales producidos principalmente por actos de violencia. Así, los organismos gubernamentales disponibles para procurar la seguridad pública mediante la aplicación de la fuerza del Estado, se consolidan en lo que podrían llamarse *fuerzas de pacificación* para las necesidades de orden interno del país.

La sociedad mexicana, más que fuerzas de pacificación, requiere fuerzas garantes de la paz interior de la nación, con capacidad para atender la situación de inseguridad que se vive; no reactivas ante los actos de violencia suscitados que buscan encontrar a los culpables para ejercer una acción represora contra ellos; se requiere un organismo capaz de garantizar de una manera sustancial (en un porcentaje aceptable) que la paz social no se altere, es decir, que el delito no llegue a cometerse, resultado de la acción de las fuerzas que velan por la seguridad pública, permitiendo así un estado continuo de paz social.

### 5.3.2 Necesidad de un estado pacífico, y no de reiterativas operaciones de pacificación.

El modelo basado en acciones de represión no permite que el problema de seguridad sea eficazmente solucionado, ya que se dedica a atender en forma aislada los eventos que se suscitan, sin atacar la raíz generadora de dichos eventos.

Así mismo, el que las fuerzas del orden lleven a cabo sus acciones en forma reactiva, da pie a la innumerable cantidad de operaciones requeridas para atender cada uno de los eventos que se presentan, lo cual se proyecta indefinidamente, ya que los entes generadores de la violencia en la sociedad permanecen prácticamente en capacidad de seguir realizando sus propias actividades, con los consecuentes índices de violencia e inseguridad que ello conlleva. Por lo tanto, la implementación de una política de carácter reactivo ante los actos de violencia propicia la implementación reiterativa de operaciones por parte de las fuerzas del Estado, en un círculo indeterminado de acciones que lejos de minimizar los índices de violencia en la sociedad, resultan en una continua serie de agresiones y enfrentamientos armados, con la consecuente inseguridad en la población, en un imparable juego gobierno/crimen, de al gato y al ratón.

En este sentido, la población mexicana reclama una situación social en que pueda desarrollar sus actividades en un ambiente seguro, no bajo el temor que invade a una persona ante la posibilidad de encontrarse inesperadamente en cualquier lugar envuelta en algún enfrentamiento, sobre todo armado, o ser víctima de asesinato o plagio en su persona o en sus seres



queridos, debido a la violencia producida por las actividades delictivas, en conjunto con esta política reactiva en su contra.

Sergio García Ramírez, en su comentario a Pedro Peñaloza nos dice: “A estas alturas sabemos bien que las autoridades, bien o mal informadas y preparadas, y la sociedad, desvalida y alarmada, suelen echar mano de medidas penales a las que se atribuyen virtudes casi milagrosas, más que desplegar precauciones sociales para combatir el delito en su fuente misma” (“La prevención del delito: una asignatura pendiente” 424). Es decir, tanto el gobierno como la población recurren a acciones reactivas que ataquen el delito ya cometido, imaginando que el escarmiento por parte de los delincuentes será la solución al problema de inseguridad. Sin embargo, estas medidas han demostrado su ineficacia.

Lo anterior, manifiesta la urgencia de la implementación de una política de seguridad pública que permita garantizar un ambiente aceptable de seguridad, donde el ciudadano pueda ejercer su actividad económica y social, libre de un temor permanente a ser violentado. Es decir, una política de acciones proactivas, que se anticipe a la ocurrencia del delito, de manera que éste, en un considerable porcentaje no llegue a cometerse, propiciando así un ambiente de seguridad y tranquilidad.

Se considera que el emplear las fuerzas del orden únicamente como fuerzas de pacificación puede ocasionar una situación adversa, en la que lejos de minimizar los índices de violencia en la sociedad, éstos se incrementen, avivados, en lugar de ser sofocados, por las mismas acciones que se realizan en su contra, por lo tanto, es necesario diseñar una estrategia mediante la cual la acción de estas fuerzas dé prioridad y garantice la permanencia de una situación sustancialmente pacífica entre la sociedad mexicana.

### 5.3.3 Necesidad de prevención en la seguridad interior de México.

Se mencionó en el capítulo anterior de este trabajo, que México mantiene una doctrina tradicionalista de Seguridad Nacional, cuya naturaleza dual está compuesta de los conceptos de Defensa Nacional (amenazas provenientes del exterior) y Seguridad Interior (amenazas generadas dentro del mismo Estado mexicano), sin descartar el enfoque ampliacionista bajo el concepto de riesgos a la seguridad nacional. El aspecto de la seguridad interior está integrado tradicionalmente por la protección contra las amenazas constituidas por conflictos armados interiores como movimientos guerrilleros, o acciones de franca rebelión armada; sin embargo, el devenir social contemporáneo ha dado pie a la aparición de una nueva amenaza interior que se presenta cuando

la problemática de seguridad pública se convierte en una amenaza a la seguridad nacional, como es el caso actual de las acciones del crimen organizado, las cuales, sin dejar de consistir en situaciones de índole policiaco, son atendidas con todos los medios disponibles, incluyendo el militar, debido a su eventual capacidad para desestabilizar las instituciones del Estado.

Así como la seguridad pública demanda ser atendida en forma proactiva y no reactiva, la seguridad interior debe priorizar la prevención, sobre las acciones coercitivas dirigidas hacia los culpables del delito.

Por lo tanto, se considera que una política proactiva de seguridad interior, por lo que a su aspecto de seguridad pública se refiere, solo es posible bajo la premisa de acciones preventivas en el combate al delito. Karlo Arciniega se refiere a la prevención del delito en los siguientes términos:

La prevención del delito, por definición, busca anticipar la comisión de delitos o de hechos que aumenten el riesgo de que éstos sucedan; se trata de fomentar intervenciones tempranas y surge en el contexto de la democratización y gobernanza de los estados así como de la politización y difusión de la seguridad entre los ciudadanos e incluso las amenazas modernas globales como el terrorismo (*La estrategia de prevención del delito en México: análisis del programa nacional de prevención social de la violencia y la delincuencia 2014-2018* 36).

Así, la amenaza a la seguridad nacional, en su vertiente de seguridad interior, materializada por la acción contra la inseguridad pública, requiere una atención preventiva que permita detectar con anticipación la posibilidad de ocurrencia del delito, en aras de llevar a cabo las acciones conducentes a que éste no se cometa, y propiciar de esta forma la existencia de un estado de seguridad y tranquilidad (libre de violencia) entre la población del Estado.

#### 5.4 Preservar la Seguridad interior con Fuerzas Armadas garantes de la paz pública.

##### 5.4.1 Garantizar la seguridad interior mediante operaciones de acción preventiva.

Se ha mencionado que en la actualidad el gobierno federal, amparado en el contenido del artículo 89 constitucional y bajo la consideración que el crimen organizado representa una amenaza a la seguridad nacional, ha incorporado al gremio castrense en el combate a las acciones de las organizaciones delictivas, ya que las fuerzas de seguridad pública han sido rebasadas en sus capacidades. Sin embargo, las Fuerzas Armadas, debido a la doctrina militar actual, desarrollan sus operaciones de seguridad interior en la forma en que están habituadas a hacerlo. Esta forma doctrinaria de operar emplea al soldado para atender un evento ilícito que ya se ha presentado, por

lo que superpone un esquema reactivo para solucionar los problemas que se susciten en su área de operaciones.

La Secretaría de la Defensa Nacional, en su tarea de salvaguardar la seguridad interior del país, y de conformidad con las instrucciones recibidas del Presidente de la República, despliega unidades a lo largo del territorio nacional, integradas en agrupamientos bajo el mando de un comandante superior, que a lo largo de las últimas administraciones han recibido diferentes denominaciones como “Fuerzas de Tarea”, “Operaciones de alto impacto”, “Operaciones para garantizar la seguridad interior”, entre otras. Sin embargo, la manera en que estos agrupamientos realizan sus actividades, durante el tiempo que dura su período de despliegue, se basa en el modelo reactivo ya expuesto.

Por lo tanto, ante la necesidad de un modelo de prevención que propicie un estado de tranquilidad en cuanto a la seguridad pública, se considera necesaria la adecuación del comportamiento del soldado a la figura del policía preventivo, de tal forma que durante la aplicación de los operativos de la Secretaría de la Defensa Nacional, se desplieguen agrupamientos cuyas pequeñas unidades sean responsables de cierto sector de un área de operaciones, donde los efectivos militares se comporten como policías de barrio interactuando con la población, y previendo cualquier indicio de violencia, a fin de neutralizarlo antes de que el delito se cometa.

De esta manera, la acción militar quedará circunscrita dentro de un marco de operaciones que realmente privilegie la prevención como método prioritario de combate a la violencia generada por el crimen organizado.

Ciertamente, el soldado representa una entidad diferente a la del policía, por lo que su comportamiento en el desempeño de sus funciones, derivado de la educación y adiestramiento con que cuenta es diferente a la de este último, como diferente es la necesidad que da origen a la creación de ambas instituciones y, por consiguiente, las misiones y objetivos que tienen asignados. Sin embargo, los requerimientos de seguridad nacional que la actualidad social presenta, así como la carencia de corporaciones policiacas eficientes (por lo menos en el momento inmediato), esgrime que la doctrina operacional de las Fuerzas Armadas se adecúe a esta nueva realidad social; y que el cumplimiento de las misiones que tienen asignadas, entre ellas la de velar por la seguridad interior del país, estén libres de prejuicios en cuanto a las peculiaridades que conforman el carácter militar, para dar lugar a que las labores castrenses, redunden en resultados realmente satisfactorios en beneficio de la población mexicana de nuestros días.

Así, las operaciones de orden interno que desarrolla la Secretaría de la Defensa Nacional, pueden quedar enmarcadas bajo el concepto de acciones de seguridad pública, donde el soldado que se destine para llevarlas a cabo, durante el período que dure su despliegue, se comporte individualmente como policía preventivo, con la salvedad que dicho soldado estará circunscrito al operativo que la unidad a la que pertenece sea asignada, por lo que no actuará aisladamente, sino dentro de un concepto general de la operación que durante el período de despliegue se esté materializando, por lo que estará sujeto a la supervisión y mando del comandante de quien dependa, y éste del que a su vez dependa también, de conformidad al nivel de cada tipo de unidad que en orden ascendente tenga asignado cierta porción de territorio para desarrollar sus operaciones.

Una vez finalizado su período de despliegue, y al regreso de cada unidad a su matriz, continuarán desarrollando las actividades de índole puramente castrenses, propias de los organismos militares.

De esta forma, las Fuerzas Armadas pueden seguir preparándose para el cumplimiento de las cinco misiones que tienen asignadas, destinando el tiempo debido en adiestramiento tanto para la defensa nacional, como para las labores sociales y cívicas que les competen, y también para garantizar la seguridad interior, de tal manera que al desplegarse cierto número de unidades, por un tiempo determinado, para operaciones de acción preventiva, sus efectivos y organismos las desempeñen conforme al modelo antes expuesto (policía preventiva), y al término de las mismas, continúen efectuando actividades propias de entidades castrenses.

#### 5.4.2 Operaciones militares de acción preventiva, consolidación de la cultura de la paz en las Fuerzas Armadas.

Como se mencionó al inicio del presente capítulo, una cultura de paz, sobre todo en los órganos encargados de ejercer la fuerza del Estado, se materializa primordialmente mediante la observancia de los Derechos Humanos por parte del personal empeñado en la aplicación de dicha fuerza.

En el caso de las Fuerzas Armadas, el Derecho Internacional Humanitario (derecho de la guerra) constituye el marco al que se ajusta la cultura de la paz durante los conflictos armados, y que las Fuerzas Armadas mexicanas ejercerán en caso de llevar a cabo operaciones de defensa nacional en contra de un agresor extranjero, para salvaguardar la independencia, soberanía e integridad de la nación. En la actualidad, la política del país tiende a evitar la posibilidad de que surja un agresor de esta naturaleza, por lo que la posibilidad de que se presente una amenaza de

este tipo se considera remota. Sin embargo, ya en el pasado, aun cuando el concepto de este derecho se encontraba muy incipiente, el personal militar ha hecho gala de un comportamiento ajustado a los principios humanitarios; sobre todo, durante la pequeña participación de la Fuerza Aérea Mexicana en el Teatro de Operaciones del Pacífico en 1945.

Respecto a las operaciones militares para garantizar la seguridad interior, la cultura de la paz en los efectivos castrenses, traducida en la observancia de los derechos humanos de la población durante su actuar, ha encontrado múltiples incongruencias y violaciones, denotando en este ámbito, una carencia cultural en lo que a la paz se refiere, no obstante que los esfuerzos de la Secretaría de la Defensa Nacional por inculcar una cultura de derechos humanos entre sus efectivos han sido sustanciales<sup>25</sup>.

Se estima que, siendo esta problemática de seguridad interior una situación inédita, dicha carencia cultural se debe a la falta de una orientación doctrinal que contemple el empleo adecuado del personal militar en atención específica de este escenario nacional.

El que las Fuerzas Armadas lleven a cabo operaciones de seguridad interior en la forma de operaciones de acción preventiva ya expuesta, propiciará en las mismas la observancia de los derechos humanos que ya se les ha inculcado, toda vez que el actuar en forma preventiva (como policía de barrio) ofrece la plataforma adecuada para un comportamiento que privilegie la condición pacífica, en forma antagónica al actuar como fuerzas de pacificación, en donde bajo el concepto de acción ofensiva se reprimen los actos de violencia ya generados, con las consecuentes violaciones a las garantías de los ciudadanos.

Estas “operaciones militares de acción preventiva” se consolidan entonces como el eslabón que unirá al personal militar con la población civil, cuando actúa en interacción directa con la misma, mediante la realización de operaciones de seguridad interior dentro de un marco que permita o favorezca la realización de sus actividades con el debido respeto a los derechos humanos de la población.

---

<sup>25</sup> Entre las acciones llevadas a cabo, como ya se mencionó, se encuentran las siguientes: la creación de la Subdirección de Derechos Humanos dentro del Estado Mayor de la Defensa Nacional en el año 2000, de la Subdirección de Derechos Humanos como parte de la planilla orgánica de la Dirección de Justicia Militar en el 2007, de la Dirección General de Derechos Humanos en el 2008 dentro de la estructura de la Secretaría de la Defensa Nacional, y el 22 de junio del 2010, se creó al interior de esta Dependencia, la Unidad de Vinculación Ciudadana. Así mismo, se incluyeron las asignaturas de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario tanto en los planteles de educación militar, como en diversos cursos y adiestramientos, así como materias del examen cultural en los diversos concursos de promoción.

Al desechar una actitud ofensivo/represora del delito, se reducen considerablemente las condiciones que producen fricciones, desacuerdos, malentendidos y presunciones que favorecen la generación de violaciones a los derechos humanos. De esta forma se podrá fortalecer en el ciudadano la consideración de que el soldado es realmente guarda de sus garantías individuales, y desarrollar los vínculos de cooperación recíproca en beneficio de la seguridad pública.

Así, las operaciones militares de acción preventiva vienen a consolidarse como el área de intersección entre la cultura del personal militar y el discurso de la población civil durante los eventos en que confluya la acción de ambos en favor de la paz social. Estos eventos se presentan primordialmente dentro de las operaciones de seguridad interior, por lo que, al llevarse a cabo por los organismos castrenses en forma de policía preventiva debidamente supervisada, la interacción civil/militar dispondrá de un espectro de comunicación/colaboración mucho más efectivo.

De forma contraria, el que los efectivos militares continúen desarrollando las labores de orden interno referentes a la seguridad pública de la manera como lo establece la doctrina actual, propiciará que se continúen presentando una cantidad sustancial de violaciones a los derechos humanos, ya que dicha doctrina se encuentra orientada únicamente hacia la actuación en un escenario bélico (conforme a la razón de ser del gremio militar) aún para la atención de la problemática interna de la nación, con un enfoque reactivo y opresivo para la solución de la situación que se presente, en la misma manera que se llevan a cabo las operaciones de pacificación, soslayando el concepto de fuerzas garantes de la paz.

## 6 Propuesta

Hasta este momento se ha observado que la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, le asigna a las Fuerzas Armadas cinco misiones generales, de las cuales, la segunda concierne a “salvaguardar la seguridad interior”. Dichas misiones generales se derivan del mandato contenido en el artículo 89, fracción sexta de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece como una de las facultades y obligaciones del Presidente de la República, preservar la seguridad nacional, disponiendo para tal efecto de la totalidad del instituto armado para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

El concepto de “seguridad nacional” se refiere a la condición que asegure la permanencia y estabilidad de la organización estatal que los mexicanos hemos adoptado como forma de coordinación de la vida pública en nuestro país. Esta organización estatal se manifiesta a través de los organismos establecidos para llevar a cabo las funciones de administración, legislación e impartición de justicia, las cuales se materializan por medio de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial respectivamente. Cada uno de ellos cuenta con las instituciones propias que le permiten ejecutar las tareas que le conciernen; así, el poder Legislativo cuenta con las cámaras de Diputados y de Senadores, el Judicial con la Suprema Corte de Justicia de la Nación y demás tribunales y juzgados que lo componen; y el Ejecutivo, con las secretarías que conforman la “administración pública centralizada”, cada una de ellas con diversos institutos y organizaciones para el ejercicio de sus funciones; así como con las empresas e institutos de la “administración pública descentralizada”.

La estructura estatal antes mencionada, permite que la interacción social dentro del territorio nacional pueda efectuarse adecuadamente, propicia el desarrollo de la actividad económica, que conlleva a elevar el nivel de vida de los mexicanos, y proporciona la plataforma requerida para el desarrollo de otras funciones de la sociedad como la ciencia, la cultura y las artes, todo con el propósito de alcanzar los objetivos de bienestar, seguridad y prestigio nacional.

De tal manera que, la permanencia y estabilidad del aparato estatal representa la “seguridad nacional”, y todo peligro que atente contra su buen funcionamiento constituye una amenaza contra dicha seguridad, ya que incluso, la obstrucción de este funcionamiento puede ocasionar, en el peor de los casos, la desarticulación del Estado Mexicano y de su existencia en la comunidad internacional.

Las amenazas a la seguridad nacional pueden revestir dos formas, ya sea que provengan del exterior, o bien, que se generen de manera interna entre los componentes del mismo Estado (su territorio, su población o su gobierno). El estudio de este segundo tipo de amenazas y su repercusión en la sociedad es lo que la constitución llama “seguridad interior”; y el objeto de la presente investigación, se ha centrado en la problemática que actualmente se cierne dentro de ella, así como la política que el gobierno federal ha implementado para su solución, sobre todo por lo que respecta al empleo de las Fuerzas Armadas.

La bibliografía que contiene la doctrina militar en México para la atención de la seguridad interior, que en muchas ocasiones se refiere a este fenómeno con el término “orden interno”, establece que la segunda misión general del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, “busca el logro del orden interior por el mantenimiento del imperio de la constitución y demás leyes, en problemas que requieren ser solucionados por la fuerza y procedimientos militares, y no solamente por métodos policíacos” (Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de operaciones en campaña* 3). Sin embargo, considera que en ocasiones podrán crearse circunstancias en que la naturaleza y actividad de los transgresores de la ley revista forma de franca rebelión armada o de guerrillas, en las que, para restaurar el orden alterado, será necesario a las tropas actuar conforme a las normas doctrinarias de hacer la guerra (29).

Uno de los indicadores que mayormente evidencia la problemática actual de seguridad interior, es la tasa de incidencia delictiva en el país; en este sentido, tan solo el 26 de abril del 2021, el diario *La prensa* publicó la nota “México bárbaro: Crecen delitos de alto impacto; seguimos con una taza superior a la mundial: semáforo delictivo”; el diario *Ovaciones*, la misma fecha publicó las dos notas siguientes: “Marzo, el más letal para las mujeres: 362 asesinadas” y “El Aguaje, paraíso del narcotráfico”, en la que en esta última indica: “MORELIA. El pueblo El Aguaje, que el nuncio y representante del papa, Francisco Coppola, visitó por su violencia, era líder nacional de cultivo de marihuana y ahora afronta el éxodo masivo de familias que ganaban fortunas al traficarla a Estados Unidos”. Ese día, el diario *24 Horas* publica “Jalisco foco rojo en inseguridad” en donde explica que en dicha entidad “más allá de las 261 fosas clandestinas localizadas durante el actual gobierno estatal, en esa entidad se tienen registrados en promedio al mes, 159 asesinatos, cinco feminicidios, y 34 violaciones. Además, es el primer lugar nacional en personas desaparecidas, con tres mil 767 víctimas en lo que va del gobierno de Enrique Alfaro”.



Todas esas notas periodísticas, y muchas otras que prácticamente se publican a diario, confirman la información que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía presenta, en el sentido que 37,807 personas en promedio por cada 100,000 habitantes son víctimas de algún tipo de delito en el país; así mismo, entre marzo y abril del 2019 existió una percepción de inseguridad en la población de 18 años y más, según en su entidad federativa, de 78.9%. En su comunicado de prensa No. 27/21 del 26 de enero del 2021, este organismo indicó que “Las estadísticas revelan que en el primer semestre de 2020 se registraron 17,123 homicidios en México” (en línea).

Esta ola de violencia que afecta al país es producto principalmente de las acciones de las grandes organizaciones delictivas dedicadas al narcotráfico, las que al contar con armamento de alto poder de fuego, ejecutan acciones hostiles contra organizaciones rivales, contra las fuerzas del orden, así como contra la población civil; y a éstas debe sumarse la violencia producida por otros entes sociales. Jiménez Serrano expone respecto al crimen organizado:

La violencia puede ser usada dentro de la propia organización como forma de mantener el orden y la disciplina contra los miembros que vayan en contra de las normas internas. Pero generalmente la violencia se suele usar como herramienta de uso externo, fuera de la organización. Esta violencia se puede usar contra los usuarios/clientes de la organización (compradores que no pagan sus deudas o que denuncian a la policía...), contra otras organizaciones (para eliminar competencia, para expandirse en un territorio ocupado...) o contra las instituciones legales (policía, sistema judicial...). La violencia tiene un efecto defensivo u ofensivo directo, pero también efectos indirectos como generar miedo ante sus competidores o fuerzas policiales, respeto en el mercado criminal en el que se desarrolla y sentimiento de fortaleza y poder en toda la sociedad. En este caso, la violencia provoca el mismo efecto que el pretendido por las organizaciones terroristas, crear terror en la sociedad. (“Crimen Organizado: Una Aproximación al Fenómeno” 29).

Incluso Javier Dondé Matute, expone que, desde la sociología jurídica, los niveles de violencia en México podrían catalogarse como conductas de terrorismo (“Delincuencia organizada y terrorismo en México” 217). De esta forma, como se mencionó en el segundo capítulo del presente trabajo, el crimen organizado, en virtud del grado de violencia que ha generado, y de su capacidad para superponerse en ciertas áreas del país a las funciones de las instituciones legalmente establecidas, se ha convertido en una amenaza a la seguridad nacional generada al interior del Estado, es decir, en un problema de seguridad interior.

Lo anterior justifica la participación de las Fuerzas Armadas en atención a la problemática expuesta, toda vez que las corporaciones policiacas del país han sido rebasadas en sus capacidades para contenerla.

Sin embargo, el país se encuentra ante una situación de seguridad interior inédita, no contemplada en la doctrina política existente, ya que no se trata de simples actos vandálicos delincuenciales que puedan ser atendidos por las fuerzas de seguridad pública; ni tampoco de acciones que revistan forma de franca rebelión armada o de guerrilla, las cuales deban ser abordadas por las Fuerzas Armadas conforme a las normas doctrinarias de hacer la guerra. En este caso nos encontramos ante lo que Carl Schmitt denominó “enemigo político”, el cual no tiene porqué representarse como un elemento combatiente en sí (aunque para la problemática que nos atañe, puede causar daño al igual que cualquier elemento combatiente), sino que lo define en los siguientes términos:

... basta a su esencia el constituir algo distinto y diferente en un sentido existencial especialmente intenso de modo tal que, en un caso extremo, los conflictos con él se tornan posibles, siendo que estos conflictos no pueden ser resueltos por una normativa general establecida de antemano, ni por el arbitraje de un tercero “no involucrado” y por lo tanto “imparcial” (*El concepto de lo político* 13).

Se considera entonces, que la carencia de fundamento doctrinal para la aplicación de una política que emplee del poder militar en funciones de seguridad pública, adaptadas por la necesidad social a funciones de seguridad nacional, es lo que ha generado el alto índice de violaciones a los derechos humanos, que sustancialmente desde el año 2007 se han presentado en el país por personal castrense, ya que el soldado no cuenta con un sólido marco normativo para su actuación en este ámbito, sino que se comporta conforme a las normas doctrinarias de hacer la guerra.

Ante esta situación, se propone que la doctrina de actuación militar, respecto a las operaciones de orden interno, no únicamente contemple llevarlas a cabo conforme a los usos y costumbres de la guerra, sobre todo cuando el ente antagónico no reviste forma de franca rebelión armada o guerrilla, sino de un enemigo político capaz de acertar daños como un enemigo bélico, pero sin dejar de pertenecer a la misma población que el soldado debe proteger.

Esta propuesta de modificación doctrinal, o más bien, de adición a la doctrina actual de las Fuerzas Armadas, se fundamenta en los conceptos de “Cultura de la paz” y “Prevención del delito”, como premisas de actuación durante la ejecución de operaciones para salvaguardar la seguridad

interior, donde el ente antagónico se presenta como “enemigo político” a través de las organizaciones delictivas generadoras de violencia, principalmente las dedicadas al narcotráfico y delitos conexos. Esto con el propósito que el personal militar esté en capacidad de dar cumplimiento a su segunda misión general, dentro de un marco de respeto a las garantías individuales de la población, a fin de que ésta pueda depositar su confianza en ellos y los considere salvaguardas de su seguridad y de sus derechos.

La doctrina actual de orden interno propicia una actuación militar similar a la forma en que se llevan a cabo las operaciones de pacificación de los organismos internacionales para la restauración de la paz en lugares donde se presentan conflictos armados<sup>26</sup>; es decir, las tropas arriban a un área hostil donde la población se está viendo afectada debido a que existe una grave alteración a la paz, y, por medio de la imposición de la fuerza militar, se pacifica la región, para dar lugar a la acción diplomática en la solución de las controversias.

Dicho *modus operandi*, conlleva una actuación reactiva en contra de la problemática que se presenta, ya que se aplica a situaciones donde, de hecho, ya existe un conflicto, es decir, no se adelanta proactivamente para evitar el conflicto, sino que actúa cuando éste ya ha generado estragos entre la población, como respuesta de contención y solución del mismo.

No obstante que se han alcanzado ciertos logros en el combate a la delincuencia, este modelo ha demostrado su ineficacia ante la problemática interna de violencia en México, por lo que es necesario transitar hacia un modelo preventivo de operación militar, basado en la capacidad de adelantarse a la comisión del delito, a través de la identificación anticipada de la amenaza y actuar apropiadamente para neutralizarla, antes que suceda.

La población demanda de sus órganos encargados de proporcionarle seguridad, una condición social libre del temor y de los estragos de la violencia, y no una situación en que cotidianamente se presenten actos violentos y estos se maximicen debido a la acción más violenta de las fuerzas del orden, en la aplicación de su poder para contenerlos.

Este proceder alternativo al modelo de operaciones de pacificación podría ser factible si el soldado actúa al estilo del policía de barrio (policía preventivo), con la salvedad que la

---

<sup>26</sup> Se trata de conflictos llevados a cabo conforme al modelo tradicional de la guerra, expuesto por Sun Tzu, K. V. Clausewitz, y otros teóricos del fenómeno bélico, donde los contrincantes son ejércitos regulares que aplican su fuerza para someter y doblegar al enemigo en busca de un objetivo para su nación.

discrecionalidad característica de las corporaciones policiacas desaparecerá al quedar absorbida por los procedimientos del ejercicio del mando y supervisión de las unidades militares.

Para lograr lo anterior será necesario implementar lo que esta investigación ha denominado “Operaciones militares de acción preventiva”, las cuales se estima, representan la opción más adecuada para abordar la problemática de inseguridad pública, especialmente respecto al empleo del instrumento militar del Estado para su atención.

Actualmente la Secretaría de la Defensa Nacional lleva a cabo diversos tipos de operaciones (que en cada administración se han dado en llamar “de alto impacto”, “Fuerzas de tarea”, entre otras denominaciones), mediante el despliegue sobre todo en áreas rurales, por períodos determinados, de agrupamientos compuestos por varias unidades, las que establecen puestos de control militar sobre las vías de comunicación, y ejercen acciones de búsqueda de información y de actividades ilícitas, para actuar en forma coercitiva en caso de flagrancia delictiva.

La propuesta del presente trabajo, ha contemplado un tipo de operaciones a las que se les denomine “Operaciones militares de acción preventiva”, bajo el siguiente concepto: el despliegue de los Agrupamientos Militares se efectúe en áreas urbanas y semiurbanas, las que se subdividan conforme se estructura el Agrupamiento en unidades inferiores, y se asigne sucesivamente a cada una un sector de responsabilidad, de forma que el organismo más pequeño (un pelotón en todo caso), tenga asignada un área que corresponda a la última subdivisión (sector más pequeño) de la porción territorial en que se desarrolle la operación.

Este cambio implica que el ámbito de operación militar transitará de enfocarse en lo rural, a lo urbano, donde se encuentra la mayor cantidad de población expuesta a los efectos de la delincuencia, y donde, con bastante regularidad, se presentan actos de violencia.

Con ello se lograría tener presencia militar en las áreas urbanas, y disponer de una sustancial cantidad de fuerza para enfrentar en forma disuasiva y, en posterior, de manera coercitiva, los actos de violencia y delictivos que se presenten.

En este nuevo ámbito de operación militar, los efectivos que componen la unidad básica deberán actuar como “policías de barrio”, es decir, interactuar cotidianamente con la población, para interiorizarse de sus necesidades y problemática; y de esta forma, estar en capacidad de detectar indicios de violencia y poner en acción los mecanismos apropiados para lograr su desarticulación antes de que se cometa el delito.

En la actualidad el soldado actúa como combatiente contra aquello que considera enemigo, por lo que ejecuta en su contra, tácticas que neutralicen por completo la amenaza que se presente, mediante los medios de que está dotado (armamento incluido).

El cambio propuesto implica que se desarrollará una relación entre el soldado y la población que, bajo la debida supervisión por los comandantes en cada nivel de mando, facilitará la identificación de amenazas y anomalías que presuman la comisión de delitos. Así se logrará fortalecer la prevención del delito, y desarrollar una cultura de la paz entre el gremio castrense, además de propiciar un estado de paz social, al adelantarse a la ejecución de las acciones delictivas y violentas.

Bajo este esquema, al percatarse de cualquier indicio delictivo, el soldado informará a su comandante (inmediato superior), quien estimará si con la fuerza de su unidad es posible atender la amenaza, o solicitar el apoyo de la unidad superior para hacerle frente. Según lo anterior, se estima lograr una atención más puntual de conductas delictivas, con el nivel de fuerza suficiente, y aplicándolo de manera proporcional al nivel de la amenaza.

Este procedimiento de comunicación y de acción de mando forma parte del comportamiento doctrinario del soldado, por lo que es conveniente que se siga implementado de la misma manera, solo en un ámbito diferente al bélico tradicional, que en este caso será en un ambiente civil, bajo un actuar individual ampliado de cada soldado, que le permita un desarrollo de sus funciones adecuado a las necesidades sociales en espacios no bélicos, el cual se aproxima al estilo policial.

Lo anterior no implica cambios a la filosofía de comportamiento castrense, sino que busca aprovechar la misma para reforzar la acción de la seguridad pública entre la población, complementando eficazmente el esfuerzo de las corporaciones policiacas.

De esta forma, tanto el actuar de dichas corporaciones, como el de la recientemente creada Guardia Nacional, se verá sustancialmente beneficiado por el apoyo que proporcionarán las fuerzas militares; por lo que, bajo un esfuerzo común y debidamente coordinado, se estima que los índices de violencia se reducirán significativamente para provecho de la sociedad mexicana.

En este modelo de actuación preventiva del personal militar para la solución de la problemática de violencia en el país, juega un papel de suma importancia la actitud que guarde la población ante las operaciones que las Fuerzas Armadas realicen, en conjunto con el resto de las instituciones del orden. Así, la sociedad debe tener presente que la problemática se genera en el

seno de ella misma; que si bien, es una minoría, la que buscando satisfacer sus propios intereses, produce un antagonismo social que resulta en agresiones y faltas graves a la integridad de las personas; son ellas mismas las que propician que los órganos de poder del Estado deban aplicar su fuerza para contrarrestar, desarticular y vencer estos actos de violencia, con objeto de propiciar que la población continúe disfrutando de un ambiente de paz y seguridad en el desarrollo de sus funciones.

Por lo tanto, ya que la violencia se genera dentro de la misma sociedad, ésta, está llamada a solidarizarse con las acciones de las fuerzas del orden, y acoger las inconveniencias que el combate a la delincuencia conlleva, en un esfuerzo conjunto por lograr la paz social.

## 7 Conclusiones

El alto índice de violaciones a los derechos humanos que sustancialmente se ha presentado en México desde el año 2007 por parte de personal militar empeñado en funciones de seguridad pública, adaptadas por la necesidad social a funciones de seguridad nacional, se ha debido a que el país se encuentra ante una situación de seguridad interior inédita y, en consecuencia, no contemplada en la doctrina política vigente, donde, el empleo de la Fuerzas Armadas para la atención de la violencia se ha desarrollado ante la carencia de fundamento doctrinal y de una normativa que emplee el poder militar acorde a la problemática presente.

Es necesario atender a la posibilidad de una propuesta de modificación doctrinal, o más bien, de adición a la doctrina actual de las Fuerzas Armadas, fundamentada principalmente en los conceptos de “Cultura de la paz” y “Prevención del delito”, como premisas de actuación durante la ejecución de operaciones en contra de organizaciones delictivas generadoras de violencia, principalmente las dedicadas al narcotráfico y delitos conexos. Esto con el propósito de que el personal militar se encuentre en condiciones de dar cumplimiento a su segunda misión general, dentro de un marco de respeto a las garantías individuales de la población y, que ésta, pueda depositar su confianza en ellos y los considere salvaguardas de su seguridad y de sus derechos.

Para lograr lo anterior será necesario hacer una inserción en la doctrina militar de orden interno establecida en el Manual de Operaciones en Campaña, para implementar lo que hemos denominado “Operaciones militares de acción preventiva”, las cuales representan una forma particular de operar contra la violencia generada por entes delictivos que constituyan una amenaza a la seguridad nacional. El soldado, empeñado en dicho tipo de operaciones, deberá actuar al estilo del policía de barrio (policía preventivo), donde la discrecionalidad característica de las corporaciones policiacas desaparecerá al quedar absorbida por los procedimientos del ejercicio del mando y supervisión de las unidades militares. Además, tal concepto permitirá la recuperación de aspectos favorables y funcionales de ambos espacios, así como la superación de los yerros derivados de sus puntos débiles.

Esto no implica cambios a la filosofía de comportamiento castrense, sino que busca aprovechar la misma para reforzar la acción de la seguridad pública entre la población, complementando eficazmente el esfuerzo de las corporaciones policiacas. En igual medida, por lo que supone una formación que dé sostén a formas de relación de las Fuerzas Armadas con la

sociedad civil que no estén mediadas por el concepto del enemigo bélico y el estado de guerra, guerrilla o rebelión armada.

Del enfoque doctrinario que la presente propuesta esgrime, se podrán obtener los fundamentos de los cuales se desarrollen los preceptos legislativos que normen la actuación del soldado en funciones de seguridad pública, y también lo protejan jurídicamente en el desempeño de estas labores.

Así mismo, permitirá que los sistemas educativos, y de adiestramiento militar, adecúen sus planes y programas para contemplar una formación integral de los cuadros de la Secretaría de la Defensa Nacional, tanto para responder a amenazas bélicas, como de orden delictivo, en aras de mantener la seguridad nacional; además de la preparación necesaria para las misiones que tienden al desarrollo social del país.

Lo anterior implica que el soldado, además de prepararse para llevar a cabo el resto de las misiones que tiene encomendadas, se eduque y adiestre, y por consecuencia se profesionalice en el desempeño de sus funciones contra amenazas que no son propiamente de orden bélico, pero que, en la actualidad demandan la actuación de las Fuerzas Armadas en ámbitos distintos al de la guerra propiamente dicha; especialmente, que desarrolle las habilidades ante una sociedad civil que no se ubica ni en el orden bélico, ni delincencial.

De esta forma, el esfuerzo del Estado Mexicano, tanto población como gobierno, al actuar juntos dentro de su territorio, para defender su patrimonio, su personalidad jurídica ante la comunidad internacional, y su derecho a la justicia, paz y seguridad nacional, resultará en el engrandecimiento del país, por medio de disposición de instituciones cada vez más sólidas y profesionales en el desempeño de las funciones que demanda la correcta administración de los recursos públicos y la coordinación de la acción de cada ciudadano para alcanzar los objetivos que le son comunes a la sociedad en general.



## Obras consultadas

- Arango V. *Paz Social y Cultura de Paz*. Panamá Viejo, 2007, Panamá. (En línea, Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/>, fecha de consulta 3 de marzo del 2020).
- Arciniega, K. *La estrategia de prevención del delito en México: análisis del programa nacional de prevención social de la violencia y la delincuencia 2014-2018*, Centro de investigación y docencia económicas A.C., 2017, México.
- Arroyo-Macías, “Enrique Peña Nieto y la crisis de seguridad que hereda”, *Análisis Plural*, primer semestre 2018, ITESO, México.
- Arteaga, L. *Sistemas de Inteligencia para la Seguridad Nacional en México: De la Comunidad a la Fusión*, en línea, disponible en: <https://repositorio.tec.mx/bitstream/handle/11285/628920/33068001113034.pdf?sequence=1>, fecha de consulta 20 de abril del 2020.
- Bárcena, M. “La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 1-31, 2000, México.
- Bobbio Norberto. *El problema de la guerra y las vías de la paz*, 1979, Italia.
- Calduch, R. *Operaciones de Pacificación*, en línea, disponible en: <https://www.ucm.es/data/cont/docs/835-2018-03-01-Apuntes%20de%20Operaciones%20de%20Pacificacion.pdf>, fecha de consulta 10 de octubre del 2020.
- Cavarero, A. *HORRORISMO nombrando la violencia contemporánea*, Anthropos, 2009, España.
- Chavez, J. *LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO (2006-2012). BASES TEÓRICO-METODOLÓGICAS PARA SU INTERPRETACIÓN*, en línea, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-VI-04-13.pdf>, fecha de consulta 25 de marzo del 2020.
- Chincoya, H. “De la seguridad pública a la política criminológica en México: 2000-2012 (los gobiernos del Partido Acción Nacional)”. *Revista del Instituto de ciencias Jurídicas de Puebla, México*, año VIII, No. 34, Julio-Diciembre 2014, México.
- Clausewitz, K. *De la Guerra*, Colofón, 1999, México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada el 8 de mayo del 2020.

- Curzio L. *La Seguridad Nacional en México y la relación con Estados Unidos*, UNAM, 2007, México.
- Dondé, “Delincuencia organizada y terrorismo en México”, *Terrorismo y derecho penal*, 2015, Bogotá, Col.
- El Financiero, “El Ejército tiene 71 denuncias por violación a derechos humanos”, en línea, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/el-ejercito-tiene-71-denuncias-por-violacion-a-derechos-humanos/>, fecha de consulta 23 de octubre del 2019.
- Flores, V. *Estado laico. Artículo 130 constitucional*, en línea, disponible en: [www.ief.jalisco.gob.mx/sites/ief.jalisco.gob.mx/files/articulo\\_130\\_flores\\_mendez\\_valeria\\_fernanda.pdf](http://www.ief.jalisco.gob.mx/sites/ief.jalisco.gob.mx/files/articulo_130_flores_mendez_valeria_fernanda.pdf), fecha de consulta 19 de marzo del 2020.
- García, S. “La prevención del delito: una asignatura pendiente”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, No. 112, 421-430, 2005, México.
- Guillen, F. *Modelos de policía y seguridad*, Universidad Autónoma de Barcelona, 2015, España.
- Herrera-Lazo, L. “Inteligencia y Seguridad Nacional: Apuntes y Reflexiones”, *Los grandes problemas de México*, 191-225, México.
- Hobbes, Thomas. *Leviatán. O de la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, 3ª edición, 2017, México.
- INEGI, portal electrónico, en línea, disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/Defcioneshomicidio\\_En-Jun2020.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/Defcioneshomicidio_En-Jun2020.pdf), fecha de consulta 12 de febrero del 2020.
- Jiménez Serrano, J. “Crimen organizado: una aproximación al fenómeno”, *Gaceta Internacional de Ciencias Forenses*, No. 14. Enero-Marzo 2015, España.
- Juárez, A. *Huellas imborrables: desapariciones, torturas y asesinatos por instituciones de seguridad en México [2006-2017]*, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, en línea, disponible en: [cmdpdh-idoc-analisis-recomendaciones-violaciones-graves-ddhh.pdf](http://cmdpdh-idoc-analisis-recomendaciones-violaciones-graves-ddhh.pdf), fecha de consulta 21 de septiembre del 2020.
- Kant, E. *La paz perpetua*. En línea, disponible en: <http://www.suneo.mx/literatura/subidas/Immanuel%20Kant%20La%20paz%20perpetua.pdf>, fecha de consulta 27 de noviembre del 2020.
- Kent, S. *Inteligencia estratégica para la política mundial norteamericana*, Departamento de Historia, Universidad de Yale, octubre 1948, Estados Unidos de América.

Landrove, G. *Introducción al Derecho Penal Español*, Tecnos, 6ª. Edición, 2004, España.

Leal, F. “La Doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la guerra fría en América del Sur”, *Revista de Estudios Sociales*, 74-87, junio 2003, México.

*Ley General del Sistema de Seguridad Pública*. Última reforma publicada el 20 de mayo del 2021

*Ley de la Guardia Nacional*. Última reforma publicada el 27 de mayo del 2019.

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Última reforma publicada el 11 de enero del 2021.

*Ley Orgánica de la Armada de México*. Última reforma publicada en el 19 de mayo del 2017

*Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*. Última reforma publicada el 21 de junio del 2018.

*Ley de Seguridad Nacional*. Última reforma publicada el 20 de mayo del 2021.

Martínez, A. “Tres Momentos Para Entender la Seguridad Nacional en México”. *El Código de San Luis. Nueva Época*. No, 7, enero-junio 2014, 236-255. En línea, disponible en: [www.scielo.org.mx](http://www.scielo.org.mx), fecha de consulta 20 de octubre de 2019.

Mendoza, A. “Operaciones del Ejército Mexicano contra el Tráfico de Drogas: Revisión y Actualidad”. *Revista Política y Estrategia*, No. 128, 2016, pp. 17-53. En línea, disponible en: [www.dialnen.unirioja.es](http://www.dialnen.unirioja.es), fecha de consulta 16 de octubre de 2019.

Mendoza, J. “De los movimientos sociales a los movimientos armados”, en línea, disponible en:

[https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/47388937/DE\\_LOS\\_MOVIMIENTOS\\_SOCIALES\\_A\\_LOS\\_MOVIMIENTOS\\_ARMADOS-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1635294955&Signature=MNodBhfSuO~nFQQzWGX0LYB0cHZySWO8aBm4TpQedFvfleCIWcW3~jEAOyxkkgTTESG4EGZOFygoBFsRK96cn~ezYjNzs9iUYyj~CDpvRXVnmBg7uXkml~U2plpESy8FnmF9jhie4PP5xExSqBe8QEbn0r9Td70BIp8n5iZSYfTDSgavTZqChtpbxmbIvpfAedOJiYchhQe6mp26ltY26mPHyLwb0Vkant0m45Wd2tXx8bFUmxvhigw6mJt-cphfCzSo3TfeRtmXHA9Ix15QiAyFSvRJOsGsPhCqwVtF9PrkNW0WS-zajJQX3FvZ3Kqjn8iVphO-XEwme1HML1g7A\\_\\_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/47388937/DE_LOS_MOVIMIENTOS_SOCIALES_A_LOS_MOVIMIENTOS_ARMADOS-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1635294955&Signature=MNodBhfSuO~nFQQzWGX0LYB0cHZySWO8aBm4TpQedFvfleCIWcW3~jEAOyxkkgTTESG4EGZOFygoBFsRK96cn~ezYjNzs9iUYyj~CDpvRXVnmBg7uXkml~U2plpESy8FnmF9jhie4PP5xExSqBe8QEbn0r9Td70BIp8n5iZSYfTDSgavTZqChtpbxmbIvpfAedOJiYchhQe6mp26ltY26mPHyLwb0Vkant0m45Wd2tXx8bFUmxvhigw6mJt-cphfCzSo3TfeRtmXHA9Ix15QiAyFSvRJOsGsPhCqwVtF9PrkNW0WS-zajJQX3FvZ3Kqjn8iVphO-XEwme1HML1g7A__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA), fecha de consulta 14 de abril del 2020.

Moloeznic M. “Proceso de Militarización de la Seguridad Pública en México ‘2006-2010’”, *Frontera Norte*, Vol. 24, No. 48, julio-diciembre 2012, 121-144, México.

- Montero, J. “La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública”. *Perfiles latinoamericanos*, No. 39, enero-junio 2012. En línea, disponible en: [www.scielo.org.mx](http://www.scielo.org.mx), fecha de consulta 3 de septiembre de 2019.
- Oliva, J. “El Ejército Mexicano y la Secretaría de la Defensa Nacional (2000-2013)”, *El Ejército Mexicano. Cien años de historia*, Colegio de México, 2014, Cd. de México, México. En línea, disponible en: <https://www.jstor.org/>, fecha de consulta 14 de abril del 2020.
- Ortiz, H. *Derechos Humanos*, Ibáñez, Bogotá, 2007.
- Piñeyro J. “Geopolítica y seguridad nacional en América Latina: Visión histórica y teórico-política”, *Revista Sociológica*, mayo-agosto 1994, México.
- Portal electrónico de la Cámara de Diputados, en línea, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>, fecha de consulta 22 de abril del 2020.
- Portal electrónico del Gobierno de la República, “¿QUÉ ES LA SEGURIDAD NACIONAL?”, en línea, disponible en: <https://www.gob.mx/cni/documentos/conoce-que-es-la-seguridad-nacional>; fecha de consulta 19 de febrero del 2020.
- Portal electrónico del Gobierno de la República, *Informe de rendición de cuentas de la conclusión de la administración 2012-2018*, en línea, disponible en: <https://www.gob.mx/inm/documentos/informe-de-rendicion-de-cuentas-de-conclusion-de-la-administracion-2012-2018-181939>, fecha de consulta 13 de marzo del 2020.
- Portal electrónico del Gobierno de la República. “¿Qué son las amenazas y los riesgos a la seguridad nacional?”, en línea; disponible en [www.gob.mx](http://www.gob.mx), fecha de consulta: 6 de junio del 2020).
- Portal electrónico de la Organización de las Naciones Unidas; en línea, disponible en: <https://www.un.org/es/>, fecha de consulta 15 de febrero del 2021.
- Portal electrónico Wikipedia, PREVENCIÓN DEL DELITO; en línea, disponible en: [www.wikipedia.org/wiki/Prevención\\_del\\_delito](http://www.wikipedia.org/wiki/Prevención_del_delito), fecha de consulta 5 de noviembre del 2019.
- Portal electrónico de la Secretaría de la Defensa Nacional., en línea, disponible en: <https://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/antecedentes-en-la-sedena>, fecha de consulta 26 de agosto del 2020.

- Presidencia de la República. *ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*, decreto publicado en el DOF el 11 de mayo del 2020. En línea, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020), fecha de consulta 21 de mayo del 2020.
- Ramos, J. “Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Vol.47, No.194, 33-52, mayo-agosto 2005, México. En línea, disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmcps/v47n194/0185-1918-rmcps-47-194-33.pdf>, fecha de consulta 3 de septiembre de 2019.
- Real Academia de la Lengua Española. En línea, disponible en <https://www.rae.es/drae2001/inteligencia>, fecha de consulta 3 de julio del 2020
- Rivera, R. “La guerra fría. Breves apuntes para un debate”, *Revista Humanidades*, edición No. 10, 53-74, 2007, El Salvador.
- Sandoval, E. “El Ciclo Básico de Inteligencia en la Investigación Policial”, *Letras Jurídicas* No. 26, 2012, México.
- Schmitt. C. *El concepto de lo político*, Alianza, 2019, España.
- Secretaría de la Defensa Nacional. *Manual de Operaciones Aéreas en Campaña*, 2009, México.
- Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de Operaciones en Campaña*, Tomo I, 3ª. Edición, 2007, México.
- Secretaría de la Defensa Nacional. *Nociones de Estrategia*. Tomo I, Escuela Superior de Guerra, Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, 1980, Cd. de México.
- Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de Guerra Irregular*, Tomo II, 1995. México.
- Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de instrucción de orden cerrado de infantería*
- Tarrés, L. “Función, organización y cultura policial”, en línea, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2972/5.pdf>, fecha de consulta 17 de octubre del 2021.
- Torres Leticia. “La respuesta del Estado Mexicano”
- Velásquez, J. “Historia de la Doctrina de la Seguridad Nacional”, *Convergencia*, No. 27, 11-39, 2002, Colombia.

Velasco, V. *El narcotráfico ¿un problema de seguridad nacional*. 1998, Cd. de México, México.

En línea, disponible en: <http://zaloamati.azc.uam.mx/>, fecha de consulta 21 de abril del 2020.

Vautravers-Tosca, G. “La membresía de México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”, *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, UNAM, No. 58, 2012, México.

Valencia, H. “La teoría del partisano de Carl Schmitt y el conflicto armado en Colombia”, *POSTData* 20, No. 1, abril-septiembre 2015, 159-183, Argentina.