UACM
Universidad Autónoma de la Ciudad de México
Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA
Y ADMINISTRACIÓN URBANA

La Guardia Nacional en México como estrategia de seguridad del gobierno de Andrés Manuel López Obrador 2018-2021

TRABAJO RECEPCIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADAS EN CIENCIA POLÍTICA
Y ADMINISTRACIÓN URBANA

P R E S E N T A N :

BIANCA FABIAN MEDEL
EDITH GONZÁLEZ FLORES

D I R E C T O R A

MTRA. LILIA GÓMEZ JIMÉNEZ

Ciudad de México, mayo de 2022.

UACM
Universidad Autónoma de la Ciudad de México
Nada humano me es ajeno

CA Coordinación Académica

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO
COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

Agradecimientos de Bianca Fabian Medel:

Quiero reconocer el apoyo de mi tía Silvia, quien ha sido una madre para mí y un ejemplo a seguir, haciendo de este un logro más suyo que mío.

A mi abuelita, quien cuido de mí y con su cariño, me ha impulsado a seguir mis sueños, a mi tío Francisco, a mi padre, a mi madre, a mis hermanos, por su cariño, comprensión y motivación.

A nuestra directora de tesis, la Mtra. Lilia Gómez Jiménez, y revisores, quienes fueron pieza fundamental durante este proceso, por sus conocimientos, aportaciones, entrega y compromiso durante mi formación académica.

Y, por último, pero no menos importante, quiero agradecer a mis amigos, a Edith, por el trabajo en conjunto durante la redacción de este documento.

Agradecimientos de Edith González Flores:

En primer lugar, deseo expresar mi agradecimiento a toda mi familia, en especial a mis padres Felipe y Viridiana, por ser el motor que impulsa mis sueños y esperanzas, gracias por ser quienes son y creer en mí.

Gracias a mis amigos, en especial a Regina que siempre me ha prestado un gran apoyo moral, necesario en los momentos difíciles de este trabajo, a Bianca, por formar parte de mí equipo.

A la directora de esta tesis, Mtra. Lilia Gómez Jiménez, a los lectores, por la dedicación y apoyo que han brindado a este trabajo.

Y, por último, pero no menos importante, a mis profesores, gracias por su paciencia, dedicación, perseverancia y tolerancia, a ustedes les debo mis conocimientos.

Índice

Introducción 5

Capítulo 1. Elementos teóricos para comprender la responsabilidad del Estado respecto a la seguridad 10

1.1 El Estado desde una perspectiva teórica general 10

1.2 Funciones de los órganos de poder en el Estado con régimen democrático 20

1.3 Seguridad pública y seguridad nacional 22

1.4 La Guardia Nacional desde la perspectiva teórica 30

Capítulo 2. Antecedentes históricos y origen de la Guardia Nacional en México 35

2.1. De la Milicia Colonial a la Guardia Nacional 35

2.2. Mecanismos de seguridad en México 2000-2018 47

Capítulo 3. La nueva Guardia Nacional en México 66

3.1. Proceso legislativo de la Guardia Nacional 70

3.2. Análisis de los resultados obtenidos por la Guardia Nacional en materia de seguridad durante el primer trienio de gobierno de AMLO 89

3.2.1. Robo común 90

3.2.2. Lesiones dolosas y culposas 93

3.2.3. Homicidio doloso y culposo 97

3.2.4. Delitos patrimoniales 104

3.2.5. Secuestro 106

3.2.6. Crimen organizado 108

3.2.7. Migración 116

Conclusiones 124

Bibliografía 132

Introducción

A través de su historia, el ser humano ha constituido Estados cuyas sociedades se dividen en gobernantes y gobernados. Los primeros adquieren la función de dirección y salvaguarda de su comunidad, mientras que los segundos aceptan acatar las disposiciones emanadas del gobierno conformado por los primeros. Sin embargo, se espera que toda decisión del gobierno tenga como fin último el beneficio de la sociedad. Así, el Estado adquiere diversas obligaciones que se remiten a la salvaguarda de los derechos civiles, políticos y sociales.

Entre todos los derechos que posee el ciudadano, el de la seguridad es sin duda uno de gran importancia y debe ser garantizado por el Estado, toda vez que es él quien dispone de los recursos legales, materiales y humanos para dicho efecto. La seguridad es en lo general, un estado en el cual la sociedad en su conjunto está protegida ante los peligros, actos y situaciones que pueden provocarle daños de tipo físico, psicológico o material.

En México, el tema de la seguridad durante el régimen priista había sido más o menos óptimo, en la medida que los índices de inseguridad eran "controlados" por la Dirección Federal de Seguridad creada en 1947, por muchos años funcionó debido a las relaciones y pactos políticos laborales que construyó con diversos sectores estratégicos. La DFS dejó de operar en 1985 cuando se hizo pública la corrupción que había dentro de la institución.

Desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) la sociedad civil comenzó a percibir un incremento de inseguridad. Para 1994, el presidente Ernesto Zedillo creó la Policía Federal Preventiva, con el objetivo de combatir la delincuencia y mantener el orden público, junto con esta corporación se formó el Centro Nacional de Formación Policial y un Sistema Nacional de Seguridad Pública coordinado por un Consejo Nacional. En este sexenio tanto México como

Estados Unidos percibió mayor presencia del narcotráfico como principal amenaza de la seguridad nacional, por lo que en 1996 se formó el Grupo de Contacto de Alto Nivel.

Durante la llamada transición democrática del Partido Acción Nacional (PAN) en el 2000, con Vicente Fox Quesada en el poder, se dio origen a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), el Consejo de Menores, el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social y la Agencia Federal de Investigación (AFI). No obstante, los resultados no repuntaron. Contrario a ello, se criticó a las instituciones, algunas fueron tachadas de corruptas e ineficaces.

En el gobierno de Felipe Calderón se planteó combatir a los cárteles del narcotráfico y capturar a sus líderes principales, con este fin se crea la "nueva" Policía Federal en el 2009; también se aprobó la Ley Orgánica de la PGR, la cual dio origen a la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), esta institución se encargaría de combatir el crimen organizado; por último, se reformó la Ley de Amparo para crear la Visitaduría General, a pesar de lo implementado los resultados no fueron los esperados, por el contrario, agravó los niveles de violencia los cuales alcanzaron niveles no vistos hasta entonces.

Bajo la presidencia de Enrique Peña Nieto, hubo pocos cambios en materia de seguridad, cabe resaltar que desapareció la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) fue reemplazada por el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) con ayuda de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), tenían la finalidad de formular y ejecutar políticas, programas y acciones para garantizar la seguridad de los mexicanos; además, creó la Comisión Nacional de Seguridad, un cuerpo de seguridad denominado "Gendarmería Nacional" y la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) pasó a ser Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO). A pesar, de las estrategias implementadas

durante este sexenio, los resultados también fueron desfavorables, pues los niveles de violencia incrementaron e incluso el 2018 fue uno de los años más violentos.

En el contexto de inseguridad heredado de la anterior administración, López Obrador venía planteando desde la campaña electoral 2018 la creación de un organismo encargado exclusivamente a combatir la inseguridad, por tanto, la Guardia Nacional se convirtió entonces en una promesa de campaña bajo la consigna de que en caso de llegar a la presidencia se revertiría la inseguridad y violencia manifestada en poco tiempo. Andrés Manuel destacó también la deficiencia y pérdida de confianza de las policías municipales, estatales y federales para atender la delincuencia. En general la propuesta era bien recibida. Sin embargo, su implementación implicaba no solo la victoria de Andrés Manuel, sino también una serie de discusiones con los diversos grupos parlamentarios para lograr su aprobación en los distintos niveles de gobierno, toda vez que sus implicaciones tocaban reformas a la Constitución.

Con lo antes mencionado consideramos importante llevar a cabo la investigación de la actual Guardia Nacional implementada en 2019, no solo porque surge a partir de la coyuntura política, sino también por ser parte medular del proyecto de Andrés Manuel López Obrador. Al respecto encontramos estudios académicos cuyas aportaciones versan sobre los antecedentes de la Guardia Nacional en México y del proceso legislativo que involucró su aprobación. Sin embargo, hay aún limitados balances sobre los logros hasta ahora obtenidos. Nuestro interés reside en desarrollar dichos aspectos y al mismo tiempo establecer elementos que contribuyan a ampliar la visión sobre el tema.

Por lo anterior, el objetivo de la presente investigación consiste en analizar los resultados obtenidos por la Guardia Nacional en el primer trienio de gobierno, mediante la comparación de los índices delictivos con los tres sexenios anteriores, para determinar si hay un avance positivo a

partir de su implementación. Para llevarlo a cabo nos planteamos la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo se han comportado los índices delictivos en México a partir de la entrada en función de la Guardia Nacional, respecto de los tres sexenios anteriores? De tal modo, nuestra investigación tiene como punto de partida la siguiente hipótesis: Los logros obtenidos por la GN en el primer trienio de gobierno en materia de índices delictivos no muestran disminución sustantiva, por lo que la inseguridad continúa al alza. Esta realidad es hoy uno de los cuestionamientos más fuertes que se le hace al gobierno de AMLO.

El documento se compone de tres capítulos. En el primer capítulo, *Elementos teóricos para comprender la responsabilidad del Estado respecto a la seguridad*, partimos por definir una serie de conceptos teóricos que se relacionan con nuestro objeto de investigación, estos son: Estado, tipos de Estado, régimen político, seguridad nacional, seguridad pública, por último, hacemos referencia al concepto de Guardia Nacional. Destacando que la seguridad pública es un derecho de los ciudadanos, por ende, el Estado tiene que atender la inseguridad a través de instituciones capaces de perseverar la paz y el orden público, tal es el caso de la Guardia Nacional, que se encarga de la seguridad pública.

En el segundo capítulo, *Antecedentes históricos y origen de la Guardia Nacional en México*, describimos el origen de la GN a partir de dos enfoques, por un lado, nos remitimos a la milicia provincial de la Nueva España, por el otro, a las milicias locales de Estados Unidos. Abordamos los antecedentes de la Guardia Nacional en México desde la perspectiva constitucional, es decir, puntualizamos aspectos relevantes en cuanto a sus funciones con base a la Constitución de 1824, 1857 y 1917. En el segundo apartado mencionamos las estrategias de seguridad implementadas por los expresidentes en el periodo 2000-2018.

Por tanto, en el capítulo tercero *La nueva Guardia Nacional en México*, analizamos el contexto en el que se desarrolló la propuesta de la Guardia Nacional, se dio seguimiento al proceso legislativo que se llevó a cabo para su implementación, así mismo, describimos de manera breve la Ley de la Guardia Nacional resaltando sus atribuciones; se realizó el análisis de logros y desaciertos que obtuvo la Guardia Nacional a través de gráficas que nos permitieron comparar los índices de violencia en los tres sexenios anteriores y el trienio de AMLO, para finalizar abordamos el tema del crimen organizado y migración.

Finalmente, presentamos un último apartado de conclusiones en el cual reflejamos los hallazgos de esta investigación dando respuesta a nuestra pregunta de investigación y mostrando la validez de nuestra hipótesis.

Capítulo 1. Elementos teóricos para comprender la responsabilidad del Estado respecto a la seguridad

Históricamente el hombre se ha agrupado para formar comunidades y sociedades para las cuales ha establecido reglas de organización con el fin de garantizar la convivencia cordial entre sus miembros. La formación del Estado en sus diversas formas ha obedecido a dichas necesidades y se ha configurado en función de la cultura, valores y acuerdos de cada población. En ocasiones se ha manifestado de forma autoritaria, otras más liberales y democráticas. El presente apartado busca denotar los elementos teóricos básicos para comprender el concepto de Estado y las formas en las que se ha presentado, así como las responsabilidades que este asume con la sociedad. Observaremos la distinción entre el Estado autoritario y el democrático con la finalidad de comprender cómo en este último, se delega la responsabilidad de la seguridad en las instituciones estatales, las cuales dispondrán del uso legítimo de la fuerza para dicho efecto. Particularmente se busca derivar en la cuestión de la seguridad y la creación de instituciones que la hagan valer. Para efectos de la presente investigación nos referimos exclusivamente a la "Guardia Nacional"

1.1 El Estado desde una perspectiva teórica general

El Estado y el régimen que deriva de él, nos permite entender la organización de cualquier sociedad a través de diversos contextos históricos. Numerosos conceptos se han planteado al respecto de entre los cuales, el propuesto por Max Weber constituye uno de los más ampliamente aceptados. Weber (1959) alude que: "(...) Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima" (p.83), con lo anterior se entiende que es necesario ejercer el uso de la fuerza, ya que de no ser así el país cae en una anarquía. Además, el autor señala

que: “El Estado es la única fuente del derecho a la violencia” (p.84), aunque no es solo la violencia hace valer el Estado, si es su medio específico. Para que el Estado subsista es necesario que exista una dominación de hombres sobre hombres, por lo que es necesario que los dominados acaten la autoridad de quienes dominan. Es importante esta definición, porque nos permite entender la necesidad del Estado, para crear instituciones que se encarguen de la seguridad del país. Esta definición es particularmente importante para la presente investigación, cuyo eje principal es entender la responsabilidad del Estado frente a la seguridad.

Desde otra perspectiva, Pearson (2000) describe al Estado como: “Una entidad político-legal, una entidad con un gobierno soberano que, ejerce autoridad suprema sobre una población relativamente fija que reside dentro de unas fronteras territoriales y que no reconoce una autoridad fuera de ella” (p.40), es decir, el Estado concebido como una entidad soberana, tiene como propósito promover el bienestar social dentro de un determinado territorio. Por otro lado, Santos (2009) se refiere al Estado como: “El segmento geográficamente limitado de la sociedad humana unido por una común obediencia a un único soberano. El término puede hacer referencia tanto a una sociedad en conjunto, como, de modo más específico, a la autoridad soberana que la controla” (p.1). Al respecto, podemos observar la idea coincidente entre autores de la soberanía, como poder supremo que controla y regula el comportamiento humano en un determinado territorio.

En contraste, Romero (1995) define al Estado como: “La organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y determinación, con órganos de gobierno y administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas” (p.40). Aunado a esto, el autor destaca elementos importantes que componen al Estado, debe existir una organización política, un territorio y una sociedad a quien gobernar.

Ampliando el concepto, Porrúa (2001) considera al Estado como: "Una sociedad humana asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura una sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes" (p.153). Para Serra (2000) el Estado es: "Una parte de la sociedad humana, asentada sobre un territorio jurídicamente organizado, bajo la forma de un gobierno independiente que se propone la realización de aquellos fines, que se determinan de acuerdo con sus condiciones históricas" (p.187). Por tanto, observamos que ambos autores coinciden en que el Estado es un orden jurídico que se instaura sobre un determinado territorio, se entiende por orden jurídico al conjunto de normas jerarquizadas, vigentes, que rigen un área específica de la sociedad.

Por otra parte, Bobbio y Matteucii (2002) aluden que: "El concepto de Estado no es un concepto universal, sino que sirve para indicar y describir una forma de ordenamiento político" (p.563), es decir, el Estado como una organización de las relaciones sociales de poder a través de sus instituciones. Desde la misma perspectiva, el término Estado se puede denotar como el conjunto de instituciones públicas que forman lo que llamamos el sistema administrativo del país (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008, p.8) con lo anterior, Bobbio y Matteucii al igual que los otros autores consideran al Estado como el conjunto de instituciones que se encargan de la organización de las relaciones sociales.

Para Crespo (2006) quien en términos políticos describe al Estado de la siguiente manera:

> Se refiere al conjunto de instituciones, es decir; organizaciones y reglas, en donde se concentra la facultad para tomar decisiones válidas para toda la comunidad. En ese sentido

> no toda la población forma parte del Estado. Solo un grupo pequeño de la sociedad, formado por políticos, gobernadores, legisladores y jueces, conforma el Estado. (p.7)

Con la anterior cita resaltamos que en el Estado se concentra la facultad de la toma de decisión, de igual manera las instituciones juegan un papel importante, ya que garantizan el orden social, por ende, el Estado debe de contar con una fuerza coercitiva que le permita aplicar castigos a quienes incumplan las reglas de convivencia social, para facilitar que la propia sociedad consiga sus metas de progreso, cooperación y protección.

Retomando las definiciones anteriores y para efectos de la presente investigación, el Estado contemporáneo será comprendido como una forma de organización política, cuya aparición conjuga por lo menos cuatro elementos básicos: 1) un gobierno (poder político) el cual tiene la capacidad exclusiva de hacer uso legítimo de la fuerza pública para conservar el orden social, la soberanía sobre el territorio y la aplicación de leyes, 2) un pueblo, es decir, la población compuesta por todos los individuos que nacen y viven en el mismo territorio bajo las mismas reglas sociales, 3) el territorio que es el espacio geográfico ocupado por la población sobre el cual esta ejerce sus derechos bajo un orden jurídico; y, 4) un Estado de derecho que legítima y basa su organización en la división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Es decir, la fijación de la población en un territorio sobre la que se puedan asentar instituciones duraderas que protegen los derechos de los ciudadanos.

Ahora bien, el Estado a través de los siglos ha presentado diversas características, por lo que teóricamente encontramos clasificaciones como son: el Estado unitario, Estado confederado, Estado federal, Estado liberal, Estado social, Estado de bienestar, Estado constitucional, Estado autoritario y Estado democrático por mencionar algunos.

El Estado unitario se entiende como el: "Dominado por una soberanía genérica y órganos centrales de proyección nacional, es aquel que corresponde a una forma centralizada, tanto en lo político como en lo administrativo" (Serra, 2000, p. 551). Como antes se indicó, el Estado unitario comprende un solo centro de impulsión política y de instituciones de gobierno, es única porque consta de un solo aparato gubernamental; los individuos viven bajo el mismo régimen constitucional y están sujetos a un mismo orden jurídico. Aunque, también existen Estados unitarios centralizados debido a que: "Son centralizadas todas aquellas actividades cuya dirección corresponde a un órgano central, es decir, único para todo el Estado" (Badia, 1978, p.7), también se encuentran los Estados unitarios descentralizados: "Cuando la dirección de una actividad corre a cargo de una pluralidad de órganos no centrales, o sea, ante una fuerza contraria al movimiento centralizador que ha calificado de natural" (Badia, 1978, p.10).

Por Estado confederado se entiende la unión de varios estados los cuales se conceden ciertos y limitados poderes a estados que se unen mediante un pacto o tratados que se regulan bajo la Constitución, como ejemplo de Estado confederado se encuentra Estados Unidos de América. Al respecto menciona Dalla (2003):

> En la confederación estamos ante Estados soberanos que se unen bajo un pacto para asegurarse la defensa común y el otorgamiento de ciertas ventajas y beneficios. El órgano supremo es la asamblea de la confederación y cada Estado, como soberano que es, se reserva los derechos de secesión y nulificación. (p. 193)

El Estado Federal, como afirma García (2001) es aquel que:

> Se basa en la existencia de un territorio, una población y un régimen jurídico que señala como titular de la soberanía del Estado al pueblo, cuya personalidad sustenta una

> Federación representativa. Está compuesta por Estados miembros, que mantiene cierta autonomía y tienen derecho a participar en los asuntos nacionales, y se caracteriza por la descentralización especial de funciones. (p.104)

Al hablar de Estado federal entendemos que el poder se ejerce de manera descentralizada, está compuesta por Estados miembros, los cuales pueden tomar sus propias decisiones, crear sus propias leyes y elegir a sus propias autoridades; algunos Estados federales son Brasil, Alemania, Canadá, Rusia, por mencionar algunos.

En el caso del Estado liberal se dividieron las funciones del Estado y se reconocieron los derechos y libertades de los ciudadanos, tal como lo menciona Sanz (2016):

> El liberalismo tal como se plasmó en los Estados del siglo XIX conservó del iusnaturalismo y la ilustración la doctrina de la distinción de funciones entre el Estado y la sociedad, así como la conveniencia de reducir los poderes del primero para que la interacción de las fuerzas sociales en el mercado hiciera posible la prosperidad de todos, pero olvido que estos mecanismos se ordenaban, eran accesorios, a la promoción de la autonomía individual. (p.20)

Ahora bien, después de consolidarse el Estado liberal, como bien lo menciona el autor, no se consideró que el hecho de otorgarles autonomía a los individuos daría lugar a inconformidades, creándose así el Estado Social:

> La teoría liberal de los derechos fundamentales y el orden social al que dicha teoría da forma jurídica mostraron pronto graves insuficiencias que fueron paliadas con la trasformación del Estado liberal en Estado social; esto es, mediante la proclamación de una

> serie de nuevos derechos, y, sobre todo, la reformulación de los papeles del Estado y la sociedad civil (en realidad, el mercado). El Estado social conlleva, en consecuencia, no solo la garantía de derechos sociales como los de sindicación y huelga, sino también la prestación de servicios. Dado que los derechos sociales prestacionales requieren decisiones sobre la distribución de los recursos financieros, dicha distribución se halla en manos del representante de la voluntad popular. (Sanz, 2016, pp.21-24)

Este tipo de Estado se caracteriza por llevar a cabo una serie de protestas obreras, con la finalidad de luchar por la igualdad social, de igual manera se incorpora a la sociedad en las acciones del Estado a través de la participación política.

Por otra parte, el Estado de bienestar es definido por Offe (1998) como:

> (…) una serie de disposiciones legales que dan derecho a los ciudadanos a percibir prestaciones de seguridad social obligatoria y a contar con servicios estatales organizados (en el campo de la salud y de la educación, por ejemplo), en una amplia variedad de situaciones definidas, como de necesidad y contingencia. Los medios a través de los que interviene, pues, el Estado de bienestar son reglas burocráticas y disposiciones legales, pagos en metálico y puesta en servicio de la experiencia profesional de profesores, maestros, médicos y asistentes sociales. Sus orígenes ideológicos están muy entremezclados y son heterogéneos: desde fuentes socialistas, hasta católicos conservadores. Su carácter, resultante de compromisos ideológicos, políticos y económicos interclasistas, es algo que el Estado de bienestar comparte con la lógica del planteamiento keynesiano de política económica. (p.74)

En síntesis, el Estado de bienestar se caracteriza por impulsar, el crecimiento económico, el empleo, la igualdad de oportunidades y la redistribución de la riqueza, con la finalidad de que la sociedad tenga una mejor calidad de vida.

En el Estado constitucional, se propone la supremacía de la Constitución en el ordenamiento jurídico, el autor Sanz (2016) señala que:

> En el Estado constitucional existe ya un conjunto de normas que predetermina o condiciona la decisión política: el contenido de la decisión no se halla plenamente a disposición del poder legislativo, pues al dictar leyes no puede hacer caso omiso del sistema de valores que preside la Constitución. (p.31)

El Estado autoritario de acuerdo con O`Donnell y Schmitter (1988) son:

> (…) regímenes que practican la dictadura y la represión en el presente al par que prometen la democracia y la libertad para el futuro. Así pueden justificarse políticamente solo como poderes de transición, mientras tratan de desviar la atención hacia sus realizaciones sustantivas inmediatas, que en el caso típico comprenden el logro de la "paz social" o del desarrollo económico. (p.31)

Huntington (1989) señala que el Estado autoritario se caracteriza por tener poca o nula participación por parte de los ciudadanos, no existen o son poco competitivas las elecciones, se encuentra restringida la libertad de expresión; y, se limita a tomar el control económico.

En contraparte del Estado autoritario tenemos al democrático que, de acuerdo con Gonzalo y Requejo (2005):

> El objetivo del Estado democrático era, o bien proteger derechos de la persona que se consideraban universales y circunstanciales a la naturaleza humana y, en consecuencia, anteriores al Estado, e indelebles –en la versión contractualista del liberalismo-, o bien la esfera de acción de los individuos como seres sociales libres frente a la amenaza de sus semejantes o la arbitrariedad de los gobernantes – en la versión utilitarista del liberalismo- o bien ambas cosas al mismo tiempo. (p.189)

En los Estados democráticos deben prevalecer las garantías sociales y políticas de los ciudadanos frente al Estado, al igual que garantizar la libertad e igualdad ante la ley, pero del mismo modo guarde las formas, mismas que deben ser principios institucionales. En el Estado democrático, de acuerdo a Huntington (1989) se permite la participación de la sociedad mediante el sufragio, existe amplia libertad de expresión, prensa y reunión, también hay un control limitado sobre la economía. Solo mediante un Estado democrático es posible garantizar los derechos y obligaciones tanto de los ciudadanos como de los gobernantes que conforman las diversas instancias estatales.

En cuanto al régimen, lo entenderemos como el conjunto institucionalizado de principios, normas y reglas que regulan la forma en que los actores se relacionan entre sí, con el propósito de establecer el orden social. Duverger lo expresa como, el conjunto de instituciones políticas que funcionan en un país y en un momento determinado, constituyen el régimen político (Díaz, 2008, p. 13, citado por Duverger, 1973). Preliminarmente podemos aducir que, el régimen político se entiende como el conjunto de instituciones políticas dentro de un sistema social, los cuales se encargan de promover el orden social, regular el ejercicio del poder, mismo, que puede ser más o menos democrático.

Huntington (1989) considera que: "El significado político más importante de la democracia provine de la capacidad que poseen las instituciones para proteger los derechos y libertades de los ciudadanos" (p.6), en otras palabras, los regímenes democráticos son más hábiles y flexibles, que otros para proveer orden público. Mayer y Hernández (2002) mencionan que una democracia supone la existencia de un orden liberal, donde es necesaria la formación de gobiernos electos, a través de elecciones limpias y competitivas. Por ello, los autores acuden a la definición procedimental, destacando una serie de elementos que configuran un sistema democrático:

> (…) supone la protección efectiva de un conjunto de garantías institucionales, que incluyen a) la posibilidad real de alternancia en el poder como resultado de elecciones libres, limpias y periódicas; b) la libre manifestación pública (sin representación para los opositores), tanto para fines electorales como para intervenir en asuntos de política gubernamental; c) la libertad de los medios de comunicación y la posibilidad de que tanto los partidos como los opositores al régimen tengan acceso a ellos; d) el respeto generalizado de las libertades civiles; e) la existencia de mecanismos para obligar a las autoridades a rendir cuentas y f) la posibilidad de mantener el ejercicio de la autoridad gubernamental dentro de los límites que la ley impone. (Mayer y Hernández, 2002, p.17, citado por Dahl, 1956)

En una sistematización poco más acabada, Hartlyn y Valenzuela (1997) consideran que un régimen democrático incluye tres dimensiones críticas, estas son: competencia, constitucionalismo, participación e inclusión. La primera refiere a la existencia necesaria de elecciones libres y periódicas, ya que a través de estas la ciudadanía expresa su opinión y elige a su representante, de esta manera la esencia de la competencia es la aceptación de la legitimidad. La segunda, refiere a los acuerdos que se plasman en reglas, normas y documentos constitucionales y que se deben hacer valer por el Estado y sus representantes. La tercera dimensión se refiere a la

inclusividad o participación, se relaciona con el concepto de soberanía popular. Es decir, en la medida que el ciudadano delega poder en sus representantes y ejerce su soberanía mediante los órganos de poder en el marco del Estado democrático, este asume la obligación de garantizar derechos a toda la población.

Así, la revisión anterior sobre los tipos de Estado y régimen, nos permite visualizar la evolución respecto a las responsabilidades que las instituciones adquieren con la sociedad. Por tanto, en el siguiente apartado revisaremos cómo se distribuyen las funciones de los órganos de poder para determinar a quién compete la de seguridad.

1.2 Funciones de los órganos de poder en el Estado con régimen democrático

Relacionando el término de Estado con el de régimen democrático, destacamos que la soberanía del pueblo se ejerce por medio de los tres poderes de la unión, por ello nace la importancia de identificarlos, así como conocer las funciones que puede desempeñar cada órgano. Para efectos de esta investigación nos enfocamos en funciones en materia de seguridad.

Empezando con el poder ejecutivo, de acuerdo con Arrubla (2017) es aquel que:

> (...) ejerce la administración y manejo de todos los bienes del Estado. El poder ejecutivo se ejerce por el presidente de la República, (…) por voto directo, y es jefe supremo de todas las fuerzas armadas de la República y de los cuerpos policiales. (p. 84)

Además de manejar y negociar los bienes del Estado, ser jefe supremo de las fuerzas armadas y cuerpos policiales, se le atribuye la función de promulgar y ejecutar leyes que expida el Congreso. Cabe señalar que en los sistemas presidenciales el poder recae en el jefe de gobierno o

bien presidente; en el caso de los sistemas parlamentarios es denominado primer ministro, ambos jefes de Estado.

En general las principales características del ejecutivo son las siguientes:

> Es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de Gobierno. El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a este. El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado. Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso. Ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso. El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso. El presidente no puede disolver el Congreso, pero el Congreso puede darle un voto de censura. (Arrubla, 2017, p.85)

Por otro lado: "Se denomina poder legislativo a la institución que se encarga de la elaboración y modificación de las leyes existentes de acuerdo con la opinión de los ciudadanos" (Arrubla, 2017, p.85), además de las características antes señaladas, el poder legislativo está dividido en dos Cámara de Senadores y la Cámara de Representantes, ambos elegidos a través de elecciones. En general, el legislativo cumple tres funciones que son: representación, legislación y control. El primero; se da a través del voto de los ciudadanos, pues se encargan de elegir a sus representantes locales y regionales, el segundo; está a cargo del Congreso o Parlamento, los cuales se encargan de proponer leyes o decretos de tres maneras: procedimiento ordinario, de reforma constitucional o especial, por último; al Congreso le compete inspeccionar, analizar, comprobar, examinar, registrar, intervenir y verificar el funcionamiento de la administración pública.

Esta división de poderes establece que: “En las democracias, el Poder Judicial es autónomo respecto al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, de forma tal que se garantice la imparcialidad en sus fallas. Su funcionamiento está regido por la Constitución.” (Arrubla, 2017, p.86), es decir, el poder judicial resolverá todas las causas en materia de leyes y de equidad que se susciten bajo la Constitución.

Otras características del poder judicial son servir de árbitro para poder tener actuación en los tribunales, pronunciarse sobre casos particulares y no sobre principios generales. No cuanta con la facultad de actuar, salvo que la parte interesada exija su actuación, es decir, tiene como finalidad resolver conflictos entre personas físicas o morales.

Tras describir las atribuciones que se le otorgan a cada uno de los poderes de la unión, en relación a nuestro tema de investigación, observamos que le compete al presidente, en su calidad de titular del poder ejecutivo, establecer la política de seguridad pública a nivel nacional que garantice los derechos de la población. Para ello, dispone de las Fuerzas Armadas de las cuales, en general suele ser “jefe supremo” o “titular”, toda vez que es facultad del Estado el uso de la fuerza pública para dichos efectos.

1.3 Seguridad pública y seguridad nacional

En este apartado definimos los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional, con el propósito de diferenciar cada uno de los términos, además describimos los mecanismos de los que dispone el ejecutivo para garantizarla.

En palabra de Foucault (2010) la seguridad se encarga de: “(…) garantizar que los individuos o la colectividad estén expuestos lo menos posible a los peligros” (p.86), para poder llevar a cabo este objetivo es necesario implementar mecanismos de control, coacción y coerción, protegiendo

en rubros en torno a la salud, crimen organizado, conductas antisociales y de amenazas externas al Estado.

Kárem (2012) señala que la seguridad es indispensable para el hombre, pues en ella se ejerce libertad y logran desarrollarse individualmente, por lo anterior afirma que la seguridad es:

> Una necesidad de la persona y de los grupos humanos, así como un derecho inalienable del hombre y de las naciones. Bajo cualquier ángulo tiene un valor relevante, ya sea desde el punto de vista religioso, filosófico, antropológico, sociológico, jurídico, político, económico o militar. (p.81)

Por otro lado, denotamos que la seguridad pública es: "Una función a cargo del Estado, cuya finalidad es salvaguardar la integridad y los derechos de las personas y hacer prevalecer la tranquilidad y orden público. Por lo tanto, es una garantía que el Estado está obligado a brindar" (Peña, 2011, p.17). Para que la seguridad pública funcione es necesario llevar a cabo acciones normativas y prevalecer el orden público, siendo el Estado el encargado de priorizar la atención en la prevención del delito con el fin de proteger a los individuos en la sociedad. Cabe destacar que la seguridad pública es un rol que le compete al Estado llevar a cabo, ya que es un derecho de los habitantes tanto residentes como extranjeros de un determinado territorio, este es un servicio que se financia con los ingresos de erario público, principalmente de los impuestos de los ciudadanos.

Por lo anterior, el papel de la seguridad pública es establecer un equilibrio entre los intereses constitucionales que se encuentren en conflicto, en otras palabras, resolver problemas entre los integrantes de una misma sociedad, por medio de la impartición de justicia.

> También puede comprenderse como que está determinada por dos grandes elementos: las instituciones que constituyen al Estado de derecho y las herramientas que permiten imponerlo. Las primeras constituyen el conjunto de reglas que generan los incentivos para la estabilidad, el respeto a la ley y la conservación del orden; es decir, la capacidad de la autoridad para hacer el uso legítimo de la fuerza. (Montero, 2013, p. 210)

En este sentido, la seguridad pública busca la integridad de los bienes, la protección de los ciudadanos, al igual que la preservación del orden público a través de la investigación de los delitos, ejerciendo justicia. La seguridad pública también se entiende de la siguiente manera:

> Se refiere a los programas, principios, estamentos, niveles, formas y calidades, en que el Estado establece una gran diversidad de aspectos legales, operativos y técnicos que redundan en la prevención, vigilancia, control, auxilio, regulación, protección y respeto a favor de los gobernados; ya sea contra la violencia, contra el delito, contra la delincuencia organizada, contra las acciones criminales, contra la impunidad o contra la corrupción, etc., con el único y evidente propósito de establecer y prestar los mecanismos estructurales de una supra especialización dentro de estos rubros, encuadrándose el conjunto de sus acciones como la prestación de un nítido y transparente servicio de seguridad cuyo fin teleológico lo remarca la ciencia del derecho, dentro de un sistema de vigilancia Nacional, Estatal o Municipal. (Martínez, 1999, p.56)

Como lo mencionan los autores antes citados, la seguridad pública es una función que le compete al Estado, añade Martínez que se realiza a través de actividades, programas, medios y técnicas que tienen como fin regular, prevenir y controlar los altos índices de violencia en los

países, para llevar a cabo este objetivo, deben trabajar de manera conjunta los tres niveles de gobierno.

Así mismo se alude que la seguridad pública es:

> La manifestación de una política de acción gubernamental, cuyo cumplimiento de sus 'atribuciones' y 'funciones' da nacimiento a una situación de equilibrio en las interrelaciones personales y entre las autoridades con los ciudadanos, que se denomina 'orden público', consistente en la situación exterior de tranquilidad en una comunidad y que se traduce en el orden de la calle, de las áreas rurales y del Estado mismo, con el fin de salvaguardar la integridad, los intereses y bienes, tanto de las personas, como de las entidades públicas y privadas. (Sánchez, 2014, p.38)

Es decir, la seguridad pública es la función que realizan los estados para conservar el orden social dentro de su propio país, implica un ordenamiento jurídico que equilibra el poder político y el poder del ciudadano; aunque al momento de aplicarse se actúa por poder y no por derecho.

Carmona (2002) denota a la seguridad pública como:

> El conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa. (p.29)

En función de lo anterior, la seguridad pública es entendida como las estrategias que el Estado ejecuta con la finalidad de disminuir las infracciones y delitos, mediante el sistema de control penal, salvaguardando los derechos de las personas, preservando la libertad, el orden y la paz públicos, es una función que lleva a cabo el gobierno federal, estatal y municipal.

En contraste, él terminó seguridad nacional tuvo su auge en el marco de la Guerra Fría y se asoció a los problemas de defensa nacional, militar e interna de los Estados Unidos en sus relaciones con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), durante este periodo la seguridad nacional se entendió como:

> (…) la definición tradicional de seguridad nacional no incluía variables como el desarrollo económico, el bienestar social, los derechos humanos, la democracia institucionalizada e incluso el terrorismo; no porque no fueran importantes en esos años, sino por la prioridad que se les dio a los temas militares y de defensa. (Ramos, 2005, p.40)

Esta definición tradicional de seguridad nacional solo se enfocaba a los temas militares y de defensa, en el caso de América Latina, durante el contexto de la Guerra Fría en los sesenta y setenta, el adversario a derrotar era el comunismo nacional e internacional, pues era un problema porque lograban contagiar a la sociedad con facilidad, amenazando la soberanía e integridad territorial de los estados americanos.

Con el tiempo la definición evolucionó académicamente, el concepto ya no solo abarcaba la protección del gobierno y el territorio, sino que se amplió a la protección a las personas y a otros ámbitos de la vida humana, debido a que los problemas a los que se enfrentaban los países fueron otros, se identificaron problemas como el tráfico de drogas, el número de asesinatos comenzó a asociarse al narcotráfico, resultado de la debilidad del Estado y la falta de legitimidad política, considerando a la seguridad nacional como:

> La concepción actual de Seguridad Nacional del imperialismo norteamericano no concibe a los presentes procesos sociales y políticos del área latinoamericana como amenazas o peligros a su seguridad, o de seguridad continental, sólo destaca algunos problemas como

> el narcotráfico y el terrorismo para ciertos países, así como la necesidad de una política de recuperación económica de corte neoliberal. (Piñeyro, 1994, p.85)

La seguridad nacional nace para la existencia ordenada del Estado, como un mecanismo de defensa que garantiza la seguridad y la prosperidad de los ciudadanos, además para defender sus intereses nacionales entendidos fundamentalmente como la integridad territorial y la soberanía nacional, se entiende así específicamente en los países de Latinoamérica, debido a los procesos de integración económica y los avances en materia de democratización.

En el contexto actual, el terminó seguridad nacional puede entenderse como:

> La Seguridad Nacional exige normatividad, requiere de una legislación clara, precisa (consenso de la sociedad civil), de un organismo de coordinación, consultoría, investigación para apoyar en las decisiones al jefe de Estado. Claro que la Seguridad Nacional no debe tener criterios militaristas, exclusivamente; debe considerarse la política interna, la externa, la economía, los aspectos sociales y militares. Son asuntos competentes a la Seguridad Nacional aquellos que son sujetos de antagonismos externos e internos. (Rodríguez, 1994, p.2)

Cada país define seguridad nacional, de acuerdo a su historia, cultura, las aspiraciones y los intereses nacionales del país, esto determina la política de seguridad, los objetivos nacionales y los criterios normativos y jurídicos.

El Estado es el encargado de analizar las aspiraciones nacionales que son básicamente deseos de una comunidad o nación para lograr su bienestar y seguridad, estas aspiraciones son plasmadas en los Planes de Desarrollo de cada país, que posteriormente son traducidas en intereses, a su vez

estos intereses nacionales son la guía del Estado para determinar la política nacional, la seguridad, la participación, la independencia y el bienestar económico, por último los objetivos nacionales son establecidos por la política de un país la cual define modos de vida y es resultado de la interacción entre gobernantes y gobernados.

Para Acosta (2001) la seguridad nacional es una: "Serie de programas o medidas que un Estado debe adoptar para proteger, y, en dado caso, defender a sus órganos supremos de cualquier situación violenta o no, interna o externa, que pueda ponerlos en peligro" (p.944), por lo anterior se entiende como obligación del Estado defender el territorio y apaciguar cualquier acto de violencia que atente contra los derechos de los individuos.

La seguridad nacional también se puede interpretar de la siguiente manera:

> Como un conjunto de condiciones necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción de intereses de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que puedan traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior. (Cruz, 2008, p.90)

Con lo anterior se entiende que la seguridad nacional es la condición de seguridad, paz y orden que proporciona el Estado para que las personas puedan desarrollarse plenamente, logrando la construcción de una sociedad a través de la igualdad ante la ley, la soberanía e independencia del Estado.

Por tanto, identificamos que las diferencias entre seguridad nacional y seguridad pública son: en el caso de la seguridad nacional, sus objetivos son preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado, tanto en la seguridad interior y la defensa exterior; sus instrumentos de

actuación son la inteligencia estratégica, las políticas públicas y la disposición de las fuerzas armadas, su competencia institucional es de nivel federal. Por su parte, la seguridad pública tiene como objetivos salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos; sus instrumentos de actuación son la inteligencia preventiva, la sanción de las infracciones administrativas, la investigación y persecución de los delitos y la reinserción social de los delincuentes.

El encargado de liderar e impulsar la política de seguridad nacional será el presidente que gobierna, al gobierno le corresponde el cumplimiento efectivo de dicha política, la cual implica la participación de la Administración General del Estado, las entidades que integran la administración local, el sector público institucional y los ciudadanos. En el caso de la seguridad pública quedará a cargo de la Federación a través de las instituciones establecidas para dicho efecto en conjunto con el gobierno estatal y local.

Ahora bien, los mecanismos de los que dispone el Ejecutivo para garantizar la seguridad son: disponer de la Guardia Nacional o instituciones afines, declarar la guerra en nombre de su país y disponer de la totalidad de las Fuerzas Armadas para la seguridad interior y defensa exterior de la federación. El ejecutivo además es el encargado de elaborar los planes, estrategias y acciones en materia de seguridad en conjunto del gabinete designado.

Tal y como se ha expresado, las instituciones creadas para salvaguardar la seguridad son creadas a partir no solo de las necesidades sociales, sino también de las pautas culturales, sociales, ideológicas, entre otras, las cuales impregnan no solo su existencia, sino también su funcionamiento. Es por lo anterior que, aunque se coincida en el objetivo, es muy probable encontrar diferencias sustanciales en las instituciones de cada país.

1.4 La Guardia Nacional desde la perspectiva teórica

Por lo general la seguridad pública tiene como eje primordial una Secretaría que bajo el mismo nombre es parte del órgano ejecutivo nacional. A partir de ella, se estructura un aparato multinivel cuya función será garantizar la seguridad. Así, podemos encontrar subsecretarias, agencias de investigación, fuerzas armadas, policías federales, locales, guardia nacional, etc.

En el caso particular de la Guardia Nacional se define como una: "Institución Armada no profesional, de carácter transitorio, cuyo objetivo es intervenir en la salvaguarda de los valores nacionales" (Saucedo, 1986, p.23), con esta definición se entiende que su principal objetivo es salvaguardar los valores nacionales tales como la libertad, justicia, paz, equidad, entre otros.

Una definición más completa es la que nos brinda el Diccionario Jurídico Mexicano (1991) considera la Guardia Nacional como: "Una fuerza armada local integrada por ciudadanos e instruida por las autoridades estatales correspondientes, para defender y conservar la soberanía del país, así como la paz y el orden internos" (p. 1560), es decir, es una institución que forma parte de las fuerzas armadas, cuya finalidad es la defensa interior de la seguridad del Estado. Se refiere como soberanía a la preservación de las instituciones políticas y económicas del país, cuando se habla de paz se entiende a la convivencia pacífica entre naciones, por último; el orden interno se trata de la convivencia entre las personas derivadas de una serie de disposiciones jurídicas de orden público.

Por su parte, Villalpando (1988) desde una perspectiva estadounidense define a la Guardia Nacional como:

> (…) una institución claramente republicana, en la acepción primaria de esta palabra; netamente federal, pues nace del sistema político federal que respeta las autonomías de las

> entidades federativas y, por último, pero no menos importante, es democrática, puesto que en ella participan, en condiciones de igualdad, los ciudadanos. (p.1130)

Con lo expuesto, el autor destaca que la GN es de orden federalista, es decir, parte de la protección de los estados, es de carácter temporal y además es fundamental la participación de los ciudadanos. Con ello, define a la Guardia Nacional como: "La agrupación paramilitar de gente armada, para la defensa del país y del orden público bajo un mando territorial generalmente" (Villalpando, 1991, p.33).

En contraste, Ruiz (2018) considera que la Guardia Nacional:

> (…) consistiría de una fuerza pública de características militares, conformada por ciudadanos y bajo las órdenes de los gobernadores de los estados que conforman la federación, y cuya temporalidad no es permanente, para la seguridad y la defensa, a fin de contribuir al desarrollo nacional. (Ruíz, 2018, p. 11)

En otras palabras, la Guardia Nacional cuenta con características militares y se encuentra bajo las órdenes de los gobernadores, de los diferentes estados que conforman el país, destacando que no es un cuerpo de seguridad permanente.

De acuerdo con los autores antes citados, la GN es una institución creada por el Estado con el fin de proteger y dar una mejor calidad de vida a los ciudadanos, además de contribuir a la preservación de la soberanía, orden público y la paz, en este caso como ya lo hemos estado revisando, la GN cumple con funciones que le competen específicamente a la seguridad pública.

Antes de describir las características de la Guardia Nacional, es importante mencionar que muchos de los países al tiempo de formarse le asignan un papel importante a la GN, reconociendo

el derecho y obligación de los ciudadanos a contribuir en la defensa de su nación, por tal motivo se les deposita el deber de defender la patria.

Para definir Guardia Nacional se tomaron como base sus características generales, de esta manera Solano (2012) destaca lo siguiente:

1. "Es una fuerza temporal, no permanente.
2. Está constituida por ciudadanos y no por soldados.
3. Es comandada por el gobernador del estado, de acuerdo con las reglas de la Legislatura correspondiente y del Congreso de la Unión." (pp.211-212)

De acuerdo con las características antes expuestas, la Guardia Nacional en ningún caso es permanente, por esta razón puede ser convocada generalmente bajo dos circunstancias:

a) Asamblea, es decir, cuando los ciudadanos que la integran se encuentran prestos, en caso necesario concurrir a la integración de las milicias de la Guardia Nacional, incluyéndose en esta circunstancia cuando los ciudadanos son llamados periódicamente para su instrucción y adiestramiento, toda vez que, por su eventualidad, los integrantes de la Guardia deben de estar perfectamente instruidos y adiestrados en las actividades castrenses para en caso de que sean requeridos.

b) En Campaña, cuando los guardias nacionales son convocados por la autoridad correspondiente, para llevar a cabo las tareas que por carácter de fuerza armada y organizada le asigne, dentro o fuera de su ámbito espacial de competencia (Báez, 1999, p. 89).

Las actividades en las cuales participara la GN dependerán de si se encuentra reunida en asamblea o campaña, en el primer caso se encontrará en estado de alerta frente a cualquier

contingencia, el segundo caso puede ser requerido bajo dos supuestos: en tiempo de paz y en tiempo de guerra. En el caso de ser convocado bajo campaña, es importante señalar que la autoridad correspondiente es el titular del Poder Ejecutivo.

También señala Solano que la Guardia Nacional no tiene ninguna comparación con el ejército federal o algún otro cuerpo de seguridad, a pesar de que están plasmados en la Constitución como fuerzas de defensa nacional, no son equivalentes, ya que la GN no adquiere tintes de profesional, se encuentra conformada por ciudadanos que desarrollan su vida normal dentro de la sociedad y su alcance es a nivel local, mientras que el ejército está conformado por soldados calificados y sus funciones corresponden al orden nacional.

Destacamos que debe ser de carácter democrático, ya que ellos eligen a sus oficiales y jefes (estos últimos hasta el grado equivalente al de Coronel de las fuerzas armadas regulares), además la Guardia Nacional está formada de manera regional, pues se encuentra dentro de las circunscripciones geográficas que abarca el Estado, cabe señalar que: "Dichos cuerpos armados pueden ser requeridos por el Poder Ejecutivo general del Estado para contribuir a su defensa ya sea dentro de su región o fuera de ella, previo consentimiento que para ello otorgue el Poder Legislativo general" (Báez, 1999, p. 90).

La Guardia Nacional operará generalmente dentro de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. En el ámbito espacial de competencia deberá establecerse su zona de operaciones desde su creación, quedando al mando la más alta autoridad administrativa. Una más de sus características es la normatividad jurídica, cuya función determina el ejercicio de todos y cada uno de los actos que la Guardia Nacional lleve a cabo.

Para finalizar este capítulo es importante recordar que el Estado es una forma de organización política que para existir requiere de cuatro elementos, estos son: un gobierno, un pueblo, un territorio y un Estado de derecho, con dichos elementos se fija la población en un territorio sobre las cuales se sientan instituciones que protegen los derechos de los ciudadanos. En un Estado democrático las instituciones tienen por objetivo garantizar y proteger los derechos y libertades de los ciudadanos, tales como: la vida, libertad de expresión, libre asociación, salud, educación, seguridad, entre otros y se ejerce mediante órganos de poder electos y legítimos. Entre ellos, corresponde al Ejecutivo en su calidad de jefe supremo de las fuerzas armadas y cuerpos policiales, garantizar la seguridad pública mediante el diseño de políticas y estrategias para dicho efecto tal como se establece en las normas constitucionales. La Guardia Nacional, por tanto, constituye un mecanismo creado desde el poder ejecutivo para llevar a cabo dicha labor. Si bien, como se mencionó, las guardias nacionales son instituciones creadas por el Estado con el fin de preservar la soberanía, la paz y orden público, estas no deben ser permanentes, también es importante resaltar que son creadas para preservar la seguridad pública, pese a que se denomina nacional. Sin embargo, en algunos casos su duración se extiende más allá de lo propuesto en su origen. Esto depende del tipo de régimen y los objetivos que se postulen.

Capítulo 2. Antecedentes históricos y origen de la Guardia Nacional en México

La historia es importante, ya que nos permite comprender la existencia y evolución de cualquier coyuntura que ocurra y que se pretenda analizar. Además, es una herramienta que nos brinda los elementos necesarios para aprovechar experiencias del pasado, de tal modo que puedan subsanarse errores y puedan emitirse nuevos juicios, formularse nuevas reglas y principios. El hablar de institucionalidad no es simplemente pensar en leyes o reglamentos que se encuentran escritos, es también aprender su valor humano, evaluar su impacto legal y conocer su importancia en el desarrollo de una comunidad. Por esta razón, en este apartado pretendemos indagar sobre los referentes de la "Guardia Nacional" el porqué de su existencia a nivel constitucional. Para lograrlo es necesario remitirnos a los antecedentes que nos proporcionan hechos vividos en nuestro país, con este propósito iremos a conocer cómo surge la Guardia Nacional en México.

2.1. De la Milicia Colonial a la Guardia Nacional

En este apartado revisaremos el origen de la Guardia Nacional en México o en su caso las formas relativas a la seguridad que le preceden. Su estudio es importante, ya que nos ayuda a comprender mejor la moderna Guardia Nacional, de tal modo partimos de dos enfoques: "(…) por un lado, la "milicia provincial" de la Nueva España junto con las "milicias locales", también de origen colonial; por el otro, las milicias locales de los Estados Unidos". (Soberanes, 2019, p.9)

El primer antecedente se tuvo en la Nueva España con la llegada de Hernán Cortés a México, a través de los reclutamientos de indígenas, los cuales jugaron un papel importante en la derrota del Imperio Mexica y fueron un ejemplo para la forma de organización de milicias.

"En 1764 llegó de España Juan de Villalba y Angulo para organizar un ejército militar, ante la amenaza de una invasión inglesa a las posesiones españolas" (Senado de la República, 2019, p.2).

En efecto, se consideró como el primer proyecto de organización militar, denominado "milicias" el cual se llevó a cabo mediante el reclutamiento, sorteo y leva (se denomina asía al reclutamiento obligatorio de la población civil para servir al ejército), estaban divididas en provinciales y urbanas, y, dependían de los ayuntamientos, en el caso de los soldados provinciales: "(…) contaban con dos fuertes alicientes: el fuero de guerra y otros privilegios y exenciones llamadas preeminencias" (Soberanes, 2019, p.10), mientras que las urbanas generalmente eran patrocinadas por corporaciones municipales o por gremios como fue el caso de las ciudades de México y de Puebla; dentro de su agrupamiento los grados superiores eran ocupados por la clase alta.

Los cuerpos de milicias se conformaron de la siguiente manera: "La autoridad virreinal reglamentó la formación de un ejército regular compuesto por "tropas veteranas", traídas de España, y "tropas milicianas", compuestas por "vecinos", para la defensa de la Nueva España" (Márquez, Serna y Valdez, 2019, p.571). Por otro lado, el reclutamiento establecía que:

> (…) los regimientos milicianos debían presentar servicio todos los españoles y americanos aptos para ello, mediante un sorteo realizado sobre padrones de los habitantes, divididos en cinco clases que incluían en primer orden de preferencias, a los solteros, a los casados menos de 18 años, casados sin hijos y así consecutivamente. (Villalpando, 1988, p.1123)

La función de las milicias era proteger y patrullar las respectivas ciudades en caso de emergencia, en términos generales se conformó con todo tipo de personas, excepto indios. Además, la creación de este ejército tuvo ciertas ventajas como:

> (…) se convirtió en una nueva fuente de empleo, y el pueblo acudió a llenar las plazas de tropa, mientras que las clases acomodadas cubrían mandos intermedios. Hay otros

> alicientes adicionales que hacen atractiva la reclutación: el militar accede a una posición social de privilegio, cuya más clara manifestación es el fuero. (Villalpando, 1988, p.1121)

Se entiende por fuero a los privilegios que tenían determinadas personas para ser juzgadas por tribunales de su clase y no por la justicia común.

Podemos destacar que las milicias provinciales fueron la herencia de la organización de los ejércitos españoles, fueron creados con la finalidad de generar una disminución de costos para el mantenimiento de una fuerza permanente, lo cual representaba un factor importante dentro del presupuesto del país.

Respecto al segundo enfoque, la colonización de América del Norte se dio por medio de colonos puritanos ingleses, los cuales se establecieron en la Costa Atlántica, ahora territorio de los Estados Unidos, formando trece colonias dependientes del gobierno británico, estos grupos de colonos se sentían amenazados por las tribus indígenas, por lo que crearon cuerpos de milicias, dividiendo las colonias en condados, poniendo al mando un teniente el cual se encargaba de la instrucción militar y de los cuerpos de milicias en operaciones bélicas.

La conformación de las trece colonias dio origen a la Constitución de Estados Unidos de 1787, antecedente importante de la Guardia Nacional vigente en México, la cual establece en su sección 8 que:

> El Congreso tendrá la facultad para promover lo necesario para organizar, armar y disciplinar la milicia nacional y para gobernar aquella parte de esta que se utilice en servicio de los Estados Unidos; reservándose a los Estados correspondientes el nombramiento de

> los oficiales y la facultad de instruir a la milicia conforme a la disciplina prescrita por el Congreso. (Márquez, Serna y Valdez, 2019, p.571)

Como lo mencionan los autores existe una relación con la Guardia Nacional en México, ya que la Constitución de 1824 adoptó casi textualmente lo planteado en la Constitución norteamericana, sobre la facultad que se le otorgó al Congreso de organizar y disciplinar a la milicia nacional.

Siguiendo con el caso de Estados Unidos, en 1792 se ordenó que varones físicamente aptos de entre 18 y 50 años de edad, formaran parte de las milicias de los estados por medio de autoridades locales. A pesar de tener resultados dentro del país, las milicias no lograron defender de igual modo las fronteras, por lo que fueron remplazados por tropas regulares durante la guerra de 1812 contra los británicos y por esta misma razón en 1830 las milicias se convirtieron en un servicio voluntario a favor de los estados.

Fue hasta 1903 que se le nombró oficialmente Guardia Nacional, mediante la Dick Act, como menciona Soberanes (2019) fue el fruto de un proceso que: "(…) comenzó desde los orígenes de su nación la evolución de la milicia como una asociación de ciudadanos, a una selecta y organizada institución militar" (p.12).

En 1908, el Congreso de los Estados Unidos determinó que la Guardia Nacional podría ser trasladada fuera del territorio nacional. Gracias a la Primera Guerra Mundial y a la National Defense Act, que aprobó esta disposición en el Congreso.

Cabe destacar que en 1933 se integró la Guardia Nacional como componente de reserva de las fuerzas armadas de Estados Unidos, tanto en la fuerza aérea como en el ejército permanente, actualmente la Guardia Nacional de Estados Unidos se encarga de otras funciones distintas a las

milicias estatales que le dieron origen, sin embargo, sigue desempeñando un papel fundamental en cuestiones de orden público interno, así como en el caso de desastres naturales.

Retomando la historia de México el siguiente suceso importante, es la consumación de la Guerra de Independencia en 1821, ya que el rol de las milicias no fue el mismo. En primer lugar, se creó el 24 de febrero de 1822 una Junta Provisional, la cual tenía como obligación convocar al Congreso Constituyente, ese mismo año Iturbide fue reconocido ante el Congreso como emperador, acto seguido: "El Congreso Constituyente, en el que a pesar de los deseos de Iturbide predominaban los republicanos, emitió en diciembre de 1822 el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, en el que hizo mención de esta preocupación por la inseguridad" (Villalpando, 1988, p.1131), en este sentido, México formo su primera defensa militar con ciudadanos entre 18 a 50 años de edad, esta milicia fungía con varias obligaciones de acuerdo con el reglamento se le atribuyó dar guardia principal en las casas capitulares, efectuar patrullas para la seguridad pública, perseguir malhechores y escoltar a los presos.

En 1823, tras ser depuesto Agustín de Iturbide del poder, el imperio mexicano adoptó como forma de gobierno una República Federalista, a pesar de este cambio, las milicias persistieron e incluso fueron reforzadas con la creación de la Milicia Nacional de Artillería.

Tras volverse un país federalista se dio lugar a la creación de una Constitución, la cual adoptó casi textualmente la Constitución de los Estados Unidos, aunque si bien ambas concuerdan en tener un régimen presidencial, la mexicana dio prioridad al Congreso, mientras que en la norteamericana existía un sistema de pesos y contrapesos, es decir, existía una igualdad entre los tres niveles de poder.

La Constitución de 1824, fue la base constitucional que permitió formar milicias provinciales, de igual manera se le otorgó la facultad al gobierno federal para hacer uso de la milicia cívica con autorización del Congreso, además otorgó facultades exclusivas al Congreso tales como: "Formar reglamentos para organizar armas y disciplinar la milicia local de los estados, reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales y la facultad de instruirlo conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos" (Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, Art.50, 1824).

En tanto al presidente de la república se le otorgó la facultad de disponer de la fuerza armada de mar y tierra, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, y disponer de la milicia local para los mismos objetos, además establece como forma de gobierno una República Federal, la cual da origen a una doble estructura militar: el ejército permanente y la milicia activa. Una característica importante de las milicias locales que se planteó en la Constitución fue:

> La prohibición expresa de que los estados cuenten con fuerzas armadas permanentes, sin el consentimiento del Congreso General, lo cual les da a las milicias locales su carácter esencial de eventualidad, es decir, considera que el ejército permanente es exclusivo de la federación, mientras que las milicias por su carácter no permanente son propias de los estados (…) (Báez, 1999, p.40).

Cabe destacar que, a pesar de lo establecido en la Constitución de 1824, no todos los estados formaron milicias, ni todos los estados crearon las milicias bajo el mismo criterio. En 1826, se puso a discusión un dictamen sobre la derogación de los sorteos para la milicia activa, en el cual se concluyó que, para llenar el cupo de la milicia, las legislaturas de los estados realizarían sus

propios reglamentos conforme a su conveniencia. La primera vez que se ejerció la facultad de movilizar las milicias se llevó a cabo el:

> (…) 23 de febrero de 1827 el presidente Guadalupe Victoria requirió de los servicios de los estados de Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y del territorio de Nuevo México, un contingente de 4,000 mil hombres, para enfrentar los desórdenes ocurridos en Texas, en el primer intento por separarse del país. (Senado de la República, 2019, p.5)

Al llegar a la presidencia Antonio López de Santa Anna restituyó el viejo orden centralista, mediante el decreto del 5 de julio de 1833, sin embargo, no pudo eliminar las milicias de manera constitucional, solo redujo el número y sus funciones, de esta manera los gobiernos locales perdieron el derecho de reglamentar las milicias. En 1836 derogó la Constitución de 1824 y llamó a un nuevo Congreso, formando la Constitución de las Siete Leyes Constitucionales, de corte centralista:

> (…) en las que si bien se autorizaba a los gobernadores de los departamentos el poder de disponer de la fuerza armada que las leyes les concedan, no gozaban de plena independencia en esta materia, pues estaban impedidos para adoptar medidas para el levantamiento de fuerza armada, a menos de que estén facultados por el Congreso. (Villalpando, 1988, p.1139)

Retomando el contexto de la perdida de Texas y la constante amenaza de invasión por los Estados Unidos, el 25 de agosto de 1842, se incorporó por primera vez, la propuesta de la Guardia Nacional destinada exclusivamente a defender dentro de su respectivo territorio la independencia nacional en caso de invasión extranjera, es decir, se convertiría en una institución localista debido a que el presidente no podía disponer de este cuerpo, si no era conforme a la Constitución.

"Ante la inminente invasión norteamericana, en el año de 1846, el presidente interino de la República y jefe del Ejército Libertador Republicano, José Mariano Salas, retomó la propuesta de la Guardia Nacional cambiando el concepto de milicia" (Senado de la República, 2019, p.7), este decreto dio un giro institucional importante en torno a la organización de los ciudadanos armados. Por lo que el general Mariano Salas dictó el 11 de septiembre de 1846 el Reglamento para Organizar, Armar y Disciplinar la Guardia Nacional en los Estados y Distritos de la Federación, mediante este Reglamento se estableció que sería inherente a las instituciones democráticas, por lo tanto, sería de carácter permanente y obligatorio para los ciudadanos de entre 15 y 50 años. La Guardia Nacional se compondría por cuerpos de infantería, caballería, artillería y tropas de ingenieros, los cuales podían actuar solo: "(…) en asamblea, en servicio de guarnición o en campaña, quedando los dos primeros casos a las órdenes del gobernador y en el último, bajo las del presidente de la República, siempre con apego a la Constitución" (Villalpando, 1988, p1143).

Asimismo, la ley del 4 de febrero de 1847, facultó al gobierno federal para disponer de las guardias nacionales con el fin de defender la nación, solo en caso de invasión extranjera, además convocó a todos los mexicanos al servicio militar. En este contexto se promulga la Constitución de 1847, la cual retoma disposiciones de la Constitución de 1824, en agosto del mismo año: "La guerra de 1847 proporcionó a la Guardia Nacional el campo propicio para mostrar ante propios y extraños su valía y alto sentido patriótico llevado hasta el extremo de entregar la vida en aras de la defensa del suelo patrio (…)" (Villalpando, 1988, p.1143), durante esta guerra la Guardia Nacional gano las batallas de Churubusco y de Molino del Rey demostrando patriotismo a su país.

El 15 de julio de 1848, se promulgó la Ley Orgánica de la Guardia Nacional, este documento establece como funciones principales de la GN: "Defender la independencia de la nación, sostener las instituciones, conservar la tranquilidad pública y hacer obedecer las leyes y autoridades

establecidas por ellas" (Ley Orgánica de la Guardia Nacional, Art.2, 1848), la institucionalización de la GN tuvo como consecuencia ciudadanos más comprometidos con su país, con la nación y con la realidad política.

De acuerdo con Hernández (2012): "Mariano Otero resalta el valor de la Guardia Nacional no sujeta a los gobernadores, sino defensora de la nación" (p.37), Otero como senador consideró que la solución ante los problemas de seguridad pública, eran darle mayores atribuciones a la GN, por lo que en enero de 1849 presentó un proyecto de ley con el fin de armar la Guardia Nacional, se estableció que: "El gobierno comprará, por cuenta del Erario Federal, setenta mil fusiles con el exclusivo objeto de armar a la Guardia Nacional. Principalmente, para combatir a los llamados indios bárbaros que asolaban la frontera norte" (Senado de la República, 2019, pp.8-9), en otras palabras, los estados del norte del país recurrieron a la Guardia Nacional móvil para enfrentar las invasiones.

Por otro lado, cabe señalar que la Guardia Nacional influyó en el triunfo de la Revolución de Ayutla en el año de 1854, ya que a través de esta se derrocó a López De Santa Anna del poder, quedando como presidente sustituto Ignacio Comonfort, quien dispuso que mientras se expedía la Ley de la Guardia Nacional se siguiera rigiendo la ley del 11 de septiembre de 1846. Posteriormente, se autorizó al presidente Comonfort disponer de la GN de los estados y del Distrito Federal: "Con el fin de proveer a la conservación de las actuales instituciones, a la defensa de la independencia nacional y el restablecimiento del orden público" (Soberanes, 2019, p.21), días después el General Félix Zuloaga se levantó en armas en contra del orden constitucional establecido.

A partir de 1857 a 1861, se desata la Guerra de Reforma con la promulgación del Plan de Tacubaya, la cual se anunció el 17 de diciembre de 1857, la alianza del presidente Ignacio Comonfort y el General Feliz Zuluaga para realizar un golpe de estado, con el objeto de abrogar la Constitución de 1857. Sin embargo, el 5 de febrero de ese mismo año, fue promulgada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, producto del combate ideológico entre liberales y conservadores, en esta Constitución aparece por primera vez el nombre de Guardia Nacional, a pasar de que no se eliminó al ejército permanente, misma que establece a los ciudadanos: "(…) tomar las armas en el ejército o en la Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, a la vez que es su obligación el alistarse en ella" (Villalpando, 1988, 1154). También, estableció que el Ejecutivo tendría la facultad para disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados o territorios, fijando la fuerza necesaria, en contraste el poder legislativo tiene que otorgar su consentimiento a fin de que el Ejecutivo pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados o territorios, fijando la fuerza necesaria, así como formar reglamentos para armar, organizar y disciplinar la Guardia Nacional. Además, desaparecieron los fueros militares y eclesiásticos, y se estableció la libertad de portar armas.

Durante la presidencia de Benito Juárez se decretó que: "La Guardia Nacional es una de las instituciones de que el Gobierno cuidará, por que comprende que ella también es el sostén de las libertades públicas y, por lo mismo, procurará con empeño que se organice (…)" (Senado de la República, 2019, p.11), pero fue hasta el 9 de mayo de 1861, que el presidente informo al Congreso haber tomado las medidas convenientes para la reorganización de la GN, estas son:

> Veteranizó a algunos cuerpos de la Guardia Nacional, llamándolos a formar parte de las divisiones creadas para el nuevo ejército, lo que significa que dejaron de ser ciudadanos en

> armas para convertirse en soldados profesionales. Así se creó el Ejército federal, que perduró hasta el triunfo de la Revolución constitucionalista (Villalpando, 1998, p.1156).

Tras la muerte de Benito Juárez en 1872, tomo su lugar Sebastián Lerdo de Tejada, pero al pretender reelegirse, Porfirio Díaz se levantó en armas y obtuvo la presidencia de la república mediante el triunfo del Plan de Tuxtepec, Díaz duró treinta años en el poder, a este periodo se le denominó "Porfiriato" y se destacó porque:

> Díaz fue comandante de la Guardia Nacional, conocía el potencial militar y la propensión política de este sector, por lo que, en un lapso de seis años promueve el traslado de los milicianos adictos a él y al ejército auxiliar o permanente, y desmoviliza a la Guardia Nacional. (Senado de la República, 2019, p.12)

Es decir, el Porfiriato se caracterizó por establecer el orden público, por esta razón la Guardia Nacional dejo de ser convocada y fueron sustituidos por el Ejército Federal y los Guardias Rurales, otro factor por el cual la GN perdió fuerza fue la vejez de sus integrantes, ya que habían sido veteranizados e integrados al Ejército Federal de tal modo se dejó de convocar a nuevos miembros.

La renuncia de Porfirio Díaz dio paso a la llegada de Francisco I Madero al poder, este gobierno tuvo que enfrentar a las bandas revolucionarias de Pascual Orozco y Emiliano Zapata con ayuda del Ejército Federal. Tras el asesinato del presidente Madero y el vicepresidente Pino Suárez, el país entro en periodo de inseguridad, por lo que se organizaron cuerpos de defensa civil, que originalmente eran grupos armados de autodefensa de los pueblos. Así llegamos a 1917, año en que se expide la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la cual:

> (…) restituyó a la Guardia Nacional, pero al ejército permanente lo fortaleció a través de las leyes y la veteranización de las tropas revolucionarias, convirtiéndolas en permanentes y profesionales, lo que contribuyó a disminuir a la Guardia Nacional. La Constitución de 1917 sigue a su antecesora en los principios y mecanismos que en 1857 se dictaron para la regulación de la Guardia; el Constituyente no aportó nada nuevo (Senado de la República, 2019, p.13).

El fin de la Revolución Mexicana implicó no solo el cese de la lucha armada, sino también la necesidad de redefinir las normas bajo las cuales se regiría el país en el futuro. La Constitución de 1917, fue sin duda, el parteaguas que marcaría el inicio de una nueva etapa, que más tarde conformó el llamado México contemporáneo. En lo que corresponde a nuestro tema de investigación, la Constitución de 1917 en el artículo 73 estableció que le compete al Congreso crear reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, esta similitud se puede observar con respecto a la Constitución de 1857, es decir, la Constitución de 1917 no aporta nada nuevo en torno a las facultades del poder ejecutivo y legislativo para disponer de la Guardia Nacional.

El 19 de agosto de 1940, el presidente Manuel Ávila Camacho promulgó la Ley del Servicio Militar, la cual: "declara obligatorio y de orden público el servicio de las armas para todos los mexicanos (…) quienes lo prestarán en el Ejército o en la Armada" (Ley del Servicio Militar, art.1, 1940). La Guardia Nacional para ese entonces quedo en el olvido, debido a que dejo de existir una ley orgánica que la regulara y porque la Ley del Servicio Militar destacó que la GN integraría la tercera reserva del ejército, pero no formaría parte de él, lo cual desvirtúa la noción básica por la que fue creada en un principio la GN. Después de analizar los momentos que tuvo la Guardia

Nacional podemos destacar que se extinguió en la práctica durante el Porfiriato, debido a que una institución de espíritu federalista, no tenía un buen pronóstico en un gobierno centralista.

2.2. Mecanismos de seguridad en México 2000-2018

Antes de hablar sobre los mecanismos de seguridad en los sexenios de Fox, Calderón y Peña, describiremos un poco como era controlada la seguridad durante el régimen priista. Durante los años de gobierno del PRI fue la Dirección Federal de Seguridad quien se encargó de la seguridad del país. Se creó en 1947, se fundó con policías provenientes de varias corporaciones y dependía directamente de la presidencia de la república.

Los policías recibieron sus primeras capacitaciones por parte de los agentes del FBI de Estados Unidos, sus funciones eran las siguientes: "(…) proteger al presidente (y a los mandatarios que visitaran el país), investigar asuntos delicados (o aquellos considerados como tales por sus jefes), analizar la información obtenida y realizar operativos especiales contra los enemigos del régimen" (Aguayo, 2021, p.67), además hacían investigaciones sobre supuestos "asuntos importantes", durante este periodo no tenían definido cuales eran las amenazas de seguridad que podría sufrir el país, por lo que mayor parte de su tiempo lo dedicaban al espionaje político de los opositores del régimen, tarea que alcanzó un buen grado de eficiencia.

Posteriormente la DFS fue trasferida a la Secretaria de Gobernación, por lo que ya no dependía directamente del presidente, siguió considerándose una policía política, aunque comenzaron a surgir amenazas que con el tiempo serían calificadas como amenazas a la seguridad nacional. Bajo este sentido, el autor destaca que: "La DFS tenía autoridad para investigar asuntos de drogas, pero he ido encontrando evidencia de que algunos de sus jefes se involucraron en su tráfico o lo toleraron" (Aguayo, 2001, p.74), por esta y otras razones en 1985 dejó de funcionar.

Con lo anterior expuesto identificamos que la DFS funcionó durante el régimen priista porque el país se encontraba en una estabilidad de paz y orden público, hasta que se hizo presente el narcotráfico en el país y al no tener bien definidas las amenazas de seguridad que el país podría sufrir y una estructura organizacional que la hiciera funcionar, era lógico que perdiera fuerza y desapareciera.

A partir de la creación del primer Plan Nacional de Desarrollo en 1982, se comienza a diferenciar las actividades que le competen a la seguridad nacional (SN) y a la seguridad pública (SP), siendo el primero el encargado de preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado y el segundo encargado de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades y la paz pública, tal y como lo vimos en el primer capítulo. Dicho esto, es preciso identificar los planes, estrategias y organismos que se crearon para la defensa de la seguridad pública y nacional en México, principalmente desde el 2000 que es cuando se da una transición, hasta el 2018 antes de la propuesta de creación de la Guardia Nacional por parte del presidente Andrés Manuel López Obrador.

Desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se comenzó a percibir el problema de inseguridad en el país, ocasionando pérdida de confianza en las instituciones responsables de la seguridad pública; evidenciando la falta de capacitación y remuneración de los cuerpos de seguridad.

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) se creó una estrategia de seguridad pública, que dio origen a la Policía Federal Preventiva el 4 de enero de 1999, su objetivo era combatir la delincuencia y mantener el orden público, de manera eficaz y transparente; también se menciona la creación de un Centro Nacional de Formación Policial, un Sistema Nacional de

Seguridad Pública que estaría coordinado por un Consejo Nacional, con el fin de establecer acciones entre los tres niveles de gobierno, por último; se habla de la creación de un Sistema de Información Policial.

Por otro lado, Estados Unidos y México identificaron la presencia del narcotráfico como principal amenaza de seguridad nacional, por lo cual crearon en 1996 el Grupo de Contacto de Alto Nivel, el combate al narcotráfico no solo implicaba un ambiente de inseguridad y violencia para México, sino que, al no poder ingresar la droga al país vecino, esta terminaba distribuyéndose dentro de nuestro país, generando un nuevo problema público, la drogadicción principalmente en infantes y jóvenes.

Para el año 2000 se da una transición, con la llegada del Partido Acción Nacional (PAN) y Vicente Fox Quesada al poder, lo cual provocó cambios en las instituciones, con la finalidad de lograr una buena gobernanza. Durante este gobierno se identificó un incremento de inseguridad en el país, generando que la población dejara de creer en las instituciones y la convivencia social, este incremento se debe a:

> (…) una gran corrupción; corporaciones penetradas por la delincuencia; inobservancia de la ley; leyes obsoletas; falta de equidad en la administración de la justicia; evasión de la justicia e impunidad; un número de policías por debajo del estándar internacional y escasa capacitación de los mismos, así como una mayor beligerancia y acción de la delincuencia organizada y del tráfico ilícito de drogas. (Poder Ejecutivo Federal, 2001, p.120)

En el contexto de corrupción e impunidad y la escasa profesionalización de los cuerpos de seguridad, se planteó en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 que:

> La seguridad nacional tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones. Para ello, el nuevo gobierno se propone emprender acciones efectivas contra la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas. (Poder Ejecutivo Federal, 2001, p.103)

Se puede observar que el concepto de SN da un giro transcendental, ya que al identificar un incremento en la delincuencia organizada, se procuró la seguridad de los ciudadanos a diferencia de los anteriores sexenios, cuyo único propósito era procurar la continuidad del régimen; aunque el concepto de seguridad nacional en este sexenio pierde su objetivo principal que es preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado y se confunde con las funciones que le competen a la seguridad pública.

El PND de este sexenio destaca que: "Las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional las representan la pobreza y la desigualdad, la vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas" (Poder Ejecutivo Federal, 2001: 103).

En este documento se diseñó un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, el cual se caracterizó por ciertas estrategias, estas son las siguientes: 1) La SN estaría destinada a prever y hacer frente a situaciones que amenacen la paz, el orden jurídico y el bienestar de la población, 2) desarrollar una doctrina que guíe la identificación, valoración y evaluación de factores que pongan en riesgo la SN, 3) promover prácticas de prevención en las acciones gubernamentales, con el fin de diseñar políticas para su contención, 4) diseñar un marco jurídico que respete las garantías constitucionales de los ciudadanos, siempre en coordinación con los tres órganos de gobierno, y,

finalmente, 5) prever con oportunidad y eficacia los riesgos y amenazas a la SN, la gobernabilidad democrática y el Estado de derecho, mediante un sistema de investigación.

Si bien mencionamos que se confunden las funciones de seguridad nacional y seguridad pública, en este sexenio se diseñaron estrategias e instituciones para la seguridad pública, en primer lugar, el 30 de noviembre de 2000, se publica en el *Diario Oficial de la Federación*, una modificación a la Ley Orgánica de la Administración Federal, el artículo 26 establece la creación de la:

> (…) secretaria de Seguridad Pública Federal, con el objetivo de desarrollar las políticas de seguridad pública; proponer una política federal contra la criminalidad, que comprendiera las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos, así como fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero federal. (Chincoya, 2014, p.68)

Se establecen como principales funciones de la Secretaria de Seguridad Publica las siguientes:

- Desarrollar políticas de seguridad pública y proponer una política criminal en el ámbito federal, para prevenir delitos.
- Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública.
- Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública políticas, acciones y estrategias para la prevención del delito y política criminal.
- Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos.

- Organizar, dirigir, administrar y supervisar la Policía Federal Preventiva, de igual manera que el servicio para la atención a víctimas del delito y el servicio de carrera de la Policía.

- Salvaguardar la integridad de las personas, así como prevenir la comisión de delitos, preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

- Crear un órgano de inteligencia policial, encargado de organizar, dirigir y administrar, con estricto apego a los derechos humanos.

- Otorgar y supervisar las autorizaciones a empresas que presten servicios privados de seguridad en dos o más entidades federativas.

- Auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la Procuraduría General de la República.

- Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema federal penitenciario; además organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados.

- Participar, conforme a los tratados, en el traslado de los reos.

- Administrar el sistema federal especializado en la atención de menores.

Además de la creación de la secretaría de Seguridad Pública (SSP), se crearon más instancias con las que trabajaría de manera conjunta, estas son: el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), la Policía Federal Preventiva que ya existía desde el sexenio anterior, el Consejo de Menores, y, el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social. También en el 2001 creó la Agencia Federal de Investigación (AFI) convirtiéndose en la agencia policíaca más importante del país.

Retomando el Plan Nacional de Desarrollo que se elaboró durante el gobierno de Vicente Fox, menciona lo siguiente:

> Salvaguardar la seguridad pública es la responsabilidad primaria y esencial del Estado. Proteger y garantizar la libertad, la integridad física, y el patrimonio de la población son las bases para un desarrollo sólido en lo económico, político y social para tener certidumbre, confianza, orden y estabilidad. (Poder Ejecutivo Federal, 2001: 120)

Por esta razón y con la finalidad de proteger a la población, se plantearon las siguientes estrategias para mejorar la seguridad pública:

a. *Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana*, a través de mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación, profesionalización, inspección y supervisión del desempeño policial.

b. *Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública*, mediante un conjunto de cambios estructurales, como: la adecuación del marco jurídico, mejorar los salarios y prestaciones de policías, combatir la corrupción e impunidad, la incorporación de tecnología de punta, renovar los sistemas operativos, impulsar la participación ciudadana, la aplicación del programa de readaptación social, entre otros.

c. *Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales*, estableciendo mecanismos de selección y control más rigurosos, así como operar programas de supervisión, evaluación y seguimiento del desempeño policial.

d. *Restructurar integralmente el sistema penitenciario*, por ello es necesario que los centros de reclusión se conviertan en centros de trabajo, educación y deporte, mejorando también las instalaciones.

e. *Promover la participación y organización en la prevención de delitos y faltas administrativas*, promoviendo la denuncia de todo tipo de conducta ilícita y antisocial cometida por algún servidor público o cualquier otra persona de la sociedad.

Si bien ya identificamos las estrategias propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo, daremos paso al análisis de resultados obtenidos.

La relación que se mantuvo con el gobierno de Estados Unidos durante este sexenio siguió siendo estrecha, aunque tras el atentado terrorista a las torres gemelas del 11 de septiembre de 2001 se vio afectado México y Canadá. Tras dicho atentado: "La estrategia de Estados Unidos se diseñó en dos frentes: a) la protección a la patria (Homeland Security), y b) la puesta en práctica de la estrategia de acción preventiva contra el terrorismo (Preemptive Action)" (Benítez, 2008, p.189). En el caso de México, debía apoyar con la primera estrategia, por ello dividió las labores de los secretarios de Estado, trabajando de manera conjunta la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República y los sistemas de inteligencia. A pesar de las estrategias llevadas a cabo, México no estaba de acuerdo con involucrar a la Organización de las Naciones Unidas en la guerra contra el terrorismo.

Otra amenaza para México que atentó contra la seguridad de los ciudadanos, se trató de la facilidad con la que se adquirían armas, pues gracias a esto aumento el crimen común y organizado, este problema existió debido a que Estados Unidos permitió su venta libre. A pesar de que países de América Latina propusieron una iniciativa para regular el tráfico de armas, Estados Unidos se encargó de boicotearla. Pese a las diferencias que existieron entre ambos gobiernos, Estados Unidos creó el Departamento de Seguridad de la Patria el 1 de marzo de 2003 y en el 2005 se firmó el Acuerdo para Prosperidad y la Seguridad de América del Norte junto con Canadá.

Por otro lado, se consideraba que: "La frontera sur de México es un mosaico de ilegalidad, donde abundan las mafias de traficantes de personas, drogas y, recientemente, de armas pequeñas, así como contrabandistas de todo tipo" (Benítez, 2008, p.196), por esta razón se firmaron múltiples acuerdos con Guatemala, Belice y Estados Unidos.

Como se mencionó anteriormente la inseguridad incremento y se consideró un problema de seguridad nacional, el problema se debía a la falta de profesionalización y la corrupción de los policías, por lo que se crearon estrategias para mejorarla; obteniendo los siguientes resultados, algunos favorables y otros no:

> Entre 1997 y 2005 los delitos de fuero federal, básicamente el narcotráfico, han aumentado, mientras que los delitos de fuero común se han reducido.
>
> De igual manera los fraudes aumentaron de forma importante. En 1997 se cometieron 393 fraudes del fuero federal, y en 2005, 997. Del fuero común, los fraudes ascendieron en 1997 a más de 43 000, y en 2005, a más de 56 000. Donde las instituciones policiacas de investigación respondieron con eficacia fue en el combate al secuestro (a cargo de la AFI); en 2000 se cometieron 591 secuestros y la cifra bajó a 323 en 2005. Otro descenso importante es el de los homicidios; en 1997 se cometieron 35 000, mientras que en 2005 se redujeron a 26 000. (Benítez, 2008, pp.201-202)

Como se menciona en la cita anterior hubo un aumento en delitos de fuero federal (son los que afectan la salud, la economía y en general la seguridad del país o los intereses de la Federación), siendo el narcotráfico el causante de esta alza, debido a que los cuerpos policíacos pertenecían al crimen organizado; se consideró un problema de seguridad nacional porque amenazaba las estructuras de seguridad del Estado.

El 27 de junio de 2004 se llevó a cabo una marcha en contra de la inseguridad del país, fue significativa, ya que miles de ciudadanos asistieron. Posteriormente, el 31 de enero de 2005 se creó la Ley de Seguridad Nacional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, en esta ley se establece que la SN está:

> (…) destinada de manera inmediata a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, esto conlleva 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 (…); 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. (Poder ejecutivo, 2005, p.2)

El 30 de enero de 2006 se firmó el Acuerdo Nacional para un México Seguro, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, este acuerdo planteo diez puntos, los cuales enumeraremos a continuación:

1. Combate frontal al narcomenudeo.
2. Operativos conjuntos de combate a la delincuencia.
3. Dar utilidad estratégica a los sistemas de información para la seguridad pública.
4. Incrementar la calidad, cobertura y oportunidad de las bases de datos y registros nacionales de seguridad pública.

5. Acelerar el programa de profesionalización del personal policial.

6. Operar los sistemas de emergencia (066) y de denuncia anónima (089) en todo el país.

7. Implementar el Registro Público Vehicular.

8. Mejorar el Sistema Penitenciario.

9. Destinar recursos para mejorar la infraestructura y operación de los Tribunales Locales, Procuradurías Estatales y del Distrito Federal.

10. Promover la participación ciudadana.

Como describimos anteriormente durante el sexenio de Vicente Fox los niveles de inseguridad y violencia aumentaron de manera significativa, a pesar de firmar este acuerdo, todas estas propuestas ya se habían planteado en el Consejo Nacional de Seguridad Pública durante el primer año de mandato, por tal motivo tras ser su último año de gobierno fue poco lo que se logró. Durante este sexenio es la última vez que se define seguridad nacional y se destaca el término como un derecho de los ciudadanos, pero también menciona la protección de la nación frente a las amenazas, la preservación de la soberanía e independencia nacional, la defensa del territorio, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la defensa legítima del Estado mexicano y el desarrollo económico, social y político del país.

El sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) representó el segundo período del Partido Acción Nacional (PAN) en la historia de México: "(…) muy probablemente este período será recordado como el más violento de los últimos cincuenta años" (Ortega y Somuano, 2015, p.5). De acuerdo con Chabat (2010) se caracterizó por problemáticas como: la guerra entre carteles de drogas que a su vez fue causante de altos índices de violencia en el país, el control territorial de

algunas regiones por el narcotráfico, y los conflictos con Estados Unidos por la narco-violencia en las fronteras, el aumento considerable del consumo de drogas ilícitas en el país, por mencionar algunas causas de la crisis de violencia e inseguridad que atravesaba el país.

En este contexto Felipe Calderón al asumir la presidencia en diciembre de 2006 reconoció: "Que se debía recuperar el control territorial, institucional y político-social de ciertas regiones bajo el control del narcotráfico" (Sánchez, 2018, p.539), por ello, encomendó a los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional, de Seguridad Publica, Marina y la Procuraduría General de la República, la responsabilidad para combatir la delincuencia, el narcotráfico y el crimen organizado, en este sentido, su política de seguridad se basó en el actuar frontal contra la delincuencia.

Sánchez (2018) señala que en este sexenio se llevaron a cabo reformas constitucionales importantes en materia de seguridad pública, por ello, destacamos las siguientes:

> Se creó la "nueva" Policía Federal en abril de 2009, que fue una de las leyes más importantes en este periodo. También se aprobó una nueva Ley Orgánica de la PGR y se reformó la Ley de Amparo, para crear la Visitaduría General (Sánchez, 2018, p.546).

Con lo antes citado se quiere subrayar que la nueva Ley Orgánica de la PGR, publicada el 25 de junio del 2003, dio origen a la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), esta institución se creó con la finalidad de combatir el crimen organizado contó con:

> (…) seis Unidades Especializadas en investigación de Delitos Contra: la Salud; el Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas; Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Falsificación Alteración de Moneda; Secuestros; Tráfico de Menores, Indocumentados

y Órganos; y Asalto y Robo de Vehículos. (Procuraduría General de la República, 2013, p.2)

Sin embargo, la parte fundamental de estas reformas: "Consistía en crear una agenda punitiva para dar amplias facultades a las policías y al ministerio público" (Sánchez, 2018, p.543), entre las modificaciones más relevantes destacamos las siguientes: se canceló la pretensión de que la policía entraría a los domicilios, se limitó el acceso del Ministerio Público a la información reservada, la participación de los policías en la investigación aumento, se flexibilizó la actuación del Ministerio Público para las órdenes de aprensión.

Por otra parte, respecto al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el cual fue estructurado bajo cinco ejes de acción: "1) Estado de derecho y seguridad; 2) Economía competitiva y generación de empleos; 3) Igualdad de oportunidades; 4) Sustentabilidad ambiental; y 5) Democracia efectiva y política exterior responsable" (Sánchez, 2018, p. 522). Sin embargo, solo nos enfocaremos de manera breve en el primer eje debido a que este estudio se basa en análisis de las estrategias que se implementaron en materia de seguridad. El primer eje de acción titulado el *Estado de Derecho y seguridad*, se compone de trece temas relevantes en materia seguridad tales como: certeza jurídica, procuración e impartición de justicia, defensa de la soberanía, seguridad fronteriza, información e inteligencia, crimen organizado, confianza en las instituciones públicas, cultura de la legalidad, derechos humanos, cooperación internacional, prevención del delito, cuerpos policíacos y participación ciudadana.

Para perseverar la seguridad este documento plantea los siguientes objetivos:

1. Garantizar la certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley para toda la población.

2. Garantizar el acceso de todos los ciudadanos a un sistema de justicia eficaz.

3. Garantizar la protección a los derechos de propiedad.

4. Modernizar el sistema de justicia penal encaminado a lograr un marco normativo que garantice justicia pronta y eficaz.

5. Combatir la impunidad para disminuir los niveles de incidencia delictiva.

6. Fortalecer el sistema penitenciario para garantizar que se haga respetar la ley y se apoye la readaptación social de manera eficaz.

7. Establecer mecanismos y procesos que permitan conocer sistemáticamente las características y patrones del fenómeno delictivo en México, y aseguren la disponibilidad de información confiable y oportuna.

8. Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado.

9. Generalizar la confianza de los habitantes en las instituciones públicas, particularmente en las de seguridad pública, procuración e impartición de justicia.

10. Combatir a la corrupción de forma frontal.

11. Fomentar el desarrollo de una cultura de la legalidad.

12. Asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa.

13. Garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés.

14. Salvaguardar la seguridad en las fronteras, así como la integridad y el respeto a los derechos humanos tanto de los habitantes de estas zonas, como de los migrantes.

15. Fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía.

16. Fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos, y que garanticen a toda la población el goce de sus derechos y libertades.

17. Desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, que se conduzca éticamente, que esté capacitado, que rinda cuentas y garantice los derechos humanos.

18. Fomentar la participación ciudadana en la prevención y combate del delito.

De acuerdo con los objetivos planteados, se reconoce que el punto de partida es la afirmación que el Estado no puede permitir que los grupos criminales controlen diversos territorios del país, ya que estos se consideran una amenaza para la seguridad nacional. Por ello, en este documento se propone como: "Objetivo general recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado" (Montero, 2012, p.16).

Asimismo, el Programa Nacional de Seguridad Pública, que deriva del Plan Nacional de Desarrollo establece:

> En su objetivo 2 el combate frontal al fenómeno delictivo y la consolidación del Estado de derecho con la coordinación y corresponsabilidad de los tres niveles de gobierno, mediante la estrategia nacional de prevención del delito y combate a la delincuencia, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (Montero, 2012, p.16)

Con todo lo anterior, las estrategias que se implementaron durante la administración Calderonista, de acuerdo con Sánchez (2018), tenían las siguientes consideraciones:

> Menospreciar la urgencia de limpiar las estructuras de seguridad y procuración de justicia; aumentar irracionalmente el gasto público en seguridad pública; expandir el derecho penal; menospreciar las actividades de prevención social del delito; fortalecer la actividad militar sin prever sus límites. (p.542)

A manera de síntesis, se puede argumentar que hubo algunos logros en la detención de líderes de carteles y decomiso de drogas, armas y dinero. Sin embargo, los índices de violencia aumentaron significativamente debido al combate frontal contra la delincuencia, como resultado de esta estrategia se detectó una guerra interna, la cual implico altos costos, y muertes. Por ende, las cifras de delitos graves incrementaron: "En el periodo 2006-2012 la cifra de homicidios dolosos pasó de 11,806 a 21,736, los secuestros de 733 a 1,418 y las extorsiones de 3,157 a 7,8243" (Herrera, 2018, p. 13), los estados en los que se registró mayor violencia fue Chihuahua y Baja California.

El sexenio anterior quedó marcado por una crisis de inseguridad, violencia e impunidad que posteriormente fue heredada por la administración del expresidente Enrique Peña Nieto, quien asume el poder el 1 de diciembre de 2012, lo que significó el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al poder.

El sexenio anterior y el que comenzaba se caracterizaron por fuertes problemáticas de impunidad e inseguridad, se pueden mencionar sucesos emblemáticos ocurridos que atentan contra los derechos humanos y la seguridad de los ciudadanos, algunas de estas coyunturas de acuerdo con Bizberg (2015) son la matanza de Tlatlaya en la que un grupo de jóvenes vinculados al crimen organizado fueron ejecutados por soldados después de haberse rendido. Otro acontecimiento trágico es la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa, en septiembre de 2014, entregados

por policías municipales a un grupo de narcotraficantes, esta desaparición es un claro ejemplo de impunidad y la ausencia del Estado de derecho.

Ahora bien, retomando este contexto una de las primeras medidas anunciadas por el entonces presidente Enrique Peña Nieto fue la creación de un Programa Nacional de Prevención del Delito, destinado a ser el eje principal de la política de seguridad del nuevo gobierno. En esta administración hubo muy pocos cambios en materia de seguridad, se destaca: la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y la integración de sus estructuras a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), es decir, fue la instancia responsable de articular y dirigir las labores del (SNSP); se creó la Comisión Nacional de Seguridad, estos fueron los cambios más relevantes en la estructura organizacional de las fuerzas de seguridad del Estado.

"En el nivel operativo el hecho más destacable fue el anuncio de la creación de una Gendarmería Nacional" (Herrera, 2018, p.14), este cuerpo de seguridad se creó en el 2013, se conformó por policías con adiestramiento militar con el objeto de fortalecer los aparatos de seguridad, salvaguardar la integridad de las personas, garantizar el orden y la paz.

Como vimos en el sexenio anterior se creó la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), para el 23 de julio de 2012 pasó a ser Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO), se le añadieron cuatro Direcciones Generales más que son: "Apoyo Jurídico y Control Ministerial en Delincuencia Organizada; Tecnología, Seguridad y Apoyo a la Investigación en Delincuencia Organizada; Cuerpo Técnico de Control, y Control de Procesos Penales y Amparo en Materia de Delincuencia Organizada" (Procuraduría General de la República, 2013, p.2), el objetivo de esta institución era planear y evaluar la función ministerial en cuanto a la delincuencia organizada, además se

encargaría de colaborar en los procesos penales de los detenidos hasta que se dictaran sentencias condenatorias.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, planteó en el eje *México en paz*, asegurar la gobernabilidad democrática, es decir, el gobierno federal planteó impulsar la creación de instrumentos jurídicos que fortalezcan el sustento legal a la actuación de las Fuerzas Armadas en actividades de defensa exterior y seguridad nacional, mejorar las condiciones de seguridad pública, garantizar un sistema de justicia penal eficaz, expedito, imparcial y transparente. Lo anterior expuesto se puede resumir en cuatro puntos importantes: 1) Gobernabilidad democrática, 2) Seguridad nacional, 3) Seguridad pública y 4) Sistema de justicia penal.

Por su parte, el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, derivado de alcanzar el objetivo general *México en paz*, en que la libertad, la vida, el bienestar y el patrimonio de todos los ciudadanos sean garantizados, plantea dos objetivos estratégicos:

> • Consolidar el Sistema de Seguridad Nacional para asegurar la atención integral de las vulnerabilidades, los riesgos y las amenazas a la Seguridad Nacional.
>
> • Asegurar que la política de Seguridad Nacional del Estado mexicano adopte una perspectiva multidimensional para favorecer la consecución de los objetivos e intereses nacionales. (Presidencia de México, 2014, p. 32)

Como hemos visto hasta ahora, las políticas de seguridad han jugado un papel importante en los sistemas democráticos, de igual manera se han realizado cambios constitucionales importantes durante la administración de cada uno de los gobiernos conforme a las necesidades de la población. Sin embargo, las estrategias implementadas por la administración de Enrique Peña Nieto, no

tuvieron resultados favorables, contrario a ello el año 2017 fue uno de los años más violentos: "(…) cerró con la cifra de 25,340 homicidios dolosos. Conforme a las cifras del SESNSP, de 2013 a 2017 se han registrado 96,406 muertes por homicidio doloso" (Fundar, 2018, p.31), durante este sexenio no solo hubo un aumento de homicidios dolosos, también aumento la extorsión, el robo a casa habitación, a vehículo y a transeúntes.

Más allá de los datos oficiales, crecía la percepción ciudadana de un incremento considerable de la inseguridad en México. Para muchos, el aparato estatal había sido rebasado por la delincuencia y el crimen organizado. La acusación respecto a la militarización del país durante el gobierno de Felipe Calderón y la corrupción en los aparatos de seguridad de Enrique Peña Nieto, provocó que actores y grupos de la sociedad demandaran cambios significativos en el ejercicio del poder y la responsabilidad del Estado.

De cara a las elecciones federales de 2018, Andrés Manuel López Obrador manifestó como parte de su campaña la promesa de restaurar la seguridad, bajo el lema "abrazos y no balazos" de esta manera planteó: "(…) integrar a las Fuerzas Armadas y los cuerpos de policía civil en una Guardia Nacional" (Ramírez, 2018), con la finalidad de enfrentar la crisis de inseguridad y violencia que atraviesa el país. Al realizarse las elecciones el 1 de julio del 2018 resultó presidente electo, por lo que se dio paso a realizar el esquema de la Guardia Nacional, junto con su plan de seguridad, por lo anterior en el siguiente capítulo nos enfocaremos en analizar el proceso legislativo para la creación de la GN, así como conocer su organización y estructura, realizaremos también un balance con los logros y desaciertos tras su funcionamiento, comparándolo con los tres anteriores sexenios.

Capítulo 3. La nueva Guardia Nacional en México

Como mencionamos al final del segundo capítulo desde la campaña electoral del 2018, el candidato a la presidencia Andrés Manuel López Obrador ya planteaba la creación de la Guardia Nacional. Cabe destacar que durante este periodo Alfonso Durazo, quien sería nombrado secretario de seguridad, dio a conocer la propuesta del "Proyecto de Nación 2018-2014" presentada por López Obrador, de acuerdo con Milenio (2018) este documento en el capítulo "Sociedad Segura y Estado de Derecho" describe catorce estrategias de seguridad las cuales puntualizamos a continuación:

1. Establecer una instancia de coordinación a cargo del presidente.
2. El gabinete de seguridad se integraría por la Fiscalía General de la República, la Secretaría de Gobernación, Defensa Nacional y Marina, quienes trabajarían en conjunto a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).
3. Los gobiernos estatales y municipales deberán de crear instancias similares.
4. El gabinete de seguridad se reunirá todos los días para revisar avances y definir estrategias.
5. El Ministerio Público deberá coordinarse y trabajar con la Policía Federal.
6. Se creará la Secretaría de Seguridad Pública y se quitarán atribuciones a la Secretaría de Gobernación.
7. El secretario de seguridad podrá proponer al presidente las políticas y estrategias de seguridad pública.
8. Se creará la Guardia Nacional y retirará paulatinamente a las Fuerzas Armadas.
9. Creación de la Policía Turística adscrita a la Policía Federal.
10. Se destinarán mayores recursos a la capacitación de policías.

11. Se rediseñará la Plataforma México la cual alberga bases de datos criminalísticas.
12. Creación del Colegio Nacional de Seguridad Pública para jóvenes que no estudian ni trabajan.
13. Generar penas alternativas a la prisión para los delitos no violentos.
14. La protesta política solo se resolverá con diálogo.

Al respecto, Rendón (2018) destaca dos puntos importantes que no se plantearon en el Proyecto de Nación 2018-2021. El primero, la propuesta sobre otorgarles amnistía a narcotraficantes, cuya polémica se generó cuando AMLO puntualizó que no aplicaría para los grandes capos y ni a líderes del crimen organizado, sino a las personas con dificultades en su entorno social. A ellos se les daría una segunda oportunidad. A raíz de esto se propuso otorgar becas a jóvenes que no estudian y no trabajan, ya que son considerados la población más vulnerable al involucrarse con mayor facilidad en conductas delictivas. El segundo punto es, el posible desmantelamiento del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), a lo que la investigadora destaca que más bien: "Lo que se requiere, es fortalecer los controles democráticos y el marco legal para asegurarnos que las labores de inteligencia de nuestro país se concentren en lo que deben" (Rendón, 2018).

Por otro lado, Estévez señala que la propuesta de crear una Guardia Nacional agrupando a elementos del ejército y marina no funcionaria, ya que considera que los anteriores gobiernos recurrieron a la misma estrategia sin obtener éxito, destacando que:

> De 1996 a 2006 fueron transferidos 4 mil 981 militares a la Policía Federal, de los cuales 4 mil 873 desertaron. Calderón trató de transferir 6 mil elementos castrenses, pero ante la negativa de las Fuerzas Armadas, reclutó a menos de 800. Asimismo, Peña Nieto trató de

transferir a 30 mil elementos de las Fuerzas Armadas para la creación de su Gendarmería Nacional, a lo que los militares nuevamente se negaron. (Estévez, 2018)

Al resultar presidente electo López Obrador, presentó el 14 de noviembre de 2018 el Plan de Paz y Seguridad 2018-2024, documento en el cual estableció las estrategias con las que mejoraría la seguridad pública a partir del 1 de diciembre del mismo año, de acuerdo con Domínguez (2018) las estrategias planteadas son las siguientes:

1. *Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia*, con la finalidad de reducir los índices delictivos.
2. *Garantizar empleo, educación, salud y bienestar*, al reducir la pobreza, la marginación y la desintegración familiar se pretende una disminución de delitos.
3. *Pleno respeto y promoción de derechos humanos*, a través de la implementación de planes oficiales de estudio en instituciones educativas.
4. *Regeneración ética de la sociedad*, se pretende lograr a través del ejercicio de un gobierno austero, honesto, transparente e incluyente.
5. *Reformular el combate a las drogas*, cambiando las políticas públicas hacia el consumo de drogas.
6. *Emprender la construcción de la paz*, a través de la garantía de sus derechos, ofreciendo reducciones de penas o amnistías.
7. *Recuperación y dignificación de las cárceles*, recuperando el control de los penales en manos de la delincuencia, también garantizando que la cárcel no sea un doble castigo para las mujeres y garantizando el respeto a sus derechos humanos.
8. *Seguridad pública, seguridad nacional y paz*, enfoca cuatro elementos fundamentales.

En cuanto a la estrategia número ocho es importante destacar de qué se trata cada elemento; el primer punto plantea, la importancia de involucrar a las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública, sin dejar a un lado sus atribuciones de preservar la soberanía nacional, tal como lo plantea el concepto de seguridad nacional. El segundo plantea la creación de la Guardia Nacional la cual se conformará por militares, marinos, elementos de la policía federal y nuevos elementos, su principal función será prevenir y combatir la delincuencia en todo el territorio nacional. El tercer punto se trata de mandar elementos de la Guardia Nacional a las 266 regiones del país, con la finalidad de prevenir, investigar, detener y presentar detenidos al Ministerio Público. Por último, se plantea la creación de algunos elementos operacionales, Domínguez (2018) destaca algunos:

- La prevención será uno de los ejes estratégicos de la seguridad pública.
- Será prioridad la recuperación de los espacios públicos.
- Se reafirmará el combate a los delitos que más afectan a la sociedad, como la extorsión, robo, secuestro, homicidio, feminicidios y tráfico de personas, entre otros.
- Se establecerán protocolos de intercambio de información y análisis entre las áreas de inteligencia policial y criminal.

Ambos documentos se consolidan formando un solo proyecto, el cual busca mejorar la seguridad del país a través de la elaboración de estrategias, el Proyecto de Nación 2018-2024 se realiza a lo largo de diez meses, propone soluciones prácticas en materia económica, política, social y educativa, con la finalidad de generar políticas públicas.

Posteriormente de ser una propuesta, pasa a consolidarse con el Plan de Paz y Seguridad 2018-2024, en donde se plantea de manera más explícita como se llevará a cabo cada estrategia. Las estrategias planteadas en el documento se vinculan directamente con la seguridad pública,

seguridad nacional, derechos humanos, protección civil, sistema de justicia penal y todas aquellas que tengan que ver con la Administración Pública Federal.

Para finales de noviembre, López Obrador insistió en que no daría marcha atrás, tras considerar a la GN necesaria para garantizar la paz de los mexicanos. Además, aseguró que cumpliría con sus promesas de mejorar la economía, generar empleos, así como brindar paz y seguridad a los mexicanos. Ese mismo día el grupo parlamentario de Morena presentó la iniciativa de reforma constitucional en la Cámara de Diputados para crear la Guardia Nacional, dando inicio al proceso legislativo para su creación, tema que desarrollaremos con mayor detalle en el siguiente apartado.

3.1. Proceso legislativo de la Guardia Nacional

El 20 de noviembre de 2018, la Diputada Guillermina Alvarado Moreno presentó la iniciativa suscrita por el grupo parlamentario de Morena, en la LXIV legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 13, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 76, 78, 82, 89 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de crear la Guardia Nacional, adscrita en el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2024), con la finalidad de establecer la naturaleza, las funciones y los alcances de la actual Guardia Nacional.

En la exposición de motivos de este documento se hace referencia a la crisis de inseguridad, violencia e impunidad que enfrentaba el país desde fines del 2006, en específico durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012). Esto a 12 años de implementarse la estrategia de confrontación policial y militar, y, no haber logrado recuperar la seguridad ni el Estado de derecho, por el contrario, generó una catástrofe de derechos humanos y los índices de violencia aumentaron significativamente. Son diversos los factores que han agravado la inseguridad, violencia e impunidad en el país, esto se debe en primer lugar, a las políticas y medidas económicas

implementadas desde hace treinta años, las cuales han reducido las perspectivas de millones de mexicanos de tener un trabajo formal, seguridad social, educación o vivienda; en segundo lugar la creciente corrupción en las diferentes esferas de gobierno y de la sociedad, por último el abandono por parte del gobierno de los modelos de bienestar, movilidad social y redistribución de la riqueza.

Respecto a la Guardia Nacional, recordemos que está, se prevé desde la Constitución de 1857 y en la Constitución vigente desde su emisión en 1917, sin embargo, no es clara en su naturaleza ni las funciones que esta puede desempeñar. Derivado de lo anterior se propone dotar de un nuevo contenido al concepto de Guardia Nacional, que se adecue a las urgentes necesidades del país. Conforme a lo anterior, la iniciativa de reformas constitucionales adscrita por el grupo parlamentario de Morena expuso lo siguiente:

- Las faltas y delitos cometidos por integrantes de la Guardia Nacional en el ejercicio de sus funciones serán conocidos por la autoridad civil correspondiente.
- Se establece que los detenidos deberán ser puestos a disposición exclusivamente ante autoridades de carácter civil, en todos los casos que se lleven a cabo detenciones, estas deberán constar en un registro de detenciones.
- Tratándose de conductas que presuntamente puedan ser delitos del orden federal, la Guardia Nacional podrá actuar como auxiliar del Ministerio Público Federal, bajo su conducción y mando.
- El Estado mexicano reconoce la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.
- La seguridad pública es una función a cargo de la Federación a través de las instituciones que para tal efecto dispone esta Constitución, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

- La Guardia Nacional es una institución del Estado que participará en la salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad y el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas, protegiendo su seguridad, sus bienes, así como preservar el orden, la paz pública, los bienes y recursos de la nación.
- Estará conformada por hombres y mujeres que previo a los requisitos de la ley, la aplicación de los exámenes de ingreso, permanencia y ascenso, así como los procesos de profesionalización, integrarán un cuerpo especializado con estructura, funciones y estándares sobre el uso de la fuerza debidamente establecidas en su ley orgánica.
- La Guardia Nacional en el ámbito de su competencia, deberá coordinarse en el desempeño de sus funciones con las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia con que cuenten las entidades federativas y los municipios, según sea el caso, así como con las demás autoridades de la Federación que correspondan.
- El ejecutivo federal en el ámbito de sus atribuciones, a través de la dependencia del ramo de seguridad, deberá elaborar los planes, estrategias y acciones en materia de seguridad.
- En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el ejército, seguridad pública o Guardia Nacional; para desempeñar cualquier cargo o comisión, se requiere ser mexicano por nacimiento.
- Para ser diputado o presidente se requiere no estar en servicio activo del Ejército Federal ni tener mando en la policía o la Guardia Nacional.
- El Congreso tiene la facultad para expedir leyes que reglamenten la organización, adscripción, armamento, disciplina, profesionalización y uso de la fuerza de la Guardia Nacional.

- El presidente de la república tiene facultad para ordenar, disponer y reglamentar a través de la dependencia correspondiente, a las policías auxiliares de las entidades federativas que operen fuera de sus propias entidades, así como a los cuerpos de seguridad privada debidamente autorizados por la Federación, de conformidad con la ley respectiva; asimismo obtener y manejar la información de los Sistemas de Comando y Control.
- Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos, los miembros de las instituciones policiales y los miembros de la Guardia Nacional, se regirán por sus propias leyes.
- Los miembros de la policía militar y policía naval que sean asignados a la Guardia Nacional conservaran su rango, así como las prestaciones. (Sistema de Información Legislativa, 2018, p.p. 16-22)

En relación con lo anterior la Diputada Guillermina Alvarado Moreno mencionó que la planeación y estrategia de seguridad estaría a cargo de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (Damián y Castillo, 2018), cuyos integrantes provendrán de la policía militar y naval, así como de la actual policía federal y adicionalmente se convocará a civiles, los cuales recibirán formación y adiestramiento. Además se pretenden resolver los vacíos legales en los que operan las Fuerzas Armadas en la seguridad pública y la carencia de una institución policial profesional capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y violencia, mediante la creación de una Guardia Nacional expresamente encargada de prevenir y combatir el delito en todo el territorio nacional (Forbes, 2018), cuya función será la de participar en la salvaguarda de los derechos de las personas y sus bienes, preservar el orden y la paz pública, así como los bienes y recursos de la nación.

Para dar seguimiento al proceso legislativo la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turno la iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales para su dictamen y a las Comisiones de

Seguridad Pública y de Gobernación y Población, con opinión. Derivado de lo anterior la Comisión de Puntos Constitucionales realizó audiencias públicas del 11 al 13 de diciembre con el objetivo de analizar la iniciativa de Guardia Nacional, en las cuales especialistas, integrantes de organizaciones y colectivos de la sociedad civil expresaron sus puntos de vista, cuestionamientos, inquietudes y recomendaciones a los integrantes de la Comisión; algunos grupos de la sociedad civil argumentaron que la propuesta del presidente López Obrador equivalía a una repetida estrategia fallida de sexenios anteriores.

El 20 de diciembre de 2018, la Comisión de Puntos Constitucionales aprobó el dictamen en lo general: "(…) con 18 votos a favor, de los legisladores de Morena y el Partido Encuentro Social; seis en contra, de los integrantes del PAN y cero abstenciones" (Navarro, 2018). En votación particular se modificaron los artículos 13, 16, 21, 73, 76 y 89 así como los transitorios primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo, el dictamen aprobado estableció que la Guardia Nacional estaría adscrita a la Secretaría de Defensa Nacional por un plazo máximo de cinco años; se incorporó la facultad del Congreso de la Unión para que con las dos terceras partes de los miembros presentes pueda disolverse la Guardia Nacional, con pleno respeto de los derechos laborales y profesionales de sus integrantes.

Posterior a su aprobación en la Comisión dictaminadora se dio lectura en el Pleno de la Cámara de Diputados el 21 de diciembre de 2018, por este motivo el Congreso de la Unión se dio a la tarea de convocar a la Cámara de Diputados y Senadores a un período extraordinario de sesiones para atender reformas y adiciones en materia de Guardia Nacional. En continuidad el 16 de enero de 2019, se dio lectura en el pleno de la Cámara de Diputados, durante la discusión los Diputados con posicionamiento a favor, destacaron la urgencia de atender la crisis de inseguridad, la necesidad

de dotar de un marco legal a las fuerzas armadas, por otro lado, los posicionamientos en contra señalaron el peligro que implica la militarización del país y el mando mixto en manos de militares.

Derivado de lo anterior los Diputados de Movimiento Ciudadano se manifestaron con playeras de protesta contra el dictamen, con la leyenda "la guerra no hace la paz" a pesar de que los especialistas criticaron la iniciativa y recomendaron a los diputados y diputadas no aprobarla, el dictamen se aprobó en lo general, cuya votación se resume en los siguientes resultados:

> Con 362 votos a favor, entre ellos 42 del PRI, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó las reformas a 13 artículos constitucionales para crear la Guardia Nacional adscrita a la Secretaría de Seguridad, aunque con una Junta de Jefes de Estado Mayor conformada por integrantes de las secretarías de Seguridad, Defensa Nacional y Marina subordinada al mando civil de la corporación. (Damián y Castillo, 2019)

Con la cita anterior se entiende que, la Guardia Nacional aprobada por la Cámara de Diputados se describe como una institución de seguridad conformada por civiles; con mando mixto, es decir, la parte administrativa adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y la parte operativa a la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina.

Entre las modificaciones que se llevaron a cabo a la minuta de la Comisión de Puntos Constitucionales mencionamos las siguientes: "se eliminó el artículo quinto transitorio que consideraba adscribir la nueva corporación a la Secretaría de la Defensa Nacional durante sus primeros cinco años de existencia" (Damián y Castillo, 2019), se eliminó la propuesta que facultaba al Congreso de la Unión para disolver la Guardia Nacional, por último, se suprime el artículo séptimo transitorio el cual establece que el Consejo de Seguridad Interior y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a partir de la entrada en operación de la

Guardia Nacional, realizara un diagnóstico de la fuerza y capacidades de las corporaciones de seguridad pública federales, estatales y municipales.

Referente al dictamen aprobado por la Cámara de Diputados expresa en su contenido las siguientes disposiciones:

- Los delitos cometidos por los elementos de la Guardia Nacional serán conocidos por la autoridad civil correspondiente y los delitos contra la disciplina militar por autoridades y tribunales militares.
- Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional.
- El establecimiento de un Sistema Nacional de Información en seguridad pública al que las entidades federativas y los municipios, a través de sus órganos de policía deberán suministrar la información.
- El Congreso tendrá la facultad para expedir las leyes sobre la organización, disciplina, profesionalización, operación y evaluación de la Guardia Nacional, así como para expedir la ley general del uso de la fuerza y la ley de registro de detenidos, garantizando los derechos humanos.

Se estableció que los artículos transitorios entrarían en vigor al día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación y dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor de este decreto, el Congreso de la Unión emitirá la Ley de la Guardia Nacional y dentro de los 120 días siguientes a la entrada en vigor, el Congreso emitirá la Ley General del Uso de la Fuerza y la Ley de Registro de Detenidos; así mismo los elementos que sean trasladados a la Guardia Nacional conservaran sus rangos, así como las prestaciones de acuerdo a su nivel jerárquico y de mando.

El dictamen antes descrito fue turnado a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales, el 17 de enero de 2019, misma fecha en la que se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente. En la sesión del 18 de enero de 2019, Dante Delgado coordinador de Movimiento Ciudadano, propuso un receso en tanto se realizaban los cambios pertinentes al dictamen proveniente de la Cámara de Diputados, de igual manera la senadora Claudia Ruiz Massieu afirmó que no tiene sentido aprobar un dictamen por mayoría simple en Comisiones, ya que no tendría respaldo de las dos terceras partes de los votos en el pleno como se requiere para una reforma constitucional (Forbes, 2019).

En el mismo sentido, el senador Julen Rementeria del Partido Acción Nacional, señaló que era mejor ir a un receso mientras se consigue el consenso entre los legisladores para ejecutar las modificaciones pertinentes a la minuta, no obstante, el senador Miguel Ángel Mancera recomendó que se tomara una de las dos alternativas; establecer un receso o bien declarar la sesión permanente de las Comisiones Unidas mientras se redactaban las modificaciones que se habían acordado entre la oposición y el grupo parlamentario.

Una vez que Morena negó la solicitud para instalarse en sesión permanente, los senadores de la oposición abandonaron el salón en donde se realizaba la reunión. Eduardo Ramírez presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales consideró la posibilidad de aprobar el dictamen para después continuar con su discusión en el pleno, criterio que fue respaldado por Félix Salgado Macedonio senador de Morena, quien propuso continuar la sesión de las Comisiones Unidas conforme al orden del día, con la espera de que cualquier modificación al dictamen se aprobará en el pleno; derivado de lo anterior es importante señalar que durante las audiencias públicas llevadas a cabo por las Comisiones del Senado de la República el tema que comenzó a cobrar relevancia

fue el relativo al mando civil, al finalizar la sesión el dictamen fue aprobado por la mayoría de Morena y por el Partido del Trabajo (PT) en comisiones.

Con la aprobación de las comisiones revisoras, se dio lectura en el pleno del Senado el 21 de febrero de 2019, misma fecha en que fue aprobado:

> Con 127 votos de todas las bancadas, el Senado aprobó en lo general y en lo particular por unanimidad los cambios al dictamen de la Guardia Nacional, que después de 12 años dota de un marco legal a las fuerzas armadas para hacer tareas de seguridad pública en las calles, pero además un plazo de 5 años para su regreso. (Mercado, 2019)

Con lo antes expuesto, nos permitimos afirmar que fue una votación histórica, ya que se aprobó por unanimidad, sin omitir que el dictamen avalado por la Cámara de Senadores incluyó una serie de modificaciones respecto al documento enviado por la Cámara de Origen, en este sentido puntualizamos las siguientes adscripciones:

- La participación de las policías y la Guardia Nacional en la investigación de los delitos estarán sujetas a la conducción jurídica del Ministerio Público.
- Se acordó el carácter civil del nuevo organismo de seguridad, que estará adscrito a la Secretaría de Seguridad Pública, y, que en su operación estará regido por una doctrina policial fundada en el respeto a los derechos humanos.
- El ejército tiene cinco años para regresar a sus cuarteles mientras se estructura la Guardia Nacional.
- Se eliminó la facultad del Congreso de la Unión para disolver a la Guardia Nacional con mayoría calificada.

- Los gobernadores tienen 180 días para enviar un diagnóstico del estado de sus policías local y municipal, además de una propuesta para fortalecerlas. Anualmente, deben enviar a los Congresos Locales y al Consejo Nacional de Seguridad Pública la evaluación integral sobre la capacitación.
- El Senado analizará y aprobará los informes anuales de la Guardia Nacional, así como las actuaciones extraordinarias de las Fuerzas Armadas.
- Es facultad del presidente de la república disponer de la Guardia Nacional para la seguridad pública, la protección civil y en caso de urgencia para perseverar la seguridad nacional, seguridad interior y defensa exterior de la federación. (Mercado y Valdez, 2019)

Posterior a su aprobación en el Senado, el presidente Andrés Manuel López Obrador dijo estar satisfecho con el dictamen, ya que no implica una prohibición para los mandos militares al momento de operar la Guardia Nacional, así mismo, expone que después de 12 años se dota de un marco legal a las Fuerzas Armadas para hacer tareas de seguridad pública en las calles bajo un mando civil, con controles del Congreso y con la obligación de los estados a profesionalizar a sus policías en un plazo máximo de seis años (López, 2019).

El 22 de febrero de 2019, el dictamen antes descrito fue devuelto a la Cámara Diputados para sus efectos constitucionales establecidos en el artículo 72 constitucional, inciso (e). En este sentido, la discusión que se originó en la Comisión de Puntos Constitucionales se centró en los siguientes aspectos provenientes de la Cámara revisora: el presidente de la república podrá hacer uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública de manera regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria; designar al mando de la Guardia Nacional, pero no podrá nombrar a un militar activo y anualmente deberá enviar un informe al Senado sobre la conformación del nuevo cuerpo

de seguridad, se eliminó la Junta de Comandantes que incluía al ejército y la marina para sustituirla por una coordinación interinstitucional.

Como resultado la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad: (…) "con 27 votos a favor el dictamen para crear la Guardia Nacional, como institución policial de carácter civil del estado mexicano encargada de combatir la inseguridad en el país" (Damián y Castillo, 2019). Derivado de lo anterior la presidenta de la Comisión de Puntos Constitucionales Miroslava Carrillo, turnó el proyecto a la Mesa Directiva para dar lectura en el pleno de la Cámara de Diputados el 28 de febrero 2019, mismo que más tarde fue aprobado, la votación quedo de la siguiente manera:

> (…) 463 votos a favor y uno en contra, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de reformas y adiciones a diez artículos constitucionales para crear la Guardia Nacional como institución policial de carácter civil, aunque integrada inicialmente por elementos de las policías Militar, Naval y Federal. (Damián y Castillo, 2019)

Con lo antes citado se puede observar que no fue una votación por unanimidad como en el caso del Senado, en razón se suscitó una votación por mayoría; la única que voto en contra de la Guardia Nacional fue la Diputada Ana Lucia Riojas Martínez, quien explicó no estar de acuerdo en que las fuerza armadas tengan un plazo de 5 años para permanecer en las calles debido a que consideraba que las fuerzas armadas debían permanecer solo 3 años en las calles, ya que cinco años son excesivos porque dejarían en manos del siguiente gobierno la desmilitarización del país, también:

> (...) explicó que además se faculta a las Fuerzas Armadas para sancionar las infracciones administrativas. "No puede ser normal que el Ejército tenga a su cargo algo tan cotidiano como las multas de tránsito", explicó. Lucía Riojas detalló que se crea un ente denominado

> "cuerpos de reserva" que sustituye a la Guardia Nacional, pero la reforma carece de la facultad reglamentaria y ejecutiva por parte del Congreso y del presidente. Este error técnico abre la puerta para su uso indiscriminado o su inoperatividad. (Milenio, 2019)

Una vez aprobado el dictamen en la Cámara de Diputados por mayoría absoluta: (…) "este órgano deberá de remitir el documento a los Congresos locales de las 31 entidades" (Navarro, 2019), para su aprobación, ya que de acuerdo con el artículo 135 constitucional, es necesario que la mitad más uno, es decir, 17 congresos locales aprueben la declaratoria de reforma constitucional para que se remita al Ejecutivo Federal y este proceda a su promulgación.

El primer Congreso en aprobar la declaratoria de reforma constitucional fue el estado de Campeche el 2 de marzo de 2019, seguido por; los Congresos de Guerrero, Chiapas, Campeche, Tabasco, Nuevo León, Colima, Zacatecas, Hidalgo, Querétaro, Estado de México, Durango, Tlaxcala y Baja California Sur, previamente los Congresos de Sinaloa y Puebla votaron a favor de la creación de la Guardia Nacional con estos estados se había alcanzado la mitad más uno y la posibilidad de que el Senado declarara la constitucionalidad de promulgar la reforma por el Ejecutivo, sin embargo, el presidente López Obrador dijo que se tendría que esperar a que los demás congresos aprobaran la declaratoria para lograr la legitimidad y legalidad, es así como se sumaron los siguientes estados: Quintana Roo, Tamaulipas, Sinaloa, Oaxaca, Ciudad de México, Aguascalientes, Coahuila, Veracruz, Jalisco, Morelos, Nayarit, Sonora, Chihuahua, Baja California, Guanajuato, San Luis Potosí y Michoacán, para la puesta en marcha del nuevo cuerpo de seguridad, como era de esperarse la aprobación de los Congresos locales se debe a que aproximadamente más de 20 de los Congresos locales son gobernados por Morena.

Con el voto aprobatorio de los 32 Congresos locales, la Cámara de Diputados el 14 de marzo de 2019, emitió el proyecto de declaratoria y con aprobación de la totalidad de las honorables legislaturas de los estados y de la Ciudad de México, declaró reformadas, adicionadas y derogadas diversas disposiciones de la Carta Magna en materia de Guardia Nacional, de esta manera el proyecto de decreto se turnó al Senado de la República para expedir la Declaratoria y posteriormente remitirla al Ejecutivo Federal (Cámara de Diputados, 2019). Para concluir este proceso legislativo, el 26 de marzo de 2019 fue publicada la Ley de la Guardia Nacional en el Diario Oficial de la Federación con vigencia al día siguiente de su publicación en el DOF.

Después de describir el proceso legislativo, haremos una revisión a la Ley de la Guardia Nacional (2019) la cual establece en el artículo cuarto que la GN es una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, se le atribuye como principal objetivo realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación, y, en su caso colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas y municipios. Derivado de lo anterior, el artículo sexto establece como fines de la Guardia Nacional los siguientes:

- Salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades.
- Contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social.
- Salvaguardar los bienes y recursos de la nación.
- Llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y municipios.

Para materializar sus fines la Guardia Nacional deberá:

- Colaborar, en materia de seguridad pública, con las entidades federativas y municipios.
- Auxiliar al Poder Judicial de la Federación en el ejercicio de sus funciones, así como a los de las entidades federativas, en los términos de la coordinación y colaboración que convengan, de conformidad con las disposiciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Intervenir en los actos procesales de carácter penal en los que sea requerida su participación, así como fungir como policía procesal, en términos de la Ley Nacional de Ejecución Penal.
- Hacer uso de las armas que le sean autorizadas, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Entre las principales atribuciones y obligaciones de la Guardia Nacional establecidas en la ley, puntualizamos las siguientes:

- Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar y restablecer el orden y la paz social.
- Se le otorga la facultad de investigación para la prevención de los delitos; bajo la conducción y mando del Ministerio Público.
- Recabar información en lugares públicos para evitar el fenómeno delictivo, mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulte necesaria para la generación de inteligencia preventiva.
- Participar con otras autoridades federales, locales o municipales en operativos conjuntos que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública.

- Realizar, en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, a fin de verificar su estancia regular.
- Ejecutar acciones de vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo en la red pública de Internet sobre sitios web, con el fin de prevenir conductas delictivas.
- Desarrollar, mantener y supervisar fuentes de información en la sociedad que le permitan obtener datos sobre actividades relacionadas con fenómenos delictivos.

Por otra parte, el artículo 12 establece que la Guardia Nacional estará compuesta por cinco niveles de mando de acuerdo a un orden jerárquico. El nivel más alto se le adjudica al secretario, sucedido por el comandante, posterior a él se encuentra el Coordinador Territorial, seguido de un Coordinador Estatal y finalmente tenemos al Coordinador de Unidad, las facultades que se le otorga a cada nivel son las siguientes:

- **Secretario**: de acuerdo al artículo 13 es el encargado de organizar y dirigir a la institución; designar y relevar los cargos administrativos en la GN. Diseñar programas y planes en función de la capacitación del personal y su profesionalización solo se pueden llevar a cabo si este las aprueba; es responsable de rendir cuantas al Titular del Poder Ejecutivo. Nombra a los encargados de coordinaciones territoriales, estatales y unidades especializadas. Simultáneamente, es el encargado de promover y garantizar a los elementos de seguridad de la Policía Federal para que mantengan sus servicios y prestaciones conforme a la Ley. Además, contará con una Unidad de Transición, es decir, esta unidad se encargará de cumplir con el reglamento establecido para los integrantes que presten su servicio a la GN que antes estuvieran en la Policía Federal, también designa al titular del Consejo de Carrera.

- **Comandante**: de acuerdo al artículo 14 es designado por el presidente de la república, los requisitos son: ser ciudadano mexicano de nacimiento, contar con 50 años antes de la designación, experiencia de 20 años en materia de seguridad.

  Sus atribuciones son tener el mando operativo sobre la GN, acordar con el secretario la coordinación, la administración y la capacitación de la misma, cabe señalar que la relación con el secretario es directa pues le propone planes, estrategias y el nombramiento de coordinadores estatales y territoriales, además de nombrar a los Coordinadores de Unidad de la GN. Ordena operaciones encubiertas y es el enlace con otros cuerpos de seguridad municipal, estatal y federal.
- **Coordinador Territorial**: de acuerdo al artículo 17 están sujetas a la autoridad del comandante, sin embargo, en cada una hay un Comisario General el cual dispone de una Jefatura de Coordinación Policial para su funcionamiento.
- **Coordinador Estatal**: de acuerdo al artículo 18 están a cargo de un Comisario, su margen de acción es sobre una entidad federativa y tendrán a su cargo dos o más Unidades.
- **Coordinador de Unidad**: de acuerdo con el artículo 19 se compone de la siguiente manera:
    - El Batallón estará bajo la autoridad de un Comisario, tendrá a cargo dos Compañías y una Jefatura de Coordinación Policial.
    - La Compañía comandada por un Subinspector, dispondrá de dos o más Secciones, la cual se desplegará en Secciones, Pelotones o Escuadras.
    - La Sección estará compuesta por dos o más Pelotones bajo la supervisión de un Oficial o Suboficial.
    - El Pelotón estará a cargo de un Agente e incluirá a dos o más Escuadras.

- Las Escuadras estarán al mando de un Subagente y contarán con dos o más Guardias.

Dentro del Título Segundo, en el capítulo IV *De la Composición y Actuación de la Guardia Nacional*, nos menciona que la estructura orgánica está determinada por el reglamento, tal cual lo suscribe el artículo 21, el Instituto estará conformado por los siguientes órganos:

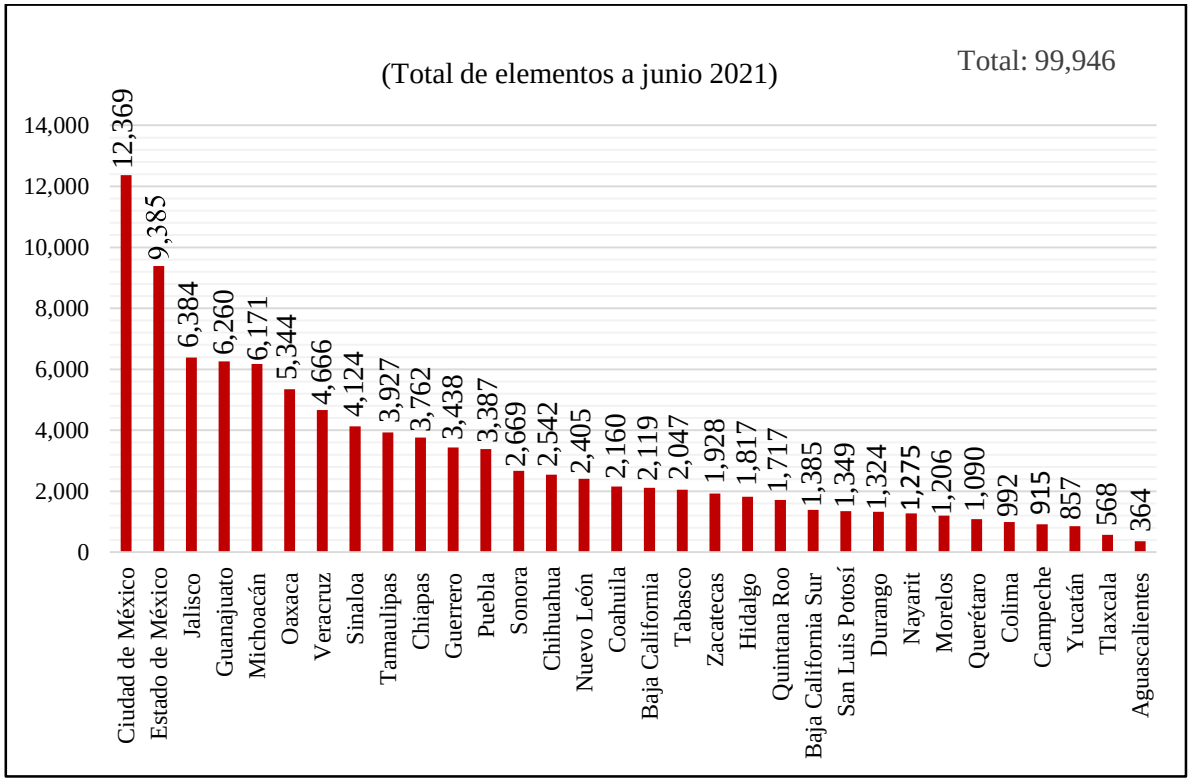
- La Comandancia.
- La Jefatura General de Coordinación Policial.
- Las Coordinaciones Territoriales, Estatales y Regionales.
- Las Unidades.
- Las Jefaturas de Coordinación Policial.
- La Coordinación de Administración y Finanzas.
- Los servicios técnicos y administrativos.

Tras analizar minuciosamente el proceso legislativo y la Ley de la Guardia Nacional, es importante mencionar cuál ha sido el presupuesto que se le ha otorgado a la Guardia Nacional, en el 2019 no se consideró en el Presupuesto de Egresos de la Federación; sin embargo, si ejerció recursos, en el siguiente año tampoco fue considerado, pero se le transfirieron recursos de la Policía Federal, en el 2021 se le destinó por primera vez recursos, los cuales ascendieron a los 103 mil 935 millones de pesos, equivalentes al 0.41 por ciento del PIB, actualmente la Guardia Nacional cuanta con alrededor de 100,000 elementos. También cabe señalar que el día 27 de marzo de 2019, el entonces titular de la Sedena Luis Crescencio Sandoval, dio a conocer los uniformes que portarían los elementos de la GN. El comandante al mando de la GN es el general Luis Rodríguez Bucio y los encargados de la Coordinación Operativa Interinstitucional son, la brigada Xicoténcatl

de Azolohua Núñez Márquez, el contralmirante Gabriel García Chávez y la comisaria general Patricia Rosalinda Trujillo.

"El 26 de abril inició la primera coordinación de la GN en Veracruz. La movilización se dio como respuesta tras el asesinato de 14 personas por parte de grupos de la delincuencia organizada en Minatitlán" (Benítez y Gómez, 2021, p.33), pero es hasta el 30 de junio de 2019 que se da paso a la primera fase operacional de la GN, atendiendo 50 regiones del país con 58,608 elementos. En el 2021 los elementos de la guardia nacional se distribuyeron como se muestra en la Figura 1.

Figura 1. Despliegue operativo por entidad federativa de la Guardia Nacional.



Fuente: Elaboración propia con base a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, 2021, https://www.gob.mx/sspc

Respecto a la asignación de elementos, destacó de inmediato la Ciudad de México y el Estado de México. La CDMX en las últimas décadas ha manifestado un aumento acelerado de índices de inseguridad, mientras que en el Edomex se focalizan algunos de los municipios con altos niveles de delincuencia. En los primeros cinco lugares aparecen también Jalisco y Michoacán, estados que desde el sexenio de Felipe Calderón han enfrentado altos niveles de violencia. De acuerdo con el comandante Rodríguez Bucio las expectativas de la GN son: incrementar la profesionalización de los policías a nivel estatal, municipal y de la propia GN, trabajarían de manera conjunta con elementos de la Sedena y Semar, con la finalidad de obtener resultados favorables durante la actual administración, resaltando que disminuirían los delitos del fuero común y federal, sobre todo se

espera que con la presencia de la GN en las calles disminuyan los niveles de homicidio. Dicho lo anterior, en el siguiente apartado haremos un análisis de los avances en materia de seguridad alcanzados por la Guardia Nacional en el primer trienio de AMLO con relación a los tres sexenios anteriores de acuerdo al procedimiento que en el mismo se explica.

3.2. Análisis de los resultados obtenidos por la Guardia Nacional en materia de seguridad durante el primer trienio de gobierno de AMLO

Para construir este apartado, nos dimos a la tarea de identificar los delitos de alto impacto en México del año 2000 ha agosto de 2021. Después determinamos un conjunto de ellos para su análisis, esto con base en los objetivos para los cuales fue creada la GN. El objetivo es determinar si con el despliegue de la GN ha habido una disminución de los índices delictivos o si bien han ido en aumento.

Los delitos que se determinó atender fueron los siguientes:

a. Los delitos del fuero común en los que la GN tiene potestad de atender. Entre ellos se analizan: el robo común, las lesiones, los homicidios, los delitos patrimoniales y los secuestros.
b. Los delitos del fuero federal. Aquí nos enfocamos particularmente al narcotráfico, ya que, desde antes de la llegada de Felipe Calderón al poder, ya existían cuatro grandes carteles de narcotráfico: las organizaciones de Sinaloa, Juárez, el Golfo y la Familia Michoacana, posteriormente con Calderón en la presidencia y su llamada "guerra contra el narco", provocó divisiones y el nacimiento de nuevas organizaciones en el país. El narcotráfico además de ser un delito que atenta contra la salud de las personas, es uno de los factores por el cual el número de homicidios dolosos aumenta, debido al conflicto entre los carteles por quedarse con los territorios; por lo que la participación de la Guardia Nacional para que

estos niveles disminuyan es crucial. Además, recordemos que la forma en la que se combatió al narcotráfico en los sexenios inmediatos a AMLO fue fuertemente cuestionada por la ciudadanía en general.

c. Finalmente, analizamos el caso de la migración, esto debido a que ha sido un tema por demás importante y en el que la Guardia Nacional ha intervenido. Recordemos que de acuerdo a la Ley de la Guardia Nacional las atribuciones 35 y 36 se refieren a la coordinación con el Instituto Nacional de Migración para la inspección de documentos migratorios de extranjeros y para el resguardo de las estaciones migratorias, a pesar de que eso establece la ley, la realidad es otra. Cabe señalar que los temas del narcotráfico y la migración los abordaremos de manera cualitativa, ya que no existen datos duros que muestran la eficiencia de la Guardia Nacional.

A continuación, presentamos la revisión y análisis de los mismos.

3.2.1. Robo común

Se denomina robo común, porque son delitos del fuero común. El robo es el apoderamiento de una cosa sin el permiso de su dueño, los robos del fuero común son: robo a casa habitación, a negocio, de vehículos, a transportistas, a transeúntes y otros.

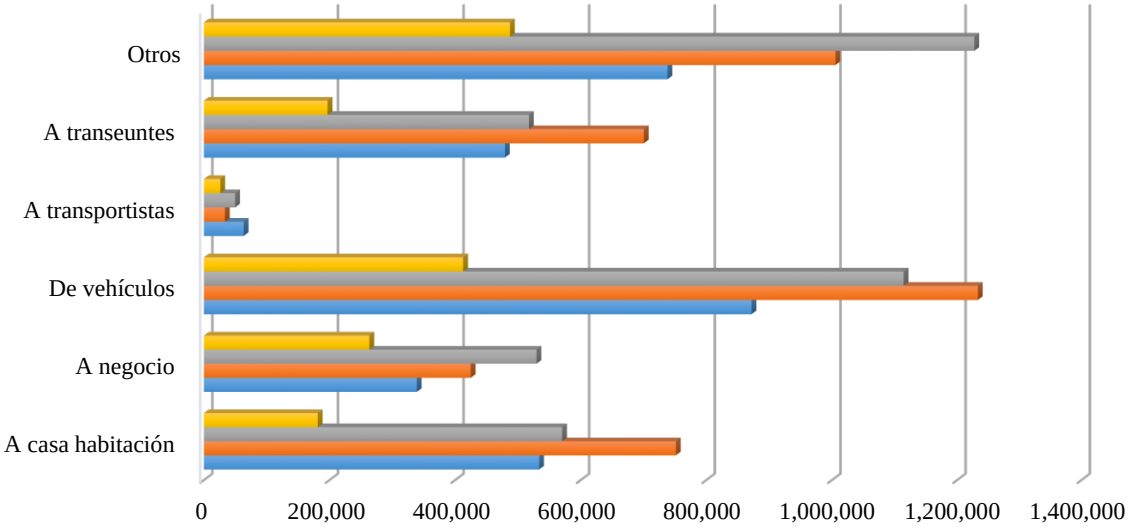
Durante las últimas dos décadas, el sexenio que presenció mayor número de robos a casa habitación fue el de Felipe Calderón con 752,558, también tuvo los números más altos en robos de vehículo con 1, 233,248 y robo a transeúntes con 700,050, en el caso de los robos a negocio (424,863), transportistas (33,500) y otros (1, 005,553), se aprecia un aumento con respecto al gobierno de Vicente Fox.

El sexenio de Fox se posicionó en el tercer lugar de casi todos los tipos de robo común registrando: 533,788 robos a casa habitación, 339,009 robos a negocio, 871,996 robos de

vehículos, 479,364 robos a transeúntes y 738,142 otros robos, con excepción del robo a transportistas (63,358) que tuvo el mayor número de carpetas de investigación, con respecto a los dos sexenios comprados y el trienio de AMLO.

En lo que respecta al gobierno de Peña Nieto se aprecia que ocupó los números más altos en robos a negocio con 529,546 y otros con 1, 227,680, en los casos de robo a casa habitación (570,323), robo de vehículos (1, 114,086) y robo a transeúntes (517,563) se aprecia una disminución con respecto al sexenio de Calderón, los robos a transportistas (49,823) aumentaron en comparación del sexenio anterior.

Figura 2. Evolución por sexenio del robo común en México 2001-2021.



	A casa habitación	A negocio	De vehículos	A transportistas	A transeuntes	Otros
AMLO	181,231	263,438	412,826	26,087	196,976	487,418
Peña	570,323	529,546	1,114,086	49,823	517,563	1,227,680
Calderón	751,558	424,863	1,233,248	33,500	700,520	1,005,553
Fox	533,788	339,009	871,996	63,358	479,364	738,142

Fuente: Elaboración propia con base al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2021, https: //www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun? idiom=es

De acuerdo con el tercer informe de gobierno los logros que se ha obtenido la Guardia Nacional son los siguientes: “De septiembre de 2020 a junio de 2021 se lograron disminuciones en más de 10% en los delitos de secuestro, robo de vehículo, robo a casa habitación, robo a negocio, (...) y robo a transportista” (Informe de gobierno, 2021, p.75), pese a esta afirmación de acuerdo a los datos del SESNSP el robo a transportistas ha ido en aumento, con apenas dos años y ocho meses, se han registrado 26,087 carpetas de investigación, mientras que en el sexenio anterior se registró 49,823, lo cual indica que si los casos se duplicaran al terminar el sexenio, el gobierno de AMLO ocuparía el primer lugar de robos a transporte público.

También el informe menciona que el robo a vehículos disminuyó debido a: “(...) operativos carreteros instrumentados por el Gobierno de México que han logrado un comportamiento decreciente en su ocurrencia” (Informe de gobierno, 2021, p.76), en cuanto a los demás tipos de robo se refleja una ligera disminución, el número de investigaciones han sido los siguientes: 181,231 robos a casa habitación, 263,438 robos a negocio, 412, 826 robos de vehículo, 196,976 robos a transeúntes y 487,418 otros.

Hoy en día el robo común sigue ocurriendo de manera frecuente, a pesar de contar con la presencia de la Guardia Nacional. En un principio, cuando se empezaban a desplegar los elementos, podía verse mayor presencia en las calles y avenidas principales, posteriormente sin razón alguna desaparecieron. Todos los días podemos apreciar por medio de los noticieros que ocurren robos. El Estado de México, se ha convertido en uno de los estados con mayor número de robos en transporte público y de vehículos, quizás sean los más documentados, porque desgraciadamente ocurren con violencia. Por esta razón, las zonas donde ocurren con mayor frecuencia los robos, deberían de hacerse operativos en los que la presencia de la GN sea crucial, pues es una estrategia clave, para realmente disminuir los niveles de robo en el país.

3.2.2. Lesiones dolosas y culposas

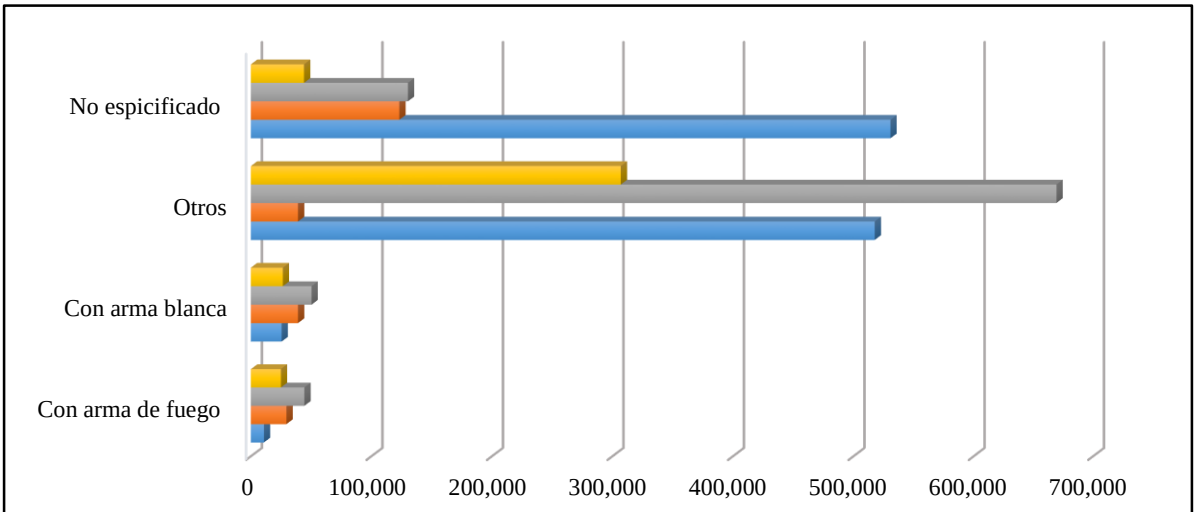
El delito de lesiones como su nombre lo dice consiste en causar lesiones a una persona, es decir, toda alteración en la salud o daño que deje huella material en el cuerpo. Por doloso se entiende al acto cometido con conocimiento y voluntad, mientras que el culposo se comete sin intención, ni voluntad de incurrir a un hecho delictuoso. De acuerdo con el SESNSP se encuentran las lesiones de carácter doloso y culposo, se clasifican por subtipo y pueden cometerse: con arma de fuego, con arma blanca, otros y no especificado.

Dicho lo anterior, el sexenio de Enrique Peña Nieto tuvo la tasa más alta de lesiones dolosas con arma de fuego (44,377) y con arma blanca (50,318), seguido por el sexenio de Felipe Calderón con 29,490 registros de lesiones con arma de fuego y 39,077 con arma blanca, lo interesante en esta gráfica es ver como a 2 años y 8 meses registrados del actual gobierno, este ocupa el tercer lugar de lesiones con arma de fuego (24,861) y con arma blanca (26,477), lo cual indica que si los casos se duplicaran al terminar, el sexenio habría alcanzado el primer lugar, haciendo evidente la falta de compromiso en materia de seguridad por parte del presidente, en contraste se puede observar la tasa más baja de lesiones dolosas durante el sexenio de Fox, pues se registraron apenas 10,791 lesiones con arma de fuego y 25,477 lesiones con arma blanca. Aunque si bien el número de lesiones dolosas con arma de fuego y arma blanca se duplicarán durante el gobierno de AMLO, las categorías de otro y no especificado también deberán incrementar de manera significativa, de otro modo se mantendría de manera decreciente.

En el caso de la categoría otros, el mayor número de casos se registró con Felipe Calderón con 863,368; por otra parte, las lesiones no especificadas (123,159) disminuyeron a comparación del sexenio de Vicente Fox, pues fue el más alto con 517,688 casos, mientras que en la categoría de otros registró 530,700. En el sexenio de Peña Nieto se puede notar un ligero aumento en la

categoría de no especificado (130,26) y una disminución respecto al sexenio anterior en la categoría de otros (669,393). En los dos años y ocho meses del actual gobierno se tienen contabilizados 306,966 casos en la categoría otros y no especificados con 44,706 lesiones, lo que evidentemente muestra una disminución, aunque habría que ver cómo se comporta este fenómeno lo que resta del sexenio.

Figura 3. Composición por subtipo de lesiones dolosas en México 2001-2021.



	Con arma de fuego	Con arma blanca	Otros	No espicificado
AMLO	24,861	26,477	306,966	44,076
Peña	44,377	50,318	669,393	130,306
Calderón	29,490	39,077	39,077	123,159
Fox	10,791	25,477	517,688	530,700

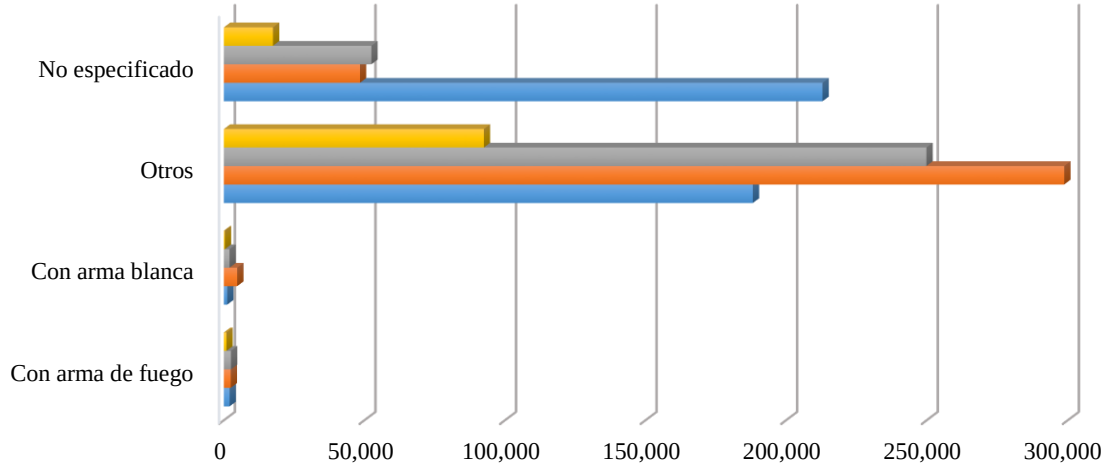
Fuente: Elaboración propia con base al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2021, https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun?idiom=es

Por otro lado, las lesiones culposas se clasifican de la misma manera: con arma de fuego, arma blanca, no especificado y otros. El gobierno con mayor número de lesiones culposas con arma blanca (4,728) y otros (298,728) fue el de Felipe Calderón, mientras que las lesiones con arma de fuego (2,525) y no especificado (52,457) muestran una disminución con respecto al gobierno de Peña Nieto, contrario a las lesiones con arma de fuego las cuales aumentaron durante el sexenio

de Peña registrando 2,525 carpetas de investigación, por otro lado, las lesiones con arma blanca (1985) y otros (249,904) decrecieron, y las lesiones no especificadas aumentaron a 52,457 en comparación del sexenio anterior.

El gobierno de Vicente Fox ocupa el tercer lugar en las lesiones con arma de fuego (2,023), arma blanca (1,168) y otros (188,153), pero ocupa el primer lugar en lesiones no especificadas, teniendo un registró de 212,923 carpetas de investigación. A casi tres años de gobierno de López Obrador se nota un descenso significativo de las lesiones con arma de fuego (913), arma blanca (336), otros (92,483) y no especificado (17,472).

Figura 4. Composición por subtipo de lesiones culposas en México 2001-2021.

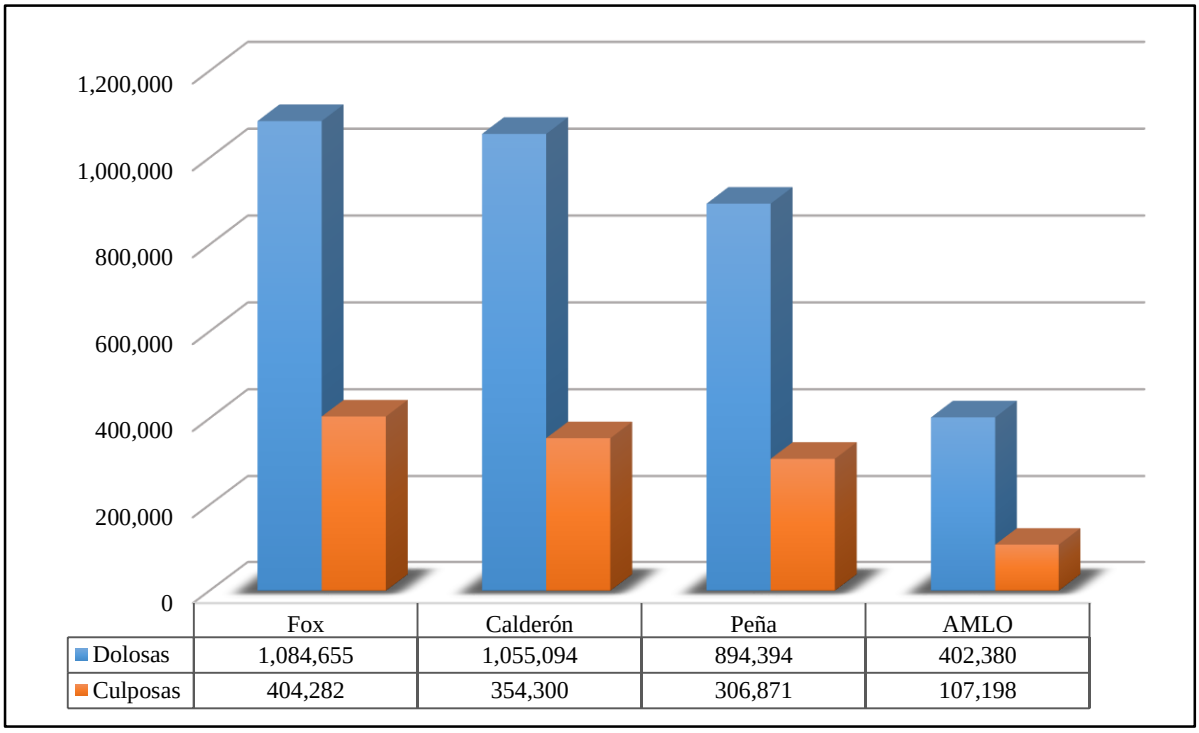


	Con arma de fuego	Con arma blanca	Otros	No especificado
AMLO	913	336	92,483	17,472
Peña	2,525	1,985	249,904	52,457
Calderón	2,434	4,728	298,728	48,410
Fox	2,023	1,168	188,153	212,938

Fuente: Elaboración propia con base al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2021, https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun?idiom=es

Tras haber analizado el comportamiento por subtipo de las lesiones dolosas y culposas, la *Figura 5* muestra de manera general el comportamiento del delito de lesiones durante las dos últimas décadas, mostrando un comportamiento decreciente. De tal modo el sexenio de Vicente Fox se registraron las cifras más altas de lesiones dolosas con 1, 084,655 casos y de lesiones culposas registrando 404,282, con muy poca diferencia le sigue el sexenio de Felipe Calderón con 1, 055,094 lesiones dolosas, mientras que las lesiones culposas fueron 354,300. El sexenio de Enrique Peña presentó una significativa disminución pues se registraron 894,394 lesiones dolosas, mientras que las lesiones culposas alcanzaron los 306,871 casos. Por último, el gobierno de López Obrador tiene registrados hasta agosto de 2021, 402,380 casos de lesiones dolosas y 107,198 de lesiones culposas.

Figura 5. Evolución por sexenio de lesiones dolosas y culposas en México 2001-2021.



	Fox	Calderón	Peña	AMLO
Dolosas	1,084,655	1,055,094	894,394	402,380
Culposas	404,282	354,300	306,871	107,198

Fuente: Elaboración propia con base al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2021, https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun?idiom=es

Los anteriores datos indican que a pesar de la presencia de la Guardia Nacional siguen siendo recurrentes las lesiones y se cometen con mayor frecuencia las lesiones dolosas. Las principales circunstancias por las que se comete este delito son por riña, accidentes de tránsito o bajo los efectos de las drogas y bebidas alcohólicas, en este caso la GN junto con los otros cuerpos policíacos, es decir, policías estatales y municipales, deberían de ser capacitados, con la finalidad de que sepan cómo actuar ante tales situaciones.

3.2.3. Homicidio doloso y culposo

El homicidio es un delito contra la vida humana que se produce cuando una persona mata a otra y puede cometerse de manera dolosa o culposa. De acuerdo con la SESNSP los homicidios se clasifican de la siguiente manera: con arma de fuego, con arma blanca, otros y no especificado.

En las últimas dos décadas, el sexenio de Vicente Fox presenció el menor número de homicidios dolosos con arma de fuego con un total de 18,540 carpetas de investigación, sin embargo, fue el sexenio con mayor número de homicidios dolosos no especificados con 21,200 carpetas de investigación, seguido por el sexenio de Calderón que presentó la segunda cifra más alta de homicidios dolosos con arma de fuego (53,922 homicidios) y del homicidio doloso no especificado con 6,748 víctimas.

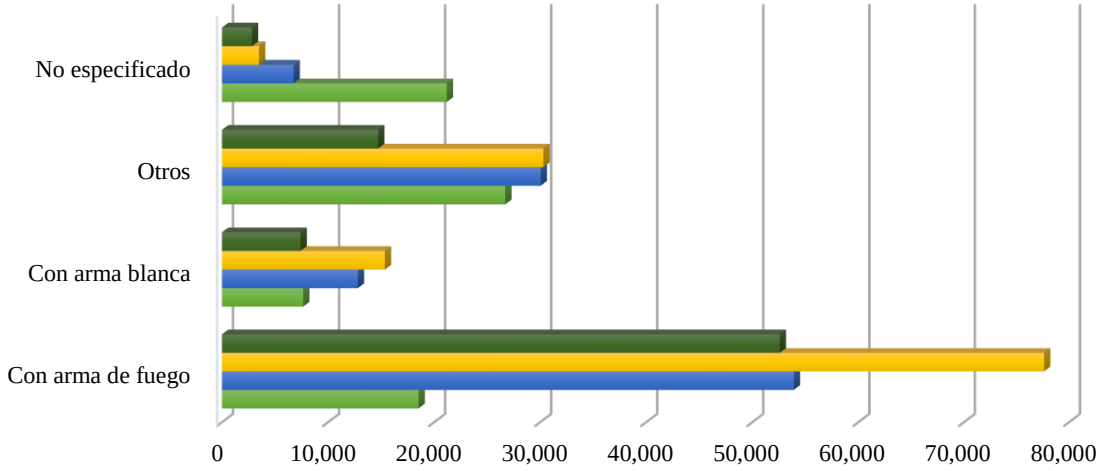
Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto se puede apreciar las cifras más altas de homicidios dolosos con arma de fuego (77,632), con arma blanca (15,362 homicidios) y otros con 30,311 homicidios, es decir, fue el sexenio más violento con relación al homicidio.

En el transcurso de los tres últimos años, el gobierno de López Obrador se posicionó en el tercer lugar de homicidios con arma de fuego con un total de 52,588 casos, dato que nos sirve para observar que durante el gobierno de Felipe Calderón se presentó un total de 53,922 en todo su

sexenio, lo cual quiere decir que en los tres años de Obrador la tasa de homicidios con arma de fuego se elevó, sin embargo, se puede observar un decrecimiento de la tasa de homicidios con arma blanca (7,409), no especificado (2,825) y otros (14,725) con respecto a los tres sexenios anteriores.

Cabe destacar que a partir del 2015 el SESNSP realizó una nueva metodología en la cual se empiezan a registrar los casos de feminicidios, delito que se juzga como homicidio doloso y el cual ha ido en aumento pues en el 2018 se contabilizaron 894, en 2019 (946 feminicidios), en 2020 (946 feminicidios) y de enero-agosto de 2021 (672 feminicidios), se cree que es debido a la pandemia por COVID-19, y, a que la convivencia dentro del núcleo familiar cambio, ya que datos de la SESNSP muestran que en el año 2020: "(...) se registraron 375 presuntas víctimas de feminicidios y 1,233 víctimas mujeres de homicidio doloso, dando un total de 1,608; es decir, un 6% más que en el mismo periodo de 2019" (Alcántara, 2020).

Figura 6. Composición por subtipo del homicidio doloso en México 2001-2021.



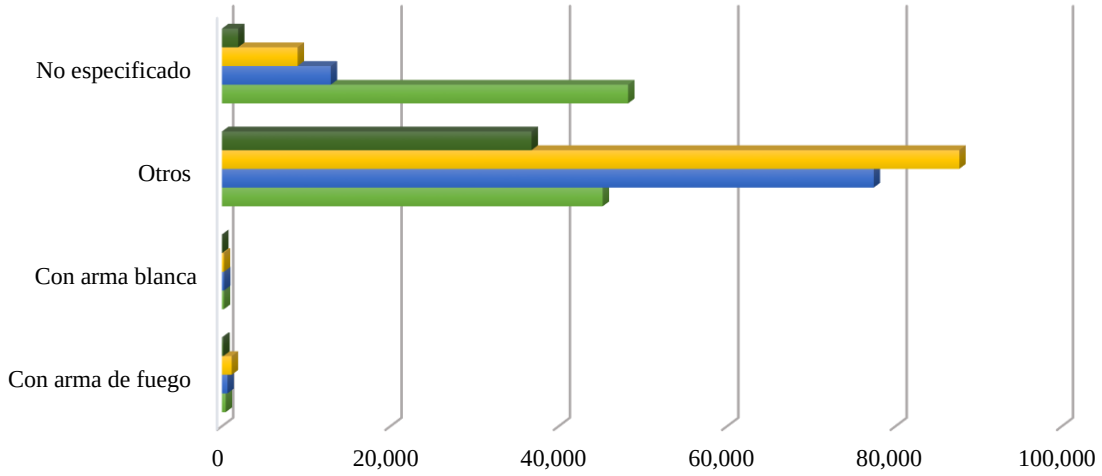
	Con arma de fuego	Con arma blanca	Otros	No especificado
AMLO	52,588	7,409	14,725	2,825
Peña	77,632	15,362	30,311	3,493
Calderón	53,922	12,812	30,055	6,748
Fox	18,540	7,664	26,715	21,200

Fuente: Elaboración propia con base al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2021, https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun?idiom=es

Los homicidios culposos se clasifican de la misma forma que los dolosos. Durante el sexenio de Vicente Fox se puede apreciar la tasa más alta de homicidios culposos no especificados con 48,238 casos, seguido por el sexenio de Felipe Calderón con 12,915 homicidios culposos no especificados, este sexenio presentó un crecimiento en los índices de homicidio culposo con arma blanca con 246 casos, también hubo un aumento con respecto al sexenio anterior en la tasa de homicidio con arma de fuego (646) y otros con 77,407 homicidios, se puede observar un ligero descenso del homicidio culposo no especificado y del homicidio culposo con arma blanca a partir del gobierno de Calderón.

En contraste, el sexenio de Peña Nieto presentó el índice más alto de homicidio culposo con arma de fuego con 1,158 casos y otros con 87,653 homicidios, cuya cifra es la más alta de los tres sexenios. En el transcurso de la gubernatura de López Obrador el índice de homicidios culposos con arma de fuego descendió significativamente con respecto al sexenio anterior a 167 casos, el número de homicidios culposos con arma blanca con respecto a los tres sexenios anteriores a 22 homicidios, el homicidio culposo no especificado 1,919 y otros con un total de 36,769 homicidios.

Figura 7. Composición por subtipo del homicidio culposo en México 2001-2021.



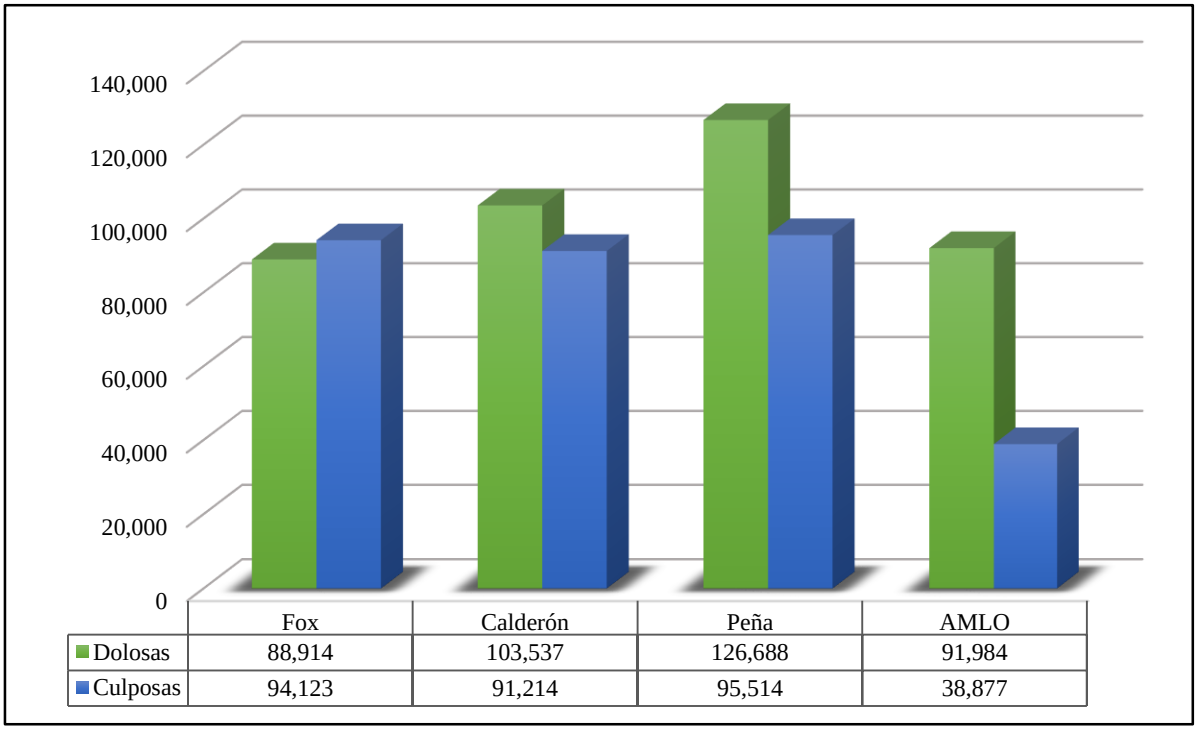
	Con arma de fuego	Con arma blanca	Otros	No especificado
AMLO	167	22	36,769	1,919
Peña	1,158	219	87,653	8,986
Calderón	646	246	77,407	12,915
Fox	446	225	45,214	48,238

Fuente: Elaboración propia con base al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2021, https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun?idiom=es

De acuerdo con la *Figura 8* el sexenio de Peña Nieto presentó el índice más alto de homicidios dolosos con 126,688, y del homicidio culposo con un total de 95,514 seguidos por el sexenio de Felipe Calderón con la segunda cifra más alta de homicidios dolosos con un total de 103,537, sin

embargo, respecto al índice de homicidios culposos se observa un descenso con respecto al sexenio de Vicente Fox. Por otra parte, se puede observar que el índice de homicidios dolosos durante el sexenio de Vicente Fox fue menor respecto al sexenio de Calderón, Peña e inclusive de AMLO, no obstante, el índice de homicidio culposo fue de 94,123. El actual gobierno se posicionó en el tercer periodo con mayor número de homicidios dolosos con 91, 984, mientras que el homicidio culposo descendió a 38,877.

Figura 8. Evolución por sexenio del homicidio doloso y culposo en México 2001-2021.



	Fox	Calderón	Peña	AMLO
Dolosas	88,914	103,537	126,688	91,984
Culposas	94,123	91,214	95,514	38,877

Fuente: Elaboración propia con base al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2021, https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun?idiom=es

Después de identificar los niveles de homicidio a nivel nacional, nos dimos a la tarea de señalar cuáles son los estados de la república con mayor número de homicidios en los últimos cuatro años, de acuerdo con cifras obtenidas del SESNSP, el total de homicidios que incluyen el homicidio

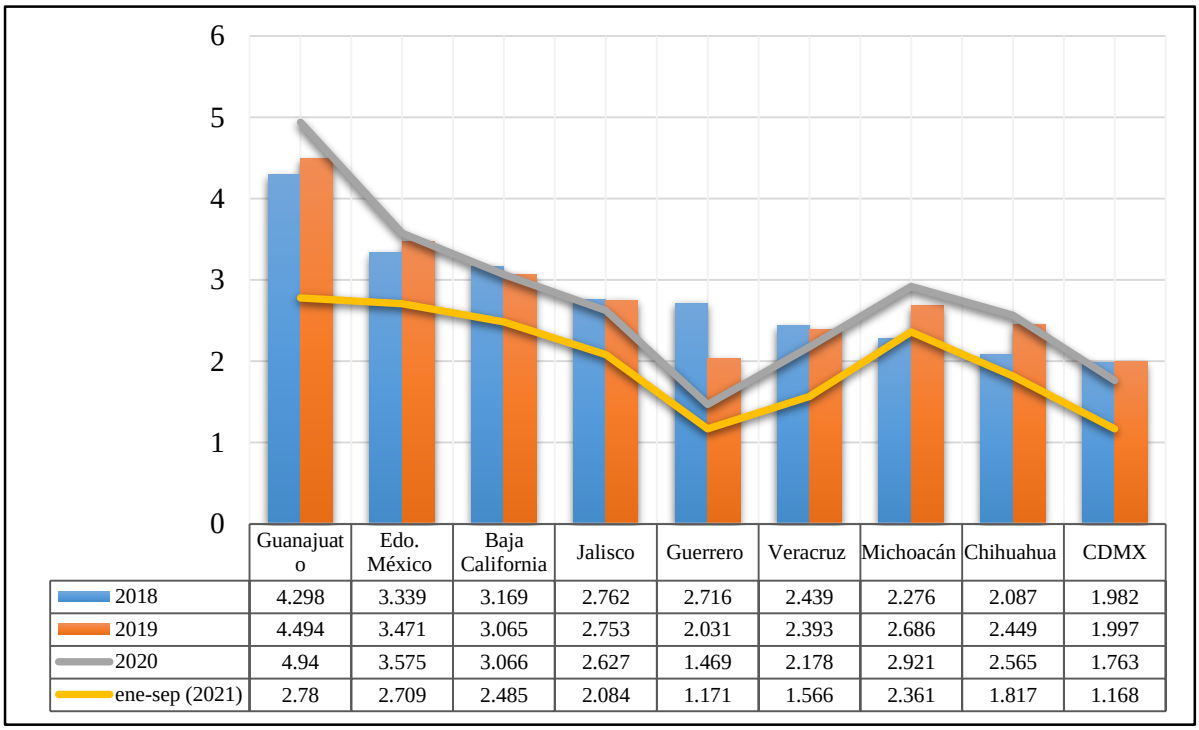
culposo y doloso con arma de fuego, arma blanca, con otros elementos y no especificado. El estado con mayor número de homicidios en el año 2018 fue Guanajuato con 4,298, seguido por el Estado de México con 3,339 homicidios, Baja California quien se posicionó como el tercer estado con mayor índice de homicidios con 3,169, el cuarto lugar lo ocupó Jalisco con 2,762 homicidios, el número de homicidios aumentaron en Chihuahua por lo que se colocó dentro de los ocho estados más violentos.

En el 2019, el número de homicidios aumentó en Guanajuato con 4,494 casos, en el Estado de México a 3,471 homicidios, en Michoacán a 2,686 homicidios, en la Ciudad de México a 1,997 homicidios y en Chihuahua a 2,449 casos, mientras que, en los estados de Baja California, Jalisco, Veracruz se presentó un descenso mínimo con respecto al año anterior.

Para el 2020 el estado de Guanajuato presentó 4,940 homicidios, cifra más alta de los últimos años, además de posicionarse por tercera ocasión en primer lugar de los estados más violentos, seguido por el Estado de México con 3,575 homicidios; Baja California se mantuvo el número de homicidios en 3,066, mientras que el estado de Michoacán ocupó el cuarto sitio de los estados más violentos con 2,921 homicidios, en Chihuahua el número de homicidios incrementó durante el año 2019 y 2020, incluso presentó más homicidios que la CDMX, Veracruz y Guerrero.

En el transcurso del 2021, el estado de Guanajuato sigue siendo el estado con mayor índice de homicidios con un total de 2,499 víctimas, seguido por el Estado de México con 2,402, Baja California con 2,238 homicidios, Michoacán con 2,102 homicidios, Jalisco con 1,863 homicidios y Chihuahua con 1,817 homicidios.

Figura 9. Estados con mayor número de homicidios en México.



	Guanajuato	Edo. México	Baja California	Jalisco	Guerrero	Veracruz	Michoacán	Chihuahua	CDMX
2018	4.298	3.339	3.169	2.762	2.716	2.439	2.276	2.087	1.982
2019	4.494	3.471	3.065	2.753	2.031	2.393	2.686	2.449	1.997
2020	4.94	3.575	3.066	2.627	1.469	2.178	2.921	2.565	1.763
ene-sep (2021)	2.78	2.709	2.485	2.084	1.171	1.566	2.361	1.817	1.168

Fuente: Elaboración propia con base al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2021, https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun?idiom=es

A pesar de la presencia de la Guardia Nacional el homicidio ha ido en aumento; aún no concluye el sexenio y las carpetas de investigación sobrepasan al total presentado durante el periodo 2000-2006. El día 21 de julio de 2021, mediante una conferencia mañanera el gobierno reportó: "Una caída de 3.5% anual en homicidios en la primera mitad del año cuando hubo 16,937 víctimas, pero los feminicidios crecieron 3.3% hasta 508"(Forbes, 2021), pero la realidad es que en dos años ocho meses, se han registrado 130,861 homicidios dolosos y culposos, mientras que el gobierno de Peña Nieto ha registrado el mayor número de homicidios alcanzando los 222,202 homicidios, lo cual indica que al actual gobierno le faltan 91,341 homicidios para alcanzar al sexenio anterior, siendo los homicidios dolosos los que se cometen con mayor frecuencia, razón por la cual: "La secretaría

de Seguridad argumentó que solo seis estados concentran el 50.2% de los asesinatos son: Guanajuato, Baja California, Jalisco, Estado de México, Michoacán y Chihuahua"(Forbes, 2021).

Actualmente, a pesar de que la Guardia Nacional cuenta con mayor número de elementos en los estados con los niveles más altos de homicidios, sigue reflejándose una gran deficiencia de su parte. Todos los días podemos ver en los noticieros que asesinan a personas, la principal causa se asocia a la presencia de los cárteles delictivos, no solo es la principal causante de muertes de civiles, sino que también son responsables de las muertes de policías, la mayoría de las veces las carpetas de investigación que se abren por homicidio no da con el o los responsables. En pocas palabras pese a que la GN tiene como uno de sus principales objetivos disminuir el número de homicidios en el país, aún falta mucho por hacer y los datos lo reflejan claramente; si bien mencionamos que hay más elementos en los estados con mayor presencia del crimen organizado, no es proporcional en cuanto número de habitantes y en términos de cobertura territorial, razón por la cual debería de contratarse a más elementos y no solamente eso, insistimos en que debería de haber mayor capacitación, para evitar violaciones a los derechos humanos.

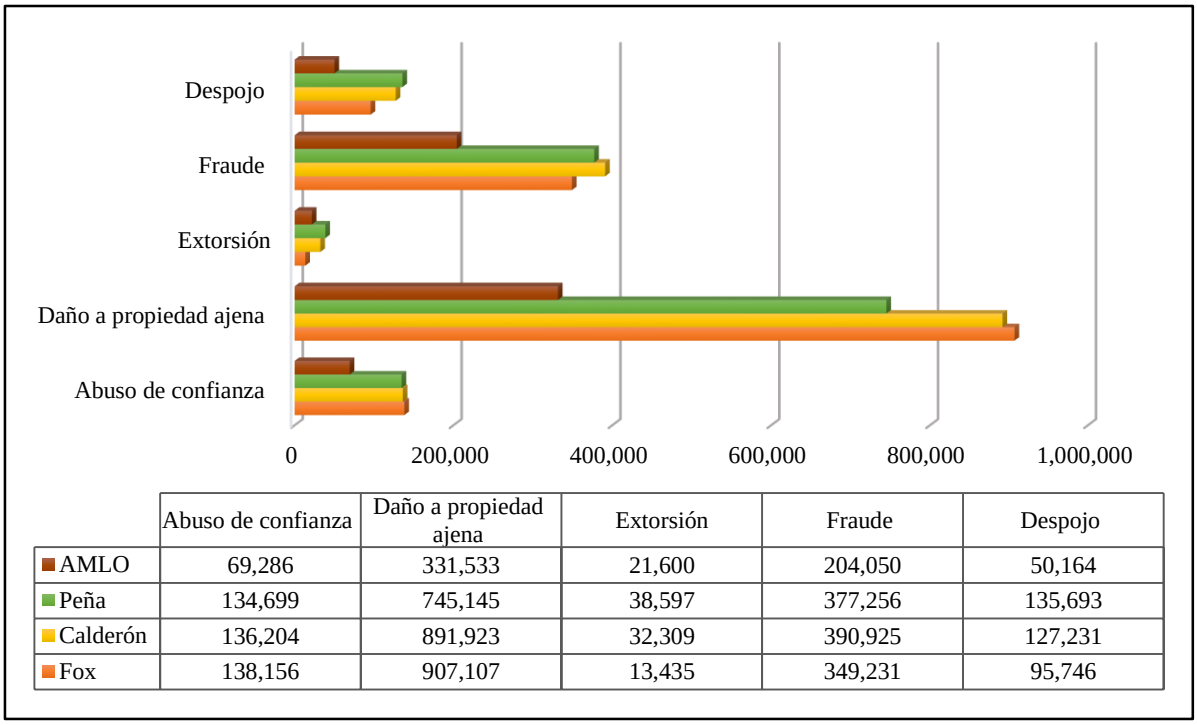
3.2.4. Delitos patrimoniales

Los delitos contra el patrimonio son aquellos que atentan contra los bienes de una persona, causando en ella un perjuicio, son considerados delitos patrimoniales: el despojo, el fraude, la extorsión, el daño a la propiedad ajena y el abuso de confianza.

En el sexenio de Vicente Fox los delitos patrimoniales con mayor índice fueron: el abuso de confianza (138,156) y el daño a la propiedad ajena (907,107). Sin embargo, fue el sexenio con menor número de víctimas (13,435) de extorsión, de este modo el sexenio de Felipe Calderón se posicionó como el segundo período con mayor número de delitos de abuso de confianza con 136,204 casos, daño a propiedad ajena (891,923), y fraude (390,925). En contraste el sexenio de

Peña Nieto presentó un descenso mínimo respecto al sexenio anterior en los delitos patrimoniales de abuso de confianza (134,699), daño a la propiedad ajena (745,145) y fraude (377,256), sin embargo, aumento la tasa de extorsión con 38,597 víctimas y el despojo con 135,693 casos, alcanzando las cifras más altas con respecto a los dos sexenios anteriores y este último en curso.

Figura 10. Evolución por sexenio de los delitos patrimoniales en México 2001-2021.



	Abuso de confianza	Daño a propiedad ajena	Extorsión	Fraude	Despojo
AMLO	69,286	331,533	21,600	204,050	50,164
Peña	134,699	745,145	38,597	377,256	135,693
Calderón	136,204	891,923	32,309	390,925	127,231
Fox	138,156	907,107	13,435	349,231	95,746

Fuente: Elaboración propia con base al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2021, https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun?idiom=es

En el trienio de López Obrador se puede apreciar un decrecimiento en los delitos patrimoniales, daño a la propiedad ajena (331,533), despojo (50,164) y abuso de confianza (69,286), mientras que la extorsión ha ido en aumento, ya que: "Durante su Segundo Informe de Gobierno, el presidente Andrés Manuel López Obrador dijo que la extorsión y los homicidios dolosos son los dos únicos delitos que han incrementado con respecto a noviembre de 2018 debido al crimen

organizado" (Domínguez, 2020), si bien esto lo afirmó en el año 2020, hasta agosto de 2021 se tienen contabilizados 21,600 reportes de extorsión, otro delito que ha ido en aumento es el fraude que lleva registrado 204,050 casos.

Con los datos expuestos puede observarse que pese al despliegue de la Guardia Nacional los resultados no han sido del todo favorables. Durante el confinamiento por COVID-19 se ha apreciado un aumento de la ciberdelincuencia, ya que se cometen engañando a la gente, a través de las diferentes redes sociales y páginas web. El fraude y la extorsión son delitos que en su mayoría no se denuncian, porque la mayoría de las carpetas de investigación que se abren no se resuelve nada, por esta razón se realizan con más frecuencia, denotando la ineficiencia de la Guardia Nacional que de acuerdo a una de sus atribuciones; tiene la tarea de vigilar, monitorear y rastrear en la red pública de Internet sobre sitios web, con el fin de prevenir conductas delictivas. Para lograr la disminución de los delitos de extorsión y fraude, por lo que la GN debería trabajar de manera conjunta con la policía cibernética, formulando estrategias que ayuden a dar más rápido con el paradero de los extorsionadores.

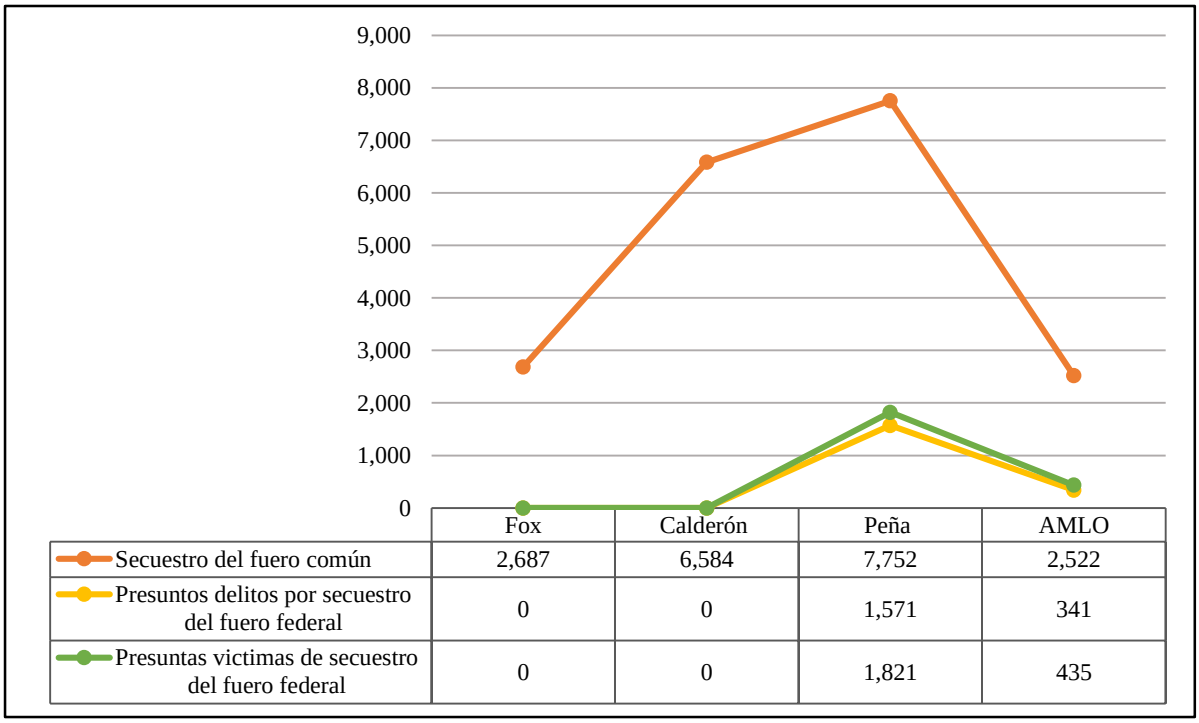
3.2.5. Secuestro

Por secuestro se entiende al acto de privar a un individuo de su libertad de manera ilegal para exigir algo a cambio de su liberación, en México se encuentra el secuestro de fuero común y el secuestro de fuero federal.

De acuerdo con el SESNSP el sexenio de Peña Nieto presentó la mayor tasa de secuestros tanto del fuero común (7,752 secuestros), como del fuero federal (1,571 secuestros) con un total de 1,821 presuntas víctimas de secuestro del fuero federal, es decir, este sexenio se caracterizó por ser el más violento respecto a los dos sexenios anteriores y el actual en lo que respecta al secuestro. Mientras que el sexenio de Felipe Calderón se posicionó como el segundo periodo con mayor

número de secuestros del fuero común con 6,584 secuestros, seguido por el sexenio de Vicente Fox que presento 2,687 secuestros del fuero común, sin omitir que en este periodo y el de Calderón no se presentaron registros del secuestro del fuero federal, por lo tanto, tampoco de presuntas víctimas de secuestro del fuero federal.

Figura 11. Evolución por sexenio del secuestro común y federal en México 20021-2021.



	Fox	Calderón	Peña	AMLO
Secuestro del fuero común	2,687	6,584	7,752	2,522
Presuntos delitos por secuestro del fuero federal	0	0	1,571	341
Presuntas victimas de secuestro del fuero federal	0	0	1,821	435

Fuente: Elaboración propia con base al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2021, https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-federal?idiom=es

En el trienio de López Obrador, de acuerdo con el tercer informe de gobierno el secuestro presentó un descenso considerable, ya que a casi tres años se han registrado 2,522 secuestros del fuero común, 341 presuntos delitos por secuestro del fuero federal y 435 presuntas víctimas de secuestro del fuero federal, esta disminución se atribuye a que el número de detenidos por este delito aumentó a 32.3% así mismo se le adjudica al: "(...) trabajo conjunto de la Coordinación

Nacional Antisecuestro, Guardia Nacional, las Unidades especializadas en Combate al Secuestro, secretarías de seguridad pública estatales, fiscalías o procuradurías generales de justicia locales, Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social e instituciones privadas (Informe de gobierno, 2021, p.76). De todos los delitos que mencionamos, el delito de secuestro es el único que realmente ha disminuido y los números lo demuestran.

3.2.6. Crimen organizado

Después de analizar los índices delictivos de los últimos cuatro sexenios, daremos paso al análisis del crimen organizado. De acuerdo con Montero (2012) pasó de ser un conflicto policial a uno de seguridad nacional debido al aumento considerable de violencia, ejecuciones y homicidios; de esta manera se convirtió en un problema emergente en la agenda nacional de gobierno, ya que amenaza la estabilidad de las instituciones democráticas y del Estado, además es el principal causante del aumento de los delitos del fuero común y federal, por ello, los presidentes se ven en la necesidad de implementar estrategias, tal es el caso de los operativos contra el narcotráfico puestos en marcha por los gobiernos panistas, el operativo "México Seguro" durante el sexenio de Vicente Fox y la "Iniciativa Mérida" de Felipe Calderón los cuales tuvieron como propósito disminuir la narco-violencia y elevar la seguridad pública nacional, así como reducir la venta de drogas y su consumo en México.

Por un lado, el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) heredó tres problemáticas en materia de seguridad de la anterior administración; el conflicto de Chiapas, el narcotráfico y la creciente inseguridad pública. Derivado de este contexto se inició el cambio gradual en la estrategia del combate al crimen organizado, a través de la persecución de líderes de algunos carteles, contrario al objetivo que se había planteado.

En el 2001 cuando recién iniciaba el sexenio de Vicente Fox, el capo: Joaquín Guzmán Loera: "(...) se fugó del penal de máxima seguridad de Puente Grande, Jalisco, tras ocho años de encierro" (Domínguez, 2014), lo que generó fuertes cuestionamientos para el gobierno e incluso se llegó a hablar de la protección de "El Chapo" y el cártel de Sinaloa por parte del gobierno.

La llamada "guerra contra el narcotráfico" comenzó en el 2005, con el primer operativo de carácter policíaco-militar llamado "México Seguro" el cual:

> (...) inició en Nuevo Laredo, tuvo por objeto remover a 700 policías locales coludidos con el narcotráfico. Como evidencia del vínculo entre los policías municipales, los Zetas y los cárteles, el 26 de junio de 2005 se encontraron 44 secuestrados que estaban retenidos por tales policías. Sin embargo, el operativo México Seguro es cuestionado debido a que el ejército tiene una limitada capacidad de despliegue, y sólo puede enviar fuerzas de forma temporal. (Benítez, 2008, p. 207)

Como resultado surgieron nuevas organizaciones criminales como Los Zetas y La Familia Michoacana, que además de dedicarse al tráfico de drogas, recurrieron a otros delitos como el secuestro y la extorsión, con ello la violencia aumentó principalmente en los estados de Jalisco, Michoacán, Guerrero y Veracruz, debido a la lucha de carteles por el control de las plazas y las rutas del tráfico de drogas: "Para el 2005, los asesinatos entre bandas rivales ascendieron a 1,543; en 2006, a casi 1,600 (Benítez, 2008, p. 204), de igual manera: "Fueron detenidas 60,000 personas por delitos contra la salud. Sin embargo, sólo 15 de ellas resultaron líderes de los cárteles; 50 capturados pertenecían a las estructuras financieras de los mismos, y sólo 71 eran sicarios." (Benítez, 2008, p.205)

Por otro lado, Felipe Calderón (2006-2012) heredó un complicado escenario en materia de seguridad caracterizado por: el control del crimen organizado en algunas regiones del país, la guerra entre carteles de drogas causando altos niveles de violencia y un considerable aumento en el consumo de drogas ilícitas. En relación con lo anterior se detectaron nueve organizaciones criminales: el cártel Juárez, el cártel de Tijuana, el cártel Sinaloa, el cártel del Golfo, el cártel de los Hermanos Amezcua, el cártel de la Familia Díaz Parada, el cártel de los Hermanos Valencia Cornelio. Por ello, se volvió prioridad del presidente Felipe Calderón combatir el narcotráfico con el objetivo de recuperar la seguridad pública y con ello la fortaleza del Estado; es decir, dio continuidad a la intervención de Fox; recurriendo a la presencia del ejército y la marina para atender la problemática:

> La lucha contra el narcotráfico comenzó a raíz de la visita del presidente George W. Bush a la Ciudad de Yucatán, ya que se creó un marco de cooperación en materia de seguridad entre ambos países, de ahí deviene la *Iniciativa Mérida*, la cual tuvo por objetivo hacer frente al narcotráfico, el crimen organizado, y contrarrestar la violencia ocasionada por las drogas. (Estrada, 2012)

Con lo antes citado se quiere subrayar que la estrategia fallida y característica de la administración Calderonista fue la "Iniciativa Mérida", cuya operación contó con un despliegue de más 5,000 efectivos, 246 vehículos terrestres y 46 aeronaves, con el principal objetivo de contener la violencia e inseguridad que azotaba principalmente al puerto de Lázaro Cárdenas, en otras palabras, se pretendía disminuir el poder de los grupos criminales mexicanos al capturar y encarcelar sistemáticamente a sus líderes, frenar el lavado de dinero y disminuir la producción de drogas. (Milenio, 2019)

Durante el primer año de implementación de esta estrategia los índices de violencia y narcotráfico redujeron y el número de operativos militares incrementó en diferentes estados de la república mexicana como: Baja California, Guerrero, Durango, Sinaloa y Nuevo León (Corona, 2019). Al parecer se había alcanzado el objetivo de contrarrestar la violencia e inseguridad en el país, sin embargo, al finalizar el sexenio los resultados obtenidos fueron contrarios a lo que se esperaba, pues agravó los niveles de violencia en los estados de Chihuahua, Sinaloa, Guerrero, Nuevo León y Estado de México; otro aspecto negativo que se presentó a finales del 2006, fue el llamado efecto cucaracha, se entiende como el desplazamiento de los cárteles de drogas hacia otras zonas e inclusive en estados que no presentaban tal fenómeno de manera importante como: Sonora, Nuevo León y Veracruz; esto ocasionó que el número de organizaciones criminales ascendiera a doce en el 2010, y, a dieciséis en el 2012, pero no solo aumentó el número de carteles de drogas en el país, también el índice de los delitos como: la extorsión, el secuestro y el robo vehicular.

Profundizando en el sexenio de Felipe Calderón el autor Benítez (2008) menciona que: "(...) los cuerpos policíacos locales estaban totalmente penetrados por el narcotráfico hacia el año 2006" (p.203), es decir, las estructuras de seguridad estaban coludidas con el narcotráfico y penetradas por la corrupción. Pese a esta afirmación el actual presidente López Obrador señala que: "(...) sí se puede hablar de un narco-Estado porque estaba tomado el Gobierno. Quienes tenían a su cargo combatir a la delincuencia estaban al servicio de la delincuencia" (Forbes, 2020), tal fue el caso emblemático del ex funcionario de Seguridad Pública Genaro García Luna, quien fue detenido en Texas: "Acusado por la Fiscalía de Nueva York de estar ligado al cártel de Sinaloa, al que presuntamente brindó protección y del cual recibió millones de dólares del capo Joaquín El Chapo Guzmán, de 2006 a 2012." (Mosso y Vázquez, 2019)

Arroyo (2018) destacó que durante la campaña electoral de Peña Nieto se planteó la creación de una policía militarizada basada en el modelo aplicado en Francia y Chile; el expresidente señaló que no prendía militarizar al país como su predecesor, sino más bien reformar a la policía para poder utilizarla en contra de los carteles; por ende su gobierno trabajaría para reducir la violencia, concentrándose menos en la captura de los capos y más en enfrentar los problemas de corrupción y la fragilidad de las instituciones de seguridad.

Oficialmente: "El 16 de septiembre de 2013, coincidiendo con el desfile de las fuerzas armadas, inició sus operaciones la Gendarmería Nacional, integrada por cinco mil efectivos" (Arroyo, 2018, p.205), esta nueva corporación policial tuvo como prioridad la prevención de delitos de alto impacto como: el homicidio, el secuestro y la extorsión; además serviría de apoyo a las autoridades locales para el actuar de los grupos delincuenciales. El despliegue de la Gendarmería Nacional había conseguido reducir el número de homicidios y narco-ejecuciones en los dos primeros años de su implementación, para el 2015 el número de homicidios dolosos descendió 21.7% con relación al 2012, en su tercer informe de gobierno Peña Nieto destacó que hubo una disminución de los delitos de alto impacto como la extorsión, el secuestro y el robo; a tres años del gobierno de Peña Nieto, logró capturar a 92 de los 122 criminales más buscados, líderes pertenecientes de los carteles; Beltrán Leyva, la Familia Michoacana, los Zetas y los Caballeros Templarios, sin embargo: "(…) dicho logro fue eclipsado por el caso de los estudiantes desaparecidos y las fosas comunes encontradas en Guerrero y Morelos y el resurgimiento de la violencia en los estados de Michoacán, Guerrero y Jalisco." (Benítez y Aguayo, 2017, p. 64)

De acuerdo con Arroyo (2018), el hecho más relevante de la administración de Peña Nieto en cuanto al combate al narcotráfico fue la detención de Joaquín Guzmán Loera el "Chapo", el 22 de febrero de 2014:

> (…) sin embargo, ese mismo "triunfo" se convertiría en la principal humillación del gobierno priista, ya que luego de 17 meses de estar recluido en el Centro Federal de Readaptación Número 1, conocido como El Altiplano, la cárcel de máxima seguridad en el país, y postergar en repetidas ocasiones la extradición hacia Estados Unidos, el "Chapo" logró escaparse a través de un túnel que había sido excavado sin que nadie se diera cuenta, abonando a la imagen de corrupción de los funcionarios de Peña Nieto.
>
> Al darse a conocer la fuga de Guzmán Loera, las autoridades federales declararon que la recaptura sería la prioridad número uno de las fuerzas armadas. Les llevó seis meses lograrlo. El 8 de enero de 2016, Enrique Peña Nieto, a través de un mensaje de Twitter, anunciaba la detención con un "misión cumplida". A diferencia de la ocasión anterior, el gobierno mexicano comenzó de inmediato los trámites para la extradición y, sorpresivamente, el 20 de enero de 2017 se dio a conocer que el "Chapo" había sido enviado a la ciudad de Nueva York, en donde sería juzgado por diversos delitos. (Arroyo, 2018, p. 212)

Pese a la detención de algunos principales líderes de cárteles, no se logró reducir la violencia, por el contrario, el cambio de estrategia impactó en el crecimiento de los grupos criminales dando origen al cártel Jalisco Nueva Generación, cártel que en poco tiempo se convirtió en el grupo criminal más violento, con ello incrementó la violencia, principalmente en los estados de Guanajuato, Baja California y Guerrero, de tal modo que el 2018 se consideró como el año más violento debido a que: "Se cometieron 28 mil 816 homicidios, lo que representa un incremento del 15 por ciento respecto al año anterior" (Mejía, 2019), habiendo registro de 90 muertes diarias.

Por último, el ahora presidente Andrés Manuel López Obrador asumió el poder en medio de una crisis descomunal de seguridad y violencia, durante los primeros dos meses de su administración presentó un alto índice de homicidios, posterior a la toma de posesión, el 1 de diciembre de 2018 insistió: "En la urgencia de contar con un cuerpo de seguridad con "mística y formación", para enfrentar la violencia y la inseguridad de casos como el de las fosas clandestinas en Colima y para reducir los homicidios en estados que son foco rojo" (Serrano, 2019, p.224), es decir, retomó la propuesta que se venía planteando desde su campaña electoral la creación de un cuerpo de seguridad denominado Guardia Nacional, no obstante López Obrador afirmó que no tenía el propósito de hacer la guerra contra el narcotráfico sino garantizar la seguridad pública con la presencia de la GN, en coordinación con la policía federal, militar y naval para la disminución del índice de homicidios y otros delitos que atenten contra la seguridad.

> Para contener la fuerza criminal, el gobierno de la República desplegó hasta el pasado 20 de julio a 99 mil 946 elementos de la Guardia Nacional en 222 coordinaciones regionales, con principal atención en la Ciudad de México (con 12 mil 369 efectivos), Estado de México (9 mil 385), Jalisco (6 mil 384), Guanajuato (6 mil 260), Michoacán (6 mil 171) y Oaxaca (5 mil 344). (Salazar, 2021)

Pese al despliegue de la Guardia Nacional en los estados con mayor violencia, no se ha logrado disminuir el número de homicidios; por el contrario, en el primer año de su presidencia: "El 1 de diciembre de 2019, se registraron 127 homicidios dolosos, en tan solo un día" (Forbes, 2019), cifra que sobrepasa la del año anterior.

"(...) México lleva 3 años consecutivos (2018 a 2020) estancado en una tasa de 29 homicidios por cada 100,000 habitantes (...) "(Forbes, 2021). En marzo de 2020 se registraron 2,216 casos de

homicidios con 3,000 víctimas, el 80% de estos fueron a causa del crimen organizado, lo que significa que la lucha de bandas y cárteles rivales no disminuyó sino que incrementó, como bien menciona Santiago Roel director del Semáforo Delictivo en una entrevista con Forbes México, podríamos pensar que el homicidio también disminuiría como otros delitos, tales son el robo de autos o negocio, y el secuestro provocado por la contingencia de salud y el confinamiento de las personas por COVID-19, sin embargo, el aislamiento social y el cierre de fronteras terrestres no ha afectado a los cárteles como el de Sinaloa, Jalisco Nueva Generación y los Zetas, incluso han fomentado mayor competencia entre ellos, de igual manera los carteles más pequeños ampliaron sus actividades.

Para concluir, durante el trienio de López Obrador los resultados obtenidos tras la presencia de la Guardia Nacional en cuanto al crimen organizado no han sido satisfactorios, por el contrario, en lo que va del 2021 al menos 15 de los 32 estados de la república están en foco rojo por delitos del crimen organizado, pues tienen las tasas más altas de homicidio, secuestro, extorsión, narcotráfico y robo de vehículos, en un comunicado: "La ONG detalló que estas entidades son Zacatecas, Colima, Baja California, Morelos, Sonora, San Luis Potosí, Estado de México, Chihuahua, Tlaxcala, Quintana Roo, Querétaro, Nayarit, Michoacán, Jalisco, Guanajuato, Coahuila y Baja California Sur." (Forbes, 2021)

Además el presidente se ha mostrado desinteresado en atender esta problemática, pues afirma no tener el propósito de hacer la guerra contra el narco, un claro ejemplo, fue el caso de Ovidio Guzmán, quien fue detenido en Sinaloa el pasado 17 de octubre de 2019, sin embargo, más tarde López Obrador mandó liberarlo, supuestamente para no afectar a los ciudadanos, ya que derivado del operativo y su captura se desataron balaceras, por lo que se justificó diciendo, no quería que

personas inocentes murieran en este enfrentamiento, pues su principal objetivo es garantizar la seguridad pública con la presencia de la Guardia Nacional en el territorio mexicano.

3.2.7. Migración

A continuación, daremos paso al análisis del tema de migración, problema que a lo largo de la historia se ha privilegiado en la agenda bilateral entre México y Estados Unidos. De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021) se entiende que: "La migración es el cambio de residencia de una o varias personas de manera temporal o definitiva, generalmente con la intención de mejorar su situación económica, así como su desarrollo personal y familia", tal es el caso de los migrantes que vienen de Centroamérica en busca del supuesto "sueño americano" razón por la cual México y Estados Unidos trabajan en conjunto para crear políticas migratorias.

Durante el gobierno de Vicente Fox se quiso pactar un "Acuerdo migratorio" existiendo la mejor disposición por parte del entonces presidente de los Estados Unidos George W. Bush. El día 5 de septiembre de 2001 en una reunión con Fox mencionó que se estaba creando una relación sin precedentes y única en el mundo con México, pero nunca se logró firmar dicho tratado, esto se asocia a que:

> Analistas de ambos lados de la frontera han atribuido el fracaso de las negociaciones a los acontecimientos del 11-S. Para ellos, el entusiasmo por alcanzar un acuerdo migratorio súbitamente cesó cuando Washington cambió sus prioridades tras los ataques de Al-Qaeda. (Velasco, 2008, p. 152)

Es decir, tras el atentado terrorista de las torres gemelas el presidente Bush priorizo la seguridad nacional en Estados Unidos, dejando de lado la política migratoria, por lo que el presidente Fox de igual modo dejó el tema a un lado.

En lo que respecta al sexenio de Felipe Calderón, se caracterizó por "desmigratizar" la relación bilateral que existía con Estados Unidos, dando prioridad a su famosa "guerra contra el narco" por lo que el tema de la migración pasó a tercer plano, Calderón consideró la migración: (...) como un asunto esencialmente doméstico, donde el problema es la separación de las familias, el objetivo es "detener" la salida de nacionales y la solución es el empleo" (Durand, 2013, p. 754). Tras una reunión que tuvo lugar en Yucatán el presidente Bush propuso crear una reforma migratoria, pero Calderón aprovechó la visita para fortalecer la cooperación en materia de seguridad, principalmente en el tema del narcotráfico, lo que dio paso a la Iniciativa Mérida, dejando de lado todo lo relacionado con la migración. En el 2008 durante la campaña presidencial, Barack Obama prometió una reforma migratoria que nunca se llevó a cabo, sin embargo:

> Con Obama se agudizó la persecución a migrantes, la deportación al interior y se multiplicaron los centros de detención. Para 2009 hubo una reforma legal y se promulgó la nefasta 287g, que procura fondos a los estados y condados para instalar centros de detención de migrantes y permite realizar convenios entre la migra (ICE) y las policías locales para detener personas sin documentos. (Durand, 2013, p. 766)

La razón por la cual se implementó esta reforma fue por la crisis económica en Estados Unidos que comenzó desde el 2008. Por otro lado, en México la migración comenzó a tener un lugar en la agenda nacional, debido a que: "En un rancho de Tamaulipas, el 23 de agosto de 2010, se encontraron 72 cadáveres de migrantes en tránsito (...)" (Durand, 2013, p. 760), por este acontecimiento hubo presión por parte de asociaciones civiles, prensa y familiares para que el gobierno mexicano hiciera algo al respecto, además la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en el 2009 reportó 9,758 casos de secuestros a migrantes y señaló que en el 9% de los

secuestros había complicidad por parte de las autoridades municipales, estatales y del mismo Instituto Nacional de Migración (INM), el mismo informe menciona que:

> De enero de 2009 a abril de 2010, se realizaron 17 operativos para liberar a migrantes víctimas de secuestro privados de su libertad, 16 por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), en Baja California, Chiapas, Tamaulipas, Tabasco y Veracruz, en que liberó a 486 víctimas y otro operativo por parte de la Policía Federal, en Reynosa, en la que rescataron a 29 migrantes. (Durand, 2013, p. 760)

Debido al hallazgo de los 72 cadáveres migrantes, y, a las constantes desapariciones, Felipe Calderón se vio obligado a hacer algo al respecto, por lo que creó la Ley de Migración publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2011, otras legislaciones que complementaron la existencia de esta nueva ley fueron:

> La Ley de Refugiados y Protección complementaria publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de enero de 2011 y la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de junio de 2012. (Durand, 2013, p. 762)

Enrique Peña Nieto heredó la Ley de Migración y su reglamento, por lo que retomó el tema de la migración en el Plan Nacional de Desarrollo creando un apartado llamado Programa Especial de Migración (PEM), a cargo de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y otras secretarías, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de abril de 2014, este programa: "Establece que una política migratoria de Estado tiene por objeto superior el bienestar del migrante, a través

del ejercicio efectivo de su identidad, del disfrute de sus derechos sociales, económicos y culturales" (Durand, 2019).

El programa planteo cinco objetivos: 1) Impulsar las relaciones bilaterales que contribuyan a ampliar la presencia de México en el mundo; 2) Fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión productiva y cohesión social; 3) Desarrollar políticas integrales de población y migración, que contribuyan a la inclusión, la prosperidad y el ejercicio de derechos; 4) Programas sectoriales de salud, educación y trabajo; y, 5) Programas sectoriales de Relaciones Exteriores, Procuración de Justicia y de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (Durand, 2019). A pesar de que los objetivos eran claros, en la práctica no pudieron llevarse a cabo, ya que durante todo el sexenio peñista los funcionarios a cargo de la Secretaría de Gobernación, Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos y el comisionado del Instituto Nacional de Migración (INAMI), eran personas que no estaban involucrados profesionalmente en el tema y no conocían la problemática.

El presidente de los Estados Unidos obligó al gobierno de Peña Nieto que frenará el tránsito de migrantes centroamericanos, razón por la cual México creó el programa Frontera Sur, cuyos objetivos eran: "(...) el paso formal y ordenado, el ordenamiento fronterizo y mayor seguridad para los migrantes; la protección y acción social a favor de los migrantes, y la corresponsabilidad regional y la coordinación interinstitucional" (Durand, 2019), este programa estuvo a cargo de INAMI y se trabajó en conjunto con Guatemala.

Con la llegada de Donald Trump como presidente de Estados Unidos, hubo una constante criminalización hacia los migrantes, también un afán por crear un muro fronterizo, a pesar de esto se dio lugar a dos caravanas migrantes durante los últimos meses del 2018, que son: la caravana

Viacrucis del Migrante y la caravana hondureña o éxodo centroamericano, ambas caravanas atravesaron México sin ninguna oposición, hasta que llegaron al muro fronterizo en Tijuana y se toparon con una política migratoria cero tolerante.

Al gobierno de Andrés Manuel López Obrador, le tocó de manera inmediata poner en primer lugar el tema de la migración, como prioridad de seguridad nacional entre México y Estados Unidos, debido a las caravanas migrantes que salían del sur y por la presión de Donald Trump quien amenazaba con incrementar los aranceles de los productos mexicanos, por lo que el presidente de México aprovechó la creación de la Guardia Nacional para establecer un acuerdo migratorio, el día 7 de junio de 2019:

> El presidente de México confirmó el despliegue de la Guardia Nacional hacia las fronteras norte y sur del país como control migratorio, con lo cual se pasó, de una política de securitización de la migración, a una de militarización fronteriza para detener migrantes (Ortega y Morales, 2021, p. 169-170).

El pacto constó de: "(...) enviar a unos 6,000 efectivos de la Guardia Nacional a la frontera con Guatemala y otra disposición para expandir un sistema en el que los migrantes que buscan asilo en los Estados Unidos deben permanecer en México"(Semple, 2019), motivo por el cual los defensores de migrantes dieron a conocer su temor de que los elementos enviados, no contarán con la capacitación necesaria para evitar violaciones a los derechos humanos, tal es el caso de la CNDH que protege los derechos de los migrantes.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los derechos que deben garantizarse son: el derecho a la libertad de tránsito, el derecho a la seguridad jurídica, el derecho del debido proceso, el derecho a asistencia consular y el derecho a solicitar asilo. Otro

pacto importante fue el Pacto Mundial sobre Migración llevado a cabo por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), donde la labor de México sería: "(...) ordenar, regular y asegurar la migración, en particular, desarticular las caravanas." (Ortega y Morales, 2021, p.170).

Tras seis meses del pacto entre Estados Unidos y México, el Canciller Marcelo Ebrard durante una conferencia matutina señaló que la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza reportó una disminución de migrantes que llegaban a la frontera de Estados Unidos; además:

> Reportó que el total de migrantes "rescatados" por las autoridades mexicanas, durante el periodo fue de 280 409. De este número, la Guardia Nacional había "rescatado" a 59 483; la Secretaría de Seguridad a 41 649 y el Instituto Nacional de Migración (Inami) a 178 917. (Ortega y Morales, 2021, pp.172-173)

A pesar que a la Guardia Nacional solo se le otorgaron facultades tales como el control y verificación migratoria de las personas extranjeras, en coordinación con el Instituto Nacional de Migración (INM), resguardar las estaciones migratorias y a las personas detenidas, de acuerdo a la Ley de Migración, el artículo 96 menciona que: "Las autoridades colaborarán con el Instituto para el ejercicio de sus funciones, cuando este así lo solicite, sin que ello implique que puedan realizar de forma independiente funciones de control, verificación y revisión migratoria", pese a esto la Guardia Nacional ha controlado la migración, también ha detenido y privado de la libertad a migrantes.

Tan solo en los años 2018 y 2019 ocurrieron nueve caravanas migrantes provenientes de Centroamérica, para el 2020 los movimientos migratorios disminuyeron, la causa principal se asocia a la pandemia por COVID-19, aunque en octubre de 2020 se formó una nueva caravana, el resultado que dio México fue: "(...) que devolvió a más de 60,000 personas a la frontera México-

Estados Unidos, (...) a pesar de la disminución de flujos migratorios por la pandemia, las detenciones y el despliegue de la GN, aumentaron en el norte de México en 2020." (Sánchez y Osorio, 2021)

En lo que llevamos del 2021, el 23 de octubre salió de Tapachula, Chiapas una nueva caravana: "El grupo, formado en su mayoría por refugiados centroamericanos y haitianos, busca llegar a la capital para intentar tramitar un documento y regularizar su situación en el país" (Manetto, 2021), aunque la mayoría busca llegar a los Estados Unidos; a lo largo de su trayecto han tenido dos choques con los elementos de la Guardia Nacional y agentes del Instituto Nacional de Migración (INM), el resultado ha sido un migrante cubano muerto: "(...) varios arrestados y cinco elementos "con lesiones de consideración" entre las poblaciones de Pijijiapan y Tonalá, donde llegaron varios vehículos del Instituto Nacional de Migración y de la Guardia Nacional" (Forbes, 2021), hasta la fecha aún es incierto lo qué pasará con la caravana, tampoco sabemos qué estrategias de seguridad implementaran para reducir el flujo de migrantes que busca llegar a los Estados Unidos.

Actualmente, la Guardia Nacional se enfrenta a múltiples cuestionamientos venidos de diversos sectores sociales. En general se critica su eficacia y las disposiciones del gobierno federal. Los hechos violentos que en todos los rubros se siguen presentando de forma ascendente, trascienden incluso, el trienio aquí revisado. Al tiempo que la Guardia sigue empleándose para atender el tema migratorio, los niveles de violencia e inseguridad no descienden significativamente. Podemos deducir que, las funciones de la GN se han desenfocado incumpliendo sustancialmente los objetivos para los que fue creada.

A pesar de que el presidente en repetidas ocasiones ha afirmado que los delitos del fuero común y federal han disminuido, la realidad es otra. Hoy en día la percepción de inseguridad por parte de

los ciudadanos sigue siendo alta, lo que significa que, al salir de casa, estos lo hacen con el temor de ser violentados de una u otra forma.

Falta mucho por hacer en materia de seguridad, sobre todo con este nuevo cuerpo encargado de la misma. Es necesario replantear los objetivos, alcances y estrategias. Al respecto, el presidente ha planteado la posibilidad de que el ejército se haga cargo por completo de la Guardia Nacional lo cual, sin duda, contradice la ideología del Estado democrático. Si bien, no se habla de una militarización del país, el esbozo de la sola idea genera de inmediato polémica discursiva que sin duda lo acompañará hasta el fin de su sexenio.

Conclusiones

La revisión teórica elaborada en el primer capítulo nos permitió comprender el proceso de transformación y cambio del Estado a través del tiempo. La idea fundamental fue centrarnos en el Estado democrático como resultado de un proceso de evolución y cambio que ha dotado al individuo de derechos y obligaciones, pero también al Estado y el gobierno que de él emana. Determinar lo anterior fue muy importante debido a que, en la actualidad, la mayoría de los países del mundo han transitado de alguna forma a dicho modelo.

Comprender las definiciones de seguridad nacional y seguridad pública, nos posibilitó identificar de cuál se encarga la Guardia Nacional. Se entendió que la seguridad nacional se encarga de preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado tanto de la seguridad interior y exterior; mientras que la seguridad pública es una función a cargo del Estado y su finalidad es salvaguardar la integridad y derechos de las personas, mantener el orden y la paz pública. Finalmente resaltamos el concepto de Guardia Nacional, que en pocas palabras se entiende como una institución que forma parte de las fuerzas armadas, se encarga de la seguridad pública, es de carácter temporal y debe conformarse por ciudadanos.

El aspecto histórico y normativo estuvo presente a lo largo del segundo capítulo cuando observamos que el origen de la Guardia Nacional se remonta en la milicia provincial de la Nueva España, el primer reclutamiento se dio por indígenas. En 1764 se mandó a organizar un ejército militar, se convirtió en el primer proyecto de organización militar denominado “milicia” su principal función era proteger y patrullar las respectivas ciudades en caso de emergencia. Destacamos que tras la consumación de la Guerra de Independencia, se creó la Constitución de 1824, es la base constitucional que permitió formar milicias provinciales; la importancia de esta

radica en que se le otorga la facultad al Congreso de la Unión para formar reglamentos, armar y disciplinar la milicia local de los estados. Con la promulgación de la Constitución de 1857 aparece por primera vez el término Guardia Nacional, sin embargo, no aporta nada nuevo respecto a su función. Por último, el término de la Revolución Mexicana dio origen a la Constitución de 1917, la cual restituye a la Guardia Nacional, pero fortalece mayormente al Ejército permanente, en suma, la Ley de Servicio Militar establece que la Guardia Nacional integrará la tercera reserva del ejército.

Durante el siglo XX no hubo como tal una Guardia Nacional, ya que el control de la seguridad estaba a cargo de organismos policíacos que eran responsabilidad del gobierno federal, estatal y local. A finales del siglo XX y principios del XXI, con los gobiernos de Fox, Calderón y Peña, logramos identificar como los delitos del fuero común y federal comenzaron a incrementar, lo que dio paso a la creación de instituciones policíacas encargadas de la seguridad. Antes del sexenio de Fox ya se había creado la Policía Federal, pero fue él quien puso en marcha los primeros operativos, posteriormente Calderón creó la llamada "nueva" Policía Federal y finalmente Peña formó un nuevo organismo de policías denominado "Gendarmería Nacional", todos estos cuerpos de seguridad creados no dieron los resultados esperados, pues los niveles de violencia se dispararon de manera sorprendente.

En el capítulo tercero, se revisó de forma específica el tema de la Guardia Nacional a través de todo un proceso que derivó en su creación y puesta en marcha. No solo nació como una institución de seguridad conformada por civiles y de mando civil, sino también quedó adscrita a la Secretaría de Seguridad Pública, la parte administrativa quedó a cargo de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y la operativa a la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina.

Se estableció que el ejército tendría cinco años para regresar a sus cuarteles mientras se estructura la Guardia Nacional, en ese lapso el presidente de la república puede disponer de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. Actualmente el comandante al mando es el general Luis Rodríguez Bucio. La Guardia Nacional es un cuerpo policíaco con alcances nacionales, esto significa que tienen el poder de perseguir a los delincuentes en todos los estados de la república, por eso se denomina nacional. Su principal objetivo es realizar la función de seguridad pública a cargo de la federación y en su caso, colaborar en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas y municipios.

Con la información recopilada de nuestra investigación, logramos alcanzar nuestro objetivo principal, es decir, analizamos los resultados hasta ahora obtenidos por la Guardia Nacional, mediante la comparación de los índices delictivos de los tres sexenios anteriores y el trienio de López Obrador, con la finalidad de determinar si ha habido un avance positivo a partir de su implementación. De esta manera dimos respuesta a nuestra pregunta de investigación: ¿Cómo se han comportado los índices delictivos en México a partir de la entrada en función de la Guardia Nacional, respecto a los tres sexenios anteriores?

A partir del análisis de las gráficas sobre los delitos del fuero común y la descripción del comportamiento del crimen organizado en las últimas dos décadas, comprobamos la validez de nuestra hipótesis, ya que como planteamos en un principio los logros obtenidos por la GN a partir de su implementación no han sido suficientes para determinar que la inseguridad ha disminuido en nuestro país, por el contrario, hoy en día sigue siendo uno de los cuestionamientos más fuertes que se le hace al gobierno de AMLO.

Los resultados que obtuvimos a través del análisis de datos recopilados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, muestran que los delitos del fuero común con mayor incidencia son: el homicidio doloso, las lesiones dolosas, el robo a transportistas, la extorsión y el fraude. En contraste, el índice de robo de vehículo descendió en los últimos meses del 2021, con ello se puede observar el trabajo de la GN en coordinación con las policías estales y municipales en operativos y carreteras.

Los delitos que presentaron un ligero descenso, pero no significativo son: el robo a casa habitación, robo a negocios, robo a transeúnte, lesiones culposas, el secuestro, y delitos patrimoniales (daño a propiedad ajena, despojo y abuso de confianza). Sin embargo, este logro no puede ser atribuido a la presencia de la Guardia Nacional, ya que estos delitos no son atendidos de manera directa por la GN, en tal sentido el descenso presentado puede deberse al confinamiento por la pandemia de COVID-19, pues en lo que va del gobierno de AMLO hemos estado resguardados por más de dos años. Cabe destacar que a un gran número de elementos se le asignó la tarea de distribuir las vacunas de COVID-19 y otros tantos se destinaron a vigilar las fronteras junto con el Instituto Nacional de Migración a fin de reducir el movimiento migratorio.

En el caso del narcotráfico realizamos un estudio con método cualitativo, ya que sus logros no se pueden medir a partir de datos duros como fue el caso de los otros delitos, en lo que va del trienio de Obrador, la dispersión de los carteles ha incrementado, así como el número de organizaciones criminales, no ha habido capturas significativas de los capos más buscados, por el contrario, el presidente los ha dejado en libertad, tal es el caso de Ovidio Guzmán López.

La razón por la cual han incrementado los cárteles es porque el gobierno no ha tomado las acciones necesarias para disminuir la violencia e inseguridad que enfrenta el país, en teoría el

combate al narcotráfico se le atribuye al Ejército, sin embargo, al estar relacionado con el delito de homicidio, en el que 80% de los casos se asocia al crimen organizado, la Guardia Nacional debe atender esta problemática, ya que se le otorgó como función disminuir el índice de homicidios y garantizar la seguridad pública, dicho lo anterior se aprecia la ausencia de la Guardia Nacional en la resolución de ambas problemáticas, pues al menos 15 estados se encuentran en foco rojo en delitos del crimen organizado. El homicidio doloso sigue en tendencia al alza, desde hace cuatro años, en los estados de: Baja California, Michoacán, Jalisco, Estado de México, Guanajuato, Chihuahua y Guerrero.

Por otro lado, el tema de la migración es muy delicado, ya que está en juego la integridad de los migrantes, durante los últimos meses del 2021 hemos visto enfrentamientos que han tenido los elementos de la Guardia Nacional, agentes del Instituto Nacional de Migración y los migrantes.

A pesar de que a la GN se le atribuyó inspeccionar documentos de personas extranjeras para verificar su estancia regular y en su caso detenerlas, dicha facultad se contrapone a la protección de las personas migrantes, ya que se viola su derecho a la asistencia consular, a solicitar protección internacional y a la unidad familiar, al realizar deportaciones inmediatas se está violando el principio de no devolución, todas estas violaciones se atribuyen a una nula capacitación de los policías para tratar a los migrantes, además, el hecho de poner a la Guardia Nacional al frente quiere decir que se criminaliza la migración y en consecuencia se considera a los migrantes delincuentes. Observamos que las funciones de la GN en materia migratoria se desvían, dejando a un lado la verdadera función por la que fue creada, esto puede deberse a la presión que ejerce Estados Unidos a México para evitar el paso de los migrantes.

En general, podemos anotar que contrario a lo que el presidente propuso y aseguró, en lo que va del trienio se han vivido dos de los años más violentos en la historia de México.

Dado que los resultados hasta ahora obtenidos con la presencia de la Guardia Nacional no han sido favorables, proponemos se mejoren algunos aspectos, con la finalidad de fortalecer la existencia de la GN, estos son:

- Mayor profesionalización para los elementos, con esto nos referimos a capacitación constante sobre temas como: seguridad ciudadana, uso de la fuerza, actualización del marco jurídico, modelos policiales, rendición de cuentas, derechos humanos, género, el nuevo modelo judicial penal, prevención de la violencia y la delincuencia, por mencionar algunos.
- Incrementar el número de elementos, para lograr una mejor distribución, tomando en cuenta el número de habitantes y la cobertura territorial, de tal manera que los estados más violentos cuenten con mayor número de policías.
- Incentivar a los policías por medio de salarios justos, mayores prestaciones que permitan una mejor calidad de vida y a partir de ello, disminuir la corrupción y el soborno dentro de la Guardia Nacional.
- Reformar el artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional, a fin de determinar de manera más específica las atribuciones y obligaciones que puede desempeñar, ya que son muchas las funciones que se le atribuyen y por tal motivo no se pueden concretar de manera satisfactoria.
- La dirección administrativa, así como la operativa, debería quedar a cargo de civiles, con esto se entiende que el titular debe ser un civil y no un militar en retiro.

- Destinar mayor recurso del Presupuesto de Egresos de la Federación, para la profesionalización, cuarteles y armamento de la Guardia Nacional.
- Definir mejor las tareas en las que pueden colaborar junto con policías estatales, municipales y el propio ejército.

De cara a futuros estudios, sería conveniente realizar una primera evaluación de la Guardia Nacional al concluir el sexenio de López Obrador, ya que esto permitirá tener un rango de análisis semejante a los sexenios anteriores y afirmar con certeza si los niveles de violencia disminuyeron o no con este cuerpo de seguridad, si bien algunos delitos han tenido disminuciones del 10% tal es el caso de los delitos de secuestro, robo de vehículo, robo a casa habitación, robo a negocio y robo a transportista, así como una caída de 3.5% anual en homicidios, estos porcentajes no son significativos, para que realmente se vea una disminución deberían descender un 50%.

También es importante el análisis a futuro porque en el mes de junio de 2021 el presidente dio a conocer su interés por enviar una reforma constitucional al Congreso de la Unión para revertir el mando civil de la Guardia Nacional, pretendiendo que sus funciones sean absorbidas por la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), lo cual encamina a la militarización del país, dando un control irresponsable de la seguridad pública a los militares. Diversas fuentes señalan que la propuesta podría llevarse a cabo en el 2022 o bien el 2023, pero hasta el momento no se ha presentado ninguna propuesta constitucional ante el Congreso.

Esta propuesta debería considerarse, debido a que la seguridad nacional hoy día está a cargo de las Fuerzas Armadas, mientras que la seguridad pública compete a los policías, en caso de que la Guardia Nacional formará parte del Ejército, estaríamos frente a un vacío de autoridad en lo que se refiere a delitos federales, razón por la cual, la siguiente administración se vería obligada a crear

un nuevo cuerpo policial. Además, en los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña ya se había recurrido a esa estrategia, donde el Ejército fue utilizado para combatir el crimen organizado, a pesar de esto se han considerado los dos sexenios más violentos en la historia de México, es decir, el hecho que la Guardia Nacional forme parte del Ejército, no garantizará que los niveles de violencia disminuyan.

Hay, por tanto, diversas líneas de investigación que el tema seguirá generando y esperamos en el futuro poder atender.

Bibliografía

Acosta, M. (2001). *Derecho administrativo especial*. México: Porrúa.

Aguayo, S. (2001). *La charola*. Una historia de los servicios de inteligencia en México. México: Grijalbo.

Alcántara, M. (17 de julio de 2020). Violencia doméstica contra la mujer aumenta 60% en México durante la pandemia. *Forbes México*. Recuperado el 11 de octubre de 2021, disponible en: https://www.forbes.com.mx/women-violencia-mujer-hogar-aumenta-60-pandemia/

Arrubla, R. (2017). *Teoría constitucional*. Bogotá: Fondo Editorial Areandina. Recuperado el 16 de enero de 2021, disponible en: https://digitk.areandina.edu.co/bitstream/handle/areandina/3543/Teor%C3%ADa%20Constitucional.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Arroyo, E. M. (2018). Enrique Peña Nieto y la crisis de seguridad que hereda. *Análisis Plural en ITESO*. Pp. 201-215. Recuperado el 4 de noviembre de 2021, disponible en: https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/5618/S1%20Enrique%20Pe%C3%B1a%20Nieto%20y%20la%20crisis%20de%20seguridad%20que%20hereda.pdf?sequence=2

Báez, L.J. (1999). *Propuesta legislativa para la creación de la Ley Federal de Guardia Nacional*. [Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México] Recuperado el 1 de junio de 2021, disponible en: http://132.248.9.195/pd1999/270658/270658.pdf

Badia, J.F. (1978). *El Estado unitario, el Estado federal y el Estado regional*. Madrid: Tecnos.

Benítez, R. (enero-junio, 2008). La seguridad nacional en la indefinida transición: Mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox. *Revista Foro Internacional*. Vol. XLVIII. No.1-2. Pp.184-208. Recuperado el 17 de febrero de 2021, disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/599/59916819008.pdf

Benítez, R. y Aguayo, S. (2017). *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2016*. México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Recuperado el 4 de noviembre de 2021, disponible en: https://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2016/Atlas_CASEDE_2016.pdf

Benítez, R. y Gómez, E. (2021). Fuerzas Armadas, Guardia Nacional y violencia en México. México: CASEDE. Recuperado el 7 de diciembre de 2021, disponible en: https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/autores-casede/raul-benitez-manaut/696-fuerzas-armadas-guardia-nacional-y-violencia-en-mexico/file

Bizberg, I. (mayo-agosto, 2015). México: una transición fallida. *Revista de Ciencias Sociales Desacato*s. Núm. 48. México. Pp. 122-139. Recuperado el 20 de abril de 2021 disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/139/13938788009.pdf

Bobbio, N. (1987). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, N., Matteucci, N, y Pasquino, G. (2002). *Diccionario de política* (13ª Ed). México: Siglo XXI.

Cámara de Diputados. (14 de marzo de 2019). *Cámara de Diputados declara reformada la Constitución Política en materia de Guardia Nacional*. [Boletín N. º 1275]. Recuperado el 27 de agosto de 2021, disponible en:

http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Marzo/14/1275-Camara-de-Diputados-declara-reformada-la-Constitucion-Politica-en-materia-de-Guardia-Nacional

Corona G.A. (2019). Breve historia de la guerra contra el narcotráfico y la regulación del cannabis en México. En *Programa de política de Drogas*. México: CIDE.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos [Const]. 4 de octubre de 1824 (México).

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos [Const]. Febrero de 1857 (México).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const]. 5 de febrero de 1917 (México).

Chabat, J. (enero, 2010). *La respuesta del gobierno Calderón al desafío del narcotráfico: Entre lo malo y lo peor*. México: CIDE. Pp.1-16. Recuperado el 10 de abril de 2021, disponible en: https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/117/1/000099112_documento.pdf

Chincoya, H. (julio-diciembre, 2014). La seguridad pública a la política criminológica en México: 2000-2012 (los gobiernos del Partido Acción Nacional). *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas*. Año VIII. No.34. Pp.61-80. Recuperado el 15 de febrero de 2021, disponible en: http://www.scielo.org.mx/pdf/rius/v8n34/v8n34a5.pdf

Crespo, J.A. (2006). *Para entender el Estado*. México: Nostra ediciones.

Cruz, L. (2008). *Seguridad pública*. México: Trillas.

Dalla, A. R. (2003). *Actualidad del federalismo argentino*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Recuperado el 3 de enero de 2021, disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/755/11.pdf

Dalzell, M, Anda, C y Picasso I. (Eds). (26 de noviembre de 2018). *Fue un mal año. No, menos, como seis*. México: Centro de Análisis e Investigación Fundar. Recuperado el 21 de abril de 2021, disponible en: https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Fue_un_mal_completo.pdf

Damián, F. y Castillo, E. (20 de noviembre de 2018). Morena presenta iniciativa para crear Guardia Nacional. *Milenio.* Recuperado el 17 de agosto de 2021, disponible en: https://www.milenio.com/politica/morena-presenta-iniciativa-crear-guardia-nacional

Damián, F. y Castillo, E. (16 de febrero de 2019). Diputados discutirán cambios a dictamen de Guardia Nacional. *Milenio.* Recuperado el 21 de agosto de 20121, disponible en: https://www.milenio.com/politica/diputados-discutiran-cambios-dictamen-guardia-nacional

Damián, F. y Castillo, E. (17 de febrero de 2019). Con 42 votos del PRI, pasa la Guardia Nacional. *Milenio.* Recuperado el 20 de agosto de 2021, disponible en: https://www.milenio.com/politica/congreso/42-votos-pri-pasa-guardia-nacional

Damián, F. y Castillo, E. (26 de febrero de 2019). Diputados aprueban Guardia Nacional en comisiones. *Milenio.* Recuperado el 26 de agosto de 2012, disponible en: https://www.milenio.com/politica/diputados-aprueban-guardia-nacional-en-comisiones

Damián, F. y Castillo, E. (28 de febrero de 2019). Diputados aprueban Guardia Nacional; va a congresos locales. *Milenio.* Recuperado el 27 de agosto de 2021, disponible en: https://www.milenio.com/politica/guardia-nacional-es-aprobada-por-diputados

Damián, F. y Castillo, E. (20 de diciembre 20 de 2019). Comisión aprueba en lo general proyecto para crear Guardia Nacional. *Milenio.* Recuperado el 17 de agosto de 2021, disponible en: https://www.milenio.com/politica/diputados-aprueban-proyecto-crear-guardia-nacional

Díaz, J. (marzo, 2008). *Regímenes y sistemas políticos*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública. Recuperado el 13 de enero de 2021, disponible en: http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/3-Regimenes-y-Sistemas-Politicos.pdf

Domínguez, A. (24 de febrero de 2014). A quienes se les escapó ´El Chapo´. *Milenio*. Recuperado el 29 de octubre de 2021, disponible en: https://www.milenio.com/politica/a-quienes-se-les-escapo-el-chapo

Domínguez, P. (1 de noviembre de 2020). AMLO destaca disminución de todos los delitos, excepto extorsión y homicidio doloso. *Milenio*. Recuperado el 18 de octubre de 2021, disponible en: https://www.milenio.com/policia/amlo-extorsion-homicidios-delitos-aumentado-2020

Domínguez, J. (7 de julio de 2020). ¿Qué es el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024? *IEXE Universidad*. Recuperado el 18 de agosto de 2021, disponible en: https://www.iexe.edu.mx/pagblog/que-es-el-plan-nacional-de-paz-y-seguridad-2018-2024.html

Durand, J. (julio-diciembre, 2013). La "desmigratización" de la relación bilateral: balance del sexenio de Felipe Calderón. *Revista Foro Internacional*. Vol. LIII. No.3-4. Pp.750-770. Recuperado el 20 octubre de 2021, disponible en: http://www.catedrajorgedurand.udg.mx/sites/default/files/2169-2159-1-pb.pdf

Durand, J. (15 de febrero de 2019). Política migratoria: entre el discurso, la práctica y la coyuntura. *Revista Foro Internacional*. Vol. LIX. No.3-4. Recuperado el 24 de octubre de 2021, disponible en: https://www.redalyc.org/journal/599/59960298016/html/#fn1

Duverger, M. (1970). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. España: Ariel

Ejecutivo federal. (1 de septiembre de 2021). Tercer informe de gobierno 2020-2021. Recuperado el 15 de noviembre de 2021, disponible en: https://presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2021/09/TERCER-INFORME-DE-GOBIERNO-PRESIDENTE-AMLO-01-09-21.pdf

Estévez, P.R. (14 de mayo de 2018). Interrogantes sobre las propuestas de seguridad de López Obrador. *Nexos*. Recuperado el 14 de agosto de 2021, disponible en: https://seguridad.nexos.com.mx/interrogantes-sobre-las-propuestas-de-seguridad-de-lopez-obrador/

Estrada, C. (enero-junio, 2012). La iniciativa Mérida y el combate al narcotráfico. Cooperación bajo concepciones inadecuadas. *Revista del Colegio de San Luis.* Vol. II. No. 3. Pp.266-279. Recuperado el 7 de abril de 2021, disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/4262/426239575012.pdf

Foucault, M. (2010). El nacimiento de la biopolítica. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Forbes staff. (20 de noviembre de 2018). Esta es la iniciativa de Morena para crear la Guardia Nacional. *Forbes México*. Recuperado el 17 de agosto de 2021, disponible en: https://www.forbes.com.mx/esta-es-la-iniciativa-de-morena-para-crear-la-guardia-nacional/

Forbes staff. (18 de febrero de 2019). Senado aprueba en comisiones dictamen de la Guardia Nacional. *Forbes México*. Recuperado el 23 de agosto de 2021, disponible en: https://www.forbes.com.mx/senado-aprueba-en-comisiones-dictamen-de-la-guardia-nacional/

Forbes Staff. (2 de diciembre de 2019). El 1 de diciembre se convirtió en el día más violento en el año: SSPC. *Forbes México.* Recuperado el 30 de octubre de 2021, disponible en: https://www.forbes.com.mx/el-1-de-diciembre-se-convirtio-en-el-dia-mas-violento-en-el-ano-sspc/

Forbes Staff. (10 de agosto de 2020). México era un "narco-Estado "durante el sexenio de Calderón, señala AMLO. *Forbes México*. Recuperado el 6 de noviembre de 2021, disponible en: https://www.forbes.com.mx/politica-amlo-mexico-narco-estado-sexenio-calderon

Forbes Staff. (21 de julio de 2021). Homicidios bajan 3.5% en primer semestre de 2021. *Forbes México*. Recuperado el 19 de octubre de 2021, disponible en: https://www.forbes.com.mx/homicidios-bajan-3-5-en-primer-semestre-de-2021/

Forbes Staff. (22 de julio de 2021). Al menos 15 estados, en foco rojo por crimen organizado: Semáforo Delictivo. F*orbes México.* Recuperado el 8 de noviembre de 2021, disponible en: https://www.forbes.com.mx/al-menos-15-estados-en-foco-rojo-por-crimen-organizado-semaforo-delictivo/

Forbes Staff. (27 de julio de 2021). La tasa de homicidios en México se mantuvo en su nivel más alto en 2020. *Forbes México*. Recuperado el 6 de noviembre de 2021, disponible en: https://www.forbes.com.mx/tasa-de-homicidios-en-mexico-se-mantuvo-en-su-nivel-mas-alto-en-2020/

Forbes Staff. (6 de noviembre de 2021). Caravana migrante reanuda su camino en el sur de México y cambia de ruta. *Forbes México*. Recuperado el 8 de noviembre de 2021, disponible en:

https://www.forbes.com.mx/caravana-migrante-reanuda-su-camino-en-el-sur-de-mexico-y-cambia-de-ruta/

García, E. (2001). *Introducción al Estudio del Derecho*. México: Porrúa

Gonzalo, E y Requejo, F. (2005). Estado democrático y social. En Caminal, M (Ed.) *Manual de Ciencia política*. Pp.179-195.

Hartlyn, J y Valenzuela, A. (1997). La democracia en América latina desde 1930. En Bethell, L (Ed.) *Historia de América latina*. Vol. 12. España: Grijalbo.

Hernández, A. (2012). *Las fuerzas armadas mexicanas: su función en el montaje de la República*. México: Colegio de México.

Herrera, L. (Ed). (2018). Una estrategia de seguridad pública para proteger a la ciudadanía. México: Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales. Recuperado el 25 de abril de 2021, disponible en: https://www.consejomexicano.org/multimedia/1525283658-211.pdf

Huntington, S. (1989). El sobrio significado de la democracia. *Revista Estudios públicos*. No. 33. Pp.5-30.

Hurtado, O. y García, R. M. (abril 2013). El narcotráfico en México como problema transnacional. *Revista Mexicana de Política Exterior*. No. 97. Pp. 35-64. Recuperado el 5 de noviembre de 2021, disponible en: https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n97/hurtadogarcia.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). *Migración*. Recuperado el 18 de octubre de 2021, disponible en: http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/migracion.aspx?tema=P

Káram, A. (2012). *La unificación de mandos de las policías federales en México como estrategia de seguridad pública*. México: Porrúa.

Ley de Seguridad Nacional. (2005). México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado el 22 de febrero de 2021, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsn/LSN_orig_31ene05_ima.pdf

Ley de la Guardia Nacional. (2019). Diario Oficial de la Federación. Recuperado el 27 de agosto de 2021, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGN_270519.pdf

López, J. (22 de febrero de 2019). AMLO, satisfecho con aprobación de Guardia Nacional en el Senado. *Milenio.* Recuperado el 24 de agosto de 2021, disponible en: https://www.milenio.com/politica/guardia-nacional-amlo-satisfecho-aprobacion-senado

Manetto, F. (23 de octubre de 2021). Una nueva caravana con cientos de migrantes marcha en la frontera sur a Ciudad de México. *El País*. Recuperado el 26 de octubre de 2021, disponible en: https://elpais.com/mexico/2021-10-23/una-nueva-caravana-con-cientos-de-migrantes-marcha-de-la-frontera-sur-a-ciudad-de-mexico.html

Martínez, J. (1999). *Seguridad pública nacional*. México: Porrúa.

Márquez, D, Serna, J, y Valdés, D. (enero-abril, 2019). La Guardia Nacional en México. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. No. 154. Pp. 569-599. Recuperado el 17 de febrero de 2021, disponible en: http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v52n154/2448-4873-bmdc-52-154-569.pdf

Mayer, E y Hernández, N. (2002). La lógica del cambio político en México. En *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica. Pp. 7-28.

Mejía, F. (24 de enero de 2019). En México, 2018 fue el año más violento: semáforo delictivo. *Milenio*. Recuperado el 5 de noviembre de 2021, disponible en: https://www.milenio.com/policia/homicidios-mexico-2018-ano-violento-semaforo-delictivo

Mercado, A. (18 de febrero de 2019). Se aprueba Guardia Nacional en comisiones del Senado. *Milenio*. Recuperado el 23 de agosto de 2021, disponible en: https://www.milenio.com/politica/guardia-nacional-aprueba-dictamen-comisiones-senado

Mercado, A. y Valdez, O. (21 de febrero de 2019). Así es la Guardia Nacional que aprobó el Senado. *Milenio.* Recuperado el 24 de agosto de 20121, disponible en: https://www.milenio.com/politica/asi-es-la-guardia-nacional-que-aprobo-el-senado

Mercado, A. (21 de febrero de 2019). Senado aprueba la Guardia Nacional; dictamen va a San Lázaro. *Milenio*. Recuperado el 24 de agosto de 2021, disponible en: https://www.milenio.com/politica/senado-aprueba-guardia-nacional-dictamen-san-lazaro

Milenio Digital. (4 de enero de 2018). ¿Qué propone AMLO en materia de seguridad? *Milenio*. Recuperado el 17 de agosto de 2021, disponible en: https://www.milenio.com/policia/que-propone-amlo-en-materia-de-seguridad

Milenio Digital. (20 de noviembre de 2018). AMLO: Guardia Nacional va, la necesitamos para garantizar la paz. *Milenio*. Recuperado el 20 de agosto de 2021, disponible en: https://www.milenio.com/politica/guardia-nacional-necesitamos-garantizar-paz-amlo

Milenio Digital. (28 de febrero de 2019). *¿Quién es la diputada que votó contra la Guardia Nacional*? *Milenio*. Recuperado el 27 de agosto de 2021, disponible en: https://www.milenio.com/politica/guardia-nacional-diputada-voto-guardia-nacional

Milenio Digital. (7 de marzo de 2019). *¿Qué estados han aprobado la Guardia Nacional? Milenio*. Recuperado el 26 de agosto de 2021, disponible en: https://www.milenio.com/politica/guardia-nacional-cuantos-estados-la-han-aprobado

Milenio Digital. (7 de mayo de 2019). ¿Qué es la Iniciativa Mérida y por qué quiere desaparecer AMLO? *Milenio*. Recuperado el 27 de octubre de 2021, disponible en: https://www.milenio.com/politica/iniciativa-merida-que-es-y-por-que-amlo-quiere-desaparecerla

Montero, J.C. (enero-junio, 2012). La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública. *En Perfiles Latinoamericanos*. No. 39. Pp. 7-30. Recuperado el 9 de abril de 2021, disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/115/11523035001.pdf

Montero, J.C. (2013). El concepto de seguridad en el nuevo paradigma de la normatividad mexicana. *Revista Región y sociedad*. No.58. Pp. 204-228. Recuperado el 16 de enero de 2021, disponible en: http://www.scielo.org.mx/pdf/regsoc/v25n58/v25n58a7.pdf

Mosso, R. y Vázquez, A. (10 de diciembre de 2019). Detienen a Genaro García Luna en Estados Unidos. *Milenio*. Recuperado el 27 de noviembre de 2021, disponible en: https://www.milenio.com/politica/detienen-genaro-garcia-luna-funcionario-felipe-calderon-eu

Navarro, M. F. (20 de diciembre de 2018). Avanza dictamen para crear Guardia Nacional pese a oposición. *Forbes México.* Recuperado el 18 de agosto de 2021, disponible en: https://www.forbes.com.mx/ley-para-crear-guardia-nacional-avanza-en-el-congreso

Navarro, Ma. F. (1 de marzo de 2019). La Cámara de Diputados aprobó la Guardia Nacional de AMLO, ¿qué sigue? *Forbes México.* Recuerdo el 23 de agosto de 2021, disponible en:

https://www.forbes.com.mx/la-camara-de-diputados-aprobo-la-guardia-nacional-de-amlo-que-sigue/

Navarro, Ma. F. (23 de abril de 2020). Este indicador muestra cómo la pandemia le ha pegado al mercado de las drogas. *Forbes México.* Recuperado el 7 de noviembre de 2021, disponible en: https://www.forbes.com.mx/noticias-mercado-drogas-impacto-coronavirus/

Offe C. (1988). Democracia de competencia entre partidos y el Estado de bienestar keynesiano. Factores de estabilidad y de organización. En *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema.

O`Donnell, G y Schmitter P.C. (1988). 4. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas. En *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós.

Ortega, A.S y Morales L.M. (enero-junio, 2021). (In) seguridad, derechos y migración. La Guardia Nacional en operativos migratorios en México. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*. Vol.15. No.47. Pp.157-182. Recuperado el 1 de noviembre de 2021, disponible en: http://www.scielo.org.mx/pdf/rius/v15n47/1870-2147-rius-15-47-157.pdf

Ortega Ortiz, R.Y y Somuano Ventura, M. F. (enero-marzo, 2015). Introducción: el periodo presidencial de Felipe Calderón Hinojosa. *Revista Foro Internacional.* Vol. LV. No.1. Pp. 5-15. Recuperado el 12 de abril de 2021, disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/599/59944852001.pdf

Otero, M. (1848). Ley Orgánica de la Guardia Nacional. México. Recuperado el 5 de julio de 2021, disponible en:

https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/34232/059173022426656.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Pearson, F.S y Rochester, M.J. (2000). Breve visión del pasado: El desarrollo histórico del sistema internacional. En *Relaciones internacionales: situación global en el siglo XXI* (4ª Ed). Bogotá: Mc Graw Hill.

Peña, F. (2011). *La seguridad humana para la reconstrucción del concepto de seguridad pública*. México: Porrúa.

Piñeyro J. L. (mayo-agosto, 1994). Geopolítica y seguridad nacional en América Latina: Visión histórica y teórica política. *Revista del Departamento de Sociología*. Año 9. No.25. Pp.75-94.

Piñeyro, J.L, Barajas, G. (enero-junio, 2008). La seguridad nacional con Fox: Avances analíticos, retrocesos reales. *Revista Foro Internacional*. Vol. XLVII. No.1-2. Pp.215-235. Recuperado el 15 de febrero 2021, disponible en: https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1900/1890

PODER EJECUTIVO FEDERAL. (2001). Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. México: Poder Ejecutivo Federal. Estados Unidos Mexicanos.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-20012. México: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República.

PRESIDENCIA DE MÉXICO. (2014). Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado el 25 de abril del 2021, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014

Porrúa, F. (2001). *Teoría del Estado*. México: Porrúa.

Ramos, J.M. (7 de junio de 2005). Seguridad ciudadana y seguridad nacional el México: hacia un marco conceptual. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Vol. 47. No.194. Pp. 33-50. Recuperado el 30 de octubre de 2019, disponible en: https://core.ac.uk/download/pdf/25649344.pdf

Rendón, E. La seguridad en manos de AMLO. *Nexos*. Recuperado el 14 de agosto de 2021, disponible en: https://seguridad.nexos.com.mx/la-seguridad-en-manos-de-amlo/

Rodríguez, D y Santoveña, J.A. (2002). La seguridad pública como un derecho humano. En Carmona, A.P (Ed.). *Trascendencia de la seguridad pública como derecho humano en el Estado de México*. Pp. 24-32.

Rodríguez, R. (mayo-agosto, 1994). Seguridad nacional: Concepto, organización método, del general Gerardo Clemente Vega García. *Revista del departamento de sociología*. Año 9. No.25. Pp. 1-5. Recuperado el 5 de octubre de 2019, disponible en: http://www.sociologicamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/730/703

Romero, M. (1995). *Compendio de derecho administrativo*. México: Porrúa.

Ruiz, A. (2018). Sobre la Guardia Nacional en México. *Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México*. Recuperado el 1 de diciembre de 2019, disponible en: http://seguridadydefensa.mx/wp-content/uploads/2018/03/ti_02-18.pdf

Salazar, A. (9 de agosto de 2021). Segmentación de carteles ha dado paso a 227 bandas criminales activas en México. *Forbes México*. Recuperado el 6 de noviembre de 2021, Disponible en: https://www.milenio.com/policia/segmentacion-carteles-paso-227-bandas-criminales-activas

Santos, G.M. (julio, 2009). *Seguridad nacional: un concepto ampliado y complejo*. Cámara de Diputados LX legislación. Recuperado el 4 de diciembre de 2019, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-13-09.pdf

Sanz, R. (2016). *El estado liberal, el estado social y el estado constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Recuperado el 5 de enero de 2021, disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4990/3.pdf

Sánchez, A. (agosto-diciembre, 2014). La seguridad depredadora. *Revista Archivos de criminología, seguridad privada y criminalística*. Vol. 3. Año 2. Pp. 36-48. Recuperado el 15 de noviembre de 2019, disponible en: https://drive.google.com/file/d/1h0tpo2FI1PHgjrhxVgievGSN_1TBMPT5/view

Sánchez, F y Osorio, D. (25 de octubre de 2021). La Guardia Nacional y detención de personas migrantes. *Nexos*. Recuperado el 28 de octubre de 2021, disponible en: https://seguridad.nexos.com.mx/guardia-nacional-y-detencion-de-personas-migrantes/

Sánchez J.J. (2018*). Administración pública y reformas del estado en México*. México: Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro.

SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL. (1940). Ley del Servicio Militar. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado el 10 de julio de 2021, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsm/LSM_orig_11sep40_ima.pdf

SECRETARIA DE SEGURIDAD PÚBLICA. (2006). Acuerdo Nacional para un México Seguro. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado el 23 de febrero de 2021, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/484245/Vig_sima_sesi_n_ordinaria.pdf

Senado de la república. (mayo-agosto, 2019). La Guardia Nacional en México. Antecedentes y desarrollo. *Dirección General del Archivo Histórico y Memoria Legislativa del Senado*. Recuperado el 20 de febrero de 2021, disponible en: https://infosen.senado.gob.mx/AHyML/index_htm_files/Boletin_79.pdf

Semple, K. (15 de junio de 2019). Apuro y poca capacitación hacia los migrantes: así despliega México su Guardia Nacional. *The New York Times*. Recuperado el 29 de octubre, disponible en: https://www.nytimes.com/es/2019/06/15/espanol/america-latina/mexico-guardia-nacional-migrantes.html

Serra, A. (2000). *Teoría del Estado*. México: Porrúa.

Serrano Carreto, M. (julio-diciembre 2019). La estrategia de seguridad de AMLO. ¿De la pacificación a la militarización? *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*. Vol. 13. No. 44. P.p. 207-227. Recuperado el 27 de octubre de 2021, disponible en: http://www.scielo.org.mx/pdf/rius/v13n44/1870-2147-rius-13-44-207.pdf

Sistema de Información Legislativa de la secretaria de Gobernación. (noviembre, 2018). *Que reforma diversas disposiciones de la constitución política de los estados unidos mexicanos, suscrita por diputados integrantes del grupo parlamentario de morena.* Recuperado el 16 de agosto de 2021, disponible en:

http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/11/asun_3778915_20181120_1542717425.pdf

Soberanes, J. Luis. (21 de marzo de 2019). *La nueva guardia nacional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. No. 4, pp. 9-23.

Solano, J. (2012*). La Guardia Nacional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Pp. 207-228. Recuperado el 1 de diciembre de 2019, disponible en: http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/aida/cont/12/art/art8.pdf

Subirats. J, Knoepfel. P, Larrue. C y Varone. F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. España: Ariel.

Velasco, J. (enero-junio, 2008). Acuerdo migratorio: la debilidad de la esperanza. *Revista Foro Internacional*. Vol. XLVIII. No.1-2. Pp.150-183. Recuperado el 18 de octubre de 2021, disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/599/59916819007.pdf

Villalpando, J.M. (1988). *La evolución histórico-jurídica de la guardia nacional en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Pp. 1117-1132. Recuperado el 3 de diciembre de 2019, disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/722/29.pdf

Villalpando, J.M. (1991). *Introducción al derecho militar mexicano*. México: Porrúa

Viloria, G. (19 de diciembre de 2016). Narcoguerra: intereses. *Milenio*. Recuperado el 29 de octubre de 2021, disponible en: https://www.milenio.com/opinion/gerardo-viloria/ejercicio-del-poder/narcoguerra-intereses

Weber, M. (1959). La política como vocación. En *El político y el científico*. México: Alianza.