

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**Detrás de la impunidad: el impacto de la “guerra contra las drogas” en
el respeto por los derechos humanos**

Un estudio del caso de México

Alumna: Lara María Duboscq

Tutor: Juan Gabriel Tokatlian

Agosto, 2020

Abstract

En los últimos años puede observarse un aumento en la violencia política y las violaciones a derechos humanos en toda la región latinoamericana (Amnistía Internacional, 2018). La literatura vincula este fenómeno fuertemente con el incremento de la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna de los Estado, especialmente en el combate contra el narcotráfico y el crimen organizado. El objetivo de este trabajo es estudiar esta cuestión en el caso de México, la cual se hace visible en las denuncias contra el personal militar por parte de la población. Se buscará analizar el impacto de la “guerra contra las drogas”, implementada como política de gobierno a partir de 2006 al comienzo de la presidencia de Felipe Calderón, en el control civil y las capacidades de las instituciones civiles para responder a las demandas realizadas por la sociedad. Se estudiarán las denuncias realizadas tanto en el ámbito interno, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como también el impacto de la presión internacional en fortalecer los mecanismos de respeto por los derechos humanos del Estado. Se plantea que esto dependerá de la magnitud de la militarización de la seguridad interna y de la autonomía de los militares (en su posicionamiento respecto de las instituciones civiles) para condicionar y restringir el acceso de la justicia a información necesaria sobre sus operaciones y prácticas en el marco de la “guerra contra las drogas”.

Índice

Introducción	1
Las Fuerzas Armadas en la seguridad interior	3
Marco teórico	5
Metodología y operacionlalización de las variables	9
Capítulo 1: antecedentes y novedades del combate al narcotráfico	14
1.1. La expansión de la guerra a través del tiempo	16
1.2. Quiénes luchan: el papel de la Sedena y la Semar	17
1.3. Financiamiento y costos económicos	19
1.4. Iniciativa Mérida: ayuda externa y exacerbación de la violencia	20
1.5. Síntesis	21
Capítulo 2: los costos humanos de la estrategia militarizada	22
2.1 El marco constitucional vigente	23
2.2 La Comisión Nacional de Derechos Humanos	25
2.3 Miradas internacionales: el papel del Sistema Interamericano	28
2.4 Impunidad como respuesta gubernamental	31
2.5 Síntesis	34
Capítulo 3: Acerca de la impunidad judicial	35
3.1 El “pacto cívico-militar” y los cambios del siglo XXI	35
3.2 Doctrina y política de defensa	36
3.3 Inteligencia militar y acceso a la información	38
3.4 Seguridad pública: la relación con la policía estatal y municipal	40
3.5 Justicia militar en el Nuevo Sistema de Justicia Penal	44
3.6 Síntesis	47
Capítulo 4: derechos humanos o justicia cooptada	47
4.1 Apoyo civil a la militarización	48
4.2 El papel de la justicia	51
Hallazgos y conclusiones	54
Anexo: Gráfico 1: denuncias contra el sector de seguridad respecto del total	58
Gráfico 2: denuncias contra el sector de seguridad por institución.....	59
Gráfico 3: denuncias e investigaciones iniciadas por tortura.....	59
Gráfico 4: recomendaciones emitidas al sector de seguridad.....	60
Gráfico 5: recomendaciones en trámite por institución.....	61
Referencias bibliográficas	62

Introducción

Con la llegada del siglo XXI, en la región comenzó a distinguirse una nueva tendencia respecto de las políticas de seguridad interna. Finalizado el período de transiciones a la democracia entre los años 80 y 90, se consolidó un nuevo orden regional, en el cual las amenazas del pasado fueron desestimadas. En primer lugar, los Estados de la región dejaron de ser una hipótesis de conflicto entre ellos. Segundo, y en concordancia con la primera cuestión, los Gobiernos comenzaron a vislumbrar lo que se denominaron las “nuevas amenazas”, de carácter interno. En este sentido, varios países de América Latina adoptaron un nuevo modelo para su seguridad interna, concordante con la política de Estados Unidos (Tokatlian, 2018). Esta nueva política consistió en otorgarle a las Fuerzas Armadas un nuevo rol dentro de la seguridad pública del Estado, apoyado por el Poder Ejecutivo, y alejarlos de sus tareas primarias, es decir, la defensa nacional.

Uno de los temas en torno al cual se redireccionó la política de seguridad estatal es la cuestión del narcotráfico. En las últimas décadas del siglo XX, los países de América Latina y América Central llevaron a cabo políticas de militarización, adoptando así lo que Estados Unidos instauró (y promovió) como la “guerra contra las drogas”. Este enfoque inserta al narcotráfico como parte de la estrategia de Seguridad Nacional de los Estados, en lugar de entenderlo como una cuestión de salud pública. El cambio de política (en un primer momento adoptada durante las décadas del '70 y '80) llevó a que los gobiernos otorgaran a las Fuerzas Armadas un estatus especial para intervenir en el conflicto, entendiéndolo como parte de su función de proteger al Estado (Tokatlian, 2010). En el siglo XXI, lo que puede observarse es que el narcotráfico se concibe como una “nueva amenaza”. En este sentido, a través de estas últimas décadas los gobiernos, y en especial los poderes ejecutivos, comenzaron a oficializar y normalizar esta perspectiva de la seguridad interna, mediante leyes, decretos o modificaciones a la constitución.

El involucramiento de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna de los Estados se dio de manera exponencial, acompañado por un aumento en las violaciones a los derechos humanos. Los estudios en torno a este fenómeno se suelen concentrar en la militarización de la seguridad pública o las características de las funciones que llevan a una masiva violación de los derechos humanos. Sin embargo, es necesario hacer un análisis más profundo del proceso por el cual las denuncias que se realizan no arriban a una condena penal; o, en línea con lo anterior, cuáles son las causas por las cuales dichas denuncias son inconclusas y resguardan la impunidad del personal militar. En el caso de México, se destaca el inicio de una nueva política de militarización a partir de la declaración de la

“guerra contra las drogas” al comienzo de la presidencia de Felipe Calderón en 2006. A partir de la implementación de esta política, las denuncias de la Comisión Nacional de Derechos Humanos contra las fuerzas armadas subieron notoriamente. Se registró un aumento de quejas por tortura y malos tratos, con un máximo de 2.113 en 2012, comparadas con un promedio de 320 en los seis años anteriores a 2007 (ACNUDH, 2015). Entre diciembre de 2012 y julio de 2014, la CNDH recibió 1.148 quejas por violaciones atribuibles solo a las fuerzas armadas. Sin embargo, es destacable la ausencia de condenas o la atribución de responsabilidad alguna.

A lo largo de este trabajo se argumentará que este deterioro del sistema legal en torno a los derechos humanos se produce en base a determinadas variables. Cuanto mayor sea la militarización de la lucha contra el narcotráfico, y cuanto más autonomía se le delegue a las Fuerzas Armadas en la toma de decisiones sobre sus funciones y la seguridad interna y pública, se produce una situación de deterioro de derechos humanos. Esto deriva en una falla de los mecanismos de acceso a la justicia para rendir cuentas por las violaciones a derechos humanos, producidas por el personal militar. En este sentido, se genera un debilitamiento del control civil, y una situación de impunidad casi permanente. Esto se observa en la dificultad que experimenta la sociedad y las instituciones correspondientes para proceder con las denuncias a personal militar por violaciones a derechos humanos en el ámbito interno. Se elige al caso de México para este trabajo desde la declaración oficial de la “guerra contra las drogas” en 2006, porque es uno de los casos donde actualmente se registran, de acuerdo a la CIDH y el Índice Global de Impunidad, los niveles más altos de impunidad de América Latina en un contexto democrático. Es decir, se lo considera el caso más concreto donde la impunidad es directamente observable y sostenida en un período determinado. Por la propia extensión y capacidad de este trabajo, el estudio se extiende hasta el año 2018, es decir, la presidencia de Enrique Peña Nieto.

El trabajo se encuentra dividido en cuatro partes. En el primer apartado se presenta el marco teórico y la metodología del estudio que se llevó a cabo. Luego, el primer capítulo analiza la extensión del combate militar contra el narcotráfico. En el segundo capítulo, se hará un análisis profundo de las denuncias contra el personal militar y cómo operan las instituciones en el sistema de seguridad y el sistema jurídico. El tercer capítulo se focaliza en las áreas en que la autonomía militar, incrementada a partir del combate militarizado al narcotráfico, contribuye a que perdure la situación actual de impunidad. Finalmente, el cuarto capítulo busca plantear una serie de reflexiones sobre el papel de las instituciones civiles en la perduración del sistema impune.

Las Fuerzas Armadas en la seguridad interior

Para este trabajo, se consideran tres cuerpos de literatura. Esta división no es estricta, sino que todos los textos se encuentran relacionados entre sí, pero encaran diferentes aspectos de lo que se busca estudiar. En primer lugar, se toman que analizan el control civil, en relación específica a las instituciones gubernamentales, entre ellas el Poder Judicial. Segundo, la literatura que refiere a la remilitarización en el siglo XXI, en referencia a la lucha contra el narcotráfico y las consecuencias negativas de la “guerra contra las drogas” para la región. Finalmente, un cuerpo de literatura que analiza la autonomía militar y sus efectos en las nuevas democracias latinoamericanas.

Según Sotomayor Velázquez (2008), la situación vigente en América Latina demuestra que existen diversas diferencias entre los países, pero que el control político (es decir, de actores estatales) sobre las fuerzas armadas es una función meramente administrativa, el cual se sostiene de forma leve por instituciones políticas débiles o contrapesos. Se establecen entonces una diferenciación entre dos aspectos del control civil: una institucional, es decir, consolidar una autoridad civil que no sea ignorada por los altos mandos militares; y una social, que alude al nivel de información de la sociedad sobre las cuestiones de defensa y de seguridad. El déficit del control civil luego de las transiciones democráticas en la región se debe a que, en la mayoría de los casos, los gobiernos optaron por una transición pactada y pragmática, donde las cúpulas militares no fueron llevadas a la justicia. En este sentido, en países donde se realizaron acuerdos estratégicos entre ambas partes, las reformas fueron más exitosas y duraderas en el tiempo que aquellos en donde se intentó unilateralmente restringir el poder militar (Kyle & Reiter, 2013).

Mientras que, para Sotomayor, la sociedad pierde interés en cuestiones de defensa, según Tokatlian, los dirigentes del Estado parecen encontrarse cada vez más involucrados en los temas de defensa y seguridad regional. De esta forma, la “cuestión militar”¹ retorna a América Latina en diversas formas. Por lo tanto, la militarización toma en cuenta una serie de dimensiones, que abarcan desde las relaciones entre Estados, con nuevas posibles hipótesis de conflicto en las fronteras, los nuevos golpes de Estado (como es el caso de Honduras en 2009), la concepción de la política de defensa, la militarización de la lucha contra el narcotráfico, y el humanitarismo en las misiones de paz internacionales.

¹ El autor define a este concepto como: “...la centralidad alcanzada por los asuntos que implican la amenaza y el uso de la fuerza, así como a la relevancia de un control civil y democrático para evitar costes colectivos de diverso tipo para una nación y asegurar su bienestar” (Tokatlian, 2010, p.136).

Respecto de la militarización en el narcotráfico, las consecuencias del involucramiento militar demostraron ser completamente negativas y fallidas respecto de los objetivos propuestos. Por ende, el panorama que hoy se observa es un combate dentro del encuadre prohibicionista, criminalizando al consumidor y buscando reducir la demanda. Se puede entender este fenómeno como la relación entre una tendencia regional hacia la militarización de la seguridad y un liderazgo político incapaz de construir una gran estrategia de seguridad para la región. De acuerdo con Machillanda (2005), se establece una correlación entre la remilitarización y las tensiones político-militares, los efectos en la integración subregional, y el alejamiento de la democracia, creando grupos con capacidad de acción violenta. Los '90 tuvieron por lo tanto un fuerte impacto en América Latina, tanto por el contexto mundial del fin de la Guerra Fría, como en contexto regional donde la política de seguridad no cuenta con una institucionalidad pertinente para se pueda hacer frente a los conflictos internos. Ocurren en paralelo dos consecuencias: por un lado, la militarización de la política, y sucesivamente, la militarización de la sociedad.

Por último, es pertinente destacar el apoyo externo (en especial de Estados Unidos) a la militarización de la seguridad interna, el cual ha tenido un papel determinante en la política de defensa y de seguridad de los Estados latinoamericanos (Bartilow, 2014; Tokatlian, 2018). Su rol incluyó determinar los lineamientos en la política de “guerra contra las drogas” y proporcionar financiamiento, programas de entrenamiento y venta de armamentos para las Fuerzas Armadas (entre otras cuestiones). Si bien la asistencia norteamericana a la región es un denominador común, esto varía en calidad y en cuantía. Respecto de la calidad, Estados Unidos ordena su política respecto de América Latina en torno a asistencia económica, armamentística, provisión de personal, programas de entrenamiento y equipamiento; en este sentido, la mayoría de los países participan en programas de entrenamiento llevados a cabo por la División Comando Sur estadounidense, pero sólo selectivos Estados reciben otro tipo de asistencia. Sobre la cuantía, la cantidad en dólares de financiación varía de país en país. En toda la región, México y Colombia son los dos países que reciben mayor asistencia en ambos términos. Desde que comenzó el “Plan Mérida” en México, este desplazó a Colombia en la cantidad de dinero y recursos destinados al combate contra las drogas en América Latina (Ribando Seelke & Kristin, 2017; Miranda *et.al*, 2018).

Otro denominador común a la situación en América Latina es la debilidad de las instituciones vigentes. Como mencionan varios autores en esta cuestión, si bien existieron avances significativos luego de las transiciones democráticas, ningún país logró

consolidar efectivamente un control civil democrático propiamente dicho (Pion-Berlin & Trinkunas, 2010; Diamint, 2015). Existen numerosas razones que explican este fenómeno. Entre ellas, el hecho de no haber alcanzado una capacidad institucional para controlar a las Fuerzas Armadas, tener una supervisión efectiva sobre su accionar, o una reforma del sistema educativo militar profesional (Burneau, 2013).

Finalmente, se encuentran aquellos autores que analizan la conexión entre las políticas de “mano dura” contra el narcotráfico y el deterioro de los derechos humanos. La presencia de militares en el ámbito interno llevó a una convivencia de la sociedad con el conflicto armado, en el cual se llevan a cabo ejecuciones sumarias, tortura, desapariciones forzadas, encarcelamientos masivos, entre otras situaciones de violencia, las cuales llevan a un deterioro de las condiciones de vida y los derechos humanos de las poblaciones más vulneradas. En paralelo con este fenómeno, es pertinente destacar el fracaso de las estrategias de “mano dura” en su objetivo inicial, es decir, la erradicación de las organizaciones de crimen organizado (Estévez, 2012; Barreto Rozo & Madrazo Lajous, 2015; Schujer, 2017; Guevara & Chávez Vargas, 2018). Los autores citados analizan la existencia de prácticas adoptadas por casi todos los Estados de la región a partir del siglo XXI, entre las cuales se incluyen la política contra las “nuevas amenazas”, el marco prohibicionista en el narcotráfico, la intervención de Estados Unidos en materia de defensa, entre otros aspectos. Por otro lado, el Observatorio Política de Drogas ha publicado numerosos documentos respecto de la letalidad de las misiones realizadas por las Fuerzas Armadas en el marco de la “guerra contra el narcotráfico” durante la presidencia de Felipe Calderón (Madrazo Lajous *et.al*, 2018). En este contexto, se observa la relación de esta política con las violaciones a derechos humanos, lo cual deriva en una desconfianza de la sociedad en las instituciones de impartición de la justicia.

Marco Teórico

Existe una amplia literatura sobre control civil y las Fuerzas Armadas. La teoría más recurrida en esta materia es la establecida por Samuel Huntington (1956) en la cual argumenta que existen dos tipos de control civil: uno objetivo, en el cual el control se alcanza una vez que existe una Fuerza Armada que se abstiene de la intervención en la política; y uno subjetivo, en el cual se da la subordinación de las Fuerzas Armadas a un poder político por intereses particulares, con lo cual nunca se termina de consolidar el control civil propiamente dicho. Si bien se lo considera un texto fundacional y la teoría paradigmática de las relaciones cívico-militares, el resurgimiento del estudio de esta

cuestión (luego de las transiciones a la democracia en países en desarrollo) ha traído diversos argumentos en contra de este enfoque, así como también nuevos análisis sobre la aplicación de los conceptos del control civil en nuevas democracias y contextos geopolíticos diversos. Existen amplias críticas en la literatura respecto de la ausencia de nuevas teorías y los problemas para explicar el mecanismo causal para el establecimiento de un control civil efectivo en democracias nuevas (Kuehn, 2016). Por ende, la literatura de esta materia comprende textos enmarcados como teorías parciales, con la aplicación de otras teorías, como el *rational choice* o *path dependence*, o la utilización de enfoques de “agencia” y “estructura” (Sigmund, 1993; Croissant, 2013). Por otro lado, la literatura que refiere a la consolidación del control civil en nuevas democracias alude al dilema de instituciones jóvenes de establecer una subordinación efectiva de las Fuerzas Armadas al poder político y aun así otorgarles la autonomía necesaria para operar funcionalmente.

Respecto de la aplicación de estos conceptos al contexto latinoamericano, hay un consenso de que, en la mayoría de los casos, luego de las transiciones a la democracia de los años '80 y '90, existe un control civil subjetivo, dada la ausencia de instituciones que logren consolidar un control democrático y efectivo de rendición de cuentas sobre las Fuerzas Armadas. Por consiguiente, las Fuerzas Armadas operan como lo que varios autores denominan “guardianes pretorianos” desde la democratización en América Latina. Este concepto alude a la relación de las cúpulas militares con los poderes ejecutivos civiles, los cuales establecen procesos de cambio que respeten el papel de las Fuerzas Armadas. De este modo, se dificulta el proceso institucional para alcanzar el establecimiento de un control civil democrático en América Latina, donde, si bien cierto grado de autonomía es necesaria para las Fuerzas Armadas, en la actualidad esto es acompañado por una autonomía política y jurisdiccional (Pion-Berlin, 1992; Pion-Berlin & Trinkunas, 2005; Pion-Berlin & Trinkunas, 2010). Frente a esto, los fenómenos del siglo XXI pueden entenderse como “nuevos militarismos”, en donde las Fuerzas Armadas retornan como “aliados” del poder político, y no como contestadores del orden a través de un golpe militar (Diamint, 2015). Por otro lado, las instituciones castrenses en ciertos ámbitos terminan sustituyendo el papel de las instituciones políticas civiles. Teniendo esto en cuenta, en el siglo XXI el control civil se encuentra dependiente del poder político de las Fuerzas Armadas (el cual creció en las últimas décadas).

Es pertinente aclarar la definición de ciertos conceptos que se tomarán a lo largo del trabajo, en los cuales se basa la selección de las variables y la hipótesis. Para este estudio se tomará la definición de “militarización” de Tokatlian (2018) en la cual se define a este

fenómeno como: “*involucrar directamente a las Fuerzas Armadas en la lucha contra los narcóticos*”. Según la Constitución Política Mexicana (artículo 20), las Fuerzas Armadas no tienen este papel salvo en casos excepcionales de emergencia. Por lo tanto, lo que sucede hoy en día es que la excepción se ha vuelto la regla, consolidado el papel de los cuerpos castrenses en la seguridad pública. Esto implica la participación en tareas de la policía, un aumento del presupuesto militar destinado a operaciones internas, la incursión de las Fuerzas Armadas en casi todos los estados del país, con misiones específicas de seguridad interior, y de las secretarías militares de Defensa Nacional y de la Marina (Benítez, 2019). Entonces, se pueden observar las nuevas capacidades adquiridas por las Fuerzas Armadas luego de la implementación de un programa de seguridad interna contra las drogas. Por otro lado, se toma la interpretación de autores como Machillanda (2005), Tokatlian (2010), Diamint (2015), sobre los nuevos militarismos en América Latina en el siglo XXI. Es decir, que se establece una distinción clara entre el rol de las Fuerzas Armadas en estos años y el rol que cumplieron en el siglo XX. Se considera que este fenómeno produjo un efecto contrario al esperado, y se deterioró la seguridad pública: los gobiernos terminan dependiendo de las Fuerzas Armadas para el establecimiento del orden, mientras que se desplazan las instituciones y autoridades legales.

Para analizar la dimensión de judicialización de los derechos humanos, se considerarán los conceptos adoptados por Ríos-Figueroa (2016) en su teoría sobre el rol de las Cortes Constitucionales y el Poder judicial en la dimisión de conflictos cívico-militares. En su texto, las describe como actores independientes, con amplias facultades de revisión judicial para obtener, procesar y transmitir de forma creíble información relevante para reducir la incertidumbre que está causando un conflicto entre dos o más actores. En casos lidiando con las Fuerzas Armadas, se presenta un dilema constitucional que involucra tres actores relevantes para mantener una estabilidad democrática: el gobierno civil, las Fuerzas Armadas, y los ciudadanos. Según este autor, para que exista un control civil efectivo sobre las Fuerzas Armadas se necesita que el sistema legal sea capaz de accionar en casos que involucren a ambas partes y actuar como “mediadores” para arribar a una solución. Un Poder judicial fuerte es necesario porque reduce ciertas incertidumbres de la sociedad civil, respecto de las consecuencias legales sobre las acciones de militares, las condiciones de excepción que permite la constitución, y sobre el respeto de la constitución en casos de emergencia particulares. Sobre esto, el autor analiza el rol de diferentes cortes constitucionales en Colombia, México y Perú, para dar cuenta del papel

que cumplen las dichas instituciones en la legislación respecto del uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el ámbito interno.

Se debe tener en cuenta la importancia del “control civil” para el presente trabajo y cómo opera en torno a la autonomía de las Fuerzas Armadas. Para definir los mecanismos civiles de rendición de cuentas se tomará la definición de Agüero, quien entiende al control civil como:

“la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisiones por parte de los militares, definir las metas y la organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa, y supervisar la aplicación de la política militar” (Agüero, 1999, p.91)

A su vez, se complejizará esta definición tomando la diferenciación que establece la literatura sobre los distintos componentes del control civil (Sotomayor, 2008). En el presente trabajo se estudiará el *control institucional* sobre las Fuerzas Armadas. De este modo, se sostiene que, si bien un determinado grado de autonomía es necesaria para el funcionamiento de las Fuerzas Armadas como institución, no puede alcanzarse un control civil democrático hasta que no se concluya una supervisión de la política y doctrina militar. No se ahondará en el estudio del control civil desde una perspectiva social, ya que el objetivo es ver el impacto de la autonomía de las Fuerzas Armadas y la militarización del narcotráfico en el sistema legal en torno a los derechos humanos. Se entiende, entonces, a la relación de las Fuerzas Armadas con el Poder Ejecutivo como algo distinto de su relación con la sociedad, los otros dos órdenes de gobierno y las demás instituciones civiles (donde se incluyen las instituciones policiales, los organismos no gubernamentales, entre otros).

En referencia al control civil desde lo judicial, se lo entiende como la capacidad del Poder Judicial de llevar a cabo correctamente, y de acuerdo con sus capacidades, procesos legales contra el personal militar denunciado por crímenes civiles (entre los cuales se encuentran los crímenes de lesa humanidad). De este modo, se debería observar una rendición de cuentas efectiva por sus acciones en los papeles de seguridad pública adquiridos para el combate contra el crimen organizado. El papel del sistema de seguridad y el sistema jurídico incluye investigar las denuncias penales enviadas al Ministerio Público por parte de individuos y organismos, así como también encargarse de asegurar la transparencia de las operaciones llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas en el ámbito interno. El objetivo de tomar esta definición es ver en detalle la capacidad (o incapacidad) de las instituciones de ejercer mecanismos de rendición de cuentas efectivos, y que

permitan hacer uso correcto del sistema legal para proceder con las denuncias contra el personal militar.

Con los lineamientos teóricos expresados en esta sección, en este trabajo se buscará rastrear en detalle el proceso mediante el cual la autonomía de las Fuerzas Armadas respecto de las instituciones civiles internas y la remilitarización de la seguridad conducen a un deterioro del control que puede ejercerse sobre las Fuerzas Armadas en materia de derechos humanos, es decir, la efectividad del proceso mediante el cual se presenta una denuncia y se lleva a cabo la investigación, la cual debería derivar en un juicio y, finalmente, una sentencia condenatoria para el perpetrador (lo cual, como ya se adelantó, es un proceso que se encuentra ausente).

En este sentido, el nuevo papel que adquirieron las Fuerzas Armadas en la seguridad pública, en la política de seguridad interior y en la recolección de inteligencia e información, derivó en un debilitamiento de los mecanismos legales para procesar y atender las denuncias de la sociedad, las cuales aumentaron descomunalmente a partir de la implementación de la política militarizada. A pesar de que, desde la transición a la democracia, el gobierno tomó medidas para fortalecer las instituciones civiles (reformas electorales, económicas, el establecimiento de una justicia independiente y autónoma y el fortalecimiento del sistema penal), se observa una práctica sistemática bajo la cual la justicia militar mantiene amplias facultades para juzgar a sus propios integrantes (lo cual culmina, en la mayoría de los casos, sin el ejercicio de la acción penal). Sin embargo, la impunidad se desarrolla en instancias previas a la instancia del juicio, dado que, como se observará en los capítulos subsiguientes, la regla consiste en abrir investigaciones eternas, en ocultar información pertinente para conocer la letalidad del fenómeno de la “guerra contra las drogas” y en el apoyo de las instituciones de seguridad y de gobierno de que se perdure dicha práctica. Por este motivo, un estudio detallado respecto de qué sucede con las denuncias que se hacen en contra del personal militar es pertinente para entender en un marco más amplio la letalidad de la estrategia militarizada de seguridad interior, así como también el posicionamiento del Estado en materia de derechos humanos.

Metodología y operacionalización de las variables

A lo largo del estudio, se buscará responder a la siguiente pregunta: *¿Cómo afecta la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico a los mecanismos de control civil, encargados de responder a las violaciones de derechos humanos causadas por el personal militar?* El problema que se plantea tiene dos

dimensiones. En primer lugar, el deterioro progresivo de los derechos humanos, el cual se visibiliza cada vez más y con niveles más preocupantes en más países. Sin embargo, existe una variabilidad en torno a las políticas internas de los derechos humanos y el respeto por los tratados internacionales adheridos en la materia. Segundo, la incidencia de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna, particularmente al respecto de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado. Como se explicó en la introducción, se destaca el rol de los gobiernos de implementar nuevas políticas que oficialicen el rol de las Fuerzas Armadas en el ámbito interno, así como también brindando mayor autonomía en sus funciones (Machillanda, 2005). La *hipótesis* que se plantea en torno a esta pregunta ya fue adelantada en este trabajo. En síntesis, se considera que cuanto mayor sea la injerencia de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna y pública del Estado, sin un marco regulatorio de su accionar y con apoyo gubernamental, y cuanto más autonomía sobre sus funciones se le delegue a las instituciones militares, se observará un mayor deterioro del sistema legal en torno a los derechos humanos. Es decir, se observarán no sólo mayor cantidad de denuncias, sino también más investigaciones inconclusas. Dado que la autonomía se considera como un concepto relativo, el cual no es dependiente únicamente de un actor o área donde las Fuerzas Armadas trabajen, en este proceso intervienen múltiples cuestiones que pueden acrecentar la autonomía de las instituciones militares en ciertos ámbitos, así como también disminuirla en otros.

En este sentido, se buscará hacer un análisis paso por paso de los procesos que desencadenaron, a partir de la irrupción de la “guerra contra las drogas” un paulatino deterioro de la capacidad de accionar de las instituciones civiles sobre la cantidad de denuncias recibidas en la cuestión de los derechos humanos. El análisis será cualitativo, a través del estudio de las denuncias que se realizan por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (denominada en el trabajo CNDH o “Comisión”) en contra del personal militar, y las recomendaciones que dicho organismo envía a las autoridades, presentadas en los informes anuales de la institución, y los casos presentados a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Para complementar la información respecto de las denuncias penales se revisarán los informes presentados por la organización no gubernamental Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, así como también hallazgos pertinentes de Washington Office on Latin America (WOLA) y World Justice Project. Por otro lado, para estudiar en profundidad el fenómeno de la militarización de la seguridad pública y la doctrina de seguridad de las Fuerzas Armadas se analizarán los Informes de Labores de las Secretarías de Defensa Nacional y de la

Marina, y la legislación del gobierno respecto del papel de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior y la seguridad pública². A través de estos documentos, se buscará encontrar información pertinente respecto del proceso de denuncias por violaciones a los derechos humanos y el papel de las Fuerzas Armadas en la toma de decisiones de seguridad interior y seguridad pública. En concordancia con este aspecto, el objetivo es observar cuál fue el accionar de las instituciones de gobierno en este período respecto del comportamiento de las Fuerzas Armadas, si su comportamiento fue en contra del involucramiento de los militares en la seguridad interna, o si lo promocionaron, y bajo qué contexto y con qué objetivos.

Este trabajo comprenderá un estudio del caso de México desde el comienzo de la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012), luego de su declaración oficial de la “guerra contra las drogas”, y la presidencia de Enrique Peña Nieto (2013-2018), quien comenzó su mandato abogando por una nueva estrategia de seguridad ciudadana y una promesa de “México en paz”. En este sentido, la declaración de la guerra contra el narcotráfico fue un claro punto de quiebre en la política de seguridad y el avance en materia de derechos civiles y políticos que se había observado durante la década de los ’90 y comienzos de los 2000, con la transición política del régimen de partido único. De este modo, también se hará referencia a períodos anteriores para observar de forma más clara la contrastación de este período y los procesos que se desarrollaron en torno a la seguridad y la impunidad. El trabajo está dividido de forma tal que se puedan observar en detalle los cambios tanto en el régimen de derechos humanos, así como también en la cuestión de la militarización de la seguridad pública.

Considerando estas cuestiones, la *variable dependiente* del estudio será el sistema legal en torno a los derechos humanos y el proceso penal que se implementa ante denuncias por la violación de estos, lo cual forma parte del control civil desde lo judicial. Se define a esta variable como los mecanismos de denuncias e instituciones judiciales con competencia sobre el desempeño de los efectivos militares, actuando como mediadores en conflictos entre las Fuerzas Armadas y las autoridades civiles (Ríos Figueroa, 2016). Los mecanismos judiciales implican las instancias donde las instituciones civiles pueden llevar a cabo denuncias y procesos legales contra personal militar acusado por violaciones de derechos humanos. En este sentido, no implica sólo la

² Los “Informes de Labores” son informes anuales elaborados por todas las Secretarías del gobierno, en donde se detallan las acciones realizadas durante este año para cumplir los objetivos gubernamentales en su respectiva área.

cantidad de condenados, ya que, como denuncian varios organismos de derechos humanos, es un número preocupantemente bajo, sino que implica analizar el proceso mediante el cual la Comisión Nacional de Derechos Humanos (el principal organismo que será estudiado en este trabajo) recibe una denuncia y las recomendaciones que elabora a las instituciones a este respecto. En esta variable se analizarán, primero la existencia de instituciones específicamente civiles y su competencia sobre los delitos militares, el carácter de las denuncias, y los resultados de dichas denuncias por parte de organizaciones civiles. A su vez, teniendo en cuenta la influencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre la jurisdicción interna de los Estados, se tendrán en cuenta las denuncias realizadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En este sentido, el análisis de esta variable comprenderá principalmente los Informes Anuales de la CNDH, donde detalla las recomendaciones realizadas a cada institución, así como también el seguimiento de las recomendaciones realizadas en años anteriores. A su vez, se añade la cantidad de denuncias penales presentadas por la CNDH y la información recolectada por la CMDPDH respecto de las denuncias recibidas por la PGR y el Ministerio Público.

Para explicar el fenómeno que presenta la variable dependiente en el marco de la “guerra contra las drogas”, se tomarán en cuenta dos variables: el grado de militarización de la estrategia de combate contra el crimen organizado, y la autonomía de las Fuerzas Armadas respecto de las instituciones civiles. Respecto de la primera *variable independiente* se buscará presentar el grado de militarización creciente que la lucha contra el narcotráfico implicó para la seguridad interior (tomando la definición de militarización presentada en la sección del marco teórico). La intervención de las Fuerzas Armadas puede ser directa, es decir, un involucramiento explícito de las instituciones militares en la política de seguridad interna; o indirecta, ejemplos de esto son la militarización de la policía o la creación de un órgano que combine las fuerzas civiles (la policía) y a las Fuerzas Armadas. En este trabajo se argumenta que el grado de militarización es una variable determinante para el deterioro de la capacidad judicial sobre el accionar de los militares en sus funciones. Ante el avance de las organizaciones criminales y el narcotráfico como negocio, el Estado considera necesario reforzar el aparato de seguridad, otorgando entonces un mayor peso a las Fuerzas Armadas, la policía y los sistemas de inteligencia (Benítez Manaut, 2015).

Para analizar en detalle el avance de la estrategia militar contra el narcotráfico se tomarán cuatro aspectos. Estos cuatro aspectos se consideran complementarios entre ellos

para explicar el fenómeno de la militarización y para observar los cambios que se producen tras la declaración de la “guerra contra las drogas”. En primer lugar, el despliegue territorial de las fuerzas armadas, es decir, la extensión de la guerra contra el narcotráfico a todo el territorio del Estado mexicano. Esto implica ver cuáles fueron los estados o regiones que se priorizaron por parte de las Fuerzas Armadas para combatir al crimen organizado, y, en la medida en que sea posible, estudiar la cantidad de misiones en el territorio conducidas por parte de los mandos militares y aquellas en colaboración con las instituciones policiales. Segundo, la cantidad de efectivos militares destinados a labores de seguridad interna y de combate contra los carteles narcotraficantes, así como también el tipo de Fuerza involucrada en estas tareas; por último, el presupuesto destinado año a año a esta materia. Dentro de esta misma cuestión, es de vital relevancia señalar el apoyo externo que recibe el gobierno mexicano y como extensión las Fuerzas Armadas para el combate contra las nuevas amenazas, en especial, el papel desempeñado por los Estados Unidos de América en el financiamiento de las campañas antidrogas.

Finalmente, como ya se adelantó en este trabajo, otra variable que impacta notoriamente en el deterioro del sistema legal de derechos humanos es la autonomía de las instituciones militares. Por ende, la segunda *variable independiente* para tener en cuenta será la autonomía de las Fuerzas Armadas para decidir sobre sus funciones en las políticas de seguridad interna. Se define a la variable como: *la capacidad de los altos mandos militares de tomar decisiones sobre sus funciones de defensa y de seguridad pública, de manera independiente de la aprobación de una institución civil*. Teniendo en cuenta que México consiste en un país federal en su diseño institucional, esta variable se desagregará en dos niveles: a nivel federal, y a nivel estadual.

En el primer nivel, se abarca la autonomía de las Fuerzas Armadas respecto del gobierno federal. Esto implica, primero, observar la relación de las Secretarías de Defensa y Marina con el Poder Ejecutivo; para esto se tomarán como indicadores la manifestación de tareas de seguridad pública y el fortalecimiento de la inteligencia militar de las Fuerzas Armadas en ambas presidencias estudiadas, reflejada en los Planes de Desarrollo Nacionales y Programas Sectoriales de Defensa Nacional de ambos períodos³. Segundo, la injerencia que tiene el Poder Legislativo en las leyes aprobadas concernientes a la

³ El Plan de Desarrollo Nacional (PDN) es un documento producido por el Poder Ejecutivo al comienzo de su mandato, donde se incluyen las líneas de acción y los objetivos para cada área de su gobierno (entre ellos la defensa y la seguridad). A su vez, cada Secretaría elabora un Plan Sectorial, en donde se exponen los objetivos de su sector y las estrategias que adoptará para cumplir con los objetivos delineados por la presidencia.

defensa y la seguridad; para esto, se observará el papel que tuvo el Congreso en la sanción de leyes de seguridad interior y de justicia militar (es decir, las reformas constitucionales, las reformas del Código de Justicia Militar y la sanción de la Ley de Seguridad Interior). Finalmente, se considerará la capacidad del Poder Judicial de decidir sobre los casos que conciernen a tribunales civiles y el impacto de la Reforma Constitucional Penal en la autonomía de las autoridades militares. Para esto, se considerarán los pronunciamientos (tesis de jurisprudencia, tesis aisladas, expedientes o sentencias emblemáticas) que ha tenido la Suprema Corte en este período respecto de las competencias de los tribunales militares y civiles.

En segundo lugar, se considerará la autonomía de las Fuerzas Armadas respecto de los municipios y estados federales. Esto implicará analizar la relación entre los cuerpos policiales y los cuerpos castrenses. Para analizar esta relación se compararán los recursos de las instituciones dedicados a las tareas de combate al narcotráfico (personal, presupuesto y capacitación), la presencia de exmilitares en los cuerpos policiales, y el nivel de confianza de la sociedad en ambas instituciones desempeñando tareas de seguridad pública.

Capítulo 1: antecedentes y novedades del combate al narcotráfico

El marco bajo el cual se estructuró la seguridad interior de México cambió radicalmente con la declaración de la “guerra contra las drogas” del gobierno de Felipe Calderón en 2006. El nuevo gobierno instauró una doctrina de militarización extrema, en la cual se integraron cuestiones de la seguridad pública a la nueva doctrina de seguridad nacional, haciendo de éste un ámbito “válido” para la intervención de las Fuerzas Armadas (Benítez Manaut, 2019). El combate contra las nuevas amenazas fortaleció la posición política de los militares respecto de las instituciones civiles de gobierno y les otorgó mayor capacidad de acción a la Secretaría de Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de la Marina (Semar). En este capítulo, se hará un recorrido de la estrategia de militarización implementada durante ambos períodos presidenciales y el accionar de las secretarías militares en esta tarea. En el marco de este trabajo, se entiende la “guerra contra las drogas” como:

“los esfuerzos de los gobiernos de todo el mundo para hacer cumplir las leyes nacionales en materia de drogas (...) el problema debe abordarse como si las naciones estuvieran en guerra. Así, como una guerra real, los traficantes, los consumidores y los adictos son tratados como enemigos del Estado (...) se resignan las libertades civiles en

pos de alcanzar el objetivo militar, que es prioritario”. (Chepesiuk, 1999; citado en: Tokatlian, 2017, p.16)

Es decir, es la forma más explícita de materialización de la estrategia prohibicionista, la cual dominó el debate de esta materia desde comienzos del siglo XX. De este modo, la literatura en esta materia identifica tres etapas de “guerra contra las drogas”. El primer período de militarización en los países latinoamericanos es durante las décadas de 1970, el cual comienza con la declaración de la guerra por parte del presidente de Estados Unidos Richard Nixon en 1971. En este momento comienza a surgir un mayor interés por parte del gobierno norteamericano en el control de las sustancias provenientes de los cárteles latinoamericanos. La “segunda” guerra contra las drogas fue “declarada” por el presidente estadounidense Ronald Reagan en 1982, y en 1986 con la firma de la Directiva de Seguridad Nacional 221 declarando que las drogas eran una amenaza letal para Estados Unidos. En esta etapa aumentaron los operativos en el exterior y se comenzó con la estrategia de militarización (Tokatlian, 2018). La última guerra es la vigente, que se lleva a cabo en América Latina (con amplia asistencia estadounidense) desde la década de 1990 en adelante. En este marco se reivindica la doctrina de seguridad nacional y el uso de las Fuerzas Armadas para el combate a las amenazas internas al Estado, lo cual se entiende como las “nuevas amenazas” a la Seguridad Nacional, ante la ausencia de peligros externos. Una definición propia de este fenómeno es la siguiente:

“el conjunto de riesgos y situaciones conflictivas no tradicionales, esto es; no generadas por los conflictos interestatales derivados de diferendos limítrofes-territoriales o de competencia por el dominio estratégico y que estaban particularmente sujetos a resolución de carácter militar a través del empleo o de la amenaza de empleo de las fuerzas armadas de los países contendientes” (Tokatlian, 2018, p.32)

En el caso de México, lo que sucedió al comienzo del gobierno de Calderón fue la adopción de forma más extrema de la doctrina de seguridad nacional en el combate con las “nuevas amenazas” de los Estados. Esta estrategia militar y directa llevó a la expansión del narcotráfico y la violencia delictiva en todo México, a un mayor poder para los organismos castrenses y un afianzamiento de las relaciones entre éstos con las agencias estadounidenses encargadas del combate al narcotráfico, como, por ejemplo, el Departamento de Defensa.

1.1 La expansión de la guerra a través del tiempo

En un primer momento, la guerra se dirigió al norte del país en estados como Durango, Chihuahua, Tamaulipas, Coahuila y Nuevo León. La dispersión de la intervención del ejército y la marina se debió a que, en sus inicios, el combate contra el crimen organizado se centraba en evitar el ingreso al país de los cargamentos de sustancias ilícitas (que se dirigían a Estados Unidos) por vía marítima, y “establecer una frontera norte segura” (Mendoza Cortés, 2016). De este modo, como se observa en las misiones reportadas por la (Sedena), los estados más intervenidos son aquellos en el norte (limitando con Estados Unidos) o en la costa, como Michoacán y Guerrero, con alta presencia de cárteles de crimen organizado, entre los cuales se destacan la Familia Michoacana, los Beltrán Leyva, Los Zetas y los Caballeros Templarios (Montalvo, 2015). Durante toda la presidencia de Calderón, se pueden identificar numerosas actividades alto impacto y de combate contra la violencia operadas por las Fuerzas Armadas (en particular el ejército y la fuerza aérea), se realizaron en promedio entre 30 y 50 operaciones anuales directas con el objetivo de la erradicación de cultivos y de intervención y hostigamiento contra los grupos criminales. Las intervenciones fueron predominantes en los estados de Michoacán y Guerrero, pero también se extendieron a Chihuahua, Sinaloa, Durango, Veracruz, Oaxaca, Jalisco, Nuevo León y Sonora. A su vez, aumentan año a año las operaciones conjuntas con la Semar y las fuerzas policiales (Secretaría de Defensa Nacional, 2008).

Con el fracaso de la estrategia militarista, los carteles de drogas, en lugar de debilitarse, se adaptaron a la forma de combate adoptada por el gobierno y se consolidaron nuevas organizaciones criminales en otras regiones del país. En los primeros años del gobierno de Peña Nieto (2013-2015), los estados con mayores índices de violencia fueron Michoacán, Guerrero y Tamaulipas. Luego de 2013, las operaciones se incrementaron en la costa pacífico de México, penetrando de forma más intensiva en aquellos estados tomados por los grandes cárteles: Sinaloa, Michoacán, Nayarit, Jalisco, Guerrero y Oaxaca (Benítez Manaut, 2019). Mientras que en la primera etapa se puede ver una predominancia de las intervenciones en los Estados de Chihuahua, Durango, Chiapas y Michoacán, en este segundo período de la guerra se atacaron de forma más intensiva a los cárteles presentes en los estados de Sinaloa, Jalisco, Guerrero y Michoacán (Secretaría de Defensa Nacional, 2014). En 2018, la Sedena destaca como áreas críticas de intervención la “Frontera Norte” y el “Istmo de Tehuantepec” (los estados de Veracruz, Oaxaca, Tabasco y Chiapas). Para el último año de este estudio la guerra contra las drogas alcanzó casi todo el territorio nacional. Esto se potenció con el patrullaje de la Marina,

que tuvo cobertura tanto en la frontera norte como en la frontera sur, extendiendo el patrullaje en los 17 estados costeros del país (Secretaría de la Marina, 2018).

Al llegar el fin de la presidencia de Peña Nieto, se encontraban dispersos 75 puestos militares de seguridad fijos y móviles, los más activos se encontraban en los estados de Tamaulipas, Baja California, Sonora y Sinaloa (Secretaría de Defensa Nacional, 2018). Las consecuencias para la población de la creciente militarización interna derivaron en un deterioro de la autoridad de los gobiernos federales respecto de las fuerzas armadas y en volúmenes inimaginables de violaciones a los derechos humanos. Según los últimos datos que pueden observarse, durante el sexteño de Peña Nieto había 9 carteles activos esparcidos por todo el país: el cártel de los Beltrán Leyva, Jalisco Nueva Generación, Sinaloa, Juárez, Tijuana, Cártel del Golfo, los Zetas, La Familia Michoacán, y los Caballeros Templarios. Si se suma la expansión territorial de todos los cárteles, el narcotráfico está presente en 23 estados de México, algunos incluso con la presencia de tres cárteles al mismo tiempo, como son el caso de Michoacán y Jalisco (Montalvo, 2015).

1.2 Quiénes luchan: el papel de la Sedena y la Semar

La lucha contra el narcotráfico incrementó el trabajo de las dos secretarías militares, otorgándoles mayor capacidad de acción para el desempeño efectivo de esta estrategia. El involucramiento de la Secretaría de Defensa en asuntos de seguridad interior no es una novedad en México. Desde el comienzo de la guerra contra el narcotráfico, el ejército mexicano tuvo un papel importante en el desarrollo de esta estrategia, en especial en el patrullaje de la frontera. La innovación a partir de 2007 fue el involucramiento de la armada (Benítez Manaut, 2015). Para comenzar con las nuevas tareas de seguridad interior, la Sedena elaboró la Directiva para el Combate Integral al Narcotráfico 2007-2012, estableciendo tres tipos de operaciones a cumplir, en colaboración con la Semar y la policía: minar la base económica de los narcotraficantes, inhibir el uso del territorio nacional al tráfico de drogas y coadyuvar con otras autoridades en la desarticulación de las estructuras de delincuencia organizada (Secretaría de Defensa Nacional, 2007).

De acuerdo con el Informe de Labores de 2007 de la Sedena, para combatir a las organizaciones de crimen organizado se desplegaron en promedio 45,723 elementos militares mensualmente, un promedio que se mantiene estable hasta el año 2011, cuando aumentó a 52,690. Durante los años 2013 a 2015, la cantidad de efectivos dedicados al combate contra el narcotráfico vuelve a decrecer a números inferiores a la presidencia de Calderón (34,529 en 2013 y 34,996 en 2015), para luego volver a aumentar a 51,994 en

2016 (Rodríguez Luna, Quintanar, & Vargas, 2017) ⁴. Esta cantidad de personal parece estable hacia el final de la presidencia de Peña Nieto, alcanzando 52.000 para 2018, según enunció el Secretario de Defensa Salvador Cienfuegos Zepeda (Benítez Manaut, 2019).

Por otro lado, los Informes de Labores de la Semar presentan un panorama más detallado del trabajo de la armada en el combate al crimen organizado. A partir de 2006, se implementaron entre 11mil y 26mil operaciones contra el crimen organizado desplegadas en toda la frontera sur y norte del país, involucrando entre 8mil y 26mil elementos navales en las tareas de patrullaje y misiones de alto impacto. El punto más presente de la Semar fue en 2012 con 26.073 misiones y un promedio mensual de 7.405 efectivos militares involucrados en el combate al crimen organizado (Secretaría de la Marina, 2012). Durante el período de Peña Nieto, se implementaron en promedio 6mil efectivos navales para el desempeño de estas funciones. En el último informe disponible (del período 2016-2017) se implementaron un total de 3115 efectivos navales para el combate contra el narcotráfico.

Si bien el gobierno de Peña Nieto continuó efectivamente con la estrategia de Calderón, implementó un mayor papel del ejército y de la policía. A pesar de haber ganado la campaña presidencial con la promesa de terminar con la violencia y poner un fin a la militarización, en mayo de 2013 envió tropas al estado de Michoacán. La forma en que el nuevo gobierno implementó la guerra contra las drogas fue “desmovilizar la autodefensa bajo la combinación entre cooptación y encarcelamiento” (Rodríguez & Caiuby Labate, 2019). De este modo, se puede observar en los informes un mayor papel del ejército y un aumento en las estrategias de “disminución de la violencia”, en lugar de las operaciones de “intercepción y hostigamiento”, que caracterizaron el período anterior.

Actualmente, las estadísticas de combates en los cuales se vieron involucradas directamente las fuerzas armadas como resultado de la lucha contra los cárteles desde 2013 no son publicadas por la Sedena ni ninguna otra secretaría de gobierno. Al mismo tiempo, tampoco se publican estadísticas de la cantidad de civiles fallecidos en las operaciones de las fuerzas armadas. Por ende, en este trabajo se buscará presentar otros datos que den indicio de su letalidad. De acuerdo con la base de datos “Combates” en el “Programa de Política de Drogas”, durante 2006 a 2012 de todos los combates en

⁴ Es pertinente destacar que a partir del Informe de Labores 2012, la Sedena y la Semar dejan de reportar la cantidad exacta de efectivos militares dedicados a la labor del combate al narcotráfico, así como también la cantidad específica de misiones y su finalidad. Por ende, la información presentada en este trabajo se extrae del Atlas de la Seguridad en México.

los cuales se involucraron las Fuerzas Armadas, un 84% durante patrullajes o rastreos de los propios efectivos militares en el territorio al momento de involucrarse en combate. De todos los enfrentamientos por actividad de las Fuerzas de Seguridad, el 74% fueron por mera presencia física de los militares en el territorio, sin una denuncia previa de una posible actividad delictiva (Madrazo Lajous, Calzada Olvera, & Romero Vadillo, 2018).

1.3 Financiamiento y costos económicos

Para comprender inicialmente el impacto de la guerra contra las drogas en el gasto estatal, es relevante un primer acercamiento y revisar el militar total desde el comienzo de la estrategia de Calderón. Hay un claro corte a partir del año 2006, en términos de presupuesto militar respecto del gasto total del gobierno, que continuaría en ascenso hasta la mitad del gobierno de Peña Nieto. El gasto militar (medido en dólares estadounidenses) aumentó a partir del año 2004, pasando de US\$3,129 mil millones a US\$4,78 mil millones en el año 2007, de forma tal que para 2014 alcanzó un máximo de US\$8,663 mil millones. En su punto más álgido, alcanzó a ser un 0.65 del gasto público total (Banco Mundial, 2019). El gasto del sector de defensa nacional se incrementó notoriamente, pasando de un presupuesto de 26,031,900,900 en 2006 a 32,200,896,500 en 2007 y 65,236,949,977 en 2014 (Presupuesto de Egresos de la Federación, 2005; 2006; 2011; 2014). Es pertinente analizar, a su vez, el presupuesto otorgado a las agencias que se encargan de la lucha antinarcóticos. El organismo que mantuvo un incremento continuo de su presupuesto es la Sedena, la cual, como ya se observó, es históricamente el organismo que mayor participación ha tenido en torno a la lucha contra los grupos de crimen organizado, de tener un total de 23,331 de pesos corrientes de presupuesto en 2005, pasó a aumentar periódicamente hasta alcanzar un total de 55,610 al fin de la presidencia de Calderón, y 72,250 en 2016. La otra organización que tuvo un aumento del presupuesto ininterrumpido en estos años es la Semar, aunque siempre con un menor gasto. Luego, tanto la CNS y la PGR sufrieron cortes en sus presupuestos a partir de 2014 (Rodríguez Luna, Quintanar, & Vargas, 2017).

Por otro lado, no todo el presupuesto militar es destinado a la lucha contra el narcotráfico. Nuevamente, en este caso las cifras son más detalladas para el período presidencial de Calderón que para el período de Peña Nieto. De este modo, para la presidencia de Calderón, el monto destinado a combatir el narcotráfico ascendió a 814,033.6 (pesos corrientes), habiéndose duplicado el gasto total entre 2006 y 2009 (Godínez *et.al*, 2013). Del total, el 97% fue dirigido a la impartición de Ley y Orden,

dentro del cual las unidades administrativas del sector de defensa recibieron un 25% y las instituciones del poder judicial un 29%. Por otro lado, para las áreas de prevención, salud, medioambiente y programas de derechos humanos se destinó entre el 3 y 5% en todo este período (Purón-Cid, 2014). En este sentido, lo que se observa a través del análisis de los presupuestos destinados a esta materia es la priorización del combate, en su mayoría letal para la población civil, y concordante a la estrategia de seguridad nacional del gobierno de Calderón. Como pudo observarse, durante los primeros años de la presidencia de Peña Nieto el gasto en defensa nacional, así como también la cantidad de efectivos militares dedicados al combate contra el crimen organizado, descendió (al mismo tiempo que descendieron la cantidad de homicidios e incidencia delictiva), para luego volver a aumentar en 2015 y 2016. El año 2018 terminó con la tasa más alta de homicidios de los últimos años, sumado a un repunte rápido de la estrategia de seguridad militarizada.

1.4 Iniciativa Mérida: ayuda externa y exacerbación de la violencia

El segundo factor del costo de la “guerra contra las drogas” es la asistencia externa. En este marco, el principal promotor del combate armado contra las “nuevas amenazas” es Estados Unidos, cuyos gobiernos, desde la década de 1980, promovieron la militarización en aquellos países por los cuales ingresaba el tráfico de drogas. Se pueden destacar en este período dos iniciativas del Departamento de Estado: la International Narcotics Control and Law Enforcement y la International Military Education and Training (ambas iniciadas en el año 1961). Para el comienzo del siglo XXI, los programas de asistencia y capacitación pasaron a ser dirigidos por el Departamento de Defensa. Ambos programas siguieron vigentes y continuaron capacitando al ejército mexicano en cuestiones de amenazas transnacionales, operaciones antinarcóticos, operaciones conjuntas y derechos humanos.

La iniciativa Mérida se lanzó en 2008 como un nuevo plan de combate contra el narcotráfico de Estados Unidos en toda la región latinoamericana. De similar lógica a la del Plan Colombia, el objetivo de esta iniciativa sería otorgar una gran cantidad de recursos (materiales, humanos y logísticos) para la erradicación del narcotráfico en México y, como corolario, asegurar la frontera de este país con Estados Unidos. Este nuevo plan de combate al crimen organizado se ordenó en cuatro puntos clave: la disrupción del crimen organizado, la institucionalización de la ley y la protección de los derechos humanos, crear una frontera segura para el siglo XXI y crear comunidades fuertes y resistentes (Congreso de los Estados Unidos de América, 2008).

En los años acumulados desde 2010 hasta 2018 México recibió un total de US\$1.882.228.128 de asistencia financiera estadounidense destinada a la seguridad (Security Assistance Monitor, 2019). A su vez, específicamente sobre la Iniciativa Mérida, en el primer año Estados Unidos destinó un total de US\$400 millones. Durante el período de Felipe Calderón la suma destinada al combate contra el crimen organizado en México no dejó de ascender hasta 2012, alcanzando los US\$639.2 millones. A partir de ese momento, la cantidad de asistencia dedicada a esta iniciativa decrece a los US\$200 millones. La Iniciativa Mérida demuestra la configuración estadounidense del concepto de “nuevas amenazas” a las cuales, según su perspectiva, los gobiernos latinoamericanos debían enfrentarse (Ribando Seelke & Kristin, 2017). Por otro lado, la escalada de violencia en México también se exacerbó por el incremento de venta de armas de fuego pequeñas. En este sentido, a partir de 2015 y 2017 la venta de armas de Estados Unidos llegó a su punto más álgido, alcanzando un total de 122 millones de dólares y convirtiéndose en el principal proveedor de armas a México. Se observa a su vez que, gran parte del aumento del presupuesto militar en este período se generó para intensificar la compra y fabricación de armamento para el combate al crimen organizado, según la Sedena, desde 2010 la Secretaría invirtió un total de 16 millones de dólares en la compra de armas. Esta exportación de armas también se extendió en este período a la Policía Federal y Policías Estatales, principalmente al Estado de México, Michoacán, la Ciudad de México, Chihuahua y Jalisco (Báez Zamudio, Chávez Vargas, Lindsay-Poland, & Martínez Téllez, 2018). Durante el período de Peña Nieto, Estados Unidos estabilizó y en algunos casos disminuyó la asistencia a países latinoamericanos, con un total de US\$139 millones. Sin embargo, el triunfo de Peña Nieto no modificó en grandes proporciones el rol de Estados Unidos en el diseño de la estrategia de seguridad nacional de México. De este modo, se continuó con la política de la Iniciativa Mérida y la doctrina estadounidense (Rodríguez & Caiuby Labate, 2019).

1.5 Síntesis

En este apartado se puede observar la creciente militarización del combate al crimen organizado en México y su avance territorial e institucional, en especial durante la presidencia de Calderón de 2006 a 2012. Esta variable, como se explicó anteriormente, es de vital importancia para comprender el funcionamiento de los procesos judiciales en torno al accionar de las fuerzas armadas y de los propios cuerpos policiales, quienes se acoplaron a la estrategia militarizada. La securitización del problema del narcotráfico

derivó en la adopción de medidas extraordinarias que luego se convirtieron en moneda corriente.

Finalmente, es importante destacar el tipo de combate en el cual se involucran las fuerzas castrenses en sus tareas de seguridad interior, en particular el ejército (ya que es la que posee mayor presencia en el territorio). La mayoría de los enfrentamientos son por iniciativa propia. Es decir, que en la estrategia adoptada desde el inicio de la guerra contra las drogas no existe un mecanismo jurídico mediante el cual se regule el accionar de los efectivos militares. De acuerdo con las fuentes existentes, durante el gobierno de Calderón el papel de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior demostró un aumento en los niveles de violencia desde el primer momento en que se adoptó esta estrategia. Considerando la base de datos sobre los combates que se llevaron a cabo por crimen organizado, desde 2006 hasta 2011 se adoptó una estrategia de tipo militar, con el objetivo de “eliminación” del enemigo. En este sentido, el 35% de los enfrentamientos directos de las Fuerzas Armadas contra civiles no dejaron heridos y fueron de absoluta letalidad (Madrazo Lajous, Calzada Olvera, & Romero Vadillo, 2018).

Capítulo 2: los costos humanos de la estrategia militar

La guerra contra las drogas tuvo amplias consecuencias en los derechos humanos para la población mexicana. Se debe destacar que la impunidad en México es un fenómeno estructural y multidimensional, que deriva en el deterioro del respeto por los derechos humanos y la ley. De acuerdo con el Índice Global de Impunidad para México de 2016, el país se encuentra en una situación de impunidad astronómica, un dato que también se verifica por las cifras presentadas por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) (Le Crecq Ortega & Rodríguez Sánchez Lara, 2016)⁵. Sin embargo, si bien la cuestión de la impunidad abarca todo el sistema, es pertinente estudiar el papel que las Fuerzas Armadas ocuparon en el aumento de dicha impunidad, como corolario de la militarización de la lucha contra la delincuencia organizada. El objetivo de este apartado es elaborar un seguimiento de la impunidad en materia penal respecto de las denuncias realizadas contra las autoridades señaladas como encargadas de la seguridad pública: la

⁵ Cabe destacar que el Índice Global de Impunidad encontró una relación entre impunidad en torno a los derechos humanos y la delincuencia organizada (en relación a los crímenes cometidos por las bandas de crimen organizado), dado que en aquellos estados donde se solicitó mayor asistencia de las fuerzas federales para combatir al narcotráfico, se detectaron índices más altos de impunidad. Sin embargo, dicho índice no analiza la impunidad en torno a las Fuerzas Armadas ni el sistema de seguridad pública.

Sedena, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Seguridad Pública Federal (a partir de 2013 reemplazada por la Comisión Nacional de Seguridad) y la Semar, y estudiar los mecanismos por los cuales las instituciones de seguridad mantienen su autonomía en este aspecto de las instituciones civiles. Para los efectos de este trabajo, se define impunidad como la ausencia de investigación y procesamiento penal para los perpetradores de un crimen (Guevara Bermúdez & Chávez Vargas; 2018).

2.1 El marco constitucional vigente

Es relevante estudiar la competencia de las autoridades judiciales civiles sobre las fuerzas de seguridad, y de esta forma comprender los mecanismos que se encuentran por debajo de las denuncias realizadas por la sociedad civil. En primer lugar, se debe destacar la Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia de 2008, con el objetivo de hacer el proceso penal más transparente y evitar situaciones como la detención sin pruebas, cateos, entre otros. La Reforma consistió en los artículos 16 a 22, 73, 115 y 123 de la Constitución. En el Artículo 20 de la Reforma se establecen los principios procesales penales, con los cuales se busca poner la carga de la prueba en la parte acusatoria y eliminar la prisión preventiva sin pruebas. Finalmente, se establecen nuevas garantías judiciales a las víctimas, en relación a las reparaciones por daños y la protección de sus datos para la seguridad personal, convirtiendo el proceso penal en un presencial y oral (Presidencia de la República, 2008).

Esta reforma obtuvo una serie de críticas, principalmente basadas en la dificultad de su implementación y por lo tanto no permite que se pueda llevar efectivamente a la justicia a los responsables. Sin embargo, fue de gran importancia para el funcionamiento de la justicia penal en el país y su relación con el manejo de la seguridad pública. La meta para la implementación de la reforma por parte de las instituciones afectadas se fijó para junio de 2016. Para esta fecha, se modificó el Código de Justicia Militar y la Secretaría de Defensa Nacional y la Secretaría de la Marina publicaron un comunicado conjunto en el cual dictaminaban una serie de modificaciones para que fuese acorde a la reforma. Se modificaron la Procuraduría General de Justicia Militar, el Tribunal Superior Militar y se adecuaron los servicios periciales y ciencias forenses a los principios del Sistema Penal Acusatorio. A partir de este momento, la Fiscalía General de Justicia Militar pasó a ser la institución más pertinente en la ejecución del proceso penal contra efectivos militares. Respecto del procedimiento penal, se estableció que todo militar se presume inocente en todas las etapas del proceso, la víctima contará con un asesor jurídico y ambas partes

recibirán el mismo trato y oportunidades. A su vez, es de vital importancia la modificación con la cual se reconoce como víctimas del delito a las personas que resulten afectadas (Secretaría de Defensa Nacional, 2016).

Por último, cabe destacar la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos de 2011, con la cual se modificaron 11 artículos de la Constitución Nacional. A través de esto, los tratados internacionales pasan a estar al mismo nivel que la Constitución Política, en particular aquellos pertinentes en derechos humanos. En el capítulo primero de la Reforma, se establece que “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”. El objetivo central fue garantizar y respetar los derechos humanos en el territorio nacional, a través de la incorporación de los tratados internacionales y la relación del juzgamiento de militares en cortes civiles por crímenes que no correspondan al orden militar. En este sentido, la Reforma Constitucional reconoce la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos (Presidencia de la República, 2011).

En este mismo año, La Suprema Corte inició una discusión respecto de la inconstitucionalidad del Artículo 57 del Código de Justicia Militar y debería ser reformado para que vaya acorde con las leyes de derechos humanos (dado que éste iba en contra del artículo 13 de la Constitución Política, donde se establecía que la competencia de los tribunales militares era por delitos contra la disciplina militar) ⁶, y declaró en su criterio, bajo el Expediente Varios 912/2010, que se restringe la jurisdicción militar en aquellos casos en los cuales efectivos militares cometan violaciones graves a los derechos humanos contra civiles, así como también clarificando su potestad para aplicar la competencia en los casos en que exista un conflicto jurisdiccional entre autoridades militares y civiles. Finalmente, en el año 2012 la Corte sentenció un precedente para que todos los casos de violaciones de derechos humanos cometidos por militares contra civiles fuesen juzgados bajo competencia civil, para luego ser efectivamente reformado por el Congreso de la Unión en 2014. Acciones similares se llevaron a cabo por el Congreso en años subsiguientes, como la Ley de Amparo y la Ley de Víctimas en 2013 y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2016 (Instituto de Justicia

⁶ En el artículo 57 del CJM se sostenía que se consideraban “delitos contra la disciplina militar todos aquellos de orden común o federal, cuando en su comisión haya concurrido un militar en servicio activo, además de permitir a los tribunales militares aplicar el Código Penal en materia federal” (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Nación, 2014, p.2).

Procesar Penal, 2020). Sin embargo, cabe cuestionarse hasta qué punto se logra implementar este nuevo sistema. Contrario a su objetivo, se puede observar una acumulación de denuncias constante año a año, y, aquellas que son concluidas, no suelen terminar con una sentencia penal para el acusado.

2.2 La Comisión Nacional de Derechos Humanos

La mayoría de las denuncias por violaciones a los derechos humanos recaen sobre la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Este organismo gubernamental tiene la potestad de emitir recomendaciones a las autoridades denunciadas y evaluar su cumplimiento. A su vez, puede presentar una acción de inconstitucionalidad cuando considera que una norma viola los derechos humanos. En este apartado se hará una sistematización de las denuncias y las recomendaciones contra el sector de seguridad, presentes en los Informes Anuales de la Comisión⁷. Desde 2006 a 2012 la Sedena pasó de ser la sexta autoridad denominada como responsable, con 182 quejas en su contra, a la primera en 2008, con 1230 quejas sin abandonar su lugar durante todo este período presidencial. Al final de la presidencia de Calderón, se presentaron 1503 quejas que denunciaban a la Sedena como responsable, 802 contra la Policía Federal, 742 contra la PGR y 418 contra la Semar. Otras autoridades entre las 10 principales denunciadas son el Instituto Mexicano de Seguro Social y el Instituto Nacional de Migración. Sin embargo, las recomendaciones presentadas por la Comisión van dirigidas mayoritariamente a la Sedena y a la PGR (a nivel nacional) y a ayuntamientos y gobiernos locales (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013).

Las denuncias contra las autoridades federales aumentaron drásticamente a partir del año 2008, en el cual se registraron 3476 expedientes de queja, y la Sedena fue la autoridad con más denuncias (seguida por el instituto Mexicano de Seguridad Social, la PGR, y la Policía Federal Preventiva). La Comisión también se encarga de denunciar hechos relacionados con el acceso a la salud, los derechos de los migrantes, entre otros. Sin embargo, el volumen de denuncias y recomendaciones de estas áreas no se comparan con aquellos referentes a la seguridad pública y al uso indebido de la fuerza. Dentro del informe se menciona que los niveles de impunidad de este año se encontraban alrededor

⁷ Se reconoce el límite de este enfoque, ya que, según los datos en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública, realizada por el INEGI (2018), en un 93,2% de delitos no hubo denuncia o no se inició una averiguación previa. Sin embargo, proveen un marco para observar el comportamiento de las autoridades militares y judiciales.

del 99%, es decir, que sólo el 1% de los delitos denunciados encontraban una vía de justicia, y se estimó que sólo 1 de cada 10 delitos se denunciaba. En este aspecto, es pertinente destacar la impunidad astronómica dentro del sistema penal, dirigido tanto a aquellos delitos realizados por las bandas de crimen organizado, como también por las fuerzas de seguridad en la estrategia del combate al narcotráfico (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2009; 2013). Cabe destacar que, durante la presidencia de Calderón el, estado que recibió mayor cantidad de recomendaciones fue Chihuahua, segundos por Michoacán, Nuevo León, Tamaulipas, Coahuila y Guerrero. Por el contrario, durante la presidencia de Peña Nieto, los estados con mayor número de recomendaciones al sector de seguridad fueron Tamaulipas, Michoacán, Guerrero, Veracruz y el Estado de México (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2019A).

Durante el período de Peña Nieto, se observó una tendencia diferente, ya que las denuncias contra las autoridades del sector de seguridad comenzaron a descender. A su vez, la Comisión presenta un marco más detallado del seguimiento del proceso penal y la resolución de los expedientes de queja. En los primeros años de esta presidencia, la Sedena y las demás autoridades del sector de seguridad dejaron de ser las más denunciadas, siendo la primera el Instituto Mexicano del Seguro Social (con 1660 denuncias). La segunda autoridad denominada responsable es el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública, con 1230 denuncias (OADPR). Sin embargo, el sector de seguridad se mantiene como el que más denuncias recibe, junto con el sector de salud, educación y migración.

En 2013 la Secretaría de Seguridad Pública fue reemplazada por la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), un órgano que buscó centralizar la toma de decisiones en esta materia, y comienza a encabezar la lista de recomendaciones atribuidas. La CNDH emitió 86 recomendaciones, de las cuales 20 se dirigían a la CNS, 7 a la Semar, 5 a la PGR y 3 a la Sedena. En este año, se inauguró una oficina especial para el “Caso Iguala”, un suceso que impactó a toda la sociedad, donde se culpó al ejército de haber desaparecido y ejecutado clandestinamente a 43 estudiantes. Para 2015, las recomendaciones al sector de seguridad descendieron, con 7 recomendaciones dirigidas a la CNS, 3 a la PGR y 2 a la Sedena. Las denuncias continuaron descendiendo, comparativamente con los sectores de salud y migración, hasta que, en 2018, se registraron un total de 1400 denuncias por delitos como detención arbitraria, trato cruel, inhumano o degradante, incumplimiento de formalidades durante el proceso de detención, intimidación y empleo arbitrario de la fuerza pública. Es notable, a su vez, que las denuncias específicas en contra de la Sedena

descendieron drásticamente a partir del año 2013. Contrario a esta tendencia, las denuncias en contra de la Semar no observan una disminución tan drástica luego de su primer aumento en 2010. En este sentido, la mayoría de los expedientes de queja dirigidas al sector de seguridad durante la presidencia de Peña Nieto fueron dirigidas a la Policía Federal, al Órgano Administrativo de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, y a las Secretarías de Seguridad Estatales. De este modo, se observa claramente el impacto de la estrategia militarizada implementada durante el gobierno de Calderón.

Respecto de la resolución de las denuncias realizadas al sector de seguridad, la mayoría no concluyen en un proceso penal a favor del quejoso. En este sentido, se puede argumentar que no solo existe una impunidad en el accionar de las fuerzas de seguridad, sino también en torno a todo el sistema encargado de desenvolver procesos jurídicos para acatar el respeto por los derechos humanos. Al analizar las recomendaciones⁸, se observa que la mayoría entran en la categoría “aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial”. Es decir, que no se logró proporcionar pruebas suficientes sobre todos los puntos recomendatorios (respecto de la Sedena, la recomendación más antigua que figura “en trámite” es del año 2009). A su vez, los procesos penales son resueltos o no son concluidos ante falta de información (la cual, según la Comisión, es responsabilidad de las autoridades denunciadas). Los dos delitos por los cuales la CNDH emitió una mayor cantidad de recomendaciones a la Sedena fueron las detenciones arbitrarias y la tortura, una tendencia similar a la Semar (Anaya Muñoz, 2014). En este sentido, en los años 2013-2014 tanto la Sedena como la Semar acataron numerosas recomendaciones de años anteriores enviadas por la Comisión, para luego volver a tener una gran cuota de recomendaciones pendientes que se encuentra en aumento desde 2015. Sin embargo, desde este momento, la autoridad con mayores recomendaciones en trámite son la CNS y la PGR⁹.

⁸ La CNDH tiene la potestad de emitir recomendaciones a las autoridades que son denunciadas por violaciones a los derechos humanos. En ellas se incluyen una serie de puntos recomendatorios a las autoridades sobre la atribución de responsabilidades, la cooperación con la CNDH en el proceso judicial correspondiente y la reparación a la víctima. Una recomendación puede estar dirigida a más de una autoridad. Tanto las recomendaciones como las denuncias pueden ser de carácter individual o colectivo.

⁹ Se debe hacer una salvedad y mencionar que el seguimiento de estas sólo continúa una vez que al menos una de las autoridades aceptó dicha recomendación. En el caso de que sea una recomendación individual y la autoridad no la acepte, no se continua su seguimiento luego de un año. Por otro lado, en algunos casos la CNDH finaliza el seguimiento de una recomendación con “características particulares” o con “cumplimiento insatisfactorio”, una vez que la autoridad tomó

Un último aspecto central es el aumento de las denuncias por lo que se denomina violaciones graves, es decir: desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales y tortura. Mientras que en años anteriores se registraban un total de 4 a 6 denuncias por tortura contra el personal de seguridad, en 2011 el número de quejas ascendió a 42, de las cuales 25 son atribuibles a la Sedena, 12 a la Policía Federal, 9 a la PGR y 4 a la Semar. Si a esto se le suman las denuncias por tratos crueles, inhumanos o degradantes, la cantidad asciende a 1626 en 2011 y 1642 en 2012 (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2013). En el período de Peña Nieto, el número de denuncias denominadas explícitamente como tortura desciende durante su primer año a 4, que señalan como responsables a la PGR, OADPR, Petróleos Mexicanos y la Sedena. Sin embargo, en 2017, los organismos de derechos humanos registraron un total de 7161 violaciones relacionadas a la tortura y tratos crueles (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2019). Otra de las violaciones graves con mayores denuncias son las desapariciones de personas. A este respecto, según la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), la PGR presenta que se reportaron 732 averiguaciones entre 2006 y 2017, de las cuales sólo se judicializaron 19 de ellas y sólo 9 (de las cuales 7 eran por expedientes iniciados después de 2006) concluyeron en sentencias condenatorias del Poder Judicial (Guevara Bermúdez & Chávez Vargas, 2018). En este sentido, la CMDPDH (2019) sostuvo que en todo el período de la “guerra contra las drogas”, la tortura se convirtió en una práctica sistemática contra la población civil, y la impunidad en torno a estas acciones lleva a cuestionar la capacidad y voluntad de las instituciones del aparato de seguridad y jurídico de cumplir con sus obligaciones constitucionales.

2.3 Miradas internacionales: el papel del Sistema Interamericano

Ante la ausencia de un marco legal interno efectivo, se presentaron numerosas denuncias a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), como una instancia judicial por fuera del Estado. En este sentido, se pueden destacar dos acciones pertinentes de la CIDH: las medidas cautelares realizadas en este período y el informe del caso de México presentado en 2016. A su vez, varias sentencias fueron dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Se realizará un análisis de

en cuenta los puntos recomendatorios, pero no los acató propiamente. Esto implica, por ejemplo, la apertura de una investigación por una denuncia, pero que esta no llegue a su fin o que la misma finalice sin un proceso transparente.

ambas acciones para analizar la efectividad de las denuncias presentadas a nivel internacional y su capacidad de influenciar el panorama interno.

Las peticiones recibidas por la CIDH ascendieron constantemente de 193 en 2006 a 913 en 2018, y se enviaron 9 casos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. A su vez, la CIDH emitió 75 medidas cautelares durante todo este período. Cabe destacar que el total de las medidas cautelares no se refiere únicamente al rol de las Fuerzas Armadas y el narcotráfico. De las cuales su contenido se encuentra disponible, en el período 2006-2010 no se especifica que los perpetradores hayan sido miembros de las Fuerzas Armadas (sino que refieren a individuos sin identificación). Todas las medidas refieren a casos por violencia sexual o tortura, secuestro, desaparición forzada, ejecución extrajudicial, amenazas contra la vida de la persona y cateos. A partir de 2012, la CIDH presume que los acusados son miembros de la Policía Ministerial o del Ejército, sin embargo, ante la ausencia de información, no es posible confirmar estas alegaciones en la mayoría de las solicitudes; según la información disponible, desde 2010 hasta 2018 se presentaron entre 2 y 5 medidas cautelares donde se denuncia como responsables a miembros de las fuerzas de seguridad (CIDH, 2018). Sobre los casos de la Corte IDH, todos se encuentran con reparaciones pendientes de cumplimiento, y 6 casos tienen parte de las reparaciones cumplidas, 3 casos son por denuncias de violación sexual, utilizado como medio de tortura, por parte de integrantes de las Fuerzas Armadas durante operaciones de combate al narcotráfico, 2 son por casos de tortura y condena en un proceso penal injusto, 2 por desaparición forzada y 1 por ejecución extrajudicial. De todos estos, 7 de los casos se centran en sucesos ocurridos previamente al período abarcado en este trabajo. Sin embargo, son pertinentes para estudiar el proceso penal y el uso del fuero militar para evitar un proceso indagatorio, ya que las sentencias de la Corte se realizaron entre 2009 y 2018 (Corte interamericana de Derechos Humanos, 2020)¹⁰.

El más emblemático para la justicia militar es el caso de *Radilla Pacheco contra México*. El caso se presentó a la Corte en 2009 por la ejecución extrajudicial del señor Pacheco a manos del ejército mexicano en 1974, por lo cual la Corte emitió 5 resoluciones durante el período de 2011 a 2015. Esto fue de vital importancia para el avance del control civil en materia judicial, restringiendo entonces el poder de la Procuraduría de Justicia

¹⁰ La Corte IDH determinó al Estado de México como responsable por los actos de crímenes de lesa humanidad en numerosas ocasiones. Se destacan los casos de Inés Fernández Ortega, Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel Flores y Valentina Rosendo Cantú (Suárez-Enríquez & Meyer, 2017; Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020).

Militar. En 2009 la Corte IDH dictaminó en la sentencia que el Estado de México era culpable por no haber garantizado la seguridad humana y la vida de la víctima, y dispuso en sus puntos de reparación modificar el artículo 57 del Código de Justicia Militar, considerado inconstitucional y contrario al derecho internacional (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación acató la sentencia sancionada por la Corte IDH en 2011, por ende, restringió el uso del fuero militar en casos de crímenes contra civiles y decidió que estos sean tratados en tribunales penales civiles. Sin embargo, esto se contradice con el número de expedientes de queja que arriban a la Comisión Interamericana. En este sentido, se observa que el Estado no posee la capacidad necesaria para generar respuestas concretas en materia de derechos humanos. Sin embargo, se debe tener en cuenta que las principales iniciativas implementadas en esta cuestión se dieron luego de la presión internacional, por parte del Sistema Interamericano, así como también en numerosas ocasiones por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas de Derechos Humanos. De este modo, el problema que existe en México actualmente no es por incapacidad, sino por falta de voluntad de las instituciones de priorizar el cumplimiento de las normativas de derechos humanos, y, por este motivo, el foco de respetar a los derechos humanos no se encuentra en el gobierno, sino, en los organismos internacionales (Anaya-Muñoz, 2019)

En 2016, la CIDH publicó un informe especial sobre la situación de derechos humanos en México, en el cual establece recomendaciones al Estado en cinco aspectos: seguridad ciudadana, desapariciones forzadas, tortura, ejecuciones extrajudiciales, acceso a la justicia y personas en situación particular de vulnerabilidad. Se identificó a la impunidad como uno de los problemas más importantes que aquejan al país. A su vez, sostuvo que una de las causas estructurales de la impunidad es la *“falta de autonomía y profesionalización”* de las agencias encargadas de llevar a cabo la investigación por las denuncias. Para poder avanzar hacia un proceso respetuoso de los derechos humanos, se debe construir un poder judicial autónomo, profesional e independiente. Sin embargo, a pesar de tener avances en materia legal, el aspecto condenatorio y la emisión de la sentencia siguen faltando dentro del sistema.

2.4 Impunidad como respuesta gubernamental

Teniendo en cuenta lo observado, se puede afirmar que la militarización del combate al crimen organizado no sólo derivó en un contexto de masivas violaciones a los derechos

humanos (Schujer, 2018). También llevó a un sistema impune, derivando en un contexto de ilegalidad en el accionar de las fuerzas de seguridad, y la incapacidad del sistema de poder responder a este comportamiento. En el caso de México se pueden determinar cuatro tipos de impunidad imperantes: una impunidad material, que refiere a la ausencia de mecanismos legales para realizar indagatorias sobre las denuncias; una impunidad de hecho, es decir, la ausencia de condena; una impunidad legal, es decir la sanción de normas que dificultan la sanción penal; y una impunidad estructural, que refiere al contexto de violencia vigente (Guevara Bermúdez & Chávez Vargas, 2018). En este apartado se buscará hacer un estudio respecto de la impunidad en torno a las denuncias realizadas por los individuos contra las autoridades del sector de seguridad.

Se argumenta que la militarización y el aumento de la violencia contribuyó a una mayor delegación de la autoridad y la toma de decisiones a la Sedena y la PGR, lo cual incrementó su rol político respecto a las autoridades civiles, entre ellas el Poder Judicial (Benítez Manaut, 2019). De este modo, uno de los factores que afectó la impunidad dentro del sistema penal es la ausencia de control civil sobre dichas autoridades, permitiendo entonces que no se implementaran o no concluyeran las averiguaciones respecto de violaciones a derechos humanos durante la lucha antinarcóticos. Cabe destacar la poca transparencia respecto de la muerte de civiles y militares en los operativos de seguridad (Anaya Muñoz, 2014). Sobre esto, una investigación de WOLA destacó que existen tres comportamientos preocupantes de las Fuerzas Armadas que sostienen la impunidad: que tanto autoridades civiles como militares trabajan en el mismo caso; que oficiales militares limitan el acceso a la información de autoridades civiles y a testimonios de los soldados acusados; y, finalmente, que los soldados intervienen con la escena del crimen o dan falso testimonio (Suárez-Enríquez & Meyer, 2017).

Respecto de la colaboración con las autoridades civiles, las recomendaciones de la CNDH concluyen que los procedimientos de investigación que se inician se encuentran “en trámite”, sin indicar el resultado final (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2019). Por ende, la impunidad se presenta en el proceso de investigación desde el momento en que la víctima emite una denuncia (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, 2019). En este sentido, lo que puede observarse es una ausencia y retroceso en el control civil sobre las fuerzas armadas en el ámbito judicial, sin tener un efectivo proceso de rendición de cuentas. Por ende, no hay una ausencia *de jure* sobre mecanismos de control civil para responder a la conducta de las autoridades, pues, el sistema se encuentra ordenado de tal forma que exista una cierta subordinación

de las Fuerzas Armadas a los poderes civiles. Las decisiones de la Suprema Corte de 2011 y 2013 sobre la inconstitucionalidad del Código de Justicia Militar y la modificación de éste en 2016 para encuadrarse en el nuevo proceso penal son claros ejemplos de esto. Entre ellas también se encuentran las sucesivas tesis aisladas¹¹ de la Suprema, entre las cuales se destacan la restricción interpretativa del fuero militar, competencia a jueces procesales federales para causas penales de derechos humanos y la decisión de que los familiares de la víctima son legítimos para impugnar la competencia en una causa penal. Sin embargo, existe una ausencia *de facto* de dicho control.

La Comisión comienza a elaborar un marco detallado de las denuncias penales presentadas a partir del año 2015. Por este motivo, para los años anteriores, se presentarán datos extraídos de dos organismos no gubernamentales. Se debe destacar a su vez que, ante la ausencia de información concreta sobre esta cuestión, los números de cantidad de militares condenados por violaciones de derechos humanos discrepan. Mientras que WOLA identificó, en 2016, un total de 16 condenas, de las cuales 7 se referían al encubrimiento de dichas violaciones, la CMDPDH (2013) menciona que la Sedena reportó un total de 3612 militares sentenciados por la justicia militar en el período 2007-2012; sin embargo, un 87% de dichas condenas se dio por deserción, mientras que sólo 33 (es decir el 1%) por violaciones a derechos humanos. Por otro lado, la misma organización reportó que, durante ambas presidencias, sólo se emitieron 32 sentencias condenatorias por tortura, mientras que la cantidad de carpetas de averiguación presentes en la PGR por este motivo se incrementaron descomunalmente, de tener 625 carpetas

¹¹ Una de las funciones de la SCJN es emitir jurisprudencia, es decir, los criterios interpretativos para todo el Poder Judicial. Esta se genera en los casos que resuelve la Corte, lo cual deriva en Tesis de Jurisprudencia. Cuando se emite una interpretación importante pero no se cumple con los requisitos para que sea de carácter obligatorio, se emite una Tesis Aislada, las cuales sólo tienen carácter orientador (Larrea Maccise, 2013). Respecto de la jurisdicción militar se destacan cuatro Tesis Aisladas emitidas por el Pleno de la Corte: **P. LXXI/2011 (9a.)**, “Restricción interpretativa de fuero militar. Incompatibilidad de la actual redacción del artículo 57, fracción II, del Código de Justicia Militar, con lo dispuesto en el artículo 13 constitucional, a la luz de los artículos 2o. y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (2011); **P. II/2013 (10a.)**, “Fuero militar. El artículo 57, fracción II, inciso a), del Código de Justicia Militar viola el artículo 13 constitucional” (2013); **P. VII/2013 (10a.)**, “Competencia para conocer y sancionar los delitos cometidos por militares, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, que afecten los derechos humanos de civiles. Se surte a favor de los jueces de distrito de procesos penales federales” (2013); y **P. XI/2013 (10a.)**, “Competencia para conocer de la causa penal seguida a un militar por delitos contra la administración y procuración de justicia, cometidos en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas. Se surte a favor de la jurisdicción ordinaria penal” (2013) (Ovalle Favela, 2019).

abiertas en 2013, a 1318 en 2014, hasta alcanzar un total de 2282 en el año 2017 (CMDPDH, 2019).

Teniendo en cuenta la nueva sistematización de la CNDH, en 2015 había 279 recomendaciones “en trámite”, donde la CNS era la autoridad más mencionada (50), seguida por 21 recomendaciones a la PGR y 17 a la Sedena. En relación a esto, hasta 2015 se habían iniciado 469 denuncias, de las cuales 292 se encontraban en investigación, 60 la Procuraduría General de Justicia Militar se declaró incompetente para conocer de las mismas, 58 fueron consignadas, 33 fueron concluidas sin ejercicio de la acción penal, y 28 fueron concluidas en reserva. Según el informe de 2018, de las 611 denuncias penales presentadas desde 2010, se concluyeron 155, de las cuales 88 fue por no ejercicio de la acción penal, 11 fueron sentencias absolutorias y sólo 12 con sentencias condenatorias (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2019B).

A través de los datos vigentes se observa que al momento en que se reportan los hechos la Comisión es capaz de iniciar una investigación y reportar una denuncia penal. No obstante, desde 2010 la tendencia es que las denuncias presentadas se mantienen en trámite o se concluyen sin una condena. Por ende, es evidente que el sistema penal no funciona como mecanismo de rendición de cuentas para las acciones de las Fuerzas Armadas. De los demás informes, se puede derivar que la causa de estas resoluciones es, por un lado, la ausencia de información (lo cual es responsabilidad de la autoridad acusada); y, por otro lado, la autonomía de las instituciones castrenses de los procedimientos civiles, lo cual deriva en la manipulación de evidencia y testimonios, y números discordantes entre todas las autoridades del sector de seguridad (Suárez-Enríquez & Meyer, 2017). En este sentido, tanto el aparato de seguridad (la Policía Militar Ministerial encargada de llevar a cabo la investigación y la Procuraduría General de la República) como luego las autoridades jurídicas propiamente militares deterioran el proceso legal en torno a los derechos humanos, debilitando el control civil en este aspecto y, al mismo tiempo, la capacidad de acción de las instituciones civiles jurídicas.

En la actualidad, existe un poder judicial debilitado y poco independiente. Por el contrario, las Fuerzas Armadas adquirieron un nuevo rol político y mayor autonomía sobre sus funciones y doctrina, en un nuevo contexto militarizado y con la justificación de tomar medidas extraordinarias para erradicar la violencia y el crimen organizado. Se puede interpretar la disminución de denuncias en contra del sector de seguridad como una mejora parcial respecto del período de 2006-2012. En este sentido, el año 2014 fue un claro punto de quiebre, a partir del cual descienden tanto las quejas contra el sector de

seguridad como las recomendaciones realizadas por la Comisión. Sin embargo, el sistema penal sigue sin progresar hacia un funcionamiento efectivo y favorable para el control civil de las autoridades militares. Por otro lado, en 2016 la CNDH identificó un incremento de severidad en las sanciones de órganos internos de control en los asuntos jurídicos que estos manejan.

2.5 Síntesis:

Teniendo en cuenta la clasificación de impunidad propuesta, se puede concluir que existe un avance en los mecanismos legales y formales, a pesar de que persiste la impunidad de hecho, sin capacidad de implementar un proceso que culmine en una sentencia condenatoria. Esta situación sucede bajo un marco legal que, a partir de las reformas constitucionales de 2008 y 2011, y el expediente de la Suprema Corte sobre el caso Radilla Pacheco, le quitó a la jurisdicción militar los casos de crímenes de lesa humanidad. Cabe cuestionarse entonces qué mecanismos continúan perpetuando un sistema impune ante masivas violaciones de derechos humanos a manos de autoridades estatales. Como denunciaron la CNDH y la CMDPDH, las fuerzas de seguridad, especialmente a través de la Sedena, la PGR y la Policía Militar, se rehúsan a cooperar con las investigaciones y brindar la información correspondiente, y alteran luego el proceso a través de una investigación manipulada. En contraposición a estos datos, el nivel de confianza de la población en el ejército y la marina es notoriamente alto respecto de otras instituciones del Estado, como los jueces y la policía ministerial (INEGI, 2018).

Bajo este contexto, hay una clara autonomía de las Fuerzas Armadas de las autoridades civiles. Mientras que en este período el papel del Poder Judicial se vio debilitado y minimizado en las políticas de derechos humanos, las Fuerzas Armadas aumentaron su politización y su autonomía sobre este tema, incrementando su participación en tareas internas del Estado y en las investigaciones contra sus propios miembros. La impunidad en torno a las violaciones de derechos humanos se puede dividir en dos aspectos. En primer lugar, al momento del inicio de las investigaciones, las cuales son perjudicadas por las autoridades encargadas (tanto de orden militar como del sistema de seguridad). Y, segundo, a nivel institucional. La ausencia de sentencias condenatorias para las denuncias que se presentan, una vez que se alcanza esta instancia, demuestran en este sentido un apoyo de las instituciones civiles a la autonomía de las instituciones militares de juzgar a sus propios integrantes y de mantener su papel en la seguridad interior.

Capítulo 3: acerca de la impunidad

La autonomía de las Fuerzas Armadas respecto de las instituciones civiles es uno de los aspectos centrales que se deben considerar al momento de analizar la impunidad del sistema penal respecto de los militares. Es por este motivo que en este capítulo se buscará hacer énfasis en la cuestión de la autonomía militar, en referencia a la manera en que ambos gobiernos paulatinamente delegaron mayores tareas en seguridad interior y pública a las autoridades militares durante este período, resultando en un descenso del control civil institucional. Esta ausencia de una instancia que supervise la participación en las misiones de seguridad y que sostenga mecanismos de rendición de cuentas resultó en un aumento de la impunidad por las violaciones a derechos humanos, en especial cuando se tratan de violaciones denominadas graves.

3.1 El “pacto cívico-militar” y los cambios del siglo XXI

Es importante destacar que la autonomía militar en México no es un fenómeno nuevo. Al contrario, existe un legado histórico del régimen del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en las relaciones cívico-militares, que devinieron en un contexto de autonomía para las instituciones castrenses. Una vez que se transitó el turbulento período de la Revolución Mexicana y se trasladó el mando del gobierno a una autoridad civil, la literatura identifica este momento como el establecimiento de un “pacto implícito”, por lo cual se determinaron amplias esferas de autonomía para las Fuerzas Armadas, a cambio de que no intervinieran en la política estatal. Esto permitió que durante la segunda mitad del siglo XX México gozara de gran estabilidad institucional, en comparación con las intervenciones militares en los demás países de la región durante este período.

Una distinción del caso mexicano del resto de la región es que la democratización no se provocó en torno a las Fuerzas Armadas, sino que estas se acoplaron a la transición, lo cual derivó en una autonomía *sui generis* (Benítez Manaut, 2019). Tras la elección presidencial de Vicente Fox (del Partido Acción Nacional), se buscó reestructurar varias instituciones del Estado. El sector de seguridad atravesó por algunos cambios menores, pero la transición política se centró en fortalecer las instituciones del Estado, otorgarle mayor autoridad al Congreso de la Nación y fortalecer el Poder Judicial, ambos altamente desprestigiados por la opinión pública (Benítez Manaut, 2014). Sin embargo, no se lograron hacer cambios efectivos a la estructura del sector de defensa que implicase una subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil. Mientras que la democratización implicó un gran cambio en las instituciones electorales, judiciales y legislativas, el cambio

en el sector de defensa se realizó de forma mucho más paulatina y extendida a lo largo del siglo XXI. En suma, se mantuvieron grandes aspectos de autonomía en cuanto al manejo del presupuesto y desarrollo institucional. Se logró una subordinación hacia el presidente de la nación, herencia de la centralización del mando durante la época del PRI.

Dado que la autonomía militar en México es una cuestión histórica y especialmente diferenciada respecto de otros casos en la región, cabe cuestionarse cuál es la novedad dentro de la “guerra contra las drogas”. Se considera pertinente para este trabajo analizar las áreas en donde la autonomía de las Fuerzas Armadas Mexicanas tiene un impacto en la impunidad judicial que se observó en el capítulo anterior. En primer lugar, la determinación de la política de defensa y su doctrina; segundo, su participación en los sistemas de inteligencia y divulgación de información; tercero, en la toma de decisiones sobre la seguridad pública; y, finalmente, en la preservación de la jurisdicción de crímenes cometidos por el personal militar. En este sentido, la cuestión de la justicia militar es altamente pertinente para estudiar el actual contexto de impunidad que se instauró en el nuevo México democrático. No obstante, se considera a la autonomía militar como un concepto relativo y cambiante, en el cual, además de las restricciones legales para el juzgamiento efectivo de militares por violaciones a derechos humanos, existe un contexto institucional más amplio en el cual se avala el uso de los militares para estrategias de seguridad (Moloeznik Gruer, 2007). El costo de esta estrategia es el deterioro del sistema penal, tanto por prácticas de encubrimiento de información, como también las dificultades en la implementación de normas para su profesionalización.

3.2 Doctrina y política de defensa

El sector de defensa en México entró a la democracia con una gran autonomía sobre su doctrina, dimensión operativa y judicial (Benítez Manaut, 2014). A diferencia de otros países de la región, tanto la Secretaría de Defensa como la Secretaría de la Marina son encabezadas por autoridades militares. Es decir, que los mandos militares se encargan tanto de los programas de defensa como de la política de defensa gubernamental. Este aspecto, remanente del régimen de partido único, es central para comprender por qué no se consolidó un control democrático (Pion-Berlin, 1992). Por otro lado, el Congreso de la Unión ha tenido un rol relativamente pasivo desde la instauración de la democracia. Si bien tanto la Cámara de Diputados como el Senado cuentan con Comisiones Ordinarias de Defensa Nacional y de Seguridad Pública, y una Comisión Bicameral de seguridad nacional, las decisiones en torno a la doctrina militar caen primordialmente sobre el Poder

Ejecutivo. En este sentido, durante este período el Congreso tuvo el papel de aprobar o rechazar las leyes y reformas sobre esta materia.

La doctrina de las Fuerzas Armadas se puede separar en tres planes. El plan DN-I se centra en la defensa del territorio ante amenazas externas, mientras que, el plan DN-II especifica que las Fuerzas Armadas actuarán “contra amenazas a la paz social y el despliegue de fenómenos que atentan contra la seguridad nacional”; finalmente, el plan DN-III se refiere a la asistencia a la población en casos de desastres naturales. De este modo, si se concibe al crimen organizado y al narcotráfico como amenazas que atentan contra la seguridad nacional, entonces de este modo las Fuerzas Armadas tienen jurisdicción sobre la seguridad pública del Estado, a pesar de que infrinja su mandato constitucional (Benítez Manaut, 2019). Por este motivo, dentro de los informes de labores de la Sedena de este período se encuentra un apartado completo dedicado al accionar de las Fuerzas Armadas para la protección de la seguridad interior, incluyendo las operaciones conjuntas con la Policía Federal y la Semar, fomentado por el Poder Ejecutivo. Esto derivó en que las Fuerzas Armadas se institucionalizasen sin una doctrina apropiada, al delegar casi por completo las tareas del plan DN-I (Benítez Manaut, 2014).

Por otro lado, con el comienzo de la “guerra contra las drogas” se les otorgó a la Sedena y la Semar nuevas funciones en el manejo de la seguridad interior y el tipo de misiones a implementar (Saavedra Salazar & Romo Navarro, 2019). Sobre esto, el Plan de Desarrollo Nacional (PDN) 2007-2012 sostuvo tres puntos vitales: el estado de derecho, la seguridad nacional y la seguridad pública. Dentro de estos tres ejes, el gobierno priorizó establecer una agenda de seguridad nacional que incluyera la protección de las fronteras y el combate contra el narcotráfico, para lo cual sería vital la asistencia de las Fuerzas Armadas (Honorable Cámara de Diputados, 2007). Concordantemente, el Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012 tenía 6 objetivos: proporcionar atención prioritaria a los recursos humanos, hacer más eficiente la operatividad del Ejército y la Fuerza Aérea, garantizar la defensa nacional y respaldar la política exterior del Estado, apoyar las políticas en materia de seguridad interior, realizar acciones sociales que asistan al desarrollo integral del país y fomentar las relaciones cívico-militares en un contexto democrático, transparente y con rendición de cuentas. Respecto de su cuarto objetivo, se planteó una estrategia que aumentaría las operaciones de alto impacto, modernización de armamento y recursos tecnológicos para con las actividades de las Instituciones de Seguridad Pública, apoyando a las autoridades civiles en logística y organización (Secretaría de Defensa Nacional, 2007).

En el período de Peña Nieto, se buscó incluir una dimensión de seguridad ciudadana, en lugar de la perspectiva militarizada de la seguridad interior como parte de una doctrina de seguridad nacional (López Portillo Vargas, 2018). En concordancia con esto, el PDN 2013-2018 estableció como sus ejes rectores un “México en paz”, incluyente, con educación de calidad, próspero y con responsabilidad global. A su vez, señaló la necesidad de modificar los sistemas educativos naval y militar en torno a la defensa nacional, seguridad interior y misiones sociales (Presidencia de la Nación, 2013). De este modo, a comienzos de su presidencia se buscó reducir el gasto militar y la presencia de las Fuerzas Armadas en la lucha antinarcóticos. Uno de los principales proyectos de su presidencia fue la formación de una Gendarmería Nacional, que reemplazaría el papel de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior, así como también centralizar las decisiones de la seguridad pública en la Secretaría de Gobernación (Segob). En relación a esto, el Programa Sectorial de la Sedena de este período establece como objetivo contribuir a preservar la integridad e independencia del Estado y determinó como una de sus estrategias “coadyuvar con la función de seguridad pública”, fomentando las operaciones regionales conjuntas, y apoyar a los cuerpos policiales.

En suma, uno de los legados de la democratización es la ausencia de una secretaría de defensa civil, cuyo objetivo sería determinar la política de defensa, distinta de la doctrina institucional de las Fuerzas Armadas. En cambio, en México las autoridades militares se encuentran al mando de ambas tareas. Al igual que cualquier otra Secretaría civil, el poder ejecutivo presenta su plan de gobierno y luego elaboran un Programa Sectorial respecto de como cumplir los objetivos de gobierno, el cual, durante ambos períodos presidenciales, implicó tareas de asesoramiento y asistencia a las fuerzas de seguridad.

3.3 Inteligencia militar y acceso a la información

Sobre la función de las Fuerzas Armadas en inteligencia, es importante llamar la atención sobre la Ley de Seguridad Nacional de 2005 del gobierno de Vicente Fox. Si bien se sancionó previamente al período estudiado, tuvo grandes implicancias para las funciones de inteligencia que realizarían las Fuerzas Armadas. La ley diseñó la estructura y funciones del Consejo de Seguridad Nacional y del CISEN (Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional), así como también una agenda de inteligencia para el país, a cargo de la Secretaría de Gobernación (Ley de Seguridad Nacional, 2005). Según lo que se describe en dicho documento, el Consejo de Seguridad Nacional se conformaría por: el Titular del Ejecutivo Federal, y los secretarios de Gobernación, Defensa, Marina,

Seguridad Pública, Hacienda, Función Pública, Relaciones Exteriores, Comunicación y Transportes, el Procurador General de la República y el Director del CISEN. A su vez, la ley determina como “amenazas a la Seguridad Nacional” aquellos actos que le impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia autorizada. Por ende, se estableció un precedente ambiguo para la posterior intensificación de las tareas en manejo de inteligencia en seguridad interior de las Fuerzas Armadas (Benítez Manaut, 2014).

Por otro lado, durante el segundo sexenio estudiado se le dio mayor relevancia al desarrollo de un sistema de información e investigación, como un aspecto central para garantizar los objetivos de seguridad nacional (Carmina Jasso López, 2017). Sumado a esto, se enfatizó la necesidad de mayor coordinación y difusión de información entre los tres órdenes de gobierno para las tareas de seguridad interior, como forma de mejorar el combate a la delincuencia. En concordancia con la política gubernamental, el Programa Sectorial de Defensa Nacional para el período de Peña Nieto destacó la importancia de reforzar el sistema de inteligencia militar (Secretaría de Defensa Nacional, 2013). Junto con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información (sancionada en 2016)¹² el papel que se le otorga a la inteligencia militar en este período se relaciona con la ausencia de información en torno a las misiones de las Fuerzas Armadas de los últimos años (Vidal Urrutia, 2017). De este modo, paralelo al énfasis en la importancia de la difusión de inteligencia para garantizar la seguridad pública, los datos respecto de la letalidad de las misiones realizadas por personal militar contra bandas de crimen organizado no son publicados, específicamente, sobre el daño a civiles en los operativos conducidos por la Sedena y la Semar (Pérez Correa et.al, 2015). A esto se añade la manipulación de evidencia y la no voluntad de la PGR de llevar a cabo investigaciones profundas al personal militar (Suárez-Enríquez & Meyer, 2017). La ausencia de dicha información, considerada pertinente para poder no sólo mejorar el enfoque adoptado en seguridad pública, sino también para dar cuenta de la del combate al crimen organizado, se considera una forma de impunidad a sus acciones.

¹² En 2002 se sancionó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual fue derogada en 2016 para sancionar una nueva ley por parte del Ejecutivo. En el Artículo 3, se sostiene: “toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados en el ámbito federal ... sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada de forma temporal por razones de interés público y seguridad nacional o bien, como confidencial” A su vez, en el Artículo 110, inciso I, sostiene que se podrá clasificar como información reservada “aquella cuya publicación comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable” (Poder Ejecutivo, 9 de mayo de 2016, p.1 y 35).

3.4 Seguridad pública: la relación con la policía estatal y municipal

Para comprender la autonomía de las Fuerzas Armadas en este nivel se debe analizar, por un lado, el papel de las instituciones al momento de legislar sobre su rol en seguridad pública, y, por otro, su trabajo con las fuerzas de seguridad locales estatal y municipales. Ante la constante presencia del ejército en las labores internas del Estado, las autoridades no vieron la necesidad de establecer una institución policial hasta principios del siglo XXI. La primera vez que se identifica a la profesión policial como una obligación para la federación, los estados y los municipios fue en 1995 con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Por lo tanto, al momento de analizar la relación de la policía con las Fuerzas Armadas se debe considerar su formación relativamente reciente, en comparación con la doctrina de defensa respecto de las labores contra el crimen organizado (López Portillo Vargas, 2018). Teniendo en cuenta este aspecto, durante la presidencia de Calderón se pudo observar un Congreso reacio a la consolidación del papel de las Fuerzas Armadas en seguridad pública, observando las reformas constitucionales de 2008 y 2011, al mismo tiempo que buscó otorgarle a la policía mayor autonomía para la investigación del delito (González Villalobos, 2019). Se añade a esto el rechazo a la reforma propuesta por Felipe Calderón en 2009, la cual permitiría el uso de los militares en seguridad interior de manera legal y permanente¹³.

Uno de los principales inconvenientes al analizar la relación entre las fuerzas armadas y la policía es la pluralidad de organismos de seguridad que existen en todo el territorio (Hernández Chávez, 2014). Por un lado, se encuentran aquellas bajo el comando del Estado Nacional: la policía federal, el ejército, la fuerza aérea, la marina, la policía ministerial militar, entre otros. Por otro, aquellas al mando de los gobiernos locales: las policías municipales y la policía estatal, con todas sus subdivisiones. A la multiplicidad de fuerzas, sin una definición explícita de sus tareas en el combate antinarcóticos, se suma

¹³ El presidente envió un proyecto de ley al Congreso en 2007, buscando reformar varios artículos constitucionales respecto de la justicia penal para que, en casos de delincuencia organizada, se incluyera el arraigo como medida cautelar, la autorización para que la policía pueda ingresar a un domicilio sin orden de cateo, la autorización para que el Ministerio Público pueda ordenar arraigos, cateos e intervención de comunicaciones con revisión judicial posterior, que los sentenciados sean enviados a prisiones de máxima seguridad, se puedan mantener en reserva los datos del acusador y el establecimiento de la autonomía técnica a la policía para realizar labores de investigación. Varias de estas cuestiones se tuvieron en cuenta para la Reforma Penal de 2008 (Chabat, 2010). En 2009, Calderón, a través de la Segob, envió una propuesta para reformar la Ley Nacional de Seguridad, en cuya propuesta se explayaba que la participación del ejército, armada y fuerza aérea en el auxilio de las autoridades civiles era constitucional (Cámara del Senado del Honorable Congreso de la Unión, 21 de abril de 2009).

la ausencia de una institución que centralice la toma de decisiones (si bien durante el gobierno de Peña Nieto se buscó una mayor centralización en la Segob, este fenómeno persiste). Mientras que las Fuerzas Armadas responden a la Sedena y la Semar, los cuerpos policiales responden a diversas instituciones: la Policía Federal y la Comisión Nacional de Seguridad están bajo la Secretaría de Gobernación; mientras que el Consejo Nacional de Seguridad Pública forma parte del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y, finalmente, la Fiscalía General de Justicia Militar, de la cual depende la Policía Ministerial Militar. A esto debe sumarse todas las policías estatales y municipales para cada estado (Gobierno de México, 2020).

Si bien la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico debería ser suplementaria al accionar policial, los hechos revelan que la cantidad de recursos destinados a esta tarea, en términos de personal y presupuesto, es radicalmente mayor para el sector de defensa que para el sector de seguridad pública. Al comienzo de este trabajo se evaluó que la “guerra contra las drogas” expandió la presencia militar en esta área. En la policía, al contrario, si bien aumenta en este período la cantidad de recursos dedicados a la tarea de combate al narcotráfico, es claramente menor a la relevancia otorgada por el gobierno y la Sedena. El gasto del gobierno en seguridad nacional se encontró entre el 2,5% y 2,8% del gasto total durante la última presidencia; mientras que, el gasto al sector de seguridad pública (que incluye procuradores, investigadores, policías preventivos, ministeriales y estatales) decreció de ocupar un 1,70% al 1,10% en 2018 (López Portillo Vargas, 2018). Al mismo tiempo, en este período se observa un aumento de las bases de operaciones mixtas de 75 en 2012 a 97 en 2013 y 125 en 2018 (Secretaría de Defensa Nacional, 2012; 2013; 2018)¹⁴.

Se deben destacar dos aspectos de las instituciones policiales: en primer lugar, la baja profesionalización (y, en relación a esto, la presencia de exmilitares dentro de las policías federal y estatales); segundo, la desconfianza social. En relación al primer punto, durante este período la policía no alcanzó los requisitos mínimos presentes en la ley para garantizar la seguridad efectiva en sus estados; no sólo a nivel de personal, sino también a nivel de entrenamiento y equipo, dentro de los cuales, los estados con mayores índices de violencia eran los más desatendidos (Moloeznik Gruer, 2007; Causa Común, 2017).

¹⁴ Las Bases de Operaciones Mixtas son instrumentos creados para cumplir con los acuerdos de los Grupos de Coordinación (grupos establecidos con las entidades federativas para abordar temas de seguridad interna). Éstas alcanzaron un pico excepcional en 2010 con 994 bases y en 2011 con 532, para luego disminuir a 75 en 2012 (Secretaría de Defensa Nacional, 2011; 2013).

Sumado a esto, en 2017 un 16% de los integrantes de la Policía Federal eran exmilitares, 8% en las policías estatales y 9,4% en las policías municipales (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2018). El caso más dispar es el estado de Guerrero, en el cual la proporción de policías (dentro de los cuales poseían algún tipo de experiencia antes de ingresar a la fuerza, que se encuentra entre el 20 y 25% dependiendo del Estado) que anteriormente pertenecieron al ejército es de 13.6%, en comparación con el 8% de promedio total en las policías estatales. Los estados de Tamaulipas y Durango se encuentran en una situación similar. El caso contrario es el estado de Chihuahua, donde los elementos de policía con experiencia previa son del 21%, dentro de los cuales solo 4,8% provenían del ejército. Por último, se debe destacar la poca confianza que la sociedad le otorga a las fuerzas policiales. Si bien todas las instituciones de seguridad experimentaron una decaída de la confianza social en este período, no es comparable la opinión pública respecto del ejército y la marina con aquella que se sostiene respecto de la policía y los jueces, quienes son considerados corruptos, ineficientes y poco profesionales en su trabajo (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018)¹⁵.

En suma, se observa un afianzamiento del carácter militarizado dentro de las instituciones de la policía, al mismo tiempo que la mayoría de las reformas policiales, en especial los nuevos cuerpos, son conformados por personal militar (Benítez Manaut, 2019). Mientras que durante la presidencia de Calderón la Sedena y el Poder Ejecutivo buscaron una estrategia militar más directa, es decir, con la presencia efectiva de militares en el territorio, durante la presidencia de Peña Nieto se aspiró a una estrategia de militarización indirecta, observado en los objetivos planteados por su gobierno y las operaciones conjuntas realizadas entre el sector de seguridad y el sector de defensa. A su vez, la poca capacidad de las instituciones policiales de hacer frente al fenómeno del narcotráfico derivó en que tanto las instituciones como, hasta cierto punto, la sociedad civil, buscasen en los mandos militares una solución más efectiva al crimen organizado (Madrazo Lajous & Romero Vadillo, 2018). En este sentido, el papel que ocuparon las Fuerzas Armadas en seguridad pública potenció su autonomía en relación a las

¹⁵ La Encuesta en la cual se pregunta sobre la confianza en instituciones gubernamentales (ENVIPE) es realizada por el INGEI a partir del año 2011. Para años anteriores, la Encuesta Nacional sobre Inseguridad, elaborada por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) confirman la misma tendencia, es decir, que la confianza ciudadana en las instituciones policiales durante la presidencia de Calderón fue notablemente menor a la confianza en las instituciones militares (Moloeznik Gruer, 2007).

instituciones civiles, debido a su presencia en la toma de decisiones (como el Consejo Nacional de Seguridad Pública), así como también en el entrenamiento de nuevos cuerpos policiales. La consolidación efectiva del poder de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna se realizó con la aprobación de la Ley de Seguridad Interior de 2017. Esto significó un cambio respecto de la política del Congreso en el sexteño anterior. La ley define la seguridad interior como:

“la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno institucionales, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional” (Ley de Seguridad Interior, 2017, p.1)

A su vez, determina que las Fuerzas Armadas tendrán la competencia para implementar políticas y acciones para atender las Amenazas a la seguridad interior previstas por el Consejo de Seguridad Nacional. Se la entendió como la normalización de una situación vigente hace años atrás, aunque nunca legalizada (Madrazo Lajous & Romero Vadillo, 2018). La experiencia de la Ley de Seguridad Interior fue corta, al momento que la Suprema Corte la declaró inconstitucional en 2018. En esta oportunidad los ministros Eduardo Medina Mora, José Ramón Cossío y Alberto Pérez Dayan declararon que el Congreso no tenía la capacidad de legislar en torno a la seguridad pública (Ángel, 2018), dado que es la potestad del Poder Ejecutivo disponer de las Fuerzas Armadas, y se la denominó un “fraude a la constitución”. Al mismo tiempo, determinó que la ley no establecía una clara diferencia entre la seguridad interior y la seguridad pública (Acción de Inconstitucionalidad 6/18 y sus acumuladas, 2019). Este comportamiento de la Corte presentó un cambio desde la transición política, donde se abstuvo de crear jurisprudencia sobre la legalidad del uso de la fuerza y el accionar de las Fuerzas Armadas (Ríos Figueroa, 2016).

En resumen, se pueden destacar dos aspectos centrales en este período, los cuales derivaron en la delegación de tareas de seguridad pública a las Fuerzas Armadas. En primer lugar, el apoyo de las instituciones de gobierno (primero destacado en el Poder Ejecutivo y luego avalado por el Congreso) a su involucramiento (en especial del ejército) en tareas de orden policial (como patrullajes, persecución del delito, entre otras). Segundo, la perspectiva social del conflicto contra el narcotráfico, reflejada en el alto nivel de confianza de la sociedad respecto de las Fuerzas Armadas. Según la encuesta realizada por el INEGI (2018), un total de 46% considera al ejército como “muy efectivo”

en su trabajo, en comparación con los cuerpos policiales, sólo un 16% consideró a la Policía Federal como efectiva en su trabajo, y 11% las policías estatales y municipales. Ante la alta desprofesionalización y novedad de la lucha antinarcóticos para las fuerzas policiales, durante este período los poderes gubernamentales decidieron recurrir al uso del ejército para realizar estas tareas. Si bien durante la presidencia de Calderón se puede observar un Congreso que rechazó la oficialización de este rol para las Fuerzas Armadas, el fracaso de la “nueva estrategia de seguridad” de Peña Nieto derivó en un apoyo a la intervención del ejército descrito en la Ley de Seguridad Interior, la cual, si bien fue declarada inconstitucional un año después de su sanción, encuentra parentescos con las recientes iniciativas tomadas por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

3.5 Justicia militar en el Nuevo Sistema de Justicia Penal

Se considera que un sistema penal efectivo, capaz de implementar mecanismos de rendición de cuentas, es vital para la resolución a largo plazo del conflicto de violencia estructural que persiste en México hasta el día de hoy. En este sentido, es pertinente analizar hasta qué punto se extiende la autonomía de las Fuerzas Armadas en el sistema penal y cuál ha sido la reacción de las instituciones de gobierno civiles. En este sentido, se argumenta que existe una relación entre el aumento de la autonomía que se le otorga a las Fuerzas Armadas para la lucha contra el narcotráfico y la falta de accionar en materia de derechos humanos. Para analizar esto, se considerarán las cuestiones abarcadas en los apartados anteriores sobre la presencia de elementos militares en las fuerzas de seguridad, así como también la adaptación del sistema penal en los distintos estados del país. Se debe destacar a su vez, la ausencia de condenas ante violaciones graves de derechos humanos. De este modo, se argumenta aquí que la ausencia persistente de un control civil de hecho deriva en un sistema de justicia ausente, en especial en aquellos estados en los cuales ha aumentado la violencia estructural (tanto por la presencia intensiva de bandas del crimen organizado como por la intervención de fuerzas estatales).

Desde la transición democrática, la Corte Suprema sostuvo un papel marginal en los conflictos existentes entre la sociedad civil y las Fuerzas Armadas, observado en las tesis en 1996 en las cuales se avalaba vagamente el uso de las Fuerzas Armadas en seguridad interior. Luego de la transición, su papel se limitó a decidir sobre los amparos y competencias que correspondían a la jurisdicción civil y cuáles podían ser juzgados en un tribunal militar. Sobre esto, lo que puede observarse es que, en la mayoría de los casos, hasta 2009 la Suprema Corte apoyó la jurisdicción de los tribunales militares, respetando

entonces la autonomía de las Fuerzas Armadas en este ámbito (Ríos Figueroa, 2016). En este período, los aspectos más pertinentes en la materia se centraron en la reforma penal de 2008 y la reforma de derechos humanos y recursos de amparo de 2011, ambas iniciativas del Poder Legislativo.

A partir de 2012, podría decirse que la Suprema Corte comenzó a tener un rol más activo en la limitación de la jurisdicción militar. El primer punto de quiebre fue, como ya se explicó en el capítulo anterior, el caso Radilla Pacheco, cuando la Corte IDH declaró inconstitucional el artículo 57 Código de Justicia Militar. Esta decisión, si bien no fue una cuestión vinculante, llevó a una nueva interpretación por parte de la Suprema Corte, la cual acató esta decisión en 2011. Entre 2009 y 2013 la Suprema Corte tomó una nueva posición en las decisiones respecto de la justicia militar y la jurisdicción de sus tribunales en casos que afecten a civiles, determinado en varios casos que la jurisdicción militar no tenía lugar cuando el perjudicado era un civil, estableciendo jurisdicción, por ejemplo, para que los familiares de una víctima puedan presentar un recurso de amparo. De este modo, también acató las decisiones de la Corte IDH en numerosos casos contra México¹⁶. Sin embargo, persiste una práctica sistemática, en todos los niveles judiciales, de delegar casos de violaciones de derechos humanos a tribunales militares.

Otro aspecto a tener en cuenta es el Código de Justicia Militar, reformado 4 veces durante este período (2011, 2014, 2016 y, por último, 2018). Las reformas más significativas se dieron en 2014 y 2016, buscando ajustarse al Nuevo Sistema de Justicia Penal. En este sentido, se buscó reformar aquellos artículos respecto de la investigación de un crimen y el papel que cumpliría la Policía Ministerial Militar y la PGR; mientras que, en la reforma de 2016 se determinó que la competencia sobre un caso le corresponderá a la jurisdicción federal cuando un civil o un bien jurídico correspondiente a un civil fuese perjudicado (Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar y se expide el Código Militar de Procedimientos Penales; 2016). A pesar de que pueden comprenderse como avances legales significativos para restringir la autonomía de la jurisdicción militar, en el Código que rige actualmente permanece la primacía de las instituciones militares de iniciar una

¹⁶ El primer caso donde un juez federal declara la jurisdicción militar inconstitucional en casos de violaciones de derechos humanos fue en el juicio de amparo de Bonfilio Rubio Villegas (614/2011) (Suárez-Enríquez & Meyer, 2017; Ovalle Favella, 2019). Luego, en 2012, se retomó esta discusión, en cuya ocasión la SCJN revisó 28 casos que se encontraban pendientes bajo jurisdicción militar, y estableció el precedente jurídico donde todas las violaciones a derechos humanos serían competencia de tribunales civiles (CMDPDH, 2013).

investigación al momento de una denuncia contra un militar, y es potestad de la Policía Ministerial Militar, según el artículo 37, determinar en qué momento se deriva la investigación a las autoridades civiles. Otros artículos significativos que impactan sobre la cuestión de derechos humanos son el artículo 47 y el 129 (Suárez-Enríquez & Meyer, 2017). En este sentido, se puede observar que, si bien las denuncias dirigidas a las autoridades militares comienzan a disminuir al finalizar la presidencia de Calderón, no aumentan así la cantidad de condenas ni procesamientos penales por las causas dirigidas a militares. La Suprema Corte modificó su comportamiento llegado el fin de la presidencia de Peña Nieto. Contrario al comportamiento del Congreso, al aprobar la Ley de Seguridad Interior, la Corte Suprema la declara inconstitucional (Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas, 2019).

Sin embargo, la situación difiere dependiendo de cada estado. Según los datos del Proyecto de Justicia Mundial México, la presencia del Estado de Derecho a nivel nacional es preocupantemente bajo en torno a los indicadores que deberían garantizar una constitución democrática y la seguridad de sus ciudadanos. El promedio nacional se encuentra en 0.39 (en una escala de 0 a 1), y el estado con mayor puntaje (Yucatán) posee un total de 0.45. Debe destacarse, sin embargo, que el nivel promedio de todos los estados en la garantía de la justicia penal es bajo. Esto se debe principalmente a los costos de implementación del nuevo sistema, que implican la capacitación de jueces, policías y procuradores, el cual varía de estado a estado, sin resolver efectivamente los problemas que el viejo sistema planteaba para la investigación de delitos. Aún así, se puede observar una diferencia entre aquellos estados que no representaron un objetivo relevante para la estrategia territorial de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico (un aspecto que se analizó en el primer capítulo de este trabajo). Entre ellos se encuentran los estados de Yucatán, Zacatecas y Aguascalientes. Por otro lado, hay casos destacables, como Chihuahua, Sinaloa y Baja California, objetivos pertinentes durante la expansión territorial de la “guerra contra las drogas” en su comienzo, los cuales luego implementaron una fuerte reforma de su justicia penal a partir de 2014 y 2015 (Instituto Mexicano para la Competitividad, 2020). Por consiguiente, aumentó su respeto por los derechos fundamentales, superando al promedio nacional (World Justice Project Mexico, 2019). A esto se suma un aumento en las investigaciones por tortura y desaparición forzada a partir de 2014 (CMDPDH, 2020).

De este modo, se puede observar una relación entre la efectividad de la justicia penal y la efectividad en la preservación de la seguridad para los ciudadanos (World Justice

Project Mexico, 2018). No obstante, debe destacarse que la información respecto de las condenas no es favorable. Si bien la implementación de la nueva justicia penal parece tener un leve impacto a partir de que los estados comenzaron a implementarla, los conflictos entre la justicia civil y la justicia militar permanecen sin resolverse. En un contexto donde la ley ampara la jurisdicción civil por sobre la militar en estos casos, queda expuesto que los motivos por los cuales se desarrolla la impunidad judicial no se relacionan con los avances legales, sino con las reformas estructurales de la sociedad y el desarrollo de la política de defensa.

3.6 Síntesis

A partir del período de la “guerra contra las drogas” hubo un cambio en la política que venía consolidándose desde el inicio de la transición política de los años ’90. Mientras que las Fuerzas Armadas se acoplaron a la democratización y a las reformas que se implementaron en las instituciones civiles, en el siglo XXI existe una nueva relación entre las autoridades militares y las autoridades gubernamentales. En este sentido, se observa una presencia cada vez mayor y casi permanente de las instituciones castrenses en las funciones de las instituciones civiles (en seguridad pública y justicia), y una mayor autonomía para determinar sus funciones (respecto de su doctrina y sus labores en difusión de información). Al mismo tiempo, se presenta un apoyo cada vez mayor, especialmente durante período presidencial de Peña Nieto, de los Poderes Ejecutivo y Legislativo a esta estrategia. Si bien, como se destacó, la autonomía atípica de las Fuerzas Armadas mexicanas no es un fenómeno novedoso de la lucha antinarcoóticos, es comprobado que dicha campaña fortaleció, a nivel de personal, de doctrina y presupuestario, a las autoridades de las tres fuerzas. Como corolario de esto, se observó una inserción dentro de las instituciones civiles de seguridad, sobrepasadas por la lucha al crimen organizado e incapaces de realizar las labores de seguridad interna que les competen. Las autoridades militares son, en la mayoría de las ocasiones, autónomas para determinar su jurisdicción y tareas de seguridad.

Capítulo 4: derechos humanos o justicia cooptada

Como se observó en los capítulos anteriores, la “guerra contra las drogas” derivó en un aumento masivo de violaciones a los derechos humanos y dejó en exposición la impunidad estructural y factual del sistema judicial mexicano. En este apartado se buscará dar mayor profundidad a algunos conceptos que ya se elaboraron en este trabajo. En

primer lugar, el comportamiento institucional respecto de la autonomía militar, la cual se identificó como uno de los agravantes en la impunidad judicial; segundo, el rol del sistema de seguridad y del sistema jurídico en las investigaciones contra el personal militar. Finalmente, se hará referencia al contexto actual de la justicia.

4.1 Apoyo civil a la militarización

A partir del inicio de la “guerra contra las drogas”, las denuncias contra militares a manos de la CNDH aumentaron drásticamente, en especial por actos de tortura, desaparición e indebido uso de la fuerza pública. En este contexto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015) destacó que las violaciones cometidas por el personal militar ejemplifican las fallas que se presentan en el cumplimiento de la ley y la justicia efectiva, ante la ausencia de información que esclarezca las condiciones de las misiones de seguridad interna y la dificultad de presentar denuncias cuanto más se sube en la cadena de mando.

Los avances en la justicia penal tras la implementación de las reformas establecidas en 2011 derivaron en un aumento, en algunos casos, de las investigaciones abiertas en contra del personal militar (Juárez Armenta, Amaya Lule, & Rouillé Saba, 2018). Sin embargo, esto no coincidió con un descenso en los niveles de impunidad dentro del sistema legal (Sánchez Espinoza & Juárez Jaimes, 2019). Al contrario, este progreso en las reformas legales fue acompañado por un apoyo más explícito por parte del Congreso y del Poder Ejecutivo, así como también de la sociedad civil (de acuerdo con los niveles de confianza en el Ejército y la Marina) de una mayor incidencia de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública. Cabe destacar que tampoco se llevaron a cabo iniciativas para delimitar claramente el papel de las Fuerzas Armadas y sus funciones en dichas tareas. Mientras que avanzaron las leyes que enfatizaban el respeto por los derechos humanos (entre ellas la Ley General de Víctimas, la Ley de prevención de Tortura, la Ley de Transparencia, entre otras), las únicas iniciativas legislativas o judiciales que regularon la autonomía de las Fuerzas Armadas (especialmente en el ámbito de la seguridad pública y la justicia) fueron a través de reformas del Código de Justicia Militar y la implementación del Código Militar Procesal Penal. La única iniciativa que se orientaría a tratar la cuestión de las Fuerzas Armadas en seguridad fue la Ley de Seguridad Interior, que se destacó por ser ambigua, respecto de la propia definición de lo que se comprende como “seguridad interior”, así como también del alcance de las tareas de la Sedena y la Semar (Madrazo Lajous & Romero Vadillo 2018).

Teniendo en cuenta estos aspectos, en este trabajo se buscó demostrar que, partir de la declaración de la “guerra contra las drogas”, la administración de Felipe Calderón comenzó a implementar una doctrina de seguridad que caracterizó al narcotráfico como una amenaza sustancial a la integridad del Estado, y, por ende, suficiente como para involucrar directamente a las Fuerzas Armadas en su combate. Sin embargo, el involucramiento de las Fuerzas Armadas en esta tarea se presentó públicamente como un apoyo logístico, en colaboración con la Policía Federal y las fuerzas de seguridad estatales (dicho de esta forma en el Plan Nacional de Desarrollo). Contrario a esto, se evidenció que la actividad en seguridad pública y combate al narcotráfico excedió ampliamente el papel de las Fuerzas Armadas, basándose en los 4 puntos centrales de la Directiva para el Combate Integral al Narcotráfico.

Esta política se llevó a cabo con el apoyo de las instituciones civiles de gobierno. En primer lugar, se destaca el apoyo de la presidencia, en ambos períodos, a la política de defensa diseñada por la Sedena y la Semar. Por otro lado, también se evidenció el apoyo de la Secretaría de Gobernación (de la cual depende la Policía Federal) y del Sistema Nacional de Seguridad Pública, dentro del cual participan las autoridades de ambas secretarías militares. Además de un apoyo, hay un alineamiento de las secretarías militares con los objetivos gubernamentales. Esto principalmente se observa luego del cambio de política del gobierno de Enrique Peña Nieto, en el cual, en concordancia con los nuevos objetivos, el Programa Sectorial de Defensa priorizó la inteligencia y las operaciones de “mantenimiento de la paz”, distintas a las operaciones de “hostigamiento” que caracterizaron el período anterior.

A partir del análisis de la autonomía militar histórica en México se concluye que democratización y transición del régimen de partido único dejó pendiente un control democrático efectivo (Serrano, 1995). Tanto la Suprema Corte como el Congreso de la Unión acataron y respetaron la autonomía militar en sus ámbitos de defensa y seguridad interior (la primera a través de los amparos y casos delegados a la Justicia Militar, y el segundo sin presionar por una efectiva reforma del sector de defensa). La jurisdicción militar permaneció intacta hasta comienzos de la presidencia de Calderón, con la reforma penal y la presión internacional en materia de derechos humanos. En el caso del Congreso, se observó un comportamiento contrario a la política del ejecutivo, en ambas reformas constitucionales y en el rechazo a la reforma del sector de defensa propuesta por Calderón. Sin embargo, su rol permanece limitado por las pocas capacidades institucionales en el ámbito de la defensa (Benítez Manaut & Aguayo Quezada, 2017).

Durante su campaña presidencial, Peña Nieto prometiendo terminar con la estrategia militarizada. Para lograrlo su propuesta se concentraba en crear un cuerpo intermedio denominado Gendarmería Nacional, el cual le quitaría las funciones de seguridad interior a las Fuerzas Armadas, quienes se concentrarían únicamente en la defensa nacional. Su Plan de Desarrollo presentó una política, en su discurso, radicalmente diferente a la política del sexteño anterior. Se propusieron los objetivos de “México en paz” y “México seguro”, buscando brindar un aspecto de seguridad humana en la lucha contra la violencia y el crimen organizado (Rodrigues & Caiuby Labate, 2019). Se puede identificar como logro de su gestión la disminución de denuncias contra el sector de seguridad, y, particularmente, contra el Ejército. Sin embargo, en contraposición con lo propuesto, las tasas de homicidio subieron descomunadamente, alcanzando un récord diferente año a año. La presidencia de Peña Nieto finalizó con el Congreso de la Unión aprobando la controvertida Ley de Seguridad Interior y un retorno a la etapa más intensiva de la militarización, que caracterizó el comienzo del gobierno de Calderón (Saavedra Salazar & Romo Navarro, 2019). La cantidad de efectivos militares dedicados al combate contra el narcotráfico aumentó nuevamente, así como también la cantidad de misiones registradas por la Sedena, extendiéndose a casi todo el territorio nacional (priorizando, como se explicó anteriormente, la frontera norte y el Istmo de Tehuantepec). En este sentido, la cuestión de la autonomía militar sobre sus funciones en seguridad interior y seguridad pública demostró tener un nuevo apoyo también por parte del Poder Legislativo. Este aspecto es de vital importancia para comprender el efecto de la “guerra contra las drogas” sobre el control civil democrático.

En lugar de supervisar y reglamentar propiamente el accionar de las Fuerzas Armadas en el ámbito interno, tanto el Congreso como el Ejecutivo fueron más permisivos respecto de la participación de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública sin delimitar un marco regulatorio. Esto se observó en el nuevo decreto firmado por López Obrador, en el cual se legaliza la intervención de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública (Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, 2020). Esta acción es concordante con el establecimiento de la nueva Guardia Nacional, conformada en parte por miembros de la Policía Militar y por integrantes de las Fuerzas Armadas (Hinojosa & Meyer, 2019). Si bien esta cuestión es todavía muy reciente para saber sus efectos sobre el sistema jurídico, es de vital importancia para la estudiar el conflicto de la impunidad y acceso a la justicia. La

rendición de competencias en materia de seguridad pública es altamente compleja, dificultando aun más la atribución de responsabilidades por el uso indebido de la fuerza pública. Sumado a esto, no es menor destacar la contradicción constitucional de estas iniciativas, dado que la participación militar en estas tareas debería ser de carácter transitorio. Sobre esto, la CNDH ya declaró que no se establecen límites al accionar de las instituciones militares, así como tampoco contempla la supervisión de organismos civiles (Garza Onofre *et.al*, 2020).

4.2 El papel de la justicia

La primera vez que se juzgó a un militar por desaparición forzada fue en el año 2015, por un caso cometido en el estado de Nuevo León en el año 2012. Por otro lado, las condenas por tortura siguen una situación similar¹⁷. Existe poco registro respecto de los procesos judiciales por tortura, a pesar de que esta práctica fue encontrada como una práctica regular y sistemática dentro del proceso penal una vez que se detiene a un individuo, quien es llevado a un edificio militar o policial y se le practican tipos de tortura como medio de obtención de información. Estudios demuestran una mayor preponderancia de las instituciones militares respecto de la policía para ejercer este tipo de prácticas sobre civiles detenidos. Sobre esto, no se identifican más de 32 condenas en los 12 años de “guerra contra el narcotráfico”. El caso con mayor duración tuvo 12 años antes de arribar a una sentencia, por sucesos cometidos en el año 2002 (Juárez Armenta, Amaya Lule, & Rouillé Saba, 2018). En varias ocasiones la Corte Interamericana, desde 2009, declaró al gobierno de los Estados Unidos Mexicano como el principal culpable por la actividad sistemática de crímenes de lesa humanidad cometidas por agentes del Estado. Actualmente, se pueden identificar resultados observables de la reforma penal en México. Entre ellos se destacan la claridad de las sentencias emitidas por el juez, mejores maneras de presentar la evidencia y la grabación de los procesos (que aseguraría una

¹⁷ Véase los siguientes artículos periodísticos en referencia a estos hechos: David Marcial Pérez. 19/08/2015. México condena por primera vez a un militar por desaparición forzada- La ONU ha alertado recientemente de la impunidad de este tipo de delitos en el país. Sólo existen siete sentencias condenatorias. El País Internacional. México. https://elpais.com/internacional/2015/08/19/actualidad/1440000506_777143.html; Alberto Pradilla 17/02/2020. Solo 50 condenas por tortura tras 27mil investigaciones desde 2006. Animal Político. México. <https://www.animalpolitico.com/2020/02/50-condenas-tortura-27-mil-investigaciones-2006/>; Cecilia Farfán Méndez. 30/04/2020. Las piezas olvidadas del rompecabezas: deconstruyendo hipótesis sobre la alta tasa de homicidios en México. Animal Político. México. <https://www.animalpolitico.com/justicia-transicional-en-mexico/las-piezas-olvidadas-del-rompecabezas-deconstruyendo-hipotesis-sobre-la-alta-tasa-de-homicidios-en-mexico/>.

mayor transparencia), mayor eficiencia a la hora de dictar una sentencia, y, por último, se registró una disminución en los casos de presión policial para forzar una confesión falsa o testimonio manipulado. Persisten, en cambio, el maltrato durante la detención, el tiempo de encarcelación a cargo del Ministerio Público, y la coerción policial (si bien su disminución se destaca como un avance) (Chapa, Hernández, Levine-Drizdin, Morales, & Negrete, 2018). Sin embargo, es destacable que aquellos organismos dedicados a analizar el Nuevo Sistema de Justicia omiten la cuestión militar de su análisis (Hinojosa & Meyer, 2019). Este hallazgo es concordante con estudios que evalúan que el Nuevo Sistema de Justicia no impactó sobre la posibilidad de ser sometido a torturas al momento de una detención por parte del ejército, contrario a qué actor ejerce el control político (el hecho de que el gobierno de Calderón que apoyara desde un inicio la militarización potenció las prácticas de tortura, mientras que la estrategia política de Peña Nieto la disminuyó levemente) (Forné Silva & Padilla Oñate, 2020).

Como se destacó en este trabajo, la impunidad es un fenómeno estructural, que involucra a todo el sistema jurídico en torno a los derechos humanos. En este sentido, la “guerra contra las drogas” tuvo un impacto directo en el aumento descomunal de violaciones a derechos humanos y las denuncias que estas acciones implicaron, hacia la CNDH y la comunidad internacional. Las consecuencias de este fenómeno se observaron, del mismo modo, en el sistema de seguridad y el sistema jurídico encargado de procesar las denuncias dirigidas contra de las Fuerzas Armadas. Como se analizó previamente, la ausencia de una investigación transparente e independiente y la colaboración de las instituciones de procesamiento del delito en el encubrimiento de las actividades del personal militar derivan en una impunidad sistemática.

De este modo, este trabajo buscó identificar que la estrategia de militarización del combate al narcotráfico, además de su ineffectividad en reducir el fenómeno del crimen organizado, provocó un deterioro del acceso a la justicia y el respeto por los derechos humanos. Este deterioro no se refiere al aumento de legislación que perjudique o retroceda en este ámbito. De hecho, se señala que, a partir de 2008, se realizaron periódicos avances en materia legal a través de las dos reformas constitucionales y leyes como la Ley de Transparencia de 2014, la Ley de Víctimas de 2013 y la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes en 2017. Se agrega a esto la presión internacional por priorizar el respeto por los derechos humanos, haciendo mención explícita a estados como Guerrero, Michoacán y el Estado de México (los grandes focos de delincuencia organizada y parte

de las operaciones de “intercepción y hostigamiento” caracterizadas por la Sedena). La CIDH, al momento de desarrollar su informe de la situación de los derechos humanos en México, destacó que un poder judicial autónomo e independiente es necesario para completar el proceso de reforma de justicia y el control civil democrático (CIDH, 2015).

Podría argumentarse que la disminución de denuncias contra el sector de seguridad que comenzó a observarse a partir de 2015 (cuando la CNDH comenzó a recibir menos denuncias contra este sector, en cantidad absoluta, y, a su vez, dejó de ser el sector con mayor cantidad de denuncias, desplazado por el sector de salud), se debe en parte por el fortalecimiento de un sistema de justicia penal y el cambio de los primeros años de la presidencia de Peña Nieto respecto de su política de seguridad. Sin embargo, los datos sobre la Cifra Negra (es decir, la cantidad de delitos que no sean denunciados o que el Ministerio Público no inicie averiguación) persisten con una impunidad del 93,2% (un número que se mantiene constante al menos desde 2012, año del primer registro). Al observar los datos por entidad federativa de las últimas encuestas del INEGI (es decir, a partir de 2014), se revela que los estados más afectados son los del centro y la costa pacífico del país. A su vez, podría decirse que hay un “desplazamiento” de la Cifra Negra hacia el norte del país, donde empeoran los resultados de estados como Chihuahua, Sonora, Durango y Coahuila, mientras que mejoran los resultados de Yucatán, Quintana Roo, Campeche y Tabasco. Se destaca que la “mejora” aún significa altos índices de impunidad y de falta de investigación de los delitos.

La autonomía de las instituciones castrenses suma un gran impacto sobre el funcionamiento del sistema penal y acceso a la justicia para la población civil, sin una legislación específica en este período. Un aspecto interesante para destacar es que, de acuerdo con el Índice de Estado de Derecho, el contrapeso mejor evaluado contra el accionar de las autoridades estatales es el Poder Judicial (World Justice Project, 2020). Este dato resulta paradójico en contraposición a la falta de accionar respecto de los casos concretos contra militares. En este sentido, se pueden destacar dos aspectos sobre la impunidad dentro de la justicia. En un primer lugar, la falta de capacidad de la institución civil de comenzar con la investigación, es decir, las restricciones legales que se mantienen vigentes. En este contexto, la autonomía de la Policía Militar y la PGR, y por consiguiente un Poder Judicial menos autónomo y con menor control, deriva en un deterioro del acceso a la justicia y de ausencia de información, sin un proceso transparente. En segundo lugar, la colaboración de las instituciones civiles en la perduración de esta estructura de impunidad de hecho y estructural. Este aspecto hace referencia, por ejemplo, a la negativa

de la Procuraduría General de la República de proporcionar información y asistencia requerida para los procesos judiciales y para la implementación de las recomendaciones de la CNDH, así como también la participación de la Policía en el encubrimiento de las denuncias penales. En suma, el aparato de seguridad, así como también parte del aparato jurídico, son funcionales al mantenimiento de la impunidad.

Hallazgos y conclusiones

A lo largo de este trabajo se buscó hacer un análisis detallado del avance de la “guerra contra las drogas”, declarada por Felipe Calderón al comienzo de su presidencia, y su impacto en el deterioro de la justicia penal en torno a los derechos humanos. Esta estrategia de combate antinarcoóticos, como se detalló, derivó en una situación de impunidad persistente para los responsables del combate al crimen organizado, las Fuerzas Armadas y el sistema de seguridad. También fue señalado como responsable el propio gobierno civil, en primer lugar, por perpetuar la estrategia militarizada con índices de letalidad casi absoluta para la población civil, y, en segundo lugar, por hacerlo sin reglamentar propiamente las condiciones bajo las cuales deberían actuar las Fuerzas Armadas en su carácter excepcional y logístico. De este modo se pueden delinear algunos hallazgos de esta investigación. A su turno, de estos hallazgos se extraen una serie de conclusiones respecto del papel de las Fuerzas Armadas en la seguridad, así como también del comportamiento de las instituciones civiles y gubernamentales.

Respecto de los hallazgos que se pudieron vislumbrar a lo largo de este trabajo, se destacan cuatro puntos relevantes, en relación a la hipótesis inicialmente planteada. En primer lugar, se puede hacer una primera observación, en un sentido obvio, y es que la guerra contra las drogas implicó un incremento de la presencia de militares, en especial del ejército, en las tareas de seguridad interior y de seguridad pública. Esto se vio potenciado a su vez por la participación de los mandos militares en la decisión de políticas de seguridad. Segundo, a partir de 2008 hasta 2011 aumentaron astronómicamente las denuncias por violaciones a los derechos humanos, período que también se caracterizó por ser el momento más álgido de militarización de la lucha antinarcoóticos. Dichas denuncias decrecen a partir de 2014. Sin embargo, no son acompañadas por mecanismos efectivos de rendición de cuentas, derivando en un contexto de impunidad casi total.

En tercer lugar, se puede hacer referencia a la reforma del sistema penal, con el objetivo de garantizar un proceso más transparente, con autoridades mejor calificadas y finalizar con las prácticas como extorción en los sistemas penitenciarios o manipulación

de evidencia. En este sentido, se destacan dos cuestiones: primero, durante los primeros años del gobierno de Peña Nieto disminuyó la presencia de las Fuerzas Armadas en el territorio; segundo, la mayoría de los sistemas estatales aplicaron las nuevas normas a partir de 2014. Paulatinamente, disminuyeron las denuncias hacia el sector de seguridad, y, en particular, a las instituciones militares. Finalmente, una cuarta observación que se extrae de este trabajo es que dicho proceso de militarización de la seguridad (tanto directa, a través del involucramiento explícito de las Fuerzas Armadas, como indirecta, a través de la “militarización” de la policía) fue acompañado por un apoyo de las instituciones civiles de gobierno, reflejado en los Planes de Desarrollo del Poder Ejecutivo y la falta de regulación al papel de las Fuerzas Armadas. Se interpreta que este apoyo se fortaleció en los últimos años de este período de estudio, reflejado en la sanción de la Ley de Seguridad Interior y las iniciativas tomadas por el gobierno de López Obrador.

De estas cuestiones planteadas, se presentan ahora las conclusiones de este trabajo. En primer lugar, se puede concluir que el papel de las fuerzas armadas en la lucha contra las drogas, si bien tuvo antecedentes durante las décadas de los '70 y los '80, se potenció a partir de la declaración de la “guerra contra las drogas” de Felipe Calderón, así como también la autonomía de las Fuerzas Armadas en el desempeño de diversas áreas (en este trabajo se destacaron cuatro: doctrina, inteligencia y manejo de información, seguridad pública y justicia militar). Sin embargo, es importante señalar que la militarización en torno a esta estrategia no se dio únicamente de forma directa, sino que también se realizó a través de la adopción de estrategias e ideología militares por parte de las fuerzas policiales. En relación a esta primera conclusión, la “guerra contra las drogas” tuvo un impacto decisivo, a través de la militarización extendida por todo el territorio y el uso de las Fuerzas Armadas en operaciones de letalidad total, en el deterioro del acceso a la justicia y el respeto por los derechos humanos en el sistema jurídico (Pérez Correa et.al, 2015). Segundo, se puede sostener que dicho proceso de autonomización fue, además, producto de una priorización del gobierno de una doctrina de seguridad nacional, inserta en el marco de las “nuevas amenazas” para el Estado, promovido por Estados Unidos, y el marco prohibicionista del combate contra las drogas, en lugar de concebirlo como una cuestión de salud pública. De este modo, se concluye que la impunidad, si bien se refleja en el ámbito judicial, no depende únicamente de las capacidades legales del sistema, sino que es ocasionada por la ausencia del control civil en numerosas áreas de la estructura militar que repercuten tanto en su accionar como en su jurisdicción sobre casos de crímenes de lesa humanidad.

En tercer lugar, se puede establecer una conclusión central de este trabajo. Se refiere a que las instituciones gubernamentales, en lugar de garantizar la supervisión de las actividades de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública y seguridad interior del estado, apoyaron y potenciaron su papel en las tareas civiles, delegando los derechos humanos a un segundo plano en la agenda de gobierno. Sin embargo, es pertinente destacar que el fenómeno del combate contra el narcotráfico no es el causal único de la impunidad estructural en el sistema mexicano. Este problema deriva de fallas internas, relacionadas a la mala implementación de la legislación y la poca capacitación de policías, procuradores, peritos y jueces en sus tareas. La impunidad se manifiesta también en áreas como los derechos de los migrantes, la educación, la propia delincuencia organizada, y la corrupción (Le Clerq Ortega & Rodríguez Sánchez Lara, 2019). Todos estos factores contribuyen al deterioro de la confianza social en los integrantes del sistema jurídico.

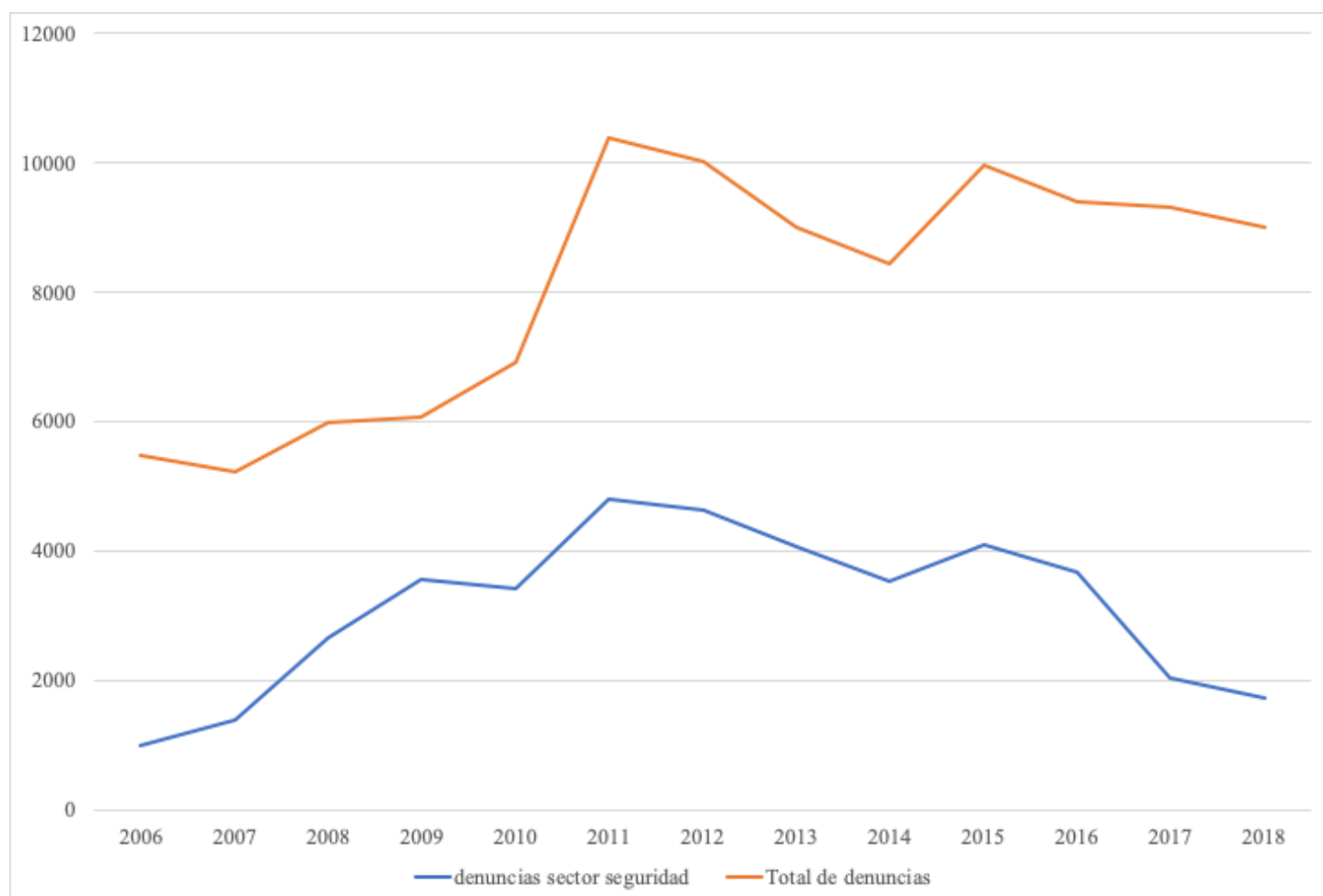
Aún así, la gran cantidad de violaciones graves de derechos humanos, en particular por agresiones físicas y tratos crueles, y por ende la ausencia de una condena penal por dichas acciones, corresponden a las fuerzas de seguridad (CMDPDH; Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, 2013). En este sentido, durante la etapa más álgida de la militarización, las denuncias al sector de seguridad ocupaban una gran cantidad del total de denuncias recibidas por la CNDH. Este nexo no parece tan prominente durante el segundo período estudiado, dado que, si bien el sector de seguridad sigue ocupando gran parte del total de denuncias recibido por la Comisión, es sobrepasado por el sector de Seguro Social y el sector educativo. La CNDH identifica que la mayor cantidad de denuncias que se reciben contra el sector de seguridad son por faltar a la legalidad de sus acciones, tratos crueles o inhumanos y detención arbitraria (sumado a las denuncias por tortura y desaparición). Como corolario de esto se puede decir que un sistema de justicia sin independencia y capacidades fuertes para ejercer su voluntad no es capaz de atener el marco normativo de respeto por los derechos humanos que propone la Constitución (Barreto Rozo & Madrazo Lajous, 2015). Posiblemente el mayor interrogante que deja este trabajo es la paradoja entre la opinión pública sobre la confianza en las Fuerzas Armadas, en contraposición con la cantidad descomunal de denuncias que reciben en su contra y las declaraciones de los Organismos de Derechos Humanos. En este sentido, un control civil democrático no es alcanzable hasta que puedan establecerse mecanismos efectivos que controlen, supervisen y neutralicen la capacidad de los mandos militares de llevar misiones de absoluta letalidad y prácticas ilegales en la detención de civiles.

Se puede determinar una cuarta y última conclusión. A lo largo de este trabajo se evidenció que existe una baja voluntad por parte del Estado de colocar a los derechos humanos como un tema central en la agenda de gobierno. En este aspecto se observa que la presión internacional ejerce un papel central para la paulatina implementación de legislación que refuerce el marco jurídico en torno a los derechos humanos (Anaya-Muñoz, 2019). Sin embargo, teniendo en cuenta los pronunciamientos presidenciales, el papel de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico se denota como inminente y necesario, sin considerar establecer legislación propia que limite y obligue a acatar las recientes leyes establecidas para el respeto por los derechos humanos. De este modo, la ausencia de un control civil democrático que evite la impunidad por las violaciones a los derechos humanos no es atribuible solamente a la debilidad del Poder Judicial. También es pertinente destacar lo que pareciera una ausencia de incentivos para reformar el sistema de defensa y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas para los integrantes de las Fuerzas Armadas.

Este análisis buscó demostrar el impacto de la ausencia de controles efectivos con el deterioro de los derechos humanos y por ende del Estado de derecho, en contextos donde pareciera normalizarse el uso de las Fuerzas Armadas para los combates internos. En este sentido, se observó a través del estudio detallado de la militarización que el fortalecimiento de las instituciones civiles de gobierno y de una cultura de defensa en la sociedad es necesaria para fortalecer, a su turno, el respeto por los derechos humanos. Cabe destacar a su vez que generalmente al estudiar las relaciones cívico-militares y el impacto de las transiciones políticas no suele darle suficiente relevancia a la variable *tiempo* (Kenwick, 2020). Por ende, se debe hacer una salvedad respecto del caso mexicano, y es que las instituciones de control civil y la adopción de responsabilidad en esta materia es reciente en la historia. Es evidente que una política de defensa y unas Fuerzas Armadas competentes son necesarias para el desarrollo efectivo de un Estado y su posicionamiento en el sistema internacional. Sin embargo, y considerando el evidente fracaso de estas estrategias, reflejado tanto en sus objetivos no cumplidos como en el empeoramiento de la situación de violencia, es inminente plantear nuevas reflexiones sobre las implicancias de la doctrina de las “nuevas amenazas” al Estado y el papel que las instituciones militares deberían cumplir en este siglo por venir.

**Anexo: quejas y recomendaciones presentes en los informes de la Comisión
Nacional de Derechos Humanos¹⁸**

Gráfico 1: denuncias al sector de seguridad respecto del total de denuncias recibidas por la CNDH (se contemplan las denuncias realizadas contra la Sedena, Semar, PGR, Policía Federal, Comisión Nacional de Seguridad, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública y Secretarías de Seguridad Estatales).



¹⁸ Las siglas en los gráficos 2 y 5 significan lo siguiente. SEDENA: Secretaría de Defensa Nacional. PGR: Procuraduría General de la República. SSPF-CNS: Secretaría de Seguridad Pública Federal- Comisión Nacional de Seguridad. OADRP: Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública (cuando la Secretaría de Seguridad Pública es reemplazada por la CNS, este órgano pasa a ser el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación). SEMAR: Secretaría de la Marina. Secretarías de Seguridad Estatales: secretarías de los estados que integran al país. Otros: Policía Federal Ministerial, Policías Municipales, Dirección de Policía Municipal, Procuraduría General de Justicia Militar, entre otros.

Gráfico 2: denuncias al sector de seguridad dividido por institución del sector de seguridad.

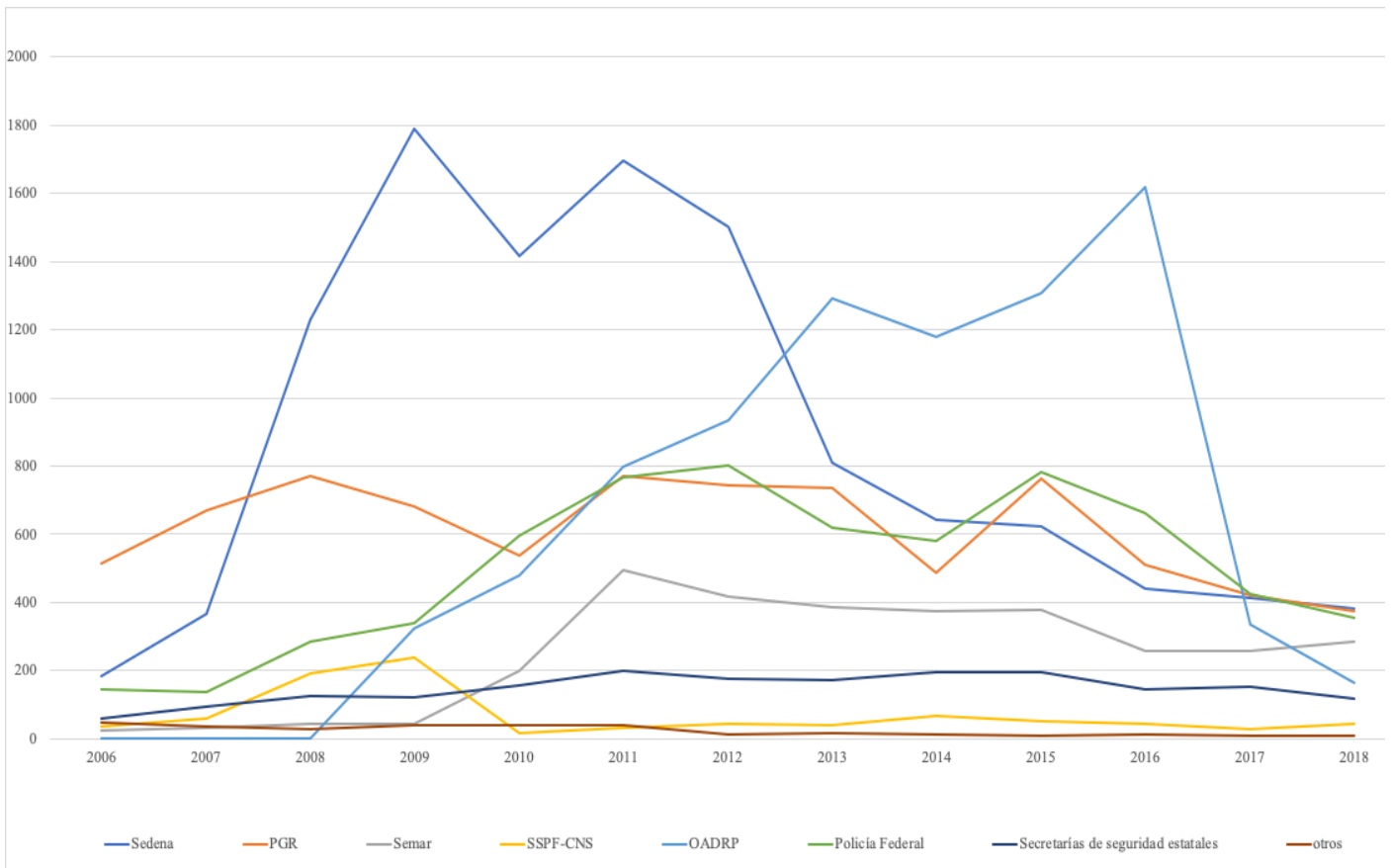


Gráfico 3: denuncias e investigaciones por delito de tortura (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, 1 de mayo de 2020)

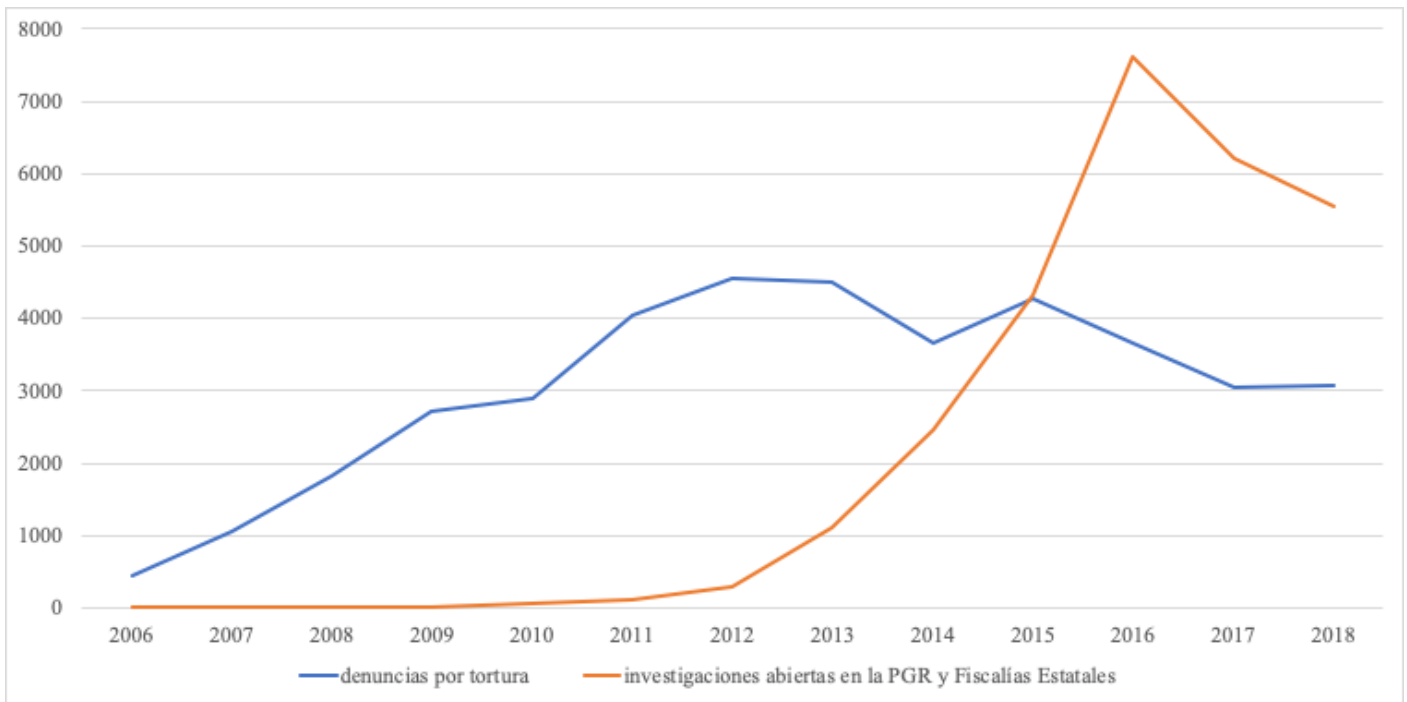


Gráfico 4: recomendaciones emitidas por año al sector de seguridad que se encuentran cumplidas, aceptadas parcialmente (es decir, cumplimiento parcial o en tiempo de presentar pruebas de su cumplimiento), en tiempo de ser contestadas o que no fueron aceptadas por la autoridad.

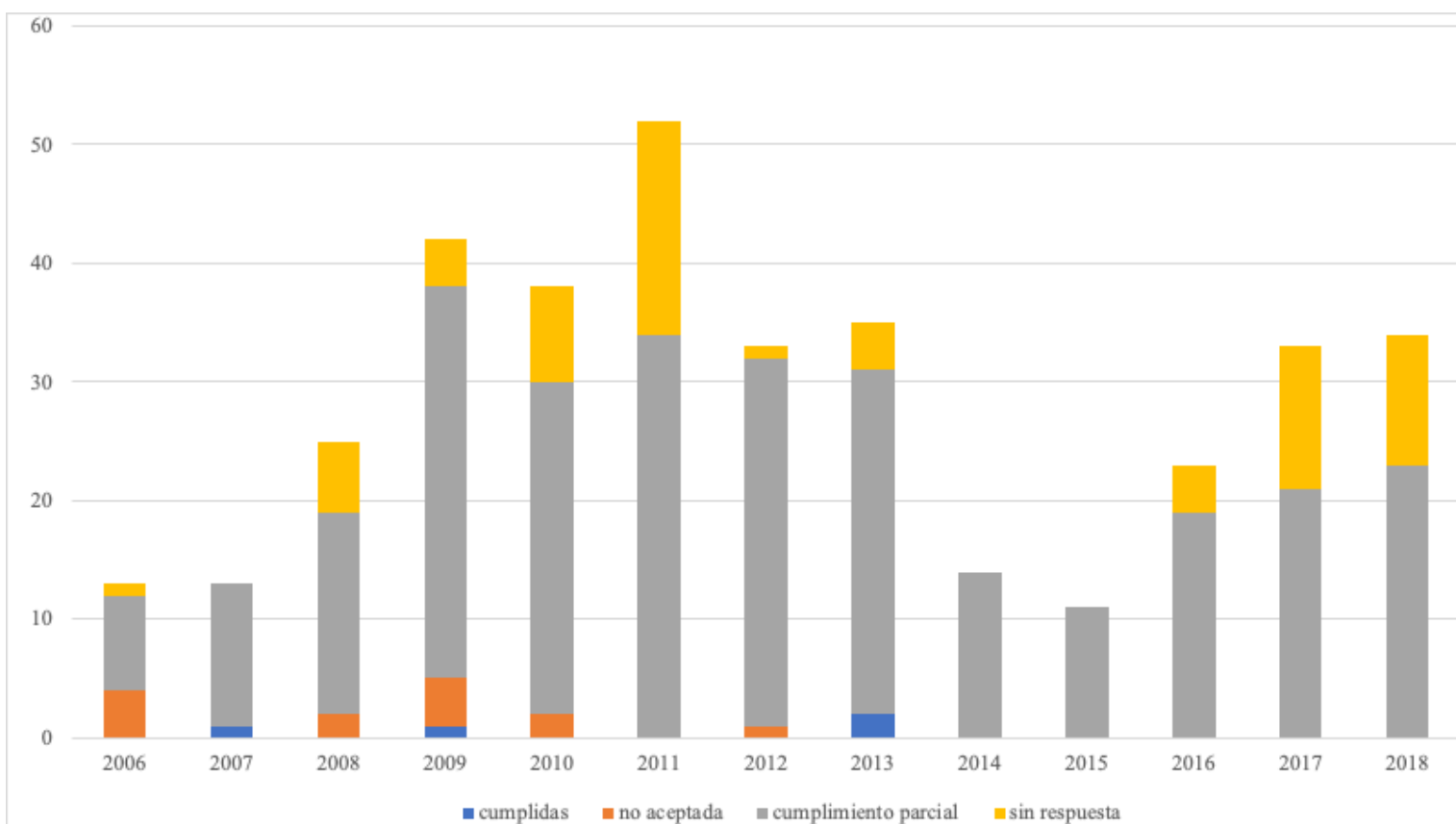
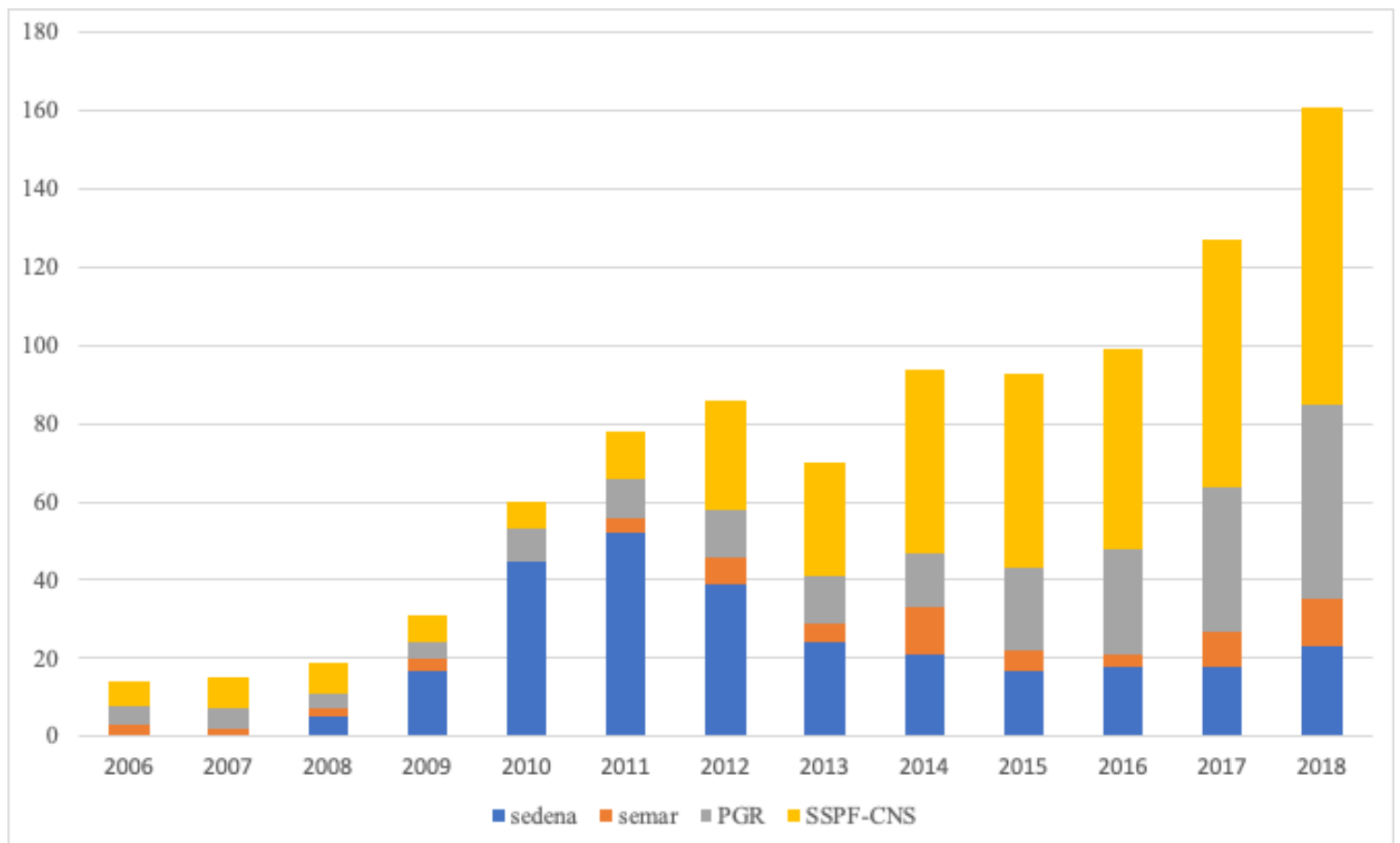


Gráfico 5: recomendaciones en trámite por institución. Dentro de las recomendaciones en trámite también se incluyen aquellas que no fueron aceptadas por la autoridad en el pasado, dado que la no aceptación de una recomendación continúa el procedimiento de la CNDH, y aquellas que se consideran "con cumplimiento insatisfactorio". En este cuadro sólo se consideran aquellas recomendaciones de años previos, no se consideran las recomendaciones que se emitieron a la autoridad en el año vigente.



Referencias bibliográficas

Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018. Diario Oficial de la Federación. México. 30 de mayo de 2019. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561515&fecha=30/05/2019#:~:text=%2D%20La%20acci%C3%B3n%20de%20inconstitucionalidad%206,18\)%2C%20lo%20que%20permite%20acreditar](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561515&fecha=30/05/2019#:~:text=%2D%20La%20acci%C3%B3n%20de%20inconstitucionalidad%206,18)%2C%20lo%20que%20permite%20acreditar)

Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. Diario Oficial de la Federación. México. 11 de mayo de 2020. Recuperado de:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020.

Agüero, F. (1999), “Las Fuerzas Armadas en una época de transición: perspectivas para el afianzamiento de la democracia en América Latina” (p. 69-104), en Rut Diamint (ed.), *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella- Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas por los Derechos Humanos (ACNUDH) (2015); “Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”; en *Informe A/HRC/28/68/Add.3 sobre Misión a México*; Recuperado de:

http://hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=696:informe-del-relator-especial-sobre-la-tortura-y-otros-tratos-o-penas-crueles-inhumanos-o-degradantes-juan-e-mendez&Itemid=281

Amnistía Internacional (2018). Perspectiva Regional: América. En *Informe 2017/18 Amnistía Internacional- La situación de los derechos humanos en el mundo*. Amnesty International Ltd. Recuperado de:

<https://www.amnesty.org/es/documents/pol10/6700/2018/es/#:~:text=El%20Informe%202017%2F18%20de,pa%C3%ADses%20y%20territorios%20durante%202017.&text=Gobiernos%20de%20diferentes%20tendencias%20pol%C3%ADticas,de%20expresi%C3%B3n%2C%20asociaci%C3%B3n%20y%20reuni%C3%B3n>

Anaya Muñoz, A. (2014). Violaciones a los derechos humanos en el marco de la estrategia militarizada de lucha contra el narcotráfico en México 2007-2012. *Cuadernos de Trabajo del Monitor del Programa de Política de Drogas*. Política de Drogas- Centro

de Investigación y Docencia Económicas. Recuperado de: <http://www.politicadedrogas.org/PPD/index.php/site/documento/id/14.html>

Anaya-Muñoz, A. (2019). Bringing Willingness Back in: State Capacities and the Human Rights Compliance Deficit in Mexico. *Human Rights Quarterly, Volume 41, Numer 2*, p.441-464.

Ángel, A. (14 de noviembre de 2018). ¿Por qué 6 ministros de la SCJN consideran que la Ley de Seguridad viola la Constitución? Aquí las razones?. Animal Político. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/2018/11/ley-seguridad-interior-inconstitucional-razones/>

Báez Zamudio, N. P., Chávez Vargas, L. G., Lindsay-Poland, J., & Martínez Téllez, M. (agosto de 2018). Graves violaciones de derechos humanos: El tráfico legal e ilegal de armas a México. Stop US Arms to Mexico- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; recuperado de: <https://stopusarmstomexico.org/gross-human-rights-abuses-the-legal-and-illegal-gun-trade-to-mexico/>.

Banco Mundial. (20 de marzo de 2019). *Gasto militar (% del PIB)- México- datos obtenidos del Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI)*. Obtenido de Banco Mundial: <https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2018&locations=MX&start=2000>

Barreto Rozo, A., & Madrazo Lajous, A. (2015). Los costos constitucionales de la guerra contra las drogas: dos estudios de caso de las transformaciones de las comunidades políticas de las Américas. *ISONOMÍA*, N°43, p.152-193.

Bartilow, Horace A. (2014). Drug wars colateral damage: US counternarcotics aid and human rights in the Americas, *Latin American Research Review*, Vol 49, N°2, p. 24-46.

Benítez Manaut, R. (2014). México: avances y límites de las relaciones civiles-militares ante la democratización. Los retos de 2013. (págs. 411- 454). En Garciadiego, Javier (ed.), *El ejército mexicano: 100 años de historia*. México, El Colegio de México. <https://www.jstor.org/stable/j.ctvhn0990.15>

Benítez Manaut, R. (2015). Democracia, violencia y narcotráfico en México. Desafíos 2015. *Anuario Latinoamericano de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, vol. 2, p. 127-146.

Benítez Manaut, R. (2019). “México 2012-2018: Las Fuerzas Armadas y el Combate al Crimen Organizado” (p.189-203). En S. Alda, & C. Sampó, *La*

transformación de las Fuerzas Armadas en América Latia ante el crimen organizado, Lima, Ejército de Perú, Centro de Estudios estratégicos.

Benítez Manaut, R., Aguayo Quezada, S. (ed.), Rodríguez Luna, A., Quintanar, P., & Vargas, K. (anexo estadístico) (2017). *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016*. Ciudad de México, CASEDE: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Recuperado de: <https://www.casede.org/index.php/publicaciones/atlas-de-la-seguridad-y-la-defensa-de-mexico-2016>

Blanc, D. (20 de noviembre de 2017). INDEPOL: la medida del subdesarrollo policial en México. Nexos: Prevención y Castigo. Blog sobre la política de seguridad. Recuperado de: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=293>

Burneau, T. C. (2013). Civilians and the military in Latin America: The absence of incentives. *Latin American Politics and Society*, University of Miami, Vol. 55, N°4, p. 143-160.

Cadena Montenegro, J. L. (2010). *Geopolítica del narcotráfico. México y Colombia: la equivocación en el empleo de las fuerzas militares*. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales- Cuestiones Contemporáneas., p. 45-58.

Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Nacional; y se reforma el Artículo 50 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Diario Oficial de la Federación. México. 31 de enero de 2005. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsn.htm>

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión (13 de junio de 2014). Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados: Proceso Legislativo. Diario Oficial de la Federación, recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/168_DOF_13jun14.pdf

Cámara del Senado del Honorable Congreso de la Unión (21 de abril de 2009). Proyecto de Decreto por el que se reforma la Ley de Seguridad Nacional. Iniciativas, México D.F, Gaceta del Senado: https://www.senado.gob.mx /64/ gaceta_del_senado/documento/20288

Carmina Jasso López, L. (2017). Seguridad Nacional, inteligencia militar y acceso a la información en México. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, N°21, 140-156.

Causa en Común (2018). INDEPOL (Índice de Desarrollo Policial). Causa en Común, México, recuperado de: <https://causaencomun.org.mx/beta/indepol-indice-de-desarrollo-policial/>

Chabat, J. (2010). La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor. Documentos de Trabajo del CIDE. División de Estudios Internacionales. Número 196. http://www.libreriacide.com/?P=docs_trabajo&PRODFamily=dt&PRODclassification=201&page=3

Chapa, L., Hernández, R., Levine-Drizdin, J., Morales, J., & Negrete, L. (2018). La nueva justicia penal en México. Avances palpables y retos persistentes. World Justice Project. <https://worldjusticeproject.mx/la-nueva-justicia-penal-en-mexico/>.

Código de Justicia Militar. Diario Oficial de la Federación. México. 21 de junio de 2018. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/4_210618.pdf

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Informe de País: Situación de los Derechos Humanos en México*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Documentos Oficiales; OEA/Ser.L. Organización de los Estados Americanos. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). *Estadísticas por país*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Multimedia. Organización de los Estados Americanos. <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>

CMDPDH: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. (2013). *Jurisdicción Militar: impunidad y violaciones a los derechos humanos*. CMDPDH. <http://cmdpdh.org/project/jurisdiccion-militar-impunidad-y-violaciones-a-los-derechos-humanos/>

CMDPDH: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. (marzo 2019). *La tortura como crimen de lesa humanidad en el marco de la guerra contra las drogas: informe para el Comité contra la tortura de las Naciones Unidas*. CMDPDH. <http://cmdpdh.org/project/la-tortura-como-crimen-de-lesa-humanidad-en-el-marco-de-la-guerra-contra-las-drogas/>

CMDPDH: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. (01 de mayo de 2020). *¿Qué es la tortura?* Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. <http://cmdpdh.org/tema/que-es-la-tortura/>

CMDPDH: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD) (2013).

Acceso a la justicia en México: la constante impunidad en casos de violaciones a derechos humanos. <http://cmdpdh.org/2013/06/acceso-a-la-justicia-en-mexico-la-constante-impunidad-en-casos-de-violaciones-a-derechos-humanos/>

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2007). *Informe de Actividades 1 de enero hasta 31 de diciembre de 2006*. México Distrito Federal: Comisión Nacional de Derechos Humanos. <https://www.cndh.org.mx/pagina/informes-anales-de-actividades>

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2008). *Informe de Activiades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2007*. México Distrito Federal: Comisión Nacional de Derechos Humanos. <https://www.cndh.org.mx/pagina/informes-anales-de-actividades>

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2009). *Informe de Activiades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2008*. México Distrito Federal: Comisión Nacional de Derechos Humanos. <https://www.cndh.org.mx/pagina/informes-anales-de-actividades>

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2010). *Informe de Activiades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2009*. México Distrito Federal: Comisión Nacional de Derechos Humanos. <https://www.cndh.org.mx/pagina/informes-anales-de-actividades>

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2011). *Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2010*. México Distrito Federal: Comisión Nacional de Derechos Humanos. <https://www.cndh.org.mx/pagina/informes-anales-de-actividades>

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2012). *Informe de Activiades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2011*. México Distrito Federal: Comisión Nacional de Derechos Humanos. <https://www.cndh.org.mx/pagina/informes-anales-de-actividades>

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2013). *Informe de Activiades del 1 de enero al 31 de diciemrbe de 2012*. México Distrito Federal: Comisión Nacional de Derechos Humanos. <https://www.cndh.org.mx/pagina/informes-anales-de-actividades>

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2016). *Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2015*. México Distrito Federal: Comisión Nacional de Derechos Humanos. <http://informe.cndh.org.mx/Default.aspx>

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2019A). *Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018*. México Distrito Federal: Comisión Nacional de Derechos Humanos. <http://informe.cndh.org.mx/Default.aspx>

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2019B). *Sistema Nacional de Alerta de Vilación a los Derechos Humanos enero-diciembre 2018*. México Distrito Federal: Comisión Nacional de Derechos Humanos, recuperado de: http://appweb2.cndh.org.mx/SNA/ind_EF_SM.asp?Id_Estado=10&p=1.

Congreso de los Estados Unidos de América (11 de junio de 2008). 2008, H.R.6038-Merida Initiative to Combat Illicit Narcotics and Reduce Organized Crime Authorization Act of. Washington D.C, Estados Unidos: Library of Congress. <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/6028/text>.

Corte interamericana de Derechos Humanos. (13 de abril de 2020). *Casos en Etapa de Supervisión*. Obtenido de Corte Interamericana de Derechos Humanos: http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/casos_en_etapa_de_supervision.cfm

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (23 de noviembre de 2009). Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009 (excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Casos Contenciosos, Corte Interamericana de Derechos Humanos. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf

Croissant, A.; Kuehn, D.; Lorenz, P.; Chambers W. P. (2013). *Chapter 2: Explaining Civilian Control of the Military in New Democracies*. En: Democratization and Civilian Control in Asia. Palgrave Macmillan, Londres. P. 42- 56 Recuperado de: https://link.springer.com/chapter/10.1057/9781137319272_3#citeas

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. México. 18 de junio de 2008. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008

Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario oficial de la Federación. México. 10 de junio de 2011. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011

Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre readaptación Social de Sentenciados. Diario Oficial de la Federación. México. 13 de junio de 2014. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5348649&fecha=13/06/2014

Decreto por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Diario Oficial de la Federación. México. 9 de mayo de 2016. Recuperado de:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436283&fecha=09/05/2016

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar y se expide el Código Militar de Procedimientos Penales. Diario Oficial de la Federación. México. 16 de mayo de 2016. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5437363&fecha=16/05/2016

Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior. Diario Oficial de la Federación. México. 21 de diciembre de 2017. Recuperado de:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508716&fecha=21/12/2017

Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. México. 21 de junio de 2018. Recuperado de:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5528536&fecha=21/06/2018

Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, del Código Militar de Procedimientos Penales, del Código Penal Federal y de la Ley para Conservar la Neutralidad del País. Diario Oficial de la Federación. México. 21 de junio de 2018. Recuperado de:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5528537&fecha=21/06/2018

Diamint, R. (octubre 2015). Are the military eroding democratic institutions in Latin America? *National Endowment for Democracy y Johns Hopkins University Press, Journal of Democracy*, Vol.26, N°4, p. 155-168.

Esétevez, A. (2012). La violencia en México como crisis de derechos humanos: las dinámicas violatorias de un conflicto inédito. México, Ciudad de México. Centro de Investigaciones Sobre América del Norte- Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), *Contemporânea-Revista de Sociologia da UFSCar*, Vol.2, N°1. p.21-44. <http://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/58>

Farfán Méndez, C. (30 de abril de 2020). Las piezas olvidadas del rompecabezas: deconstruyendo hipótesis sobre la alta tasa de homicidios en México. *Animal Político*. México. <https://www.animalpolitico.com/justicia-transicional-en-mexico/las-piezas-olvidadas-del-rompecabezas-deconstruyendo-hipotesis-sobre-la-alta-tasa-de-homicidios-en-mexico/>.

Forné Silva, C.; Padilla Oñate, S. (2020). “Tortura en la guerra contra el narcotráfico en México, entre la militarización, el control político y el nuevo sistema de justicia penal”. *Latin American Law Review* no. 04: 107-128, doi: <https://doi.org/10.29263/lar04.2020.05>

Garza Onofre, J. J., López Ayllón, S., Plá, I. L., Martín Reyes, J., & Salazar Ugarte, P. (18 de mayo de 2020). Normalizar la militarización: análisis jurídico del acuerdo presidencial. Obtenido de Nexos: <https://www.nexos.com.mx/?p=48138>

Gobierno de México. (última vez consultado: 01 de mayo de 2020). Gobierno ¿Qué es la Administración Pública Federal? Gobierno de México: <https://www.gob.mx/gobierno>

Godínez, V.; Ominami, C; Burns, R.; Ahumanda, A.; Vidal, C. (2013). *Políticas de drogas en México y Chile: estimación de costos económicos y sociales y de escenarios alternativos*. Sistema de Información Regional de México; Chile 21. http://www.sirem.com.mx/Documentos/Estudio_de_Costos_Mexico-Chile_es.pdf

González Villalobos, A. P. (2019). Master's Thesis. *Reiforcing public security forces in Mexico: the use of Armed Forces and implications on Human Rights*. University of Tartu- School of Law- Department of Public Law.

Guevara Bermúdez, J. A., & Chávez Vargas, L. G. (2018). La impunidad en el contexto de la desaparición forzada en México. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, N°14, p.162-174. <http://cmdpdh.org/project/la-impunidad-en-el-contexto-de-la-desaparicion-forzada-en-mexico/>

Hernández Chávez, A. (2014). Las Fuerzas Armadas Mexicanas y el Sistema Federal. En: Garciadiego, J. *El ejército mexicano: 100 años de historia* (págs. 455-483). El Colegio de México. <https://www.jstor.org/stable/j.ctvhn0990.16>

Hinojosa, G., & Meyer, M. (2019). Wola Report: Mexico's rule of law efforts: 11 years after criminal justice reforms. Challenges and opportunities for the López Obrador Administration. Publication: Washington Office on Latin America (WOLA). <https://www.wola.org/analysis/mexico-criminal-justice-reform/>

Huntington, S. (1957). *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil–Military Relations*. Cambridge, Massachusetts; London, England: Harvard University Press. Recuperado: 12 de julio de 2020. www.jstor.org/stable/j.ctvjf9wx3

INEGI. (2018). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2018. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2015/>

Instituto de Justicia Procesar Penal. (13 de abril de 2020). *Reforma Penal 2008-2016*. Obtenido de Instituto de Justicia Procesal Penal: <http://ijpp.mx/el-sistema-de-justicia-penal/la-reforma-penal>

Instituto Mexicano para la Competitividad. (01 de mayo de 2020). *Nuevo Sistema de Justicia Penal / Fichas por Estado: Chihuahua*. Obtenido de Justicia Penal- Justicia Transparente: <http://imco.org.mx/justiciapenal/resultados/chihuahua>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (12 de noviembre de 2018). ENECAP 2017: Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial. México, INEGI. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/enecap/2017/>

Juárez Armenta, A. L., Amaya Lule, J. L., & Rouillé Saba, M. (2018). Huellas imborrables: desapariciones, torturas y asesinatos por instituciones de seguridad en México (2006-2017). Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. Recuperado de: <http://cmdpdh.org/project/huellas-imborrables-desapariciones-torturas-y-asesinatos-por-instituciones-de-seguridad-en-mexico-2006-2017/>

Kenwick, M. R. (2020), “Self-Reinforcing Civilian Control: A Measurement-based Analysis of Civil-Military Relations”, Oxford University Press: *International Studies Quarterly*, Vol. 64, N°1, p. 71–84.

Kuehn, D. (2016), “Institutionalising Civilian Control of the Military in New Democracies: Theory and Evidence from South Korea”, German Institute for Global Area Studies (GIGA), Research Programme: Accountability and Participation, *GIGA Working Papers*, N° 282, p.3-33. Recuperado de: <https://www.giga-hamburg.de/en/publication/institutionalising-civilian-control-of-the-military-in-new-democracies>.

Kyle, J. B., & Reiter, G. A. (2013). Militarized justice in new democracies: explaining the process of military court reform in Latin America. *Law & Society Review*, Volumen 47, N°2, 357-407.

Larrea Maccise, R. (2013) ¿Cómo funciona la Suprema Corte de Justicia de la Nación? Nexos- El juego de la Suprema Corte. *Revista Nexos*. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/>

Le Clercq Ortega, J. A., & Rodríguez Sánchez Lara, G. (2016). Índice Global de Impunidad México IGI-MEX 2016. Centro de Estudios Sobre Impunidad y Justicia CESIJ; Universidad de las Américas Puebla. <https://www.udlap.mx/igimex/2016/>

Le Clercq Ortega, J. A., & Rodríguez Sánchez Lara, G. (2018). La impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI-MEX 2018. Índice Global de Impunidad. Universidad de las Américas Puebla. <https://www.udlap.mx/igimex/presentacion.aspx>

López Portillo Vargas, E. (2018). *Seguridad Pública enfocada en el uso de la fuerza e intervención militar: la evidencia en México 2006-2018*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana Ciudad de México; Biblioteca CASEDE: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/defensa-y-fuerzas-armadas/relaciones-civico-militares/433-seguridad-publica-enfocada-en-el-uso-de-la-fuerza-e-intervencion-militar-la-evidencia-en-mexico-2006-2017>

Machillanda, J. (2005). La remilitarización de la seguridad en América Latina. *Nueva Sociedad*, N°198, p.130-144. <https://nuso.org/articulo/la-remilitarizacion-de-la-seguridad-en-america-latina/>

Madrazo Lajous, A., & Romero Vadillo, J. J. (2018). Seguridad Interior: la regresión. *Nexos*, recuperado de: <https://www.nexos.com.mx/?p=35964>.

Madrazo Lajous, A., Calzada Olvera, R., & Romero Vadillo, J. J. (2018). La "guerra contra las drogas" Análisis de los combates de las fuerzas públicas 2006-2011. *Política y Gobierno*, Volumen XXV, Número II, p. 379-402.

David Marcial Pérez, D. (19 de agosto de 2015). México condena por primera vez a un militar por desaparición forzada- La ONU ha alertado recientemente de la impunidad de este tipo de delitos en el país. Sólo existen siete sentencias condenatorias. *El País Internacional*. México. https://elpais.com/internacional/2015/08/19/actualidad/1440000506_777143.html

Mendoza Cortés, A. P. (2016). Operaciones del ejército mexicano contra el tráfico de drogas: revisión y actualidad. *Política y Estrategia* N°128, 17-53.

Miranda, J.; Turfó, M.; Litvachky, P. (2018). *La guerra interna: cómo la lucha contra las drogas está militarizando a América Latina*. Centro de Estudios Legales y Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/la-guerra-interna-como-la-lucha-contra-las-drogas-esta-militarizando-america-latina/>

Moloeznik Gruer, M. (2007). Militarización de la seguridad pública, autonomía de las fuerzas armadas e imperativo de la reforma militar en México. *El Cotidiano*, vol. 22, número 146, p. 99-107.

Montalvo, T. L. (23 de Octubre de 2015). *Un país rehén: todos los estados ocupados por el crimen organizado*. Obtenido de NarcoData: <https://narcoata.animalpolitico.com/pais-invadido/>

Organización de los Estados Americanos (1969); Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José); Secretaría de Asuntos Jurídicos; San José, Costa Rica; recuperado de: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

Ovalle Favela, J. (2018) La competencia constitucional de los tribunales militares. *Revistas Jurídicas UNAM. Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, Números 31-32, p.55-67. Universidad Nacional Autónoma de México, recuperado de: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/13291/14753>

Pérez Correa, C., Silva Forné, C., & Gutiérrez Rivas, R. (2015). Índice de letalidad. Menos enfrentamientos, más opacidad. *Nexos*, recuperado de: <https://www.nexos.com.mx/?p=25468>.

Pion-Berlin, D. (1992). Military Autonomy and Emerging Democracies y South America. *Comparative Politics*, Vol. 25, N°1, p. 83-102.

Pion-Berlin, D. (ed.) (2001), *Civil-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives*, Chapel Hill-London, The University of North Carolina Press.

Pion-Berlin D. y H. Trinkunas (2005), “Democratization, Social Crisis and the Impact of Military Domestic Roles in Latin America”, *Journal of Political and Military Sociology*, 33(1), pp. 5-24.

Pion-Berlin, D.; Trinkunas, H. (2010). “Civilian Praetorianism and Military Shirking During Constitutional Crises in Latin America”. *Comparative Politics*, Vol. 42, No. 4 (July 2010), pp. 395-411. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/25741373>.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Diario Oficial de la Federación. México. 31 de mayo de 2007. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Diario Oficial de la Federación. México. 20 de mayo de 2013. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013

Pradilla, A. (17 de febrero de 2020). Solo 50 condenas por tortura tras 27mil investigaciones desde 2006. *Animal Político*. México. <https://www.animalpolitico.com/2020/02/50-condenas-tortura-27-mil-investigaciones-2006/>

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006. Diario Oficial de la Federación. México. 22 de diciembre de 2005. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abroga.htm>

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007. Diario Oficial de la Federación. México. 26 de diciembre de 2006. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2007.htm

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012. Diario Oficial de la Federación. México, 12 de diciembre de 2011. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2012.htm

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014. Diario Oficial de la Federación. México. 3 de diciembre de 2013. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2014.htm

Purón-Cid, G. (2014), El impacto económico de una política de drogas prohibicionista 2006-2012. *Cuadernos de Trabajo del Monitor de Política de Drogas N°3 del CIDE*. Región Centro. Recuperado de: <http://www.politicadedrogas.org/PPD/index.php/site/documento/id/5.html>

Ribando Seelke, C., & Kristin, F. (2017). *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*. Report #41349. Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov/product/details?prodcode=R41349>

Ríos Figueroa, J. (2016). *Constitutional Courts as mediators. Armed conflict, civil-military relations and the rule of law in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rodrigues, T., & Caiuby Labate, B. (2019). México y el narcoanálisis: una genealogía de las políticas de drogas en los gobiernos de Calderón y Peña Nieto. *Colombia Internacional*, Vol. 100, 15-38. recuperado de: <https://doi.org/10.7440/colombiaint100.2019.03>.

Saavedra Salazar, V. M., & Romo Navarro, J. (2019). Seguridad pública en México: del cuestionamiento teórico-legal, a la realidad empírica del papel militar en responsabilidades civiles. *Revista de Estudios de Seguridad Internacional*, Vol.5, N°1, 59-70.

Sánchez Espinoza, F., & Juárez Jaimes, C. (2019). Política de seguridad en México: combate al narcotráfico. Entre la seguridad nacional y la seguridad pública. *Resvista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla- Nueva Época*, Vol. 13 N°44, 230-250.

Schujer, M. (ed.) (2018). *El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos, la experiencia del continente americano*. Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales. <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/el-impacto-de-las-politicas-de-drogas-en-los-derechos-humanos-la-experiencia-del-continente-americano/>

Secretaría de Defensa Nacional. (15 de junio de 2016). *Implementación del sistema de justicia penal acusatorio en la jurisdicción de las fuerzas armadas*. Obtenido de Gobierno de México: <https://www.gob.mx/sedena/prensa/implementacion-del-sistema-de-justicia-penal-acusatorio-en-la-jurisdiccion-de-las-fuerzas-armadas>

Secretaría de Defensa Nacional. (2007). *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012*. SEDENA. <http://transparencia.sedena.gob.mx/rendicion-de-cuentas.html>

Secretaría de Defensa Nacional (2008). *Informe de Labores 2007-2008*. SEDENA. <http://transparencia.sedena.gob.mx/rendicion-de-cuentas.html>

Secretaría de Defensa Nacional (2011). *Informe de Labores 2010-2011*. SEDENA. <http://transparencia.sedena.gob.mx/rendicion-de-cuentas.html>

Secretaría de Defensa Nacional. (2013). *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018*. SEDENA. <http://transparencia.sedena.gob.mx/rendicion-de-cuentas.html>

Secretaria de Defensa Nacional. (2014). *Informe de Labores 2013-2014*. SEDENA. <http://transparencia.sedena.gob.mx/rendicion-de-cuentas.html>

Secretaría de Defensa Nacional. (2018). *Informe de Labores 2017-2018*. SEDENA. <http://transparencia.sedena.gob.mx/rendicion-de-cuentas.html>

Secretaría de la Marina (2012). *Informes de Labores*. SEMAR. <http://2006-2012.semar.gob.mx/informacion-sector/publicaciones/1834-informes-labores.html>

Secretaría de la Marina. (2012). *Sexto Informe de Labores*. SEMAR. <http://2006-2012.semar.gob.mx/informacion-sector/publicaciones/1834-informes-labores.html>

Secretaría de la Marina. (2018). *Informe de Labores 2017-2018*. SEMAR. <https://transparencia.semar.gob.mx/rendicion-cuentas.html>

Security Assistance Monitor. (20 de marzo de 2019). Data- Security Aid- Recipient: Mexico. Obtenido de Security Assistance Monitor: <http://securityassistance.org/data/program/military/Mexico/2000/2018/all/Global/>

Serrano, M. (1995). The Armed Branch of the State: Civil-Military Relations in Mexico. *Journal of Latin American Studies*, Vol. 27, N°2. Cambridge University Press, 423-448.

Sesión Pública Número 117 (13 de noviembre de 2018). Suprema Corte de Justicia de la Nación: actas y sesiones públicas. México. 13 de noviembre de 2018. Recuperado de: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/actas-sesiones-publicas/documento/2018-11-21/117.pdf>

Sigmund, P. E. (1993). Approaches to the Study of the Military in Latin America. *Comparative Politics*, Vol. 26, N°. 1, pp. 111-122. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/422176>

Sotomayor Velázquez, A. C. (2008). Los civiles y militares en América Latina: Avances y retrocesos en materia de control civil. *Revista Mexicana de Política Exterior*, Calhoun: The NPS Institutional Archive, p. 41- 83

Suárez-Enríquez, X., & Meyer, M. (2017). *Overlooking Justice: human rights violations comitted by mexican soldiers against civilians are met with impunity*. Publications, Washington Office of Latin America. <https://www.wola.org/analysis/wola-report-overlooking-justice-human-rights-violations-committed-soldiers-civilians-met-impunity/>

Tesis aislada P. LXXI/2011 (9a.), “restricción interpretativa de Fuero militar. incompatibilidad de la actual redacción del artículo 57, fracción ii, del Código de Justicia Militar, con lo dispuesto en el artículo 13 Constitucional, a la luz de los artículos 2o. y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro III, diciembre de 2011, t. 1, p. 554, registro 160488. Recuperado de:

[https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e100000000000&Apendice=10000000000000&Expresion=militar&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=17&Epp=20&Desde=2011&Hasta=2011&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=160488&Hit=3&IDs=160568,160539,160488,160868,160824,160722,160721,161046,161045,160977,161656,161647,161540,161531,161971,162358,162565&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=](https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1000000000&Apendice=10000000000000&Expresion=militar&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=17&Epp=20&Desde=2011&Hasta=2011&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=160488&Hit=3&IDs=160568,160539,160488,160868,160824,160722,160721,161046,161045,160977,161656,161647,161540,161531,161971,162358,162565&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=)

Tesis aislada P. II/2013 (10a.), “Fuero militar. el artículo 57, Fracción ii, inciso a), del Código de Justicia Militar viola el artículo 13 Constitucional”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XVIII, marzo de 2013, t. 1, p. 366, registro 2003048. Recuperado de:

https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e100000000000&Apendice=10000000000000&Expresion=militar&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=22&Epp=20&Desde=2013&Hasta=2013&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2003048&Hit=15&IDs=2005147,2004906,2004796,2004795,2004794,2004682,2004062,2003618,2003530,2003529,200

[3493,2003186,2003185,2003089,2003048,2003047,2003012,2002996,2002992,2002991&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=](https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=militar&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=22&Epp=20&Desde=2013&Hasta=2013&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2003047&Hit=16&IDs=2005147,2004906,2004796,2004795,2004794,2004682,2004062,2003618,2003530,2003529,2003493,2003186,2003185,2003089,2003048,2003047,2003012,2002996,2002992,2002991&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=)

Tesis aislada P. VI/2013 (10a.), “Fuero militar. el artículo 57, Fracción ii, inciso a), del Código de Justicia Militar contraviene la Convención Americana sobre derechos humanos”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XVIII, marzo de 2013, t. 1, p. 364, registro 2003047. Recuperado de: [https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e100000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=militar&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=22&Epp=20&Desde=2013&Hasta=2013&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2003047&Hit=16&IDs=2005147,2004906,2004796,2004795,2004794,2004682,2004062,2003618,2003530,2003529,2003493,2003186,2003185,2003089,2003048,2003047,2003012,2002996,2002992,2002991&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=](https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=militar&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=22&Epp=20&Desde=2013&Hasta=2013&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2003047&Hit=16&IDs=2005147,2004906,2004796,2004795,2004794,2004682,2004062,2003618,2003530,2003529,2003493,2003186,2003185,2003089,2003048,2003047,2003012,2002996,2002992,2002991&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=)

Tesis aislada P. VII/2013 (10a.), “Competencia para conocer y sancionar los delitos cometidos por militares, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, que afecten los derechos humanos de civiles. se surte a favor de los jueces de distrito de procesos penales federales”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XVIII, marzo de 2013, t. 1, p. 361, registro 2002996. Recuperado de: [https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e100000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=militar&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=22&Epp=20&Desde=2013&Hasta=2013&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2002996&Hit=18&IDs=2005147,2004906,2004796,2004795,2004794,2004682,2004062,2003618,2003530,2003529,2003493,2003186,2003185,2003089,2003048,2003047,2003012,2002996,2002992,2002991&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=](https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=militar&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=22&Epp=20&Desde=2013&Hasta=2013&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2002996&Hit=18&IDs=2005147,2004906,2004796,2004795,2004794,2004682,2004062,2003618,2003530,2003529,2003493,2003186,2003185,2003089,2003048,2003047,2003012,2002996,2002992,2002991&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=)

Tesis aislada P. XI/2013 (10a.), “Competencia para Conocer de la causa penal seguida a un militar por delitos contra la administración y procuración de justicia, cometidos en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas. se surte a favor de la jurisdicción ordinaria penal”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XVIII, marzo de 2013, t. 1, p. 359, registro 2002990. Recuperado de: [https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e100000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=militar&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=22&Epp=20&Desde=2013&Hasta=2013&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2002991&Hit=20&IDs=2005147,2004906,2004796,2004795,2004794,2004682,2004062,2003618,2003530,2003529,2003493,2003186,2003185,2003089,2003048,2003047,2003012,2002996,2002992,2002991&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=](https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=militar&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=22&Epp=20&Desde=2013&Hasta=2013&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2002991&Hit=20&IDs=2005147,2004906,2004796,2004795,2004794,2004682,2004062,2003618,2003530,2003529,2003493,2003186,2003185,2003089,2003048,2003047,2003012,2002996,2002992,2002991&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=)

2004906,2004796,2004795,2004794,2004682,2004062,2003618,2003530,2003529,2003493,2003186,2003185,2003089,2003048,2003047,2003012,2002996,2002992,2002991&tipoTesis=&Semana=0&tabla=&Referencia=&Tema=

Tokatlian, J. G. (2010). El retorno de la cuestión militar a Latinoamérica. *Política Exterior*, Vol.24, No 135, 136-141, 143-147. 149-152.

Tokatlian, J. G. (2017). *Qué Hacer con las Drogas- una mirada progresista sobre un tema habitualmente abordado desde el oportunismo político y los intereses creados*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI editores.

Tokatlian, J. G. (2018). Estados Unidos y la militarización del fenómeno de las drogas en América Latina. En J. G. Tokatlian, M. F. Sain, & G. Montenegro, *De Militares a Policías- la "guerra contra las drogas" y la militarización de Argentina* (págs. 13-88). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Capital Intelectual S.A.

Vidal Urrutia, J. A. (2017). La generación de inteligencia para la seguridad nacional en México, acercamiento a su estudio y análisis. *Revista de Investigación en Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica*, 301-3018.

World Justice Project Mexico (2018). La nueva justicia penal en México: avances palpables y retos persistentes. World Justice Project. <https://worldjusticeproject.mx/la-nueva-justicia-penal-en-mexico/>

World Justice Project Mexico (2019). Índice de Estado de Derecho en México 2018: perspectivas y experiencias en los 32 estados del país. World Justice Project. <http://index.worldjusticeproject.mx/>

World Justice Project (mayo 2020). El fortalecimiento de los contrapesos a nivel estatal en México. Noticia. <https://worldjusticeproject.mx/contrapesos-2019-2020/> (última vez consultado: 5 de junio de 2020)