

# SEGURIDAD, DERECHO INTERNACIONAL E INSTITUCIONES POLICIALES

Uriel Nuño Gutiérrez  
José Trinidad Padilla López  
Marcos Pablo Moloeznik  
(Coordinadores)



UNIVERSIDAD DE  
GUADALAJARA  
Red Universitaria de Jalisco



Centro  
Universitario  
del Norte

# SEGURIDAD, DERECHO INTERNACIONAL E INSTITUCIONES POLICIALES

Uriel Nuño Gutiérrez  
José Trinidad Padilla López  
Marcos Pablo Moloeznik  
(Coordinadores)



UNIVERSIDAD DE  
GUADALAJARA  
Red Universitaria de Jalisco



Centro  
Universitario  
del Norte

Universidad de Guadalajara | Centro Universitario del Norte  
Red Internacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario  
Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo

## CONSEJO EDITORIAL INTERNACIONAL

**Boris Martynov** (Federación Rusa)

Profesor titular y Jefe de la Cátedra de Relaciones Internacionales y Política Exterior de Rusia de la Universidad MGIMO del Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia.

**Christopher Birkbeck** (Reino Unido)

Profesor de Políticas Públicas, University of Salford.

**Craig Deare** (Estados Unidos)

Profesor de Seguridad Internacional, National Defense University (NDU), Washington, D.C.

**Eduardo Bittencourt** (Brasil)

Instructor del cuerpo docente del International Institute of Humanitarian Law – IIHL. Sanremo, Italia.

**Fausto Pocar** (Italia)

Presidente Emérito del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo y Profesor Emérito de la Universidad de Milán, Italia.

**Janiel D. Melamed Visbal** (Colombia)

Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte de Colombia.

**Mario Sznajder** (Israel)

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Hebrea de Jerusalén (Israel), de la que tiene la distinción de Profesor Emérito.

**Nicole Jenne** (Chile)

Profesora Asociada de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

**Philipp Wolfesberger** (Alemania)

Investigador Posdoctoral de la Universität Bielefeld, a cargo del Center for InterAmerican Studies.

**Sergio Arribá** (Argentina)

Profesor de Derecho a la Información de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA).



UNIVERSIDAD DE  
GUADALAJARA  
Red Universitaria de Jalisco



Centro  
Universitario  
del Norte



International Institute of Humanitarian Law  
Institut International de Droit Humanitaire  
Istituto Internazionale di Diritto Umanitario



REDDIH  
Red Internacional de Derechos Humanos  
y Derecho Internacional Humanitario

# SEGURIDAD, DERECHO INTERNACIONAL E INSTITUCIONES POLICIALES

## **Coordinadores:**

Uriel Nuño Gutiérrez

José Trinidad Padilla López

Marcos Pablo Moloeznik

Primera edición 2023

Centro Universitario del Norte - Universidad de Guadalajara – Red Internacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario – Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo, Italia.

e-ISBN: 978-607-581-030-0

Todos los trabajos fueron dictaminados a doble ciego.

Esta publicación es la tercera de la Red Internacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y constituye una iniciativa académica encabezada por el Rector del Centro Universitario del Norte (CUNorte) de la Universidad de Guadalajara, a la que se suman trabajos de investigación en el marco del Proyecto “Seguridad y vida democrática: una cuestión por resolver”, desarrollado por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo (Italia) con la colaboración y el aporte económico de la Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale de Italia.

Las opiniones y hechos consignados en cada capítulo son de exclusiva responsabilidad de sus autores. La Universidad de Guadalajara a través del CUNORTE, la Red Internacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, y el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo, Italia, no se hacen responsables de los contenidos, valoraciones y/o conclusiones de los trabajos publicados. Tampoco asumirá responsabilidad alguna por las consecuencias derivadas de la eventual utilización por terceros de la información y criterios incorporados a dichos trabajos.

Se permite la reproducción total o parcial, la distribución, la comunicación pública o la transmisión por cualquier forma o por cualquier medio de la presente obra, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia y otros métodos, siempre y cuando se reconozca la autoría de la obra original, haciendo expresa referencia a la fuente.

# ÍNDICE

## PRESENTACIÓN

Uriel Nuño Gutiérrez, José Trinidad Padilla López y Marcos Pablo Moloeznik

## I. SEGURIDAD, INSTITUCIONES DE DERECHO COMPARADO Y DERECHO INTERNACIONAL

### CAPITULO I

Bien común, seguridad y paz..... 13  
*Manuel Alejandro Gutiérrez González y Carlos Alberto Barrera Franco*

### CAPITULO II

La integración de Norteamérica como complejo regional de seguridad.....34  
*Perla Josselyne López Fuerte*

### CAPITULO III

La migración ilegal en las rutas de la infamia.....49  
*Guillermo J. R. Garduño Valero*

### CAPITULO IV

Las otras situaciones de violencia (osv) en el marco de las protestas ciudadanas en Colombia en 2019-2020. Eventuales consecuencias en el fenómeno migratorio de inadmisión de colombianos en el aeropuerto de la Ciudad de México en 2021.....60  
*Carlos Andrés Cárdenas Sánchez*

### CAPITULO V

Criterios y principios epistémicos en derechos humanos .....69  
*Gustavo Ángeles García*

### CAPITULO VI

El lugar institucional del juez, su influencia y su impacto en la interpretación jurídica en tiempos de reformas legislativas sobre el derecho fundamental a la salud.....92  
*Linda Dayán Castro Calvo*

## **CAPITULO VII**

La guerra de Irak: teoría de la guerra, conflictos armados y relaciones políticas internacionales.....117  
*Carlos Ernesto Romero Robledo*

## **CAPITULO VIII**

El papel de Francia y España en el conflicto armado entre la federación Rusa y Ucrania..... 126  
*Itzel Belén Olmedo Rodríguez*

## **CAPITULO IX**

Objetivos militares y prisioneros de guerra en la “operación especial” de la federación Rusa en Ucrania..... 147  
*Matteo Fornari*

## **CAPITULO X**

La inteligencia artificial en la guerra de Ucrania..... 170  
*Francisco Rubio Damián*

## **CAPITULO XI**

La guerra naval en el mar negro el marco del conflicto armado ruso-ucraniano ..... 184  
*Massimo Annati y Matteo Fornari*

## **II. SEGURIDAD COMO POLÍTICA PÚBLICA**

### **CAPITULO XII**

Contexto institucional que condujo a la violación sistemática y generalizada de los derechos humanos en Venezuela ..... 213  
*Luisa Ortega Díaz*

### **CAPITULO XIII**

La debilidad institucional del sistema de seguridad en México en tres dimensiones..... 231  
*Jesús Rivera Ferman*

### **CAPITULO XIV**

El tráfico de armas y su impacto en la vida y seguridad de las mujeres y las niñas .....244  
*Teresa Incháustegui Romero*

## **CAPITULO XV**

Reflexiones entorno a los procesos de identificación forense en la fiscalía del Estado de Guanajuato.....278  
*Matilde Margarita Domínguez Cornejo*

## **CAPITULO XVI**

Seguridad y vida democrática en Honduras .....296  
*Georgina Maribel Sierra R.*

## **CAPITULO XVII**

Cuestiones principales sobre la relación cívico-militar en México .....305  
*Dante Jaime Haro Reyes y Francisco Antonio Ramírez Frausto*

## **CAPITULO XVIII**

La militarización como violencia institucional en México en materia de seguridad. Abuso del poder público en progreso..... 321  
*Susana Martínez Nava*

## **CAPITULO XIX**

Implicaciones y alcances de la militarización en México y su impacto en el escenario democrático.....333  
*Jorge Alejandro Góngora Montejano y Francisco Antonio Ramírez Frausto*

## **CAPITULO XX**

Militarizar no es proveer seguridad: retos frente a la migración irregular en México .....345  
*Luisa Gabriela Morales-Vega*

## **CAPITULO XXI**

La militarización en el combate al crimen organizado en México: el caso de la guardia nacional.....359  
*Ulises Vargas Gutiérrez*

## **III. INSTITUCIONES POLICIALES**

### **CAPITULO XXII**

Derechos humanos e instituciones policiales .....375  
*María Guadalupe Noria Martínez*

### **CAPITULO XXIII**

Criminología y derechos fundamentales: problemas jurídicos en torno a la práctica del cacheo en el ámbito de las relaciones de sujeción general.....393  
*Valentín Guillén Pérez*

### **CAPITULO XXIV**

Tabuladores salariales y ponderación: dos mecanismos para la dignificación de policías con una perspectiva, de derechos humanos ..... 408  
*Alfonso Hernández Barrón*

### **CAPITULO XXV**

Procesos de polarización entre mandos y subordinados en la policía mexicana .....429  
*Mauricio López Alvarado*

### **CAPITULO XXVI**

Instituciones policiales: propuestas de profesionalización .....444  
*María Eugenia Suárez de Garay y Marcos Pablo Moloeznik*

### **CAPITULO XXVII**

Política educativa de la policía nacional de Honduras: un mecanismo eficiente para el cambio cultural .....466  
*Luis Gerardo Reyes Flores*

### **CAPITULO XXVIII**

La eficacia del modelo policial mexicano. Una reflexión teórica a partir de su naturaleza institucional ..... 479  
*José A. Colomo Guajardo*

### **CAPITULO XXIX**

Las policías estatales y la militarización de la seguridad pública en México .....489  
*Sergio Padilla Oñate*

### **SOBRE LOS AUTORES**

## PRESENTACIÓN

*Uriel Nuño Gutiérrez,  
José Trinidad Padilla López  
y Marcos Pablo Moloeznik*

Esta obra colectiva cierra la trilogía bajo el cuidado de la Red Internacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Italia, precedida por Temas selectos de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (2021) y Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Cultura de la Paz (2022).

Se trata de una iniciativa académica encabezada por el Rector del Centro Universitario del Norte (CUNorte) de la Universidad de Guadalajara, sensible ante un escenario internacional y nacional caracterizados por las diferentes manifestaciones de la violencia, incluyendo los conflictos armados como su máxima expresión, y las violaciones sistemáticas de los Derechos Humanos consagrados y reconocidos por la comunidad de naciones.

En este marco, la estructura del libro gira en torno a tres grandes apartados: I. Seguridad, Instituciones de Derecho Comparado y Derecho Internacional; II. Seguridad como Política Pública; e, III. Instituciones Policiales.

En aquél, 11 contribuciones dan cuenta de temas tales como otras situaciones de violencia (OSV), categoría desarrollada por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) que hace referencia a actos aislados y esporádicos de la violencia, tales como tensiones, motines y disturbios internos, cuyos efectos humanitarios suelen ser de mayor calado que la guerra propiamente dicha. Sin embargo el conflicto armado se caracteriza por un umbral de violencia tal que supera a aquellos eventos que se limitan a poner en entredicho la tranquilidad y el orden público de los Estados-nación; y que imponen la aplicación de normas de excepción denominadas Derecho Internacional Humanitario en sus dos vertientes: normas consuetudinarias y derecho de los tratados, como los cuatro Convenios de Ginebra. Leyes y costumbres de la guerra que se ven permanentemente cuestionados tanto en conflictos armados de carácter

no internacional como en conflictos armados internacionales o interestatales como el que actualmente se presenta entre las fuerzas armadas regulares de Ucrania y la Federación Rusa.

También, en dicha sección se aborda el fenómeno de la migración desordenada, que no es privativa de la Unión Europea, tal como se demuestra en el caso de México como país de tránsito hacia Estados Unidos; es el Derecho de los Refugiados que solo se aplica a aquellas personas que por efecto expulsión abandonan sus países de origen, al que se suma el drama de los desplazados al interior de cada Estado soberano.

Mientras que en una perspectiva comparada se da cuenta tanto de criterios como de principios epistémicos en el ámbito de los Derechos Humanos y del Derecho a la Salud, este último Derecho Humano de segunda generación, severamente cuestionado durante la pandemia del COVID-19 en Latinoamérica.

Ahora bien, más allá de los condicionantes y desafíos que trae aparejada la dimensión internacional de la seguridad, el principal problema percibido por la población en América Latina es la (in) seguridad de la mano de una violencia endémica que cuestiona severamente el sagrado Derecho a la Vida. De ahí, la necesidad de la búsqueda de respuestas superadoras de la mano de las políticas y estrategias, que son abordadas y desarrolladas en el segundo bloque temático de este libro, bajo el título de Seguridad como Política Pública.

Esta sección, está integrada por 10 capítulos, los que a partir del reconocimiento de la debilidad institucional y del papel que juegan actores no estatales armados como el narcotráfico responsables de los elevados índices de letalidad de la región, tratan de responder al porqué del fracaso de las respuestas estatales, mediante sendos análisis críticos sobre el proceso de militarización de la seguridad ciudadana en el marco de la reacción en detrimento de la prevención. De ahí la pertinencia de analizar las relaciones civiles-militares y el papel que juegan las fuerzas armadas, y la expansión de sus funciones.

Finalmente, en un tercer bloque temático, 8 trabajos se centran en la policía como institución, principal actor de la seguridad como política pública, cuyos hombres y mujeres son el primer rostro del Estado y primer respondiente, caracterizándose por el contacto vivo y directo con la comunidad de la que provienen y a la que se deben. La profesionalización de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, como los denomina la Organización de las Naciones Unidas (ONU), es probablemente el principal desafío de la región ante una realidad signada por la violencia en sus diversas manifestaciones –que van desde la violencia familiar y de género hasta la producto del accionar del crimen organizado– que da al traste con el Derecho Humano más importante, ya que mantenerse vivo es la condición para el goce del resto de los Derechos fundamentales del que todos gozamos por el solo hecho de ser persona humana.

*Colotlán, Jalisco, México, 14 de agosto de 2023*

**I. SEGURIDAD, INSTITUCIONES DE  
DERECHO COMPARADO Y DERECHO  
INTERNACIONAL**

---





## CAPITULO I

# BIEN COMÚN, SEGURIDAD Y PAZ

***Manuel Alejandro Gutiérrez González  
y Carlos Alberto Barrera Franco***

### INTRODUCCIÓN

Las comunidades políticas están sufriendo una crisis de raíz. Para resolverla, se han propuesto varias formas, pero la situación cada vez empeora más. Uno de los efectos de esta crisis es la creciente violencia que existe en colonias, municipios, estados y países. Una solución a nuestras divisiones sociales y políticas es el bien común, pues el egoísmo e individualismo son las que generan las divisiones; si pensamos en el otro y en su bien, podemos vivir en concordia. En este trabajo presentamos desde estudios estratégicos, cómo la seguridad y la paz son dos bienes comunes que se generan en comunidades políticas y cómo se pueden operacionalizar y trabajar por ellos desde la comunidad y no sólo por parte del Estado.

El bien común es el fin último de toda sociedad, el problema con este concepto es que, a pesar de casi 2,600 años de existencia, no queda claro qué entendemos por bien común; en efecto, el concepto fue formulado por Platón en *La República* y ha sido discutido por la mayoría de los filósofos. En la actualidad, muchos de nuestros políticos lo usan como un adorno para sus discursos y campañas políticas, de esta manera, se va desdibujando el bien común y, normalmente, se le asocia a bienestar o bien público.

Nuestro cometido no es desarrollar de manera extensa qué es el bien común, pues en otros lugares se ha hablado del tema<sup>1</sup>, sólo hay tres cosas que abordaremos

---

<sup>1</sup> Gutiérrez-González, Manuel Alejandro. “El bien común desde las causas aristotélicas”. *Metafísica y Persona* 25 (2021): 117-145. DOI: 10.24310/Metyper.2021.vi25.11674; Nebel, Mathias, Óscar Garza-Vázquez, y

aquí haciendo referencia a estos escritos: que el fin del bien común es la paz, la relación entre el bien común y la paz es gracias a la concepción metafísica del “bien” entendido en cuanto orden, y cómo se puede operacionalizar el concepto de bien común para alcanzar la paz.

Consideramos que es importante esta discusión, pues el concepto de bien común está gozando de una nueva reformulación y de una propuesta para solucionar los problemas políticos que tenemos, especialmente, toda la división que existe en las sociedades. Podemos observar, cómo en muchos discursos, las autoridades políticas incitan al odio y a la división<sup>2</sup>, consideramos que el bien común es un principio que puede ayudar a resolver estos conflictos. Con respecto al título de este capítulo, hay que decir que existen algunas investigaciones que abordan el tema de la seguridad como bien común<sup>3</sup>, una de estas investigaciones trata de enmarcar la seguridad en la teoría de las dinámicas de los bienes comunes; sin embargo, en nuestra consideración, no logra plasmar la seguridad como un bien común desde este enfoque teórico.

La paz y la seguridad son dos bienes comunes de base en una comunidad, ya sea a nivel local como global. Para poder lograr este cometido, el escrito se divide en dos partes; la primera trata de escudriñar, desde los estudios estratégicos, la naturaleza del conflicto y de paz; además, cómo la paz es un bien común; en el segundo apartado, se analiza la teoría de dinámicas de bienes comunes y cómo la paz y seguridad pueden operacionalizarse.

## 1. PAZ Y SEGURIDAD

### 1.1 Una aproximación desde los estudios estratégicos

Los estudios estratégicos son un campo de estudio interdisciplinario que se enfoca en el análisis de la naturaleza del conflicto y la paz. Desde una perspectiva académica amplia, examina las estrategias que emplean los Estados y actores no estatales para lograr sus objetivos, principalmente de carácter político. Así, este campo académico incorpora una amplia gama de ramas disciplinarias que contemplan ámbitos de estudio como la historia militar, la política internacional, la geoestrategia, la diplomacia internacional, la economía internacional y la seguridad global.

---

Clemens Sedmak (Eds.). *A Common Good Approach to Development. Collective Dynamics of Development Processes*. Cambridge: Open Book Publishers, 2022.

2 Sacks, Jonathan. *Moralidad. Restaurar el bien común en tiempos de división*. Madrid: Nagrela editores, 2021.

3 Tallabs, Valente. “Seguridad y defensa, de bienes públicos puros a un enfoque de bienes comunes”. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional* 9, 1(2023): 103-120. DOI: <https://doi.org/10.18847/1.17.7>; Diamint, Rut. “Bien común y defensa”. *Puente Europa* 2 (2012): 43-46; Ruíz-Rodríguez, Virgilio. “Derecho, bien común, seguridad y justicia”. *Revista de Filosofía* 52, 149 (2020): 12-45; Santos, José Manuel. “La seguridad nacional, condición del bien común”. *Revista de Marina* 95, 715(1976): 637-640.

La paz y la seguridad son dos objetos de estudio sustantivos en el amplio espectro disciplinario de los estudios estratégicos. El análisis de su relación se basa en la identificación de las múltiples complejidades que configuran la realidad del escenario internacional. Este enfoque es relevante porque permite examinar ambos conceptos teniendo en cuenta factores históricos, sociales, políticos y económicos que influyen en nuestra comprensión de la guerra y la paz<sup>4</sup>.

Es importante precisar que los estudios estratégicos, como toda ciencia social, es un cuerpo de conocimientos dinámico que se va ajustando a la realidad sujeta a examen. De esta manera, se reconoce que el enfoque tradicional de los estudios estratégicos se centra en el Estado y el empleo de su poder nacional, especialmente en términos militares<sup>5</sup>. No obstante, esta perspectiva no logra captar la totalidad de las dinámicas de la seguridad en el mundo moderno<sup>6</sup>. Por esta razón, los estudios estratégicos han evolucionado significativamente desde el fin de la Guerra Fría, lo que ha llevado a una resignificación de diversos conceptos clave<sup>7</sup>.

Dentro de esta corriente emergente, los especialistas en este campo han promovido un nuevo pensamiento para el análisis integrado del desarrollo, la seguridad y la defensa nacionales, teniendo en cuenta la naturaleza cambiante del contexto global<sup>8</sup>. Para fines de este capítulo, los estudios estratégicos se identifican como un marco pertinente para la comprensión integral de lo que se plantea como bienes comunes: la paz y la seguridad<sup>9</sup>.

## 1.2 Relación intrínseca

A partir del enfoque disciplinario de los estudios estratégicos contemporáneos, es posible identificar una íntima relación entre los conceptos de paz y seguridad. Este vínculo se plantea en términos de la premisa de que el derecho a vivir en un entorno pacífico y seguro es fundamental para el bienestar humano, en términos individuales y colectivos<sup>10</sup>.

4 Snyder, Craig A. "Contemporary security and strategy." Contemporary security and strategy. London: Palgrave, 2012, 1-12.

5 Buzan, Barry, Ole Wæver, and Jaap De Wilde. *Security: A new framework for analysis*. United States of America: Lynne Rienner Publishers, 1998.

6 Lopes, Paula Duarte, and Stephen Villanueva Ryan (Eds.). *Rethinking Peace and Security: New Dimensions, Strategies and Actors*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2009.

7 Klein, Bradley S. "Hegemony and strategic culture: American power projection and alliance defence politics". *Review of International Studies* 14, 2(1988), 133-148; Duyvesteyn, Isabelle, and James E. Worrall. "Global strategic studies: a manifesto". *Journal of Strategic Studies* 40, 3(2017): 347-357.

8 Nye, Joseph S. "The contribution of strategic studies: Future challenges". *The Changing Strategic Landscape* 29, 235(1989): 327-341; Bueno, Alberto. "De los Estudios Estratégicos. Conceptualización y evolución de un campo de estudio." (2018); Pawłuszko, Tomasz. "Geneza studiów strategicznych jako rdzenia programu badań nad bezpieczeństwem." *De Securitate et Defensione. O bezpieczeństwie i obronności* 5, 1(2019): 72-95.

9 Lahiry, Sujit. "Conflict, Peace and Security: An International Relations Perspective with Special Reference to India". *Millennial Asia* 10, 1(2019): 76-90.

10 Tolba, Mostafa K., and Osama A. El-Kholy. "Peace and security". In *The World Environment 1972-1992: Two decades of challenge*, Mostafa K. Tolba, Osama A. El-Kholy, E. El-Hinnawi, Martin W. Holdgate, D. F. McMichael, R. E. Munn, UNEP (Eds.), 569-597. Dordrecht: Springer Netherlands, 1992.

No obstante, la relación entre la paz y la seguridad es un fenómeno mucho más complejo. Por ejemplo, la paz puede verse como un estado de seguridad, pero no es la única condición. Puede argumentarse que hay diferentes grados de seguridad dentro de la paz, que van desde la guerra total hasta la seguridad absoluta<sup>11</sup>. Con base en este gradiente, la paz se puede concebir como un objetivo que las personas y comunidades se esfuerzan por lograr, y también es un medio utilizado por estos mismos actores<sup>12</sup>.

Un ejemplo del vínculo entre ambas concepciones se observa en los esfuerzos por promover la paz desde una perspectiva centrada en racionalidades globales de seguridad, cuyo objetivo es moldear la conducta de individuos y grupos para el futuro<sup>13</sup>. La literatura muestra que la paz y la seguridad son conceptos complejos y multifacéticos que requieren un análisis y una consideración cuidadosa de sus diversas dimensiones e implicaciones. Esta revisión parte de la premisa de que la paz y la seguridad están entrelazadas, siendo la paz un estado deseado de seguridad y un medio para lograrlo.

## 1.3 Primeras concepciones

### 1.3.1 Antigüedad

El concepto de “seguridad” tiene una larga y compleja historia, con raíces tanto en el pensamiento antiguo como en el moderno. Desde la perspectiva del bien común, en la Antigüedad se identifican al menos tres importantes pensadores que contribuyeron en el desarrollo del concepto: Platón, Aristóteles y Marco Tulio Cicerón.

Platón propone que la virtud de la justicia es una excelencia que debe tener todo ciudadano para evitar al enemigo principal de la ciudad: la disolución que se da por la sedición o las guerras intestinas<sup>14</sup>. La excelencia de esta virtud radica en cuanto que pone orden a las partes que son heterogéneas; de esta manera, se trabaja por la consecución del bien común: normalmente, cada ciudadano busca su propio bien, lo cual lleva a la discordia en muchas ocasiones, es por ello que la ley – que debe participar de la justicia– ayuda a que los ciudadanos trabajen por el bien común y lo preserven. Una de las consideraciones importantes que observa Beuchot, es que Platón considera que la piedad religiosa ayuda a conseguir el bien común, pues se trabaja por la justicia y por una vida solidaria, las cuales están en función de la paz<sup>15</sup>.

---

11 Xuetong, Yan. “Defining peace: Peace vs. security”. *The Korean Journal of Defense Analysis* 16, 1(2004): 201-219.

12 Oswald Spring, Úrsula. *Pioneer on Gender, Peace, Development, Environment, Food and Water*. Switzerland: Springer, 2019, 467-479.

13 Ilcan, Suzan and Lynne V. Phillips. “Governing Peace: Global Rationalities of Security and UNESCO’s Culture of Peace Campaign”. *Anthropologica* 48 (2006): 59-71.

14 Beuchot, Mauricio. *Filosofía política*. Ciudad de México: Editorial Torres Asociados, 2006.

15 Beuchot 2006, 25.

Aristóteles, siguiendo las enseñanzas de su maestro, pero con algunas diferencias, afirma que el hombre vive en sociedad por naturaleza<sup>16</sup>; y, por ésta, también necesita del trabajo, de la amistad y de la vida política. Para que esto pueda suceder, en su libro de *Ética*, Aristóteles nos menciona que debemos conseguir ciertas excelencias en el ámbito intelectual y moral, es decir, virtudes. Para las intelectuales, considera la de los primeros principios (nous), sabiduría, ciencia, prudencia y arte; para las morales considera la prudencia (liberalidad), justicia, fortaleza y templanza. Tanto las virtudes intelectuales como las morales, son necesarias para la vida política, especialmente, para la consecución del bien común y la felicidad<sup>17</sup>; pero, de entre las nueve virtudes antes mencionadas, la que está por encima de todas es la justicia. Aristóteles considera dos formas de justicia: la distributiva y la correctiva; la primera atiende a los deberes del ciudadano con el Estado y la segunda con respecto a los demás ciudadanos. A pesar de que la virtud es importante, Aristóteles considera que, como seres humanos, no todo el tiempo vivimos de la virtud o somos virtuosos, pues a veces nos dejamos dominar por nuestras pasiones y apetitos, es por ello que es mejor contar con buenas leyes<sup>18</sup>.

A partir del vocablo latino *securitas*, en la República Romana y el Imperio Romano se empleaba para hacer referencia a aquella condición o estado en la que había una ausencia de peligro o amenaza. En este tenor, una de las figuras importantes en la República Romana fue Cicerón, quien también hizo una importante aportación a nuestro tema. Él considera que las leyes humanas no pueden ser generadas necesariamente por consenso, pues esto nos lleva a una posición que en la actualidad conocemos como relativismo. Cicerón afirma que toda ley que nosotros hagamos debe provenir de la ley natural y, de esta manera, toda ley humana será justa y honesta, buscará el bien de todos los ciudadanos y la ciudad se encontrará en armonía<sup>19</sup>.

### 1.3.2 Medioevo

Hacia el Medioevo, este concepto sería adoptado por los primeros pensadores cristianos, quienes vieron la seguridad como un regalo de Dios. Esto se liga con la aparición del concepto de “paz” y su evolución en el tiempo. En el período medieval, la paz se consideraba una colaboración dentro del mundo cristiano contra los ataques de los no cristianos<sup>20</sup>. Asimismo, es el periodo donde se enriqueció más el concepto de bien

16 El concepto de naturaleza no se debe entender como medio ambiente. Se debe comprender como la esencia (aquello que hace que una cosa sea esa cosa y no otra cosa) en cuanto principio de operaciones.

17 Beuchot 2006, 26.

18 Beuchot 2006, 32.

19 Beuchot 2006, 40.

20 Kende, Istvan. “The history of peace: Concept and organizations from the late middle ages to the 1870s”. *Journal of Peace Research* 26, 3(1989): 233-247. <https://doi.org/10.1177/0022343389026003002>.

común, pues es donde se nutre de nuevas formulaciones gracias a la reflexión del cristianismo, pasando desde la Patrística hasta la escolástica<sup>21</sup>.

La paz, desde la doctrina cristiana, es relevante en el contexto de este capítulo, pues permite identificar un foco de gran influencia en los esfuerzos contemporáneos por resignificar la seguridad y la paz como bienes comunes. Al respecto, es posible distinguir diversos rasgos de este enfoque, mismo que va más allá de las nociones realistas promovidas siglos posteriores. Por ejemplo, una de sus principales características se liga al hecho de que, los conceptos de paz y seguridad adscritos al marco del cristianismo aludían a la desaprobación y repudio de la guerra, considerando el acto de la privación de la vida humana como el peor de los pecados<sup>22</sup>.

Bajo esta misma línea de pensamiento, las nociones de seguridad y paz se alineaban a los preceptos de la doctrina de la guerra justa, que fue desarrollada por autores cristianos medievales como Ambrosio de Milán, Agustín de Hipona, Tomás de Aquino y Francisco de Vitoria<sup>23</sup>; en aras al espacio, aquí sólo analizaremos el pensamiento de Agustín y Tomás.

San Agustín retoma mucho de la antigüedad, especialmente del neoplatonismo que imperaba en su tiempo; llegó a leer a Aristóteles, pero no hizo propio su pensamiento. La novedad con Agustín es la incorporación de ideas del estoicismo (Cicerón – ley natural) y los elementos bíblicos. Según Agustín, para entender todo el orden en el cosmos, no basta la ley natural ni la ley positiva, hay que conocer la ley eterna – ley divina, pues Dios conserva en su Providencia todo el orden y manda a los seres racionales a conservarlo y sanciona a los que perturban el orden<sup>24</sup>. La felicidad no se encuentra en la tierra, sino en la contemplación de Dios, quien es el Príncipe de la Paz.

En la *Ciudad de Dios*, San Agustín explica que vivir la paz es a través del orden, el cual es dar el lugar que corresponde entre cosas diferentes e iguales<sup>25</sup>. Para comprender lo que es la paz, Agustín va desde lo más particular hasta lo más general:

- En el cuerpo: la ordenación de las partes, al cuerpo;
- En el alma animal: la ordenación de los apetitos (concupiscible e irascible);
- En el alma intelectual: a) la armonía entre el conocimiento y la acción; b) la paz en el cuerpo y el alma, c) la vida bien ordenada y la salud del cuerpo;
- Por la fe: la ordenación entre el ser humano y Dios a través de la obediencia;

21 Nebel, Mathias. “La noción de *bien común* de acuerdo con la Doctrina Social de la Iglesia”. En Mariano Sánchez-Cuevas, y Jorge Medina-Delgadillo (Eds.), *Pedagogía del bien común – principios y pilares-* (33-63). Puebla: Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, 2021; Nebel, Mathias, Clemens Sedmak, y Pascal Mueller-Jourdan (Eds.). *La síntesis teológica de la noción de bien común en patrística*. Barcelona: Herder, 2023.

22 Dzoban, Oleksandr. “The Genesis of Ideas about the Security Issue: From Antiquity to Modern Times”. *Politology bulletin* 83(2019): 8-15. <https://doi.org/10.17721/2415-881x.2019.83.8-15>.

23 Borysova, Olga. “The doctrine of just war in the development of Christian thinkers of the Middle Ages”. *Bulletin of Luhansk Taras Shevchenko National University* 4, 352(2022):4-20. [https://doi.org/10.12958/2227-2844-2022-4\(352\)-4-20](https://doi.org/10.12958/2227-2844-2022-4(352)-4-20).

24 Beuchot 2006.

25 De Hipona, Agustín. *La ciudad de Dios*. Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos, 2015.

- Entre los seres humanos: a través de la concordia;
- En la casa: en la concordia entre los que gobiernan la casa y los que obedecen;
- En la ciudad terrena: en la concordia entre los que gobiernan y obedecen en la ciudad;
- En la ciudad celestial: la unión y concordia con Dios<sup>26</sup>.

Por otra parte, el concepto de bien común, en el pensamiento de Santo Tomás de Aquino, se debe abordar desde varias perspectivas; pues cuando se trata la aproximación realista que hace santo Tomás de Aquino, normalmente otros autores reducen su pensamiento a una ética de virtudes. Como muestra Massini, la ética de santo Tomás es un todo unitario, donde podemos encontrar la teoría del bien, las virtudes, la ley, la sindéresis (primer principio de la razón práctica), la acción humana, una teleología, la vida de la afectividad-emociones, la conciencia, entre otros temas<sup>27</sup>.

Si consideramos al bien común desde la teoría del bien, hay que tener en consideración tres conceptos: modo, especie y orden. *El modo* se entiende desde la cosa concreta y particular existente; la especie es cómo conceptualizamos el bien concreto; *el orden* es la armonía del modo y la especie y, además, da referencia y orientación a las cosas, de esta manera se puede buscar y difundir ese bien. Por estos tres conceptos, podemos entender que el bien común *es perfecto*, perfectivo y perfeccionante: es perfecto en cuanto existe como tal, que se ha concebido y realizado por una comunidad concreta; pero, como todo bien, con el paso del tiempo y las generaciones humanas, se puede ir desgastando y necesita ser reinventado y perfeccionado (perfectivo); y, gracias a esto, las personas que participan de ese bien y de su perfeccionamiento, el bien común las *perfecciona*<sup>28</sup>.

Tomás observa que el bien común tiene una relación importante con la justicia y la ley. Con respecto a la virtud de la justicia, hace una distinción, menciona que existe la justicia legal (también conocida como justicia general), la justicia conmutativa y la justicia distributiva. La justicia legal recibe este nombre porque a la ley le pertenece ordenar al bien común. En efecto, santo Tomás define la ley como “ordenación de la razón al bien común, promulgada por quien tiene el cuidado de la comunidad”<sup>29</sup>. Cuando trata el tema de la ley moral natural, dice que existen preceptos de primer

26 De Hipona. “La ciudad de Dios”.

27 Massini-Correas, Carlos Ignacio. (2018). “Realismo ético”. En Claudia E. Vanney, Ignacio Silva, y Juan Francisco Frank (Eds.), *Diccionario Interdisciplinar Austral*. URL= [http://dia.austral.edu.ar/Realismo\\_ético](http://dia.austral.edu.ar/Realismo_ético).

28 Gutiérrez-González 2021.

29 S. Th. I-IIae q. 90, a. 4, *co*. Para las siguientes citaciones que son de santo Tomás de Aquino, nos adecuamos a la forma de citación leonina. *S. Th.* Corresponde a la obra la Suma Teológica; *I-IIae* a la primera parte de la segunda parte; *II-IIae* la segunda parte de la segunda parte; *q.* a la cuestión que está tratando; *a.* al artículo que se encuentra en la cuestión; *co* a la respuesta que da santo Tomás al artículo y *ad* a la respuesta a algún argumento que se presenta al inicio de cada cuestión. De Aquino, Tomás. Suma de Teología I-II. Tomo II. Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos, 2022a; De Aquino, Tomás. Suma de Teología II-II(a). Tomo III. Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos, 2022b; De Aquino, Tomás. Suma de Teología II-II(b). Tomo IV. Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos, 2019.

orden que están relacionados con la naturaleza racional, los cuales son la búsqueda de la verdad y la vida en sociedad<sup>30</sup>. Gracias a la existencia de la ley moral natural, ésta funge como regla y medida para la ley humana, la cual sirve como disciplina para retraer a los seres humanos de los placeres indebidos, pues aquellos que se dejan dominar por sus placeres pueden cometer actos moralmente malos que lesionan la vida en paz de los demás miembros de la comunidad; por esta razón, Tomás concluye que las leyes humanas se instituyen para la paz y la virtud de los seres humanos<sup>31</sup>.

Tomás dirá que la justicia se entiende como una virtud que ordena la voluntad propia en relación con el (bien del) otro; y, también, que la justicia ordena a todas las virtudes y al ser humano al bien común<sup>32</sup>. Por lo anteriormente dicho, podemos deducir que toda ley debe ser justa y todo hombre justo busca cumplir y cumple con la ley, especialmente, porque siempre está referido al (bien del) otro. No podemos dejar pasar de largo las observaciones que hace santo Tomás sobre la relación que tiene la virtud de la justicia con la paz. Afirma que las personas honran a los que son justos, porque lo son tanto en la guerra como en la paz<sup>33</sup>. Cuando trata los vicios opuestos de la justicia, como el hurto y la rapiña, Tomás reconoce que al ser humano le es lícito poseer cosas exteriores como propias, tanto por la capacidad de gestión como para la vida humana, y propone tres razones: 1) porque uno trabaja con mayor solicitud en aquello que le pertenece exclusivamente, 2) existe una mejor administración de las cosas humanas y 3) porque el estado de paz se mantiene entre los seres humanos<sup>34</sup>. En cuanto a otro vicio opuesto, susurración, menciona que este vicio pone en enemistad a los que son amigos y termina la vida de paz que tenían<sup>35</sup>. Una mención especial merece el vicio de la mofa o burla, pues en una respuesta en contra de los argumentos, menciona la relación que existe entre seguridad y paz de la conciencia como un gran bien<sup>36</sup>.

Ahora bien, en el pensamiento de santo Tomás no se puede separar la vida moral con la vida sobrenatural, es por ello que, en el preámbulo sobre las virtudes, dice que se debe estudiar con ellas los dones, las bienaventuranzas y los frutos<sup>37</sup>. En el caso de los dones, Tomás no hace referencia alguna a la paz.

A diferencia de Aristóteles, Tomás afirma que el fin último de todo ser humano no es la felicidad (*eudaimonia*) sino la bienaventuranza. Nos movemos y acercamos a ella a través de las virtudes. En el caso de la bienaventuranza eterna, la alcanzamos principalmente por la obra de los dones. Una de las bienaventuranzas es “bienaventurados los pacíficos, porque ellos serán llamados hijos de Dios” (Mt 5, 9); Tomás

30 S. Th. I-IIae q. 94, a. 2, *co*.

31 S. Th. I-IIae q. 95, a.1, *co*.

32 S. Th. II-IIae q. 58, a. 5, *co*.

33 S. Th. II-IIae q. 58, a. 12, *co*.

34 S. TH. II-IIae q. 66, a. 2, *co*.

35 S. Th. II-IIae q. 74, a. 1, *co*.

36 S. TH. II-IIae q. 75, a. 1, *ad 3*.

37 S. Th. I-IIae q. 55, *pr*.

observa que esta bienaventuranza corresponde a la vida contemplativa (la mayor de las perfecciones en la vida humana, siguiendo a Aristóteles), pues la paz es el efecto de la vida activa en cuanto a “las virtudes y dones que perfeccionan al hombre en relación con el prójimo [...]: *La paz será obra de la justicia*”<sup>38</sup>. El premio de esta bienaventuranza (ser llamado hijo de Dios), se debe a que la paz es un bien en sí mismo y un bien entre los demás hombres (bien común), y dado que Dios es un Dios de unidad y de paz, el hombre que es pacífico, se convierte en un imitador de Dios, por eso, se le puede llamar hijo de Dios<sup>39</sup>.

En el mundo terrenal, los frutos son el efecto de algún principio o causa como son el caso de una semilla o raíz; los frutos del Espíritu Santo provienen de diversos procesos a los que mueve el Espíritu Santo: 1) la ordenación de la mente del ser humano en sí misma, 2) que la mente del ser humano esté ordenada conforme a las cosas que están a su lado, 3) que la mente humana esté ordenada con respecto a las cosas inferiores. El fruto de la paz corresponde al primer movimiento (ordenación de la mente humana en sí misma), pues debe estar bien ordenada con respecto a los bienes y males; y la primera disposición es el amor, y el fruto del amor es el gozo, pero la perfección del gozo es la paz. Para que la paz, sea realmente paz, necesita de dos condiciones: 1) “cuanto a la quietud que lleva consigo el cese de las perturbaciones exteriores” y 2) “en cuanto a la calma del deseo fluctuante”, dicho de otra forma “nuestros deseos descansen en una sola cosa”<sup>40</sup>; por último, observa que los frutos que surgen de la ordenación de la mente a las cosas que están al lado y a las cosas inferiores, se reducen siempre a la caridad, al gozo y a la paz<sup>41</sup>; y, como ya hemos visto, la paz es el perfeccionamiento del gozo y de la caridad.

Podemos concluir del pensamiento del Aquinate que la paz es un bien, en cuanto que existe un orden, es decir, la paz ordena las cosas exteriores y nuestro pensar-actuar sobre esas cosas, porque nos da una referencia y orientación a nuestra vida, pues es un fin último del ser humano vivir en paz. Dado que la paz es un bien que se da principalmente en comunidad, esto debido a que la virtud de la justicia nos ordena hacia el otro y su bien, podemos observar que cualquier acto de injusticia, como el robo, la murmuración y la burla atentan contra la vida ordenada en la tranquilidad. Como hay personas que no viven en la virtud, sino gracias a sus pasiones (no hay un orden interior = intranquilidad), estos son los que lastiman el orden en la sociedad, por ello, la ley ayuda con la disciplina a ordenarlos hacia el bien común y no al bien individual (el placer de robar o burlarse) y, de esta manera, vivir en concordia y paz.

38 S. Th. I-IIae q. 69, a. 3, *co.*

39 S. Th. I-IIae q. 69, a. 4, *co.*

40 S. Th. I-IIae q. 70, a. 3, *co.*

41 S. Th. I-IIae q. 70, a. 3, *ad 4.*

A partir de estos aportes filosóficos, la doctrina de la guerra justa se convertiría en la base de la doctrina católica de la paz y la guerra, misma que se ha mantenido sin cambios durante muchos siglos<sup>42</sup>.

Las fuentes de la seguridad y la paz con base ontológica y epistemológica se establecen a partir de la previsiva influencia del (neo)platonismo en el pensamiento cristiano medieval, que focaliza en la naturaleza misma del cosmos y la creación, así como el alma y el yo<sup>43</sup>. Esta serie de características retratan que la literatura y doctrina cristiana del siglo II al XVIII contribuyó al desarrollo del concepto de libertad, mismo que se relaciona estrechamente con la seguridad y la paz desde un enfoque compatible con la noción del bien común<sup>44</sup>.

## 1.4 El Estado como objeto de referencia

Hacia el Renacimiento, la paz se promovió como un principio universal y los conceptos posteriores se volvieron cada vez más seculares, incluyendo el de la seguridad<sup>45</sup>. Así, en los tiempos modernos, la paz y la seguridad se movilizaron social e institucionalmente, convirtiéndose en la razón de ser del discurso y la acción en diversos marcos, como la educación, los medios, la academia y, principalmente, la política en el contexto del Estado<sup>46</sup>.

A partir del siglo XVI, el pensamiento de filósofos como Nicolás Maquiavelo y Thomas Hobbes profundizó la prefiguración de la idea de que la seguridad era responsabilidad y objetivo principal del Estado. La lógica del entorno anárquico en la que el poder y la supervivencia eran prioridad influyó en la creencia de que el ser humano naturalmente se inclinaba al ejercicio de la violencia para sobrevivir. Así, la única forma de garantizar la paz y el orden era mediante la creación de un gobierno central fuerte que gozara del monopolio legítimo de la violencia<sup>47</sup>. Esto explica el arraigo e influencia que tendría el campo del poder militar en los estudios estratégicos de tradición realista.

La interpretación clásica del realismo sobre la realidad reflejó que la seguridad había pasado de su concepción como una mera reacción psicológica o creencia religiosa a un proceso racional orientado al empleo efectivo de la fuerza, por lo que el interés científico

42 Gutiérrez-González, Manuel Alejandro, y Carlos Alberto Barrera Franco. "Las armas letales autónomas: ¿cambios sustanciales en la teoría de la guerra justa?". En revisión.

43 Otten, Willemien. "Christianity's Content: (Neo)Platonism in the Middle Ages, Its Theoretical and Theological Appeal". *Numen* 63 (2016): 245-270.

44 Shah, Timothy Samuel, and Allen D. Hertzke (Eds.). *Christianity and Freedom. Vol. 1. Law and Christianity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

45 Biletzki, Anat. "The language-games of peace". *Handbook of peace and conflict studies*. Routledge, 2007. 345-354.

46 Rapoport, Anatol. *Peace: An idea whose time has come*. University of Michigan Press, 1992; Doucet, Thomas. "Concept inventing: A humanbecoming perspective on feeling peaceful". *Nursing Science Quarterly* 29, 1 (2016): 7-11. <https://doi.org/10.1177/0894318415614620>.

47 Hobbes, Thomas. *Leviatán*. Madrid: Gredos, 2012.

en la interpretación lógico-formal de la comprensión de la seguridad y la paz resultante emergería y se consolidaría a partir de los siglos XVI y XVII<sup>48</sup>.

En este sentido, es posible señalar que el concepto moderno de seguridad, en términos de lo “nacional”, surge en el siglo XVII, específicamente en el contexto de la Guerra de los Treinta Años en Europa y la Guerra Civil en Inglaterra, razón por la cual se le dotó de una acepción anclada en la lógica de la soberanía estatal<sup>49</sup>. De esta manera, el concepto quedó estrechamente vinculado a términos militares y políticos, mismos que reemplazaron la concepción inclusiva que siglos atrás plantearon a la seguridad y la paz como una propiedad emergente de una organización social eficaz y armoniosa fundada en el valor último del ser humano: la vida<sup>50</sup>.

Hacia principios del siglo XIX, la evolución del concepto de seguridad lo llevó a ampliarse para incluir, no sólo amenazas militares y políticas, sino también económicas y sociales. El connotado pensamiento de académicos, como Adam Smith y John Stuart Mill, sostenía que la mejor manera de garantizar la seguridad era a través de promover y garantizar un desarrollo económico que sirviera de motor para el progreso social.

Pese a este incipiente proceso de ampliación, la seguridad siguió siendo un objetivo crucial del Estado bien ordenado en la Europa moderna temprana, sucediendo a la paz y la unidad como categoría principal<sup>51</sup>. Un claro ejemplo se observa en los principios de la defensa territorial de lo que fueron las colonias norteamericanas del Imperio Británico en los siglos XVII y XVIII, lo que condujo a una tendencia de transición al principio de control mutuo y responsabilidad colectiva en el campo de la defensa imperial<sup>52</sup>.

Lo anterior dio paso a la formación de regímenes de seguridad transnacional en la Europa de los siglos XVIII y XIX, mismos que respondían a políticas, discursos y normas legales de seguridad transfronteriza en los campos de la extradición, el asilo político y la cooperación policial<sup>53</sup>. Si bien, durante el siglo XIX se amplió el enfoque de seguridad de lo militar y político a lo económico, prevaleció y se profundizó el arraigo sobre la protección de la soberanía territorial de los Estados y se perdió su concepción como bien común.

48 Sidorkin, Aleksandr Ivanovich and Denis Vladimirovich Iroshnikov. “Theoretical Issues of “Security” Concept”. *Journal of Politics and Law* 12, 3(2019): 34-39. <https://doi.org/10.5539/jpl.v12n3.p34>.

49 Khan, Ehsan Mehmood. “Comprehensive National Security: Contemporary Discourse”. *Margalla Papers* 26, 1(2022): 1-17. <https://doi.org/10.54690/margallapapers.26.1.94>.

50 Jacobs, Garry. “Integrated Approach to Peace & Human Security in the 21 st Century”. *Cadmus* 3, 1(2016): 48-71.

51 Härter, Karl. “Security and “gute policey” in early modern Europe: concepts, laws and instruments”. *Historical Social Research* 35, 4(2010): 41-65.

52 Simonenko, Ekaterina Simonenko, & Olga Ivus. “North American Colonys of the British Empire and the Problem of Ensuring Their Security in the 60s XIX Century”. In *XV International Scientific Conference “INTERAGROMASH 2022”*. *INTERAGROMASH 2022. Lecture Notes in Networks and Systems*, edited by Alexei Beskopylny., Mark Shamtsyan, Viktor Artiukh (Eds), vol 574. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-21432-5\\_287](https://doi.org/10.1007/978-3-031-21432-5_287).

53 Härter, Karl. “Security and Cross-Border Political Crime: The Formation of Transnational Security Regimes in 18th and 19th Century Europe.” *Historical Social Research* 38, 1(2013): 96-106.

## 1.5 Consolidación de una concepción amplia

Para el siglo XX, el concepto de seguridad continuó su tendencia ampliacionista, ahora para incluir preocupaciones ambientales y de derechos humanos. Este proceso se explica a partir de la creciente conciencia de la interconexión del mundo y la necesidad de un enfoque sistémico e integral de la seguridad para alcanzar la paz duradera. No obstante, cabe destacar que estos nuevos tópicos de interés no desplazaron a los riesgos políticos, económicos o militares que comprometían la integridad, soberanía e independencia de los Estados<sup>54</sup>.

Por ejemplo, la creciente diversidad de los desafíos a la estabilidad de los Estados durante la Segunda Guerra Mundial también influyó en la ampliación del concepto, lo que llevó al reconocimiento de la necesidad de un enfoque integral y proactivo de seguridad<sup>55</sup>. Asimismo, se observa que tras la conclusión de la Guerra Fría, el concepto de seguridad se amplió de manera formal para incluir amenazas no militares a los Estados, así como amenazas a grupos e individuos<sup>56</sup>.

Como se observa, el concepto de seguridad ha evolucionado desde enfoques centrados en el bienestar de la colectividad social a partir de percepciones psicológicas y creencias religiosas, hasta construcciones racionales y complejas basadas en el empleo de la fuerza y que ponen como objeto de referencia central al Estado. Este proceso describe cómo la noción de seguridad estatocéntrica ha migrado de un enfoque estrecho focalizado en las amenazas militares a una comprensión más amplia que abarca varias dimensiones y niveles de la actividad humana que constituyen al Estado.

Sin embargo, nuevas corrientes de pensamiento desde la filosofía y la ética han buscado replantearse los fines de la seguridad y la paz, mismos que, indudablemente, deben ir más allá de la mera preservación del Estado.

## 1.6 Búsqueda de la desestatización de la seguridad y la paz

Los conflictos internos que emergieron en diversos Estados después de la Guerra Fría contribuyeron sustancialmente a la necesidad de reformular el concepto de seguridad y la resignificación de sus efectos para generar condiciones duraderas a favor de la paz y el bienestar. El final de la confrontación entre occidente y oriente fue visto como un

54 Barbara, Lüthi. "Perspectives on Security in Twentieth-Century Europe and the World". *Contemporary European History* 20, 2(2011): 207-214; Veselov, Vasilii A. "A Long Shadow of World War II: Development of the National Security Concept in the United States". *Lomonosov World Politics Journal* 12, 3(2020): 85-130. <https://doi.org/10.48015/2076-7404-2020-12-3-85-130>.

55 Jovanovic, Milos, & Joachim Burbiel. *The evolving concept of security: a critical evaluation across four dimensions*. Conference: 9th Future Security 2014. Security Research Conference. October 2014.

56 Pavlović, Gojko. "Development of the idea of security". *Sociološki diskurs* 3, 5(2013): 51-66; Marcella, Gabriel. "The Transformation of Security in Latin America: A Cause for Common Action". *Journal of International Affairs* 66, 2(2013): 67-82.

punto de inflexión geopolítico que generó un espacio y una oportunidad para plantear una nueva forma de concebir la seguridad y la paz<sup>57</sup>.

El concepto de seguridad se amplió a lo largo del siglo XX para incluir, no sólo a los Estados, sino también al planeta en su conjunto y a sus habitantes<sup>58</sup>. Este proceso de ampliación condujo al surgimiento del concepto de seguridad humana, mismo que centra su argumento en la protección de individuos y grupos de una amplia gama de amenazas que desde el hambre, la enfermedad y la represión, hasta los conflictos violentos y los peligros inmediatos, mismos que se categorizan a partir de la búsqueda y preservación de la “libertad de la miseria” y “libertad del miedo”<sup>59</sup>.

El origen de esta nueva noción de seguridad surge a principios de la década de los 1990 en el seno del sistema de las Naciones Unidas (ONU), específicamente en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), contando con el respaldo de representaciones de Japón, Canadá y Noruega, así como de connotados académicos, responsables políticos y funcionarios del organismo internacional<sup>60</sup>.

El concepto de seguridad humana emerge como una respuesta a la proliferación de nuevas amenazas a la seguridad que no encajaban dentro del paradigma tradicional de seguridad centrado en el Estado<sup>61</sup>. A partir del enfoque promovido por el PNUD de 1994, se planteó la necesidad de reorientar el enfoque de la seguridad hacia un planteamiento dirigido a las personas y la necesidad de abordar las preocupaciones legítimas de las personas en su vida diaria<sup>62</sup>. De esta forma, la seguridad humana se instalaría como una comprensión más amplia de la seguridad más allá del Estado, pues abarcaría temas que hasta entonces habían sido relativamente marginales como la pobreza, la paz y el desarrollo sostenible en comunidades afectadas por conflictos<sup>63</sup>.

La concepción de la seguridad humana se ha replanteado a partir de diferentes escuelas de pensamiento. En la literatura es posible identificar dos enfoques preponderantes<sup>64</sup>. Uno de ellos remite a un enfoque institucional, el cual pone al centro

57 Marquina, Antonio, and Mely Caballero-Anthony. “Human security: European and Asian approaches”. In *Energy security: Visions from Asia and Europe*, Antonio Marquina (Ed.), 244-272. London: Palgrave Macmillan, 2008. [https://doi.org/10.1057/9780230595002\\_16](https://doi.org/10.1057/9780230595002_16).

58 Ashforth, Adam. “Human security and spiritual insecurity: why the fear of evil forces needs to be taken seriously”. *Georgetown Journal of International Affairs* 11, 1(2010): 99-106.

59 von Einsiedel, Sebastian, Heiko Nitzschke, Tarun Chhabra. “Evolution of the United Nations Security Concept: Role of the High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change”. In *Globalization and Environmental Challenges. Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace*, Hans Günter Brauch, Ursula Oswald Spring, John Grin, Czeslaw Masjasz, Patricia Kameri-Mbote, Navnita Chadha Behera, Béchir Chourou, Heinz Krummenacher, vol 3, 621-636. Springer, Berlin, Heidelberg, 2008. [https://doi.org/10.1007/978-3-540-75977-5\\_47](https://doi.org/10.1007/978-3-540-75977-5_47); Devon, Ana. “Human Security Concept in Political and Academic Circles”. *Technical Journal/ Tehnicki Glasnik* 8, 3(2014): 309-313.

60 Owen, Taylor. “Human security: A contested contempt” *The Routledge handbook of new security studies*. London: Routledge, 2010, 39-49; Šárka, Waisová. “Human Security: An Analysis of the Dissemination of an Idea in World Politics”. *Politics in Central Europe* 14, 3(2018): 75-99. <https://doi.org/10.2478/pce-2018-0019>.

61 Owen, Taylor. “Human security...”.

62 Ashforth. “Human security and spiritual insecurity...”.

63 Vallejo-Franco, Beatriz Eugenia. “La seguridad humana y la responsabilidad de proteger.” *Equidad y Desarrollo* 30 (2018): 245-269. <https://doi.org/10.19052/ed.5157>.

64 Richmond, Oliver P.. “Emancipatory Forms of Human Security and Liberal Peacebuilding.” *International Journal* 62 (2007): 459 - 478.

la necesidad de promover procesos de institucionalización de organismos liberales que tengan por objetivo la protección de la seguridad humana. En contraparte, la corriente que impulsa un enfoque emancipatorio señala la imperante necesidad de empoderar a las personas y eliminar todas aquellas restricciones y limitaciones innecesarias sobre sus vidas.

Estos dos planteamientos dejan entrever que, si bien el concepto de seguridad humana busca des-estatizar el concepto y la práctica de la seguridad a favor de la paz y el bienestar humano, no se puede considerar como una escuela de pensamiento coherente y objetiva, puesto que refleja la influencia de diversas orientaciones sociológicas, culturales y geoestratégicas, situación que ha dado origen a un amplio debate sobre este tema<sup>65</sup>.

La literatura da evidencia que la seguridad humana es un concepto complejo y en evolución que requiere la consideración de múltiples perspectivas e identidades. Es por ello que es necesario orientar el debate sobre esta concepción hacia una lógica más coherente y significativa mediante la identificación de problemas de seguridad empíricos y visibles que afectan directamente a una proporción mucho mayor de la población mundial que las áreas normalmente identificadas como problemas de seguridad en la literatura realista dominante<sup>66</sup>. Si bien, el concepto de seguridad humana ha sido objeto de críticas, se puede reconocer como una interesante apuesta por dar una resignificación al concepto de la seguridad, más allá de los objetivos, intereses y aspiraciones del Estado. De esta forma, el concepto ha sido insumo para insertar nuevos modos de análisis académico y prácticas políticas<sup>67</sup>.

## 2. OPERACIONALIZACIÓN DEL BIEN COMÚN

### 2.1 ¿Paz y seguridad como bienes comunes?

Una de las principales contribuciones y efectos de la aparición del concepto de seguridad humana ha sido el impulso hacia una reorientación desestatizada de la seguridad, lo que ha dado pie a la visibilización de nuevas perspectivas de seguridad “positivas”, las cuales se basan en doctrinas no violentas que ponen especial énfasis en el contexto, en los valores y en las prácticas de seguridad que generan confianza. Es precisamente

---

65 Newman, Edward. “Human Security and Constructivism”. *International Studies Perspectives* 2, 3(2001): 239-251.

66 Roberts, David W. “Empowering the Human Security Debate: Making it Coherent and Meaningful”. *International Journal on World Peace* 22, 4(2005): 3-16.

67 Debiel, Tobias, and Sascha Werthes. “Human Security—Vom politischen Leitbild zum integralen Baustein eines neuen Sicherheitskonzepts?”. *Sicherheit und Frieden (S+ F)/Security and Peace* 23, 1(2005): 7-14.

en este punto que se observa el puente vinculante más cercano entre la paz y seguridad contemporáneos con el bien común<sup>68</sup>.

Es preciso señalar que las perspectivas de seguridad positiva parten de la identificación de dinámicas sociales entre actores estatales y no estatales en la creación de entornos de paz y seguridad, promoviendo un enfoque de seguridad de múltiples actores<sup>69</sup>. Al centrarse en medidas no violentas y generar confianza, las perspectivas de seguridad positivas se alinean con el objetivo de mejorar el desarrollo y la cohesión social<sup>70</sup>. Sin duda, esto trasciende la narrativa realista de la seguridad en términos de una *realpolitik* en los universos macro sociales del sistema internacional y micro sociales de las comunidades políticas.

Para efectos del planteamiento de este texto, estos enfoques positivos reconocen que la seguridad no es sólo un bien individual, sino colectivo que requiere la seguridad y la libertad de todos<sup>71</sup>. Asimismo, la seguridad positiva reconoce la interrelación del desarrollo, el bienestar, la seguridad y la libertad, y tiene como objetivo reducir la inseguridad y aumentar la libertad de todos los individuos<sup>72</sup>. Estas variables presentan una compatibilidad sustantiva que posibilitan la concepción, estudio y puesta en práctica de la seguridad y la paz como bienes comunes que superan el egoísmo e individualismo para pensar en el otro y en su bien.

## 2.2 Operacionalización de la paz y seguridad

A inicios de este siglo, el bien común ha sido un tema en la discusión académica, se ha revitalizado y ha vuelto a concebirse como el fin último de las comunidades<sup>73</sup>. Nuestra aproximación se desarrolla desde la teoría de las dinámicas de bienes comunes. Toda acción común tiene como elementos al sujeto de la acción, al objeto de la acción y el escenario; el *sujeto* de la acción es una comunidad que da significado a un bien común; el objeto de la acción es el bien que se crea en la comunidad, que se reparte y tiene un beneficio compartido, gracias a esto, el bien da orden y organiza a la comunidad,

68 Maurizio, Sajeve. "Security, Quality of Life and Development: A Holistic Approach". En *Quality of life in Italy. Research and Reflections*, Filomena Maggino, & Giampaolo Nuvolati (Eds.), 199-224. New York: Springer, 2012. [https://doi.org/10.1007/978-94-0073898-0\\_11](https://doi.org/10.1007/978-94-0073898-0_11).

69 Hoogensen Gjörv, Gunhild. "Security by any other name: negative security, positive security, and a multi-actor security approach". *Review of International Studies* 38, 4(2012): 835-859. <https://doi.org/10.1017/S0260210511000751>.

70 Nathan, Laurie. "SADC's Uncommon Approach to Common Security, 1992-2003". *Journal of Southern African Studies* 32, 3(2006): 605-622.

71 Verendel, Vilhelm. *A prospect theory approach to security*. Sweden: Chalmers University of Technology, 2008.

72 Dewit, David. "Common, Comprehensive and Cooperative Security". *Pacific Review* 7, 1(1994): 1-15. <https://doi.org/10.1080/09512749408719067>.

73 Ostrom, Elinor. *El gobierno de los comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2000; Riordan, Patrick. *A Politics of the Common Good*. Dublin: Institute of Public Administration, 1996; Riordan, Patrick. *Global Ethics and Global Common Goods*. USA: Bloomsbury, 2015. Riordan, Patrick. *Recovering the Common Goods*. Dublin: Veritas, 2017; Sandel, Michael. *Filosofía pública. Ensayos sobre moral en política*. España: Marbot, 2008. Sandel, Michael. *La tiranía del mérito. ¿Qué ha sido del bien común?* España: Debate, 2020; Walzer, Michael. *Spheres of Justice*. New York: Basic Books, 1983.

de esta manera se genera un bien común específico. En toda sociedad no existe sólo un bien común, sino varios bienes comunes; el nexo que existe entre esos bienes comunes (equilibrio dinámico) genera una calidad de vida en la comunidad, pues es el resultado de la historia compartida y el esfuerzo de las generaciones actuales por perfeccionar el bien.<sup>74</sup> Si no existe un equilibrio dinámico entre los bienes comunes, esto afecta la vida social; por ejemplo, si hay una mala calidad educativa, podemos ver efectos contrarios en la cultura o en la vida laboral.

Dependiendo de cuál sea la comunidad (sujeto de la acción), serán los bienes comunes que se crean (objeto de la acción), mantienen, custodian y se perfeccionan. Así, en la comunidad política municipal tenemos una lista, no limitativa ni exhaustiva, de bienes comunes: educación, solidaridad, estado de derecho, cultura y trabajo;<sup>75</sup> en la comunidad universitaria: memoria colectiva, relación educativa y relación de investigación;<sup>76</sup> en la comunidad familiar: amor, cultura de la hospitalidad, provisión y cuidado de bienes básicos e intermediación de bienes públicos<sup>77</sup>.

La operacionalización de estos bienes comunes se desarrolla a través de la matriz de bienes comunes, la cual tiene cinco dimensiones o detonadores de bienes comunes; a saber, agencia, gobernanza, justicia, estabilidad y humanidad. La agencia es la libertad colectiva que tienen todos los miembros de la comunidad para poder trabajar por el bien común, es la condición sine qua non del bien común, pues si no hay libertad, no hay bien común; la gobernanza es entendida en cuanto que todos los miembros de la comunidad se organizan para gobernar los bienes comunes; la justicia es cómo se distribuyen equitativamente esos bienes comunes a todos los miembros de la comunidad; la estabilidad comprende cómo los miembros de la comunidad mantienen y actualizan esos bienes comunes; la humanidad es el resultado (*outcome*) del bien común, en otras palabras, el bien común perfecciona a cada individuo y genera mejor humanidad; normalmente para conocer qué tipo de humanidad estamos formando recurrimos a las expectativas estándares de comportamiento o a los hábitos colectivos<sup>78</sup>.

Nebel y Arbesú sostienen que la existencia de los bienes comunes y su distribución entre las personas son el umbral mínimo de humanidad; es decir, si dejan de

74 Nebel, Mathias. "Operacionalizar el bien común. Teoría, vocabulario y medición". *Metafísica y persona* 20 (2018): 27-66. DOI: <http://doi.org/10.24310/Metyper.2018.v0i20.4830>.

75 Nebel, Mathias. "The Theoretical Framework: Common Goods and Systems of Common Goods". En *A Common Good Approach to Development. Collective Dynamics of Development Processes*, Mathias Nebel, Óscar Garza-Vázquez, y Clemens Sedmak, 29-56. Oxford: Open Book Publishers, 2022. DOI: 10.11647/OBP.0290.02.

76 Nebel, Mathias, y Manuel Alejandro Gutiérrez-González. "Fundamentos para un análisis de la calidad educativa en clave de dinámicas de bien común". Próximamente.

77 Gutiérrez-González, Manuel Alejandro, y Jorge Medina-Delgadillo. (2022). "Marco teórico e instrumento de diagnóstico municipal de dinámicas constructivas/destructivas de bien común en las familias". (Patente de México 03-2022-051612155200-01). UPAEP. INDAUTOR.

78 Nebel, Mathias, y Jorge Medina-Delgadillo. (2022). "From Theory to Practice: A Matrix of Common Good Dynamics". En *A Common Good Approach to Development. Collective Dynamics of Development Processes*, Mathias Nebel, Óscar Garza-Vázquez, y Clemens Sedmak, 57-102. Oxford: Open Book Publishers. DOI: 10.11647/OBP.0290.03.

existir esos bienes comunes la coexistencia humana se vuelve difícil<sup>79</sup>. Para evaluar (medir) la calidad de los bienes comunes son necesarias tres dimensiones, antes mencionadas: gobernanza (cómo son gobernados los bienes comunes), justicia (cómo son distribuidos) y estabilidad (son estables o no). Cuando un nexo se perfecciona, alguna expectativa estándar de comportamiento (el comportamiento que los demás esperan que yo cumpla) se actualiza. Para efecto de nuestro estudio con base en las dinámicas de bienes comunes a nivel municipal, observamos la existencia de los bienes comunes del trabajo, la solidaridad y el estado de derecho; la existencia de este nexo puede dar como fruto los hábitos colectivos de paz y concordia, pues estos son considerados como “la capacidad de confiar en otros y no el uso de la violencia para resolver conflictos y la búsqueda de la cooperación y el consenso como camino para gobernar nuestra comunidad”<sup>80</sup>.

Tallabs menciona que la seguridad es considerada como un bien público puro desde la tradición del realismo político, ésta pone el acento en lo militar. Que la seguridad sea considerada un bien público puro hace que el Estado provea a todos los ciudadanos sin excepción; es un bien indivisible, es decir, los beneficios se comparten con toda la comunidad, no importando si algunos miembros de la comunidad quieren o no consumirlos; y, desde una perspectiva economicista, la seguridad no es bien valuada en tiempos de paz, pues no existe una demanda por parte de los ciudadanos<sup>81</sup>.

La seguridad en términos de bien público es no-excluyente y no rival con otros bienes públicos. Desde un enfoque de bienes comunes, la seguridad y la paz son no-excluyentes pero sí rivales<sup>82</sup>. Uno de los problemas que menciona Nebel es ¿cuál es de todos los bienes comunes es más importante trabajar? Por eso, considera que el concepto de nexo de bienes comunes es importante. Si hablamos en términos de física, todo objeto con una dinámica debe tener una estabilidad. Dado que por las dinámicas los bienes comunes pueden reducirse o desgastarse, dentro de la comunidad deben existir reformulaciones para mejorarlos. Así pues, los bienes comunes deben existir en un equilibrio o estabilidad, el nexo de bienes comunes es la misma coexistencia de estos bienes comunes en la sociedad, porque estos mismos sufren tensiones o contradicciones<sup>83</sup>.

Si la seguridad y la paz como dos bienes comunes, consideramos que complementan las dinámicas de bienes comunes en municipios. Una posible objeción que se puede encontrar es la siguiente: ¿cómo la paz puede ser al mismo tiempo un bien común y una expectativa estándar de comportamiento? Para considerar algo como un bien común, podemos abordarlo con las siguientes preguntas ¿cuáles son nuestras

79 Nebel, Mathias, y Luis Ignacio Arbesú Verdusco. “A Metric of Common Goods Dynamics”. *Rivista Internazionale di Scienze Sociali* 128, 4(2020): 383-406.

80 Nebel y Arbesú 2020, 391.

81 Tallabs 2023, 108-109.

82 Tallabs 2023, 113.

83 Nebel 2018, 25-27.

necesidades reales y comunes?, ¿qué queremos llegar a ser juntos?, ¿cuáles son los bienes que nos congregan como comunidad?, ¿qué bienes valoramos juntos?, y ¿cómo alcanzamos lo que queremos llegar a ser de la consecución de un bien?<sup>84</sup>

Por su parte, las expectativas estándares de comportamiento son hábitos colectivos que esperamos que otros puedan realizar; en otros términos podríamos decir que son capacidades. Sedmak menciona las capacidades que propone Nussbaum: vida, salud corporal, integridad corporal, sentidos, imaginación y pensamiento, emoción, razón práctica, afiliación, otras especies, juego y control sobre el medio ambiente de uno<sup>85</sup>. Por su parte, Sedmak propone otra lista tentativa y no limitativa que co-constituye la condición humana: estar en algún lugar y ser único; tener un cuerpo vulnerable; depender de circunstancias externas; tener una historia y una historia que pueda ser contada; buscar un lugar para vivir; vivir interdependientemente en relaciones especiales; conocer y crear oscuridad; tener la posibilidad de ser movido, tocado y lastimado; mostrar una habilidad para el bien; tener una interioridad profunda inagotable; ser finito, mortal y limitado; desear algo más allá de la finitud y mortalidad; aprender y crecer sin la posibilidad de perder lo “anterior”; búsqueda de reconocimiento; y estar abierto a lo intangible<sup>86</sup>.

Ahora bien, si la seguridad y la paz son bienes comunes en un municipio, significa que todos los miembros de la comunidad deben trabajar y valorarlos; no es sólo que los policías municipales y estatales les corresponda perfeccionar ese bien y valorarlo, sino que empezando desde las comunidades base de la sociedad se debe trabajar en ellas y valorarlos. Por ello, la teoría de dinámicas de bienes comunes muestra cómo toda la comunidad trabaja por estos bienes comunes. Si bien, Garza y Ramírez no miden los bienes comunes de seguridad y paz, sí miden el estado de derecho, el trabajo, el estado de derecho y la solidaridad, los cuales, de alguna manera, están interrelacionados con la seguridad y paz<sup>87</sup>. Para medir estos bienes comunes (trabajo, estado de derecho y solidaridad) desde las dimensiones de justicia, gobernanza y estabilidad, formularon las preguntas que se encuentran en la Tabla 1 del Apéndice; así como la expectativa estándar de comportamiento.

Si queremos considerar la seguridad y la paz como bienes comunes, debemos establecer cómo los valoramos y cómo trabajamos juntos por ellos. Tallabs afirma que el problema de considerar la seguridad como bien público es porque los Estados hacen políticas de manera unilateral y la ciudadanía no puede participar en el diseño de las mismas o en el debate público, el cual casi no existe. Dado este problema y que los

84 Nebel 2018.

85 Sedmak, Clemens. “The Systemic Outcome of Common Good Dynamics: Humanity”. In *A Common Good Approach to Development. Collective Dynamics of Development Processes*, edited by Mathias Nebel, Oscar Garza-Vázquez, & Clemens Sedmak, 179-200. Cambridge: Open Books Publishers, 2022. <https://doi.org/10.11647/OBP.0290.07>.

86 Sedmak 2022, 185-186.

87 Garza-Vázquez, Oscar y Viviana Ramírez. “Design and Reflection on the Metric of Common Good Dynamics”. *Rivista Internazionale di Scienze Sociali* 128, 4(2020): 427-453.

índices de inseguridad cada vez son más críticos, muchos empresarios y ciudadanos buscan contratar seguridad privada, no sólo para cuidarse de un solo delincuente sino del crimen organizado<sup>88</sup>.

Sedmak afirma que la paz es uno de los bienes comunes más importantes en las comunidades y que, por esta razón, debe ser protegida de manera cuidadosa. ¿Qué acciones son las que atentan contra este bien común? La insubordinación, la deshonestidad, la indecencia y la indolencia, por eso deben ser condenables; la insubordinación y la deshonestidad lastiman la unidad de la comunidad como si uno se situara fuera de la comunidad; y la indecencia y la indolencia es negarse a contribuir al bien común<sup>89</sup>.

## CONCLUSIONES

El estudio de la paz y la seguridad ha evolucionado sustancialmente desde su origen. Ambos, como conceptos dinámicos, han atendido a las condiciones impuestas por el entorno social a lo largo de la historia. Como se ha expuesto en este capítulo, la identificación de esa evolución y de los factores que han influido en su concepción, permiten concluir que la paz y la seguridad tienen el potencial para ser concebidos como bienes comunes generados por comunidades políticas. Ante el reto que representa el cambio de paradigma en el estudio de la paz y seguridad más allá de la lógica del Estado, así como en su puesta en práctica para transformar la realidad social, se considera pertinente operacionalizar ambos conceptos y promover su generación y preservación desde el núcleo de toda sociedad política organizada: la comunidad.

Si queremos establecer como bienes comunes de base la paz y seguridad en una comunidad, debemos reformular algunas, primero desde lo individual y después desde lo colectivo. En el caso individual, es bueno retomar las ideas de Agustín de Hipona y Tomás de Aquino: el orden en el cuerpo, en el alma intelectual y entre ambas; para el caso colectivo, entre personas, en la casa y en la ciudad terrena. Dado que la seguridad y la paz son bienes comunes, ¿cómo se van a valorar y trabajar juntos entre personas, en la casa y en la ciudad terrena?

La teoría de dinámicas de bienes comunes se ha aplicado en los municipios de Atlixco, Ocotepéc, San Andrés Cholula y Puebla. Si bien, de estos trabajos se pueden deducir de algunas preguntas cómo se abona a los bienes comunes de paz y seguridad, hay que mencionar que en realidad no son los bienes comunes que se miden. Trabajos futuros a realizar es operacionalizar estos bienes comunes, no sólo en municipios, sino desde el seno de las familias; pues allí donde hay un hogar, se trabaja por la paz y se

88 Tallabs 2023, 116-117.

89 Sedmak, Clemens. "La regla monástica de Pacomio como escuela de bien común". En *La síntesis teológica de la noción de bien común en patristica*, Mathias Nebel, Clemens Sedmak, y Pascal Mueller- Jourdan (Eds.), pp. 19.37. Barcelona: Herder, 2023, p. 27.

trata al extranjero no de manera hostil, existe una convivencia pacífica entre vecinos y se trabaja por la paz a nivel municipal<sup>90</sup>. Asimismo, es necesario reformular las expectativas estándares de comportamiento con un enfoque de capacidades, especialmente tener un cuerpo vulnerable; depender de circunstancias externas; buscar un lugar para vivir; vivir interdependientemente en relaciones especiales; conocer y crear oscuridad; tener la posibilidad de ser movido, tocado y lastimado; mostrar una habilidad para el bien y búsqueda de reconocimiento<sup>91</sup>.

## APÉNDICE

**Tabla 1. Dimensiones de justicia, estabilidad y gobernanza de los bienes comunes de base de estado de derecho, trabajo y solidaridad en municipios.**

Item	Pregunta	Dimensión
J1	En mi comunidad, los derechos de cada persona son respetados. (Estado de Derecho)	Justicia
J2	En mi comunidad, la policía me protege. (Estado de Derecho)	Justicia
J3	En mi comunidad, se pueden corromper a los funcionarios. (Estado de Derecho)	Justicia
J4	En mi comunidad, el trabajo es valorado (Trabajo)	Justicia
J5	Muchas personas en mi comunidad tienen trabajo. (Trabajo)	Justicia
J10	En mi comunidad, si alguien está pasando por un problema difícil, nos organizamos para ayudarlo. (Solidaridad)	Justicia
J11	En mi comunidad, existen lugares donde las personas pueden ir para obtener ayuda. (Solidaridad)	Justicia
J12	En mi comunidad, las personas no son forzadas a dejar el municipio para poder asegurar su sustento. (Justicia-Gobernanza)	Justicia
J13	Los programas municipales benefician a la mayoría de la población. (Justicia-Gobernanza)	Justicia
J14	En mi comunidad, hay grupos sociales que no consiguen acceder al poder. (Justicia-Agencia)	Justicia
J15	En mi comunidad, algunos grupos tienen todo el poder. (Justicia-Agencia)	Justicia
S17	En mi comunidad, cuando un ladrón es atrapado, lo entregamos a la policía. (Estado de Derecho)	Estabilidad
S18	En mi comunidad, cuando alguien es arrestado, la policía le trata con respeto. (Estado de Derecho)	Estabilidad
S19	Estoy orgulloso de hablar de mi trabajo con otros (Trabajo)	Estabilidad
S23	Cuando un miembro de mi familia o yo mismo busco ayuda en instituciones locales, somos tratados con respeto. (Solidaridad)	Estabilidad
S24	Los programas implementados por el gobierno municipal tienen beneficios a largo plazo (Estabilidad-Gobernanza)	Estabilidad

90 Gutiérrez y Medina, "Marco teórico e instrumento de diagnóstico municipal de dinámicas constructivas/destructivas de bien común en las familias"

91 Sedmak, The Systemic Outcome of Common Good Dynamics

S25	Si compro una tierra o una casa, estoy seguro que el gobierno respetará el título de propiedad en un futuro. (Estabilidad-Justicia)	Estabilidad
S26	Muchas asociaciones en mi comunidad existen por mucho tiempo. (Estabilidad-Agencia)	Estabilidad
S27	Los miembros de las asociaciones se reúnen frecuentemente. (Estabilidad-Agencia)	Estabilidad
G28	En esta comunidad, la administración municipal está al servicio de la mayoría (Estado de Derecho)	Gobernanza
G29	En mi localidad, la mayoría de las personas pagan sus impuestos. (Trabajo)	Gobernanza
G30	El gobierno se esfuerza en mejorar las condiciones de los trabajadores. (Trabajo)	Gobernanza
G33	El gobierno provee las condiciones para la existencia de una solidaridad efectiva entre los ciudadanos de mi localidad ((Solidaridad))	Gobernanza
G38	El gobierno tiene la voluntad de resolver los conflictos entre diferentes grupos locales (resolución de conflictos)	Gobernanza
G39	El gobierno municipal es capaz de alcanzar acuerdos que beneficien a toda la comunidad (creación de consensos)	Gobernanza
G40	El gobierno municipal busca que todos tengan las mismas oportunidades en la comunidad (justicia)	Gobernanza
G41	El gobierno municipal trabaja para asegurar que cada uno pueda vivir en la comunidad por mucho tiempo (estabilidad)	Gobernanza
G42	El gobierno de mi municipio nos escucha (Agencia)	Gobernanza
G43	Puedo participar en las decisiones de mi municipio (Agencia)	Gobernanza
H61	En mi localidad, cualquiera puede salir de día sin temor alguno	Humanidad
H62	Las personas en mi localidad normalmente resuelven los problemas de manera pacífica	Humanidad

Fuente: elaborado con base en Garza y Ramírez 2020, 439-444.



## CAPITULO II

# LA INTEGRACIÓN DE NORTEAMÉRICA COMO COMPLEJO REGIONAL DE SEGURIDAD<sup>92</sup>

*Perla Josselyne López Fuerte*

### INTRODUCCIÓN

A lo largo de esta colaboración se intenta realizar un recuento analítico de los principales elementos que influyeron la integración de Norteamérica como un Complejo Regional de Seguridad: el comercio y la seguridad. Para ello, se revisan solo los principales tratados y acuerdos en la materia, sin obviar las asimetrías históricas de esa relación. Más allá del posicionamiento a favor o en contra de la integración y cooperación, analizar el comportamiento de la región aporta elementos interpretativos de la realidad nacional.

La noción de región es frecuente en las ciencias sociales para acotar realidades en función de criterios geográficos, históricos, culturales, incluso de imaginarios sociales. A finales del siglo pasado surgió la teoría de los Complejos Regionales de Seguridad como respuesta a la predominancia de un enfoque bipolar en el análisis de las relaciones internacionales durante la Guerra Fría. Se trató de una perspectiva alternativa a la narrativa capitalismo vs comunismo/ Estados Unidos vs Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS).

Barry Buzan y Ole Wæver definieron un Complejo Regional de Seguridad, como un grupo de Estados que por sus necesidades geográficas y sociopolíticas se necesitan mutuamente para resolver problemáticas en conjunto<sup>93</sup>. Las regiones o bloques

---

92 Trabajo inédito en el marco del Programa de Doctorado en Ciencia Política de la Universidad de Guadalajara.

93 Barry Buzan y Ole Wæver, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, (Cambridge University Press, 2003).

actúan en diversos niveles, que también sirven como parámetros de análisis, a saber, global, internacional, regional, nacional y local. Pero convertirse en una región con intereses compartidos es un proceso que implica relaciones, acuerdos y transacciones cada vez más normadas.

Aquí se sostiene, mediante un recuento analítico, que en el caso de Norteamérica la integración se debe al rubro del comercio y, de manera boyante, a la seguridad a partir del Siglo XXI. Primero, se ofrece una brevísima síntesis de dos herramientas teóricas que sirven para apreciar los beneficios, pero también las disparidades implicadas en el proceso de integración. En segundo lugar, se analizan los antecedentes de la región y su afianzamiento mediante el comercio y la seguridad. Finalmente, y a manera de conclusión se presenta un balance de los puntos de vista en torno al proceso de integración.

## HERRAMIENTAS TEÓRICAS EN TORNO A LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Dos importantes planteamientos teóricos surgieron en la década de 1970. Ambos contribuyen a una visión equilibrada en torno a la integración, un tema que no es para nuevo pero que con regularidad despierta inquietudes sobre la soberanía de los Estados.

### Teoría del Sistema-Mundo

La integración es tan antigua como las relaciones entre sociedades y Estados. De acuerdo con Immanuel Wallerstein, no existen sociedades ahistóricas, por lo que es imposible hablar de una colectividad canadiense, estadounidense o mexicana pura<sup>94</sup>. Se trata más bien de sistemas históricos, resultado del cambio social y del modo de producción.<sup>95</sup> En ese sentido puede hablarse de la existencia de tres sistemas en la historia social: mini sistema, imperio-mundo y economía-mundo<sup>96</sup>. Esta última es la más activa de todas, en la actualidad es la economía mundo capitalista implica la interconexión mundial del comercio, comunicaciones y agentes diversos.

En términos estructurales el sistema mundo es un concepto espacio temporal, esto es, dinámico en lo económico, político y social. Sirve como un criterio metodológico para analizar la estructura que en el mundo adquieren los Estados: al centro, los países que se hicieron de recursos naturales e instrumentos financieros y que dictan la dinámica de la economía mundo capitalista. En la periferia: países cuyo territorio es rico en minerales, agua, población activa e hidrocarburos, pero que no son dueños de los medios de producción y su valor es transferido al centro.

94 Immanuel Wallerstein, *Análisis de sistemas-mundo: una introducción* (Siglo Veintiuno, 2005).

95 Peter Taylor y Colin Flint, *Geografía política*, (Trama, 2002).

96 Wallerstein, *Análisis de sistemas-mundo*, 2005.

El centro se beneficia a costa de la periferia exproliando sus recursos naturales y a través de diversas dinámicas de sometimiento financiero o militar. En medio de ese diagrama se encuentra la categoría de la semiperiferia, que sirve para nombrar a los estados que son objeto de los intereses del centro, pero también se benefician del sometimiento de la periferia.

Cada país, en su respectiva arista del sistema, tiene intereses distintos. Mientras el centro pretende extrapolar para sí valor, la semiperiferia intentará escalar, aunque sea un poco, en la escala de poder mundial; la periferia se concentrará en subsistir, básicamente. Se trata de un esquema tripartita de las relaciones de poder donde la presión y la coerción son instrumentos clave.

De acuerdo con Wallerstein los estados más fuertes se vincularán exhortando a los débiles constantemente para que mantengan sus fronteras abiertas a los flujos de capital extranjero, aunque ellos implementen medidas proteccionistas para resguardar sus sectores estratégicos<sup>97</sup>. Esta ha sido una práctica histórica de los países ricos<sup>98</sup>. Así, “los estados fuertes se vinculan con los débiles presionándolos para que sigan su liderazgo en la arena internacional (tratados, organizaciones internacionales) [...] los estados débiles [...] compran la protección de los fuertes mediante el arreglo de un apropiado flujo de capital”<sup>99</sup>. Esta visión crítica del sistema mundo permite apreciar las asimetrías inherentes en el sistema capitalista. Desde esta perspectiva, no pueden ser subsanadas por medio de acuerdos o tratados, sino que los efectos adversos de la integración tenderán a profundizarse. Los tratados y acuerdos son instrumentos del centro para la preservar sus intereses a costa de los países de la periferia y semiperiferia, lo cual trasciende el ámbito económico.

## Teoría de la Interdependencia Compleja

De manera contemporánea surgió en Estados Unidos la teoría de la interdependencia compleja, desarrollada fundamentalmente por Joseph Nye y Robert Keohane<sup>100</sup>. El contexto: la decadencia del liderazgo estadounidense en términos ideológicos, pero también económicos, en una vorágine de crisis no vistas desde la época de la Gran Depresión<sup>101</sup>.

---

97 Wallerstein, *Análisis de sistemas-mundo*, 2005.

98 Ha-Joon Chang, *Pateando la escalera: estrategias de desarrollo económico desde una perspectiva histórica*, (Juan Pablos, 2011).

99 Wallerstein, *Análisis de sistemas-mundo*, 2005, 80.

100 Robert Keohane y Joseph Nye, *Poder e interdependencia. La Política Mundial de Transición*, (Grupo Editor Latinoamericano, 1988).

101 El desgaste del ideario norteamericano fue consecuencia de la intervención militar en Vietnam. De igual forma, con el fin del patrón oro y de los acuerdos de Bretton Woods en 1971, así como crisis del petróleo del 1973 que causó el encarecimiento de bienes y servicios, se agregó el problema del desempleo. Una época en la que, de por sí, se habían fortalecido sobremanera los sindicatos de trabajadores y demandaban una contundente intervención estatal. A los ojos de algunas vanguardias de economistas, esto era un contrasentido, pues se achacaban los problemas al modelo keynesiano predominante en las décadas de posguerra.

La teoría de la interdependencia se plantea en contraposición al realismo en las relaciones internacionales. Dicho modelo puede sintetizarse en tres premisas, de acuerdo con Juan Gabriel Tokatlian y Rodrigo Pardo:<sup>102</sup> 1) prevalece la diferenciación entre alta y baja política, donde la alta corresponde a los acuerdos en materia de seguridad y defensa: la fuerza real, tangible y cuantificable en términos militares. Por su parte, la baja corresponde las cuestiones de índole socioeconómica; 2) Los actores principales en el sistema internacional son, indiscutiblemente, los Estados; 3) El poder duro es determinante y lo que verdaderamente importa en la correlación de fuerzas.

Opuesto a este modelo predominante hasta mitad del siglo pasado, la interdependencia plantea que la política no solo emerge entre naciones, sino que hay interconexiones entre las sociedades y actores de menor envergadura que los meros jefes de Estado, como los gobiernos provinciales, universidades, burocracias, centros de pensamiento, el sector militar, entre otros, tomando en cuenta que estas dinámicas tienden a profundizarse en la economía internacional. Los temas militares no desaparecen, pero bien podrían pasar a un segundo plano, reconociendo la necesidad de establecer vínculos en términos económicos y en beneficio de las sociedades. Es decir, el poderío en términos militares parece no tener tanta relevancia, ya que el involucramiento de las sociedades es mayor. El aumento del gasto militar o intervenciones en otros estados podrían tener grandes costos políticos, considerando el avance del derecho internacional y humanitario.

También llamada teoría neoliberal de las relaciones internacionales, la interdependencia compleja toma en cuenta las asimetrías de los actores del sistema internacional. Sin embargo, sus planteamientos no son críticos necesariamente, sino que sugieren que se trata de áreas de oportunidad que en el marco de tratados o acuerdos servirían para alcanzar beneficios mutuos. Algunas premisas clave son, por ejemplo, que entre las democracias no puede haber una guerra militar por los valores supremos compartidos. El contractualismo puede asimilarse en el contexto internacional, lo que implica una serie de sanciones a quienes no cumplan con lo establecido en las negociaciones comerciales o tratados internacionales en materia de derechos humanos. Otra premisa es que las conexiones transnacionales son complejas, entre Estados, sociedades y agrupaciones.

Un ejemplo simple del potencial enriquecedor de la interdependencia tendiente a la integración son los programas estudiantiles del tipo erasmus, pero contraproducente por la apertura de mercados de organizaciones criminales transnacionales.

---

102 Juan Gabriel Tokatlian y Rodrigo Pardo, "La teoría de la interdependencia: ¿Un paradigma alternativo al realismo?", *Estudios Internacionales*, vol. 23, n.º 91, (1990).

## EVOLUCIÓN DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

La evolución de la integración regional se ha dado a la sombra de asimetrías estructurales que pueden rastreadse hasta la formación de los Estados de Norteamérica. En el caso mexicano, este se consolidó hasta el Siglo XX con altibajos propios de la contienda bélica en la que el país se vio inmerso hasta 1917. Por su parte, Canadá, comenzó una sólida tradición constitucionalista en 1867 y Estados Unidos aumentó su proyección de poder económico y militar con la adquisición de nuevas colonias en los albores del siglo XX.

En México, la consigna de los gobiernos posrevolucionarios fue cumplir con los derechos sociales conquistados en la Constitución promulgada. Para ello, se expandió el aparato burocrático y emergieron los sectores campesino, obrero y popular; políticas de repartición agraria, el impulso al desarrollo económico, industrialización y un notable crecimiento manufacturero dieron al periodo de 1940 hasta 1956 el nombre de “el milagro mexicano”. Estados Unidos se benefició del orden económico de la posguerra y se instauró el ideario del sueño americano centrado en una economía del consumo. Canadá también experimentó un acelerado crecimiento a mitad del siglo pasado. De acuerdo con Armando Pineda esto se debió a la demanda externa derivada de la Guerra de Corea y un aumento de los salarios más rápido con respecto de la inflación<sup>103</sup>.

La categoría de seguridad nacional se expandió por Occidente, como consecuencia del término de la Segunda Guerra Mundial<sup>104</sup>. De manera general, las connotaciones del concepto son semejantes entre países, pero cada Estado realiza precisiones según sus prioridades, recursos estratégicos y papel en el contexto internacional. Para el caso mexicano, la evolución del concepto de Seguridad nacional es “el resultado de su historia, su desarrollo, sus contingencias, su poder nacional, su organización como Estado y política exterior”<sup>105</sup>. Lo cual contrasta con el ideario estadounidense: una concepción centrada en la importancia de sus fronteras, proteccionismo económico, preservación de sus valores y territorio nacional que incluso antecede a la Doctrina Monroe de 1823.

En suma, existen incompatibilidades notables en la concepción de la noción de seguridad para México y Estados Unidos. Por su parte, para los canadienses “el interés nacional necesariamente se interseca y depende de los intereses nacionales de otros Estados. Definida ampliamente, la seguridad nacional de Canadá es la seguridad global”<sup>106</sup>. O lo que es lo mismo, lo que ocurra en otras latitudes impacta al interior.

103 Armando Pineda Osnaya, “Política económica y condiciones de crecimiento de Canadá”, *Denarius revista de economía y administración*, n.º 22, (2011).

104 Abelardo Rodríguez Sumano, Todd Steven Hataley y Richard J. Kilroy, *Seguridad regional en América del Norte: Una relación impugnada*, (Universidad Iberoamericana, 2022).

105 Juan Ernesto Antonio Bernal Reyes, *Orden institucional y Seguridad Nacional*, (ANUIES, 2022), 51.

106 Pineda, “Política económica y condiciones de crecimiento de Canadá”, 2011.

Tanto Canadá como México han elaborado sus conceptos de seguridad nacional con fluctuantes grados de dependencia respecto a la concepción estadounidense, quien en el Complejo Regional de Seguridad juega el papel de superpotencia regional<sup>107</sup>. La seguridad nacional de México y Canadá se ha configurado con mayor grado de autonomía con relación a los Estados Unidos en ciertas etapas de su historia<sup>108</sup>. Desde un posicionamiento en contra de la integración, podría tratarse de relaciones impositivas en beneficio del coloso estadounidense.

Fuensanta Medina examina que, durante el período conocido como el desarrollo estabilizador, México tuvo más autonomía en su capacidad de autodefinición y concibió su seguridad nacional como las condiciones que aseguraran “el ejercicio pleno de las atribuciones de su soberanía”<sup>109</sup>. Es decir, el control de sus instituciones, recursos naturales y fronteras. De ahí la pervivencia de Petróleos Mexicanos o la Comisión Federal de Electricidad.

Pero en términos de seguridad, lo anterior se trastocó en 1947, cuando Harry Truman firmó el *National Security Act* (Ley de Seguridad Nacional) y se llevó a cabo la reestructuración burocrática más amplia del siglo, vinculada a labores de inteligencia y la toma de decisiones respecto a la presencia militar al exterior. Estados Unidos recurrió al concepto de seguridad nacional para consolidar un Estado de Seguridad Nacional, en el que se jerarquizaron una serie de amenazas latentes, lo que implicó la materialización de estrategias para hacerles frente<sup>110</sup>. Esto implicó la presión al exterior, para que los países también realizaran reestructuraciones institucionales para resguardar los intereses enunciados. Es importante matizar un poco esta observación, ya que no se trata de una imposición determinista, sino que en cada caso hubo procesos de recepción, adecuación y transformación de las doctrinas por parte de las élites mexicanas y canadienses.

Por ejemplo, en el mismo 1947 se creó la Dirección Federal de Seguridad en México, policía política al servicio del régimen y brazo armado durante el periodo de contrainsurgencia. Fue extinta en 1985 por el presidente Miguel de la Madrid, tras la insorteable evidencia de su actuación corrupta y la implicación de sus funcionarios en el asesinato de Enrique Camarena, agente de la Drug Enforcement Agency (DEA). Mediante la aceptación de la cooperación antidrogas, que en última instancia se dio con la anuencia de la participación de agencias como la DEA en territorio mexicano a través de sus agentes desplegados, México incorporaba cada vez más los intereses estadounidenses a su agenda securitaria.

107 Buzan y Wæver, *Regions and Powers*, 2003.

108 Fuensanta Medina Martínez, “La transformación del concepto de seguridad nacional en México”, *Revista de El Colegio de San Luis II*, n.º 3 (2012).

109 Medina, 2012, 224.

110 Gustavo Ordoñez Martínez, “La adopción del concepto de seguridad nacional en México y América Latina Fundamentos, límites y perspectivas”, *Política y Estrategia*, n.º 137 (2021).

Ahora bien, hay que subrayar una vez más que la globalización y la interdependencia no son procesos exentos de criminalidad. Al contrario, las redes de macrocriminalidad, o las organizaciones criminales transnacionales se ven beneficiadas por la ampliación de su mercado y la posibilidad de blanquear sus capitales. Concretamente, la securitización del tráfico de drogas es un eje central para la cooperación e integración de la región.

En 1969 el presidente Richard Nixon lanzó la llamada Operación Intercepción en la frontera que conecta con Tijuana, la primera de varias por el estilo; consistía en la inspección de los transeúntes y automovilista que cruzaban la frontera en busca de drogas y estupefacientes, principalmente marihuana. En 1971, Nixon pronunció un famoso discurso en el que declaró la guerra a las drogas: la principal amenaza a la seguridad nacional. Rápidamente, estas determinaciones se manifestaron en acciones conjuntas con el gobierno mexicano, mediante la Operación Cóndor en el llamado Triángulo Dorado, también llamada “la primera guerra contra el narco”.<sup>111</sup> Canadá, por su parte, ha sido ajeno a los exhortos en la materia ya que no se trata de un país de origen de drogas convencionales o sintéticas.

Aunado, las condiciones económicas impulsaron a adoptar un nuevo esquema de comercio para los países de la región en la década de 1970. Canadá y Estados Unidos habían firmado ya desde 1965 el Acuerdo Comercial de Productos Automotrices Canadá - Estados Unidos, el *AutoPact* que liberalizaba el comercio de insumos automovilísticos, cuidando las reglas de origen, esto es que se aseguraba un porcentaje obligatorio de partes estadounidense o canadiense. Más tarde, en 1989, se firmó el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (CUSFTA).

En México, tras el agotamiento del modelo desarrollista de industrialización, la esperanza fugaz de recuperación (ahogada por la crisis del petróleo) se asistió a discusiones sobre cómo resolver la problemática de la administración estatal, en un contexto internacional poco amable lo que impulsó al gobierno a tomar medidas para la estabilidad y recuperación económica. En 1986 México se incorporó al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en el contexto de la Ronda Uruguay. La crisis de la deuda impulsó a los países latinoamericanos a aceptar el Consenso de Washington, presionados por obtener un rescate por parte del Fondo Monetario Internacional.

El período presidencial de Carlos Salinas de Gortari fue contemporáneo del fin de la URSS, lo que también significó un ambiente propicio al afianzamiento del proyecto neoliberal. Esto marcó el fin de la propugnada autonomía esbozada con anterioridad: “muchos países del tercer mundo como México, que habían sostenido políticas de no alineamiento frente a las superpotencias, se vieron obligados, para sobrevivir económica y políticamente, a redefinir sus relaciones con la potencia vencedora de la guerra

---

111 Oswaldo Zavala, *La guerra en las palabras: una historia intelectual del “narco” en México (1975-2020)*, (Debate, 2022).

fría”<sup>112</sup>. Este fue el contexto del impulso y concreción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, cuando México se integró con fuerza a la dinámica globalizadora y buscó insertarse en las cadenas globales de valor de Norteamérica.

## Tratados y acuerdos de seguridad en la región

El clima intelectual de la época ofrecía muchas ventajas a las negociaciones de tratados económicos, pero también acuerdos en seguridad<sup>113</sup>. El primero y más importante que México ha suscrito es la Carta de la ONU de 1945. Según datos de la Organización Mundial del Comercio, actualmente México tiene 23 Acuerdos Comerciales Regionales en vigor, Canadá 15 y Estados Unidos 14<sup>114</sup>. En el contexto local y a la luz del siglo XXI, no todo ha sido tersa adopción de acuerdos y tratados de integración regional, la cooperación para el desarrollo, intercambio libre comercial o metas semejantes.

En varios países se han manifestado movimientos sociales o agrupaciones opositoras a la perspectiva económica de la interdependencia, sobre todo en la década de 1990, vistos como una amenaza a la industria nacional, a la cultura y tradiciones de los pueblos. Si bien, en muchas ocasiones las discusiones legislativas han sido tierra fértil para la integración económica y en materia de seguridad, también hay grupos soberanistas que ven a los tratados y acuerdos como una imposición: una argucia del imperialismo estadounidense en el siglo XXI. La firma del TLCAN y treinta años más tarde, del TMEC probablemente representen las discusiones más polémicas de la vida nacional antes y después de su aprobación<sup>115</sup>.

A la par del TLCAN se proyectaba la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que, tras diez años de discusiones y negociación, tuvo que pausarse ante la recepción poco favorable en países como Argentina, Venezuela y Brasil, quienes en el año 2005 encabezaron un bloque opositor<sup>116</sup>. Desde la entrada en vigor del

112 Raúl Benítez Manaut, “Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI”, en *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad Hemisférica: un largo y sinuoso camino*, (Universidad Autónoma de México, Centro de Estudios de Defensa Hemisférica, 2003), 6.

113 El 2 de enero de 1992 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley sobre la celebración de tratados para regular todo acuerdo del Estado en el ámbito internacional. En la citada disposición, se realizan precisiones en torno al concepto de tratado y el de acuerdo. De manera acotada, los tratados son una determinación de política exterior, por lo que deben contar con la aprobación del Senado de la República. Por su parte, un acuerdo es un intento de cooperación o coordinación interinstitucional entre niveles de gobierno y entre instituciones u organizaciones del extranjero, con el fin de optimizar las relaciones, compartir experiencias y en última instancia mejorar un ámbito administrativo o de servicios públicos.

114 OMC. “Regional Trade Agreements Database”, (2023), [bit.ly/3pOQGfF](https://bit.ly/3pOQGfF).

115 Mauricio Lascurain Fernandez y José Báez Corona, “La integración de América del Norte, un mito o una realidad” en *Prospectivas del proceso de Integración de América del Norte en el siglo XXI*, 17–40 (Universidad Veracruzana, 2022).

116 Había pasado una década del TLCAN: el experimento estadounidense parte de una proyección mayor, a saber, el establecimiento de toda la región como área de libre comercio, desde Alaska hasta la Tierra de Fuego. Imposible no recordar la Cumbre de Mar del Plata y el famoso “ALCA Alcarajo” pronunciado por Hugo Chávez en el 2005. En dicha reunión, los líderes latinoamericanos propugnaron por verdadera integración, que no podía quedarse únicamente en el ámbito comercial. El presidente Vicente Fox, por su parte, trató de aleccionar a los demás, hablando de los beneficios que el esquema de comercio del TLCAN había llevado a México. Pero los opositores consideraban que un acuerdo debía implicar, en todo caso, el tránsito hacia una

TLCAN, otros acuerdos o planes han involucrado a México y a Estados Unidos en lo que tiene que ver con amenazas internas y externas.

El 11 de septiembre 2001, marcó un antes y un después en los grados de autonomía frente a la cooperación e integración con Estados Unidos y Canadá. El corazón comercial del *World Trade Center*, fue atacado dejando a su paso incertidumbre mundial y el dolor de los familiares de miles de víctimas. Dicho evento representó la aceleración de la integración regional de Norteamérica. Al interior del país se llevó a cabo una reconfiguración conceptual de la seguridad nacional, que con posteridad fue burocrática y estratégica. Se creó el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (*Homeland Security*) que reunió a más de dos decenas de agencias y exhortó a los países vecinos a incrementar medidas cautelares contra el terrorismo.

Para México y Canadá, vecinos y preponderantes socios comerciales, tal consigna implicó adoptar una estrategia preventiva antes que reactiva dentro de sus posibilidades: los Acuerdos de Fronteras Inteligentes, intentando preservar grados de soberanía.<sup>117</sup> La reestructuración burocrática del aparato de seguridad, defensa e inteligencia en Estados Unidos llama la atención porque no se realizaron tan grandes transformaciones desde 1947. En ese entonces, se erigió el Departamento de Defensa, la Agencia Central de Inteligencia y el Consejo de Seguridad Nacional. Es decir, los principales encargados de vigilar los intereses de seguridad hemisférica durante la Guerra Fría.

Así, a principio de siglo, los países contiguos y amplias regiones del mundo también atestiguaron el perfilamiento de un nuevo orden internacional de defensa y militar. Se instauraron más comandos regionales, bases militares y se profundizaron las ideas que ya guiaban la relación trilateral entre Estados Unidos, México y Canadá, como la cooperación e integración, en un momento fecundo de las relaciones comerciales. En el 2002 fue creado el Comando Norte. De acuerdo con Mariano del Pópolo las principales acciones de esta estructura en México consisten en la protección de sus fronteras y en el entrenamiento de fuerzas armadas. Señala que en un documento desclasificado del Comando Norte se fija: “Establecer una arquitectura continental de seguridad abarcativa donde Estados Unidos, Bahamas, Canadá y México trabajen como socios cercanos en la disuasión, prevención, y si resulta necesario, la destrucción de amenazas mutuas”<sup>118</sup>.

Algunos autores han identificado a estos acuerdos como parte de un proceso llamado *pentagonización o norteamericanización* de la seguridad<sup>119</sup>. La adopción de

---

comunidad americana. Si se aspiraba a emular a la Unión Europea, primero tenían que sentarse las bases de una interrelación más justa. Por ello, se le solicitaba al presidente George Bush que antes que una apertura total arancelaria se invirtiera para promover el desarrollo en la zona y así lograr condiciones más equitativas, lo que no gustó al presidente estadounidense ni a su equipo de negociación.

117 Christina Gabriel, Jimena Jiménez y Laura Macdonald, “Hacia las” fronteras inteligentes” norteamericanas: ¿convergencia o divergencia en las políticas de control de fronteras?, *Foro Internacional* (2006).

118 Mariano del Pópolo, “Militarización y Norteamericanización de la Seguridad en México: La nueva ley de Seguridad Interior”, Cuaderno del CEL, (2008), 78.

119 María José Rodríguez Rejas, *La norteamericanización de la seguridad en América Latina*, (Ediciones Akal, 2018).

estos principios diferencia la política de combate al crimen de México y Canadá de otras en la región latinoamericana, lo que genera una percepción de separación y no compatibilidad de intereses. De tal forma, aunque México sea incluido en el ideario de la Patria Grande, lo cierto es que cada vez más sus intereses dependen de la relación con los vecinos del Norte.



Fuente: elaboración propia

En 2005 se estableció la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de Norteamérica, ASPAN, un acuerdo entre jefes de Estado de los tres países de Norteamérica. Sin embargo, su desarrollo dejó mucho que desear, pues se centró en la seguridad y en las fronteras inteligentes (ampliación de vigilancia y supervisión de mercancías) pero poco o nada en el ámbito de la prosperidad. Acaso esto último sirvió más como un recurso discursivo legitimador de la propuesta.

El tema comercial continúa como la pauta para pensar en la idea de región, pero los encuentros más importantes en treinta años fueron el ASPAN, la Iniciativa Mérida del año 2009, y recientemente el Entendimiento Bicentenario. En ese sentido, los acuerdos a los que México se adhirió en materia de seguridad tienen más que ver con el tráfico de drogas y sus redes, lo que es la principal preocupación de los Estados Unidos en la región. En el año 2020 tuvo que profundizarse la relación trilateral, sobretudo en medidas de coordinación para la prevención de la amenaza sanitaria por la pandemia de Covid-19 en los tres países. Asimismo, en julio de ese año entró

en vigor el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá o T-MEC en el marco de relaciones que siguen siendo asimétricas pero cada vez más reguladas<sup>120</sup>.

Esas regulaciones son acaso la posibilidad de agencia de un país como México que, a pesar de tener una de las vecindades más complejas del mundo, ha tratado de preservar grados de autonomía en sus relaciones trilaterales.

Nombre y año	Tipo	Objetivo	Mandatarios
Tratado de Libre Comercio de América del Norte 1994	Tratado Comercial	Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios entre los territorios partes, entre muchos otros <sup>121</sup> .	Carlos Salinas de Gortari George H. W. Bush Brian Mulroney
Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte 2005	Mecanismo de Cooperación	Aumentar la seguridad, la prosperidad y la calidad de vida de las poblaciones de los tres países <sup>122</sup> .	Vicente Fox Quesada George W. Bush Paul Martin
Iniciativa Mérida 2009	Programa de Cooperación	Reforzar las actividades de persecución interna en México. Reforzar las actividades de persecución interna en Estados Unidos. Ampliar la cooperación bilateral y regional que se ocupa de la delincuencia transnacional <sup>123</sup> .	Felipe Calderón Hinojosa Barack Obama
Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá 2020	Tratado Comercial	Permitir la “integración de las industrias de América del Norte que se han beneficiado hasta ahora del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), así como la competitividad de la región como potencia exportadora de productos de gran calidad, y como destino óptimo para desarrollar la inversión extranjera directa.” <sup>124</sup>	Andrés Manuel López Obrador Donald Trump Justin Trudeau
Entendimiento Bicentenario 2022	Plan/ Estrategia de acción y colaboración	“Propone una nueva visión compartida de seguridad y colaboración regional anclada en el respeto a la soberanía de cada país y el establecimiento de un enfoque integral y de largo plazo para orientar las acciones bilaterales a futuro.” <sup>125</sup>	Andrés Manuel López Obrador Joseph Biden

Fuente: elaboración propia

120 Oscar Contreras y Gustavo Vega “Introducción: del TLCAN al Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC)” en La reestructuración de Norteamérica a través del libre comercio: del TLCAN al TMEC, (El Colegio de México y El Colegio de la Frontera, 2020).

121 Artículo 102 del TLCAN, (1993), <http://bit.ly/3XTqjdU>.

122 Gaceta del Senado (22 de noviembre del 2005), [bit.ly/3rzBdt9](http://bit.ly/3rzBdt9).

123 Gaceta del Senado (09 de diciembre del 2010), [bit.ly/3pRAgMh](http://bit.ly/3pRAgMh)

124 Gaceta del Senado (05 de febrero del 2020), [bit.ly/3XUQb94](http://bit.ly/3XUQb94).

125 Gobierno de México (04 de diciembre de 2021), [bit.ly/3rmOvSL](http://bit.ly/3rmOvSL).

De acuerdo con Mohamed Badine El Yattoui, esto muestra los vínculos entre geopolítica, geoeconomía y geoestrategia bajo un esquema muy simple, y al mismo tiempo, que demanda ingentes cambios en la organización interna de los socios:

1. La meta del desarrollo comercial supone la liberalización, es decir, la facilitación de condiciones arancelarias y de transporte.
2. Lo anterior implica que al interior de los países se tomen medidas favorables, atractivas para los inversores, y que se les den garantías legales. Asimismo, se aseguran los recursos concesionados y se les protege.
3. Finalmente, “en el aspecto militar, los Estados que son socios comerciales importantes, por el volumen de comercio y la cantidad de inversión en particular, se convierten en Estados de facto “protegidos” por el líder mundial”<sup>126</sup>.

Ahora bien, el establecimiento de acuerdos en materia de seguridad también ha sido cuestionado, sobre todo ante las disparidades tan grandes que existen frente a un fenómeno como el de la violencia criminal, en el que los tres países se ven involucrados. Sin embargo, México vive situaciones de violencia sumamente complejas que contrastan claramente con la estabilidad de los socios: altas cifras de homicidios dolosos al año, desapariciones, enfrentamientos armados y masacres sugieren que en el país tiene lugar conflicto armado o una guerra civil.

El apoyo estadounidense ha sido de acompañamiento, asistencia económica y de capacitación, pero también han tenido lugar duros e injustos señalamientos: una demanda permanente sobre la insuficiencia de las acciones del gobierno mexicano. Lo cierto es que, tras los entendimientos bilaterales, México ha sido colaborativo en las recomendaciones y disciplinado institucionalmente.

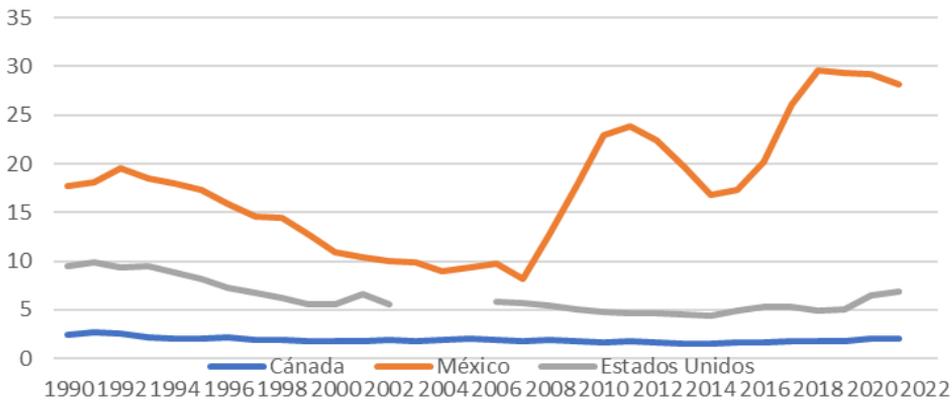
Por su parte, la estadounidense una de las sociedades que más drogas consumen, anfetaminas, opioides y cannabis, para ser precisos<sup>127</sup>. De hecho, desde el año 2020, los socios regionales tienen un problema humanitario y sanitario de dimensiones mayúsculas que no han podido controlar, según el Informe de Drogas de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito<sup>128</sup>.

126 Mohamed Badine El Yattoui, “El ALCA, ¿un proyecto geoeconómico permanentemente enterrado?” Nueva época, n.º 47 (2019), 345.

127 Abel Gil, “El consumo de drogas en el mundo”, El orden mundial, (2019), <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/consumo-drogas-en-el-mundo/>.

128 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito “Informe Mundial sobre las Drogas 2022”, (2022).

Evolución de la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en Norteamérica



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial. Recuperado: Junio de 2023.

Las asimetrías en la región también se traducen en calidad de vida. De acuerdo con el índice para una vida mejor de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, México es el país con menor calidad de vida en el rubro de Seguridad, de un total de 38 miembros.

Lo que contrasta radicalmente con sus socios regionales: Estados Unidos en el lugar 14 y Canadá en el puesto 21. El siguiente instrumento gráfico muestra la tasa de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes: una asimetría inmensa entre los problemas que aquejan en México, al haberse generado un caldo de cultivo de condiciones que han propiciado la criminalidad durante décadas.

## BALANCE, A MANERA DE CONCLUSIÓN

Frente a las amenazas que ponen en cuestión la integridad misma de los Estados, estos buscan alianzas continentales. Otros apuestan por el fortalecimiento de los esquemas de seguridad en la región que, como se ha visto, no pueden entenderse sin una serie de intereses comerciales de por medio<sup>129</sup>.

Las relaciones interregionales son más o menos tersas en función del contexto y la trayectoria histórica de los vecinos. En el caso de Norteamérica, no es lo mismo la relación que tienen México-Canadá que Estados Unidos-Canadá. Estos últimos han encontrado una identificación cultural mayor que no logra fluir de la misma manera

129 Eduardo Yepes, “Los complejos de seguridad regional en América Latina: Colombia y la securitización de la ayuda oficial para el desarrollo”, *Analecta Política*, Vol. 4, n.º 5, (2013), <https://revistas.upb.edu.co/index.php/analecta/article/view/2947>.

en el caso de Estados Unidos-México. En cada iniciativa de cooperación, salta a la vista el imaginario nacionalista que advierte las asimetrías implicadas, incluso se habla de una nueva modalidad de intervención<sup>130</sup>. Sin embargo, la forma que adopte la integración regional dependerá no solo de circunstancias históricas, geográficas y políticas; también de “una elección fundamental del peso relativo otorgado a las fuerzas del mercado y la intervención estatal”<sup>131</sup>. Es decir, de las capacidades de negociación de los equipos de los gobiernos y del proyecto de nación.

La relación comercial trajo consigo condiciones para los miembros en materia de seguridad. La interrelación puede observarse en las agendas en común y en las respuestas operativas condicionadas por los intereses de los países parte. Por ejemplo, durante 2020 la inmigración ilegal fue un tema de primer orden para Estados Unidos y México, dado el fenómeno denominado caravanas de migrantes.

Para alcanzar posicionamientos equilibrados respecto a este proceso de consolidación de regional hace falta analizar a profundidad los resultados de los mecanismos de cooperación implicados en cada tratado y acuerdo. Un aspecto muy relevante tiene que ver con el empeoramiento de las condiciones de seguridad en uno de los miembros: México ¿Qué ha fallado exactamente? En este sentido, cabe resaltar que la disparidad entre intereses nacionales puede obstaculizar la efectiva cooperación en temas de seguridad. Históricamente, México ha sido un país de vocación pacifista en su política exterior. Mientras que sus homólogos se involucran activamente en los conflictos internacionales.

Las asimetrías y su efecto en la cooperación han de ponerse en perspectiva en términos económicos, militares y políticos. De igual forma, la proyección de crecimiento económico y la interdependencia en este rubro condicionará las decisiones de inversión en programas y políticas públicas en materia de seguridad nacional y pública, preocupación de México durante décadas. Con independencia de los anhelos soberanistas y esporádicas tensiones en las relaciones, lo cierto es que el análisis bajo la perspectiva del Complejo Regional de Seguridad puede aportar importantes elementos para interpretar la realidad nacional.

130 Juan Gabriel Tokatlían, quien ha analizado en profundidad acuerdos en materia de seguridad como el Plan Colombia, distingue tres tipos de intervención estadounidense: por imposición, deserción o consentimiento. La primera refiere a la intervención militar y en contra de la voluntad de los pueblos. La segunda, cuando el Estado no es capaz de hacer frente a las amenazas y en tal sentido se retira del escenario y por invitación, cuando se le solicita que intervenga por sus ventajas armamentísticas y tácticas. Asimismo, la intervención por consentimiento se vería favorecido a través de esquemas de integración y cooperación como los antes mencionados.

131 Mauricio Lascurain Fernández y José Báez Corona, “La integración de América del Norte, un mito o una realidad” en *Prospectivas del proceso de Integración de América del Norte en el siglo XXI*, 17-40 (Universidad Veracruzana, 2022), 25.





## CAPITULO III

# LA MIGRACIÓN ILEGAL EN LAS RUTAS DE LA INFAMIA<sup>132</sup>

*Guillermo J. R. Garduño Valero*

### INTRODUCCIÓN

Este capítulo aborda la problemática de los migrantes tanto del área del Caribe, así como de Centroamérica que requieren atravesar el territorio mexicano para llegar a los Estados Unidos. Lo que representa verdaderos retos tanto geográficos, como de riesgos por la existencia de mafias que comercian con los migrantes y los despojan de su patrimonio. Esta situación se hace tanto o más aguda en la medida en que hoy en día hay oleadas migratorias y por tanto los procesos usados que pretenden retenerlos son múltiples, puesto que son bloqueados por la policía, impedidos por el ejército para entrar al territorio nacional y estafados por mafias de transportistas y aventureros lo que deriva en la frustración de sus esfuerzos. Para su elaboración he reunido mis notas con las rutas que he recorrido y las he concentrado en un cuadro sinóptico, así como ofrecer una opinión crítica con respecto a las políticas migratorias acordadas entre México y Norteamérica.

En lo que respecta a la necesaria precisión metodológica, cabe preguntar ¿qué validez y confiabilidad tiene la observación participante en la ciencia Social? Además de la larga tradición que tiene este instrumento, para que sin renunciar a la subjeti-

---

132 El presente capítulo es producto del Proyecto “Seguridad y vida democrática: una cuestión por resolver” desarrollado por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremó (Italia) con la colaboración y el aporte económico de la *Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale* de Italia, a la sazón como una contribución que responde al *Call for Papers* como segunda etapa del Proyecto.

vidad inherente a todo lo humano, busca apegarse lo más posible al punto de vista del sujeto de estudio dentro de su contexto y cultura. Para tal propósito hay que ir en busca de los sujetos, aprovechar la serendipia que ofrece la oportunidad del encuentro, reconstruir los acontecimientos próximos y asumir una posición frente a los hechos<sup>133</sup>.

Tal es el caso de las corrientes migratorias que cruzan de frontera a frontera México, que son atravesadas por millones de experiencias en búsqueda de un sueño muchas veces ilusorio, donde el problema central es descifrar la ruta que los conduzca a Estados Unidos. Por lo que todo esto es producto de lo que ido encontrando por los múltiples caminos en donde me he metido y en los cuales al platicar con la gente, me he dado cuenta de que en ellos hay el vivo deseo de narrar su historia que solo espera que esos oídos anónimos algún día puedan transmitir sus vivencias.

## 1. LAS CORRIENTES HUMANAS SILENCIOSAS

La migración ilegal es definida como “personas que se desplazan al margen de las normas de los Estados de envío, de tránsito o receptor. No hay una definición universal aceptada y suficientemente clara de migración irregular.

Desde el punto de vista de los países de destino significa que es ilegal el ingreso, la estadía o el trabajo, es decir, que el migrante no tiene la autorización necesaria ni los documentos requeridos por las autoridades de inmigración para ingresar, residir o trabajar en un determinado país<sup>134</sup>. Dicha definición parece querer abarcarlo todo, pero en realidad mezcla situaciones y causas por lo que se hace necesario una mayor precisión y esto, solo puede derivar del estudio de casos.

La introducción del adjetivo infamia, no es gratuita, el migrante ilegal es un sujeto que ha puesto todas sus ilusiones en arribar a lo que mira como tierra prometida, pero en su ruta para alcanzar lo que imagina como un futuro mejor, el sujeto es despojado de su identidad, y pertenecía a una cultura; prosigue con sus escasos bienes al quedar en manos de traficantes de personas; es sometido por asaltos, robos de identidad y separación de su familia y continua con autoridades corruptas e impunes. Para arribar, si es el caso, a una tierra que lo mira como alién y lo somete a discriminación.

Por eso, un fenómeno que he visto en las fronteras sur y norte de México muestra hoy día un tremendo dramatismo, comenzando porque de individuos aislados han pasado a convertirse en un fenómeno masivo donde caravanas buscan recorrer México como paso hacia los Estados Unidos.

La primera aproximación es buscar explicarse ¿qué factores posibilitan la salida de sus lugares de origen?; ¿cómo se alimentan las expectativas de lograr llegar a Estados Unidos? Aun cuando se sabe que mucha gente ha perdido la vida, ha desaparecido o han

---

133 Becker S., Howard, *Historias de vida en Sociología*, 1974, Nueva Visión, Buenos Aires, p. 27 – 41.

134 OIM, *Glosario sobre Migración*, 2008, Organización Internacional para Migraciones, Ginebra, p.47

enfrentado: mutilaciones, enfermedades, secuestros, violaciones, robos y un sin número de situaciones en extremo críticas e incluso su inducción al crimen organizado o a las mafias de trata de blancas. En este sentido, a pesar de los múltiples riesgos a enfrentar la necesidad que los empuja es tan fuerte, como su ilusión por llegar a Norteamérica.

Bajo esta idea, la migración requiere de referentes en el lugar de destino final o de personas que hayan vivido esa experiencia. Por lo que el fenómeno se mueve también, al impulso de la posibilidad de encontrar empleo y lo más importante ganar en dólares, ignorando que los precios en su lugar de destino no son equivalentes, a los que ellos tienen como referencia en sus países. La segunda es el financiamiento del viaje cuyo valor es variable desde su lugar de salida hasta la frontera norte de México. Por lo cual, dependiendo del monto de la inversión estará también el avance posible en tiempo y la probabilidad de llegada.

Por ejemplo, en la era de los balseros cubanos cuando tenían acceso bajo la disposición de Carter a partir del Mariel en 1980 llamado el programa de pies secos, se requería de un pago inicial de un pariente o grupo reclutador en Florida.

Las vías me fueron narradas en un autobús desde Laredo a Miami que duro tres días y donde pude platicar sobre sus experiencias. Lo primero era el pago de 1000 a 2000 dólares para salir en la balsa rumbo a Quintana Roo y esto se obtenía debido a que según me dijeron el negocio estaba a cargo de la gente de Raúl Castro.

Después vendría la llegada que podía ser por las siguientes áreas: Isla Mujeres, Cancún, Playa del Carmen o Cozumel. A su arribo eran recibidos en casas próximas a la playa y ahí deberían permanecer acostados en el suelo, la alimentación era mínima y el agua racionada. Era el momento de la espera, pues había que negociar cada caso con el patrocinador, cuyas tarifas podían ser desde avión con un costo de 10000 dólares o vía terrestre hacia la frontera con Norteamérica que podía ser en Nuevo Laredo, Reynosa o Matamoros.

En este punto el costo podría ser la mitad, pero además deberían de endosar el cheque que por 1500 dólares les daba migración por ser pies secos. En el supuesto de no encontrar patrocinador se le dejaba a su suerte en migración. Pero, todos eran conscientes de que la deuda tendría que ser pagada, al llegar a su destino. Hoy en día esta vía está cerrada a partir de que Donald Trump canceló el programa de pies secos.

Veamos ahora el caso más reciente de los haitianos, como sabemos Haití es el país más pobre del continente y comparte la isla Dominica con la Republica Dominicana. Por sus orígenes y ser una población de raza negra de habla francesa, comparten aun lazos con las naciones africanas y el continente y por supuesto con los dominicanos. Este pueblo es por decirlo de alguna manera un foco de expulsión permanente de su gente y en este sentido retomo una plática con la socióloga haitiana Dra. Susy Castor quien caracteriza “el proceso como un eslabonamiento de acciones migratorias que durante un largo periodo se articulan hasta alcanzar una permanencia relativa en algún sitio”

En mi reciente visita a República Dominicana tomé contacto con el grupo de mototaxis que lo mismo transportan desde el aeropuerto con maletas y bolsas en los manubrios, además del pasajero que sin casco va en la parte posterior. Pese al riesgo, es bastante económico, seguro y se combina con las rutas de las busetas.

El punto interesante es que la mayoría de los mototaxistas son haitianos y son reclutados desde sus comunidades o desde Puerto Príncipe. Su reclutamiento es hecho por medio de mafias que dominan Haití donde se regulan los movimientos de población frente a la inexistencia del Estado y su primer paso es ir a República Dominicana para ser transportistas o estar también en las playas y centros turísticos, como Punta Cana. En la mayoría de los casos la moto se renta por día y se paga el combustible. Pero lo interesante es la vía para emprender su paso al continente.

Otro grupo numeroso es la ruta que viene desde Venezuela y Colombia, en este caso desde Cartagena de Indias hay el servicio en barcos viejos que los llevan hacia Panamá, la otra vía que se elige puede ser la ruta de atravesar por el Darién una selva impenetrable donde muchos que lo intentan mueren y de la Ciudad de Panamá ambos grupos inician su peregrinar hacia la frontera de Chiapas, atravesando Centroamérica.

En cuanto a Ecuador desde el puerto de Manta el narcotráfico ha abierto una ruta con pasaje por vía marítima y los deja en la costa del lado mexicano.

Pero, no solo es la ruta previa del Caribe y Belice, cuyo punto principal de concentración es Cancún, sino la de Centroamérica que recorre a pie desde Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala, donde se llegan a formar caravanas de miles de personas que buscan su punto de encuentro a lo largo de la frontera del Estado de Chiapas, en particular Tapachula como primer centro de concentración. Teniendo como expectativa la obtención de un salvoconducto para atravesar el territorio nacional, que no siempre está disponible o el migrante carece de la documentación que la certifique, lo que los obliga a permanecer en campos de concentración.

Al mismo tiempo siendo la migración procesos que se eslabonan para el caso de los migrantes se observa que tienen algún pariente o amigo que ya reside de manera legal o ilegal en los Estados Unidos, lo que no necesariamente es sinónimo de que los van a apoyar.

Ahora comenzaré con las narraciones a partir de cómo llegaron a la frontera sur por múltiples caminos. Los pasos de migrantes como rutas de ingreso a su paso por México tienen cuatro principales rutas de ingreso: la de Chiapas Pacífico cuyo punto de concentración es Tapachula. Los Altos de Chiapas que bordean la frontera con México y tendrían como entrada Comitán y de ahí se posibilita su penetración al territorio nacional.

La ruta de mayor peligro sería la de Chiapas Peten pues no tiene vías visibles de acceso y por lo tanto una vez atravesado el río Usumacinta hay que seguir por la vía del Marqués de Comillas y alcanzar Palenque que es un nudo ferroviario de carga y carretero.

Finalmente, la ruta del mar Caribe y terrestre que busca punto de encuentro por Tenosique en Tabasco y se enlaza a Villahermosa para continuar por la ruta del Golfo.

En cuanto a la frontera con Campeche se penetra con enormes dificultades por ser reserva de la Biósfera, para conectarse con la carretera que une Chetumal y Escárcega.

En lo relativo a la recepción por vía marítima ya nos hemos referido al caso de Cancún y zonas aledañas.

Los puntos críticos en el segundo paso de migración corresponden a lo que denominaría el nudo del Istmo de Tehuantepec que ha demostrado ser en extremo peligroso pues abundan los fraudes, el reclutamiento de los tratantes de blancas en los lupanares que ofrecen estos servicios en la carretera transístmica. Además de que es el inicio de rutas indirectas que está asociada a la desaparición de más de cien mil migrantes, cuya última referencia de ubicación fue en su mayoría la zona del Istmo; razón por la cual ha crecido el número de ONG para la búsqueda de los desaparecidos.

No se piense que en el tercer paso la situación esta salvada, por el contrario, estaciones de autobuses, ofertas de rutas clandestinas donde han muerto asfixiadas cientos de personas se ofrecen a precios prohibitivos para la inmensa mayoría de los migrantes que por el camino van dejando sus pocos bienes y las estafas son impunes por su condición de ilegales y por la complicidad de las mafias con las autoridades de todo nivel.

El cuarto nivel es la llegada a la frontera con Estados Unidos, pero hay que advertir que en cada paso el riesgo oscila entre el cruce con las rutas del narcotráfico; las áreas dominadas por estructuras caciquiles que llegan incluso a retener a personas para incorporarlas a sus fines ilícitos. En todos los casos, las rutas que a continuación reseñamos no son directas, sino que muestran múltiples combinatorias dependiendo de las dificultades que enfrenten durante su trayecto.

## LAS RUTAS DE INGRESO ILEGAL A MÉXICO

<b>CHIAPAS PACIFICO</b>	<b>LOS ALTOS DE CHIAPAS</b>	<b>CHIAPAS PETEN Usumacinta</b>	<b>Tenosique, El Ceibo, Cancún Campeche, Chetumal MAR CARIBE</b>
<p>Las entradas irregulares que se producen en torno al Río Suchiate operan mediante grupos que alquilan cámaras de llantas. El punto central es la transportación hasta la primera concentración urbana donde es posible encontrar medios de desplazamiento.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.- de Ciudad Tecun Umán en Guatemala a Ciudad Hidalgo, México.</li> <li>2.- provenientes de Guatemala es posible el internamiento en el puente internacional Talismán.</li> <li>3.- la otra ruta sin cruzar por el río Suchiate es Unión Juárez en zona montañosa.</li> <li>4.- Es posible también a través del volcán Tacana que está en los límites entre los dos países</li> <li>5.- las rutas criminales tienen sus propios medios desde barcos camaroneros provenientes desde Ecuador, Colombia y América Central hasta pistas aéreas clandestinas en la selva.</li> </ol> <p>Una alternativa a partir de Mazatlán seri la de la ruta de la península de Baja California hacia TIJUANA con más de mil kilómetros de distancia entre CABO SAN LUCAS en Baja California Sur rumbo al norte, .</p> <p>La otra posibilidad es el uso del transbordador de Guaymas, Sonora, a Santa Rosalía lo que ahorra la mitad del camino</p> <p>La Ciudad de México CDMX es opcional por ser el nucleo de concentración de todos los medios y vías de transportación.</p>	<p>Hacia esta región que tendría como ciudad de referencia Comitán tiene como punto de convocatoria el paso de Tzicao y kilómetros adelante esta Ixcán próximo a ciudad Cuauhtémoc, teniendo como pasos irregulares las lagunas de Montebello, cuyo paso se complementa en la Trinitaria donde se une la carretera procedente de Huixtla. Es importante mencionar que aquí comienza un área de control del EZLN.</p> <p>La zona es predominantemente indígena y es propicia para la introducción de núcleos de jornaleros para servir en las plantaciones de café y cacao.</p> <p>En estos casos además del narcotráfico, hay también una enorme concentración de menores bajo control de tratantes de blancas.</p>	<p>La selva del Peten es una de las áreas selváticas más espesas y de difícil tránsito. Sin embargo, es posible encontrar a partir de las Flores que es la capital del Peten en Guatemala la posibilidad de paso hacia México en tres puntos principales: Benemérito de las Américas, Frontera Cozozal y Yaxchilán. Todas estas rutas están alimentadas por la carretera que conduce a Palenque, Chiapas y de ahí es posible avanzar a VILLAHERMOSA, Tabasco.</p>	<p>En el estado de Tabasco hay una sola frontera abierta hacia Guatemala y es a través de Tenosique. En este lugar es posible llegar a pocos kilómetros para penetrar a través del poblado de El Ceibo. A partir de ahí por carretera es posible llegar en unas horas a Villahermosa o vía Palenque tomar la ruta del ferrocarril hasta Coatzacoalcos.</p> <p>La frontera Guatemala Campeche esta atravesada por la reserva de la biosfera de Calakmul, por lo que unido a que la carretera Escárcega Chetumal está lejos, no representa la posibilidad de un paso importante, salvo para el narcotráfico.</p> <p>En la frontera Belice Quintana Roo está limitada por el río Hondo y aunque hay acceso carretero no puede ir sino a Chetumal. Donde en su bahía coinciden. El paso de teniente López, el acceso marítimo a través del malecón desde la isla san Pedro de Belice, Xcalac en la punta de la bahía. Todas ellas coinciden en Chetumal por lo que su referente de salida seria MERIDA, CAMPECHE o vía Escárcega y VILLAHERMOSA.</p> <p>El otro acceso hacia el Caribe seria la ruta de balseiros propia de Cuba que se interna desde Xolbox, Isla Mujeres, CANCUN, playa del Carmen y Cozumel. Para despues internar a los balseiros vía Escárcega y Villahermosa para de ahí dirigirse a las fronteras de Tamaulipas, esto funciono en pleno en la era de Pies Secos.</p>

<p>Ciudad receptora intermedias: Esta es la única ruta saturada por ser masiva TAPACHULA* Arriaga. Ruta del ferrocarril Salina Cruz en el Istmo</p>	<p>Ciudades receptoras intermedias:  Tuxtla Gutiérrez* Sayula *Coatzacoalcos</p>	<p>Ciudades Receptoras intermedias:  VILLAHERMOSA Coatzacoalcos*</p>	<p>Ciudades Receptoras intermedias  Escárcega MERIDA CAMPECHE VILLAHERMOSA* Coatzacoalcos</p>
---	--	--	---

Fuente: Elaboracion personal a partir de trabajo de campo, visitas y entrevistas abiertas a migrantes. \*Ciudades de enlace este oeste. Mayusculas: estaciones migratorias sedes del instituto nacional de migración (inn). Ciudades en minusculas guardia nacional.

Pero, una vez que se arriba a la frontera norteamericana los problemas crecen dependiendo del paso fronterizo alcanzado. Comencemos por la línea entre Baja California, Sonora y Chihuahua donde les espera el desierto de Arizona y Nuevo México. En cambio, a partir de Ciudad Juárez hasta Matamoros hay que enfrentar la turbulencia del rio Bravo donde se han ahogado innumerables migrantes.

A lo anterior se agrega el muro más grande y extenso del mundo cuya dificultad radica no solo en su altura, sino en los detectores electrónicos que están conectados a la patrulla fronteriza, que al capturarlos los retorna por el acuerdo binacional a México donde son ubicados en “campos de concentración” llamados eufemísticamente, Centros de Retención Temporal de Migrantes dependientes del Instituto Nacional de Migración (INM). En definitiva, el retorno a las mismas prácticas que los nazis emplearon contra los excluidos tanto judíos, gitanos como a los no arios.

## 2. ORGANIZACIÓN DEL INM POR ENTIDADES

La estrategia del INM, órgano dependiente del ministerio de Gobernación, depende orgánicamente de la Subsecretaría de Derechos Humanos y opera mediante 32 centros estatales, coordinados a través de una dirección central que les proporciona la logística de operación. La ubicación de estos centros está en el cuadro en mayúsculas donde operan los centros de detención de migrantes disfrazados como centros de atención y asistencia temporal, pero de ahí sus agentes operan en cotidiano mediante retenes carreteros donde se detienen a vehículos de carga, automóviles y autobuses de pasajeros para solicitar identificaciones y en su caso pasaportes y permisos de tránsito, por lo que en caso de no tenerlos se les detiene y se les remite a estos centros como paso previo a su deportación.

A partir de esta situación la táctica de los migrantes opera bajo una lógica de aproximación hacia el punto fronterizo donde hay que eludir los puntos de mayor vigilancia, por lo que una de las opciones es pagar a costos elevados su transportación en cajas cerradas de camiones de carga o de ferrocarril que en muchas ocasiones han derivado a asfixiarlos por la gran cantidad de personas en lugares sin la más mínima ventilación, además de los accidentes que han mostrado en más de una ocasión la mortandad que

han puesto en evidencia está situación sería inexplicable, sin la complicidad de los agentes migratorios del INM, de la Guardia Nacional y las Fuerzas Armadas.

Bajo esta lógica, es imposible tener un plan previamente definido para atravesar el territorio mexicano, porque la realidad nos muestra que las dificultades de acceso a las ciudades fronterizas están más en función de sus posibilidades reales, tanto económicas como circunstanciales. En este sentido es común los avances, estancamientos y retrocesos durante el trayecto, donde tanto la vigilancia, como el clima repercuten en el alcance del objetivo primario que es llegar a la línea fronteriza con Estados Unidos. A todo lo anterior se suman los riesgos y amenazas por parte de mafias organizadas que secuestran, asaltan, engañan con falsas ofertas a los migrantes, además del riesgo de perder la vida.

### 3. LA POLÍTICA MIGRATORIA NORTEAMERICANA

Aquellos que logran alcanzar la línea fronteriza, comenzará otro viacrucis para ser aceptado, lo que media un largo proceso, pues en caso de un ingreso ilegal la posibilidad de ser retornado a su lugar de origen es del todo factible, donde su retorno forzado será bajo condiciones de miseria absoluta. Para entender lo anterior hay que considerar los fundamentos legales que sirven de apoyo a la aceptación de migrantes.

Estados Unidos de América tiene distintos criterios de aceptación para migrantes permanentes, que van desde la línea Golden propia de millonarios e inversionistas a un continuum que requiere escolaridad, recursos propios, hablar inglés, conocimiento básico de la cultura norteamericana y adhesión a sus valores hasta los que apelan al asilo por causas políticas, puesto que la amenaza de muerte por parte de las mafias organizadas en sus lugares de origen ya no se considera causal para ser aceptado. Hasta los que apelan a la miseria en que viven en sus países de origen.

En este último sentido en este periodo se coincide con la transición de criterio entre el Título 42 al título Octavo, este último con vigencia a partir del 12 de marzo del 2023. Por lo que la situación actual que priva en ambas fronteras sur y norte de México es bastante crítica, porque el gobierno mexicano a fin de mantener el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México (TMEC), no vacilo en comprometer su política migratoria en favor de su vecino. Lo que representa que México se ha convertido en el destino del llamado tercer país receptor, lo que significa que los migrantes que Norteamérica rechaza hasta una cantidad de mil diarios, los coloca en una larga lista de espera para entrevista migratoria que les permita pasar a la frontera norte de México por un tiempo no definido de antemano. Esto ha creado los monstruosos centros de retención del INM, cuya función formal es proporcionar apoyo al migrante en tránsito, pero dada la insuficiencia de recursos, la corrupción

evidente, el trato que se les da como si fueran delincuentes y no migrantes, ha derivado en el uso de la violencia que se ha vuelto incontrolable.

Hoy de acuerdo con un reportaje del Diario español El País, “las autoridades estadounidenses se preparan para una oleada de migrantes que intentan cruzar ilegalmente la frontera entre EE UU y México, y se espera que las llegadas superen las 10.000 diarias desde la expiración. Por lo que Estados Unidos reanudará su política de examinar las solicitudes de asilo y deportar a quienes no cumplan los requisitos. También ha puesto en marcha nuevas medidas para acelerar el proceso, como examinar a los solicitantes en 24 horas y deportarlos en días o semanas. A quienes crucen ilegalmente, de acuerdo con el título octavo, serán deportados se les prohibirá volver a entrar en Estados Unidos durante al menos cinco años y podrían no tener derecho a asilo bajo ningún procedimiento. A su vez, el 2 de mayo de 2023 se alcanzó un acuerdo por el que México ha aceptado acoger a 30.000 migrantes al mes procedentes de Cuba, Haití, Nicaragua y Venezuela. A cambio, Estados Unidos ha acordado aceptar hasta 100.000 personas de Honduras, Guatemala y El Salvador que tengan familia en Estados Unidos”<sup>135</sup>.

#### 4. LOS RETOS Y AMENAZAS

Desearía llegar a conclusiones, pero estos procesos día con día crecen y se complejizan, lo que hace que las fronteras estén colapsadas, tanto del lado de Centroamérica donde las caravanas crecen a diario y es imposible e inhumano contenerlas, pues se trata de familias con gentes de todas las edades, nacionalidades y condiciones que huyen de la violencia, la miseria, la falta de oportunidades y que han alentado un sueño cada vez más lejano y ficticio, donde ignoran que también enfrentaran la competencia de la propia población latina asentada en Estados Unidos que la mira como rival y competencia a sus aspiraciones hasta las comunidades racistas que los humillan y combaten.

Para el caso de México su política exterior en materia migratoria oscila entre la conveniencia del régimen en turno y la imagen que desearía proyectar y que hoy solo es una mala caricatura de su concepción anterior sobre el derecho de asilo y tránsito en su territorio.

El problema central para México radica en él envió de remesas por parte de los migrantes temporales y permanentes que hoy representa para el gobierno ingresos mayores que los que alguna vez representó la renta petrolera, por lo que alienta la salida de sus connacionales al tiempo que retiene a las otras nacionalidades. Sin embargo, tarde o temprano las ciudades fronterizas de México estarán colapsadas al tener una población en espera indefinida de migrantes lo cual ya ha alterado su cotidianeidad y agotado sus servicios y recursos.

---

135 Alonso Martínez, “El título 42, las claves para entender la política antimigrante”, en *El País*, 10 de mayo del 2023.

Por esto, no podría dejar estas líneas sin mencionar la más reciente infamia cometida por las autoridades de migración de México, cuya política inhumana ha terminado por derivar en el “campo de concentración” de Ciudad Juárez frontera con Texas, donde los migrantes al rebelarse por su detención ilegal y someterlos a condiciones carcelarias, les prendieron fuego a los colchones para exigir su salida, pues no eran delincuentes. La resultante fue una masacre donde la intransigencia de las autoridades migratorias hizo que no se abrieran las puertas del sector masculino con la resultante de 40 muertos y 34 heridos graves con pronóstico reservado.

La crisis migratoria crecerá sin lugar a duda pese a los obstáculos que se le impongan, pues frente a los muros se abrirán túneles y ante la intolerancia se vendrá la respuesta violenta y en medio de ello el próspero negocio del tráfico humano con su manto de corrupción crecerá. Hoy por el momento el aparato policial y administrativo está colapsado en ambos países. Recordemos que el paso por avión y barco está controlado por sistemas sofisticados, pero el acceso a Estados Unidos por tierra está limitado de origen por la frontera canadiense por cadenas montañosas, los grandes lagos y un largo invierno nevado.

Con Cuba a solo 60 millas el paso está impedido por la Guardia Costera que lo impide. Por lo que solo queda de sur a norte México como paso viable para los migrantes de todo el mundo. Por eso, el asunto adquiere tintes dramáticos cuando se confronta con el dato de que en 2022 el Departamento de Migración de Norteamérica detuvo en su territorio a 560.000 migrantes ilegales de los cuales la mayoría fueron deportados a México en espera de una tramitación de ingreso que los mantendrá en espera indefinida, porque ellos estaban bajo el título 42 que hoy no está vigente, por lo que el título octavo ha endurecido estas medidas.

Urge por tanto despertar por parte de los actores centrales la imaginación y los recursos, se dice fácil hacer crecer la inversión en los países expulsores, pero sus condiciones sanitarias, sus perfiles educativos están por los suelos y políticas económicas de sus gobiernos corroidos por la corrupción, por lo que los recursos que caigan en sus manos serán retenidos para beneficio de sus oligarquías.

Por lo que recordemos la frase de Karl Popper “la democracia es producto del bienestar y no a la inversa”<sup>136</sup> lo que significa que en condiciones de miseria y desigualdad extrema, lo único que puede derivarse es el autoritarismo y en consecuencia la necesaria expulsión de su población que reconoce que jamás podrá tener en su lugar de origen de oportunidades para su desarrollo. Esto es visible hoy en día en América Latina víctima de populismos demagógicos y de discursos que polarizan. Por lo que la parte sustancial del Estado es su población entendida como su mayor fuente de recursos humanos y de generación de riqueza, pero que es arrojada sin preparación

---

136 Magge, John, *Popper*, 1982, Grijalbo, Barcelona, p.127.

y sin alternativas a buscar en otras sociedades lo que la propia le niega y la probable receptora no la acepta.

Esta acción de infamia no es única, es una política persistente acordada entre Washington y el gobierno mexicano que dice ignorar por voz del presidente Andrés Manuel López Obrador que culpa reiteradamente a las víctimas de los hechos como el de Ciudad Juárez. Al mismo tiempo las ciudades fronterizas del norte y sur están colapsadas y el fenómeno seguirá creciendo de manera exponencial. A su vez en Norteamérica no hay acuerdo entre Republicanos y Demócratas en esta materia, ni tampoco entre entidades como Texas y Florida que enfrentan las políticas federales proponiendo legislaciones antiinmigrantes. Por lo que en medio de este caos solo queda repetir el poema de Bob Dylan:

How many roads must a man walk down,  
 Before you call him a man?  
 Yes, `n´ how many seas must a white dove sail  
 Before she sleeps in the sand?  
 Yes, `n´ how many times must the cannonballs fly  
 Before they`re forever banned?  
 The answer, my friend, is blowing in the wind.  
 The answer is blowing in the wind<sup>137</sup>.

---

137 Bob Dylan, *Letras completas, 1962-2012*, 2016, Malpaso, Barcelona, p. 96-97. Una traducción libre del poema a la letra reza así:

¿Cuántos caminos debe recorrer un hombre, antes de que lo llaméis hombre?  
 Y ¿Cuántos mares debe surcar una blanca gaviota, antes de dormir sobre la arena?  
 Y ¿cuántas veces deben silbar las bombas, antes de ser prohibidas para siempre?  
 La respuesta amigo mío, vuela con el viento,  
 La respuesta está en el viento



## CAPITULO IV

# **LAS OTRAS SITUACIONES DE VIOLENCIA (OSV) EN EL MARCO DE LAS PROTESTAS CIUDADANAS EN COLOMBIA EN 2019-2020. EVENTUALES CONSECUENCIAS EN EL FENÓMENO MIGRATORIO DE INADMISIONES DE COLOMBIANOS EN EL AEROPUERTO DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN 2021<sup>138</sup>**

*Carlos Andrés Cárdenas Sánchez*

## INTRODUCCIÓN

Colombia ha estado inmersa en una situación de conflicto armado desde hace casi 100 años. Hay una gran convergencia entre los historiadores en ubicar los comienzos del conflicto armado que aún afecta a Colombia, en las décadas de 1920 a 1960, con una intensificación entre los años 40s y los 50s hasta desembocar en 1964 en la conformación de las FARC, el ELN y el EPL. Las expresiones de lucha armada de ese período se ubican en zonas rurales de varios departamentos y tienen como principal protagonista a la población campesina<sup>139</sup>.

---

138 Este capítulo es el trabajo final del Seminario de Especialidad III de la Maestría en Ciencia Política del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, seleccionado como uno de los mejor logrados.

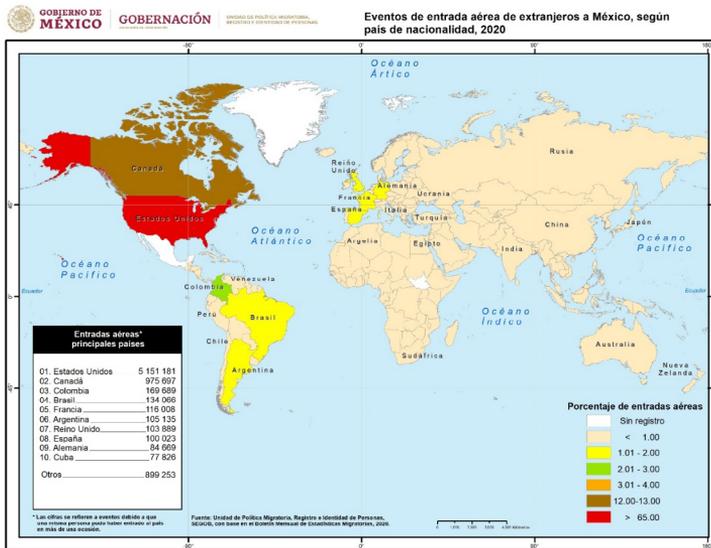
139 Archivo General de la Nación, Colombia. 24 de noviembre de 2022. En: <https://www.archivogeneral.gov.co/el-acuerdo-de-paz-renace-con-el-gobierno-del-cambio#:~:text=El%20Acuerdo%20de%20Teatro%20Col%C3%B3n,en%20el%20partido%20pol%C3%ADtico%20Comunes.>

En 2016, se dio la firma del Acuerdo del Teatro Colón, como el más importante paso que ha dado Colombia hacia la reconciliación nacional, pues significó la desmovilización, entrega de armas y reincorporación a la vida civil de la hasta entonces guerrilla más antigua del continente: las Farc-Ep, hoy convertida en el partido político Comunes<sup>140</sup>.

Posterior a los acuerdos del Teatro Colón, dentro del marco del postconflicto el país ha vivido diversas situaciones de inconformidad social, en la medida que el cese parcial de la violencia cambió el enfoque de la opinión pública de la violencia hacia otras situaciones como la desigualdad social y económica, la brutalidad policial y la inacción del Estado, entre otras.

Dichas inconformidades dieron lugar a protestas ciudadanas, las cuales iniciaron con fuerza desde 2019, manteniendo su intensidad hasta inicios del 2020, siendo mermadas por el inicio de la pandemia COVID19.

Se hubiera esperado que con el panorama optimista que se respiraba en Colombia a raíz de la firma del acuerdo de paz, habría mejora en muchos indicadores económicos y sociales en el país. En lo tocante a migraciones, se esperaba una baja de emigrantes desde Colombia, pero contrario a ello el flujo aumentó de 2.7 millones en 2015 a 3 millones en 2020<sup>141</sup>.



140 Idem.

141 Portal de Datos sobre Migración. *PORTAL DE DATOS SOBRE MIGRACIÓN MEXICO*, 02 de febrero de 2023.

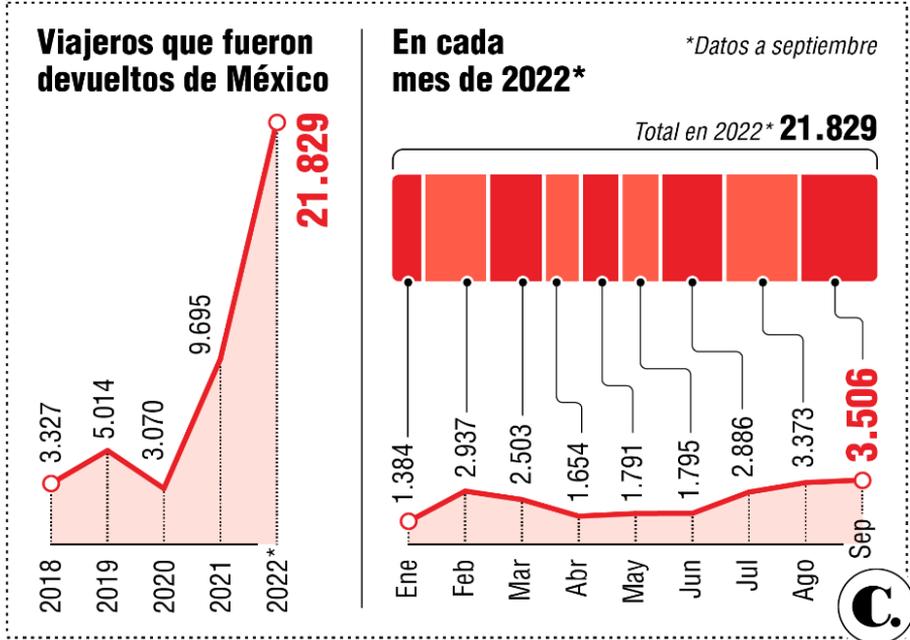
De acuerdo con el mapa que se observa más abajo, proveniente de la Secretaría de Gobernación, Colombia fue el tercer país de origen de los migrantes hacia México en 2020, con un total de 169.689 entradas<sup>142</sup>

Este alto flujo de migrantes Colombianos a México ha traído un incremento exponencial del número de inadmitidos, incrementando de 3.070 en 2020 a 9.695 en 2021, tal y como lo muestra la gráfica <sup>143</sup>.



**TURISMO**

**INADMITIDOS HAN AUMENTADO 225 %**



Fuente: Migración Colombia. Infografía: EL COLOMBIANO © 2022. JT (N4)

Frente a estos dos fenómenos de importancia en el ámbito de la geopolítica y las RRII, que involucra a dos países tan importantes como México y Colombia, se pretende investigar: 1) Si hay o no relación entre las OSV presentadas en Colombia en 2019 y 2020 en el marco de las protestas sociales, y el incremento de la emigración;

142 Secretaría de Gobernación de México. «Eventos de entrada aérea a México según nacionalidad. 2020.» *Transparencia México*. 02 de febrero de 2023. [http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadistica/Atlas/Atlas2020/A\\_2020\\_2.jpg](http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadistica/Atlas/Atlas2020/A_2020_2.jpg).

143 El Colombiano. «“México es una tortura”: la historia de 21 mil colombianos inadmitidos.» *El Colombiano*. 10 de octubre de 2022. <https://www.elcolombiano.com/colombia/por-que-estan-devolviendo-a-los-colombianos-de-mexico-HA18901363>.

2) si este fenómeno logró incidir en los flujos migratorios hacia México y 3) si en las inadmisiones de Colombianos a México en 2021 se pueden deducir o entender factores relacionados con las OSV.

## 1. ¿QUÉ SON OTRAS SITUACIONES DE VIOLENCIA (OSV)?

Al respecto el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha dicho que “en casi todos los países del mundo, es bastante frecuente que un grupo de personas se lance a las calles para expresar públicamente sus opiniones. Tales **concentraciones, manifestaciones**, o como se llamen, se consideran consecuencias lógicas de las libertades individuales y colectivas. Aunque esos actos no siempre son violentos, desafortunadamente, las ocasiones que llaman la atención y se recuerdan son las caracterizadas por enfrentamientos físicos (entre los propios manifestantes o entre manifestantes y funcionarios encargados de mantener el orden)”<sup>144</sup>.

¿Fueron las protestas de noviembre de 2019 en Colombia una OSV?

Cientos de miles de personas tomaron las calles de un país que no vivía una jornada de paro general como la del jueves desde hacía 42 años. Colombia ha salido a protestar. Y por la dimensión nacional de la movilización del 21-N podría parecer que realmente llevaba cuatro décadas sin hacerlo. Pero sería una ilusión causada por el exceso de titulares: el país lleva años inmerso en un ciclo de movilizaciones que pueden ser leídas como la expresión fragmentaria de descontentos dispersos<sup>145</sup>.

La aspiración del paro era, de hecho, unir diferentes descontentos y razones de protesta. Y la personificación de esa canalización se dio en el presidente Iván Duque. Tras apenas 15 meses en el puesto, la aprobación de un mandatario que venció con un 58% de los sufragios no llega ni al 40%<sup>146</sup>.

Como consecuencia de las protestas del 21N, la capital colombiana y la ciudad de Cali sintieron los efectos de los desórdenes y desmanes de encapuchados que se infiltraron en las marchas, y que dejaron destrozos en los sistemas de transporte público de las dos ciudades, afectaciones a locales comerciales, saqueos y quemas de contenedores y otros bienes públicos<sup>147</sup>.

Estas situaciones obligaron a las autoridades a decretar y disponer de medidas extraordinarias como toque de queda y ley seca, para prevenir nuevas acciones vandálicas<sup>148</sup>.

144 Comité Internacional de la Cruz Roja. *Violencia y Uso de la Fuerza*. Ginebra, 01 de octubre de 2015.

145 Galindo, Jorge. «¿Por qué se encendió Colombia?» *El País América*, 27 de noviembre de 2019. En: [https://elpais.com/internacional/2019/11/22/america/1574397449\\_439486.html](https://elpais.com/internacional/2019/11/22/america/1574397449_439486.html)

146 Idem (Galindo 2019).

147 RCN RADIO. *Los números de las protestas: tres muertos, 120 lesionados y 98 detenidos*. 22 de Noviembre de 2019. <https://www.rcnradio.com/colombia/los-numeros-de-las-protestas-tres-muertos-120-lesionados-y-98-detenidos>.

148 Idem (RCN RADIO 2019)

El ministro de Defensa, Carlos Holmes Trujillo, informó que tres personas murieron y 98 más fueron detenidas en el marco de la jornada nacional de paro. Precisó, por ejemplo, que a pesar de los desmanes que se presentaron en varias ciudades capitales el balance general es positivo. El ministro de Defensa aseguró de otro lado que 151 integrantes de la Fuerza Pública resultaron heridos en medio de los disturbios<sup>149</sup>.

Entendiendo los *motivos* de las marchas, esto es, una legítima manifestación de protesta contra el gobierno Duque, las *medidas* tomadas, como la imposición del toque de queda en algunas ciudades, y las *consecuencias* de los disturbios generados como consecuencia de las marchas, con muertos y heridos tanto de los ciudadanos como de la policía, podemos señalar de forma enfática que los sucesos del 21N en Colombia pueden ser consideradas como una OSV clásica, de acuerdo con los entendimientos de CICR.

## 2. EL MANEJO ESTATAL DE LAS PROTESTAS CIUDADANAS EN COLOMBIA DENTRO DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA

De acuerdo con el informe final *security now* de la CSH (órgano consultivo de la ONU) emitido en 2003, “la seguridad humana consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano. Seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de la vida. Significa proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas). Significa utilizar procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano. Significa la creación de sistemas políticos, sociales, medioambientales y culturales que, en su conjunto, brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad”<sup>150</sup>.

Más allá de la definición conceptual ofrecida por la Comisión de Seguridad Humana, una serie de organizaciones internacionales han intentado que la seguridad humana se traduzca en un enfoque eficaz en cuanto a la generación de políticas. Es decir, el objetivo ha sido sustentar la idea que la seguridad es sobre todo un enfoque orientador de políticas que se sustenta sobre la base de una serie de principios que contribuyen a operacionalizar de manera efectiva políticas públicas de protección de las personas<sup>151</sup>.

---

149 Idem.

150 Comisión de Seguridad Humana. 2003. Human Security Now Final Report, Nueva York: CSH. En: Seguridad Humana, Nuevos enfoques, 1a Edición. FLACSO, 2012.

151 FUENTES, Claudia. Seguridad Humana: Referencias Conceptuales y Enfoque Práctico para América Latina. En: Seguridad Humana, Nuevos enfoques, 1a Edición. FLACSO, 2012. Pág. 37.

- El Manual del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (UNTFHS) describe claramente los cinco principios que orientan el enfoque de la seguridad humana (UNTFHS, 2011):
- **Centrada en las personas.** Para la seguridad humana las personas son el centro del análisis y, consecuentemente, se consideran las condiciones que amenazan la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de las personas.
- **Multisectorial.** La seguridad humana se basa en la comprensión multisectorial de las inseguridades. En consecuencia, además de la seguridad nacional, la seguridad humana implica la comprensión de una gama amplia de amenazas y de sus diferentes posibles causas relacionadas con la economía, la alimentación, la salud, el medio ambiente, la seguridad personal, comunitaria y política.
- **Integral.** La seguridad humana implica enfoques integrales que enfatizan en la necesidad de respuestas comprehensivas y multisectoriales con el fin de articular las agendas que se relacionan con seguridad, desarrollo y derechos humanos.
- **Contextualizada.** La seguridad humana reconoce que las inseguridades varían considerablemente en diferentes contextos y, por lo tanto, promueve la búsqueda de soluciones contextualizadas que respondan adecuadamente a cada situación particular.
- **Preventiva.** Al llegar a las causas y a las manifestaciones de las inseguridades, la seguridad humana se orienta a la prevención e introduce sus estrategias de protección y empoderamiento<sup>152</sup>

Dado la visión holística que tiene la seguridad humana, debo decir que en las protestas sociales de 2019 en Colombia no se tuvieron en cuenta todas estas dimensiones a efectos del tratamiento del problema. Se abordó la OSV desde un punto de vista meramente militar, si se quiere, viendo en muchos casos a los manifestantes como causantes de inestabilidad y amenazas a la seguridad.

La violenta reacción de la Policía a las protestas, y el manejo fuerte en confrontaciones y pobre en soluciones, fue el gran causante del recrudecimiento de la violencia y la elevada cifra de muertos y heridos.

El gobierno Colombiano, aún con la confrontación armada con las FARC en la memoria, abordó el problema con estrategias de choque armado, pero sin un plan integral que permitiera el estudio y eventual solución de las exigencias de los manifestantes, que eran sociales y económicas.

En resumen, hubo dos grupos en lucha; uno (manifestantes) que usó la violencia para hacer justos reclamos, y otro (FFMM y Policía), que abordó las protestas con

---

152 Idem. FUENTES, Claudia.

más violencia. En el entretanto, el ejecutivo en cabeza de Iván Duque tuvo una respuesta pobre en lo social, con mínima interseccionalidad y un enfoque paliativo y no preventivo. Así las cosas, las protestas adolecieron del concepto de seguridad humana en su manejo por parte del Estado Colombiano.



4 de los manifestantes que perdieron al menos uno de sus ojos en las protestas de 2019.  
 FOTO. EL PAÍS AMÉRICA, 13 de mayo de 2022.

Las protestas de 2019 en Colombia tuvieron un incremento en los flujos migratorios al exterior en años siguientes.

Las protestas de noviembre de 2019 y mayo de 2021 en Colombia podrían haber tenido un impacto en el incremento de la migración de colombianos al exterior en los últimos años. Estas protestas estuvieron relacionadas con una serie de problemas sociales y políticos en el país, como la desigualdad, la corrupción y la violencia.

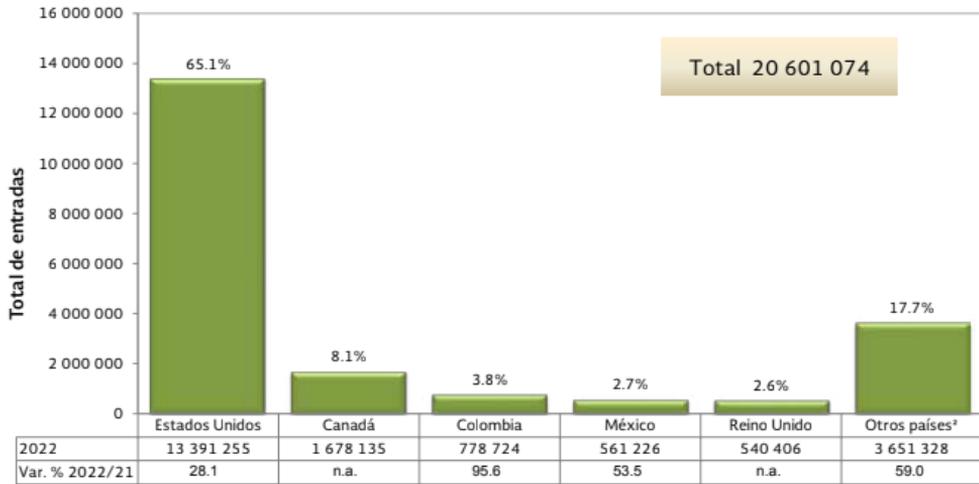
Las protestas de noviembre de 2019, conocidas como el Paro Nacional, fueron una respuesta masiva de la sociedad civil ante las políticas gubernamentales y las condiciones socioeconómicas en Colombia. Las manifestaciones y disturbios prolongados generaron un clima de incertidumbre y malestar en el país, lo cual podría haber llevado a algunas personas (sobre todo a las más jóvenes) a considerar emigrar en busca de mejores oportunidades o un entorno más estable<sup>153</sup>.

153 TORRADO, Santiago. *La emigración de Colombianos rompe todos los registros*. EL PAÍS AMÉRICA: Madrid, 18 de febrero de 2023. En: <https://elpais.com/america-colombia/2023-02-18/la-emigracion-de-colombianos-rompe-todos-los-registros.html>

En resumen, la relación entre las protestas ciudadanas de 2019 y 2021 y el incremento de la migración de Colombianos al exterior en los últimos años existe, aunque de forma indirecta, pues fue uno de muchos motivos que llevaron a las personas a irse de su país.

### 3. ¿DE QUÉ VA MÉXICO Y EL PROBLEMA DE LAS INADMISIONES DE COLOMBIANOS CON EL MANEJO DE LAS OSV EN COLOMBIA EN 2019 Y 2021?

Según datos del INM, para 2022 ingresaron a México un total de 718.724 Colombianos, un 95% más que en 2021<sup>154</sup>.



Ahora bien, de ese número de visitantes, más del 65% tenían edades que oscilaban entre los 20 y los 40 años de edad<sup>155</sup>. Si tenemos en cuenta que un porcentaje importante (aunque pequeño), pretende quedarse a vivir de forma irregular, o de plano pasar hacia los EEUU, siendo una de sus motivaciones para irse la situación e orden público subsecuente de las protestas de 2019 y 2021, entendemos que México juega un papel crucial como país de paso o destino de la migración Colombiana actual.

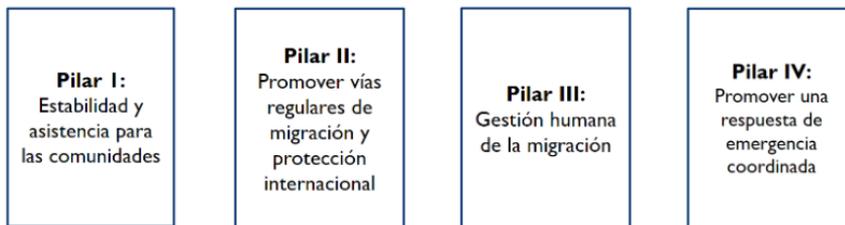
Entonces se hace necesario, ahora más que nunca, que este país complemente su concepto de *seguridad tradicional*, de defensa de fronteras y control de amenazas (terrorismo, narcotráfico, crimen organizado) con el de *seguridad humana* que aborda el problema de forma integral, multidisciplinario y con objetivos de desarrollo humano.

154 Estadísticas INM 2022. En: [http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Sintesis\\_Grafica/?Sintesis=2022](http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Sintesis_Grafica/?Sintesis=2022)

155 Idem. [http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Sintesis\\_Grafica/?Sintesis=2022](http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Sintesis_Grafica/?Sintesis=2022)

## 4. LA CUMBRE DE LOS ÁNGELES Y EL NUEVO ENFOQUE DE LA MIGRACIÓN EN LAS AMÉRICAS

En 2022, en el marco de la Cumbre de las Américas celebrada el 10 de junio de dicho año en Los Ángeles (EEUU), los jefes de Estado de la mayoría de los países de las Américas firmaron la *Declaración sobre Migración y Protección*<sup>156</sup> en el que se comprometen a abordar el tema migratorio sobre 4 pilares, a saber:



En uno de sus apartes, los firmantes de la Declaración de Los Ángeles *se comprometen a promover procesos de gestión y seguridad de fronteras que respeten los derechos humanos y que fomenten y faciliten desplazamientos legales, seguros y sin riesgos dentro de la región*<sup>157</sup>. *Igualmente, se pretende mejorar y facilitar el intercambio de información entre las fuerzas de seguridad regionales con el fin de apoyar la investigación y el procesamiento de los delitos*<sup>158</sup>.

### BREVES PALABRAS FINALES

En teoría, a juzgar por el texto del acuerdo de Los Ángeles, todo parece indicar que el problema de la migración se tratará a futuro en el continente bajo la óptica de la seguridad humana tal y como se pudo conceptualizar más arriba, y no sólo como un problema de amenaza a la soberanía o de crimen transnacional.

Aún es muy pronto para saberlo, pero es posible que, dada la influencia que el hegemón ejerce sobre la región, se imponga más la *realpolitik* de Washington y que el abordamiento de las inadmisiones no solo de Colombianos sino de cualquier otro latinoamericano en México, seguirá estando marcada por los intereses del gobierno de turno en EEUU. Espero de corazón estar equivocado.

156 El texto completo de la misma puede encontrarse en <https://www.whitehouse.gov/es/prensa/declaraciones-comunicados/2022/06/10/declaracion-sobre-migracion-y-proteccion-de-los-angeles/#:~:text=Nos%20comprometemos%20a%20proteger%20la,derechos%20humanos%20y%20libertades%20fundamentales>.

157 Este aparte de la declaración puede ser consultado en: <https://www.whitehouse.gov/es/prensa/declaraciones-comunicados/2022/06/10/declaracion-sobre-migracion-y-proteccion-de-los-angeles/#:~:text=Nos%20comprometemos%20a%20proteger%20la,derechos%20humanos%20y%20libertades%20fundamentales>.

158 Idem.



## CAPITULO V

# CRITERIOS Y PRINCIPIOS EPISTÉMICOS EN DERECHOS HUMANOS

***Gustavo Ángeles García***  
***“No oponerse al error es aprobarlo  
y no defender la verdad es negarla”***

*Frase atribuida a Martín Lutero, iniciador de la Reforma en 1517*

## INTRODUCCIÓN

El presente capítulo tiene por objeto proponer una adición al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) para enriquecer su teoría y praxis, sumar criterios y cualidades a los principios establecidos con la finalidad de una más amplia interpretación, mejor comprensión y aplicación de los derechos humanos.

Los derechos humanos son los reconocimientos y prerrogativas del Estado a las cualidades intrínsecas de la dignidad del ser humano, los básicos consistentes son la vida, libertad, justicia, trabajo, vivienda, familia, amor, paz, salud, educación, artes, ciencias, creencias, y que con el curso del tiempo se ha ido ampliando la gama de derechos; no existe un listado oficial como tal, pero su aumento es considerable y la interrogante consecuente es ¿qué es un derecho humano y que no? ¿quién añade y cuál es el procedimiento adecuado para incorporarlos? ¿quién y cómo se controla ese listado? ¿es el congreso de la unión y los senadores, la corte de justicia, las entidades internacionales, las gestiones sociales populares, universidades e instituciones de educación superior, organismos no gubernamentales, los gobiernos, asociaciones civiles y políticas, colegios de profesionistas, la comisión nacional de los derechos

humanos? ¿cuándo alguien invoca un derecho humano, qué debemos tomar en cuenta para aceptarlo, validarlo, protegerlo o rechazarlo? ¿el concepto de derecho humano es inalterable o susceptible de modificar? No es sacrilegio preguntar, pero sí el de imponer un pensamiento único.

Entre los nuevos derechos algunos parecen exagerados, otros guardan cierta coherencia justificada y necesaria, incluso de aceptación tardía, y una última categoría que retan al sentido común y toda lógica, que nos hacen preguntar ¿quién los propuso? ¿cómo fue que se aceptaron? ¿estamos obligados a respetar tal derecho? ¿dónde está su referente legal de autorización y obligatoriedad? ¿dónde está su sustento de credibilidad? Las posibles respuestas nos conducen a replantear los criterios para su análisis, inclusión o exclusión y tal sendero cognitivo urge ante el prodigioso imaginario empoderado de desbordado entusiasmo que rebasa la razón elemental de añadir cada día más y más derechos humanos.

De no hacer un alto y considerar una plataforma teórica sólida para su curso correcto, desde su concepción, voces de autoridad en consenso, consideración jurídica y cultural, aprobación legal, implementación social y consecuencias generales de los “nuevos” derechos humanos, corremos el grave riesgo de constituir una sociedad temerosa de expresar cualquier palabra o acción so pena de ser acremente señalados como potenciales y peligrosos delincuentes. Tendríamos el temor como norma y no la verdad. Lo cual reconfigura la interacción humana que, en lugar de perfeccionar, provoca un efecto regresivo en la forma de relacionarnos y comunicarnos, de expresar libremente, de la aproximación y conocimiento mutuo, inhibe la conducta humana que en lugar de liberarla produce una comunidad reactiva, frágil y lo peor, sin conocimiento exacto de causa. Una sociedad no puede avanzar en el desconcierto de sus normas e instituciones encargadas de aplicarlas.

La aspiración común sería una sociedad culta e informada, no la de basarse en supuestos, maximizar nimiedades y dar libre interpretación a lo que es un derecho humano contemporáneo. No está todo dicho y sería falaz aseverar que los derechos humanos, como los conocemos tal cuales, son la panacea ideal a velar y practicar y que su listado formal está felizmente concretado. Añadiría, es necesaria una urgente y rigurosa depuración. Pues en lo personal, disiento de algunas clasificaciones ya en boga y en plena práctica de derechos humanos, porque son inadmisibles desde la óptica científica. Algunos queriendo mostrar vanguardismo han osado incrustar actos comunes tipificándolos como delitos graves y los han reglamentado en sus instancias de poder, como universidades, sindicatos, partidos políticos, empresas privadas.

Ante esta avalancha de nuevos derechos humanos, debemos precisar que nuestro progreso intelectual no debe sustentarse en falacias improbables, sino en bienes comunes debidamente consensuados y de evidente razón de ser. Ahí está el desafío de los derechos humanos en el Siglo XXI, definirlos bajo criterios jurídicos y científicos, no ideológicos ni estéticos, no por presunciones y mucho menos por posturas

erróneas a todas luces, impuestas por mentalidades supuestamente liberales, que nos obligan a su aceptación tácita como si fueran realidad incontrovertible y veraz. Nada más alejado de la realidad a la que aspiramos. O construimos sobre cimientos equívocos o verdaderos. El derecho no lo constituyen aberraciones intangibles sino verdades sólidas e irrefutables para justicia y beneficio social.

Escrito lo anterior, en uso consciente de mis derechos consagrados en los artículos constitucionales 6º y 7º de libertad de expresión y el de poder manifestarlos por cualquier medio y por el artículo 24º que versa sobre mi derecho de objeción de conciencia, suscribo estas líneas con la intención de considerar que la cultura jurídica y los avances sociales deben cimentarse con sustentos firmes y no con base a ideologías carentes de todo juicio sensato y de sabiduría.

El presente artículo tiene su principal referente jurídico en el artículo 1º de nuestra Carta Magna vigente, CPEUM artículo 1º tercer párrafo indica que:

*“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.*

En el mismo artículo 1º, párrafo cuarto se indica:

*“..... Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.*

¿Qué es una preferencia, discriminación, cuáles son los tipos de discapacidad y condiciones de salud, condición social, género, opiniones, cuáles son los derechos y libertades de las personas? ¿cómo distinguir un derecho humano del que no lo es? ¿cuáles son los fundamentos teóricos para delimitar un derecho humano? Previo a intentar responder, unos conceptos claves que serán utilizados en el curso del texto.

## 1.- CONCEPTOS BÁSICOS

**Principio.** Significa un orden de prelación, un acomodo secuencial de valores, el orden que asignamos a lo importante de mayor a menor relevancia. Un principio no es un concepto sino un lugar en un orden determinado, alfanumérico o temático.

**Valor.** Un valor es un concepto, no un número de lugar es una acepción clave de lo que es valioso y altamente significativo para nosotros. Ejemplos: libertad, verdad, fraternidad, responsabilidad, amor, paz, familia, trabajo, puntualidad, honestidad. Ergo, los principios muestran el orden de importancia de los valores.

**Epistemología.** Proviene del griego “episteme” = conocimiento. Disciplina filosófica que estudia la forma de adquirir saberes, los mecanismos, métodos y recursos por los cuales podemos investigar, comprobar e incrementar nuestro bagaje y acervos de lo que sabemos y cómo es que lo sabemos.

**Principio epistémico.** Principio fundamental de racionalidad -no de emocionalidad- de cómo se obtiene y organiza el conocimiento estructurado por vías comprobables, verificables, coherentes, demostrables suprimiendo el estado doxástico por un sistema de teorías, métodos y técnicas cuyo propósito es obtener invariablemente el saber. Un principio epistémico es una guía de cómo se obtiene el conocimiento válido y demostrable. Ejemplo. Cuanto dilema jurídico se afronte, debe responderse con evidencias, no con más argumentos, para evitar retóricas tautológicas y sesgos cognitivos. Si no existe la comprobación de una afirmación, se trata de una simple teoría.

**Universalidad.** Todos los seres humanos ostentan los mismos derechos en cualquier espacialidad, temporalidad, situación, condición, edad, creencia religiosa o política, sexo, actividad, profesión; la universalidad es la totalidad de los pobladores del planeta, es decir, atañe a todos los humanos en cualquier locación.

**Interdependencia.** Todos los derechos humanos detentan la misma categoría e importancia, sin jerarquías ni gradaciones, siendo relevantes todos a la vez, relacionables entre sí y de acción conjunta sin menoscabo de ninguno del resto de los demás derechos. Son independientes porque vale cada uno y son interdependientes por su relación y conjunción.

**Indivisibilidad.** Los derechos humanos no se pueden fragmentar o dividir, son una pluralidad compacta y son indivisibles porque alteraría su sentido y esencia.

**Progresividad.** Los derechos humanos no pueden ni deben reducirse, no ser regresivos, sino progresivos en su ampliación de los ya reconocidos, que expandan su acepción y aplicación, que avanza en su consolidación.

**Proporcionalidad.** Estructura argumentativa que interpreta correctamente cuando existen dos magnitudes jurídicas en oposición, en su aumento o disminución de una u otra, es decir, ser inversamente proporcionales; y como la justeza del ejercicio de los derechos constitucionales cuando entran en oposición abierta con los derechos fundamentales, procurando que el fallo alcance un beneficio justo, equitativo y benéfico entre todas las normas idóneas aplicables.

**Perspectiva de género.** Según la Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres, artículo 5º fracción VI, es:

*“Concepto que se refiere a la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género”.*

Si se lee de forma puntual la disposición de la norma, se reduce a una apreciación de expresiones y reacciones originadas en pro o en contra una persona por su condición sexual, pues el texto precisa: *“con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres”*, es decir, ya sea hombre o mujer, porque igual ocurren agravios estereotipados contra uno y otro, ya que no son privativos de una sola sexualidad. Preponderan la situación cultural que, aunque tiene importancia, el género no es determinado por la cultura sino por la biología. Añadir que la CPEUM dicta en su Artículo 4º: *“La mujer y el hombre son iguales ante la ley”*, ordenanza a practicar en todo acto personal y social que evita libres interpretaciones ideológicas y constituye la base jurídica para el trato justo y permanente a ambos sexos en toda situación.

Cuando se usa el término “género” en política, con la intención de resignificación léxica, lo aducen como el papel que juega cada sexo en la sociedad o patrones de conducta.

El término género es un vocablo biológico taxonómico para clasificar las diferentes formas de vida e identifica a los dos únicos géneros: masculino y femenino. No es pertinente usarlo en política, pues su uso ambivalente en “cultura” y en biología, confunde a los estudiosos de las ciencias. Género no es lo mismo para biología que para política, y su uso indiscriminado enmaraña en lugar de aclarar y precisar. Género para biología es o masculino o femenino, nada más. Y género en política pretenden ignorar la parte biológica. Lo correcto es hablar de conductas culturales de los géneros y de las adopciones que cada género hace de su contraparte.

En la cultura encontramos diferentes gradaciones en los modelos de conducta desde amables cortesías y caballerosidad, hasta imposiciones, celos y machismo, provenientes de ambas partes. Género se refiere a sexo, no a cultura. Y rol de género es un concepto cultural que debe ser determinado únicamente por el sexo, no por hábitos y costumbres diversos en cada latitud. Aunque es innegable que influye lo cultural, el género y origen es intrínsecamente sexual.

**Discriminación.** Actitud de desprecio hacia una persona cuyo origen son las creencias, nacionalidad, características psicofísicas y emocionales, edad, discapacidad, inclinación sexual, nivel académico, hacer menos, distinguir para mal, segregar, rechazar. Lo diametralmente opuesto es la no discriminación, que intenta la aceptación de las personas sin importar su condición. Somos diferentes, pensamos diferente, hacemos diferente, somos una sociedad plural.

**Opinión.** Postura, juicio de valor, idea, concepto, expresión, punto de vista muy personal sobre algo. Puede ser acertado o errado. Opinar es un derecho, sepamos o no del tema. Hay quienes opinan sin conocimiento de causa, otros a ciencia cierta.

**Preferencia.** Elección que alguien hace sobre diversas opciones y alternativas, determinado por el mero gusto y estética particular, conveniencia o decisión racional o irracional, actitud psicológica y emocional para escoger ante el aparente *ceteris paribus*<sup>159</sup>. Una preferencia es básicamente una inclinación hacia algo, que puede ser cierta o falsa, justa o injusta, correcta o incorrecta, es una libre elección de algo que dilectamente nos atrae, lo cual no significa que sea verdadero. Preferencia es una predilección, un gusto personal, y los gustos no son derechos humanos. Imaginen un listado de los gustos de los más de 7,954 millones de habitantes según el Fondo de Población de la ONU conforme a sus estadísticas del 2022, no habría papel ni tiempo ni juzgados ni jueces ni registro para tanta demanda.

## 2.- PREGUNTAS CLAVE

La violencia inicia cuando no respetamos las diferencias, pero también ocurre violencia cuando se obliga a la contraparte a aceptar nuestras particulares preferencias y decisiones; y en etapa drástica, legislar para que esas preferencias sean caracterizadas como delitos para judicializar y sancionar, que también significa imponer una sola visión del mundo. El sentido común y científico debiera prevalecer sobre las preferencias so riesgo de incurrir en intrincados dilemas irresolubles que dispararían los derechos humanos en un todo inasible e incontrolable, la sensatez lógica urge ante el derecho de opinar y ser lo que uno quiera ser.

Una de las preguntas párrafos anteriores, era qué significaba por ejemplo discapacidad y condición de salud, las cuales las podemos entender brevemente como una limitación o inhabilidad psicofísica y emocional que impide el libre y normal desarrollo como personas y como integrantes en la sociedad. ¿Entonces cualquier tipo de discapacidad o condición de salud es un derecho humano? Entre los problemas de salud hay algunos que no son reconocidos por el llamado sector salud, por consiguiente, no proporcionan ni atención médica ni medicamentos ni terapias ni cirugías. ¿Entonces, qué es salud y qué no lo es? ¿cuál es el criterio para catalogarlas y excluirlas como derecho humano?

En febrero del 2022 una diputada federal del partido Movimiento Ciudadano propuso el derecho menstruante como un nuevo derecho laboral. En cierta forma tiene razón, pero seguramente seguirán: el derecho de la choca de la juventud, el derecho lúdico de antros, el derecho del libre noviazgo a cualquier edad, el derecho del

---

159 ()*Ceteris paribus*. Expresión latina que significa “*todo lo que resta es igual o constante*”. Vocablo usado mayormente en economía, lo cual no obsta para aplicarse a otros conceptos.

goce de telenovelas, el derecho a la menopausia y andropausia, el derecho de tener más derechos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) aprobó en junio del 2021 la Declaratoria General de Inconstitucionalidad para invalidar cinco artículos de la Ley General de Salud, expresando que era un día histórico para las libertades el derecho lúdico a consumir el estupefaciente de la marihuana para el libre desarrollo de la personalidad. ¿Realmente consumir marihuana contribuye al libre desarrollo de la personalidad? ¿los consumidores de mota han desarrollado mucho mejor su personalidad? ¿deberían todos los mexicanos consumir mota para desarrollar plenamente su personalidad? ¿los que no la han consumido no han desarrollado su personalidad? ¿lo lúdico es consumir enervantes? ¿qué dicen los expertos en salud? ¿consumir mota es sinónimo de ser libres?

Un inminente próximo derecho puede ser la parosmia <sup>160</sup> y entre otros causales, por el probable agente del Covid-19. ¿Entonces, es posible añadir otros síntomas y malestares de salud al listado de derechos humanos? Por ejemplo ¿la disautonomía <sup>161</sup>, el TDAH o Trastorno de Déficit de Atención e Hiperactividad, el Síndrome Down, Trastorno de Ansiedad, Trastorno de Ansiedad Generalizada, Trastornos de Estados de Ánimo, Trastorno Bipolar, Trastorno Depresivo, pánico, fobias, TEPT Trastorno de Estrés Post Traumático, TOC Trastorno Obsesivo Compulsivo, Trastornos de Conducta Alimenticia como la anorexia nerviosa y la bulimia nerviosa, Trastorno por atracón, trastornos psicóticos, Trastornos delirantes o paranoia, esquizofrenia, trastornos de personalidad, TLP Trastorno Límite de Personalidad o borderline, TASP Trastorno Antisocial Psicopatía o sociopatía, Factor 10 hemofilia o problemas de coagulación, la prosopagnosia <sup>162</sup>, hipocondrías, nosofobia <sup>163</sup>, Síndrome de Asperger SA <sup>164</sup>. Problemas conductuales son frecuentemente mal diagnosticados porque su origen son patologías y degeneraciones neurológicas como tumores cerebrales, visibilizados con dolores de cabeza, migrañas, insomnio, irritabilidad, epilepsias, problemas de visibilidad; y otros problemas osteomusculares crónicos como la distrofia muscular de Duchenne, Becker, de Paget, de cintura, osteoporosis, osteonecrosis, raquitismo, ATM atrofia muscular espinal, etc.

La pregunta a realizar sería: ¿por qué no considerar estos síndromes y graves efectos como derechos a incorporar? ¿o la salud no es un derecho universal? ¿cómo determina el gobierno lo que es y no es salud a proteger?

160 Parosmia. Síntoma que presenta un cuadro de distorsiones olfativas, que afecta la alimentación usual y el rechazo a objetos que emanan olores.

161 Disautonomía. Desmayos recurrentes e incurables, no reconocidos por el sector salud, por consiguiente, no hay tratamientos ni medicamentos, ni otorga incapacidades ni tampoco pensión digna permanente

162 Prosopagnosia. Griego πρόσωπον = cara. Y άγνωσία = desconocimiento. También denominada ceguera de rostros. Trastorno cognitivo que impide el reconocimiento visual de rostros de las personas.

163 Nosofobia. Miedo morboso a enfermedades imaginarias.

164 Síndrome de Asperger. Problemas emocionales, sentimentales, de comunicación, de contacto visual, de destrezas sociales, de conductas sorpresivas e inesperadas, incomprensión al lenguaje corporal.

En este rubro de la salud, aparte de ser un derecho fundamental es un derecho humano, aspecto que no entienden los decisores del gobierno federal. No es justo, equitativo ni igualitario el trato déspota y sin razón a los niños con cáncer y a enfermos renales terminales, supresión de guarderías y escuelas de tiempo completo, entre otros más. Es el propio Estado que de forma apátrida e inhumana conculca el derecho humano a la salud. Baste dar un vistazo a la Ley general de salud vigente en México, en su artículo 77 bis 1:

*“Todas las personas que se encuentren en el país que no cuenten con seguridad social tienen derecho a recibir de forma gratuita la prestación de servicios públicos de salud, medicamentos y demás insumos asociados, al momento de requerir la atención, de conformidad con el artículo 40. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin importar su condición social.*

*La protección a la salud, será garantizada por el Estado, bajo criterios de universalidad e igualdad, deberá generar las condiciones que permitan brindar el acceso gratuito, progresivo, efectivo, oportuno, de calidad y sin discriminación a los servicios médicos, incluidas intervenciones quirúrgicas, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud, mediante la combinación de intervenciones de promoción de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento y de rehabilitación, seleccionadas en forma prioritaria según criterios de seguridad, eficacia, efectividad, adherencia a normas éticas profesionales y aceptabilidad social. Invariablemente, se deberán contemplar los servicios de consulta externa en el primer nivel de atención, así como de consulta externa y hospitalización para las especialidades básicas de medicina interna, cirugía general, ginecoobstetricia, pediatría y geriatría, en el segundo nivel de atención, así como a los medicamentos y demás insumos del Compendio Nacional de Insumos para la Salud. Las disposiciones reglamentarias establecerán los criterios necesarios para la organización, secuencia, alcances y progresividad de la prestación gratuita de los servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados a que se refiere este Título”.*

### 3.- CATEGORÍAS DE DERECHOS HUMANOS

En el derecho existen diferentes categorías taxonómicas, ya por su contenido, ámbito jurisdiccional, espacialidad, temporalidad, por el objeto de estudio a tutelar, con ejes temáticos como derechos internacionales, sociales, políticos, económicos, culturales, civiles, individuales, colectivos, etc. Y los recientes derechos humanos clasificados por generaciones -según su temática y fecha de surgimiento- mismos que ya van en la sexta generación y al parecer se aproximan más numerales.

- 1ª generación, derechos civiles y políticos
- 2ª generación, derechos económicos, sociales y culturales
- 3ª generación, solidaridad y colaboración internacional
- 4ª generación, acceso a tecnologías de información y comunicación
- 5ª generación, acceso a la informática, seguridad digital y espectro radioeléctrico
- 6ª generación, a transhumanos con identidad genética cognitiva informacional alterada con mutación genética nano robo tecno.

Esta siguiente breve tipología de categorías de derechos es propositiva, es por su temática y ámbito de jurisdicción y consisten en cuatro nodos elementales fácilmente asimilables y distinguibles. No contravienen las clasificaciones tradicionales porque incluyen dichas taxonomías y las sintetiza esquemáticamente en esta simple concreción de menor a mayor relevancia:

- A.- Derechos personalísimos.
- B.- Derechos de personalidad.
- C.- Derechos fundamentales.
- D.- Derechos humanos.

**Derechos personalísimos.** Son los derechos unipersonales adoptados y adquiridos culturalmente, representan el ejercicio legítimo y particular que cada quien detenta para decidir solamente en su propia persona y nada más, sin poder obligar a terceros a acatarlos, el Estado no puede concederles el carácter de obligatoriedad social; son válidos toda la temporalidad y perímetro exclusivamente de la persona quien los ejerce.

Ejemplos: elegir comer alimentos condimentados o picosos, consumir determinados productos, preferir la tez blanca, ver una película, desvelarse, elegir una carrera profesional, pulsar un instrumento, preferir reposar.

**Derechos de personalidad.** Son los derechos inherentes con los que nacemos y moriremos e imposibles de eludir. Están contemplados en el Código Civil del Estado de Jalisco vigente en sus artículos 24º al 35º. Se refieren a las cualidades y esencia del ser humano que nos distinguen unos entre otros, diferencias fisonómicas y anímicas a respetar.

Ejemplos: la vida misma, integridad de la presencia física y psicológica, voz, imagen, afectos, sentimientos, creencias, honor, reputación, título profesional, nombre y/o seudónimo, vida privada y familiar, documentos personales como el secreto epistolar y el testamentario.

Dicta el Código Civil del Estado de Jalisco en su artículo 26º:

*“Los derechos de personalidad son: Esenciales, en cuanto que garantizan el desarrollo individual y social, así como la existencia digna y reconocida del ser humano; Personalísimos, en cuanto que por ellos alcanza su plena individualidad la persona humana; Originarios, ya que se dan por el sólo nacimiento de la persona, sin importar el estatuto jurídico que después pueda corresponder a la misma; Innatos, ya que su existencia no requiere de reconocimiento jurídico alguno; Sin contenido patrimonial, en cuanto no son sujetos de valorización pecuniaria; Absolutos, porque no es admisible bajo ningún concepto su disminución ni su confrontación y valen frente a todas las personas; Inalienables, porque no pueden ser objetos de enajenación; Intransmisibles, porque son exclusivos de su titular y se extinguen con la muerte; Imprescriptibles, porque no se pierden por el transcurso del tiempo; e Irrenunciables, porque ni siquiera la voluntad de su titular basta para privar su eficacia”.*

**Derecho fundamental.** Son las garantías individuales y sociales insertas en normas, de observancia general exclusivamente en un perímetro geopolítico llamado país. Su vigencia es durante toda la temporalidad, pero aplicable en una espacialidad restringida. Normas relativas: constitución política y sus leyes secundarias.

Ejemplos: derecho al trabajo, a la salud, a la educación, a votar y ser votado, requisitos para ser diputado o presidente.

No podrían aplicarse los derechos fundamentales de Estados Unidos de Norteamérica a Cuba, de Israel a los palestinos, de Rusia a Ucrania, pues cada ámbito tiene su propia legislación.

**Derecho humano.** Tienen vigencia toda la temporalidad en toda espacialidad, son obligatorios para todos los humanos todo el tiempo, bajo cualquier circunstancia. Esto, por acuerdo de la mayoría de los 193 Estados miembros adheridos voluntariamente a la ONU y sus tratados en la materia.

Ejemplos: derecho a la vida, a la libertad, a la nacionalidad, al libre tránsito, a la no discriminación, al asilo, seguridad jurídica y debido proceso, libertad de expresión, libertad de pensamiento, libertad de objeción de conciencia, democracia, integridad física, dignidad humana, ambiente sano, educación, familia.

Los derechos personalísimos son axiológicos y ontológicos, valores subjetivos y culturales idiosincráticos. Solamente los derechos de personalidad, los derechos fundamentales y los derechos humanos son deontológicos, es decir, son un deber, mismos a proteger por el Estado y son obligatorios a la sociedad en su conjunto. Los derechos personalísimos no son objeto de atención del Estado.

Tabla esquemática

Tipología	Referente normativo	Función del Estado	Características
Derecho personalísimo	Ninguno	No los tutela el Estado	Adquiridos culturalmente Decisiones subjetivas
Derecho de personalidad	Código Civil del Estado de Jalisco	Los tutela el Estado de Jalisco	Nacemos con ellos Nos distinguen unos entre otros
Derecho fundamental	Constitución y leyes secundarias	Los tutela el Estado mexicano en el perímetro geopolítico de la nación	Los reconoce el Estado como garantías individuales y sociales
Derecho humano	Constitución, leyes secundarias y tratados internacionales	Los tutela el Estado Mexicano y todos los gobiernos en cada país	Los reconoce la mayoría de los países del mundo y nuestro Estado

Un derecho personalísimo (preferencia) no puede ser considerado como un derecho humano ni elevado a derecho fundamental por no ser objetivo, sino subjetivo. Termina mi derecho donde empieza el derecho del otro. Frase regulatoria de respeto mutuo que impide extralimitarse en libertades. La diferencia entre un derecho fundamental y un derecho humano es la territorialidad; ejemplo, los derechos insertos en la CPEUM son derechos fundamentales, mientras que los derechos humanos no guardan tal espacialidad restrictiva, son universales y de aplicación para toda la gente en el orbe. La principal característica de los derechos fundamentales y los humanos es o debiera ser, su científicidad, es decir, ser demostrables, no incurrir en subjetividad. Por consiguiente, un derecho personalísimo no es un derecho fundamental ni un derecho humano, porque son totalmente subjetivos. Un derecho personalísimo es una preferencia y puede ser cierta o errónea tal decisión<sup>165</sup>.

Cabe recordar que el artículo 1º constitucional protege de discriminación por elegir una preferencia de cualquier tipo, lo cual no significa que esa elección adquiera el carácter de verdad y sea comprobable de forma científica. No criticar ni menospreciar a quien se jacta de provenir de otro planeta, edad, profesión, sexo, identidad personal, en eso radica la no discriminación, no ridiculizar a quien elige una preferencia, no por exponer una realidad demostrable que es cosa muy distinta. Las preferencias no deben ser criticadas para mal, no discriminar a quien las exprese. Hasta aquí vamos más o menos bien, cada quien su subjetividad, errónea o verdadera. Pero su condición de subjetividad impide aceptarlas como reales, comprobadas por instrumental científico, por tal suficiente razón estos derechos personalísimos no los debe defender el Estado ni pueden ni deben quedar insertos en leyes.

165 Cuando el error se hace colectivo, adquiere la fuerza de una verdad. Gustavo Le-Bon (1841-1931) psicólogo social francés.

## CONSIDERACIONES NOMOLÓGICAS Y TRANSDISCIPLINARES

Los derechos fundamentales y los derechos humanos se sustentan en preceptos nomológicos y resisten las pruebas en todo tipo de análisis transdisciplinar. Como es de observarse, los derechos personalísimos no podrán librar exitosamente estos dos análisis.

**Preceptos nomológicos.** La nomología<sup>166</sup> es el estudio teórico y práctico desde una plataforma estrictamente jurídica y científica y no ideológica. Las visiones particulares no son tema de exámenes nomológicos, sino de otras áreas del conocimiento que usan métodos cualitativos y sus objetos de estudio son intangibles. Obvio que se consideran factores cualitativos en los análisis y fallos normativos, inciden y se valoran y podrían reorientar o determinar un veredicto, pero el soporte analítico y perspectiva general no es totalmente inmaterial sino mayormente jurídico, es un fallo apegados conforme a derecho, no sujeto a percepciones estéticas.

**Transdisciplinariedad de los derechos humanos.** Cuando un objeto de estudio se analiza desde una sola perspectiva afirmamos que es una visión disciplinar. Por ejemplo, usar solamente la medicina. Cuando intervienen dos disciplinas del conocimiento, se dice es un enfoque interdisciplinar. Por ejemplo, la medicina y la ética, que nos genera una visión bioética. Cuando intervienen varias disciplinas del conocimiento decimos que es un análisis multidisciplinar (cuantitativo). Ejemplo, medicina, demografía, política. Cuando participan varias disciplinas del saber, decimos que es un enfoque pluridisciplinar (plural). Ejemplo, medicina, artes, política, estadísticas, economía. Y cuando traspasamos el objeto de estudio por todas las disciplinas del conocimiento, decimos que es una visión transdisciplinar (cuantitativo y cualitativo). Ejemplo, radiografiar un objeto de estudio con los saberes de derechos humanos, biología, derecho, ciencias, política, estadísticas, ética, sociología, antropología, etc. Al traspasar los derechos humanos por las diferentes ciencias, muchos de los que se consideran derechos, quedarían fuera de este análisis por no poder superar un examen transdisciplinar. Más de un saber lo descalificaría, sería un resultado incompleto, por ende, es fallido. Más de una ciencia descartaría a más de un rubro instalado en el listado de derechos humanos. Veamos algunos breves ejemplos como botones de muestra.

**Caso geográfico.** Hay una visión que sostiene que la tierra es plana y que hemos vivido engañados todo el tiempo. Si esta creencia la traspasamos con el análisis crítico de otros saberes como la astronomía, matemáticas, física, geografía, ingeniería aeroespacial, aeronáutica, astrofísica, astro geología, cosmología, por citar algunos saberes, tendremos un resultado distinto a la afirmación de una única planicie. Los denominados *terraplanistas* tienen el derecho personalísimo a pensar que la tierra es plana, pese a las contundentes evidencias de que la tierra es un geoide cuasi esférico

166 Nomología. Estudio técnico para diseñar y establecer leyes, reglas, principios, preceptos, así como su forma de interpretación, de alguna ciencia o arte.

u oblató. Este saber ya era conocido desde tiempos inmemoriales por Anaximandro de Samos, un filósofo griego del siglo VI A.C., otro matemático, astrónomo y geógrafo llamado Eratóstenes (Grecia, 275-194 A.C.) calculó su radio con un simple cálculo matemático. Pitágoras también arribó a tal conclusión 500 A.C., mismo desenlace que validaría Aristóteles y que Nicolás Copérnico aseveraría la esfericidad del planeta. Aquí, el derecho personalísimo no sería objeto de protección por parte del Estado por representar una creencia subjetiva, no objetiva ni demostrable.

**Caso religioso.** José María Morelos y Pavón redacta “Sentimientos de la nación” y lo hace público el 14 de septiembre de 1813 ante el Congreso de Anáhuac en Chilpancingo. Su artículo 2º decía: “*Que la religión católica sea la única, sin tolerancia de otra*”. Si hoy se quisiera resucitar tal ordenanza por rescatar nuestras tradiciones por amor religioso y patrio, habría un levantamiento popular y sería considerada una total aberración. No se puede imponer algo subjetivo como algo objetivo; las creencias, las religiones, las convicciones espirituales, son totalmente subjetivas. Resucitar este documento significaría un retroceso de más de dos siglos; ocurre exactamente igual cuando se intenta imponer lo subjetivo como algo objetivo en pleno Siglo XXI. Las creencias son apreciaciones subjetivas de la realidad, actos de consciencia a las que las personas les asignan un valor de verdadero, pudiendo no serlo; las creencias son teorías e ideologías, no ciencias, que no pueden tener obligatoriedad legal para un conglomerado socialmente racional.

**Caso histórico.** Durante la conquista de los antecesores de los españoles contra nuestros antecesores los mexicanos, acaecida desde 1492, creían que nuestras etnias carecían de alma, hasta que 45 años después el 2 de junio de 1537, el papa pagano del Renacimiento, Paulo III Farnesio publicó la bula pontificia<sup>167</sup> denominada *Sublimis Deus*, donde reconoce el jerarca católico que las etnias sí tenían alma, establecía el derecho a su libertad, prohibía su esclavitud y permitía predicarles su religión a través de catequizar, no de evangelizar, que equivaldría a haberles enseñado la Biblia, pues la intención era el dominio y sojuzgamiento. Catequizaron, no evangelizaron, es decir, adoctrinaron no concientizaron. Resulta pues, que sí eran seres con alma nuestros antepasados, por lo tanto, aseverar lo contrario hoy en día, equivaldría a un retroceso secular inconcebible. Semejante al declarar que los animales carecen de alma y sentimientos.

**Caso histórico.** En 1939 estalló la segunda Guerra Mundial, con la intención de dominio por parte del ejército alemán, cuyo ideario fue el nacional socialismo, que afirmaba existencia de una raza superior y que por tal motivo debía someter a las demás. Tras una larga lucha entre varios países, sumándose más de 50, y en mayo de 1945, tras siete años fratricidas que algunos aseguran superaron la cifra de 50 mi-

167 Bulo. También llamado “hoax”, o conocida en inglés como “fake”, es una falacia diseñada como verdad; especie de falso silogismo, semejante a la tautología repetitiva donde una mentira repetida incontables veces adquiere el carácter de verdad.

llones, pues contabilizaron hechos y estadísticas que arrojaron más 100 millones de muertos, entre soldados y civiles inocentes, con destrucciones millonarias incalculables y tiempo de reconstrucción inaudito. Si hoy quisiéramos imponer esta ideología, habría fuertes voces de alarma por amenazas, tragedias y experiencias terribles a ocurrir de nuevo. ¿Por qué las ideologías destructivas y violentas son aceptadas con tanta facilidad y las productivas y para pacificar son tan difíciles de consensuar? Si alguien abanderara hoy el nacional socialismo ¿tendría el derecho humano de libertad de expresión a difundirlo o sería señalado y descalificado por incitar al odio? Quien lo exponga tiene el derecho personalísimo de creerlo, el derecho de personalidad de afectos, sentimientos y creencias, el derecho fundamental de libertad de expresión con la salvedad de no incitar a la violencia en los derechos de terceros, pero no el derecho humano a apoyarlo propagarlo y defenderlo.

**Consideraciones.** Es prudente recordar que el conocimiento no es estático sino dinámico y lo que ayer era verdad hoy es o una mentira o algo que se completó con otros descubrimientos; lo mismo con los saberes actuales, lo que hoy se afirma como absoluto, mañana será una desfasada y anacrónica aseveración. La actualización de lo que consideramos incólume debiera ser un hábito sano, poner a prueba constante nuestras verdades. Si resuelven las pruebas se confirma y prevalece, si no, la humilde pertinencia para rectificar y modificar nuestras creencias al respecto es reeducar, reaprender, aceptar por muy doloroso que sea. Un cedazo para cernir y discernir lo falso de lo correcto.

Y es lo que debiera proceder a lo que llamamos derechos humanos, por muy sacros y elevados que se encuentren, como los derechos personalísimos que algunos pretenden instaurar como derechos fundamentales o como derechos humanos, cuando son evidentes subjetividades. Por lo que es menester establecer criterios y principios epistémicos para evitar confusiones semánticas, etimológicas, históricas, jurídicas, culturales y sobre manera, científicas.

#### 4.- CRITERIOS Y PRINCIPIOS EPISTÉMICOS EN DERECHOS HUMANOS

Estos criterios y principios debieran ser el sustento para su concepción y aceptación de los derechos humanos, ser comprensibles tanto a peritos como a inexpertos, accesibles al entendimiento de cualquier persona, por tales razones, se ha evitado lo lioso y elegido un léxico llano y legible.

¿Cuáles serían esos criterios?

A.- Derechos humanos pro-científicos.

B.- Diferenciar leyes normativas de las leyes naturales.

C.- Desideologización de los derechos humanos.

D.- Perspectiva de género por sexo biológico no por percepción ideológica.

**Derechos humanos pro-científicos.** Los derechos tanto fundamentales como humanos, deben sustentarse en criterios eminentemente científicos, no en apreciaciones subjetivas. ¿Cómo distinguir algo que no es científico? Ciencia es el conocimiento obtenido por métodos para allegarse la verdad, donde los objetos de estudio no son ciencia. El sol no es ciencia, pero es medible y demostrable con aparatos e instrumentales científicos para cuantificarlo y poder vaticinarlo. Verbigracia el cuerpo humano no es ciencia, sino el saber otorgado por aparatos que lo miden y detectan. Si los pensamientos no son medibles o cuantificados sino cualificados, no entran en esta categoría. Ergo, no confundir método con objeto de estudio. Como se observa, lo subjetivo no cabría en lo científico, pues no es medible. Entonces, los aspectos personalísimos no entrarían este rubro. ¿Por qué aceptar solamente aquellos derechos de forma científica? porque su objetividad es elemento de juicio y análisis comprobables. ¿Por qué separar los derechos personalísimos del listado de derechos fundamentales y de derechos humanos? Porque su subjetividad no puede ni debe imponerse como obligatorio a la sociedad, sería incoherente, irracional, impositivo, retornaríamos a la barbarie, haríamos un estado regresivo y no progresivo.

**Diferenciar leyes normativas de las leyes naturales.** Esta división es para ejemplificar. Hay dos tipos de leyes: las normativas y las leyes naturales. Las normativas son de diseño humano por una sociedad perficiente y no rigen para natura, las naturales tienen su propia dinámica ajena a la voluntad humana, son medibles y comprobables. Cuando alguien pretende hacer pasar una teoría como ciencia debe guardar las debidas proporciones. Sabemos que el uso hace costumbre y ésta, hace ley, pero el hábito constante y costumbre secular no las eleva a la categoría de ciencia. Consecuentemente las ideologías no son ciencia porque no son medibles. Regla: si no es posible, es una teoría; si es posible y demostrable, es una ley. Si una teoría adquiere el carácter de ley, forma parte de una ciencia. Si no lo logra queda en teoría, en ideología, en mero supuesto. Similar a la teoría Darwiniana que no logró demostrar su hipótesis y hay quienes continúan en su justo y propio derecho personalísimo en afanosa búsqueda del eslabón extraviado.

Existen muchos métodos científicos pero cada uno debe cumplir mínimos de credibilidad y ser fehaciente, indiscutible, irrefutable, indudable, incuestionable, es decir, que sea:

Análítico. Observable y capaz de desmenuzar hasta sus últimas partes

Metódico. Contar con su propio método para extraer conocimiento verdadero

Acumulativo. Aporta a lo ya sabido, al conocimiento de frontera

Provisional. Susceptible al cambio, perficiente, conocimiento dinámico no estático

Comprobable. Verificable

Especializado. Rama del saber autónomo e independiente

Abierto. Conocimiento no dogmático, no incurrir en doxa o en pensamiento esotérico.

Si alguien enuncia que su teoría o apreciación es científica, debería cumplir con estos requisitos mínimos, conforme al filósofo Mario Bunge:

1. **Observable.** Por todos, no por unos cuantos
2. **Medible.** Con instrumentales de precisión, raciocinio y sentidos humano
3. **Fáctica.** Basada en hechos concretos no de supuestos, surge de ellos y vuelve a ellos
4. **Trasciende los hechos.** Rebase su propia temporalidad y espacialidad
5. **Clara y precisa.** Es legible, no requiere de mayores explicaciones
6. **Comunicable.** Transmisible por signos, símbolos y códigos legibles, tiene un lenguaje propio
7. **Verificable.** Constatable y repetible e invariablemente con el mismo resultado
8. **Metódica.** Con teorías métodos instrumentos y técnicas delimitadas y manipulables
9. **Sistemática.** Sistematiza las partes en un todo funcional inter independiente. Ideas conectadas de manera lógica
10. **General.** Su valor es universal sin excepciones, los hechos particulares se insertan en hechos generales
11. **Legal.** Adquiere el carácter de ley con base a su demostración continua invariable
12. **Explicativa.** Responde cualquier interrogante
13. **Predictiva.** Vaticina causas y efectos
14. **Útil.** Sirve a la humanidad para su prosperidad física mental espiritual y cultural

La ciencia no es asunto de consensos ni de ideologías, sino de evidencias. La ciencia no es democrática, ni sujeta a ninguna tendencia política. La ciencia requiere de libertad, no de dogmas para ser, hacer y prosperar. La ciencia florece en sistemas que permiten la investigación y el debate, no dentro de la delimitación ideológica o exclusión, ni por pautas políticas, por muy loables, anti-estigmas e incluyentes que sean.

Por lo que decidir en derechos fundamentales y en derechos humanos con base a ideologías es un craso error científico, social, natural, cultural e incluso espiritual, porque entraríamos al ámbito dogmático a obligarnos a creer en mentiras. Ciencia sería aquello que puedes medir, verificar, comprobar, anticipar, demostrar sus leyes y naturaleza. Lo que no se apega a lo anterior, no es ciencia, son simples teorías intentando consolidarse como leyes de ciencias. Un mínimo de sentido común ahorraría muchas controversias por lo falaz de su temeraria afirmación. No se trata de

tu verdad -a la cual tienes el invariable e innegable derecho personalísimo- sino estar acorde a la verdad, y ésta la dicta la ciencia y natura, no consiste en un acto volitivo, ni de consenso popular, sino de la elemental racionalidad epistémica no ideológica. La discusión termina cuando algo se puede demostrar o no. Dos ámbitos, el de la divagación especulativa y el de la ciencia confirmativa. Los derechos fundamentales y humanos deben expresarse en el segundo ámbito cognitivo.

**Desideologización de los derechos humanos.** Las ideas no pueden imperar en los designios de los derechos humanos ¿por qué? Son incontables tendencias del pensamiento y la sumatoria de tales corrientes producirá “N” derechos humanos. Y porque tales ideologías son eso, teorías sin la comprobación tácita, son meras especulaciones a las que se puede abonar según la fértil imaginación y por abundar en “supuestas verdades” no científicas.

De manera análoga a los derechos humanos pro-científicos, la creencia sobre tener cierta identidad biológica no es una ciencia en sí, la cual es posible detectarla, medirla y demostrarla mediante el instrumental científico, mismo que evidenciaría si una persona es o masculino o femenina. Alguien que afirme lo contrario deberá demostrar con instrumental científico que lo es. Al nacer, es imposible que el equipo médico y operarios determinen si alguien viene con naturaleza sexual distinta. Y al morir, una autopsia o necropsia, una resonancia magnética, una radiografía, revelará la biología de una persona, aunque ésta haya afirmado en el curso de su vida lo contrario. Un forense detectará por su estructura ósea si se corresponde a un masculino o femenino, jamás dirá en su veredicto otra categoría, pues son imposibles reconocerlas por el microscopio, prueba sanguínea, ADN, hormonal o tomografía. Las ciencias no saben de dichas variedades ideológicas culturales, solo reconocen dos y nada más y lo pueden demostrar. Sus detractores no lo pueden refutar.

**Perspectiva de género biológica no ideológica.** Solo existen dos géneros masculino y femenino, comprobado con instrumental tecnológico de punta por el genetista norteamericano Francis Collins, ex Director del Proyecto Genoma Humano en USA, quien durante años enteros intentó vanamente encontrar el tercer gen, por lo que solo existen dos cadenas de ADN: XX mujer y XY hombre. Las supuestas variedades no son más que teorías improbables y totalmente falaces. La base jurídica debiera cifrarse en la biología no en la ideología. La parte ideológica carece de veracidad y demostración y el ámbito biológico tiene todas las evidencias. Si queremos llamar o seguir llamando ciencia del derecho, es precisamente eso, cifrarse en tratamientos y evidencias científicas no ideológicas. Poco honor y mucho daño hace quien imbuye ideologías como ciencia en el derecho. Los abogados pueden ostentar el derecho personalísimo de su creencia, pero no podrán demostrarlo en un análisis nomológico, transdisciplinar y científico.

El otro punto, además de cifrarse en criterios, ya expuestos (derechos humanos pro-científicos; desideologización de los derechos humanos; perspectiva de género

por sexo biológico no por percepción ideológica), está la propuesta de adicionar tres principios al artículo 1º de la CPEUM, que son la parte medular de este texto.

¿Cuáles serían esos principios?

- A.- Principio de científicidad.
- B.- Principio de evidencia demostrable y medible.
- C.- Principio de lógica natura.

**Principio de científicidad.** Lo que se enuncia no deberá contradecir ninguna de las ciencias reconocidas, ni sus métodos y técnicas para demostrar su validez. Lo anterior está soportado en el párrafo 11 fracción II del artículo 3º constitucional que afirma: *“El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios”*. Ninguna ley humana puede ni debe contrariar a las ciencias, mismas que han sido catalogadas por las Academias de Ciencias, universidades y centros de estudios científicos que aseguran el avance del conocimiento. Las agrupaciones en defensoría de creencias y supuestos no entran esta categoría, su objeto de estudio es intangible, subjetivo e indemostrable. Si hay evidencia hay ciencia, si hay ideología es teoría. Entre lo objetivo y lo subjetivo, hay abismales diferencias.

**Principio de evidencia demostrable y medible.** En sentido estricto, demostrar la teoría en su praxis, constatar con hechos incontrovertibles lo que se enuncia, cuyo objeto de estudio deberá ser medible, por ende, observable y pronosticable en su comportamiento. Ninguna ley humana puede afirmar como cierto lo incierto, ni validar falacias. Ante cualquier dilema, la presentación de evidencias tangibles será primordial e inexcusable y éstas podrán ser medibles con el instrumental top del estado de la cuestión o *status questionis*, estado de la técnica y del conocimiento de frontera.

**Principio de lógica natura.** Lo que se afirma como válido será completamente observable, deberá coincidir y no contradecir las leyes naturales y su dinámica química, electromagnética, energética, molecular, atómica, sonora, etc. Ninguna ley humana puede refutar el comportamiento de la naturaleza y sus componentes. Si se afirma algo contra natura debe ser descartado inmediatamente, el ser humano no puede dictar ni contradecir leyes antinatura. Ergo, afirmar una naturaleza distinta es una falacia visible y evidente.

Si fueran añadidos estos principios a los ya establecidos, o al menos practicados con el básico sentido común, otro sería el presente y futuro de México, de la enseñanza del derecho y de las ciencias en universidades públicas y privadas, de los responsables de emitir leyes temáticas sobre la vida, aborto, uniones legales entre el mismo sexo, listado de derechos humanos. Nuestro país se convulsiona en medio de distintos tipos de micros y macros violencias, siendo una de estas, la regresión intelectual y anticien-

tífica, una de las más graves a erradicar, porque destruye por dentro al humano. Si queremos revivir épocas medievales de hogueras y persecuciones, de dogmas y fanatismos, entonces prosigamos elevando los derechos personalísimos como derechos fundamentales y derechos humanos.

Finalmente, la adición sugerente al artículo 1º constitucional quedaría así:

*“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad, científicidad, de evidencia demostrable y medible y de lógica natura, con los criterios de derechos humanos pro científicos, diferenciando leyes normativas de las leyes naturales, desideologizando los derechos humanos, con perspectiva de género por sexo biológico no por percepción ideológica. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.*

Artículo 1º, párrafo cuarto quedaría así:

*“..... Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Diferenciando en todo momento los derechos personalísimos que quedan sin la tutela del Estado; y los que sí tendrán toda la protección del Estado serán los derechos de personalidad, los derechos fundamentales y los derechos humanos. Por lo que se modificarán los códigos y leyes alusivas para clasificar los derechos humanos en México”.*

## CONCLUSIONES

Tratando de cuidar lo que digo y cómo lo digo, manifiesto mi total y absoluto respeto a quienes, en uso de sus derechos personalísimos ostentan ideas contrarias, religiosas, políticas, ideológicas, biológicas y culturales, por ejemplo, quienes aseguran ser Napoleón Bonaparte, descendientes de *aliens*, experimentar disforia de género o ser de otra condición biológica; en lo que sí disiento es que pretendan elevar esa preferencia a rango de derecho humano, equivaldría a que todos abonáramos diariamente incontables emociones y preferencias a validar como derechos por autoridades carentes de sentido común y científico, originado un caos social de proporciones inimaginables. ¿Marchar y manifestarse por ser diferente es un derecho? Sí, está establecido como

un derecho fundamental. ¿Declararlo derecho humano a defender? No, eso no está en la constitución ni en el listado de derechos humanos. No podemos defender lo indefendible que cae por su propio peso.

Debe imperar en los derechos humanos la sensatez, no la inmediatez, la razón y no la emoción, basarnos en científicidades y no en especulaciones. Debemos decidir si queremos una sociedad cifrada en mentiras o en verdades científicas, si queremos sociedades confrontadas por derechos personalísimos como derechos humanos, o hacer un alto y depurar nuestros conceptos confrontados por las ciencias extirpando creencias que no son verdades por muy agradables y vistosas que sean. Dejemos de justificar productos falsos ofrecidos por los mercaderes de la política que no saben de ciencias. Advirtamos a quienes legislan que deben privilegiar las ciencias y no las ideologías, el riesgo de banalizar la verdad e involucionar. Que los discursos ideológicos sean retirados de la narrativa social y sean suplidos por verdades científicas. Que los estudiosos, juristas, notarios, magistrados, académicos y practicantes del derecho asuman con dignidad su responsabilidad histórica.

Una conclusión es decir no a la práctica de uso contra derecho. Un ejemplo es la usurpación de los derechos estrictamente femeninos, como es la procreación, tiempos de lactancia, maternidad, tiempos de gestación crítica, días de incapacidad previos al parto y post parto, consumo de medicamentos y leches en polvo, menstruación. ¿Alguien que se declara de género femenino y no lo es, sería sujeto de derechos de atención ginecológica e incapacidad pre-post parto? No existe el derecho humano de cambiar por decreto la naturaleza del ser, pues la ideología ni los veredictos jurídicos determinan a la biología, aunque provengan de la SCJN. Los urólogos atenderán a masculinos y los ginecólogos atenderán a femeninos, no al revés o indistintamente.

El primer derecho humano es la vida, por lo que no existe el derecho humano de matar, menos a seres desamparados e inocentes, en alusión directa a quienes son partidarios del aborto. La vida y los derechos humanos inician en el vientre materno y culminan con la muerte natural. Quienes modifican sus códigos penales y civiles creyendo que así progresan, solo muestran su retroceso en derechos humanos y atentan contra el principio elemental de supervivencia humana. Son realmente asesinos legales, ventajosos e irracionales. Llámese como quieran cigoto, embrión, feto, es un ser con ADN diferente con todos los derechos que las leyes otorgan a miembros de la sociedad. Exceptuando violaciones, malformaciones y peligro de muerte en la madre ¿cómo es que se piensa que la sociedad avanza matando a seres indefensos violentando los derechos humanos? ¿es que no se dan cuenta que es un crimen aleroso e inhumano por donde lo quieran ver? Malditos los jueces, médicos, diputados, abogados y seres que abusan sin razón de su fuerza sobre el débil e inocente. Una sociedad que mata no merece llamarse humanidad<sup>168</sup>.

---

168 Constitución Política del Estado de Jalisco. Artículo 4º.- Toda persona, por el sólo hecho de encontrarse en el territorio del estado de Jalisco, gozará de los derechos que establece esta Constitución, siendo obligación

Debemos tener mucho cuidado con la SCJN en sus jurisprudencias y recomendaciones y en quienes las replican haciéndolas propias, como jueces, legisladores, psicólogos, psicoterapeutas, investigadores, académicos, partidos políticos, grupos sociales, organismos internacionales. Lo que debiera ser el epicentro de justicia asemeja a un sucio bodegón de retóricas anticientíficas. Los integrantes de la SCJN son meras posiciones políticas, cuotas de poder partidista ganadas no por oposición profesional de conocimientos. Cada magistrado debe su silla a un partido diferente. No es posible que la ética de once tipos, pongan en jaque a la voluntad de más de 130 millones de mexicanos, que estos ministros desbalancen el desfasado y anacrónico régimen republicano obligando al poder ejecutivo y al legislativo a aprobar leyes antisociales. Sus onerosos integrantes con trabajos saben de leyes, mucho menos de ciencias; si realizaran análisis transdisciplinarios a sus recomendaciones y jurisprudencias, se vería la inconsistencia científica a la que alude este texto. Los de la SCJN, quienes debieran ser ejemplo de objetividad nomológica y científica, son los principales impulsores de la contienda civil instaurando derechos personalísimos como derechos humanos. Zapatero a tus zapatos, dejad que los sabios y científicos decidan. Esperemos que, con la nueva presidenta de la Corte, electa en enero 2023, existan, prevalezcan y se apliquen criterios científicos y no ideológicos. ¿Por qué las academias, colegios de profesionistas, centros de ciencias y saber académico no participan en estos asuntos de su plena incumbencia? Obvio que les atañe, pues les afecta y les beneficia.

Es tiempo de articular coherencia no solo jurídica, sino filosófica, cultural, biológica, científica, ética, dejar la subjetividad por la obviedad necesaria de la objetividad. Refutar a las ideas, no a las personas, no personificar las ideologías ni el análisis, por lo que en este texto se defienden las ideas, no a las personas. Otro punto es el supuesto lenguaje inclusivo a imponer (todas y todos, todes y todxs, niñas y niños y niños, jóvenes y jóvenes, adolescentes y adolescentes) que sale sobrando porque no es con vocabulario ideologizado como se resuelven los problemas. Nunca lo ha hecho, no lo hacen ni lo harán. Además de ser salvajemente atentatorio contra la elemental gramática, no merece más comentarios. Igual con las instituciones dedicadas a la enseñanza, que abanderan causas de derechos personalísimos como derechos humanos, priorizar que son entidades del saber, no organismos ideológicos, sino científicos. ¿Su comunidad entera se manifiesta unánimes o son solamente sus liderazgos para dar imagen de progresistas? El lector puede disentir con lo aquí vertido, puede hacerlo, pero esperaría fuera con evidencias y verdades demostrables no ideológicas. Decía Karl Popper a los marxistas y psicólogos, palabras más, palabras menos: *“cuando les refute, no respondan con más ideologías a sus ideologías”*. Me permití parafrasearlo.

---

fundamental de las autoridades salvaguardar su cumplimiento. Asimismo, el Estado de Jalisco reconoce, protege y garantiza el derecho a la vida de todo ser humano, al sustentar expresamente que desde el momento de la fecundación entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural.

La intención de las presentes líneas es una invitación al razonamiento de las condiciones que deben prevalecer al catalogar qué es un derecho humano, sugiriendo una plataforma estrictamente científica y criterios racionales, no emocionales ni ideológicos.

En espera de que estas palabras sirvan para reflexionar sobre la razón de ser de los derechos y poder mantener un mínimo de exigencia al validar algo como un derecho fundamental o como un derecho humano, que podamos coincidir en una plataforma jurídica y científica, filtrar derechos por un tamizador semejante al presente o altamente elaborado por expertos para corroborar su consistencia teórica y práctica. Ni olocracia, ni populismo, ni ideologías sino ciencias y biología. Las mayorías y minorías deben sujetarse a las ciencias, no imponer su parecer subjetivo. Las sociedades, pese a su contundente fuerza numérica, no pueden determinar por mayoría si algo es cierto o falso, eso corresponde a las ciencias, no a la democracia.

Los derechos humanos merecen científicidad, objetividad, evidencia lógica demostrable y de lógica natura, no demagogias ni divagaciones especulativas. Alto a las teorías e ideologías en los derechos humanos, alto a las aberraciones anticientíficas que se erigen con beneplácito por legisladores ignorantes, de gobernantes sin mínimo de educación formal y técnica, alto a los grupos minoritarios y vulnerables que enarbolan banderas de supuesto progreso, cuando abandonan retraso cultural y científico, no a la época de las cavernas, inquisitorias y del oscurantismo.

Nunca hubo tanta ignorancia con tanta información. Es tiempo que los estudiosos del derecho y de las ciencias defiendan la verdad, no a ideologías falaces. ¿Tolerancia flexible e incluyente hacia la mentira? No puedo. Es tiempo que las instituciones de enseñanza inculquen verdades, enseñar las teorías que han querido dominar y señalar cuáles son falaces y demagógicas, no estancarnos ni insistir en lo que no ha producido ni paz ni progreso intelectual. Hacer honor al saber correcto y verdadero y arrostrar a quienes se erigen como la autoridad incuestionable, señalarlos con argumentos, separar lo que es indigno del avance social, lo que permea y contamina el alma con ideas falsas, es tiempo de decir basta a tanta mentira aposentada en el trono de la verdad. Que las universidades tengan dignidad al ser preservadores y transmisores del saber y la verdad. Que los tribunales y magistrados tengan un mínimo de pudor ante la mentira. Que los psicólogos auscultan primero a las ciencias si pretenden constituirse algún día en un saber más o menos creíble. Que los partidos políticos dejen de atraer votantes ofertando y apoyando ideologías falaces. Que nuestras políticas sean científicas no populistas. Que los legisladores dejen de invocar derechos falsos y superen su ignorancia con ciencia. Construyamos una sociedad sustentada en verdades, no en mentiras. Que los medios informativos dejen de propagar ideologías. Que la historia nos juzgue por haber contribuido con la verdad o por haber sostenido mentiras, por dejar una sociedad confrontada o conviviendo en plena paz. Por unos derechos humanos científicos y no ideológicos.

Decía Demóstenes <sup>169</sup> “Nada es tan fácil como engañarnos a nosotros mismos, porque creemos con suma facilidad lo que deseamos. Y afirmaba Marco Tulio Cicerón <sup>170</sup> *“De humanos es equivocarse y de necios permanecer en el error”*. Estar convencidos, no significa tener la razón. Es cuanto, salud y saludos.

---

169 Atenas 384 A.C. – Calauria 322 A.C.) filósofo orador y político griego

170 Marco Tulio Cicerón. Arpino, 3 enero 106 A.C. – Fonia, 7 diciembre 43, A.C. Filósofo, orador, jurista, escritor, político romano.



## CAPITULO VI

# EL LUGAR INSTITUCIONAL DEL JUEZ, SU INFLUENCIA Y SU IMPACTO EN LA INTERPRETACIÓN JURÍDICA EN TIEMPOS DE REFORMAS LEGISLATIVAS SOBRE EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD

*Linda Dayán Castro Calvo*

### INTRODUCCIÓN

Este capítulo busca profundizar sobre las condiciones de interpretación de las normas de carácter fundamental. Será necesario sobre todo tener en cuenta la aproximación reciente sobre la argumentación que ha sido más influyente hoy en día: la centrada en la ponderación de derechos; en parte viendo su desempeño concreto y en parte observando el modo como se produce la interpretación de los conceptos jurídicos. El centro de interés estriba de esta manera en ver el proceso no sólo como un trabajo de definir el resultado de una ponderación para un caso particular, sino cómo el significado mismo de los derechos es puesto en juego, así como la posible influencia en el destino de la política pública en salud para el caso colombiano.

El actual estado del sistema de salud en Colombia podría ser comparado a la existencia de una venta forzosa de un inmueble en el que los participantes del contrato no se ponen de acuerdo sobre el valor del mismo. Efectivamente las sucesiones en el poder implican una suerte de traslado del estado de la política pública del gobernante saliente al entrante en el que se entrega todo en las condiciones en las que se encuentre. Para el caso del sistema de salud hay un desacuerdo: el adquirente opina que el inmueble mayormente debe ser echado abajo para construir uno nuevo; el

cedente opina que hay cosas que merecen ser rescatadas. Siendo algo más precisos el adquirente opina que la expresión “ruina total” describe con pocas excepciones el estado del inmueble y el cedente parece argumentar que esa interpretación es errada porque habría una suerte de estructura robusta sobre la que se puede hacer reformas. No obstante, hay circunstancias que merecen poca discusión: por lo menos varias paredes han colapsado y lo más probable es que sea por su propio peso. Para el adquirente, la posición del cedente es algo así como intentar convencer de que el bien vale más porque se le podrían poner algunos faroles y pasaría por una cabaña en general cómoda, se trataría de un sofisma por una interpretación errada y, posiblemente, se trataría de una táctica consciente. Para el cedente, el adquirente sufre de un complejo de Adán y piensa que tanto echar abajo la casa como alzar una nueva son tareas simples y rápidas en el paraíso primigenio que le destinó Dios. Además de lo anterior, las discusiones que adelantan para definir el precio pasan por momentos de tensión en los que apenas hay escucha de los participantes en el conflicto. Para terminar de complicar la situación, los jueces no pueden intervenir directamente en principio, más allá de garantizar los intereses de terceros o buscar alternativas de acuerdo.

Con esta primera imagen resultaría superfluo resaltar la importancia de definir el alcance de los derechos, y más de los derechos humanos en el contexto de la estructura de los Estados constitucionales, ni resultaría inane insistir en el asunto considerando de qué manera la noción misma de justicia depende de ello y su capacidad para dotar de legitimidad a un orden social. No obstante, este proceso no se puede solventar a fuerza de deseos o como resultado de un imperativo derivado de razonamientos éticos, por más incuestionables que sean, si no se consideran las condiciones en que se desarrolla la tarea de determinar el alcance de los derechos. Visto el asunto con algo de perspectiva, la tarea teórica se encuentra bajo un doble vínculo: con la perfectibilidad de un conocimiento científico o disciplinar, tanto como con la consciencia que toda perfectibilidad depende precisamente de la aceptación de la imperfección del propio conocimiento. De esta manera las tareas teóricas carecen de sentido si asumen la perfección de un conocimiento o si asumen la imposibilidad de la superación de sus defectos, porque en ambos casos un esfuerzo disciplinar es sólo un ejercicio de estilo. De modo que se hará una exposición sobre los datos más relevantes de la interpretación constitucional, los avances más importantes en el caso del derecho a la salud y el papel de los jueces en las circunstancias actuales, precisamente partiendo de la noción que la comunicación tiene cierta eficacia social.

El caso más relevante para ejemplificar la situación muchas discusiones teóricas sobre los derechos humanos tienen que ver con los usos de la lógica para las ciencias en general y, en particular, para el derecho. Efectivamente el conocimiento lógico es confiable siempre que se asuman sus límites y un argumento es incuestionable a partir de que se admite la corrección semántica de las premisas, pero precisamente sobre tal corrección la propia lógica guarda un prudente silencio que, desde el punto

de vista del derecho y otras disciplinas, no puede resultar satisfactorio. No se trata así de ignorar el valor de una herramienta una vez descubierta sus límites sino de buscar las soluciones nuevas que se requieren, así tales soluciones no sean definitivas, su relativo avance tampoco puede ser despreciado. Esta línea minimalista será la guía de esta consideración, no como una opción posible, sino partiendo de la relatividad del conocimiento en cualquier punto de la historia del saber: necesariamente se saben unas cosas, se ignoran otras, si se inicia un esfuerzo teórico. En concreto en este documento se intentará definir qué se puede entender por “posible” en la regulación del derecho a la salud del artículo 12 – 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Fundamentalmente para el contexto colombiano, pero como un caso de estudio generalizable al conjunto de derechos humanos.

## 1.- REVISIÓN DE LAS DISCUSIONES EN TORNO A LA INTERPRETACIÓN

La primera cautela obvia que hay que tener en la escritura de este texto puede parecer obvia. Las palabras dicen cosas, es decir existe la comunicación, y por lo tanto entre otras cosas eso hace posible que existan labores investigativas. A partir de aquí se puede observar que los textos normativos pueden ser interpretados así en muchos casos sean posibles varias lecturas posibles, pero de la pluralidad de interpretaciones no se deriva la absoluta incertidumbre, pues efectivamente hay interpretaciones que deben resultar excluidas para cualquier interprete juicioso, lo que es aplicable a cualquier actividad interpretativa. Y las interpretaciones erradas susceptibles de ser excluidas serán, si se aplica algo de imaginación, normalmente de un número superior a las correctas. De este modo, cuando García cita a Kalinowski y a la variedad de materiales que se encuentran en las normas y señala el primer principio interpretativo que dicta que las normas deben tener una significación “conforme a la equidad”<sup>171</sup>; hace referencia a dos cosas: en primer lugar, señala que el código lingüístico del Derecho no es ni mucho menos cerrado o completo (en caso de que exista uno y sólo uno); y en segundo lugar, resalta la presencia del contexto del propio Derecho. El código lingüístico del derecho no es cerrado porque importa signos o expresiones de diversos campos y con ellos debe importar su significado o el contenido semántico para resolver los problemas que el Derecho se plantea. Si el Derecho por ejemplo regula el tratamiento de la estructura de un edificio, lo hace en general interpretando por tal a los materiales y formas destinados a soportar el peso de un edificio como lo entiende la arquitectura, pasa lo mismo con expresiones como efecto invernadero, estudio psicológico, material genético, etc. De esta forma el Derecho no pretende sentar verdad alguna sobre biología, ingeniería, psicología o arquitectura, sino servirse de contenidos para su

---

171 Eduardo García Maynez, *Lógica del raciocinio jurídico*. México: (Fontarrama, 2007), 30-31.

propia labor. El tema ha sido abordado por la teoría de sistemas y será tratado acá como el código disciplinar. Por otro lado es de algún modo un lugar común afirmar que el Derecho no describe el mundo y su problema no es en este sentido la realidad pura y dura, por así decirle, sino que se encarga de prescribir, aportar órdenes o “manifestaciones de la voluntad”, sobre todo de la voluntad del legislador<sup>172</sup>. Pero no por eso se puede afirmar que el Derecho se desentienda del todo de la realidad, pues “nadie está obligado a lo imposible”, luego hay un cierto horizonte de sentido en el Derecho que denota los márgenes de lo que semánticamente se admite como posible, de aquello que es susceptible de ocurrir. En ese rango de fenómenos es posible afirmar cosas verdaderas o falsas sobre el Derecho, siempre que nos reiframos a la verdad de la existencia de una orden o un mandato y de su aplicabilidad en la realidad, de esta manera nos evitamos los restantes compromisos ontológicos que puedan surgir y que tan comúnmente concentran a muchos teóricos como Guastini<sup>173</sup> o Hernández<sup>174</sup>.

Existe un cierto rango de ambigüedad en las palabras que afectan al derecho y que sobre todo toca a los sustantivos abstractos precisamente como el término equidad o justicia, pero tal ambigüedad es común a otras áreas del saber o disciplinas como las ciencias humanas, e incluso la economía. Dentro del conjunto de disciplinas tiene sentido referirse a la lingüística y a la idea del código lingüístico en general. Esta noción se entiende a partir de entender que una palabra escrita o hablada se refiere a algo a una idea. La idea es su significado, la cadena de signos, tinta sobre papel, o sonidos de la palabra son su significante. El vínculo entre la palabra y la idea que moviliza, entre significante y significado es el código. En realidad es una función, esto quiere decir que el código tiene una labor, es un principio activo si se quiere, de vincular palabras e ideas, para decirlo mal pero rápido. Además al hacer esa asociación, el código hace algo más relevante y es excluir de la comunicación, cuando se produce, todos los restantes contenidos o significados no vinculados a una señal o grupo de señales perceptibles. Dicho de otro modo el código señala al excluir y consolida por esta vía al texto mismo, a la colección de signos relacionados entre sí y destinados a comunicar. El modo como opera el código lingüístico no es del todo claro en este sentido, porque en parte requeriría categorías, es decir conceptos que agruparían significados y excluirían otros significados, pero no resulta tan simple imaginar como estaría configurada la urdimbre de categorías que definen el significado del lenguaje para operar. La semántica de un lenguaje trata así de cómo se ordena el significado del lenguaje (contrario a su sintaxis, que trata de cómo se ordena para su expresión

172 Eduardo García Maynez, *Lógica del raciocinio jurídico*, 22.

173 Ricardo Guastini, “Una teoría cognoscitiva de la interpretación”. México: *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 29 (octubre 2008): 15-31. URI: <https://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcx35m1>.

174 Rafael Hernández Marín, “Sobre ontología jurídica e interpretación del Derecho”. México: *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 29 (octubre 2008): 33-78. URI: <https://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcx35m1>.

o la pragmática, cómo ejerce con él). Sobre la semántica tiene relevancia resaltar entonces una idea del código en relaciones de inclusión exclusión de significados como un componente de un sistema o conjunto amplio de contenidos semánticos. Es decir los significados están organizados bajo un sistema (código lingüístico) o varios sistemas al tiempo, según se considere la función latente de asignar significados que vincula además a la cultura<sup>175</sup>.

En segundo lugar, es necesario afirmar que las necesidades disciplinares del derecho imponen una segunda capa de doctrinas de la interpretación que en el fondo se encuentra también connotada en la aproximación que tiene Ferrajoli<sup>176</sup> cuando se relacionan los derechos fundamentales a un paso de la democracia formal a la sustancial propia del desarrollo del constitucionalismo. Efectivamente muchas reglas de interpretación derivan en realidad de un contenido doctrinal, en el sentido de que una determinada razón o argumento producido en el proceso histórico se ha transfigurado a un dispositivo conceptual para la interpretación. Muchas normas de interpretación del Derecho Penal derivan de la comprensión de la propia actividad penal como un límite al poder del Estado y están en relación con cómo se concibe el Estado liberal. De esta manera la interpretación doctrinal va más allá de la capacidad de los hacedores de doctrina, considerado que la doctrina puede ocupar un lugar en la institución, en asuntos como la doble instancia o el modelo de examen judicial de los derechos fundamentales que un Estado suscribe.

En un lugar distinto se encuentran cosas como la interpretación literal e incluso el modelo de interpretación sistemático en tanto que en estos modos interpretación se parte de un significado que está vinculado con la aparición del significante o significantes que otorgan contenido a una norma. En este punto, podríamos asumir una posición más influida por la actividad de traducir tan mentada por Quine<sup>177</sup>. Así, cuando se pide a un alumno “traducir” un pensamiento de un autor a “sus palabras”, del mismo modo que cuando se produce una traducción entre lenguas en general, se admite una diferencia en el alcance del código vinculado a la experiencia de un sujeto o de las culturas. Esta es una formulación posiblemente mala pero que busca expresar de modo sintético el problema de que nunca se comparte absolutamente el código, ni siquiera por dos hablantes de una misma lengua. Entre otras cosas una de las labores de los abogados para con sus clientes es traducir el contenido de determinadas normas a “palabras comunes”.

---

175 Cita a Iuri Lotman de Mirko Lampis, “La teoría semiótica de Lotman y la dimensión sistémica del texto y de la cultura”. *Revista signa*. Uned 24. 393-404 (2015), 394. <https://www.researchgate.net/publication/281429730>.

176 Adrián Rentería. “Justicia constitucional y esfera de lo indecible en Luigi Ferrajoli”. *Isonomía : Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 19, (octubre 2003): 245. URI: <https://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmc1j9q3>.

177 Susana Gómez, “Naturalismo pragmático e indeterminación de la traducción”, *Ideas y Valores*, 50(115), (2001): 73–104. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/idval/article/view/16377>.

Esto impone de un lado hacer una suerte de hipótesis sobre un determinado grupo de palabras que se denominan “lenguaje común” y un determinado campo semántico para esas palabras que sería compartido. La semántica del lenguaje, el campo de los significados de las expresiones, no es compartido plenamente por todos los hablantes, en primer lugar porque hay lenguajes compartidos, y en segundo lugar porque existen usos especializados del lenguaje; así todos tienen una noción de qué es una obligación, pero un abogado y más un iniciado en los debates sobre Derecho o las teorías de la argumentación para el Derecho, entiende por “obligación” algo un poco distinto. De esta forma hay ciertos significados que se traducen en un contexto fácilmente con ciertas palabras y otros en los que cabe un rango de duda. La interpretación “literal” parte de los usos no problemáticos de un signo y, el abandono de esta interpretación derivaría de la imposibilidad de un uso literal para un caso, sea por las condiciones de hecho o de Derecho<sup>178</sup>.

Las interpretaciones históricas, así como las que suponen la intención del legislador en el fondo otorgan una función en la interpretación de las normas a un punto pasado o actual del propio sistema institucional encargado de interpretar. En esta vía se llega incluso al punto de afirmar que el intérprete puede entender mejor la Ley que sus creadores<sup>179</sup>. El papel del “legislador”, el mero concepto de su rol y función dentro del entramado institucional, al final de cuentas opera como una fuerza constante sobre el sentido de las palabras en las normas. En todos estos casos operamos bajo el entendido de que las fuentes del Derechos se interpretan de manera regular, como toda comunicación emitida en una lengua, a pesar de que se entienda en Derecho que aparece la interpretación cuando el significado de la norma se muestre más problemático, y asumimos tal posición porque partimos de que el proceso hermenéutico es permanente, distribuido e incesante en el cuerpo social. Esto nos arroja a suponer que el texto autorizado o de modo general “la Ley” es fuente de Derecho, porque de otro modo todo defecto del lenguaje en ella, haría de su interpretación un mero acto de voluntad del Juez. Al tiempo, el Derecho no descansa en la Ley, porque su aplicación no es directa de un lado y porque una formulación confusa de la norma conduciría a que el sentido del Derecho sea por definición imposible de conocer o meramente contingente (conforme a la interpretación como acto de voluntad). Así en el fondo, el verdadero contenido del Derecho derivaría de las fuentes de Derecho y del debate sobre su correcta interpretación. Las incertidumbres sobre la interpretación son límites en un momento histórico dado que sufre la propia disciplina del Derecho. Como se verá, de la oscuridad de la norma deriva, por una necesidad hasta susceptible de postulación lógica, esta visión sobre el objeto de la disciplina del Derecho, como con un carácter fundamentalmente interpretativo.

---

178 Eduardo García Maynez, *Lógica del raciocinio jurídico*, 24.

179 Eduardo García Maynez, *Lógica del raciocinio jurídico*, 26-27.

Sin embargo antes de pasar a hacer un análisis de las versiones más reputadas de la interpretación de los derechos fundamentales no sobra hacer una exposición sumaria de las disciplinas relacionadas con la lógica y el Derecho. Los lenguajes sobre el Derecho y la lógica distinguen como decíamos ya la semántica, concentrada en el significado, la sintaxis y la pragmática<sup>180</sup>. Por otro lado las disciplinas que tratan del Derecho y el lenguaje lógico son de un lado la lógica deóntica, encargada de las relaciones de los conceptos normativos, normalmente obligación, derecho y prohibición, u otros similares; la lógica jurídica que trata de cómo los juristas argumentan y la lógica del Derecho que trata de el modo como están configurados conjuntos de normas y las relaciones de derivación dentro de los conjuntos normativos<sup>181</sup>.

En todos estos casos importa de manera especial el problema de la derivación como una preocupación propia de la lógica y las disciplinas matemáticas, y que trata del modo como de unas expresiones se pasa a otras conservando el alcance de las frases, pero normalmente logrando expresiones más claras. Así la expresión “ $5+4+15=24$ ” establece una relación de igualdad antes y después del signo “=”, así vistas las cosas es una mera reiteración de contenido, no obstante al lado derecho de la igualdad la totalización es expresivamente superior porque evita pensar en operaciones. De modo que de la lógica deóntica importan sobre todo el modo como definir un concepto jurídico mediante otro; de la lógica jurídica el modo como de una expresión jurídica se puede derivar otra más útil, más “expresiva” y de la lógica del Derecho las relaciones estrictamente derivadas entre normas, más para evitar contradicciones normativas (antinomias) un asunto importante por razones que no se expondrán acá.

Uno de los fundamentos de los sistemas lógicos, que no deja de afectar a las aplicaciones jurídicas, tiene que ver con que los sistemas lógicos operan sobre una semántica propia que normalmente sólo opera sobre valores o medidas de verdad. Un sistema lógico no puede definir si el derecho a la salud es, o no, un derecho fundamental. Porque su sistema de descripción opera para relacionar grados de veracidad mediante conectivos como “entonces”, “o”, “y” o similares. De esta manera si la afirmación jurídicas sostiene que “si el derecho a la salud es fundamental es, por tanto, susceptible de una acción de tutela” es útil por ser expresable como un “p, entonces q”. No obstante la lógica, o sus aplicaciones al Derecho, en principio no puede dotar de un contenido a cualquier término con relevancia jurídica. De esta manera expresiones como “el derecho a la salud” o “el derecho a la no retroactividad de la norma penal” no son un problema de la lógica, sino que intentan estudiar, bajo el modelo de razón que subyace a la propia lógica el modo como se produce la conservación de la validez entre expresiones que se fundan en valores de verdad. Esto conduce a la reiteración del problema de la verdad en los discursos lógicos e incluso filosóficos sobre el Derecho que para los fines de este artículo son indiferentes y han sido simplemente

180 Georges, Kalinowski, *Introducción a la Lógica Jurídica*. Buenos Aires: Eudeba Editorial Universitaria (1973), XV.

181 Georges, Kalinowski, *Introducción a la Lógica Jurídica*, XVI.

reemplazados por el alcance relativo en términos de probable verdad (o corrección) de los conceptos jurídicos, en el despliegue de los argumentos. Así importa saber si es correcto asumir lógicamente afirmaciones como “si el derecho a la salud es fundamental, entonces, es susceptible de tutela” o “si el derecho a la salud no es fundamental, entonces, no es susceptible de tutela” o expresiones similares (que por lo pronto no aspiran a ser dogmáticamente correctas). Es decir, lo que se intenta resaltar es que aunque el modelo de estudios de lógica y Derecho tienen una utilidad, no pueden explicar en su totalidad la interpretación por carecer de un código lingüístico en general por sí mismos, de modo muy amplio su semántica se conduce de lo que sería falso o lo que sería verdadero, sin que valga otro tipo de contenido semántico como “salud” o “derecho fundamental” etc. De este modo para que instrumentos lógicos otorguen garantía de la capacidad de resolver problemas jurídicos siempre dependerán de que alguien defina el significado de los términos a utilizar o, incluso de la aplicabilidad de un uso, por ejemplo del uso de un sustantivo abstracto a conjuntos de cosas, comportamientos, etc. El problema es que por esta vía se puede concluir en que es necesaria una concesión argumental de partida (petición de principio). También existe la posibilidad que resuelto un problema mediante un ajuste de aplicaciones razonables de una palabra, en una nueva ocasión los contenidos que sirven de fundamento a una asignación de sentido hecha deban ser aclarados y reaparecería la concesión argumental como fundamento de una decisión futura: una suerte de regresión a la petición de principio. Esto por su puesto podría ser contra argumentado en el caso de las inteligencias artificiales, pero precisamente algunos de los problemas reportados con estos sistemas dependen de las fuentes de su información, es decir de la adaptación de su semántica. Una de las cosas que se dicen cuando se afirma que hay “un problema semántico” tiene que ver con que las palabras en general tienen un rango de aplicación difusa que en parte las disciplinas especializadas intentan solventar con definiciones. De modo general, entonces es evidente que la corrección del uso de los términos puede ser un problema con el que lidia el Derecho, pero no es un problema siempre queda en el umbral de la puerta del discurso lógico, pues el discurso lógico opera igual de bien alimentado con buenos o malos usos de los “sentidos” de las palabras. Así el discurso lógico puede otorgar sus buenos servicios a los juristas pero estos deben garantizar la entereza de los insumos con que funcionan las aplicaciones lógicas. Esto por supuesto no implica una palabra final sobre las inteligencias artificiales, eso sería una discusión que supera este artículo, pero sí demarca el conjunto de condiciones que requieren para funcionar.

Esta condición de la semántica reducida de las disciplinas relacionadas con la lógica impone que, por otro lado, los esfuerzos para formalizar formas lógicas en torno a nociones como principios, sobre todo para estudiar las ponderaciones de derechos fundamentales, sean de modo obvio expresiones iniciales en torno al modo como la

forma lógica puede ayudar a expresar el estatuto racional del razonamiento sobre los derechos fundamentales.

Se han definido pocas claridades por lo que tiene sentido profundizar afirmando que, si ante determinadas dificultades para definir el alcance de una expresión en un caso, muchos argumentos se dirigen a otorgar ese alcance y el uso de las herramientas de la lógicas, colaboran en el proceso pero no pueden controlar todo su alcance. Y esto sucede porque los significados o los contenidos semánticos que movilizan los argumentos no son controlados por el discurso lógico o sus variables relacionadas con el Derecho. De esta manera la proposición de la ponderación de principios en general es una descripción muy amplia<sup>182</sup> tanto como afirmar que interpretar es asignar a un contenido A el significado B<sup>183</sup>. Y la crítica no se lanza sobre que sea falso afirmarlo sino que el nivel de información es muy bajo, fundamentalmente bajo la razón por la cual en algunos casos se puede criticar por tautológico un discurso. En general el mismo Alexy deriva la comprensión de los derechos humanos al debate sobre las fundamentaciones correctas o falsas de la teoría de la argumentación jurídica<sup>184</sup>. No deja tampoco de tener sentido observar la reiteración de garantías en la práctica jurídica con la definición de las normas fundamentales, con las Leyes o las normas de carácter general, con la jurisprudencia y la doctrina, tanto como con otras condiciones, que podrían derivar incluso a la cultura, que pueden colaborar a delimitar el ámbito de las decisiones de los derechos fundamentales, cuando estos están en juego<sup>185</sup>. No obstante, que la configuración de los derechos fundamentales dependa de disciplinas como la argumentación jurídica o similares, limita a la propia teoría de los derechos fundamentales y avalaría, concretamente hablando, qué los propios métodos de argumentación y de interpretación judicial deban integrarse a la teoría sobre los derechos fundamentales.

Tampoco se privilegia en este sentido una visión en la que una decisión política como manifestación de la voluntad hace imposible una teoría sobre la interpretación jurídica racional, porque en tal caso debería trasladarse el estudio a la comprensión de las determinantes y posibilidades para que sea legítima la acción política. Por su puesto en este caso, si aún se sospecha de la posible explicación racional de la política ya el problema pasa a girar sobre si se puede admitir cualquier explicación racional y una posición más honesta es alzar una confrontación doctrinal contra la razón y sus aplicaciones ahorrándonos por esta vía cualquier rodeo aun cuando pretenda ser expositivo.

Además de las dificultades señaladas con anterioridad se deben contar las ya conocidas discusiones sobre las lagunas en los sistemas que tanta atención han me-

182 Robert Alexy, *Teoría de los Derechos Fundamentales*. (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993), 81 y ss.

183 Rafael Hernández Marín, "Sobre ontología jurídica e interpretación del Derecho". México: *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 29 (octubre 2008): 33-78. URI: <https://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcx35m1>.

184 Robert Alexy, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, 529.

185 Robert Alexy, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, 532 y ss.

recido para autores como Alchourrón y Bulygin<sup>186</sup>, así como el hecho de que en general los operadores jurídicos pueden tener, como el resto de las personas prejuicios o determinados tipos de mentalidades que orienten su juicio frente a normas con formulaciones como “el que injustamente” o similares. Estos casos se consideran los problemas derivados de la ambigüedad introducida por los cambios sociales, la definición de la paternidad por ejemplo, con la propiedad de los materiales genéticos en los bancos de semen o casos similares que ya han sido tratados en la justicia, serían relevantes. Es decir, con las tecnologías médicas aplicadas a la reproducción humana el alcance de las tradicionales normas civiles sobre la familia resultan forzadas de su lugar y desplazadas necesariamente en su alcance y por lo tanto en su contenido semántico, por lo menos para algunos casos. A la ambigüedad que afecta a todas las normas derivadas de una condición natural del lenguaje, se debe agregar el problema referido a las valoraciones, en tanto que las acciones humanas parecen ser en el fondo medibles como si se tratara de objetos físicos. Precisamente, esto ha conducido a modificar la apreciación de los datos susceptibles de ser recogidos en disciplinas como la sociología en tanto que la institución, como objeto de investigación, opera con observaciones parciales<sup>187</sup>.

De esta manera pretendemos no sólo repetir la crítica a la posición positivista en el sentido de otorgar como objeto de su investigación a las normas, incluso antes de ser interpretadas, lo que haría imposible afirmar algo de su comportamiento sino, además de la distinción entre el Derecho y la moral, pues la moralidad de una norma no depende de ser avalada por el Estado o no, pero no sólo desde el punto de vista de la independencia de las normas en el contexto jurídico. Además, si se observa con detenimiento hay casos en los que palabras concretas en la Ley tienen más de una interpretación para los abogados (el termino objeto lícito en el Derecho civil por ejemplo) ¿en estos casos cuál de las asignaciones de sentido de la doctrina es la llamada a ser la Ley? Esto implica que el Derecho siempre es la Ley y la Doctrina, la Ley y la propia cultura jurídica. En esto no sobra reseñar que muchos casos de derechos humanos en el fondo son la defensa de la cultura de la profesión de los abogados en contra de la cultura más generalizada o el “sentido común”, defensa además que es perfectamente legítima.

Efectivamente el material de muchas ponderaciones en el terreno de los derechos fundamentales derivaría de criterios de interpretación jurídica, tanto como del contexto cultural existente afuera de las comprensiones del propio derecho, y además sin la existencia de ninguno de los instrumentos con los que la doctrina logra obtener herramientas normativas más interpretables y, por tanto, aplicables. En el contexto de la ponderación propia de los derechos humanos, no podría tampoco afirmarse la

186 Carlos E. Alchourrón y Eugenio Bulygin. *Sistemas normativos – Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas*. (Bogotá: Editorial Astrea, 2013).

187 John Rex. *Problemas fundamentales de la teoría sociológica*. (Buenos Aires: Amorrortu, 1968), 52.

existencia de la norma jurídica de raíz kelseniana, compuesta de supuesto de hecho y sanción, por ejemplo, como materia para el juicio. Esto en tanto que sólo después de la ponderación aparece en la interpretación de los derechos fundamentales la garantía de una sanción, en caso de que la orden del juez no sea cumplida. No obstante, resulta sensato como observa Herszenbaun<sup>188</sup>, que debamos afirmar que son las condiciones históricas de una comunidad las que importan como se deriva de la comparación entre las perspectivas de Mayer y Kelsen sobre el Derecho. Las normas de la cultura serían las que aportan la comprensión de determinados valores, y principios, como la salud, la dignidad o los restantes propios de los derechos fundamentales, cosa que otorga lógica las referencias de Herszenbaun a la obra de Hegel y su noción de comunidad para definir a la “aptitud constituyente de la normatividad”<sup>189</sup>. Por su puesto esto no se opone a esta comprensión el desarrollo correspondiente de la cultura jurídica y la aparición de las herramientas mediante las cuales los jueces interpretan los valores con los que se provee de justicia a la sociedad.

Si se repasa un poco el desarrollo del proceso histórico se observará que ante la necesidad de dar eficacia a la constitución y de proveer garantías incluso a las posiciones minoritarias en la sociedad, se impone el control constitucional de las leyes y la posibilidad de amparar a los ciudadanos mediante procesos especiales en caso de que amenacen sus derechos fundamentales. No obstante eso entraña un tipo diverso de razonamiento jurídico que no depende estrictamente de la regla, como tipo de norma, sino de principios para ponderar, lo que al tiempo rompe el marco lógico con que se supone se producía la interpretación de las normas. De manera que de algún modo el control constitucional de las normas y las garantías fundamentales cambia la labor racional del juez y en el fondo su rol dentro del conjunto del Estado.

## 2.- LA INTERPRETACIÓN EN EL CASO DEL DERECHO A LA SALUD

En lo tocante al derecho a la salud de manera general se puede afirmar que como el interés de las sociedades marca un paso adelante para la humanidad por sobre otros animales. O sea, relativa capacidad de los humanos de contar con la posibilidad de recuperarse de la enfermedad, por su contexto social, no es posible de replicarse en prácticamente ningún otra raza o población animal en condiciones normales. Casi cualquier espécimen que por ejemplo rompa uno de sus huesos en un medio natural, puede contar con una muerte más o menos pronta por hambre. Además de lo anterior, las profesiones médicas o incluso sus predecesoras, en la figura del médico brujo, han contado directamente con un especial interés y valoración por parte de las

---

188 Miguel Herszenbaun, “Valores y normas en Kelsen y Max Ernst Mayer”. *Nuevo Itinerario. Revista digital de filosofía. (Septiembre 2018)*, 106-107. ISSN 1850-3578.

189 Miguel Herszenbaun, “Valores y normas en Kelsen y Max Ernst Mayer”, 107.

sociedades humanas. Aunque los sistemas de asistencia social a partir de las crisis sociales y políticas que se produjeron en el desarrollo de las sociedades industriales cobraron importancia y pasaron a ser una característica importante de las sociedades contemporáneas; no pueden tomarse como las únicas formas de auxilio históricas, en tanto que la actividad misma de la medicina y la atención solidaria, muchas veces por medio de organizaciones religiosas, no son un fenómeno de reciente aparición.

Los estudios sobre el avance del Derecho a la salud en el caso colombiano pueden concentrarse en su transformación de derecho orientado a una prestación a un derecho fundamental<sup>190</sup>, pero tal transformación no nos presta una interpretación analítica, y tampoco hermenéutica del proceso interpretativo como aparecen en muchas reconstrucciones más bien estadísticas. No se trata de evitar el valor inocultable del proceso interpretativo que incluyó de manera clara al derecho a la salud como un derecho fundamental en el contexto colombiano, sino observar el proceso que hizo posible tal definición. Importa la definición de un contenido concreto a el derecho a la salud como un óptimo temporalmente definido y su contenido concreto en el caso colombiano, en la medida en que sea posible. Y esto es así porque institucionalmente el modelo de precedentes abre una etapa en la justicia colombiana en la que de un lado las definiciones, no sólo faltan sino que se evitan de manera sistemática, en previsión de las contingencias teóricas (que afectarían el prestigio de los administradores de justicia) y políticas, por relativos cambios de poder dentro de la sociedad. No obstante, al tiempo la jurisprudencia ha adelantado que la afectación a la dignidad humana implicaría a los derechos fundamentales y podrían activar las acciones constitucionales o hacer viable su uso<sup>191</sup>. Esta condición se pone en primer lugar en relación con la noción de elección de un plan de vida, es decir con una libertad y con las condiciones necesarias para el ejercicio de esta libertad. Es decir, se trata en principio de una comprensión de los derechos fundamentales atados a valores liberales, como no cabría esperar otra cosa en un orden social descrito, aun cuando existan opciones personales que se orientan en otra dirección, a partir de los aportes del pensamiento liberal en torno al ordenamiento del Estado. Al tiempo, es un derecho que opera bajo el principio y valor de la igualdad, con lo que no admite un orden social o un evento en la sociedad que suponga la discriminación<sup>192</sup>, por ejemplo por razones de la orientación sexual de los beneficiarios del derecho a la salud. Por otro lado, la relación con la existencia de un mínimo vital y la conexidad con los derechos fundamentales son tenidos en cuenta en la reconstrucción jurisprudencial del derecho a la salud<sup>193</sup>, pero al tiempo tal distinción de la conexidad resulta artificial si en una situación concreta

---

190 Carlos Pérez *et. al.* “Análisis jurisprudencial del derecho a la salud en Colombia”. *Revista Academia y Derecho*, Año 10, No. 19, (Julio-Diciembre 2019): 87-124. ISSN: 2215-8944 - E-ISSN: 2539-4983, 87-124. <https://doi.org/10.18041/2215-8944/academia.19.6010>.

191 Corte Constitucional. Sentencia SU-760/08, apartado 3.2.1.2.

192 Corte Constitucional. Sentencia SU-760/08, apartado 3.2.1.4.

193 Corte Constitucional. Sentencia SU-760/08, apartado 3.2.4.

hay una afectación “seria y directa” a la dignidad, si además existe un sujeto de especial protección constitucional y hay indefensión de un sujeto. Estas son condiciones necesarias para hacer prevalecer el derecho a la salud en un proceso constitucional.<sup>194</sup>

En este punto se produce en realidad un giro en el que se insiste que las generaciones de derechos en el ámbito internacional no pueden interpretarse como coincidentes con la comprensión definitiva de los derechos fundamentales<sup>195</sup>, con lo que se abre la existencia de “facetas prestacionales” y “no prestacionales” en los derechos constitucionales. Y atado a este cambio de significado se produce el argumento, orientado a establecer que la falta de desarrollo de una política pública para atender las facetas prestacionales, de que un derecho impone el incumplimiento a una obligación estatal y la acción del juez constitucional<sup>196</sup>.

Es así evidente que la definición del alcance del derecho a la salud, como un derecho humano fundamental no deja de suponer de un lado un aspecto prestacional y por tanto exige siempre tener en cuenta el grado de afectación vulnerabilidad de su portador y el grado en que la dignidad de este se encuentra comprometida. Pero suponer un aspecto prestacional del mismo derecho incluye al tiempo un mínimo de eficacia de la acción estatal que se centra, desde el punto del sistema de salud en tener un conjunto de políticas públicas definidas para avanzar en el desarrollo programático del derecho a la salud. Lo que se intenta en todo caso resaltar acá es que los contenidos semánticos son forzosamente transformados en su interpretación, de manera que el abandono más o menos explícito de la visión de un derecho a la salud en conexidad con el derecho a la vida digna, se torna en la existencia del derecho como derecho fundamental autónomo en caso de que la dignidad sea afectada de manera directa, exista un sujeto de especial protección y se introduzca un estado de vulnerabilidad del paciente. Estos tres elementos pasan a definir el núcleo incuestionable de la protección especial que se encuentra involucrado en la eficacia de las acciones constitucionales, elementos que en todo caso no suponen el final de los elementos prestacionales del derecho y de las acciones que el Estado debe adelantar para proteger el derecho a la salud. Esta toma de posición frente al alcance de la actividad de la rama ejecutiva o los aparatos gubernativos no es exclusiva de este punto en la jurisprudencia sino que se orienta incluso a los comienzos de las líneas jurisprudenciales en relación con el derecho a la salud, en la Sentencia T-406/92 en la que una infraestructura de alcantarillado sin terminar imponía efectos negativos sobre la salud de un ciudadano que terminó recurriendo a la tutela para resolver su situación. La apropiación de los recursos, los planes de acción y los procedimientos de la administración para la realización de obras, que debían haberse cumplido fueron los elementos que la Corte Constitucional recordó en ése momento para solventar la carga de la prueba sobre

---

194 Corte Constitucional. Sentencia SU-760/08, apartado 3.2.5.

195 Corte Constitucional. Sentencia SU-760/08, apartado 3.3.4.

196 Corte Constitucional. Sentencia SU-760/08, apartado 3.3.9.

la legitimidad de su intervención sobre la infraestructura y sobre en los organismos ejecutivos obligados por la decisión constitucional y, por lo tanto, para desvirtuar una extralimitación de su papel funcional en el conjunto del Estado.

Por otro lado, la Corte Constitucional también en la sentencia SU-760/08 se introduce en la definición del alcance de la Observación No. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) que resalta las condiciones del derecho a la salud. En primer lugar el derecho entraña libertades, obligaciones negativas de parte del Estado, en el sentido de que este deberá abstenerse de intervenir en la autonomía de los ciudadanos y de sus decisiones respecto de su propia salud<sup>197</sup>, lo que en general debería configurar parte del núcleo duro del derecho a la salud como un derecho fundamental. Esto porque una intervención en la salud de los ciudadanos, por lo menos dirigida a la desmejorar el nivel de salud en el fondo supone un tipo de daño de parte del Estado, o los particulares, que vulneraría la autonomía personal de los ciudadanos. Como parte de las obligaciones activas de los Estados se encontrarían las actividades que le otorgarían sentido a las facetas prestacionales del derecho: la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad. Condiciones que del lado del estado supone la oferta de servicios de salud, cuyo uso se provea de manera igualitario y en condiciones de respeto de la ética médica y culturalmente apropiados. Estas prestaciones tiempo deben tener condiciones de calidad dentro de las que se cuentan consideraciones con respecto al contexto cultural en el que se produzcan la prestaciones de salud<sup>198</sup>, Así en general la oferta se refiere a la disposición de prestaciones en salud en condiciones igualitarias para los ciudadanos. Mientras que existen obligaciones orientadas a proteger y requieren que los Estados adopten medidas para impedir que los terceros interfieran en las garantías del derecho a la salud<sup>199</sup>.

La Corte Constitucional admite diferencias en la interpretación de ciertos aspectos del derecho a la salud en lo referido a las obligaciones de cumplir y sobre todo resalta observaciones en torno a que habría un incumplimiento de los Estados cuando no hay la disposición para utilizar el máximo de los recursos de los que disponga para cumplir plenamente con sus obligaciones. Además que se incurre en el mismo defecto cuando no se adoptan medidas orientadas a dar plena efectividad al derecho universal de disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental<sup>200</sup>. Esta noción se vincula ya de manera clara con el alcance del mayor nivel “posible” que ha sido objeto de interpretación de este documento, sobre todo porque impone una evaluación económica de la propia política pública, pero sólo bajo la perspectiva de garantizar el modelo definido por el legislador.

---

197 Corte Constitucional. Sentencia SU-760/08, apartado 3.4.2.3.

198 Corte Constitucional. Sentencia SU-760/08, apartado 3.4.2.5 y 3.4.2.6.

199 Corte Constitucional. Sentencia SU-760/08, apartado 3.4.2.9.2.

200 Corte Constitucional. Sentencia SU-760/08, apartado 3.4.2.11.

El anterior no es un tema de respuesta simple, no sólo el tema de la Sentencia SU-760/08 gravitó en torno a los variados problemas del sistema de salud en Colombia, sino que para poder observar el funcionamiento fue necesario hacer un diagnóstico de un sistema que tendió a hacerse más complejo de lo que sería normal, con la introducción de los particulares métodos de administración previstos por el legislador. Pero además de lo anterior y de manera muy relevante el problema fundamental desde el punto de vista jurídico tiene que ver con el alcance propio del control judicial en el caso de los derechos fundamentales teniendo en cuenta que no es posible desalojar al legislador de su importante papel en el sistema institucional, primero como un actor que propone las bases de los sistemas de operación de las políticas públicas, sino y en un lugar no menos relevante, como representante de la voluntad del electorado. Por lo pronto vale la pena resaltar de esta situación de interpretación que la Corte Constitucional, para comenzar, está obligada en ciertos contextos a ponderar su propia intervención en la vida jurídica de la nación.

En este sentido no deja de ser digno de observación que el origen de los sistemas en los que primero se produjo una intervención del juez a favor de una interpretación directa de normas de carácter constitucional fueron países en los que el proyecto de monarquía absolutista, en primer lugar, y de generación de normas centralizado, después, no tuvo lugar. Inglaterra es el mejor ejemplo en el que además el máximo órgano del sistema judicial, la cámara alta, comparte funciones legislativas. En el caso de Estados Unidos, es evidente su influencia que Derecho inglés tiene en el sistema administrativo y de producción de normas, y el principio de hacer depender al Derecho de la adaptación de la norma a las condiciones sociales concretas. Efectivamente, es posible ver en el federalismo un modo de pervivencia del *Common Law* inglés, y en el sistema judicial y de producción de normas, a las prácticas y las distinciones propias del Derecho propio de Inglaterra. Hay acá una relación más estrecha entre el contexto social, cultural y, por tanto, valorativo en el que se produce la norma y el contexto en el que la misma se aplica.

Todo este rodeo sobre los contextos en los que los nuevos sistemas de interpretación se producen tienen que ver al tiempo con el modelo de interpretación constitucional en tanto que la mediación entre la realidad social y la interpretación de la norma ya no está forzosamente dirigida por la actividad del legislador. Esto sucede en primer lugar por el modelo del Estado de Derecho propio del siglo XIX y buena parte del siglo XX en nuestro contexto y además por el papel de los organismos multilaterales en la producción de normas como señala Commaillé<sup>201</sup>. Dicho de otro modo la condición racional del papel de revisor de normas frente a los valores implica entender los valores mismos, así tal comprensión se produzca intuitivamente. De algún modo

---

201 Jacques Commaillé, “¿Es la justicia la nueva «Razón» política universal?” *Revista Pensamiento Jurídico* No. 27. (2009), 77 y ss. ISSN. 0122-1108.

no es un accidente que precisamente Alexy<sup>202</sup> se haya ocupado de atacar la distinción radical entre Derecho y moral mediante el argumento de la corrección, que se orienta a afirmar que un sistema jurídico no puede desvincularse absolutamente de la moral por no poder alzarse sobre la pretensión de ser injusto. Podría decirse en última instancia que el argumento recurre a una imposibilidad política, pero no por eso pierde solidez. Se observará algo más adelante que el elemento que llamamos moral al tiempo tiene sus propias particularidades.

Por lo pronto, se puede verificar que la configuración del alcance del concepto del Derecho en la obra de Alexy y la orientación de su argumentación se define por una condición del sistema semiótico. Si un sistema jurídico no se puede alzar en desconocimiento de cualquier noción de justicia, en el fondo depende de las condiciones semánticas del Derecho, no de circunstancia lógica alguna. Esta condición hace del Derecho un campo semántico que no puede desvincularse del todo de la idea de justicia. Algo parecido pasa con la reconstrucción de la observación No. 14 del CESCER que hace la Corte Constitucional en tanto que los diversos aspectos del Derecho a la salud demuestran una configuración compleja del material semántico que hace engañoso en principio los usos que la lógica hace de los conceptos por generar la ilusión de dominar un contenido semántico uniforme. Sin lugar a duda es posible el uso de la lógica si se parte de un vínculo semántico compartido de los contenidos que se logra mediante la interpretación corriente del lenguaje, pero para ciertos conceptos relacionados con los derechos fundamentales, se podría llegar a formulaciones por lo menos insólitas. Una parte del derecho a la salud es fundamental y otra parte del derecho a la salud no es fundamental, dicho de una manera más sintética el derecho a la salud es y no es fundamental, precisamente porque no es un concepto uniforme. Es decir, en tanto que se trata de un concepto relacionado con otros sujetos jurídicos y el Estado, y en tanto que tal relación supone posiciones en vínculos jurídicos y sus correspondientes calificaciones jurídicas, el concepto no puede ser uniforme. Si el derecho a la salud se nombrara con el signo 'S' el mismo podría ser representable en un razonamiento lógico, pero sólo mediante un conjunto formas lógicas el concepto podría ser realmente descrito, sin embargo la descripción no podría ser hecha con un simple grafo. Todas estas consideraciones no obstante corren de alguna manera escondidas en el uso del lenguaje que se actualiza con la interpretación propia de su tránsito corriente.

La Corte Constitucional en la Sentencia SU-760/08 subsume un conjunto de fenómenos dentro del sistema de salud dentro de las condiciones jurídicas consagradas en el derecho a la salud, y en cada caso la formulación depende de la justicia con que son asignados los conceptos que en general son correctos. No obstante hay fenómenos que no fueron tratados en su aproximación del derecho a la salud, por ejemplo

---

202 Robert Alexy. *Sobre las relaciones necesarias entre Derecho y moral*. En Alexy, R. Derecho y razón práctica. (México: Fontarrama, 2002), 61.

la práctica de la omisión de auxilio denominado comúnmente como el “paseo de la muerte” casi no tiene tratamiento en la Sentencia SU-760/08. El fenómeno no deja de ser particularmente preocupante, porque supone un uso de determinados recursos del sistema de salud, como la información y parte del personal para evitar tratar a pacientes en circunstancias de emergencia. Esta omisión de auxilio ha existido antes y después del año de la sentencia y ha tenido particular atención en los autos de seguimiento de la Sentencia SU-760/08. No obstante, parte de la desatención sobre estos fenómenos marcaban en general un conjunto de relaciones sociales, políticas y económicas que hacían de un lado que se negaran prestaciones como un evento cada vez más vinculado al modelo de negocios de los intermediarios en el sistema de salud, mientras que el reconocimiento de muchas prestaciones por parte del Estado y los intermediarios eran objeto de negociaciones en mesas destinadas para el fin. De un lado, una forma jurídica centrada en un ambiguo sistema plan de servicios de salud, era usado en interpretaciones más o menos caprichosas, y en muchos eventos para negar prestaciones, mientras que en otro escenario la forma jurídica era fuertemente debilitada a favor de la negociación entre las EPS y el Estado. Mientras que las EPS tenían un acceso derivado de las mesas de negociación con el Estado, los usuarios carecían de cualquier institución similar para plantear sus pretensiones o sus preocupaciones sobre el sistema. La omisión de auxilio del “paseo de la muerte”, las mesas de negociación, la carga del riesgo de los procesos judiciales en cabeza de los usuarios y otros fenómenos marcaban una evidente asimetría, que derivaba en un sistema de salud que sistemáticamente discriminaba prestaciones, por virtud de la presión de los intereses económicos dentro del sistema y las configuraciones de los poderes sociales.

Con esto no se quiere afirmar que la posición general en el proceso argumentativo de la Corte Constitucional fuera errado, contrario a eso la forma general de análisis de las normas, la interpretación de las mismas y la propia consideración del papel de la Corte Constitucional en el mecanismo de funciones del Estado es correcta. No obstante si se quiere resaltar que al final de cuentas, la nueva posición de la Corte Constitucional si se la considera su influencia en el mundo social, debe tener en cuenta descripciones más sofisticadas, puede suceder que las decisiones afecten precisamente la imagen de la Alta Corte.

En este sentido, cosas como las declaraciones de la existencia de estados de cosas inconstitucionales, marca precisamente una relación directa con la realidad y con su significado que, afecta a la aplicación de los principios jurídicos. Los “estados de cosas” que se revisan implican más que otras áreas de la jurisprudencia revisiones detalladas de las condiciones de idoneidad, necesidad y proporcionalidad para definir en qué grado la propia Corte Constitucional puede entrar a participar de la configuración de la política pública. Ciertamente, en el caso de la Sentencia SU-760/08 hay de una manera subrepticia una ponderación de la posición de la Corte Constitucional, cuando la corporación opta por exigir los mínimos de coherencia con la norma a

los organismos administrativos exigiendo la existencia de una formulación expresa de una política pública que cumpliera además con las condiciones de progresividad exigida por la norma internacional. Efectivamente lo mínimo que se puede pedir de una política pública obligatoria es que exista, con sus objetivos, metas e indicadores. Pero no deja de ser cierto que la mera formulación de la existencia de prácticas reiteradas como la omisión de auxilio del “paseo de la muerte” y la gravedad para los derechos humanos que impone su existencia debe ser objeto de alarma. Valga aclarar: en ocasiones dejar de atender, remitir falsamente a centros de atención a pacientes en ambulancias, demorar u obstaculizar el tratamiento y, en fin, esperar a que el tiempo hiciera inútil la intervención que debía ser urgente; puede hacer que el criterio de mínima intervención, legítima de manera genérica, no fuera el más indicado para el estado del sistema de salud. Tal vez no sobre afirmar que esta práctica acercaba a un sistema orientado a proteger la salud, en una maquinaria perpetradora de delitos, que por ser familiar no era menos peligrosa para cualquier comprensión razonable de la defensa de los derechos humanos.

Sin lugar a duda, el momento histórico definido por un proceso de adaptación a la nueva función del juez como intérprete de la Constitución y de sus preceptos más importantes, explica en parte el constante peso que ha enfrentado la Corte Constitucional para legitimar un sistema que en última instancia no fue una decisión individual de ningún juez o grupo de jueces.

Como una suerte síntesis de lo expuesto se puede afirmar que el propio desarrollo de la jurisprudencia introduce en el proceso de interpretación un cambio en la comprensión del sentido de los términos con los que se trabaja, y que los elementos en juego en el proceso interpretativo tienen orígenes más lejanos que los tradicionales métodos de interpretación. Efectivamente la Sentencia 406/92 así como toda la cultura jurídica que fue insumo para determinado sector de la Constitución de 1991 hacen del modelo de Estado un principio interpretativo con eficacia concreta.

Se puede llegar más lejos por esta vía, porque si el Juez es intérprete por autonomía de los derechos fundamentales y la sociedad, tanto como parte de los contenidos culturales de la misma, hacen parte de sus insumos interpretativos; entonces debe existir un vínculo entre la valoración judicial y la existencia histórica particular de la sociedad, lo que incluye en parte su modo de entender los principios y valores. Por otro lado, en el proceso de interpretación participan también, y como consecuencia de lo recién dicho, los paradigmas en pugna que se encuentren disponibles para los que participan de la disciplina. Dicho de otro modo, también la interpretación está atada a teorías y en el fondo es innegable la existencia de más de un código semántico en el interior de la profesión jurídica.

### 3.- VOLVIENDO A LA POLÍTICA PÚBLICA EN SALUD

¿Qué lugar le corresponde a la profesión de los abogados y al Derecho en el conflicto tratado mediante una metáfora en el inicio del documento? Para responder a esta pregunta no sobra señalar el modo como se integró el Derecho en el desarrollo del sistema mismo. Las reformas a la prestación de la atención médica después de 1991 implicaron sobre todo un cambio en el sistema de administración que introdujo actores privados en la actividad. Al comienzo se operó con un plan de beneficios que señalaba los eventos cubiertos por el seguro de los actores privados, pero en este plan de beneficios apareció uno de los problemas más complejos del sistema, las prestaciones médicas son tantas y tan variadas que hacer un catálogo exhaustivo de la prestación del servicio genera problemas reiterados.

El problema se expresa mejor mediante preguntas que se produjeron en algunas circunstancias en el sistema: si un administrador está obligado a proveer un stent (endoprótesis - una suerte de malla que mantiene una cavidad abierta que se usa en ocasiones para evitar la oclusión por colesterol de una vía sanguínea) ¿el paciente puede pedir que sea medicado, es decir, que el stent desprenda un medicamento que vaya deshaciendo el colesterol? Si la obligación del administrador es proveer insulina a un paciente ¿debe proveer las agujas para la insulina? ¿debe proveer pañales a pesar de no ser un insumo de salud para el Estado colombiano? ¿debe garantizar que sus colchones no dañen la piel del paciente (anti escara) cuando la enfermedad lo mantiene en cama largos periodos de tiempo?

Estas preguntas se producían por una lectura taxativa de los planes de beneficios cuando estaban vigentes, pero se producen aún hoy en día con el transporte de los pacientes que se asume que no son una prestación médica. Y aunque pueda pensarse que se trata de un caso demasiado insignificante se entenderá que cambia su relevancia cuando las decisiones alcanzan a grandes grupos poblacionales atendidos por el sistema de salud y dependientes de tales claridades para recibir atención. Por otro lado, el sistema distribuye recursos y los administradores lo son de empresas que pueden garantizar un punto de equilibrio o la consecución de ganancias que pasan a depender de los costos de operación. Por otro lado esta misma consideración impulsó la existencia de discusiones recurrentes entre actores privados y públicos antes y después de que los jueces de tutela fueran de modo incremental interviniendo para garantizar el derecho a la salud. De este modo a la interpretación del plan de beneficios siguió la interpretación de las órdenes expresas de las sentencias judiciales. También los jueces podían olvidar que para aplicar la insulina hace falta tirillas y jeringas o que para un caso particular un medidor de glucosa haría más fácil para el paciente definir cuando debía administrar la medicina. Esto sin descontar con que incluso siendo clara la existencia de una prestación obligatoria, los actores podían generar determinados réditos de no pagarlas, de pagarlas más tarde, de fingir la existencia

de prestaciones para recibir dinero, de argumentar con fundamento o sin él que una prestación no tenía soporte documental para rechazar su pago etc. Se trata de un problema que, de otro lado, sería una discusión exclusiva de administradores si en determinados casos no afectara la prestación de servicios concretos a los pacientes. En otros casos el desorden de los actores públicos o privados incidía en el reconocimiento de prestaciones o de su cobro cuando no había oposición alguna por parte de los administradores privados o públicos para el pago. Para atender los nuevos casos el sistema se hizo más complejo, pero eso no es un obstáculo para pensar que esa complejidad es simplemente desorganización en ciertos casos. Si a esto se suma la influencia abierta que tuvieron en cierto momento los administradores privados del sistema en los procesos electorales se puede tener presente que grado de complejidad llega a tener las relaciones sociales implicadas en el sistema de salud.

Actualmente existe, como ya se había afirmado, un conflicto entre un sector de la política y el actual gobierno por las reformas que se están adelantando. La dirección de las reformas y el grado en que las mismas pueden afectar a los administradores privados dentro del sistema son discusiones que de modo evidente convocan la atención del mundo político, aunque no han trascendido a la opinión pública las alternativas que se aporta para la organización del sistema.

Algunos eventos son, como se afirmó más arriba, incuestionables, los escándalos de corrupción y las quiebras de algunos grandes actores privados dentro del sistema, el peso que llegó a tener sobre el sistema judicial la constante recurrencia a la tutela de los pacientes para obtener atención o la implicación de sectores políticos en determinados puntos de la operación del sistema, pueden nombrarse en este sentido. La polarización en torno al tema en sectores de la política y la prensa también es difícil de ocultar en un país en el que las diferencias políticas no pocas veces han conducido a la confrontación armada. En parte esa confrontación ha conducido a una relativa parálisis del congreso que produce cada vez menos comunicaciones sobre propuestas concretas y vías de arreglo para la nación. Los representantes políticos aparecen principalmente en los medios intercambiando acusaciones y apelativos ideológicos sin que quede siempre claro el grado de acierto de los mismos. Lo que sí es indiscutible es que esos apelativos y esas acusaciones no podrían hacer parte de ningún tipo de regulación legal, ni aportar en el fondo una salida concreta sobre los problemas del país: el pulso entre gobierno y oposición es en este sentido improductivo.

No obstante la dinámica se produce en diversos lugares del mundo, es decir, a una situación económica que parece pendular entre el estancamiento y un crecimiento muy moderado pero con una alta inflación, la acompaña la polarización política y la tendencia a la reducción de la complejidad del discurso político.

Por lo tanto en el fondo, se trata de un problema que no es exclusivo de Colombia del todo, del mismo modo que el grado de movilización de los discursos ideológicos sólo es efectivo para capas no tan grandes de la población, porque se vive en un momento

en el que las opciones políticas no necesariamente parecen ser mejores entre sí para un sector importante del electorado que en cualquier momento pudiera cambiar de comportamiento, por lo que reiteradamente las elecciones se ganan por márgenes en general pequeños. El problema es que en estos contextos la terquedad puede dar réditos en el plazo inmediato y ocultar una derrota para los sectores políticos en el mediano plazo.

Efectivamente en estas circunstancias los jueces no parecen poder intervenir de manera directa pero algo de los trabajos hechos con anterioridad inciden en el proceso. Ciertamente el proceso de sentencias judiciales previas ha hecho necesario que el nuevo sistema deba garantizar, con independencia del modelo de atención un conjunto de prestaciones que ya hacen parte de los precedentes judiciales; y considerando que el conjunto de prestaciones ha logrado ser muy amplio, se puede afirmar casi que con un margen de error mínimo, que prácticamente la totalidad de las prestaciones tienen un pronunciamiento al que se puede recurrir para una protección del derecho a la salud. De este modo se justifica que el problema sea admisible sólo o casi exclusivamente como un problema de la administración de los recursos en el sistema. Esto por otro lado supone un límite a cualquier reforma al sistema de salud.

La posición institucional de los jueces por otro lado, y la influencia de la misma en los procesos interpretativos que enfrentan de la Constitución, así como no pocas veces de apartes de la legislación por relación con ésta directa o indirecta en los procesos de tutela, conduce a que el juez avance sólo para elementos mínimos de los asuntos relacionados con las políticas públicas. Los jueces no pueden prescribir políticas públicas y sólo cuando de lo que se hable sean los axiomas indiscutibles de cualquier política pública los jueces tendrían ocasión para intervenir. Por eso el primer espacio que aparece en el que los jueces pueden intervenir tiene que ver con la solvencia de los procesos de auditoría. Efectivamente, es poco probable que en el futuro los actores privados se financien con dinero privado, por lo que es evidente que los procesos de auditoría serán necesarios en prácticamente todos los escenarios, tanto como que es un reclamo que de modo abstracto se reprochan entre sí los actores políticos, por lo que los elementos compartidos por todos en el proceso de discusión política hacen que la auditoría sea susceptible de pronunciamientos judiciales que pueden tener importancia. El manejo de la información, el grado de respeto en los casos que lo hagan necesario de los datos mediante la desvinculación reversible del propietario de los datos, la consolidación de los sistemas de información de cuentas y de prestación de los servicios son elementos que de modo indiscutible deben hacer parte del sistema de salud considerando el grado de avance actual del sistema. Una queja que ha surgido tiene que ver en que el sistema es opaco incluso para los funcionarios públicos encargados de las áreas relativas a la salud y es evidente que tal circunstancia producida con premeditación o no, debe ser resuelta. La calidad de la atención y los

protocolos que definan las condiciones necesarias para garantizar la atención<sup>203</sup>, por otro lado, ya son objeto de regulaciones puntuales y no puede ser objeto de discusión en su pertinencia general para ninguno de los actores del sistema<sup>204</sup>. La adopción de las medidas que garanticen la prestación eficaz del servicio, con independencia del modelo de administración es también una condición que es exigible actualmente en la jurisprudencia por la Sentencia SU-760/08. La configuración de estadísticas que puedan incidir en la dirección del sistema en torno al grado de impacto de las enfermedades es hoy una obligación aunque ciertamente se trata de una actividad que se cumple de modo más o menos desconectado de la administración del sistema en tanto que se usan poco para la retroalimentación de las labores de los administradores y el gobierno que por otro lado, poco habla de estas variables<sup>205</sup>. El grado en que la nueva legislación y su desarrollo comprendan la cantidad de temas que la actual legislación cubre también puede ser objeto de pronunciamiento judicial considerando del principio de progresividad que es aplicable al derecho a la salud; es decir en lo que de las normas entre en contacto con los derechos individuales de los eventuales usuarios futuros del sistema de salud en cualquier reforma.

Las previsiones orientadas a la educación de las mujeres embarazadas<sup>206</sup> y la posibilidad de abrir estímulos para continuar ciclos educativos para los profesionales de la salud, son también asuntos que están garantizadas en principio por la progresividad<sup>207</sup>.

Por otro lado es claro que determinados apartes de la legislación tuvieron siempre un desarrollo muy pobre como la prevención dentro del sistema de salud mientras que la regulación de la administración de los recursos es amplia y no pocas veces dispersa en un conjunto de piezas de información que amenazan constantemente con producir vacíos y antinomias.

Un tema un poco más ambiguo es el grado en el que las exigencias de los jueces deben ser tenidas en cuenta por las más importantes corporaciones legislativas del país. Dicho de otro modo, en caso de producirse una crisis, como se ha dictaminado en otros momentos, que ponga en juego la protección de los derechos protegidos constitucionalmente, en qué medida la intervención de los jueces, en su papel de intérpretes y protectores de los derechos fundamentales, pueden vincular al legislador y para qué tipo de circunstancia.

Este problema tiene que ver con el rol de las altas cortes en el entramado institucional. De este modo es claro que los jueces en un Estado social de Derecho se encuentran sujetos a las Leyes, pero en un grado inferior a cómo están atados a las normas constitucionales. Esto explica, por ejemplo, que los jueces en determinado

---

203 Artículo 227 de la Ley 100/93.

204 Artículo 186 de la Ley 100/93.

205 A pesar de que se pensaba que las prestación de los servicios tenía que ver con estos datos. Artículo 162 de la Ley 100/93.

206 Artículo 166 de la Ley 100/93.

207 Artículo 193 de la Ley 100/93.

momento puedan declarar la excepción de inconstitucionalidad para la aplicación de la Ley a un caso concreto por vía de tutela, pero al tiempo este principio está presente en la jurisprudencia sobre el Derecho Penal y se puede afirmar que es un principio general de la actividad judicial. De este modo los jueces tienen un poder que deriva de su función de interpretar en primer lugar la Constitución y, en segundo lugar la Ley. Ahora, es claro que las doctrinas y las prácticas para la interpretación de la Constitución y la Ley difieren de modo importante y por lo tanto la motivación propia de la interpretación de la Constitución se orienta a encontrar puntos de equilibrio de redes de normas que apoyen la prevalencia de modo general o particular de un principio de origen constitucional. En términos de doctrina esto significa que las altas cortes orientan su operación con factores de relevancia política, pero al tiempo que los factores políticos no tienen el mismo tipo de fundamento que el que tienen tales para los actores políticos comunes. Los políticos comunes siempre en alguna medida exponen ordenes de valores y de organización de la sociedad, por el contrario los jueces no pueden exponer sus propios criterios valorativos sino que se esfuerzan en demostrar que los valores con los que lidian son los valores expuestos en los textos jurídicos reconocidos como vinculantes. Si la argumentación de un político resulta fallida, lo único que pasa es que en principio tendrá otra oportunidad para volver a intentarlo, si un juez falla lo que pasa es que se puede desatar un monto importante de ruido que puede llegar a ser crisis institucional. Esto sucede porque un fracaso político de los jueces conduce a la pérdida de confianza de la ciudadanía en instituciones que, precisamente están allí para garantizar sus derechos y pocas cosas son menos esperanzadoras que estar sujeto a las decisiones de funcionarios parcializados. Por eso es innegable que en el modelo actual existe una relativa mayor libertad doctrinal en la interpretación de los derechos fundamentales pero esa condición es contraria a la consolidación de posiciones francamente partidarias de los jueces. En el caso colombiano esto es más peligroso porque no existe un liderazgo concentrado en la rama judicial, de modo que el retroceso de una Alta Corte significa la oportunidad para que otra Alta Corte intente consolidar influencia en el sistema institucional.

Una vez claros estos límites institucionales es evidente que si se produce una justificación eficaz en el contexto político, sobre todo para las Altas Cortes es posible que puedan incidir en los procesos legislativos, de algún modo en que puedan producirse necesidades reforzadas jurídicamente para consolidar acuerdos en las corporaciones legislativas. En este punto se parte de la idea que hay un factor político en algunas decisiones de las Altas Cortes que además de la eficacia y justificación jurídica tienen una fundamentación política que de resultar exitosa conduce a una expresión investida de la legitimidad de una orden judicial. Dicho con la metáfora inicial, ante el conflicto en la sesión de la construcción de la introducción pueden los jueces imponer determinados mínimos que conduzcan al acuerdo, su sola intervención impone que eventualmente para los actores políticos desobedecer pueda tener consecuencias ne-

gativas en el terreno jurídico y político. No obstante la intervención de los jueces no es garantía de que se produzca una vía de acuerdo y esto tiene que ver con que para la producción de determinados acuerdos hacen falta modelos de acuerdos. Dicho de otro modo, en ocasiones el acuerdo surge a partir de proponer un negocio nuevo. En este asunto, pocas propuestas superadoras han trascendido de parte de los sectores que se oponen a las reformas y sólo si aparecen nuevas propuestas podría existir alguna esperanza de superar los obstáculos. Algunas fuerzas en este sentido han pasado de ser en los años recientes de las más votadas a tener que buscar alianzas incluso inestables para poder participar limitadamente de un gobierno. Los sectores más escorados a la Derecha en realidad quedaron como la tercera fuerza en las elecciones pasadas y estaban un poco obligados a hacer proselitismo sin declarar abiertamente los pactos que harían posible su participación en un gobierno futuro, porque entendían que eso significaba jugar mal las elecciones. Por esta vía se entiende que interpretar que un conflicto que lleva teniendo importancia para el país, como el sistema de salud, se resuelve sólo mediante la derrota del opositor político inmediato puede funcionar como método en el corto plazo, pero cabe albergar dudas sobre si cambiando el parámetro temporal de la evaluación el resultado opere del mismo modo.

En este sentido, el modo como el progreso de los eventos políticos se ha producido demuestra la vía particular que tienen los políticos de entender su actividad, es decir, atada a márgenes asociados a periodos y sacando de la ecuación a la sociedad civil. En buena medida así los políticos, y sobre todo en Colombia, son administradores de coyunturas.

Por otro lado, esta línea de argumentación demuestra el papel de los sectores que no participan directamente de la política para incidir en el problema. Las ideas no siempre surgen de los sectores políticos e incluso se puede pensar, que raramente lo hacen.

El problema en buena medida se resuelve a partir de opciones por lo tanto y dado que se trata de los métodos de administración de los recursos su contenido no es propiamente sobre el alcance del derecho a la salud, o sea, sobre cosas como sus características o los eventos en los que opera, sino que tiene una naturaleza económica. Esto por supuesto no pretende negar que la administración de los recursos puede impactar sobre la eficacia del derecho a la salud, sino que en principio pueden haber varios diseños para administrar los recursos y, si funcionan, el derecho propiamente dicho, o su comprensión, no sufre transformación alguna.

Por otro lado no es ilegal la participación del Estado en el tránsito económico ni la colaboración con actores privados para cualquier actividad económica en Colombia. Por tanto, si existe un modo de cambiar la vocación económica de los administradores privados del sistema que resulte aceptable de su parte, podría empezar a pensarse en que una nueva política pública asuma el papel de servir como respaldo de las transformaciones que puedan producirse en el sistema de salud. De esta manera, si la capacidad de investigación de las universidades puede producir nuevos modelos

de negocios que comprendan o no actividades asociadas a la prestación de servicios médicos, habría la posibilidad de lograr nuevos equilibrios en la negociación. No sólo la definición del rango de tiempo necesario para que se produzca una reconversión de la actividad económica puede ser un tema crucial de las transformaciones que se puedan adelantar en el sistema de salud, sino si se pueden producir alianzas para generar atención o competencia con factores privados en otros países de la región o en otro lugar del mundo. El Estado podría pensar en determinadas líneas de investigación y desarrollo que pueda comprometer la capacidad de las instituciones dedicadas a esa tarea, acompañando tal esfuerzo con parte de las inversiones que se requieran abrir centros de atención en lugares más allá de las fronteras del país. Esto ya está ocurriendo, de algún modo, con el fenómeno que se ha denominado turismo médico. Puede pensarse que el país no es apto para la investigación, pero si se recuerda que las primeras investigaciones para introducir válvulas craneales y tratar por esta vía la hidrocefalia, algunos modelos iniciales de marcapasos, incluso los primeros intentos serios para operar enfermedades oculares se produjeron en el país, se encuentra que un esfuerzo serio, sostenido, vigilado, y como resultado de un acuerdo entre sectores diversos de la política y la sociedad civil, como acuerdo de Estado, puede surtir frutos.

Del mismo modo las adaptaciones necesarias para generar atención en salud para todos los sectores sociales pueden tener interés. Es necesario generar atención para las poblaciones dispersas y la investigación en esa área no solo podría servirle al país, sino convertirse en algún modelo de negocio futuro. Expuesto por otra vía, es claro que determinados Estados han invertido fuertes recursos, por ejemplo en el terreno de la inversión en seguridad que terminaron siendo ámbitos lucrativos de negocios, el caso de Estados Unidos y el internet es aleccionador. Parte de las funciones que se pueden entender como legítimas de la operación del Estado es avanzar en modelos de actividades económicas que puedan generar prosperidad en el país.

En este caso sin embargo el grado de influencia de los jueces no permite la definición de las alternativas que, en el fondo, deben partir de variados sectores de la sociedad civil y la academia. No obstante, es muy probable que los jueces sólo intervengan en el caso de que la crisis sea manifiesta para la sociedad y esto sólo se produciría si los acuerdos no se producen por la vía normal de negociación de intereses en el Congreso de la República.



## CAPITULO VII

# LA GUERRA DE IRAK: TEORÍA DE LA GUERRA, CONFLICTOS ARMADOS Y RELACIONES POLÍTICAS INTERNACIONALES<sup>208</sup>

*Carlos Ernesto Romero Robledo*

### INTRODUCCIÓN

La guerra de Irak es uno de los acontecimientos que determinan las relaciones políticas internacionales de principios del siglo XXI, y por tal motivo, es un proceso que condensa una multiplicidad de elementos analíticos que se componen por temas centrales del pensamiento político internacional, entre los que se encuentra: la guerra, los conflictos internacionales, el derecho internacional, y las relaciones políticas internacionales. Esta composición necesita de un tipo de explicación que articula cada una de las temáticas vistas en el curso Seminario de Especialidad III “Política internacional, geopolítica y seguridad”, el cual está dividido en cinco grandes unidades que abordan las cuestiones más importantes de la materia, y que está contenida en el programa del curso, pero que por razones sintéticas en el presente ensayo solo se abordarán las cuestiones relacionadas con la fenomenología de la guerra y la tipología de los conflictos.

Entonces, dado la complejidad de la relación entre el tema elegido para el presente ensayo y unidades de conocimiento que explican la cuestión, en el presente se

---

208 Este capítulo es el trabajo final del Seminario de Especialidad III de la Maestría en Ciencia Política del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, seleccionado como uno de los mejor logrados.

expondrán un conjunto de apartados que sintetizan la temática de la guerra de Irak, relacionados algunos contenidos de las unidades de conocimiento del programa que condensa los elementos para la comprensión del fenómeno del conflicto armado. Esta exposición se hará a través del desarrollo de un conjunto de apartados donde se hace la explicación sobre la cuestión.

El primer apartado consiste en una exposición de los momentos constitutivos de la guerra de Irak a partir de la interpretación inherente al estudio del fenómeno del conflicto armado. De esta manera se da cuenta a grandes rasgos del desarrollo histórico del problema, partiendo del precepto de que una confrontación solo se puede confrontar a través del análisis de los momentos más importantes de la historia<sup>209</sup>.

El segundo apartado consiste en exponer las características centrales de la guerra de Irak, con el objetivo de permitir una comprensión de la confrontación. De esta manera se hacen explícitas las líneas de análisis que permiten comprender la estructura del problema<sup>210</sup>.

El tercer apartado consiste en situar la guerra de Irak dentro de la tipología de los conflictos armados, lo cual implica identificar en qué tipo de estructura confrontativa se encuentra basados en las reglas que permiten caracterizar los procesos armados internacionales, o no internacionales, etc. Se hace de manera sintética puesto que el expositor del presente ensayo considera que no hay mucho que tratar sobre el asunto porque la cuestión tiene una proyección netamente jurídica y no es un problema político filosófico al cual se pueda darle vueltas<sup>211</sup>.

El conjunto de apartados que se expondrán en el presente ensayo tiene como objetivo un acercamiento general a la cuestión, aunque se considera que la misma complejidad de la temática conlleva a mantener una distancia que involucra la división entre juicios de hecho y juicios de valor, para lo cual se hará todo lo posible por exponer la cuestión desde el desarrollo de los hechos y su vínculo con las unidades de conocimiento del programa de la materia.

## 1. LA GUERRA DE IRAK DEL 2003. CUATRO MOMENTOS DE LA HISTORIA QUE PERMITEN COMPRENDER SU RAZÓN DE SER.

El nacimiento del Estado iraquí está relacionado con una situación estructural en el ámbito de las relaciones políticas internacionales que lo vincula de manera subordinante a los intereses de las grandes potencias internacionales. Cada coyuntura o momento estratégico que configura y reconfigura las correlaciones de fuerza políticas

209 Zeraoui, Z. (2018). La guerra en Irak y la problemática kurda. Conflicto interno y crisis regional. *Relaciones Internacionales*, 14(28). Recuperado a partir de <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1440>

210 Tripp, C. (2003). *Historia de Iraq* (1st ed.). Editorial Cambridge.

211 Comité internacional de la cruz roja (2015). *Violencia y uso de la fuerza*. Génova, CICR. [https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/violencia-y-uso-de-la-fuerza\\_\(web\).pdf](https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/violencia-y-uso-de-la-fuerza_(web).pdf)

al interior de la unidad organizativa nacional, se encuentran en tensión con esta situación histórica estructural.

Haciendo una lectura histórica política, se puede determinar, que la guerra de Irak que inicia el 20 de marzo del 2003, es el resultado inherente a las contradicciones antagónicas, lo cual se puede comprender a través del estudio de los momentos constitutivos del Estado iraquí, como un proceso que a través de un desarrollo político militar escalona el conflicto de tal manera que, como se señala en la introducción al presente ensayo, se condensan un conjunto de hechos a través de décadas que concluyen con la invasión militar del 2003<sup>212</sup>.

Entonces, es con el conocimiento de los momentos más importantes de la historia del Estado iraquí como se comprende porqué fue invadido dicho país, lo cual en el presente apartado haré a través de la exposición de tres grandes coyunturas político militares donde el poder establecido se confronta de una manera directa con el sistema mundial, dando como resultado la formación de un disenso que va formando una contraposición política muy activa en las potencias internacionales y que culmina con la invasión militar del 2003.

El primer momento constitutivo se puede identificar en el año 1958, donde se da el rompimiento de relaciones entre el Estado iraquí y Reino Unido. En este año el Estado iraquí fue tomado como poder organizador de las relaciones políticas por los nacionalistas árabes y los baazistas a través de una revolución nacional. Y la ruptura obedece a que Reino Unido fue el poder colonial que estableció un dominio férreo contra el territorio iraquí desde la fundación del Estado en 1916, en el contexto del Acuerdo Sykes-Picot, hasta el momento en que se desarrolla la revolución nacionalista árabe de 1958<sup>213</sup>.

En la ruptura entre el Estado iraquí y Reino Unido se encuentran las claves para comprender la contradicción antagónica entre ambas fuerzas, pues dicha situación impulsó el cese en el vínculo económico, militar, y geopolítico. En el ámbito económico se resintió estableciendo la política de las nacionalizaciones, lo cual implicó que todas las propiedades de Reino Unido fueron expropiadas para fines de la nueva situación. En el ámbito militar, se expulsó a la fuerza militar colonialista, reduciendo los territorios coloniales de Reino Unido en el mundo. Lo cual implicó en el ámbito geopolítico una reducción en el flujo de las capacidades de Reino Unido en la región.

Este momento constitutivo se extiende cuando el Estado iraquí se enfrenta por diversos medios a los aliados estratégicos de las potencias internacionales en la región, como es en las distintas coyunturas de confrontación contra el Estado de Israel, contra Kuwait, contra Irán, y así mismo mantiene relaciones de tensión contra las fuerzas políticas que tienen posiciones occidentales.

---

212 Del Monte, L. M., & Herrera, R. I. (2004). Estados Unidos e Iraq. Prologo para un golpe preventivo. Editorial CIESAS.

213 Tripp, C. (2003), *Op.Cit.*

El segundo momento constitutivo se da en la guerra entre Irak e Irán en el año 1980, lo cual se constituye como un escenario de debilitamiento de las capacidades estatales iraquí, puesto que el nivel de intensidad del conflicto puso en función el gasto militar por parte de Irak que fue determinante para que se debilitarán sus reservas militares a través del tiempo en que duró el conflicto<sup>214</sup>.

Con relación a este momento constitutivo me hace falta investigar cuáles son los impactos en las intenciones de las potencias internacionales hacia los contendientes, pero basado en la tendencia histórica política, me parece que los grandes Estados esperaban sacar algún tipo de provecho de dicha situación.

Cabe recordar que al término de la guerra Irán-Irak, un acontecimiento estremece a los iraquí, que es la caída del bloque socialista, lo cual impacta directamente en las capacidades del Estado de Irak, pues esta agrupación de fuerzas internacionales fue el proveedor principal de sus recursos militares durante un par de décadas. Lo que determina el desarrollo de los acontecimientos en los años subsiguientes, pues la instalación de un orden internacional sin contrarios antagónicos con capacidades similares impide la recomposición de las capacidades estatales iraquí, por verse cerradas las vías del comercio internacional, eliminados los tratados militares, y cortadas las posibilidades diplomáticas.

Esto se constituye como un momento constitutivo en sí mismo por ser una coyuntura que modifica la dirección del Estado al limitar hasta su máxima expresión el desarrollo de la consecución de objetivos, y al establecer un parteaguas en la historia integral de la realidad iraquí, pues de esto se desprende el declive de las estructuras económicas y políticas de este país.

El tercer momento constitutivo lo conforma la guerra del golfo, la cual termina por asestarle fuertes golpes al Estado iraquí, y explica el momento constitutivo anterior, puesto que al estar debilitada la estructura económica militar de este país, debido al desgaste de recursos por una inversión exagerada de recursos en su confrontación contra el Estado iraní, junto con la inversión militar de la invasión a Kuwait. Lo que provoca que en el choque de fuerzas de la Operación Tormenta del Desierto, los iraquí, al estar desgastados en profundidad, no pensarán con claridad cómo confrontar la invasión, y de esta manera sufrir grandes pérdidas económicas militares, tal como lo explica Herfried Münkler en su interesante artículo Las guerras del siglo XXI, pues en este momento de la historia, los iraquí perdieron cerca de cien mil efectivos militares y una cantidad increíble de medios de transporte y medios tecnológicos de carácter militar<sup>215</sup>.

---

214 Zeraoui, Z. (2018), *Op.Cit.*

215 Münkler, H. (2003). *Las guerras del siglo XXI*. Comité Internacional de la Cruz Roja. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tedfy.htm>

Pero esto obedece a que cuando se da la Operación Tormenta del Desierto, el Estado iraquí estaba completamente desgastado, melladas sus fuentes de ingreso, y cercado militarmente a nivel mundial, lo que produjo una situación de fácil resolución<sup>216</sup>.

Entonces, con este conjunto de momentos constitutivos expuestos a grandes rasgos se puede determinar un conjunto de planteamientos. El primer planteamiento, basado en una mirada en términos de síntesis, es que el Estado de Irak controlado por el poder del Baaz acumuló enemigos y confrontaciones que posibilitaron que los acontecimientos de marzo de 2003 se desarrollaran sin freno alguno en el marco de la institucionalidad mundial. El segundo planteamiento, basado en una observación estratégica, es que el Estado iraquí no estableció un esquema de relaciones políticas internacionales que respaldaran su actividad militar, lo que facilitó hasta su máxima expresión la invasión militar por no existir un consenso que se opusiera en términos fácticos a dicho proceso. Por decirlo de una manera, oponiendo a un avión militar otro avión militar. Y el tercer planteamiento consiste en considerar un error catastrófico enfrentar con los métodos de la guerra regular a los grandes ejércitos de las potencias internacionales, que según el especialista Joaquín Villalobos (2022), debió de enfrentarse a través de métodos irregulares por las características mismas de la confrontación.

Entonces, con estos elementos parece que se puede considerar un acercamiento a grandes rasgos al análisis del desarrollo histórico de la confrontación armada en Irak.

## 2. LA GUERRA DE IRAK. CARACTERÍSTICAS CENTRALES DE LA CONFRONTACIÓN ARMADA.

Parafraseando a Mao Tse Tung, uno de los teóricos más lúcidos del pensamiento militar, se puede sostener que los problemas de la guerra se deben de estudiar detalladamente como proceso general, los problemas de un tipo de guerra como la asimétrica se deben de estudiar detalladamente como proceso particular, y los problemas de una guerra asimétrica en Irak se deben de estudiar detalladamente como proceso específico, atendiendo las particularidades de una situación que involucra la guerra y la asimetría en un país como Iraq<sup>217</sup>.

La guerra de Irak es el resultado de varias décadas que condensan una multiplicidad de elementos de confrontaciones de diversos tipos que tienen su origen en la revolución de julio de 1958, pasa por su escalamiento hacia los conflictos regionales entre Estados como la guerra entre Irán-Irak, tiene uno de sus momentos más altos en la Guerra del Golfo, y desemboca en la invasión militar iniciada el 20 de marzo del 2003<sup>218</sup>.

216 Del Monte, L. M., & Herrera, R. I. (2004), *Op.Cit.*

217 Tung, M. T. (1968). *Problemas estratégicos de la guerra revolucionaria*. Editorial de Lenguas Extranjeras.

218 Tripp, C. (2003), *Op.Cit.*

Debido a que este país acumula un conjunto de conflictos de diversas características, se puede establecer el planteamiento de que Iraq, antes de la destrucción del poder baazista, estuvo atravesado por una multiplicidad de confrontaciones que en términos teóricos se pueden interpretar desde los niveles de enfrentamiento que se explican en la lectura de Herfried Münkler, donde explica la transición de las formas de guerra regulares a las formas de guerras irregulares, y que esta situación posibilita que se den todas las condiciones para los acontecimientos de marzo del 2003<sup>219</sup>.

La guerra de Iraq está enmarcada dentro de las formas de guerra regular puesto que en los combates asimétricos se enfrentan dos ejércitos regulares de Estados con distintos intereses que se disputan a través del ataque y la defensa el predominio dentro de una realidad. Joaquin Villalobos Hueso (2022), asesor de seguridad internacional que juega un rol protagónico en el sistema de relaciones militares internacionales, plantea que el hecho de que Iraq se haya confrontado de manera regular a las potencias que atacaron militarmente en el 2003, es uno de los más grandes errores que cometieron, pues las únicas posibilidades que ofrece un conflicto donde se enfrentan dos fuerzas de capacidades desiguales, se dan en el marco de las guerras irregulares. Esto se explica porque “Un aparato militar superior en medios técnicos y en organización tiende a acelerar el curso de la guerra, pues es el mejor medio de hacer valer su superioridad”<sup>220</sup>, lo que implica, en una interpretación a posteriori, que el aplastante uso de la fuerza por parte de la coalición de países, dirigidos militarmente por los norteamericanos, es un elemento estratégico que posibilita cumplir de manera rápida con el objetivo de garantizar posiciones a través de la intensificación de la violencia, lo que invalida una defensa en el mismo campo de las formas regulares por la diferencia en los recursos militares.

En función de esto, se pueden establecer un conjunto de características centrales que permiten comprender la confrontación armada en Iraq, las cuales explicitan las tendencias que orienta la guerra en esta coyuntura, la cual determina el curso del conflicto, estableciendo la relación de fuerzas en el marco de movimientos y posiciones que componen la totalidad del proceso.

La primera característica se establece como una guerra que es continuidad de un proceso político jurídico que enfrenta de manera férrea las capacidades estatales de Irak contra las capacidades sistémicas de los actores internacionales involucrados en la invasión militar del 2003. Esta característica en la teoría de la guerra desarrollada por Carl von Clausewitz se interpreta porque existe una ley tendencial donde la guerra es continuidad de la política, lo cual implica que el proceso nunca surge sin causas múltiples que le den razón de ser. Es decir, no existe el salto del cero al uno en la guerra<sup>221</sup>.

---

219 Münkler, H. (2003), *Op.Cit.*

220 *Ibidem.*

221 von Clausewitz, C. (2021). *De la guerra*. Ediciones de Bolsillo.

La segunda característica se establece como una guerra asimétrica que se desarrolla en la forma de una guerra regular, la cual confronta dos fuerzas con composición desigual: las fuerzas iraquíes, conformadas por el aparato militar del Estado, y por un conjunto de agrupaciones de fuerzas sociales no estatales; y por otra parte una coalición de veintiuno países, dirigidos por los Estados Unidos, los cuales se coordinan militarmente para llevar a cabo las operaciones militares los cuales derrotaron a las fuerzas imperantes en Iraq. Lo cual establece una ventaja estratégica que Herfried Münkler explica estableciendo las características de los tipos de conflictos regulares e irregulares, y las tendencias que siguen ambos, lo cual fundamenta a través de un conjunto de ejemplificaciones históricas que van desde la Caballería de Murat, hasta los combates vietnamitas<sup>222</sup>.

La tercera característica es que es una guerra donde se impone la fuerza militar de los países atacantes desde los primeros momentos de la confrontación, lo que marca el desarrollo de la situación de manera concomitante hasta su culminación. En el libro tercero, capítulo VIII, Clausewitz explica esto a partir del principio de la superioridad numérica, planteando que es uno de los elementos estratégicos y tácticos de más importancia para garantizar el triunfo en la confrontación en el marco de las guerras regulares. Esta explicación se apoya de una manera no determinista sosteniendo que junto con la superioridad numérica, el triunfo se logra con una organización de la fuerza, con tecnología, y con mandos capaces en lo militar<sup>223</sup>. En el caso de la guerra de Iraq, la superioridad numérica se da de manera aplastante, contraponiendo a un Estado, con un grado de desarrollo militar capaz en términos regionales, que se enfrentó contra veintiuno países de alto grado de desarrollo militar, con recursos interminables, que no escatimaron esfuerzos para aplastar violentamente a las fuerzas baazistas iraquíes.

La cuarta característica, es que es una guerra que tiene objetivos netamente políticos y económicos, lo cual establece una forma de confrontación que no tiene como fin detenerse ante la subordinación o el rendimiento del otro, sino continuar hasta lograr el aniquilamiento del adversario para poder garantizar intereses sistémicos. Esto implica que así como la guerra es la continuación de la política por otros medios, debemos de considerar el planteamiento de Raymond Aron acerca de que la política es la continuación de la guerra, puesto que por muy violento que haya sido el proceso de confrontación, el interés de la coalición es instalar una forma social en el espacio, a posteriori de la destrucción de los elementos a los que se les declaró la guerra. Esto en relación a las características esenciales del conflicto.

---

222 Münkler, H. (2003), *Op. Cit.*

223 von Clausewitz, C. (2021)., *Op. Cit.*

### 3. LA GUERRA DE IRAK DEL 2003 EN LA TIPOLOGÍA DE LA GUERRA.

Analizar las guerras que se dan a través de la historia, en los diferentes espacios que componen el planeta, tiene como objetivo darle su lugar a cada proceso dentro de lo que en el programa del curso se le denomina como la tipología de la guerra, que consiste en hacer abstracción de los detalles secundarios para establecer su posición en un tipo específico de confrontación armada.

En los apartados pasados se expuso a grandes rasgos tanto los momentos constitutivos centrales del análisis de la historia militar iraquí, así como las características centrales que configuran la guerra de Iraq.

Entonces, con los elementos expuestos a través del presente ensayo se puede establecer que la guerra de Iraq, según el documento *Violencia y Uso de la Fuerza*, elaborado por el Comité de la Cruz Roja Internacional, es un Conflicto Armado Internacional, puesto que “es una guerra declarada o cualquier otro enfrentamiento armado entre dos o más Estados, aunque uno de ellos no haya reconocido el estado de guerra.”<sup>224</sup> Su fundamentación jurídica está contenida en algunos pasajes del Convenio de Ginebra, la Carta de Naciones Unidas y el Convenio de La Haya<sup>225</sup>, donde se estipula las condiciones de desarrollo de la confrontación desde los derechos de las partes.

## CONCLUSIÓN

El estudio de un proceso de confrontación militar como es la guerra de Iraq establece en los investigadores de la política internacional, la geopolítica y la seguridad, la necesidad de desarrollar un esquema explicativo orientado por comprender la esencia y la forma del conflicto a través de sus características principales, su historicidad entre otros elementos que son claves para la interpretación política y social.

Max Weber, en su libro magno *Economía y sociedad*, estableció que los fines de la comprensión de una sociedad está orientados por la comprensión de la acción social de los actores que interactúan en su seno. Lo que implica para el estudio de un proceso como el del presente ensayo, establecer los ejes centrales que permiten comprender la estructura del conflicto en el sentido en que se explique su origen y desarrollo, sus características determinantes y centrales, y su justificación dentro de un orden internacional de leyes que regulan el conflicto.

Con base en esto se puede plantear que el presente ensayo cumple con los requisitos básicos para la explicación de la relación entre la temática de estudio y las unidades de conocimiento del programa del Seminario de especialidad “Política internacional, geopolítica y seguridad”, aunque considero que la extensión de un trabajo explicati-

---

224 Comité internacional de la cruz roja (2015), Op.Cit., pág. 35

225 *Ibidem*, pág. 36

vo pudiera servir para ahondar la cuestión, pues muchas de las limitaciones que se tienen cuando no hay prácticas sintéticas en lo expositivo, reside en la necesidad de extenderse en las caracterizaciones sobre los objetos de estudio.

Entonces, considerando esto, se puede establecer que los elementos que se vieron a través del seminario de especialidad permiten comprender de manera cabal y clara la guerra de Irak, lo cual se espera haberla explicado en términos condensados en el presente ensayo.



## CAPITULO VIII

# EL PAPEL DE FRANCIA Y ESPAÑA EN EL CONFLICTO ARMADO ENTRE LA FEDERACIÓN RUSA Y UCRANIA<sup>226</sup>

*Itzel Belén Olmedo Rodríguez*

### INTRODUCCIÓN

En un conflicto armado de carácter internacional los análisis suelen estudiar a los actores principales, incluso las decisiones o el papel de las grandes potencias como Estados Unidos o China siempre están presentes. Sin embargo, muchas veces se deja de lado la importancia de actores que si bien no son los principales, sus acciones en el ámbito humanitario son fundamentales respecto a los costos materiales y humanos, pero también, sus decisiones son relevantes y decisivas para la prolongación o finalización del conflicto.

A poco más de un año del inicio del conflicto armado entre Rusia y Ucrania, en el que tropas rusas tomaron y atacaron Donbás el 24 de febrero del 2022, los costos y las pérdidas van a la alza; a la fecha, según la Oficina del alto comisionado de la ONU para los Derechos Humanos<sup>227</sup>, hay 13,287 personas heridas, más de 8,000 civiles fallecidos en Ucrania, alrededor de 18 millones de personas gravemente necesitadas de ayuda humanitaria, 14 millones de personas han sido desplazadas de sus hogares.

---

226 Este capítulo es el trabajo final del Seminario de Especialidad III de la Maestría en Ciencia Política del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, seleccionado como uno de los mejor logrados.

227 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. “Türk lamenta el coste humano de la guerra de Rusia contra Ucrania al verificarse que las víctimas civiles del año pasado superaron las 21.000.” OHCHR. <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2023/02/turk-deplores-human-cost-russias-war-against-ukraine-verified-civilian>, 2023.

Además, hay 21 víctimas en la República Autónoma de Crimea y se estima que hay aproximadamente otras 160 personas en territorio Ruso. Por lo que hay en cuestión varias violaciones a los derechos humanos de miles de adultos, en su mayoría hombres, pero también de mujeres y de niños y niñas que han sido víctimas del conflicto armado entre ambos países.

Ante ello la intervención de otros países u organizaciones a través de la ayuda humanitaria, de acciones diplomáticas y los acuerdos internacionales existentes son de vital importancia para el imperio de la ley, para preservar la integridad y vida de las personas en las distintas etapas guerra y también para terminar con el conflicto, ya que no basta con la voluntad de alguno de los bandos.

Si bien la guerra acontece entre Rusia y Ucrania, hay diversos actores que son parte del conflicto, en tanto que no sólo este tipo de conflictos no sólo involucran a dos Estados sino que se identifica como un conflicto de carácter internacional en el que las acciones de los diversos actores son decisivas para el rumbo del conflicto. Los casos retomados en este análisis para evidenciar la importancia de otros actores son Francia y España.

A la fecha ambos países tienen un papel relevante y activo en el conflicto, ya que su participación es de carácter humanitario, económico y militar. Francia y España son parte de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y de la Unión Europea, por lo que su papel se encuentra influido por las decisiones de ambas instituciones; por otro lado, Francia como miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas juega un papel aún más relevante en la toma de decisiones.

En el primer apartado de este trabajo se realizará una revisión conceptual del conflicto armado internacional y del derecho internacional humanitario como base para entender el panorama internacional. Aunque el análisis sobre ambos se desarrolla desde febrero del 2022 hasta la actualidad, no obstante se realizará en el siguiente apartado una revisión de los antecedentes de la guerra entre Ucrania y Rusia y por último, las participaciones de ambos países en el conflicto, así como su marco legal interno y externo para entender su campo de actuación.

## 1. MARCO CONCEPTUAL

### 1.1. El conflicto

Si bien el conflicto hace alusión a una situación en la que dos o más actores, ya sean personas, grupos, instituciones gubernamentales, países, etc. no están de acuerdo en algún tema y cada una de las partes cree tener la razón; el conflicto, a la luz de su amplio alcance en las dinámicas sociales y políticas, es entendido bajo diversas dimensiones ya sea de carácter interpersonal, colectivo, subnacional o de alcance internacional.

Se identifican dos grandes enfoques que se han desarrollado con mayor profundidad. Dentro de la sociología moderna, existe la teoría del conflicto derivada de los planteamientos de Marx en los que desmitifica el papel de la historia como descriptiva y la esboza el marco del conflicto de la lucha de clases, sin embargo en esta teoría el conflicto es observado a través de las distintas dinámicas sociales. Por otro lado, el conflicto analizado bajo la óptica política e internacional, se ha desarrollado a través del estudio de la guerra, del trabajo del general chino Sun Tzu<sup>228</sup> en “El arte de la guerra” y del militar prusiano Carl von Clausewitz<sup>229</sup> en “De la guerra”, como parte de explicar el conflicto desde la disputa de territorios, de recursos materiales y humanos, etc. y desde la existencia de las ciudades Estado, de los reinos medievales, cuando los instrumentos para combatir eran armas blancas y de forma terrestre, a pie o a caballo.

En resumidas cuentas el conflicto se entiende en su expresión más violenta, el conflicto armado al que se hace referencia considera “un mínimo de organización y que, usando armas u otros medios de destrucción, provocan víctimas”<sup>230</sup>, pero es preciso puntualizar tres cuestiones: la primera es que el conflicto armado tiene distintas variantes y puede atender también a asuntos diversos, en la actualidad atañe también a guerrillas, conflictos internos, grupos paramilitares e incluso a comunidades religiosas como lo fue la llamada “Guerra Cristera” en Jalisco.

En segundo lugar, es que en la actualidad donde se buscan promover los valores democráticos los costos de las guerras son mayores, por ende, el conflicto armado es la última de las opciones para la resolución de un problema “están preparadas para el diálogo, más que para el sacrificio, y esto es lo que distingue a las sociedades post heroicas de las de la era heroica”<sup>231</sup>, es decir, el conflicto primero se intenta resolver a través de la diplomacia y de los tratados que se deriven de las negociaciones.

En este trabajo el conflicto es entendido bajo una lógica diplomática y armada internacional en el que los actores que están en disputa son Estados a través de sus respectivas fuerzas armadas, pero también de la disputa diplomática basada en los liderazgos de altos mandatarios de cada país al margen de los tratados, acuerdos y organizaciones a los que pertenezcan.

## 1.2. Conflicto Armado Internacional

Una vez que se han sentido las bases sobre el conflicto y sobre el DIH; para entender el actual conflicto entre Rusia y Ucrania, así como el papel de España y Francia es necesario desarrollar en qué consiste un conflicto armado internacional. Partiendo, como ya se mencionó, de que existen conflictos armados no internacionales (CANI);

228 Sun Tzu. “El Arte de la Guerra”. México: Editorial Porrúa, 2008.

229 Carl Von Clausewitz. “De la guerra”. 1a ed. La Paz Juventud, 1989.

230 Antonio M. Díaz. “Diccionario LID, inteligencia y seguridad: estructuras de inteligencia, fuentes, análisis, diseminación y operaciones encubiertas ... : 1500 términos definidos”, N.p.: LID., 2013: p.59.

231 Herfried Münkler. “Las guerras del siglo XXI”. Revista Internacional de la Cruz Roja, 2003: p.14.

de acuerdo con el documento de Violencia y uso de la fuerza del CICR un conflicto armado internacional “es una guerra declarada o cualquier otro enfrentamiento armado entre dos o más Estados, aunque uno de ellos no haya reconocido el estado de guerra”<sup>232</sup> y no requiere de un nivel mínimo o máximo de intensidad o una declaración formal de la guerra.

Así como se establece por el apartado anterior, el derecho aplicable en un conflicto armado internacional son los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo adicional I de 1977<sup>233</sup>. ¿Por qué se necesitan limitaciones? porque al hacer uso de la violencia, se pone en riesgo a miles de personas, tanto de los ejércitos como de personas civiles. Los Convenios protegen principalmente a los que no participan o han dejado de participar en el conflicto: a los heridos, los enfermos, los náufragos de las fuerzas armadas, a los prisioneros de guerra y a las personas civiles. A partir de estos derechos, se realiza la distinción en el Protocolo adicional I entre combatientes y no combatientes.

Aunque en la actualidad, los conflictos armados se han complejizado, los llamados conflictos armados de cuarta generación dan cuenta de esto; el conflicto entre Ucrania y Rusia, si bien se encuentra al margen de esta complejidad de la modernidad en la que los conflictos son asimétricos, este caso se identifica como un conflicto armado internacional.

### 1.3. Derecho Internacional Humanitario

El Derecho Internacional Humanitario (DIH) o también llamado “derecho de la guerra” y “derecho de los conflictos armados” es el conjunto de normas de los que son parte casi todos los Estados y que se encuentran en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos complementarios adicionales de 1977 que se enfocan en la protección de las víctimas de los conflictos armados<sup>234</sup>. La génesis del DIH surge de la premisa y la evidencia empírica de que las guerras desde siempre han tenido limitaciones ya sea por normas informales e informales.

Por lo que esas limitaciones no sólo son necesarias para la preservación de la vida de las personas o de los bienes materiales, sino que también son elementales para dar certeza a la forma en la que se lleva a cabo la guerra, así como para establecer sanciones a quienes no sigan tales acuerdos. Así pues, el Derecho Internacional Humanitario derivado de los convenios y como parte del Derecho Internacional tomó formalidad a raíz de los crímenes de guerra de la Primera y de la Segunda Guerra Mundial.

232 International Committee of the Red Cross, “Violencia y Uso de la Fuerza”. octubre de 2015: 35. <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/violencia-y-uso-de-la-fuerza> (web).pdf.

233 Comité Internacional de la Cruz Roja. “Los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales”. Comité Internacional de la Cruz Roja, 1 de enero de 2014. <https://www.icrc.org/es/document/los-convenios-de-ginebra-de-1949-y-sus-protocolos-adicionales>.

234 Comité Internacional de la Cruz Roja, “¿Qué es el derecho internacional humanitario?”, International Committee of the Red Cross, julio de 2004, <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/dih.es.pdf>.

El DIH se aplica a las situaciones de conflicto armado; como se mencionó, pero es distinto al derecho de los derechos humanos, su finalidad es regular el comportamiento de la interacción de los Estados que al mismo tiempo firman en acuerdo tomándose como de carácter obligatorio, así como de limitar los efectos de los conflictos armados “protege a las personas que no participan o que ya no participan en los combates y limita los medios y métodos de hacer la guerra”<sup>235</sup>

Por lo que el DIH se entiende como la forma institucional del comportamiento en situación de conflicto. Finalmente, es necesario precisar que se aplica únicamente en circunstancias de conflicto armado, de los que se deriva la categoría de conflicto armado internacional y el conflicto armado no internacional. No es aplicable en otras situaciones de violencia, disturbios o conflictos internos. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha sido el encargado de promover, desarrollar y velar el cumplimiento del DIH.

## 2. EL CONFLICTO RUSIA-UCRANIA

### 2.1. Antecedentes

Para entender el conflicto armado entre Rusia y Ucrania es necesario regresar al tiempo en que Ucrania era parte de la Unión Soviética (URSS), esto es determinante porque parte de la sociedad ucraniana estaba dividida, unos a favor del régimen soviético y otros en contra. La caída de la URSS en 1990, tuvo como consecuencia su desintegración y consecuentemente la independencia de Ucrania en 1991. Sin embargo, Ucrania aún se encontraba dividida lingüística y étnicamente; por un lado había una parte de la sociedad que hablaba ruso y se identificaba con la identidad nacional de lo que era la Unión Soviética y por otro, ucranianos que tenían la aspiración de pertenecer a occidente y hablan el idioma ucranio derivado del idioma ruteno, una de las variantes de la variante del eslavo oriental. Por lo que el país tenía fuertes problemas sociopolíticos como consecuencia de tales divisiones.

No obstante, las complejidades del escenario se comenzaron a potenciar en 2010 cuando llegó el pro-ruso Víktor Yanukóvich al poder, en la que la democracia del país se empezó a deteriorar ante la persecución de opositores. Sin embargo, la economía en ascenso de Ucrania influyó para que la Unión Europea le ofreciera ser miembro, lo que llevaría a que en 2012 firmara un tratado de adhesión a cambio de hacer las reformas necesarias para convertir a Ucrania en un país lo más democrático posible; pero en 2013 se suspendió la negociación ya que las presiones rusas para impedir que

---

235 Comité Internacional de la Cruz Roja, “¿Qué es el derecho internacional humanitario?”: 1.

un país exsoviético se europeizara y se perdiera el acceso a gasoductos en Ucrania, así como la ayuda económica que Rusia estaba dispuesto a dar, echaron para atrás todo.

Estas resoluciones del gobierno de Ucrania dieron como resultado el hartazgo en muchos de los ciudadanos, así que a través del movimiento llamado “Euromandán” que exigía el fin del gobierno de Yanukóvich se comenzó una serie de protestas violentas que traería como consecuencia la pérdida de alrededor de 200 vidas. Se tiene registro de que el gobierno recurrió a grupos que después serían conocidos como Tituskis, conformados los exprisioneros, radicales y exmilitares, mientras que del bando de los ucranianos, se crearon las unidades de defensa, integradas también por grupos nacionalistas Ucranianos y grupos de la extrema derecha.

En 2014, parecería que se daría fin al conflicto con la dimisión de Yanukóvich, la toma de las instituciones, la celebración de elecciones reconocidas también por el gobierno ruso y el referéndum de las y los ciudadanos de Crimea que decidieron a favor de su adhesión a Rusia. Sin embargo, las protestas continuaron y se extendieron primero a Donbás para después ir expandiéndose y proclamar la República popular de Donetsk y posteriormente de la República popular de Lugansk. La expansión fue dándose poco a poco y aunque en octubre del 2014 se intentó y promovió un alto al fuego, las hostilidades continuaron. Finalmente, este conflicto ha ido gestando desde hace varios años, como cualquier otro inicio de un conflicto armado internacional, no surge de la noche a la mañana sino que refleja la evolución de las hostilidades, y la incapacidad o voluntad por la paz.

## 2.2. El presente del conflicto Rusia-Ucrania

Desde hace más de 9 años con la adhesión de Crimea a Rusia, ambos Estados han mantenido sus hostilidades, pero no fue sino hasta noviembre del 2021, que Ucrania se alarmó e informó de la presencia de más soldados rusos en la frontera de lo habitual; se estima que eran alrededor de 114.000 soldados rusos, incluidos unos 92.000 soldados de infantería y fuerzas aéreas y marítimas, de acuerdo con el Ministerio de Defensa de Ucrania, pero para enero del 2022, ya se llevaban a cabo maniobras militares en Rusia y Bielorrusia que alarmaron ya no sólo a Ucrania, sino también a la Unión Europea y a Estados Unidos, sin embargo, Putin negó hasta ese momento cualquier intento de invasión o conflicto fuera de la frontera.

Ante la sospecha de la invasión de Ucrania y el incremento de las hostilidades, de los bombardeos en Donbás ente ambos bandos, el 21 de febrero del 2022 Putin mediante un mensaje ante el parlamento reclama el incumplimiento de los acuerdos por parte de la OTAN, del incremento de los ataques de información cada vez más agresivos, así como de solicitar armas nucleares a sus aliados en occidente finalmente Putin: “hemos hecho absolutamente todo, todo lo posible para resolver este problema pacíficamente. Negociaciones muy pacientes y minuciosas para poner fin a esta situa-

ción tan difícil”<sup>236</sup> por lo que el mandatario justificó la invasión y la escalada del conflicto haciendo responsables de la guerra a los adversarios, dijo durante su discurso: “quiero repetir: fueron ellos quienes desencadenaron la guerra. Y usamos y seguimos usando la fuerza para detenerla”. De forma paralela, el presidente Zelensky solicitó la ayuda de la Unión Europea en distintas ocasiones y aunque se ha brindado la ayuda humanitaria, no ha sido suficiente para salvaguardar la integridad de los Ucranianos cometiendo así crímenes de guerra estipulados por el Derecho Internacional Humano.

Como se mencionó, el 24 de febrero del 2022 Putin a través de un discurso en el que mencionó que las acciones pacíficas no han bastado, además, señaló el genocidio de prorrusos en Ucrania y la intromisión de los miembros de la OTAN; cuestiones que sin duda son una amenaza para el Estado ruso y atentan contra su soberanía, afirmó que “Rusia no puede sentirse segura, desarrollarse, existir con una amenaza constante que emana de territorio de la Ucrania moderna”<sup>237</sup>. De forma que, declara la realización de operaciones especiales en Ucrania por parte de la Federación Rusa como forma de defender sus intereses y objetivos nacionales.

El despliegue de las fuerzas armadas rusas en las primeras horas fue rápido, por lo que de la misma manera Zelensky convocó la Ley Marcial el cual se usa para invocar un estatuto de Estado de excepción, así, los países miembros de la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, Suiza y parte del sector global empresarial impusieron una serie de sanciones a Rusia. Las condiciones de la Federación Rusa para detener el conflicto eran: 1) la desmilitarización de Ucrania, es decir, el rendimiento absoluto; 2) que Ucrania declarara su neutralidad; y 3) que reconociera a Crimea como parte de Rusia y la independencia de las repúblicas de Donbás. Mismas que fueron contundentemente rechazadas.

Las sanciones por parte de la Unión Europea no sólo se limitan a Rusia, sino que también se extienden a Bielorrusia por el apoyo a la invasión de Ucrania y a Irán por la fabricación y suministro de drones; además, si bien ya se ejecutaban algunas sanciones desde 2014, con la adhesión de Crimea y el desacato de los acuerdos de Minsk, tras la guerra declarada a Ucrania se ampliaron las sanciones, mismas que son de naturaleza económica y a la que se le suman las sanciones individuales que “van dirigidas a las personas responsables de apoyar, financiar o llevar a cabo acciones que menoscaban la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania o que se benefician de estas acciones”<sup>238</sup>, como lo son las personas que integran todos los niveles del gobierno ruso, los integrantes de su parlamento, su personal militar, etc., pero también

---

236 El Heraldo, “Discurso íntegro del anuncio de Putin de la operación militar en Ucrania”, heraldo.es, febrero de 2022, <https://www.heraldo.es/noticias/internacional/2022/02/24/discurso-putin-guerra-ucrania-rusia-1555435.html>.

237 El Heraldo, “Discurso íntegro del anuncio de Putin de la operación militar en Ucrania”.

238 Consejo de la Unión Europea, “Respuesta de la UE ante la invasión rusa de Ucrania”, 2023, <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/>.

las personas que participen directa o indirectamente como los soldados chechenos y una lista de entidades como bancos, partidos políticos, organizaciones y empresas.

Meses después los rusos reducirían la velocidad con la que avanzaban en principio, optando por bombardeos aéreos y la artillería pesada, para más tarde cambiar de nuevo la táctica y centrarse en Donbás, iniciando la retirada en el norte de Ucrania, de las ciudades de Kiev, Chernígov y de Sumy, dejando al descubierto la masacre de Buchaen la que soldados rusos asesinaron al menos más de 400 civiles. A medida que la guerra se extendía y debilitaba a ambos bandos, occidente envió más y mejor armamento a Ucrania. En la previa imagen recuperada de Epdata<sup>239</sup>, se puede observar la evolución del despliegue a lo largo de un año de Rusia hacia Ucrania.

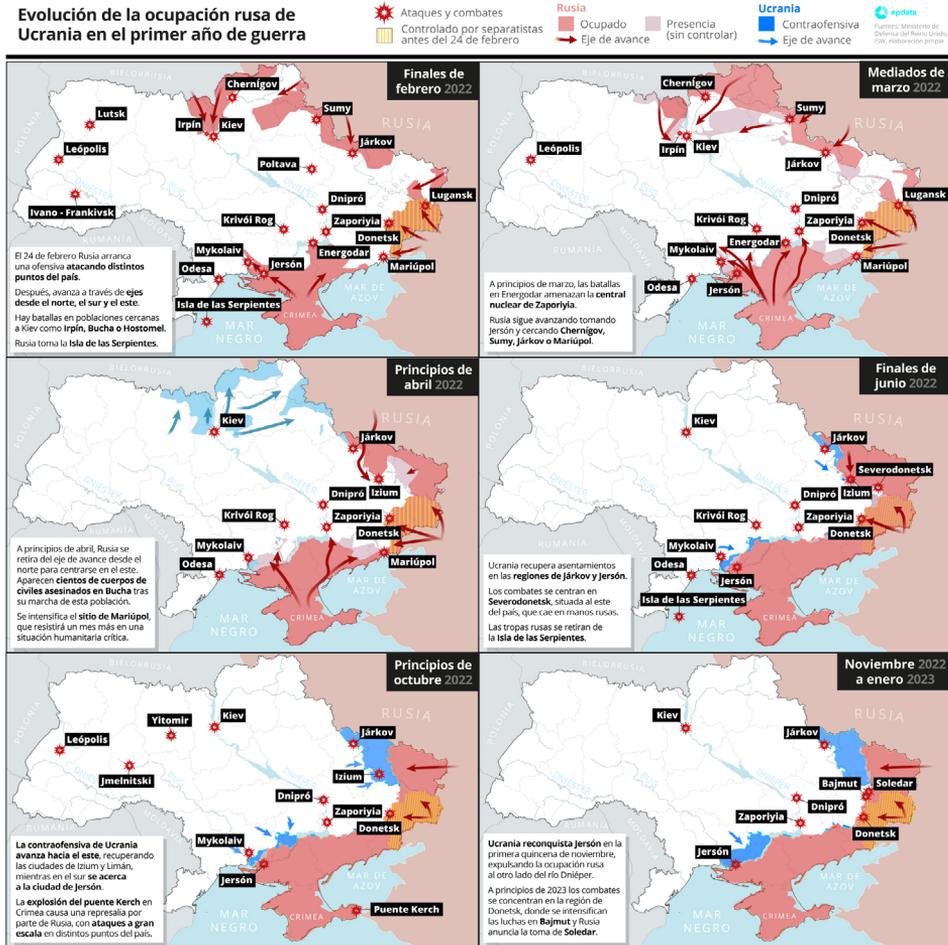
El conflicto entre ambos países refuerza las hipótesis de Herfried Münkler sobre cómo son las guerras en el siglo XXI, guerras asimétricas que se desenvuelven en distintas velocidades: la asimetría de la fuerza que se basa en la capacidad de aceleración y la asimetría de la debilidad que se basa en la capacidad de disminuir la velocidad. Así también estarían caracterizadas por una desmilitarización que se trata de que los objetivos militares son sustituidos por objetivos civiles y por una privatización de la guerra.

A más de un año de la invasión, no se observa una pronta resolución. El principal objetivo de Ucrania ha sido recuperar los territorios perdidos con el apoyo de tecnología militar y ayuda humanitaria de la Unión Europea y Estados Unidos principalmente, ayuda que sin duda ha sido fundamental para el prolongamiento de la guerra y mitigar de alguna manera los ataques de Rusia. Además, gracias al apoyo de China e India, Rusia también ha podido mitigar los efectos de las sanciones económicas. Por lo que en este marco, se refleja la vialidad de otros Estados no sólo por evitar la guerra, sino también por mantenerla. Se pueden establecer tres tipos de apoyo a otros Estados en conflicto: apoyo militar, apoyo humanitario y apoyo económico y financiero.

---

239 EPDATA, “Cruces fronterizos desde Ucrania desde el 24 de febrero de 2022”, Bases de datos y gráficas de la Agencia Europa Press, 6 de marzo de 2023, <https://www.epdata.es/datos/guerra-rusia-ucrania-datos-graficos/646>.

**Evolución de la ocupación rusa de Ucrania en el primer año de guerra**



Fuente: Imagen retomada de Epdata 2023, sobre la evolución de la ocupación Rusa en Ucrania.

### 2.3. Apoyo Militar

El Derecho Internacional establece el deber de los Estados de no intervenir en favor de ninguna de las partes en conflicto, es decir, invita a la neutralidad entendida como “la situación jurídica derivada de la abstención de un Estado de toda participación en una guerra entre Estados”<sup>240</sup>, sin embargo cuando se envía apoyo militar, se convierte

240 Naciones Unidas, “En pro de la paz, la seguridad y el desarrollo”, <https://www.un.org/es/observances/neutralty-day#:~:text=La%20neutralidad%2C%20definida%20como%20la,abstenci%C3%B3n%20e%20imparcialidad%2C%20es%20sumamente,2023>.

en parte del conflicto. Mismo que se contrapone con la figura jurídica de neutralidad de acuerdo a como se define en la Convención de Ginebra de 1949.

El apoyo militar se caracteriza por suministrar armas, personal militar, municiones o material bélico de cualquier tipo, adiestramiento militar, etc. A otro Estado parte del conflicto con la finalidad de que éste equipare su fuerza militar a la de su adversario y pueda contener los ataques que pudiera recibir. En el presente conflicto entre Rusia y Ucrania, los Estados miembros de la OTAN y de la Unión Europea son quienes han destinado este tipo de apoyo en favor de Ucrania y que Rusia ha señalado.

## 2.4. Ayuda humanitaria al marco del conflicto

A la fecha, la ayuda humanitaria que llega a Ucrania no sólo es por parte de países, sino también de organizaciones como ACNUR que lidera y coordina más de 200 organizaciones, incluidas agencias de la ONU y ONG nacionales e internacionales y, que en conjunto con UNICEF crean espacios estratégicos de ayuda y protección a las personas que huyen de la guerra. En ese sentido, la Unión Europea apoya con asistencia, ayuda humanitaria y protección a las personas en apoyo a Ucrania que han sido afectadas por la guerra. Por su parte Estados Unidos ha entregado según los datos de su Departamento de Estado más de 1,900 millones de dólares para la ayuda a 13 millones de personas.

Por otro lado, desde Moscú se han enviado toneladas de alimentos en forma de ayuda humanitaria a Ucrania, misma que fue cuestionada y rechazada al no ser mediada por la Cruz Roja Internacional. De acuerdo con el Kiel Institut für Weltwirtschaft, las instituciones de la Unión Europea son las que más ayuda humanitaria han enviado a Ucrania, seguido de Estados Unidos y Reino Unido, así como se muestra en la tabla que refleja el tipo de apoyo que ha dado cada país.

Debido a que este estudio plantea el estudio de Francia y España se hace énfasis en su posición como miembros de la Unión Europea y la ayuda que a través de sus instituciones realizan. Aunque si bien la Unión Europea cuenta con el Centro de Gestión de Crisis y Apoyo (CDCS), institución de ayuda humanitaria de emergencia del Ministerio para Europa y de Asuntos Exteriores que realiza misiones para responder a diversas emergencias de forma más rápida y eficaz, además, coordina la respuesta de los países miembros y que a través de la Dirección General de Globalización y la Dirección de Naciones Unidas y Organizaciones Internacionales, se hace posible la ayuda alimentaria y las contribuciones dirigidas al Comité Internacional de la Cruz Roja y ONG's.

## 2.5. Apoyo económico y financiero

Debido a que hacer la guerra es muy costoso debido al “desarrollo de la artillería, a la transformación de los soldados de a pie en una infantería disciplinaria y tácticamente

entrenada y, el crecimiento en tamaño de los ejércitos<sup>241</sup>, la guerra se ha convertido en un negocio, que permite que se privatice y por lo tanto, en un conflicto armado internacional de tal dimensión, se necesita de recursos financieros que ayuden a mitigar los efectos económicos de la guerra.

El apoyo económico y financiero es fundamental para apoyar a que los servicios gubernamentales esenciales continúen en funcionamiento y para financiar la atención de la salud, las pensiones, los salarios de los empleados públicos y que los servicios públicos continúen funcionando en la medida de lo posible. Es el apoyo humanitario y el apoyo económico los que están más presentes de acuerdo con la gráfica presentada por el Kiel Institut für Weltwirtschaft.

### 3. EL PAPEL DE ESPAÑA EN EL CONFLICTO ARMADO ENTRE RUSIA Y UCRANIA

#### 3.1. Antecedentes

España ha participado activamente principalmente mediante ayuda humanitaria a otros países en conflicto o que se encuentran ante Otras Situaciones de Violencia, la ayuda brindada se articula gracias a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) que es la encargada de coordinar, ejecutar y liderar la acción humanitaria española y la ejecución de la ayuda en las crisis humanitarias; en 2018, por ejemplo se creó el proyecto “Chalecos Rojos” que consiste en brindar a servicios sanitarios de primer nivel ante cualquier emergencia.

“La Acción Humanitaria española se rige por los principios del Derecho Internacional Humanitario de independencia, humanidad, neutralidad e imparcialidad, así como por diferentes instrumentos, como son: los cuatro Convenios de Ginebra (1949) y sus Protocolos Adicionales I y II (1977), su Protocolo Adicional III (2005), la Convención sobre el Derecho Internacional de los Refugiados (1951) y su Protocolo (1967), las Directrices de Oslo (1998), el Convenio de Ayuda Alimentaria (1999), los Principios y Buenas Prácticas de la Donación Humanitaria (2003), el Consenso Europeo sobre Ayuda Humanitaria (2007), el Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres 2015-2030, los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015-2030 y los compromisos de la primera Cumbre Mundial Humanitaria y su Agenda para la Humanidad (2016), junto con el Grand Bargain humanitario”. (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2023)

La Ayuda humanitaria en España se promueve como de calidad urgente y no discrimina ante cualquier necesidad de socorro, a las crisis surgidas por el conflicto y

---

241 Münkler, “Las guerras del siglo XXI - CICR”.

ante situaciones derivadas de los desastres naturales. Con la finalidad de articular y planificar su ayuda humanitaria, España elaboró el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, del que se desprendió su primera Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española en 2007, misma que se ha ido modificando y presentando cada cierto tiempo de acuerdo con el panorama internacional.

De acuerdo con su página web, la situación presupuestaria ha llevado a focalizar sus esfuerzos en cinco principales contextos: en la crisis regional siria, en Sahel y el Lago Chad, en los campamentos de Refugiados Saharauis, en Palestina y en América Latina y Caribe focalizándose en cinco sectores: seguridad alimentaria y nutricional, agua y saneamiento, salud y a la protección de víctimas de situaciones hostiles.

Por otro lado, el Estado Español tiene desplegadas a la fecha, de acuerdo con el Ministerio de Defensa, 17 misiones en el exterior con hasta 3.000 militares y guardias civiles desplegados en cuatro continentes. Como parte de la ONU, desde el 2006 forman parte de la misión de vigilar el cese de las hostilidades en el Líbano y militares españoles son observadores en Colombia del proceso de paz entre el gobierno y las FARC.

Como miembro de la OTAN, España es parte de varias misiones y operaciones: Desde 2006 forma parte de la rotación entre naciones aliadas de la misión en apoyo a Estonia, Letonia y Lituania; es miembro de un batallón multinacional desde el 2017 bajo la misión “Presencia Avanzada Reforzada” en Letonia; desde 2015 está presente en las operaciones de apoyo a Turquía e Irak, además, en Turquía forma parte de la Coalición Yotan; es miembro de la policía aérea en el Báltico, Rumanía y Bulgaria desde febrero del 2022 y en las operaciones de apoyo a Turquía e Irak; finalmente forma parte de los grupos navales permanentes de la OTAN y de la operación “Sea Guardian” enfocada al combate contra el terrorismo.

Está presente “en todas las misiones militares que la Unión Europea desarrolla en el continente africano, con despliegues en Malí, República Centroafricana, Somalia y Senegal, así como en la ‘Operación Atalanta’ ... en el océano Índico”<sup>242</sup>; también forma parte desde el 2004 de la operación “EUFOR ALTHEA” que consiste en contribuir militarmente a Bosnia y Herzegovina para su integración en la Unión Europea; de EUTM RCA desde el 2016, EUTM SOMALIA en 2010, EUTM MALÍ (UE) en 2013, EUTM MOZAMBIQUE en 2021 con el objetivo de adiestrar a las Fuerzas Armadas Africanas y, mediante la operación Atlanta combatir la piratería en el mar frente al Cuerno de África y el océano Índico occidental.

### 3.2. Participación antes y durante el conflicto

La participación de España en el marco de la guerra entre Rusia y Ucrania ha denotado su posición ante el conflicto, si bien, España anterior a la invasión rusa, ha tenido

242 Ministerio de Defensa de España, *Misiones en el exterior*: Página principal - Ministerio de Defensa de España, 2023, [https://www.defensa.gob.es/misiones/en\\_exterior/](https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/).

buena relación con ambos Estados. Previo a la adhesión de Crimea, el Estado Español todavía se planteaba las posibilidades de incorporar a Moscú a las instituciones de la seguridad europea “la Estrategia de Acción Exterior publicada poco antes de la agresión de 2014 seguía refiriéndose a la necesidad de promover la reintegración de Rusia como socio estratégico de la OTAN”<sup>243</sup>.

Con Ucrania su relación se fortaleció con el Tratado de Amistad y Cooperación en 1997, reciente a la independencia de Ucrania; fortaleciendo así la economía y las relaciones diplomáticas entre ambos países; España fue el primer importador de cereal ucraniano “aumentó sus importaciones de cereal de Ucrania un 80 % en 2022, hasta los 4,6 millones de toneladas y fue el primer comprador de la Unión Europea (UE), según los datos de aduanas de la Comisión Europea”<sup>244</sup>. También ha sido uno de los países que está totalmente abierto a las negociaciones para que Ucrania forme parte de la Unión Europea.

Tras el desastre nuclear de Chernóbil en 1986, se acogió a niñas y niños ucranianos y, de acuerdo con la cifras del Real Instituto Elcano<sup>245</sup>, antes de que se desatará la invasión ya había alrededor de 100.000 ucranianos establecidos en España e iniciada la guerra se estima que otras 170.000 personas se habían refugiado en el país. Tras la adhesión de Crimea y la ocupación de las provincias de Donetsk y Lugansk en 2014, las autoridades españolas manifestaron su apoyo a la soberanía y la integridad territorial de Ucrania, así como su rechazo a las acciones de Rusia.

Una vez iniciada la invasión de Rusia a Ucrania, desde la presidencia del gobierno español se condenó enérgicamente la invasión militar a través de un comunicado, seguido del apoyo la resolución de condena de la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrada el 2 de marzo y las resoluciones consecuentes como miembro de Naciones Unidas, de la OTAN y la Unión Europea. Sin embargo, España no se pronunció ante la decisión de Ucrania de solicitar su ingreso urgente en la OTAN en septiembre de 2022.

“Exigimos el cese inmediato de las hostilidades antes de que se multiplique el número de víctimas, así como el retorno de las tropas al territorio internacionalmente reconocido de la Federación Rusa... queremos reiterar también nuestro apoyo a la integridad territorial y la soberanía de Ucrania, así como mostrar todo nuestro respaldo y solidaridad con el pueblo ucraniano... estamos coordinados con los socios de la Unión Europea y aliados de la OTAN para una respuesta adaptada a la gravedad de la actuación ilegal de la Federación Rusa” (Presidencia de Gobierno, 2022).

---

243 Charles Powell y Carlota García Encina, “Respuestas españolas a la invasión rusa de Ucrania - Real Instituto Elcano”, Real Instituto Elcano, 2 de febrero de 2023, [https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/respuestas-espanolas-a-la-invasion-rusa-de-ucrania/#\\_ftn1](https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/respuestas-espanolas-a-la-invasion-rusa-de-ucrania/#_ftn1).

244 Efeagro, “España, primer importador de cereal ucraniano, con un 80 % más”, EFEAgro, marzo de 2023, <https://efeagro.com/espana-primer-importador-de-cereal-ucraniano-de-la-ue-con-una-subida-del-80/>.

245 Powell y García Encina, “Respuestas españolas a la invasión rusa de Ucrania - Real Instituto Elcano”.

En cuanto a la ayuda de España a Rusia, basados en los tres tipos de apoyo, de acuerdo al rastreador de apoyo a Ucrania “entre el 24 de enero de 2022 y el 24 de febrero de 2023– la ayuda militar ascendió a 320 millones de euros (el 18 de 40), la financiera fue de 350 millones (11 de 40), y la humanitaria de 50 millones (23 de 40)”<sup>246</sup>. La ayuda militar se puede clasificar en tres tipos de dimensiones en las que se articula: las iniciativas coordinadas por la UE, los acuerdos como miembro de la OTAN y las acciones desde la bilateralidad.

De forma bilateral según las cifras del Gobierno Español (2022-2023)<sup>247</sup>, España es el Estado número 22 dentro de los 40 países que más han suministrado armamento a Ucrania<sup>248</sup>. Ha enviado 700.000 cartuchos de fusil y ametralladora, 1.370 lanzagranadas, cuatro lanzadores de misiles Hawk del Ejército de Tierra, el sistema antiaéreo de misiles Aspide del Ejército del Aire y del Espacio, 77.000 equipos de invierno, 2.000 toneladas de combustible diésel, 5.000 cascos de protección antibalas, 1.500 chaquetones de invierno, 1.764 chalecos antibalas, 1.300 batas, 800 trajes y detectores NBQ y un centro de control desplegable para la ciberdefensa. Además, 20 Transportes Oruga Acorazados (TOA), 8 obuses remolcados, cuatro ambulancias ligeras, 10 vehículos ligeros y 10 de pesados.

Como parte de su ayuda económica y financiera, contribuyó con 47,91 millones de euros al fondo del Grupo Banco Mundial para mantener la capacidad administrativa y los servicios esenciales en Ucrania, con 282 millones al Fondo Europeo de la Paz y ha garantizado al Banco Mundial 100 millones de euros para reparar infraestructuras sanitarias en Ucrania. En total suman 387 millones de dólares inyectados a este conflicto; retomando los datos del Kiel Institut für Weltwirtschaft. España se sitúa en el número 17º de países con mayor inversión financiera y económica.

En el rubro de ayuda humanitaria, “España ha proporcionado a Ucrania un paquete por valor de 38 millones de euros, el mayor jamás aprobado”<sup>249</sup>. En febrero del 2022, recién iniciada la guerra se enviaron 20 toneladas de medicamentos y material sanitario, sin embargo, se encuentra poca transparencia en las páginas del Gobierno de España al respecto.

246 Oscar F. Civieta, “Armas, dinero, formación: la contribución de España a la guerra en Ucrania | lamarea.com”, lamarea.com, 11 de abril de 2023, <https://www.lamarea.com/2023/04/11/armas-dinero-formacion-contribucion-de-espana-guerra-en-ucrania/>.

247 El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, “España destina 31 millones Ucrania paquete de acción humanitaria”, Páginas - Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2022, [https://www.exteriores.gob.es/Embajadas/washington/es/Comunicacion/Noticias/paginas/articulos/20220317\\_not01.aspx#:~:text=El%20Ministerio%20de%20Asuntos,de%20respuesta%20humanitaria%20de%20emergencia.](https://www.exteriores.gob.es/Embajadas/washington/es/Comunicacion/Noticias/paginas/articulos/20220317_not01.aspx#:~:text=El%20Ministerio%20de%20Asuntos,de%20respuesta%20humanitaria%20de%20emergencia.)

248 kiel institut für weltwirtschaft, “Ukraine Support Tracker - A Database of Military, Financial and Humanitarian Aid to Ukraine”, Kiel Institute - Understanding and Shaping Globalization | Kiel Institute, consultado el 21 de mayo de 2023, <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/?cookieLevel=not-set>.

249 Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, “Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)”, <https://www.aecid.es/en/inicio>, 2023.

## 4. EL PAPEL DE FRANCIA EN EL CONFLICTO ARMADO ENTRE RUSIA Y UCRANIA

### 4.1. Antecedentes

Como parte de las operaciones para la paz al marco de las actividades de la ONU; Francia, con el propósito de abonar a los esfuerzos en favor de la paz y la seguridad internacionales, es el sexto mayor contribuyente al presupuesto de las Operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) con una aportación de más del 5,61% del presupuesto total. Para junio del año 2020, Francia tenía 683 efectivos franceses (militares y policías) desplegados en todo el mundo, pero principalmente en el personal estaba en FPNUL (Líbano), la MINUSCA (República Centroafricana) y la MINUSMA (Mali). Además, se mantienen desplegados más de 300 cooperantes militares y policiales en 50 países socios, con la finalidad de reforzar las capacidades de las fuerzas de defensa y de seguridad.

Dentro de otras situaciones en las que Francia ha apoyado o colaborado se encuentra su apoyo a Siria desde el 2011 con el propósito de combatir el terrorismo del grupo Dáesh; la intervención en el norte de Mali en 2013, en las que participan unos 4500 militares en total a través de la Operación Barkhane; se apoya también a la fuerza conjunta del G5 Sahel mediante la Alianza para la Seguridad y la Estabilidad en el Sahel y la Alianza Sahel en conjunto de Alemania; y actualmente Francia también apoya a la República Democrática del Congo que ha sido afectada por el levantamiento del grupo rebelde M23.

Como miembro de la OTAN desde 1949, Francia es el 3.er país que más aporta al presupuesto militar y civil de la OTAN, detrás de Estados Unidos y Alemania, pero también ha participado activamente en las operaciones de la organización: de 1993 al 2004 en Bosnia en el marco de la IFOR, desde 1999 en Kosovo al mando de la Fuerza internacional de seguridad en Kosovo (KFOR) en tres ocasiones. Desde 2001 también ha participado en las operaciones en Afganistán, contribuyendo de manera significativa a la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF); en el mismo año participó en la operación «Protector Unificado» en Libia. En 2018<sup>250</sup> desplegó unos 380 efectivos en apoyo de la operación antiterrorista marítima *Sea Guardian* en el Mediterráneo y desde el 2018 participa en la misión de formación de la OTAN en Irak.

Francia contribuye desde 2016 en las medidas para la seguridad en favor de los países bálticos y de Polonia como respuesta a la invasión ilegal de Crimea por Rusia en 2014, proporcionando cada año un subgrupo táctico de fuerzas combinadas blindado y mecanizado que incluye 300 efectivos, carros de combate Leclerc y vehículos de combate de infantería. También da apoyo policial aéreo a Estonia y participa en

250 Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. "France's Humanitarian Strategy". France Diplomatie - Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, 2018. [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/strategie\\_humanitaire\\_2018-\\_eng\\_cle4c3b27-2.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/strategie_humanitaire_2018-_eng_cle4c3b27-2.pdf).

patrullas AWACS sobre Europa del Este. Finalmente en el conflicto entre Rusia y Ucrania, si bien la OTAN se ha mantenido al margen y no ha enviado de forma directa sus tropas, Francia ha reforzado su ayuda a las medidas de seguridad de los Aliados más expuestos ante la guerra “en Rumanía se ha desplegado un contingente de 500 efectivos franceses. Casi 200 militares han reforzado el dispositivo de presencia avanzada reforzada en Estonia, y cuatro cazas Mirage 2000-5 efectúan actividades policiales aéreas en Polonia”<sup>251</sup>.

## 4.2. Participación antes y durante el conflicto

Desde antes del inicio del conflicto el 06 de febrero del 2022, el presidente de Francia Emmanuel Macron se reunió con Vladímir Putin con el motivo de contener las aspiraciones de la Federación Rusa por atacar a Ucrania y convencerle de que la OTAN no tenía planes de incorporar a Ucrania y a plantar un nuevo esquema para la seguridad de la región, sin embargo, evidentemente no funcionó la reunión con el dirigente francés.

A unas semanas del inicio de la invasión, después de una reunión telefónica con el mandatario ruso, Macron mencionaba que lo peor estaba por llegar ante las intenciones de ocupar toda Ucrania. De acuerdo con el Gobierno Francés, la defensa del derecho Internacional y la seguridad del continente Europeo son razón más que suficiente para justificar su apoyo a Ucrania en conjunto con los Estados socios.

Retomando los tres tipos de apoyo brindado a las partes en conflicto, a un año de la invasión rusa Francia ha apoyado a Ucrania en los tres sentidos. La estrategia para el apoyo militar brindado por un lado busca mejorar la capacidad operativa de las fuerzas armadas ucranianas en ámbitos como la artillería, la movilidad blindada y la defensa aérea y terrestre; cubrir las necesidades materiales expresadas por las y los ucranianos; y, contribuir económicamente a que Ucrania compre el material bélico necesario para hacer frente a la guerra a través de la creación de un fondo especial de apoyo a Ucrania, el cuál cuenta con una asignación de 200 millones de euros mediante enmienda de la mayoría presidencial<sup>252</sup>. Además, Francia forma parte del Fondo Europeo para la Paz de la Unión Europea al que ha aportado 630 millones de euros, casi el 20 % del total.

251 Gobierno de Francia, “Francia Diplomática”, Ministerio para Europa y de Asuntos Exteriores, 2023, <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/>.

252 Embajada de Francia en España, “Balance de la ayuda brindada por Francia a Ucrania - febrero de 2023”.

<b>Material militar</b>	<b>Ayuda humanitaria</b>	<b>Ayuda financiera</b>
Equipamiento de combate (cascos, chalecos antibalas, prismáticos con visión nocturna, raciones de combate, trajes NBQ, material médico y municiones de todos los calibres).	Más de 40 operaciones realizadas por el Centro de Crisis y de Apoyo del Ministerio para Europa y de Asuntos Exteriores (CDCS) desde el 24 de febrero, con una cantidad de ayuda enviada de más de 2 700 toneladas.	Firma de dos acuerdos de garantía con el BERD, por un total de 100 millones de euros gracias a la conferencia franco-ucraniana para la resiliencia y la reconstrucción.
2 lanzacohetes unitarios.	Desde que empezó el conflicto, se enviaron 196 generadores.	Préstamos directos garantizados por un importe de 400 millones de euros.
2 sistemas Crotale de defensa antiaérea.	Más de mil millones de euros movilizados a través de la conferencia “Solidarios con el pueblo ucraniano” entre septiembre de 2022 y abril de 2023.	1 200 millones de euros asignados a garantías de exportación.
1 radar Ground Master 200	Entrega de 63 generadores adicionales y 5 millones de bombillas LED.	Contribución de 630 millones de euros para el Mecanismo Europeo para la Paz.
1 sistema SAMP/T – MAMBA	12 evacuaciones médicas desde Ucrania hacia Francia, para 32 militares heridos y 40 niños con cáncer.	Asignación de 200 millones de euros para instrumentos y materiales bélicos a través del Fondo especial.
30 obuses autopropulsados Caesar	Se movilizaron 31,6 millones de euros para dar apoyo a la labor de las ONG humanitarias y del CICR.	
6 obuses remolcados TRF1 de 155 mm.	Se acogió y se continúa protegiendo temporalmente a más de 100.000 personas ucranianas.	
Cazacarros AMX 10-RC, vehículos blindados de combate VAB y de transporte y combustible.	Donación de un laboratorio móvil de análisis ADN (próximamente, se hará entrega de un segundo laboratorio).	
Dos despliegues de médicos forenses y de gendarmes del IRIRCGN (Instituto de Investigación Criminal de la Gendarmería Nacional), en Bucha y en la región de Járkov	140 millones de euros a las agencias de las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales (ACNUR, OIM, PMA, OCAH, CICR, IFRC, UNICEF).	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Embajada de Francia en España, febrero de 2023.

Se observa que la mayor parte de la ayuda brindada ha sido de índole humanitaria, ya sea de forma directa o indirecta a través de los mecanismos creados por la Unión Europea, como el mencionado Centro de Crisis y de Apoyo del Ministerio para Europa y de Asuntos Exteriores (CDCS) que gracias al dinero destinado de los miembros, se hace responsable de cubrir “la ayuda médica y alimentaria, la búsqueda y el salvamento de víctimas, la ayuda energética, los refugios de emergencia y los bienes de primera necesidad para los desplazados y refugiados, la movilidad de las

poblaciones, el desminado, el apoyo a los periodistas ucranianos”<sup>253</sup>. La ayuda humanitaria por parte de Francia, así como su estrategia humanitaria 2018-2022 tiene su origen en la Cumbre Mundial Humanitaria, de la que se creó un grupo de alto nivel para financiar las cuestiones humanitarias al que pertenece Francia desde el 2017 y en el que se compromete a promover y garantizar el cumplimiento de las normas del derecho humanitario y los principios humanitarios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia.

## CONCLUSIONES

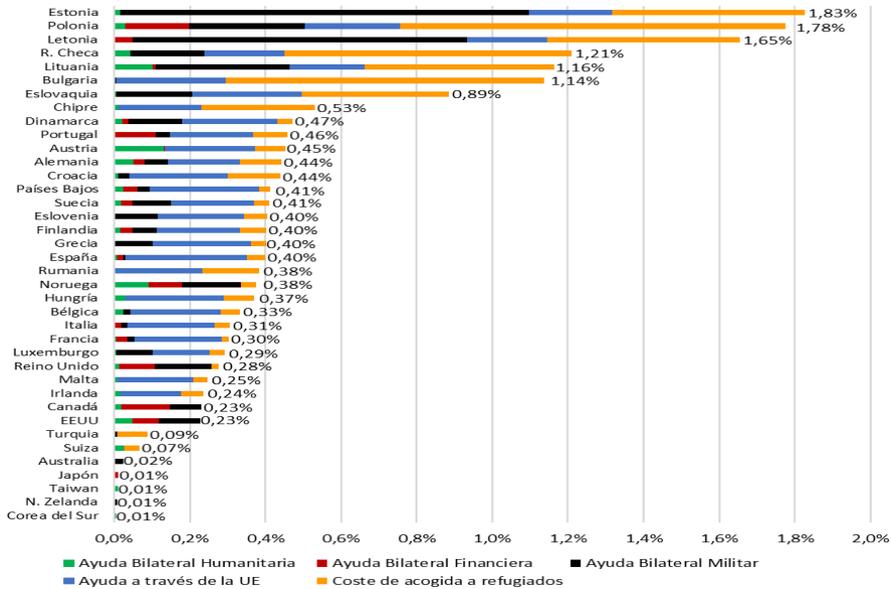
A través de la revisión de ambos casos se puede observar la importancia de los Estados que no son parte del conflicto y esto se debe a que por un lado, ayudan de forma económica, financiera, humanitaria y militar a que el Estado agresor no acabe sin más con el Estado víctima. En segundo lugar, permiten que se realicen sanciones, ya que sin otros actores que vigilen el conflicto, sería imposible sancionar al Estado Agresor; y en tercer lugar, la ayuda humanitaria de los países ya sea mediante organizaciones internacionales o de forma directa, es fundamental ante un conflicto internacional en que se deben respetar los derechos humanos.

En la siguiente imagen de abajo se puede observar la relevancia, no sólo de los casos estudiados, sino de la participación un muchos países que están involucrados (los datos son respecto al porcentaje del PIB) de alguna manera en el conflicto, que han ayudado a que Ucrania salga lo mejor librado y a que Rusia tenga un conflicto más difícil de lo que se esperaba. Pero también, al margen de la prolongación de la guerra existe una posibilidad de que poco a poco los países vayan destinando cada vez menos recursos o que por el contrario, emergen otros actores que incentiven la ayuda en sus tres vertientes en el conflicto.

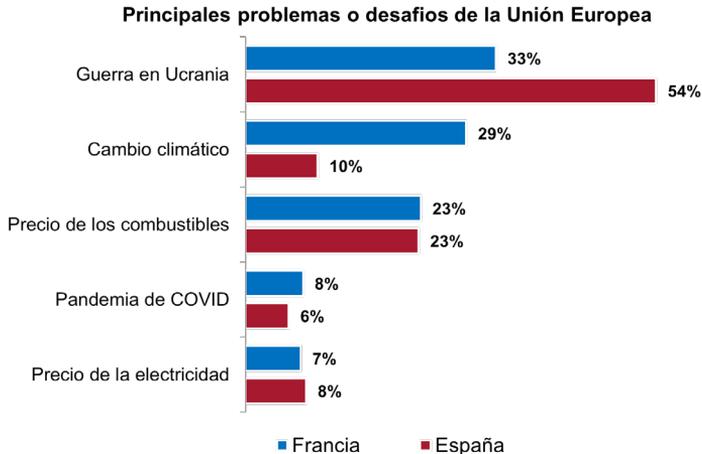
Por último, España y Francia han mostrado abiertamente su apoyo a Ucrania y asimismo han mostrado su interés por ayudar, pero también a demostrar cierto protagonismo a través de sus mandatarios Pedro Sánchez y Emmanuel Macron, en sus participaciones al marco del conflicto buscan liderar y acoplarse de la mejor manera a las instituciones internacionales a las que pertenecen. Esto al margen de una venidera crisis económica derivada de la pandemia por coronavirus.

---

253 Embajada de Francia en España, «Balance de la ayuda brindada por Francia a Ucrania - febrero de 2023».



\*Ayuda comprometida a 20 de noviembre de 2022. Coste de acogida a refugiados estimado. Fuente: Antezza et al. (2022) "The Ukraine Support Tracker" Kiel Institute for the World Economy; elaboración del Real Instituto Elcano.



Fuente: Gráfica elaborada por el Real Instituto Elcano, 2022.

**FRANCESES**

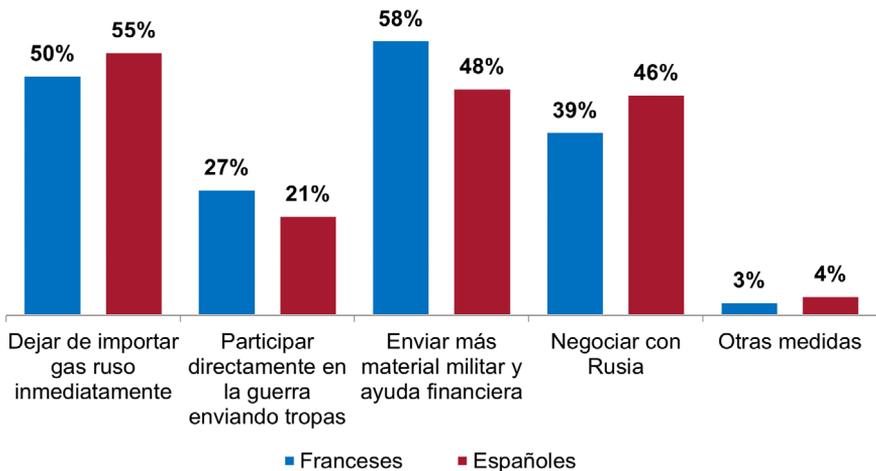


**ESPAÑOLES**



Fuente: Gráfica elaborada por el Real Instituto Elcano, 2022.

**Elección de propuestas.** Posible elección múltiple. Base: consideran insuficiente la reacción europea



Fuente: Gráfica elaborada por el Real Instituto Elcano, 2022.

Vale la pena indagar en la aprobación de la financiación de la guerra por parte de las y los ciudadanos franceses y españoles. En una encuesta realizada<sup>254</sup> a con el propósito de saber sobre la sociedad en Francia y España en un contexto local e internacional, le preguntaron 1.001 ciudadanos en Francia y 1.001 en España bajo un muestreo estratificado por áreas regionales con aplicación de cuotas de sexo y edad proporcionales a la distribución de la población en cada uno de los estratos, con margen de confianza del 95,5% y un error estándar del +/-3,2%. ¿Cuál cree que es el principal problema que tiene Europa en este momento? ¿Cómo cree que está siendo la reacción europea ante la guerra en Ucrania? y ¿Qué más debería hacer Europa en relación con la guerra en Ucrania? En la gráficas anteriores se muestran los resultados: Como se muestra en los gráficos, parecen ser tan distintas las posiciones de ambas sociedades, tienen porcentajes muy similares. Además, creen que se debería hacer más por ayudar a Ucrania, poner más restricciones a Rusia y hasta la fecha de la encuesta, la consideran un problema principal para Europa.

---

254 Carmen González Enríquez y José Pablo Martínez, «España y Francia, miradas cruzadas y actitudes hacia la Unión Europea y la guerra en Ucrania - Real Instituto Elcano», Real Instituto Elcano, consultado el 11 de mayo de 2023, <https://www.realinstitutoelcano.org/encuestas/espana-y-francia-miradas-cruzadas-y-actitudes-hacia-la-union-europea-y-la-guerra-en-ucrania/>



## CAPITULO IX

# OBJETIVOS MILITARES Y PRISIONEROS DE GUERRA EN LA “OPERACIÓN ESPECIAL” DE LA FEDERACIÓN RUSA EN UCRANIA

*Matteo Fornari*

1. A lo largo de los siglos, es un aspecto recurrente de los conflictos armados falsificar la realidad y distorsionar en su propio beneficio lo que hacen los beligerantes<sup>255</sup>. Ni siquiera el conflicto entre Federación de Rusia y Ucrania se sustrae a esta particularidad; por el contrario, con la utilización masiva y continua de las redes sociales –utilizadas constantemente tanto por las fuerzas armadas como por representantes gubernamentales de ambas partes– la verdad en este escenario bélico resulta aún más falsificada e incierta. No obstante, a lo largo de esta contribución se evaluarán algunos aspectos relativos a la conducción de las hostilidades y posibles violaciones del derecho internacional humanitario (DIH) cometidas en este conflicto armado, como el ataque contra objetivos militares particulares –torres y repetidores de televisión, infraestructuras que contienen fuerzas peligrosas–, y el tratamiento de los prisioneros de guerra<sup>256</sup>.

---

255 Ya en el siglo V antes de Cristo, el gran dramaturgo ateniense Esquilo escribió que la primera víctima de la guerra es la verdad; también el historiador y militar ateniense, Tucídides, era consciente de la distorsión de la verdad de los hechos en tiempos de guerra. En su obra *La guerra del Peloponeso*, escribe en el Libro III, párr. 82, que “[l]a relación ordinaria entre los nombres y los actos respectivamente expresados por su significado, es decir, la acepción habitual, fue alterada e interpretada en clave absolutamente arbitraria” (traducción del autor).

256 Por supuesto, la atención mediática ha sido canalizada sobre todo sobre los bombardeos indiscriminados que los beligerantes han realizado durante las hostilidades. El impacto mediático de estos bombardeos es innegable, y llaman a la atención sobre todo los bombardeos de centros urbanos y de infraestructuras ucraniana que no parecían ser objetivos militares como, por ejemplo, los bombardeos de las ciudades de Járkov, Leópolis, Mariupol, Severodonetsk y otros centros habitados de la región del Donbass. Esta táctica de bombardeos indiscriminados se puede deducir también del empleo por ambas partes (aunque las fuerzas rusas hayan hecho un mayor uso) de armas que no son capaces de distinguir objetivos militares de bienes civiles, como las bombas de racimo o los misiles no guiados. Como destacado por el Presidente de la Comisión de Investigación sobre

Por lo que se refiere al marco normativo para evaluar las acciones bélicas llevadas a cabo por los beligerantes, hay que recordar que tanto Rusia como Ucrania son partes en los tratados pertinentes, como los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, los dos Protocolos adicionales de 1977, la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales de 1980, con Protocolos relacionados<sup>257</sup>. Por supuesto, los beligerantes están vinculados también por el derecho internacional humanitario consuetudinario: en este sentido, en relación con la conducción de las hostilidades, el DIH exige que las partes en conflicto distingan en todo momento entre la población civil y los combatientes y entre los objetivos civiles y los objetivos militares, que hagan sólo ataques directos contra objetivos militares<sup>258</sup>, y tomen todas las precauciones posibles en la elección de los medios y métodos de ataque con miras a evitar, o al menos minimizar, la pérdida incidental de vidas civiles y los daños a bienes civiles. Por ejemplo, aunque ni Rusia ni Ucrania sean partes en la Convención sobre Municiones de racimo de 2008, no obstante tienen la obligación de respetar en todas las circunstancias el principio de distinción y, en consecuencia, evitar el uso de armas o métodos de guerra que produzcan efectos indiscriminados.

Además, tanto Ucrania como la Federación de Rusia son partes en varios tratados fundamentales de derechos humanos, como el Pacto internacional de derechos civiles y políticos y el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales de 1966, la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial de 1966, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979, la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de 1984, y la Convención sobre los derechos del niño de 1989, entre otros<sup>259</sup>.

Cabe destacar que en tiempos de conflicto armado, el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) se aplica paralelamente al DIH. En particular, la apli-

Ucrania, Erik Møse, el 23 de septiembre de 2022 en una intervención ante el Consejo de Derechos Humanos, “[a] number of the attacks we investigated had been carried out without distinguishing between civilians and combatants. This included some attacks with cluster munitions or multi-launch rocket systems and airstrikes in populated areas”: Update by the Chair of the Independent International Commission of Inquiry on Ukraine, at the 51st session of the Human Rights Council, 23 septiembre 2022, en [www.ohchr.org/en/statements/2022/09/update-chair-independent-international-commission-inquiry-ukraine-51st-session](http://www.ohchr.org/en/statements/2022/09/update-chair-independent-international-commission-inquiry-ukraine-51st-session)

257 Véase [https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreatiesByCountrySelected.xsp?xp\\_countrySelected=RU](https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreatiesByCountrySelected.xsp?xp_countrySelected=RU) y [https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreatiesByCountrySelected.xsp?xp\\_countrySelected=UA](https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreatiesByCountrySelected.xsp?xp_countrySelected=UA).

258 Protocolo I relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Ginebra, 1977), art. 48; Comité Internacional de la Cruz Roja, *El derecho internacional humanitario consuetudinario*, Volumen I, Buenos Aires, 2007, norma 1 (pp. 1) y norma 7 (pp. 29).

259 En 2015 Ucrania ratificó la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, pero no la Federación de Rusia; véase <https://indicators.ohchr.org/>. Ucrania y la Federación de Rusia ratificaron el Convenio Europeo de Derechos Humanos en 1997 y 1998, respectivamente, y en el estallido del conflicto fueron miembros del Consejo de Europa. Como resultado de la agresión a Ucrania, el 16 de marzo de 2022 el Comité de Ministros decidió suspender la participación de la Federación de Rusia en la organización. Como consecuencia de su exclusión del Consejo de Europa, la Federación de Rusia “shall cease to be a High Contracting Party to the European Convention on Human Rights on 16 September 2022”: Resolution CM/Res(2022)3 on legal and financial consequences of the cessation of membership of the Russian Federation in the Council of Europe, 23 marzo 2022, párr. 7.

cación durante un conflicto armado de estas dos ramas del derecho internacional ha sido objeto de atención por parte de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en su opinión consultiva sobre la *Legalidad del uso y amenaza del arma nuclear* de 1996. Evaluando la aplicación del Pacto de Derechos Civiles y Políticos durante un conflicto armado, y en particular el derecho a la vida ex art. 4 de este instrumento, la CIJ observó que la prueba de lo que es una privación arbitraria de la vida tiene que ser determinado por la *lex specialis* aplicable en este escenario, a saber, la ley aplicable en conflicto armado que tiene por objeto regular el desarrollo de las hostilidades. Por ende, una pérdida particular de la vida se debe considerar una privación arbitraria de la vida, contrario al artículo 6 del Pacto, sólo por referencia a el derecho aplicable en los conflictos armados y no deducido de los términos del propio Pacto<sup>260</sup>. La relación entre el derecho de los derechos humanos y el DIH ha sido desarrollada posteriormente por la misma CIJ en la opinión consultiva sobre las *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino occidental* de 2004, donde subrayó que algunos derechos pueden ser exclusivamente competencia del DIH, así como otros pueden ser exclusivamente competencia de derechos humanos, pero otros pueden ser competencia de ambas ramas del derecho internacional. En esta última hipótesis, las normas del derecho de los derechos humanos deben interpretarse a la luz del DIH, que constituye la *lex specialis* aplicable<sup>261</sup>.

2. El 24 febrero 2022 el Presidente ruso, Vladímir Putin, anunció a la nación el inicio de una “operación militar especial” de las fuerzas armadas rusas con el objetivo de proteger a esa parte de la población de origen rusa o filo rusa de la región ucraniana

260 International Court of Justice, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, opinión consultiva, 8 julio 1996, párr. 25.

261 International Court of Justice, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, opinión consultiva, 9 julio 2004, párr. 106. Véase también International Court of Justice, *Case concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, decisión, 19 diciembre 2005, párr. 215 ss. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha tenido también ocasión de analizar la relación entre DIDH y DIH, retomando la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia: European Court of Human Rights, *Georgia v. Russia (II)*, decisión, 21 January de 2021, párr. 61 y 102. Para la doctrina más antigua sobre la relación entre DIDH y DIH durante un conflicto armado, véase *Panel – Human Rights and Armed Conflict: Conflicting Views*, en *American Journal of International Law*, 1973, p. 141 ss.; Schindler, *Human Rights and Humanitarian Law: Interrelationship of the Laws*, en *The American University Law Review*, 1981-1982, p. 935 ss. Entre los estudios más recientes, posteriores a la jurisprudencia pertinente de la Corte Internacional de Justicia, véase Arnold, Quéniwet (eds.), *International Humanitarian Law and Human Rights Law. Towards a New Merger in International Law*, Leiden, Boston, Nijhoff, 2008; Orakhelashvili, *The Interaction between Human Rights and Humanitarian Law: Fragmentation, Conflict, Parallelism, or Convergence?*, en *European Journal of International Law*, 2008, p. 161 ss.; Antonopoulos, *The Relationship between International Humanitarian Law and Human Rights*, en *Revue Hellenique de Droit International*, 2010, p. 599 ss.; Greenwood, *Human Rights and Humanitarian Law-Conflict or Convergence*, en *Case Western Reserve Journal of International Law*, 2010-2011, p. 491 ss.; Bethlehem, *The Relationship between International Humanitarian Law and International Human Rights Law in Situations of Armed Conflict*, en *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 2013, p. 180 ss.; Hill-Cawthorne, *Humanitarian Law, Human Rights Law and the Bifurcation of Armed Conflict*, en *International and Comparative Law Quarterly*, p. 293 ss.; Kocar, *The Relationship between International Human Rights Law and International Humanitarian Law in Situations of Armed Conflict*, en *Human Rights Review*, 2015, p. 109 ss.

del Dombás que, según el Presidente ruso, habría sido objeto de persecución durante varios años por parte del régimen de Kiev<sup>262</sup>.

En realidad, lo que el Presidente denominó una “operación militar especial”, desde el punto de vista jurídico ha resultado ser una verdadera guerra o, por usar los términos del Protocolo I de 1977, un conflicto armado internacional (CAI) entre dos Estados soberanos; lo que implica la aplicación del DIH a este conflicto, tanto en caso de guerra declarada como en ausencia de tal declaración, y aunque uno Estado beligerante no haya reconocido el estado de guerra<sup>263</sup>. Determinar cuándo se aplica el DIH requiere una evaluación de la situación de hecho sobre el terreno, es a decir, si hay violencia armada entre las fuerzas armadas de dos o más Estados<sup>264</sup>; la calificación interna de la situación por las partes en el conflicto armado y la etiqueta que le atribuyen no tienen efecto alguno en su calificación con arreglo al DIH, que se basa únicamente en criterios objetivos, a saber: si los Estados han recurrido a las fuerzas armadas y las consecuencias de dicho recurso<sup>265</sup>.

En cuanto a la cuestión de si el uso de la fuerza armada tiene que alcanzar un cierto nivel de intensidad para determinar el inicio de la aplicación del *jus en bello*, cabe destacar que la legislación convencional pertinente no ofrece indicaciones al respecto. El artículo 2 común de los Convenios de 1949 indica simplemente que la normativa de Ginebra se aplica “en caso de guerra declarada o de cualquier otro conflicto armado” que surja entre dos Estados; así como el I Protocolo de 1977 solo especifica que su normativa “completa los Convenios de Ginebra” y se aplica “en las situaciones previstas en el artículo 2 común a dichos Convenios” (artículo 1, párrafo 3). El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) destaca cómo el concepto de conflicto armado en virtud del artículo 2 común requiere el recurso hostil a la fuerza armada que involucra a dos o más Estados, pero no es determinante la duración del conflicto armado ni el número de muertes<sup>266</sup>. El mismo Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia en su decisión de 1995 sobre el caso *Tadić*, se limita a destacar como “an armed conflict exists whenever there is a resort to armed force between States”, sin subrayar la necesidad de un cierto grado de intensidad de los enfrentamientos armados para que surja un CAI<sup>267</sup>. Por ende, escaramuzas menores entre las fuerzas

262 *Address by the President of the Russian Federation*, 24 febrero 2022, en <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843>.

263 Art. 2 común de los Convenios de Ginebra de 1949. Véase International Committee of the Red Cross, *Commentary on the First Geneva Convention*, Cambridge, 2016, p. 73, párr. 202 ss.

264 Véase International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, *Prosecutor v. Duško Tadić*, decisión, 2 octubre 1995, párr. 70.

265 Véase International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, *Prosecutor v. Ljube Bošković*, Johan Tarčulovski, decisión, 10 julio 2008, párr. 174; International Committee of the Red Cross, op. cit. nota 9, p. 76, párr. 210 ss.

266 *Ibidem*, p. 80, párr. 219 y p. 85, párr. 236 ss.; Pictet, *Commentary I Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces of the Field*, Geneva, ICRC, 1952, p. 32.

267 International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, *Prosecutor v. Duško Tadić*, 2 octubre 1995, párr. 70. párr. 70. Véase también International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, *Prosecutor v. Milorad Krnojelac*, 15 marzo 2002, párr. 51; International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, *Prosecutor v. Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac and oran Vukovic*, 12 junio 2002, párr. 56; International Criminal

armadas desencadenarían un conflicto armado internacional y conducirían a la aplicabilidad del derecho humanitario<sup>268</sup>.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta también que esta posición no parece compartida por una parte, aunque minoritaria, de la doctrina, y por la Asociación de Derecho Internacional (*International Law Association, ILA*), que subraya como el requisito de la intensidad de las hostilidades es un elemento necesario para la emergencia de un conflicto armado internacional. Según su informe de 2010 sobre el significado de “conflicto armado” en derecho internacional, al menos dos características deben estar presentes en todos los conflictos armados (ya sean internacionales o internos): la existencia de un grupo armado organizado y el desarrollo de combates de cierta intensidad. Teniendo en cuenta la especial violencia que han caracterizado las múltiples guerras estalladas desde la Segunda Guerra Mundial, la ILA constata que “[t]he violence must be organized and intense – even between sovereign states – before the otherwise prevailing peacetime rules are suspended”<sup>269</sup>.

Pero incluso con esta segunda tesis, no hay duda de que la “operación militar especial” llevada a cabo por Rusia tiene las características de un verdadero conflicto armado internacional, es decir hostilidades contra la población, las fuerzas armadas o el territorio de otro Estado, realizadas por agentes del Estado que actúan a título oficial y siguiendo instrucciones u otras personas específicamente encargadas de llevar a cabo esas hostilidades por agentes u órganos del Estado<sup>270</sup>. De hecho, la conducción de las hostilidades por las fuerzas armadas rusas se ha ca-

---

Tribunal for the Former Yugoslavia, *Prosecutor v. Dario Kordić and Mario Čerkez*, 17 diciembre 2004, párr. 336; International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, *Prosecutor v. Fatmir Limaj, Haradin Bala and Isak Musliu*, 30 noviembre 2005, párr. 84. La definición de “conflicto armado” formulada en el caso Tadić ha sido adoptada desde entonces por otros órganos internacionales y se considera en general como la referencia contemporánea para cualquier interpretación del concepto de conflicto armado en el derecho humanitario: International Committee of the Red Cross, cit. nota 9, p. 79, párr. 218.

268 *Ibidem*, p. 86, párr. 237. La falta de un requisito de cierto nivel de intensidad también ha sido respaldada por varios expertos académicos, como Gasser, *International Humanitarian Law: An Introduction*, in Haug (ed.), *Humanity for All: The International Red Cross and Red Crescent Movement*, Geneva, 1993, pp. 510 s.; David, *Principes de droit des conflits armés*, Brussels, 2012, p. 122; Kolb, *Ius in bello: Le droit international des conflits armés*, Basel, 2003, p. 73; Grignon, *L'applicabilité temporelle du droit international humanitaire*, Geneva, 2014, p. 75; Clapham, *The Concept of International Armed Conflict*, en Clapham, Gaeta, Sassòli (eds), *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary*, Oxford, 2015, p. 13 ss.

269 International Law Association, *Final Report on the Meaning of Armed Conflict in International Law*, p. 2. Por esta parte de doctrina, véase Greenwood, *Scope of Application of Humanitarian Law*, Fleck (ed.), *The Handbook of International Humanitarian Law*, Oxford, 2008, p. 48; Marouda, *Application of International Humanitarian Law in Contemporary Armed Conflicts: Is it 'Simply' a Question of Facts?*, en Perrakis, Marouda (eds.), *Armed Conflicts and International Humanitarian Law 150 Years after Solferino: Acquis and Prospects*, Brussels, 2009, p. 393 ss. Esta posición ha sido rechazada por el propio CICR, que observa que si los enfrentamientos menores entre Estados no se consideran un conflicto armado internacional o si el comienzo mismo de las hostilidades no está regulado por el derecho humanitario, habría que encontrar una alternativa en términos del derecho aplicable, es a decir las normas de derechos humanos y el derecho interno, que no parecen estar preparados para hacer frente plenamente a la violencia entre Estados: International Committee of the Red Cross, cit. nota 9, p. 88. Además, la ausencia de un requisito de umbral de intensidad para la activación de un CAI debe mantenerse, ya que ayuda a evitar posibles controversias jurídicas y políticas sobre si se ha alcanzado el umbral sobre la base de los hechos específicos de la situación dada: International Committee of the Red Cross, *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts, 31st International Conference of the Red Cross and Red Crescent*, Geneva, 2011, p. 7.

270 International Committee of the Red Cross, cit. nota 9, p. 87, párr. 241.

racterizado por el uso generalizado de armas explosivas en zonas pobladas, incluidos bombardeos de artillería pesada y sistemas de lanzamiento múltiple de cohetes, misiles y ataques aéreos; y se ha denunciado que también las fuerzas armadas ucranianas han bombardeado zonas pobladas en territorios controlados por grupos armados afiliados a la Federación de Rusia en las regiones del Donetsk y Lugansk<sup>271</sup>.

La misma Asamblea General de las Naciones Unidas, con resolución ES-11/1 de 2 de marzo, condenó “todas las violaciones del derecho internacional humanitario y las violaciones y los abusos de los derechos humanos” dentro del territorio de Ucrania y “exhortó a todas las partes a que respeten estrictamente las disposiciones pertinentes del derecho internacional humanitario, incluidos los Convenios de Ginebra de 1949<sup>272</sup> y su Protocolo Adicional I” (párr. 11). Evidentemente, invocar el DIH implica la existencia de un conflicto armado. Y tal escenario parece reconocido, aunque implícitamente, también por la Corte Internacional de Justicia en su orden de 16 de marzo de 2022, en lo que subraya la gravedad y la intensidad de la operación militar llevada a cabo por la Federación de Rusia y toma nota de la resolución ES-11/1 antes citada<sup>273</sup>. Además, que el escenario que se está desarrollando en Ucrania consiste en un verdadero conflicto armado internacional ha sido finalmente reconocido por el propio Ministro de Defensa ruso, Sergey Shoigu, en una declaración del 21 de septiembre 2022<sup>273</sup>.

3. Entre los primeros objetivos afectados por las fuerzas rusas se registraron algunas torres de televisión. El 1º de marzo fue atacada la torre de Kiev TV, dejando al menos cinco muertos e interrumpiendo las emisiones de 32 canales de televisión y varias docenas de emisoras de radio nacionales<sup>274</sup>; los días 13 y 16 de marzo se produjeron otros ataques contra, respectivamente, las torres de televisión de las ciudades de Rivne (dejando al menos nueve muertos) y Vinnitsya. Rusia afirmó que la torre de televisión de Kiev comprendía el 72º Centro Principal de Información y Operaciones psicológicas de las Fuerzas Armadas de Ucrania que, junto con las unidades de operaciones cibernéticas del Servicio de Seguridad de Ucrania, utilizaba complejos de *hardware y software* e instalaciones de comunicación para lanzar ciberataques contra objetivos en Rusia; del mismo modo, con respecto al ataque con misiles contra

271 United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, *Update on the Human Rights Situation in Ukraine. Reporting Period: 24 February – 26 March*, párr.1.

272 International Court of Justice, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)*, orden, 16 marzo 2022, párr. 74 ss.

273 “I cannot but emphasize the fact that today we are at war not so much with Ukraine and the Ukrainian army as with the collective West”: Russia *Is at War not only with Ukraine, but with Collective West — Shoigu*, 21 septiembre 2022, en <https://tass.com/politics/1511125>.

274 *Press Briefing Notes on Ukraine*, 8 marzo 2022, en [www.ohchr.org/en/press-briefing-notes/2022/03/press-briefing-notes-ukraine](http://www.ohchr.org/en/press-briefing-notes/2022/03/press-briefing-notes-ukraine); *Deadly Blast at Kyiv TV Tower as Russia Warns Ukrainian Capital*, 1 marzo 2022, en [www.aljazeera.com/news/2022/3/1/several-dead-injured-in-russian-strike-on-ukraine-tv](http://www.aljazeera.com/news/2022/3/1/several-dead-injured-in-russian-strike-on-ukraine-tv).

la torre de televisión Vinnytsya<sup>275</sup>, Rusia ha declarado que su objetivo era la infraestructura militar ucraniana<sup>276</sup>.

Cabe recordar que en anteriores conflictos armados infraestructuras de comunicación y transmisiones fueron objeto de ataques. El 23 de abril de 1999, durante la guerra de Kosovo, un ataque aéreo de la OTAN bombardeó las oficina y estudios de la radiotelevisión estatal serbia (RTS) en Belgrado; se estima que fallecieron entre 10 y 17 personas durante dicho ataque. En una conferencia de prensa de 27 de abril de 1999, funcionarios de la OTAN justificaron este ataque en términos de doble uso militar y civil del sistema de comunicación de la República Federativa de Yugoslavia (RFY). Por ende, el bombardeo del estudio de la RTS fue parte de un ataque planeado dirigido a interrumpir y degradar la red C3 (Mando, Control y Comunicaciones) de la RFY. La OTAN destacó el doble uso que se daba a estos sistemas de comunicaciones, describiendo la televisión civil como “heavily dependent on the military command and control system and military traffic is also routed through the civilian system”; y que las instalaciones de la RTS se estaban utilizando “as radio relay stations and transmitters to support the activities of the FRY military and special police forces, and therefore they represent legitimate military targets”<sup>277</sup>. Pero, más controvertidamente, el bombardeo también se justificó sobre la base de la actividad de propaganda para el que la RTS se empleó. En este sentido, unos oficiales de la OTAN situaron este ataque en el contexto de la política adoptada por la Alianza para “romper la red nacional de mando y *distorsionar el aparato propagandístico de la República Federativa de Yugoslavia*”<sup>278</sup>, decisión adoptada en la Cumbre de la OTAN celebrada en Washington, D.C. ese mismo 23 de abril de 1999, en la que los dirigentes de la Alianza decidieron intensificar aún más la operación aérea ampliando los objetivos establecidos, para incluir no solo la infraestructura militar-industrial y otros objetivos estratégicos, sino también los medios de difusión relacionados con la propaganda<sup>279</sup>.

En la medida en que el ataque tenía por objeto interrumpir la red de comunicaciones de doble uso, esta acción era legalmente aceptable; pero justificar un ataque a una instalación civil alegando su uso propagandístico y la necesidad de minar la moral de la población y de las fuerzas armadas constituye una interpretación inaceptable del concepto de objetos que “contribuyan eficazmente a la acción militar” y de “ventaja mi-

275 *Al menos 9 muertos en un nuevo bombardeo ruso contra la torre de televisión de Rivne, al norte de Ucrania*, 14 marzo 2022, en <https://cadenaser.com/2022/03/14/al-menos-9-muertos-en-un-nuevo-bombardeo-ruso-contr-la-torre-de-television-de-rivne-al-norte-de-ucrania/>

276 Ministry of Defence of Russian Federation, *Briefing by Russian Defence Ministry Spokesperson*, 2 marzo 2022 (traducción del autor).

277 *Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign Against the Federal Republic of Yugoslavia*, 1999, párr. 71 s.

278 Amnistía Internacional, *La OTAN en la República Federativa de Yugoslavia. ¿‘Danos colaterales’ u homicidios ilegítimos?*, junio 2000, p. 49, en [www.amnesty.org/es/documents/eur70/018/2000/esp](http://www.amnesty.org/es/documents/eur70/018/2000/esp)

279 U.S. Department of Defense, *Report to Congress, Kosovo/Operation Allied Force After-Action Report*, 31 enero 2000, p. 23.

litar definida”, como exige el art. 52 del Protocolo I<sup>280</sup>. Más bien, cabe destacar que el art. 52 considera objetivo militar no solo aquella infraestructura “cuya destrucción total o parcial... ofrezca en las circunstancias del caso una ventaja militar definida”, sino aquella cuya “captura o neutralización” obtenga el mismo resultado. En este sentido, parece justificada la conquista, en la ciudad de Kherson, de la torre de televisión local<sup>281</sup>, puesto que este medio de comunicación estaba integrado en el sistema de mando y control de las fuerzas armadas ucranianas.

La Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado de 1954 reconoce una protección especial a los bienes culturales a condición de que se encuentren a suficiente distancia de una serie de objetivos militares, entre estos las estaciones de radio (art. 8, párr. 1a). Por ende, esta Convención considera estos medios de comunicación un objetivo militar legítimo. De hecho, fuera de este caso particular, es necesario proceder a una evaluación caso por caso para determinar si un centro de televisión o de radio puede ser un objetivo militar legítimo; es imposible decir *a priori* si una torre de televisión es un objetivo militar legítimo, ya que esto depende no de la naturaleza del edificio o del objeto, sino del uso que se haga de él. Si se utilizan los medios de comunicación para incitar al odio racial y a la comisión de delitos, como ocurrió en Ruanda con la *Radio Télévision Libre des Mille Collines* (RTLMC)<sup>282</sup>, entonces la sede de la radio y de la televisión sería un objetivo legítimo. Si se trata simplemente de difundir propaganda para generar apoyo al esfuerzo de guerra, no es un objetivo legítimo<sup>283</sup>.

Otras críticas también se suscitaron durante la guerra del Líbano de 2006 a raíz de una serie de ataques de la aviación israelí a la estación de televisión por satélite de Hezboláh Al-Manar, retransmitida desde Beirut con noticias y comentarios al servicio del terrorismo islámico. Si esta estación difundía simplemente propaganda a favor de Hezboláh o contra Israel, esta no la convertía en objetivo militar; en cambio, esta instalación de radiodifusión civil operada por Hezboláh podría haberse convertido en un objetivo militar si, por ejemplo, se hubiera utilizada para enviar mensajes militares u órdenes a los combatientes de Hezboláh para promover concretamente la campaña armada contra Israel, para incitar al reclutamiento de guerrilleros en las filas de Hezboláh o para otros propósitos claramente militares que podrían haber contribuido

280 *Final Report...*, cit. nota 23, párr. 76. Véase Aldrich, *Yugoslavia's Television Studios as Military Objectives*, en *International Law Forum*, 1999, p. 149 ss.

281 *Tropas rusas se adueñan de torre de TV de Kherson*, 4 marzo 2022, en [https://ansabrazil.com.br/americalatina/noticia/europa/2022/03/04/tropas-rusas-se-aduenan-de-torre-de-tv-de-kherson\\_dd27d43b-2b83-4daa-ae4d-64b90bbcd400.html](https://ansabrazil.com.br/americalatina/noticia/europa/2022/03/04/tropas-rusas-se-aduenan-de-torre-de-tv-de-kherson_dd27d43b-2b83-4daa-ae4d-64b90bbcd400.html).

282 Durante la guerra civil de Ruanda, que vio contrapuestas las etnias hutu y tutsi, la RTLM transmitió de julio de 1993 a julio de 1994, actuando como fuente de propaganda y incitando al odio racial y a la aniquilación de todos los tutsis, en lo que resultó en un verdadero genocidio: *Three Media Leaders Convicted for Genocide*, 12 marzo 2003, en <https://unictr.irmct.org/en/news/three-media-leaders-convicted-genocide>; PETER, *The International Criminal Tribunal for Rwanda: Bringing the Killers to Book*, en *International Review of the Red Cross*, 1997, p. 695.

283 *Final Report...*, cit. nota 23, párr. 47.

eficazmente a la acción militar<sup>284</sup>. Otro objetivo legítimo podría ser Al-Aqsa TV, cuya sede central en Gaza fue bombardeada por la fuerza aérea israelí el 12 de noviembre de 2018 en la medida en que se utilizaría por Hamas para las actividades militares, incluido el envío de mensajes a los terroristas en West Bank, y para solicitar ataques terroristas e instrucciones sobre cómo cometerlos<sup>285</sup>.

Volviendo al bombardeo de las antenas de televisión en Ucrania, es preciso subrayar que las fuerzas rusas (hasta donde sabemos) para justificar estos ataques no han invocado ninguna actividad de propaganda en apoyo de las fuerzas. Esto podría demostrar la convicción de que no se puede invocar la mera propaganda de la parte oponente como justificación válida de un ataque; en otras palabras, el papel de los medios de comunicación en el mantenimiento del espíritu de lucha de la población o incluso su participación en la propaganda no los convierte en objetivos militares. Por el contrario, si las torres de televisión se utilizaban efectivamente con fines de comunicación e inteligencia militares, sí se estaría ante objetivos militares legítimos. Por otra parte la Misión de investigación creada por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) enviada a Ucrania para evaluar posibles violaciones del DIH durante el conflicto admitió que no siempre disponía de datos seguros y fiables para poder evaluar la legalidad de específicos ataques. Por ejemplo, la Misión se ha declarado incapaz de determinar el uso específico o el propósito de la torre de televisión de Vinnytsya en las circunstancias imperantes en el momento del ataque<sup>286</sup>.

Dicho esto, puesto que las torres de televisión de doble uso pueden ser un objetivo legítimo, el DIH obliga al beligerante a que prepare o decida un ataque a dar “aviso con la debida antelación y por medios eficaces de cualquier ataque que pueda afectar a la población civil, salvo si las circunstancias lo impiden” (art. 57, pár. 2 c), del Protocolo I). Se trata de una regla no sólo pactada, sino que también de valor consuetudinario<sup>287</sup>, pero que debe aplicarse de manera concreta y eficaz para minimizar en la medida de lo posible las pérdidas civiles. Lo que implica que, en la medida de lo posible, la fuerza beligerante que pretenda atacar a un objetivo de doble uso debería ponerse en contacto con los civiles en peligro de sufrir el ataque. Como bien destacado por el “Informe Goldstone” (el informe final de las Naciones Unidas sobre violaciones de

284 Véase Amnistía Internacional, *Israel/Líbano. ¿‘Daños colaterales’ o destrucción deliberada? Ataques israelíes contra la infraestructura civil*, agosto 2006, p. 17, en [www.amnesty.org/es/wp-content/uploads/sites/4/2021/08/mde180072006es.pdf](http://www.amnesty.org/es/wp-content/uploads/sites/4/2021/08/mde180072006es.pdf).

285 Rasgon, Ari Gross, *Israeli Strike Levels Headquarters of Hamas-Affiliated TV Station in Gaza*, 12 noviembre 2018, en [www.timesofisrael.com/israeli-strike-levels-headquarters-of-hamas-affiliated-tv-station-in-gaza](http://www.timesofisrael.com/israeli-strike-levels-headquarters-of-hamas-affiliated-tv-station-in-gaza).

286 Organization for Security and Co-operation in Europe (13 abril 2022): *Report on Violations of International Humanitarian and Human Rights Law, War Crimes and Crimes against Humanity Committed in Ukraine since 24 February 2022*, doc. ODIHR.GAL/26/22/Rev.1, 13 abril 2022, p. 28.

287 La obligación de previo aviso tiene una larga historia y fue reconocida ya en el Código de Lieber de 1863 (art. 19) y en el Reglamento en anexo al IV Convenio de La Haya de 1907 sobre la guerra terrestre (art. 26). Véase Comité Internacional de la Cruz Roja, cit. nota 4, norma 20; Baruch, Neuman, *Warning Civilians Prior to Attack under International Law: Theory and Practice, en International Law Studies*, Vol. 87, 2011, p. 359 ss.; Crowe, Weston-Scheuber, *Principles of International Humanitarian Law*, Cheltenham, Northampton, 2013, p. 78; Corn, Schoettler (2015): *Targeting and Civilian Risk Mitigation: The Essential Role of Precautionary Measures*, *Military Law Review*, 2015, p. 814 s.

derecho internacional humanitario durante la Guerra de Gaza de diciembre 2008 – enero 2009), “el artículo 57 2) c) exige que la advertencia sea eficaz... ello significa que debe llegar a quienes más probablemente estén en peligro frente al ataque previsto, que se la debe dar con tiempo suficiente para reaccionar ante la advertencia, se debe explicar claramente qué es lo se debe hacer para evitar el daño, y que se debe tratar de una advertencia fiable”; además, “en la medida de lo posible, en la advertencia se debe indicar qué lugar será atacado y hacia dónde los civiles deberán dirigirse para estar seguros”<sup>288</sup>.

Por lo que respecta el ataque del 1º de marzo contra la torre de televisión de Kiev, este mismo día el Ministro de Defensa ruso, según informó la agencia de prensa Tass, declaraba: “In order to thwart informational attacks against Russia, [Russian forces] will strike technological objects of the SBU and the 72nd Main PSO Center in Kiev. We urge Ukrainian citizens involved by Ukrainian nationalists in provocations against Russia, as well as Kiev residents living near relay stations, to leave their homes”<sup>289</sup>.

En realidad, este anuncio no parece contener las condiciones para poder considerarlo plenamente eficaz, ya que parece ser muy genérico, tanto desde el punto de vista geográfico como temporal<sup>290</sup>. Además del hecho de que, si solo la agencia de noticias rusa lo difundió, difícilmente se puede considerar que haya llegado al conocimiento de la población ucraniana. No se sabe si tales avisos fueron enviados también a la población o a las fuerzas ucranianas con ocasión de los sucesivos bombardeos a las demás torres de televisión o repetidores.

Por último, otro aspecto relacionado con los ataques a las torres de televisión en particular, y más en general, con los objetivos de doble uso, se refiere a la conformidad de estos ataques con el principio de proporcionalidad, que exige que los ataques contra objetivos militares (es a decir: bienes a doble uso) no tengan consecuencias irrazonables o excesivas. En la base de este principio fundamental del derecho de los conflictos armados se encuentra la aceptación de la posibilidad de que los civiles resulten heridos o muertos, o los bienes dañados o destruidos, siempre que estos “daños colaterales” no sean “excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista” (art. 57, párr. 2a)iii y párr. 2b) del Protocolo I).<sup>291</sup>

288 *Informe de la Misión de Investigación de las Naciones Unidas sobre el Conflicto en Gaza*, doc. NU A/ HRC/12/48, 25 septiembre 2009, párr. 530.

289 *Russian Defense Ministry Warns about Strikes Being Prepared on Military Sites in Kiev*, 1 marzo 2022, en [https://tass.com/defense/1414199?utm\\_source=rsf.org&utm\\_medium=referral&utm\\_campaign=rsf.org&utm\\_referrer=rsf.org](https://tass.com/defense/1414199?utm_source=rsf.org&utm_medium=referral&utm_campaign=rsf.org&utm_referrer=rsf.org).

290 El Informe Goldstone también rechazó el contenido genérico y, por tanto, ineficaz de los avisos enviados por las fuerzas israelíes a la población de Gaza: *Informe...*, cit. nota 34, párr. 539.

291 Ya en uno de los llamados “procesos secundarios de Nuremberg” el tribunal admitió que la necesidad militar “permits the destruction of life of armed enemies and other persons whose destruction is incidentally unavoidable by the armed conflicts of the war”: United Nations War Crimes Commission, *The Hostages Trial – Trial of Wilhelm List and Others*, 19 febrero 1948, en *Law reports of Trials of War Criminals*, Vol. VIII, London, 1949, p. 66. Véase también, por ejemplo, *Final Report...* cit. nota 23, párr. 48, y U.S. Department of Defense, *Law of War Manual*, 2015, párr. 2.4.1.2, p. 61.

La expresión “ventaja militar concreta y directa prevista” no deja lugar a dudas o a incertidumbres interpretativas. El significado textual es claro y evidente y se refiere a la ventaja militar que se obtiene con un ataque determinado y temporalmente bien identificado; es a decir que la ventaja militar debe ser evaluable y cuantificable al final de cada ataque.<sup>292</sup> Por lo que respecta el bombardeo de la torre de televisión de Kiev, partiendo del supuesto de que era un objetivo militar legítimo, ya que se utilizaba para lanzar “cyber-attacks... at the military potential of Russia”, el Informe de la OSCE no ha considerado excesivos la muerte de cinco personas y las heridas de otros cinco, como consecuencia del ataque: “the TV tower constituted a military objective and it is not obvious that the 5 persons killed and 5 others injured were excessive compared with the military advantage, even if they were civilians and it was expected that they would be affected”<sup>293</sup>.

Por otra parte, a la luz del deceso de cinco personas y de las heridas de otros cinco, no está claro sobre la base de qué evaluaciones la Misión de la OSCE consideró que Rusia había respetado el principio de proporcionalidad, considerando que la Misión ha invocado ciberataques contra el potencial militar ruso, sin especificar, no obstante, si tales acciones informáticas ucranianas causaron daños al aparato militar ruso y, en caso afirmativo, de qué manera. En otras palabras, en la evaluación de la Misión de la OSCE sobre el bombardeo de la torre de la televisión de Kiev parece que falta una comparación clara e inequívoca de los daños sufridos por Rusia por los ciberataques ucranianos y, por consiguiente, de la ventaja militar obtenida por Rusia con la destrucción de la torre.

Cabe recordar que el Informe Final del Comité instituido para examinar la campaña de la OTAN en contra de la República Federativa de Yugoslavia, de 1999, evaluó proporcionado el ataque con misiles contra la sede de la RTS en Belgrado, que causó la muerte de diez a diecisiete civiles (“the civilian casualties were unfortunately high but...not clearly disproportionate”). Pero en este caso, el Comité procedió a esta evaluación sobre la base de que el requisito de proporcionalidad no necesariamente debe centrarse en un incidente específico, sino que sería necesario efectuar una evaluación global de la totalidad de las víctimas civiles comparándola con el objetivo de la campaña militar<sup>294</sup>. Por lo tanto, según esta posición, en el análisis de la proporcionalidad debería tenerse en cuenta la ventaja militar general, es decir, la que se obtiene al final de la batalla (que puede estar compuesta por múltiples ataques, en varios frentes) o con el término del conflicto armado, y no solo la resultante directa y concreta de un ataque. Esta interpretación, compartida por los Estados miembros de la OTAN<sup>295</sup>,

292 Sandoz, Swinarski, Zimmermann, (eds.) (1987): *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions* of 12 August 1949, Geneva, ICRC, 1987, p. 684, párr. 2209.

293 Organization for Security and Co-operation in Europe, cit. nota 32, p. 28.

294 *Final Report...*, cit. nota 23, párr. 77 s.

295 Véase, por ejemplo, la declaración del Reino Unido en ROBERTS, GUELFF, *Documents on the Laws of War*, Oxford, 1982, p. 462, y el manual de guerra de los Estados Unidos: U.S. Department of Defense, cit. nota 37,

además de apartarse del dato textual de las normas del I Protocolo antes citadas y por la posición oficial del CICR<sup>296</sup>, produce resultados “distorsionados”, dado que la evaluación del cumplimiento del requisito de proporcionalidad solo se llevaría a cabo tras un conflicto terminado, con la consecuencia de que incluso si las muertes de algunos civiles durante un ataque resultaran excesivos, perderían ese carácter (y por lo tanto estarían justificadas) en la evaluación global del conflicto armado.

Queda el hecho de que ninguna de las dos interpretaciones del principio de proporcionalidad –la “textual” que parece seguir la Misión de la OSCE y la “expansiva” propuesta por el Comité sobre la campaña de la OTAN en Kosovo– parecen proporcionar elementos de claridad para determinar hasta qué punto podrían ser aceptables los daños colaterales civiles como resultado de un ataque contra un objetivo militar legítimo. Si cinco muertes parecen aceptables como resultado del ataque contra la torre de la televisión de Kiev, ¿serían igualmente aceptables diez (o diecisiete) muertes como pasó con el bombardeo de la RTS serbia? Si diez (o diecisiete) civiles asesinados no parecen desproporcionados si se aplica la interpretación “expansiva” del principio de proporcionalidad, ¿los mismos muertos serían desproporcionados según la interpretación “textual”?

Por supuesto, son evaluaciones que no son fáciles de realizar para los planificadores y ejecutores de ataques (o de una serie de ataques). Lo que parece claro, es que los daños colaterales tienen que ser evaluados a la luz de la ventaja militar (¿directa y concreta?) conseguida. Pero, tras el bombardeo de la RTS serbia las transmisiones se reanudaron pocas horas después del ataque...<sup>297</sup>

4. El 6 de septiembre de 2022 el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) publicaba un informe sobre las condiciones de seguridad de las centrales nucleares ucranianas durante el conflicto<sup>298</sup>. Este informe es el resultado de una misión de expertos de la Agencia enviada a Ucrania, realizada tras grandes dificultades debidas a la falta de cooperación entre las partes en conflicto. En particular, había una urgencia absoluta para evaluar la situación en la central de Zaporizhzhia, en el sureste de Ucrania; a la sazón, la mayor planta de energía nuclear aún en funcionamiento en Europa. Esta planta se convirtió en el escenario de las operaciones militares de ambos beligerantes, demostrando los enormes riesgos que la conducción de las hostilidades puede acarrear a las centrales nucleares de producción de electricidad y,

p. 246, párr. 5.12.5.

296 Véase Sandoz, Swinarski y Zimmermann, cit. nota 38.

297 *Final Report...*, cit. nota 23, párr. 78. Por supuesto, la planificación de un ataque debe basarse en una evaluación no solo cuantitativa de los posibles daños colaterales, sino también cualitativa del objetivo militar atacado, lo que hace que la planificación sea especialmente difícil. Como se pregunta Solis, *The Law of Armed Conflict*, Cambridge, 2022, p. 232 s.: “In the US invasion of Iraq, how many noncombatant lives would be acceptable forfeit for the targeting and killing of Saddam Hussein and his two sons, the three of whom were legitimate targets? Would the anticipated direct military advantage gained by their deaths... mitigate the deaths of ten civilians? Twenty? A hundred?”.

298 International Atomic Energy Agency, *Nuclear Safety, Security and Safeguards in Ukraine – 2nd Summary Report by the Director General*. 28 April – 5 September 2022, 6 septiembre 2022.

por consiguiente, a la población civil. Como destacado por un Informe del Director General del OIEA, Rafael Grossi, “the situation in Ukraine is unprecedented. It is the first time a military conflict has occurred amid the facilities of a large, established nuclear power programme”<sup>299</sup>.

El 4 de marzo, las fuerzas rusas tomaron el control de la central nuclear de Zaporíyia. Durante el ataque, un proyectil impactó en un edificio de entrenamiento en las cercanías de una de las unidades del reactor de la planta, causando un incendio localizado que luego fue extinguido<sup>300</sup>; mientras que, según un portavoz de la central, el bombardeo ruso causó el incendio de uno de los seis reactores, que estaba en renovación y no funcionaba, pero tenía combustible nuclear dentro<sup>301</sup>. De conformidad con el Director General del OIEA, se creó “una situación paradójica” en la que la planta estaba controlada por Rusia, pero su personal ucraniano seguía dirigiendo sus operaciones nucleares, lo que llevaba a momentos inevitables de fricción y supuesta violencia<sup>302</sup>.

Después de ocupar la planta, las fuerzas rusas habrían convertido el sitio en una base militar, desplegando centenares de soldados, armas pesadas, como obuses autotransportados, alrededor de la planta de energía nuclear, colocando minas antipersonales<sup>303</sup>, y sobre todo “sistemas de misiles” para bombardear los alrededores de Ucrania. De esta manera, Rusia estaría utilizando la planta nuclear como base para su artillería y atacando con armamento pesado la localidad de Nikopol y el sureste de Zaporíyia, ya que Ucrania no puede atacar una planta de energía nuclear sin correr el riesgo de desatar un desastre nuclear<sup>304</sup>.

299 International Atomic Energy Agency, *Nuclear Safety, Security and Safeguards in Ukraine*. Summary Report by the Director General, 24 February – 28 April 2022, p. 25.

300 International Atomic Energy Agency, *Update 11 – IAEA Director General Statement on Situation in Ukraine*, 4 marzo 2022, en <https://www.iaea.org/newscenter/pressreleases/update-11-iaea-director-general-statement-on-situation-in-ukraine>; United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, *Update on the Human Rights Situation in Ukraine. Reporting Period: 24 February – 26 March*, párr. 21; United Nations Office of the High Commissioner For Human Rights, *Situation of Human Rights in Ukraine in the Context of the Armed Attack by the Russian Federation 24 February – 15 May 2022*, 29 junio 2022, párr. 59. El portavoz del Ministerio de Defensa ruso, Igor Konashenkov, negó que Rusia atacara la central de Zaporíyia con tanques, artillería y cohetes, y denunció que el incidente en esta instalación fue una “provocación” llevada a cabo por un grupo de sabotaje ucraniano: *Rusia denuncia una “provocación” en la central nuclear ucraniana de Zaporíyia*, 4 marzo 2022, en [www.efe.com/efe/america/mundo/rusia-denuncia-una-provocacion-en-la-central-nuclear-ucraniana-de-zaporiyia/20000012-4753254](http://www.efe.com/efe/america/mundo/rusia-denuncia-una-provocacion-en-la-central-nuclear-ucraniana-de-zaporiyia/20000012-4753254).

301 Heintz, Karmanau, Mstyslav, *Russia Attacks Ukraine Nuclear Plant as Invasion Advances*, 4 marzo 2022, en <https://apnews.com/article/russia-ukraine-war-a3092d8e476949ed7c55607a645a9154>. Por su parte, el Ministerio de Defensa de Rusia culpó del ataque a los “saboteadores ucranianos” sin ofrecer ninguna evidencia, y definió la acción una “provocación monstruosa”: *Zaporíyia: las fuerzas rusas toman el control de la planta nuclear más grande de Europa tras un incendio*, 4 marzo 2022, en [www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60613570](http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60613570).

302 Lederer, *UN Nuclear Chief: Ukraine Nuclear Plant Is ‘Out of Control’*, 3 agosto 2022, en <https://apnews.com/article/russia-ukraine-science-accidents-d2e0077af104f2692b76f737c58e1984>.

303 *Rusos convierten planta nuclear en base militar para frenar contraataque de Ucrania*, 12 julio 2022, en <https://internationalpress.jp/2022/07/12/rusos-convierten-planta-nuclear-en-base-militar-para-frenar-contraataque-de-ucrania>.

304 *Russian Occupiers Demand to Open Engine Rooms at Power Units of Zaporizhia NPP to Hide Weapons, Ammo, Equipment*, 20 julio 2022, en <https://en.interfax.com.ua/news/general/847373.html>; *Russian Occupiers Place Military Equipment, Explosives in Turbine Room of Power Unit No. 1 of Zaporizhia NPP*, 21 julio 2022, en <https://en.interfax.com.ua/news/general/847573.html>; Tyschenko, *Russia Fires at Nikopol from Missile Systems Situated at Zaporizhzhia NPP—Energatom*, 15 julio 2022, en [www.pravda.com.ua/eng/](http://www.pravda.com.ua/eng/)

Por lo tanto, desde la ocupación por las fuerzas rusas la central nuclear se encontró en el teatro de las operaciones militares, con los beligerantes acusándose mutuamente de lanzar misiles tanto contra la propia planta como las zonas limítrofes<sup>305</sup>. Estos bombardeos, como se pone de relieve en el informe del OIEA, han violado prácticamente todos los pilares indispensables de seguridad nuclear, que también el Director General del OIEA esbozó al comienzo del conflicto, incluidos los relacionados con la integridad física de una central nuclear, sistemas de seguridad, personal y fuentes de alimentación externas que funcionen<sup>306</sup>.

La determinación de que un objeto constituye un objetivo militar no siempre es concluyente para legitimar un ataque. Algunos objetos están exentos de ataque, sin perjuicio de su carácter distintivo de objetivos militares. El art. 56 del Protocolo I, por el peligro que puede derivarse de la liberación de energía peligrosa como consecuencia de un ataque, prevé una protección especial para las obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas, como las presas, los diques y las centrales nucleares de energía eléctrica. La inmunidad de los ataques de estas instalaciones, aunque sean en sí mismas un objetivo militar, se ve reforzada por la prohibición de atacar otros objetivos militares ubicados en esas obras o instalaciones, o en sus proximidades, cuando estos ataques también pueden causar la liberación de fuerzas peligrosas (párr. 1).

Esta protección reforzada de las centrales nucleares encuentra, sin embargo, una excepción en el caso particular de que la central suministre corriente eléctrica en apoyo regular, importante y directo de operaciones militares, y si tales ataques son el único medio factible de poner fin a tal apoyo (párr. 2). Solo en este caso una central nuclear puede ser objeto de ataque. Pero, la parte beligerante que ataca esta instalación nuclear tiene siempre que adoptar todas las precauciones posibles en la práctica a fin de evitar la liberación de las fuerzas peligrosas (párr. 3).

Las acciones llevadas a cabo por las fuerzas rusas resultan difícilmente compatibles con la normativa internacional, bien porque la central no producía un flujo regular de corriente eléctrica para las fuerzas armadas ucranianas, bien porque en el interior o en las inmediaciones de las centrales no estaban fuerzas armadas o piezas de artillería ucranianas; en otras palabras, estas plantas no apoyaban de forma regular, significativa y directa las operaciones militares. Por consiguiente, no se cumplieron las condiciones exigidas por el artículo 56 del Protocolo I para justificar un ataque y la ocupación militar de una central nuclear.

---

news/2022/07/15/7358399; Institute for the Study of War (3 agosto 2022), *Russian Offensive Campaign Assessment*, August 3, 3 agosto 2022, en [www.understandingwar.org/backgrounder/russian-offensive-campaign-assessment-august-3](http://www.understandingwar.org/backgrounder/russian-offensive-campaign-assessment-august-3).

305 *Ibidem*; Gutiérrez, *Rusia y Ucrania se culpan de un ataque en la central nuclear de Zaporíyia*, 5 agosto 2022 en <https://elpais.com/internacional/2022-08-05/rusia-y-ucrania-se-culpan-de-un-ataque-en-la-central-nuclear-de-zaporiyia.html>.

306 International Atomic Energy Agency, *Nuclear Safety, Security and Safeguards in Ukraine – 2nd Summary Report by the Director General. 28 April – 5 September 2022*, 6 septiembre 2022; International Atomic Energy Agency, *Update 89 – IAEA Director General Statement on Situation in Ukraine*, 9 agosto 2022; Doc. NU/S/PV.9190, 11 agosto 2022, p. 2.

Además, con la transformación de la central de Zaporíyia en una base militar, su involucración en el conflicto armado por parte de las fuerzas rusas parece aún más cuestionable. De hecho, el art. 56 del Protocolo I prohíbe expresamente a las partes en conflicto “no ubicar objetivos militares en la proximidad de las obras o instalaciones” que contienen fuerzas peligrosas. Son autorizadas solo las instalaciones construidas con el único objeto de defender contra los ataques las obras o instalaciones protegidas; estas instalaciones no pueden ser objeto de ataque si son utilizadas solo para llevar a cabo acciones defensivas necesarias para responder a los ataques contra las obras o instalaciones protegidas (párr. 5). Lo realizado por las fuerzas armadas rusas parece ser profundamente contrario a lo que exige el Protocolo I, bien porque constituye una violación de la prohibición de colocar armas y dispositivos bélicos en la central, bien porque las armas allí colocadas no son funcionales para la defensa de la planta, sino solo sistemas bélicos ofensivos, como demuestra el ataque sobre el territorio ucraniano del 15 de julio.

Después de que las fuerzas rusas lanzaran este ataque desde la planta de Zaporíyia, el 20 de julio –según fuentes prorrusas– las fuerzas ucranianas habrían lanzado cuatro ataques con drones kamikaze contra las unidades rusas en las mismas inmediaciones de la central nuclear<sup>307</sup>. Este ataque contra los objetivos militares ubicados en la central podría justificarse si dos condiciones se cumplen, a saber si estos objetivos militares “se utilizan en apoyo regular, importante y directo de operaciones militares”, y “si tales ataques son el único medio factible de poner fin a tal apoyo” (art. 56, párr. 2c). El ataque con drones del 20 de julio sería supuestamente una respuesta al lanzamiento de misiles por la fuerzas rusas, el 15 de julio anterior, contra Nikopol. En este caso, si se considera el ataque contra Nikopol como un único y aislado ataque de las fuerzas rusas (es a decir, no “en apoyo regular”: todavía no se sabía que las fuerzas rusas lanzarían los días siguientes otros ataques sobre el territorio ucraniano desde la central), quizás este ataque ucraniano no cumple las dos condiciones previstas en el párr. 2c del art. 56. En cualquier caso, Ucrania defino esta acción un “ataque de precisión”<sup>308</sup>, del que se podría deducir la atención de las fuerzas ucranianas en el ataque contra objetivos rusos dentro de la central o cerca de ella, de conformidad con la legislación internacional que obliga al beligerante que ataque una estructura que contenga fuerzas peligrosas a tomar todas las precauciones posibles para evitar la liberación de dichas fuerzas (art. 56, párr. 3).

307 *Denuncian ataque con drones ucranianos a central nuclear Zaporizhzhya*, 20 julio 2022, en [www.prensa-latina.cu/2022/07/20/denuncian-ataque-con-drones-ucranianos-a-central-nuclear-zaporizhzhya](http://www.prensa-latina.cu/2022/07/20/denuncian-ataque-con-drones-ucranianos-a-central-nuclear-zaporizhzhya); *Los prorrusos acusan a Ucrania de atacar con drones la central nuclear de Zaporíyia*, 20 julio 2022, en [www.noticiasdealava.es/mundo/2022/07/20/prorrusos-acusan-ucrania-atacar-drones-5835923.html](http://www.noticiasdealava.es/mundo/2022/07/20/prorrusos-acusan-ucrania-atacar-drones-5835923.html).

308 *Segura, Rusia utiliza como arma y botín de guerra la mayor central nuclear de Europa*, 26 Julio 2022, en <https://elpais.com/internacional/2022-07-26/rusia-utiliza-como-arma-y-botin-de-guerra-la-mayor-central-nuclear-de-europa.html>

En un escenario tan delicado como la involucración de una central nuclear en un conflicto armado, los beligerantes tendrían, incluso en las dificultades obvias, realizar todos los esfuerzos necesarios y actuar de buena fe para evitar el riesgo de fuga de energía peligrosa de la instalación, según lo exigido por el Protocolo I, que insta a los beligerantes a que concierten entre sí acuerdos que brinden protección complementaria a los bienes que contengan fuerzas peligrosas (art. 56, párr. 6). Un paso importante para la protección de la planta, por ejemplo, podría ser una estrecha colaboración entre los beligerantes y el OIEA. El Director del Organismo destacó como la planta estaba “totalmente fuera de control” y que “se han violado todos los principios de seguridad nuclear”; y ante las declaraciones contradictorias de Rusia y Ucrania<sup>309</sup>, hizo un llamamiento urgente a los dos países para que permitieran rápidamente a los expertos internacionales visitar el complejo para evaluar los daños físicos sufridos por la instalación, determinar si los sistemas de seguridad y protección principales y de reserva funcionan y evaluar las condiciones de trabajo del personal de la sala de control<sup>310</sup>. En este escenario, finalmente, se desarrolló la misión del OIEA, cuyo informe final destacó la urgente necesidad de adoptar medidas provisionales para prevenir un accidente nuclear tras la involucración de la central nuclear en el conflicto armado, como el establecimiento inmediato de una zona de protección (“nuclear safety and security protection zone”) alrededor de la planta<sup>311</sup>.

Los beligerantes deberían darse cuenta y aceptar la idea de que un “accidente” en la central nuclear más grande de Europa tendría consecuencias nefastas no solo para el territorio afectado por las hostilidades, sino para todo el continente europeo. Lo que lleva a la conclusión de que, durante un conflicto armado, las partes beligerantes deberían abstenerse de emprender acciones cuyas consecuencias se reflejen fuera del escenario bélico y afecten a la seguridad de Estados ajenos al conflicto: esto debería referirse tanto a la salvaguardia de las rutas comerciales marítimas utilizadas para la entrega de alimentos (como cereales) a las poblaciones de aquellos países, en primer lugar los africanos, que necesitan estas materias primas para su supervivencia, así como al respeto de la inmunidad de las infraestructuras que contengan fuerzas peligrosas. En lo que respecta a la primera cuestión, el 22 de julio en Estambul la República de Turquía, la Federación de Rusia, Ucrania y las Naciones Unidas firmaron la Iniciativa del Mar Negro para la exportación de grano, desde los puertos ucranianos de Odesa, Chernomorsk y Yuzhny<sup>312</sup>; la colaboración entre los beligerantes, bajo la supervisión de otros sujetos, permitiría evitar una crisis alimentaria mundial. Mientras

309 Doc. NU S/PV.9109, 11 agosto 2022, pp. 4, pp. 18.

310 Doc. NU S/PV.9109, 11 agosto 2022, pp. 3; International Atomic Energy Agency, *Director General Grossi Alarmed by Shelling at Ukraine NPP, Says IAEA Mission Vital for Nuclear Safety and Security*, 6 agosto 2022.

311 International Atomic Energy Agency (6 septiembre 2022), *Nuclear Safety, Security and Safeguards in Ukraine – 2nd Summary Report by the Director General. 28 April – 5 September 2022*, 6 septiembre 2022, párr. 175.

312 *Black Sea Grain Initiative – Joint Coordination Centre for the Black Sea Grain Initiative*, en [www.un.org/en/black-sea-grain-initiative/background](http://www.un.org/en/black-sea-grain-initiative/background); *The Black Sea Grain Initiative Analysis*, 28 julio 2022, en [www.hellenicshippingnews.com/the-black-sea-grain-initiative-analysis](http://www.hellenicshippingnews.com/the-black-sea-grain-initiative-analysis).

que esta colaboración carece totalmente por lo que respecta la necesidad urgente de garantizar la inmunidad y la seguridad de las centrales nucleares ucranianas, a pesar de las reiteradas invitaciones de las Naciones Unidas y del OIEA<sup>313</sup>. De hecho, también después de la adopción del Informe del 6 de septiembre, los combates en la zona de la central y los bombardeos en sus proximidades han continuado<sup>314</sup>.

5. En la madrugada del 13 de marzo pasado, el ejército ruso lanzó 30 misiles contra el Centro para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacionales, una instalación de entrenamiento militar de Ucrania situada en la región de Lviv. Inmediatamente después, Rusia informó que el ataque mató “hasta 180 mercenarios extranjeros” y “un gran lote de armas extranjeras”, asegurando que continuaría “con la destrucción de los mercenarios extranjeros que han llegado al territorio de Ucrania”<sup>315</sup>. El siguiente 9 de junio, El Tribunal Supremo de la autoproclamada República Popular de Donetsk (RPD) (reconocida por la Federación de Rusia pero no por la comunidad internacional) condenó a muerte a tres voluntarios extranjeros (dos británicos y un marroquí), acusados de haber participado en los combates como mercenarios con las fuerzas armadas ucranianas, de pertenecer a un grupo criminal (es decir, el Batallón Azov) e intentar de derrocar el orden constitucional de la RPD.<sup>316</sup> Los tres fueron acusados de estos crímenes bajo el Código Penal de la RPD, adoptado por la región separatista respaldada por Rusia en 2014<sup>317</sup>.

Estos dos ejemplos demuestran la participación activa de combatientes extranjeros en el conflicto armado ruso-ucraniano; participación deseada e incentivada por ambas partes. El 27 de febrero de 2022 el Presidente de Ucrania, Volódimir Zelensky, anunció la creación de la Legión Internacional de defensa Territorial de Ucrania (LID-TU) para la defensa del país contra la invasión rusa<sup>318</sup>; según fuentes ucranianas, ya a principios de marzo de 16 mil a 20 mil extranjeros de 52 países se unieron voluntarios

313 El mismo 6 de septiembre el Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, pidió a las partes beligerantes que establecieran un perímetro desmilitarizado alrededor de la central: *Ukraine: Guterres Calls for Safety and Security of Zaporizhzhia Nuclear Plant*, 6 septiembre 2022, en <https://news.un.org/en/story/2022/09/1126131>. Rusia respaldó el llamamiento de la ONU para crear una zona segura para las plantas nucleares: *Cursino, Ukraine Backs UN Call for Nuclear Plant Safe Zone*, 7 septiembre 2022, en [www.bbc.com/news/world-europe-62816114](http://www.bbc.com/news/world-europe-62816114).

314 *Ukraine: Shelling in Nearby City Putting Zaporizhzhya Nuclear Plant at Risk*, 9 septiembre 2022, en <https://news.un.org/en/story/2022/09/1126321>.

315 De Vega, Sahuquillo, *Rusia bombardea con misiles una base ucrania a 25 kilómetros de Polonia y aumenta la tensión con la OTAN*, 13 marzo 2022, en <https://elpais.com/internacional/2022-03-13/rusia-lanza-ochomisiles-contra-una-base-ucrania-a-25-kilometros-de-polonia.html>.

316 De Vega, *Un tribunal del este ocupado de Ucrania condena a muerte a dos combatientes británicos y un marroquí*, 9 junio 2022, en <https://elpais.com/internacional/2022-06-09/un-tribunal-del-este-ocupado-de-ucrania-condena-a-muerte-a-dos-combatientes-britanicos-y-un-marroqui.html>; Ermochenko, Basaev, *Britons Condemned in Donetsk Holding Out for Intervention from UK*, Lawyer Says, 24 junio 2022, en <https://www.reuters.com/world/uk/britons-condemned-donetsk-holding-out-intervention-uk-lawyer-2022-06-24>.

317 Los combatientes capturados fueron juzgados sobre la base del art. 232 del Código Penal de la RPD (“Formación para la realización de actividades terroristas”), del art. 323 (“Toma del poder por la fuerza o tenencia forzada del poder”), del art. 430 “Participación de mercenarios en conflictos armados o hostilidades”: *Tiempo de castigo: mercenarios extranjeros sentenciados a muerte en DPR*, 9 junio 2022, en <https://iz.ru/1347505/olesia-ternopolskaia/vremia-vozmezdiia-inostrannykh-naemnikov-v-dnr-prigovorili-k-smerti> (en ruso; traducción del autor).

318 *Appeal to Foreign Citizens to Help Ukraine in Fighting against Russia's Aggression*, 27 febrero 2022, en [www.president.gov.ua/en/news/zvernennya-do-gromadyan-inozemnih-derzhav-yaki-pragnut-dopom-73213](http://www.president.gov.ua/en/news/zvernennya-do-gromadyan-inozemnih-derzhav-yaki-pragnut-dopom-73213).

para luchar del lado ucraniano<sup>319</sup>. Y el ministro de Defensa ruso, Sergei Shoigu, afirmó que unos 16 mil hombres de Oriente Medio habían solicitado luchar por Rusia<sup>320</sup>.

El asunto plantea motivos de reflexión en lo que se refiere a la figura del combatiente extranjero y, en particular del mercenario. Como se sabe, en virtud del III Convenio de Ginebra de 1949, si durante un CAI los miembros de las fuerzas armadas de un Estado beligerante<sup>321</sup> caen en manos enemigas, gozarán del estatuto de prisioneros de guerra (PdG), lo que implica, *inter alia*, el hecho de que no pueden ser procesados por el Estado de detención por actos lícitos de guerra<sup>322</sup>.

En cambio, la persona que participa en un CAI como mercenario no goza del estatuto de PdG en caso de captura (art. 47 del Protocolo I)<sup>323</sup>; lo que implica que puede ser juzgado y, en su caso, condenado por un tribunal del Estado que lo capturó por hechos bélicos cometidos durante las hostilidades, de conformidad con su legislación nacional. Pero la legislación internacional exige condiciones estrictas y *acumulativas* para poder considerar mercenario a una persona, es a decir que esta persona es reclutada por una Parte en el conflicto armado; combate para obtener una retribución material considerablemente superior a la abonada a los combatientes de grado y funciones similares a las fuerzas armadas de esa Parte; no es nacional de una Parte en conflicto ni residente en un territorio controlado por una Parte en conflicto; no es miembro de las fuerzas armadas de una Parte en conflicto<sup>324</sup>.

319 Vohra, *Ukraine's Foreign Legion Is Ready for Battle*, 7 marzo 2022, en <https://foreignpolicy.com/2022/03/07/ukraines-foreign-legion-is-ready-for-battle>; *Defense Ministry: Several Thousand Foreigners Willing to Join International Legion*, 28 febrero 2022, en [www.ukrinform.net/rubric-ato/3415845-defense-ministry-several-thousand-foreigners-willing-to-join-international-legion.html](http://www.ukrinform.net/rubric-ato/3415845-defense-ministry-several-thousand-foreigners-willing-to-join-international-legion.html); *Ukraine Crisis: 20,000 Foreign Volunteers in Ukraine to Fight Russians, Says Foreign Minister*, 7 marzo 2022, en <https://web.archive.org/web/20220309151250/https://www.scmp.com/news/world/russia-central-asia/article/3169477/ukraine-crisis-20000-foreign-volunteers-ukraine>.

320 Wright, *Will Mercenaries and Foreign Fighters Change the Course of Ukraine's War?*, 5 abril 2022, en [www.newyorker.com/news/daily-comment/will-mercenaries-and-foreign-fighters-change-the-course-of-ukraines-war](http://www.newyorker.com/news/daily-comment/will-mercenaries-and-foreign-fighters-change-the-course-of-ukraines-war).

321 Según el artículo 43 del Protocolo I de 1977, “[l]as fuerzas armadas de una Parte en conflicto se componen de todas las fuerzas, grupos y unidades armados y organizados, colocados bajo un mando responsable de la conducta de sus subordinados ante esa Parte, aun cuando ésta esté representada por un gobierno o por una autoridad no reconocidos por una Parte adversa. Tales fuerzas armadas deberán estar sometidas a un régimen de disciplina interna que haga cumplir, *inter alia*, las normas de derecho internacional aplicables en los conflictos armados”.

322 International Committee of the Red Cross, *Customary International Humanitarian Law*, Vol. I, Cambridge, 2005, p. 384 ss; International Committee of the Red Cross, *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts, 31st International Conference of the Red Cross and Red Crescent*, Geneva, 2011, p. 7.

323 Además, la Convención de las Naciones Unidas contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios de 1989, entrada en vigor en 2001, obliga a los Estados a eliminar el mercenarismo (art. 5); así como la Convención de la Organización para la Unidad Africana para la eliminación de la actividad de mercenarios en África de 1977, entrada en vigor en 1985 (art. 7). También en muchos manuales militares se especifica que los mercenarios no tienen derecho al estatuto de PdG: Comité Internacional de la Cruz Roja, *cit. nota 4*, p. 445.

324 Art. 47 del Protocolo I; art. 1 de la Convención de las Naciones Unidas de 1989; art. 1 de la Convención de la Organización para la Unidad Africana. Mientras que el Protocolo I y la Convención de las Naciones Unidas de 1989 exigen como condición una “retribución material considerablemente superior”, la Convención de la Organización para la Unidad Africana parece más permisiva, limitándose a pedir que la persona mercenaria tome parte en las hostilidades animada esencialmente “por el deseo de obtener un beneficio personal”. El Código Penal de la RPD establece condiciones similares para calificar a un mercenario; según el art. 430, párr. 3, “un mercenario es una persona que actúa para obtener una remuneración material y no es ciudadano

La posición oficial de la Federación de Rusia, según lo declarado por el portavoz del Ministerio de Defensa el 3 marzo 2022, es que todos los combatientes extranjeros que participan en las hostilidades en apoyo de Ucrania son mercenarios, procesables como criminales: “ninguno de los mercenarios que Occidente está enviando a Ucrania para luchar por el régimen nacionalista en Kiev puede ser considerado como combatientes de acuerdo con el derecho internacional humanitario o disfrutar de la condición de prisioneros de guerra... En el mejor de los casos, pueden esperar ser procesados como criminales”<sup>325</sup>.

Ahora bien –al margen de las serias dudas que puedan surgir sobre la legalidad de un tribunal de una “entidad territorial” reconocida como independiente solo por la Federación de Rusia, Corea del Norte y Siria<sup>326</sup>, y sobre la existencia en este contexto de uno Estado de derecho– los tres combatientes procesados no parecen presentar todos los elementos necesarios para calificarlos como mercenarios. Según fuentes periodísticas, diplomáticas y familiares, los dos combatientes británicos son residentes en Ucrania, y uno es también nacional de Ucrania (mientras que es menos claro si el combatiente marroquí sea residente en Ucrania o ciudadano ucraniano). En cualquier caso, los tres estaban oficialmente integrados en las fuerzas armadas de Ucrania, por lo que debían ser considerados combatientes legítimos y reconocérseles las garantías del Convenio III de Ginebra, incluido el derecho a no ser juzgados por acciones de guerra. Independientemente de cómo las autoridades políticas y militares de Rusia consideren a los miembros del Regimiento Azov, al que pertenecían los tres militares procesados, debe tenerse en cuenta que dicho cuerpo armado está oficialmente incluido en las fuerzas armadas de Ucrania<sup>327</sup>.

Fundado en febrero de 2014, durante las primeras fases de la guerra del Donbass fue desplegado en una intensa actividad operativa contra las fuerzas secesionistas de la autoproclamada RPD, participando en numerosas operaciones militares como “batallón especial de policía” bajo el control del Ministerio del Interior de Ucrania; y el 11

---

del Estado que participa en un conflicto armado o en hostilidades, no reside permanentemente en su territorio y no es una persona enviada a cumplir responsabilidades oficiales”, en Hill-Cawthorne, *The Prosecution of British Fighters by Pro-Russian Separatists in Ukraine*, 14 junio 2022, en [www.ejiltalk.org/the-prosecution-of-british-fighters-by-pro-russian-separatists-in-ukraine](http://www.ejiltalk.org/the-prosecution-of-british-fighters-by-pro-russian-separatists-in-ukraine).

325 *Foreign Mercenaries in Ukraine Will Not Have POW Status — Russian Military*, 3 marzo 2022, en <https://tass.com/politics/1416131> (traducción del autor).

326 El 21 de febrero de 2022, el presidente ruso Vladimir Putin reconoció oficialmente la RPD y la República Popular de Lugansk (RPL) y firmó acuerdos de amistad, cooperación y asistencia con las dos entidades: *Putin firmó decretos sobre el reconocimiento de LPR y DPR*, 21 febrero 2022, en [https://tass.ru/politika/13792297?utm\\_source=en.wikipedia.org&utm\\_medium=referral&utm\\_campaign=en.wikipedia.org&utm\\_referrer=en.wikipedia.org](https://tass.ru/politika/13792297?utm_source=en.wikipedia.org&utm_medium=referral&utm_campaign=en.wikipedia.org&utm_referrer=en.wikipedia.org) (en ruso; traducción del autor). Hasta la fecha, solo Corea del Norte y Siria han reconocido oficialmente la RPD y la RPL: *Ukraine Cuts N Korea Ties over Recognition of Separatist Regions*, 13 julio 2022, en [www.aljazeera.com/news/2022/7/13/n-korea-recognises-breakaway-of-russias-proxies-in-east-ukraine; Syria Recognizes Independence, Sovereignty of Donetsk, Luhansk – State News Agency](http://www.aljazeera.com/news/2022/7/13/n-korea-recognises-breakaway-of-russias-proxies-in-east-ukraine; Syria Recognizes Independence, Sovereignty of Donetsk, Luhansk – State News Agency), 29 junio 2022, en [www.reuters.com/world/middle-east/syria-recognizes-independence-sovereignty-donetsk-luhansk-state-news-agency-2022-06-29/](http://www.reuters.com/world/middle-east/syria-recognizes-independence-sovereignty-donetsk-luhansk-state-news-agency-2022-06-29/).

327 The Soufan Center, *Special Report. Foreign Fighters, Volunteers, and Mercenaries: Non-State Actors and Narratives in Ukraine*, abril 2022.

de noviembre de 2014 fue incluido en la Guardia Nacional de Ucrania<sup>328</sup>. En enero de 2015, el batallón fue elevado al estatus de Regimiento de Operaciones Especiales de la Guardia Nacional de Ucrania y denominado Destacamento Autónomo de Operaciones Especiales “Azov”. Desde entonces, depende del Comando Operativo Territorial Oriental de la Guardia Nacional de Ucrania y está financiado por el Ministerio del Interior de Ucrania. Tomado la forma y las estructuras típicas de una unidad militar de infantería ligera, lleva a cabo una intensa actividad de entrenamiento y reorganización, centrándose en actividades de reconocimiento, contraguerrilla, operaciones especiales y limpieza de artefactos explosivos<sup>329</sup>. Por lo tanto, se trata de un departamento militar regular y permanente que ha implicado la adopción de procedimientos, reglamentos y normas del ejército; los componentes son militares regulares (ucranianos y extranjeros)<sup>330</sup> sujetos a la disciplina y regulaciones militares y reciben suministros regulares de armas y materiales enviados por la Guardia Nacional<sup>331</sup>.

Las mismas consideraciones pueden hacerse con respecto a los miembros de la LIDTU, que al ser miembros de un cuerpo militar integrado a las fuerzas armadas ucranianas no pueden considerarse mercenarios, aunque sean extranjeros. Además, tampoco parece que se hayan enlistado para un beneficio económico personal ya que, por ejemplo, el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la utilización de mercenarios –que realizó una visita oficial a Ucrania en marzo de 2016– no recibió ninguna información sobre combatientes extranjeros que se unieron a las fuerzas armadas ucranianas únicamente por motivos económicos; al parecer, el beneficio financiero no era el principal incentivo, ya que muchos voluntarios habían tenido que comprar sus propios alimentos, uniformes y equipo de protección debido a la falta de recursos del Estado y a la incapacidad de proporcionar esos artículos durante el conflicto armado<sup>332</sup>. En este sentido, parece profundamente errónea la declaración del Ministro de Defensa ruso de que cualquier extranjero capturado en la LIDTU será considerado un mercenario, que no será elegible para la protección como prisioneros

---

328 Para apoyar su operaciones militares contra las milicias independentistas de la República Popular de Donetsk y de la República Popular de Lugansk, ya en 2016 el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior de Ucrania establecieron la Guardia Nacional de Ucrania, compuesta por ucranianos, extranjeros y apátridas: “Report of the Working Group on the Use of Mercenaries as a Means of Violating Human Rights and Impeding the Exercise of the Right of Peoples to Self-Determination on Its Mission to Ukraine”, doc. NU A/HRC/33/43/Add.3, 29 julio 2016, párr. 25.

329 Baczyńska, *Ultra-Nationalist Ukrainian Battalion Gears Up for More Fighting*, 25 marzo 2015, en [www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-azov-idUSKBN0MLOXJ20150325](http://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-azov-idUSKBN0MLOXJ20150325); HUME, *How a Far-Right Battalion Became a Part of Ukraine’s National Guard*, 16 febrero 2022, en [www.vice.com/en/article/3ab7dw/azov-battalion-ukraine-far-right](http://www.vice.com/en/article/3ab7dw/azov-battalion-ukraine-far-right).

330 El Regimiento Azov comprende combatientes extranjeros de 19 países: Peterson, *A Ukrainian National Guard Unit Trains to ‘Fight to the Death’*, 21 abril 2015, en [www.newsweek.com/ukrainian-national-guard-unit-trains-fight-death-323891](http://www.newsweek.com/ukrainian-national-guard-unit-trains-fight-death-323891).

331 *Ibidem*; Sukhov, *Foreigners Who Fight and Die For Ukraine: Russians Join Ukrainians to Battle Kremlin in Donbas*, 24 abril 2015 en [www.kyivpost.com/article/content/kyiv-post-plus/foreigners-who-fight-and-die-for-ukraine-russians-join-ukrainians-to-battle-kremlin-in-donbas-386999.html](http://www.kyivpost.com/article/content/kyiv-post-plus/foreigners-who-fight-and-die-for-ukraine-russians-join-ukrainians-to-battle-kremlin-in-donbas-386999.html).

332 *Report of the Working Group on the Use of Mercenaries as a Means of Violating Human Rights and Impeding the Exercise of the Right of Peoples to Self-Determination on Its Mission to Ukraine*, doc. NU A/HRC/33/43/Add.3, 29 julio 2016, párr. 25.

de guerra bajo el Convenio III de Ginebra<sup>333</sup>, así como parece difícil negar el estatus de PdG a los miembros del Regimiento Azov<sup>334</sup>. Por supuesto, otra cosa es si se acusa a estos militares de haber cometido crímenes de guerra durante las hostilidades. En tal caso, sí podrían ser juzgados, pero surgen perplejidades y fuertes dudas sobre la competencia de un tribunal de una entidad territorial no reconocida internacionalmente, la ausencia de garantías procesales y la ausencia de observadores internacionales independientes durante el proceso.

Por otra parte, según lo establecido por un decreto presidencial de 2015, cualquier extranjero puede alistarse también en el ejército ruso, siempre que tenga entre 18 y 35 años. El contrato de reclutamiento tiene una duración de 5 años. Según fuentes estadounidenses, los extranjeros en las filas rusas son 16 mil, la mayoría de los cuales son combatientes sirios expertos en actividades de guerrilla urbana<sup>335</sup>. Al pertenecer a las fuerzas armadas rusas, estos militares no pueden considerarse mercenarios aunque no sean rusos. Quizás, parece más probable considerar como compañía mercenaria (y por lo tanto mercenarios a sus miembros), el Grupo Wagner, un grupo paramilitar que opera en varios escenarios bélicos (Donbass en 2104, guerras civiles en Libia y Siria, República Centroafricana y en Mali)<sup>336</sup> y últimamente en Ucrania, donde estarían presentes unos 1000 mercenarios en apoyo de las fuerzas armadas rusas y de las milicias separatistas prorrusas<sup>337</sup>. Quien se alista en el Grupo Wagner recibe una paga muy superior a la que reciben los soldados de las fuerzas armadas rusas<sup>338</sup>; por

333 Malet, *The Risky Status of Ukraine's Foreign Fighters*, 15 marzo 2022, en <https://foreignpolicy.com/2022/03/15/ukraine-war-foreign-fighters-legion-volunteers-legal-status>.

334 Cabe recordar que otras fuentes consideran los tres combatientes capturados pertenecientes no al Regimiento Azov, sino a la 36a Brigada Marina de las Fuerzas Armadas de Ucrania, la otra unidad ucraniana que defendía Mariupol durante su asedio por las fuerzas rusas y de la RPD: *European Court Grants Urgent Measures in Cases of Prisoner of War Sentenced to Death in the So-Called 'Donets'k People's Republic'*, doc. EHCR 204 (2022), 16 junio 2022; *European Court Grants Urgent Measures in Cases Lodged by Two British Prisoners of War Sentenced to Death in the So-Called 'Donets'k People's Republic'*, doc. EHCR 222 (2022), 30 junio 2022. Sin embargo, los términos de la cuestión no cambian, perteneciendo los tres militares, en cualquier caso, a las fuerzas armadas regulares de Ucrania.

335 Restivo, *Quanto guadagnano le Forze armate russe*, 4 mayo 2022, en [www.forzeitaliane.it/Quanto-guadagnano-Forze-armate-russe](http://www.forzeitaliane.it/Quanto-guadagnano-Forze-armate-russe).

336 Rizzotti, *Russian Mercenaries, State Responsibility, and Conflict in Syria: Examining the Wagner Group under International Law*, en *Wisconsin International Law Journal*, 2020, p. 569 ss.; Sukhankin, *Continuing War by Other Means: The Case of Wagner, Russia's Premier Private Military Company in the Middle East*, Jamestown Foundation, 13 julio 2018.

337 *British Intelligence Says Russia's Wagner Group Deployed to Eastern Ukraine*, 28 marzo 2022, en [www.reuters.com/world/europe/british-intelligence-says-russias-wagner-group-deployed-eastern-ukraine-2022-03-28/](http://www.reuters.com/world/europe/british-intelligence-says-russias-wagner-group-deployed-eastern-ukraine-2022-03-28/)

338 Los salarios varían dependiendo de la ubicación; por ejemplo, su miembros reciben 1,300 dólares por mes durante el entrenamiento inicial en Rusia, pero cuando se despliegan en la República Popular de Lugansk, ganan 2,900 dólares por mes. Los desplegados en Siria ganan aún más, entre 4.000 y 8.000 dólares por mes: Sukhankin, cit. nota 82; Rizzotti cit. nota 82, p. 569. En cambio, un soldado ruso gana de 200 euros (recién reclutado) a unos 455 euros al mes; los oficiales, tenientes y generales ganan de 520 euros a 4.700 euros aproximadamente: Restivo (4 mayo 2022). Por cada herida menor, en 2017 a los combatientes de Wagner se indemnizaron alrededor de 500 euros, 3 mil más en el caso de una herida más grave; y en caso de muerte, a la familia se le promete una cifra de entre 35 mil y 50 mil euros: *Cosa sappiamo sul gruppo Wagner, i mercenari fantasma di Putin*, 28 abril 2022, en [www.wired.it/article/gruppo-wagner-russia-putin-ucrainadonbass-guerra-cosa-sappiamo-mercenari/](http://www.wired.it/article/gruppo-wagner-russia-putin-ucrainadonbass-guerra-cosa-sappiamo-mercenari/). En Mali, el gobierno pagaría 10,8 millones de dólares por mes para traer mil mercenarios del Grupo Wagner para entrenar a las fuerzas armadas de Mali y proporcionar seguridad: The Soufan Center, cit. nota 73, abril 2022, p. 15.

lo tanto, cumple uno de los requisitos exigidos por la normativa internacional para calificar a un mercenario. Pero debe tenerse en cuenta que los miembros del Grupo Wagner proceden de al menos quince países diferentes (como Armenia, Kazajistán, Moldavia, Serbia, Ucrania) aunque la mayoría procede de Rusia<sup>339</sup>. Así que, como otro requisito para ser considerado mercenario es tener una nacionalidad diferente a la de las partes en conflicto, en el conflicto armado de Ucrania se produciría una situación extraña en la que los combatientes de nacionalidad rusa del Grupo Wagner no se podrían considerar mercenarios.

6. Puesto que el escenario que se ha desarrollado en Ucrania es un verdadero conflicto armado internacional, la primera consideración que se puede hacer es que calificar la intervención rusa como una “operación militar especial” confirmaría –podría decirse paradójicamente– la convicción de la ilicitud del uso de la fuerza armada, en violación del art. 2, párr. 4 de la Carta de las Naciones Unidas. Mediante su discurso del 24 de febrero, el propio Presidente ruso buscó una apariencia de legitimidad del recurso a la fuerza armada que había ordenado, sea acuñando la expresión “operación especial militar”, sea invocando la legítima defensa ex art. 51 de la Carta para justificar esta misma “operación”. Por lo tanto, una vez más, quien recurre a la fuerza armada intenta justificar este uso desde el punto de vista jurídico –sea como “intervención humanitaria”, sea invocando la legítima defensa– demostrando su preocupación por no salirse de la legalidad internacional. En este sentido, se confirmaría también en este caso la convicción de la inderogabilidad de la prohibición del uso de la fuerza, tal como se establece en la Carta de las Naciones Unidas.

Dicho este, se pueden hacer dos observaciones finales. En primer lugar, los acontecimientos del conflicto armado ruso-ucraniano demuestran (y confirman) las incertidumbres interpretativas (y, por tanto, de aplicación) de algunos conceptos del DIH, como la relativa al principio de proporcionalidad (en particular, la dificultad de identificar parámetros seguros para equilibrar correctamente los daños colaterales con la ventaja militar y concreta prevista), y la de mercenario (en particular, algunos miembros del grupo Wagner parecen no cumplir plenamente las condiciones exigidas por la normativa internacional para que puedan ser considerados mercenarios). Además, hay que recordar que por primera vez un conflicto armado ha involucrado en el teatro de las operaciones militares una central nuclear, aunque la normativa internacional reconozca una protección especial a esas infraestructuras que contienen fuerzas peligrosas. La segunda consideración, aunque pueda tener un corte politológico o geoestratégico, merecería quizás una cierta atención, porque está directamente relacionada (si no es

---

339 Weiss (et al.), *The Fallen Mercenaries in Russia's Dark Army*, 19 diciembre 2021, en <https://newlinesmag.com/reportage/the-fallen-mercenaries-in-russias-dark-army>; Neesutu, *Ukraine Names Moldovan Fighting for Russian Paramilitary Unit*, 2 agosto 2018, en <https://balkaninsight.com/2018/08/02/moldovan-mercenary-identified-by-sbu-as-wagner-s-soldier-in-syria-08-02-2018>; Grytsenko, *Ukrainians Fight and Die among Russian Wagner Mercenaries*, 27 febrero 2018, en [www.kyivpost.com/ukraine-politics/ukrainians-fight-die-among-russian-wagner-mercenaries.html](http://www.kyivpost.com/ukraine-politics/ukrainians-fight-die-among-russian-wagner-mercenaries.html).

funcional) con consecuencias relevantes para el DIH. En este sentido, la intervención militar rusa en Ucrania debe evaluarse a la luz de lo que teorizó el Jefe de Estado Mayor de la Federación de Rusia, General Valery Gerasimov, en 2013<sup>340</sup>.

Según la “Doctrina Gerasimov”, también los medios no militares son parte integrante de las estrategias bélicas, y en algunos casos se sustituyen a las técnicas militares. Por ende, se pasaría de un escenario de guerra “clásica” a uno nuevo de guerra “híbrida” (o de “zona gris”)<sup>341</sup>, caracterizado por instrumentos y tácticas hacia el Estado rival como presión política (declaraciones oficiales, creación de noticias falsas, desinformación, propaganda y, por último, manifestaciones callejeras y disturbios); influencia indirecta (ataques informáticos, entrenamiento de grupos rebeldes); intervención militar de baja intensidad (*short-of-war*: grandes ejercicios, despliegue de tropas en la frontera, intervención de “voluntarios”, unidades clandestinas de las fuerzas especiales mezcladas con los rebeldes locales); disuasión (patrullas aéreas agresivas cerca de las fronteras, aumento del nivel de alerta, ataques informáticos para inutilizar las capacidades del adversario); hasta llegar a la intervención con fuerzas militares para reducir la tensión entre las partes desplazándolas, bajo la falsa bandera de las operaciones de *peacekeeping*, con el gobierno local que, de hecho, está bajo la influencia política del Kremlin<sup>342</sup>.

Ahora bien, las primeras fases de la Doctrina Gerasimov parecen haberse producido en Ucrania en los años anteriores a la intervención militar rusa, pero las últimas etapas, que terminarían con la restauración del orden en el país bajo control de Rusia, han fracasado. La resistencia de las fuerzas armadas ucranianas, apoyadas por los Estados occidentales tanto financieramente como militarmente, la falta de preparación de las tropas rusas y la superficialidad con la que se llevó a cabo la “operación militar especial”, han determinado finalmente el abandono de la Doctrina Gerasimov y el recurso a esos métodos y medios de guerra que nada tienen que ver con el fin último y principal del DIH, es decir, la humanización de la guerra: los bombardeos indiscriminados que arrasaron los centros habitados de las ciudades europeas de la Segunda Guerra Mundial, que se repitieron en las guerras balcánicas y en el conflicto en Siria, para llegar a Ucrania, sin ningún tipo de remordimiento en atacar no solo edificios o lugares puramente civiles (mercados o estaciones donde la población civil se había reunido para intentar una huida improbable y peligrosa), sino también hospitales y convoyes humanitarios.

340 Bartles, *Getting Gerasimov Right*, en *Military Review*, 2016 p. 30 ss.

341 Véase Lanz Raggio, *El conflicto en las sombras: aspectos generales y elementos jurídicos de las operaciones en la zona gris*, en *Cuadernos de estrategia*, 2019, p. 17 ss.

342 Véase Cirillo, *Dottrina Gerasimov: la strategia militare non convenzionale di mosca*, 4 abril 2020, en <https://www.opiniojuris.it/dottrina-gerasimov/>; Cristadoro, *La dottrina Gerasimov e la filosofia della guerra non convenzionale nella strategia russa contemporanea*, Bari, 2018; Piella, *La Doctrina Gerasimov y el pensamiento estratégico ruso contemporáneo*, en *Revista Ejército*, n. 933, diciembre 2018, p. 30 ss.; Kowalski, *Conflictos híbridos y la Doctrina Gerasimov*, 10 julio 2021, en <https://saeeg.org/index.php/2021/07/10/conflictos-hibridos-y-la-doctrina-gerasimov/>; Palacios, *La doctrina Gerasimov sobre guerra híbrida: segunda entrega*, 10 mayo 2016, en [www.defensa.com/analisis-gesi/doctrina-gerasimov-sobre-guerra-hibrida-segunda-entrega](http://www.defensa.com/analisis-gesi/doctrina-gerasimov-sobre-guerra-hibrida-segunda-entrega).



## CAPITULO X

# LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LA GUERRA DE UCRANIA

*Francisco Rubio Damián*

### LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LOS CONFLICTOS ARMADOS

La práctica totalidad de las nuevas tecnologías están presentes en los conflictos armados actuales, pero no todas tienen la misma capacidad de influencia. Hoy, las tecnologías nuevas o emergentes con mayor potencial disruptivo en la guerra son los misiles de crucero hipersónicos, el armamento láser y otras formas de energía dirigida, las plataformas no tripuladas teledirigidas y la inteligencia artificial (en adelante, IA).

Los misiles de crucero hipersónicos son armas ofensivas que influirán notablemente en la seguridad internacional por su gran capacidad de disuasión, ya que, por su trayectoria no balística y velocidad superior a cinco veces la del sonido, son prácticamente invulnerables a los actuales sistemas de defensa antimisil. Por si esto fuera poco, pueden portar cabezas nucleares. Aún es una tecnología experimental y de aplicación específica militar que sólo China, Rusia y Estado Unidos han probado, al parecer, con éxito. A pesar de su carácter experimental, hay indicios sólidos de que Rusia la hecho uso de este tipo de misil en su mal llamada *misión militar especial* sobre Ucrania. De hecho, el Ministerio de Defensa ruso afirmó haber empleado uno de estos misiles, modelo Kinzhal, sobre un objetivo militar en la población ucraniana de Deliatin, el 18 de marzo de 2022<sup>343</sup>. Esta acción, que ha pasado algo desapercibida entre el aluvión de noticias de la guerra, sería la primera aparición de un misil hipersónico en combate.

---

<sup>343</sup> <https://www.dw.com/es/rusia-asegura-haber-usado-moderno-misil-hipers%C3%B3nico-en-ucrania/a-61184022> Fecha de consulta: 20 de mayo de 2022.

Las armas láser y otras formas de energía dirigida tienen una aplicación de naturaleza defensiva. Este armamento emplea tecnología aún en desarrollo y al alcance de pocas potencias militares, como las tres mencionadas anteriormente e Israel. De entre sus muchas variedades, los láseres de aplicación militar son, principalmente, los de estado sólido y los químicos. Estos últimos han tenido problemas de desarrollo porque su peso y corrosividad los hacen poco aptos para su empleo desde plataformas aéreas. El armamento láser tendrá una gran influencia en la forma de combatir por su eficacia y eficiencia o, dicho de otro modo, por el bajo coste de cada *disparo* y por no tener problemas con la logística de las *municiones*.

Los misiles hipersónicos y el armamento láser son casos de tecnología específica militar, ya que el láser de uso civil no es de aplicación militar. Además, tanto uno como otro, son armas compatibles con las otras dos tecnologías disruptivas: los vehículos no tripulados y la IA. Así, por ejemplo, un vehículo aéreo, pilotado a distancia por un operador o desde el propio vehículo por un sistema de IA, podría ser la plataforma de un misil hipersónico. En tal caso, las tecnologías emergentes se conjugan para multiplicar sus efectos disruptivos.

Los vehículos no tripulados pilotados remotamente por un operador humano son plataformas que pueden operar en los ámbitos terrestre, aéreo y naval de superficie o submarino. Su campo de aplicación abarca las acciones de combate, la inteligencia, la vigilancia y el reconocimiento, la logística, la desactivación explosivos, etc. Sólo las plataformas aéreas –bien desarrolladas y relativamente baratas– se han empleado con profusión y éxito en conflictos armados como los de Siria, Libia, Nagorno Karabaj y Ucrania. En pocos años se emplearán en cualquier ámbito y para casi cualquier tarea en los teatros de operaciones militares<sup>344</sup> y, de hecho, las plataformas marítimas de superficie han empezado a tener protagonismo en la guerra de Ucrania, como en el ataque del 18 de julio de 2023 sobre el estratégico puente de Kerch que une Rusia y Crimea.

La IA tiene un enorme potencial para mejorar casi cualquier aspecto de la vida y muy particularmente para optimizar procesos concretos y dar respuestas automáticas y más precisas que las propias de un ser humano. Junto con la fusión nuclear y la computación cuántica forman el trío de tecnologías con mayor capacidad de transformación social, económica, política y militar. Estas tres tecnologías darán el poder mundial a quien las domine, si es que esto ocurre, pero en la actualidad sólo la IA se consolida como un factor disruptivo para la configuración de una nueva etapa en las relaciones internacionales, ya que es la que más rápido se está desarrollando y la única bien consolidada, al menos en algunas de sus aplicaciones<sup>345</sup>.

344 RUBIO DAMIÁN, Francisco. *La guerra de los robots. Cómo la tecnología está cambiando los conflictos armados*. Editorial Pregunta, Zaragoza (España), 2021, p. 44

345 MELIÁN NEGRÍN, Miguel Angel. “Tecnología, inteligencia artificial y la desestabilización de la hegemonía global: China y Estados Unidos ante su dominio”, *Documento de Opinión IEEE 42/2022*, 03 de mayo de 2022. [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2022/DIEEEO42\\_2022\\_MIGMEL\\_Teconologia.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO42_2022_MIGMEL_Teconologia.pdf) Fecha de consulta: 05 de mayo de 2022.

La IA se caracteriza por lo que podríamos llamar la triple A:

- Autonomía. Capacidad para realizar una tarea sin intervención de ningún operador externo, ya sea un ser humano u otra máquina.
- Adaptabilidad. Capacidad de actuar en función de las circunstancias, en entornos no estructurados e, incluso, hostiles. Como ejemplo, una máquina embotelladora de vino funciona con un programa informático que le confiere autonomía para realizar su tarea en un entorno fuertemente estructurado, sin cambios en la botella, volumen, tapón, etiqueta, etc. No se adapta a ninguna circunstancia cambiante porque no las hay y, por lo tanto, no es un sistema de IA.
- Aprendizaje. Los sistemas de IA necesitan una cantidad ingente de datos (*big data*) para llevar a cabo su aprendizaje o entrenamiento, además de para su testeo y validación. Así mismo, la IA puede aprender de los resultados de sus acciones.

La IA, al igual que los vehículos no tripulados antes mencionados, ha cambiado la dinámica que ha protagonizado gran parte de los avances tecnológicos durante las últimas décadas:

investigación militar aplicación civil

Algunos conocidos ejemplos de aplicaciones civiles deudoras de investigaciones en el ámbito de la defensa son la energía nuclear, el sistema de posicionamiento global GPS, Internet y la óptica adaptativa, desarrollada para las armas láser en la década de los ochenta del siglo pasado y liberada diez años después por la administración estadounidense para ser empleada en el ajuste de telescopios espaciales.

Sin embargo, la IA y los vehículos pilotados de forma remota son desarrollos de uso civil a los que se les ha buscado aplicaciones en el ámbito militar. Este tipo de tecnología se conoce como de doble uso. La importancia de esta diferenciación trasciende la clasificación tipológica. De hecho, tiene repercusiones directas en el paradigma de los conflictos armados porque la tecnología civil es comercial y, por lo tanto, su aplicación militar es accesible y asequible. La importancia de este cambio de dinámica se puede observar en el hecho de que sólo tres países en el mundo tienen misiles de crucero hipersónicos, pero cualquier país, por pequeño que sea, tiene acceso a los sistemas de IA.

Veamos un ejemplo de tecnología comercial con aplicaciones militares. La compañía norteamericana Planet Labs tiene en órbita una constelación de cientos de satélites de observación terrestre, entre los que destaca la flota SkySat, con capacidad de fotografiar en alta resolución un determinado lugar hasta diez veces al día. Planet Labs ha anunciado que al finalizar 2023 tendrá operativa una nueva constelación de treinta y dos satélites Pelican, con capacidad de fotografiar y transmitir en tiempo real posiciones terrestres hasta treinta veces al día. La resolución de los SkySat y Pe-

lican (cincuenta y treinta cm/píxel, respectivamente) es inferior a la de los satélites espías americanos, chinos o rusos, pero puede satisfacer la mayoría de las necesidades operativas militares. Las fotos de alta resolución de la compañía Planet Labs están a disposición de sus clientes potenciales, entre los que se encuentran los gobiernos que no quieren o no pueden poner en órbita sus propias constelaciones de satélites espías, ya sea por incapacidad tecnológica o económica.

Hay muchos más ejemplos que nos muestran lo sencillo que resulta adquirir tecnologías de doble uso. Baste recordar la última guerra de Nagorno Karabaj, que tuvo lugar en otoño de 2020 y en la que un país como Azerbaiyán –la economía 89 del mundo– derrotó en mes y medio al bando armenio haciendo un uso sistemático de los vehículos aéreos de combate pilotados remotamente que había comprado a Turquía e Israel<sup>346</sup>. En el caso de la IA, la combinación de la accesibilidad a los datos (fotos de Planet Labs) y la tecnología de IA para procesarlos y obtener resultados tendrán enormes posibilidades en el campo militar y civil.

Ciñéndonos a los conflictos armados, la IA tiene tres áreas de aplicación preferente:

- El campo de batalla: sistemas de armas autónomas letales, automatización de la guerra, logística, ayuda a la decisión, mantenimiento predictivo...
- La información y el campo cognitivo: campañas de influencia y desinformación, ejércitos de bots al servicio de la difusión en el ciberespacio, reconocimiento facial, software espía...
- La seguridad: seguimiento de tropas y vehículos, identificación de personas, control de accesos...

Sin embargo, y a pesar de su gran versatilidad y posibilidades, los sistemas de IA se han empleado en la guerra de Ucrania de forma poco sistemática y limitada a áreas muy concretas relacionadas con la seguridad, la información y la desinformación.

## 1. SISTEMA DE IA EMPLEADOS EN LA INVASIÓN A UCRANIA

### 1.1 Ucrania. IA de reconocimiento facial

Lee Wolosky, asesor de la empresa Clearview AI y exdiplomático norteamericano en las administraciones de los presidentes Barack Obama y Joe Biden, informó a la prensa que, el 12 de marzo de 2022, el gobierno de Ucrania empezó a usar la tecno-

---

346 RUBIO DAMIÁN, Francisco. *La guerra de los robots. Cómo la tecnología está cambiando los conflictos armados*. Editorial Pregunta, Zaragoza (España), 2021, p. 143.

logía de dicha empresa<sup>347</sup>. En la actualidad, el sistema de reconocimiento facial de Clearview AI es el más famoso y controvertido del mundo. Su finalidad última es la identificación de personas vivas o muertas.

Clearview es un motor de búsqueda de rostros que funciona como Google o cualquier otro buscador de Internet, pero en lugar de introducir una palabra o secuencia de palabras, se introduce la imagen de un rostro. Según se afirma en la página web de la empresa, la base de datos de Clearview supera los veinte mil millones de fotos de todo tipo recogidas de plataformas abiertas o públicas de Internet, tales como medios de comunicación social, portales de noticias, sitios web de fotos policiales, redes sociales, buscadores, etc<sup>348</sup>. Es de destacar que más de dos mil millones de estas fotos provienen de V Kontakte (VK), la plataforma social más popular en Rusia. El algoritmo, además, tiene la capacidad de calcular el envejecimiento, es decir, actualiza la imagen original en función del tiempo transcurrido desde que se tomó, por lo que las fotos no pierden su validez a efectos de la identificación de una persona. Además, debe tenerse en cuenta que Clearview almacena imágenes de individuos que, aun sin tener cuentas en redes sociales, han aparecido en fotos de redes de familiares, amigos o conocidos, o en una imagen aleatoria en internet. En otras palabras, quien lea estas líneas está, con casi total seguridad, en la base de datos de esta compañía norteamericana.

Clearview es una aplicación que se ajusta muy bien a las necesidades de identificación policial. De hecho, el presidente y uno de los fundadores de la empresa, Hoan Ton-That, asegura que unas tres mil doscientas agencias gubernamentales han comprado o probado su tecnología y que es usada por numerosos cuerpos policiales y de seguridad en Estados Unidos<sup>349</sup>.

En el ámbito de los conflictos armados, la guerra de Ucrania no es la primera en que se utiliza la tecnología de reconocimiento facial, si bien, en este caso, su uso está siendo más amplio y generalizado que en cualquier conflicto anterior. Aric Toller, director de investigación de Bellingcat, una organización dedicada al periodismo de investigación, reconoce que han estado usando este material durante años<sup>350</sup>. En concreto, en 2019 Bellingcat recurrió a esta tecnología para ayudar a identificar a Stanislav D., un exagente de policía de Stavropol y contratista de la compañía militar privada rusa Wagener que había participado en la tortura y asesinato de un prisionero de guerra sirio<sup>351</sup>. Por otra parte, la prensa ha publicado que, en 2021, Clearview

---

347 DAVE, Paresh y DASTIN, Jeffrey. "Ukraine has started using Clearview AI's facial recognition during war", *Reuters*, 14 de marzo de 2022. <https://www.reuters.com/technology/exclusive-ukraine-has-started-using-clearview-ais-facial-recognition-during-war-2022-03-13/> Fecha de consulta: 05 de mayo de 2022.

348 <https://www.clearview.ai/> Fecha de consulta: 05 de mayo de 2022.

349 CLAYTON, James. "La controvertida tecnología que usa Ucrania para identificar a los muertos y enemigos en la guerra", *BBC News*, 13 de abril de 2022. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-61096583> Fecha de consulta: 05 de mayo de 2022.

350 *Ibidem*.

351 MARGINEDAS, Marc. "Mercenarios de un grupo paramilitar ruso torturan y decapitan a un sirio en un vídeo", *El Correo de Burgos*, 25 de noviembre de 2019. <https://elcorreodeburgos.elmundo.es/articulo/internacional/>

firmó un contrato con el Departamento de Defensa estadounidense para explorar la posibilidad de incorporar su tecnología a las gafas de realidad aumentada<sup>352</sup>.

### 1.1.1. Modo de empleo

Con ocasión de la invasión rusa, Ucrania está utilizando el reconocimiento facial para identificar detenidos, prisioneros de guerra y soldados fallecidos, para verificar la identidad de desplazados nacionales indocumentados y como ayuda en los puestos de control. También está empleando esta tecnología para identificar a sospechosos de crímenes de guerra y de violaciones de los derechos humanos. En definitiva, las áreas de aplicación de estas herramientas son la información y la seguridad, más que el campo de batalla propiamente dicho.

Con independencia de los inconvenientes que se exponen más adelante, la principal ventaja de los sistemas de IA para la detección biométrica es que proporcionan resultados inmediatos y precisos sin necesidad de recurrir a las lentas, laboriosas y costosas técnicas forenses. Esto es particularmente importante para un país como Ucrania, en guerra y con escasez de tiempo y de recursos humanos, materiales y financieros para llevar a cabo una correcta identificación forense de miles de personas, vivas o muertas, nacionales o extranjeras. Sin embargo, las evidentes ventajas de esta tecnología no le quitan un ápice de controversia.

### 1.1.2. Tecnología controvertida

El reconocimiento facial automático, tal y como lo ha desarrollado Clearview, viola la privacidad de los individuos y el tratamiento de datos –imágenes, en este caso– de las empresas e instituciones responsables de su custodia. Si a esto se añade su insuficiente fiabilidad, es lógico concluir que se trata de una tecnología muy controvertida, sobre todo cuando se emplea en conflictos armados o en cualquier otro ámbito cuyas decisiones tengan efectos irreversibles.

#### a) Privacidad

La falta de privacidad está relacionada directamente con el origen de los datos. Clearview rastrea Internet para conseguir imágenes públicas de forma indiscriminada por edad y localización geográfica y sin consentimiento de las empresas y de las personas afectadas. Por este motivo, Twitter, Facebook, YouTube y Google solicitaron en 2020 a la tecnológica que dejara de alimentar su base de datos con imágenes de

---

mercenarios-grupo-paramilitar-ruso-torturan-decapitan-sirio-video/20191125195204347771.html Fecha de consulta: 09 de mayo de 2022.

352 CLAYTON, James. “La controvertida tecnología que usa Ucrania para identificar a los muertos y enemigos en la guerra”, *BBC News*, 13 de abril de 2022. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-61096583> Fecha de consulta: 05 de mayo de 2022.

sus sitios en internet. Por su parte, Reino Unido impuso a la empresa una multa de veintidós millones de dólares por no informar a los usuarios sobre la recopilación de sus fotos personales<sup>353</sup>.

El 06 de octubre de 2021, el Parlamento Europeo votó una resolución a favor de prohibir completamente la vigilancia mediante sistemas de detección biométrica, como es el caso de la tecnología de reconocimiento facial. El motivo esgrimido fue el grave impacto en las libertades y derechos fundamentales de los ciudadanos. Esta ha sido la primera vez que el Parlamento Europeo ha pedido una moratoria sobre el uso de sistemas de reconocimiento facial con fines de aplicación de la ley, argumentando que la tecnología ha demostrado ser ineficaz en estos casos y, a menudo, conduce a resultados discriminatorios<sup>354</sup>.

#### b) Fiabilidad

La tecnología de reconocimiento facial no es infalible y, en zona de operaciones o en un control policial, las consecuencias de los errores pueden ser irreparables, si no fatales. Hoan Ton-That afirma que la precisión probada de Clearview es superior al noventa y nueve por ciento<sup>355</sup>. Sin embargo, la fiabilidad de los resultados depende de la calidad de la imagen, de la posición de la cabeza o de si la cara está parcialmente cubierta. Además, como veremos más adelante, este nivel de precisión es insuficiente en los ámbitos que afectan a la seguridad de las personas.

Este tipo de sistemas de IA no son, por tanto, una forma cien por cien precisa de determinar si alguien es amigo o enemigo y, en todo caso, no debería ser una tecnología de cárcel o libertad; mucho menos de vida o muerte. Un error de reconocimiento facial en tiempos de paz puede causar un daño tan grave como un arresto injusto, pero en zona de guerra puede significar la muerte de un inocente.

### 1.1.3. Principio de inocuidad

El principio de inocuidad está muy relacionado con el principio de proporcionalidad del Derecho Internacional Humanitario. Recordemos que este último marca los límites admisibles de los daños que se pueden infligir en una acción militar, de manera que deben ser proporcionales a los beneficios militares obtenidos. Esto significa que la fuerza empleada debe adecuarse a la entidad del objetivo para evitar males innecesarios

---

353 *Ibidem*.

354 EUROPEAN PARLIAMENT, *Press release*, 06 de octubre de 2021. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210930IPR13925/use-of-artificial-intelligence-by-the-police-meps-oppose-mass-surveillance>  
Fecha de consulta: 05 de mayo de 2022.

355 CLAYTON, James. “La controvertida tecnología que usa Ucrania para identificar a los muertos y enemigos en la guerra”, *BBC News*, 13 de abril de 2022. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-61096583>  
Fecha de consulta: 27 de mayo de 2022.

provocados por ataques desproporcionados. Por lo tanto, según el principio de proporcionalidad, el uso desmedido de recursos no solo es un problema de planificación y dirección estratégica contrario al sentido común, también es un atentado humanitario, pues ocasiona dolor superfluo a las personas y daños exagerados a los bienes<sup>356</sup>.

El principio de inocuidad también pone límites a las acciones que pueden acarrear un daño excesivo, pero se centra en los medios mecánicos autónomos. Tal como lo plantea la UNESCO en sus recomendaciones sobre ética de la IA, cuando las decisiones tengan un impacto irreversible, difícil de revertir o que puedan implicar decisiones de vida o muerte, la decisión final debería ser adoptada por un ser humano<sup>357</sup>. Esta recomendación excluye la utilización en estas situaciones sensibles o críticas de cualquier tipo de automatismo basado en la autonomía de los sistemas de IA.

Aunque el principio parece estar diseñado con el foco puesto en los sistemas de armas autónomas letales, lo cierto es que se ajusta plenamente a los sistemas de IA de reconocimiento facial empleados en situaciones de conflicto armado. Por si hubiera dudas de esto último, la UNESCO incide en que *‘los sistemas de IA no deberían utilizarse con fines de calificación social o vigilancia masiva’*<sup>358</sup>.

## 1.2. Estados Unidos. Entrenamiento y validación de sistemas de IA

El aprendizaje automático (ML, por *machine learning*) necesita una ingente cantidad de datos –a menudo denominados *big data*– de entrenamiento y testeo. Estados Unidos está aprovechando la guerra en Ucrania para entrenar, testar y validar sus sistemas militares de IA. El Pentágono está utilizando herramientas de IA y aprendizaje automático para analizar grandes cantidades de datos, generar inteligencia operativa útil en el campo de batalla y aprender sobre las tácticas y estrategias de la Federación Rusa<sup>359</sup>.

Además, la inteligencia operativa elaborada por estas herramientas sirve de ayuda al ejército ucraniano en la toma de decisiones, al parecer con bastante éxito. El campo de aplicación es, por tanto, el de la inteligencia, la vigilancia y el reconocimiento.

Corroborando lo anterior y en clara referencia a la guerra de Ucrania, Maynard Ansley Holliday, Director de Investigación e Ingeniería de Defensa para la Modernización del Departamento de Defensa de Estados Unidos, declaró en una conferencia de la Defense One’s Genius Machine’s AI celebrada el 21 de abril de 2022 que, aunque

356 RUBIO DAMIÁN, Francisco, “El derecho internacional humanitario y los sistemas de armas autónomas letales”, en MOLOEZNIK, Marcos Pablo, *et al* (coord.), *Temas selectos de derechos humanos y derecho internacional humanitario*, Amaya Ediciones, Guadalajara, Jalisco, México, 2021, p. 522.

357 UNESCO, “Recomendación sobre ética de la Inteligencia Artificial” (SHS/BIO/PI/2021/1), documento adoptado el 23 de noviembre de 2021 y publicado en 2022, p. 20. [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137_spa) Fecha de consulta: 09 de mayo de 2022.

358 *Ibidem*, p.20.

359 Пентагон обучает боевой ИИ на тактике российской армии на Украине” (El Pentágono entrena a la IA de combate en las tácticas del ejército ruso en Ucrania), *C.News*, 25 de abril de 2022. [https://www.cnews.ru/news/top/2022-04-25\\_pentagon\\_obuchaet\\_boevoj](https://www.cnews.ru/news/top/2022-04-25_pentagon_obuchaet_boevoj) Fecha de consulta: 24 de mayo de 2022.

no podamos verlo, las herramientas de aprendizaje militares norteamericanas tienen el potencial de cambiar el curso de los conflictos<sup>360</sup>.

Más allá del apoyo a Ucrania, el objetivo futuro del Departamento de Defensa es que la información que están adquiriendo sirva para simular decenas de miles de escenarios de guerra contra Rusia o China. En estos juegos de guerra, las redes neuronales combatirán una y otra vez para predecir los movimientos enemigos y anticiparse a ellos, del mismo modo que hizo Deep Blue contra el campeón mundial de ajedrez ruso Garry Kasparov en 1996.

Al parecer, Estados Unidos también podría estar empleando sistemas de IA para facilitar la monitorización de conversaciones telefónicas y comunicaciones militares con la finalidad de obtener información táctica. La intervención telefónica puede ser relativamente sencilla, pero se necesita IA y una gran capacidad de procesamiento de datos para obtener información relevante de decenas de miles de conversaciones intervenidas.

### 1.3. Rusia. IA y las campañas de desinformación

*‘Quien lidere la inteligencia artificial, gobernará el mundo’<sup>361</sup>*. Vladimir Putin pronunció estas palabras el 01 de septiembre de 2017 en Yaroslav durante una charla ante unas dieciséis mil personas en el Foro de Navegación y Proyección Profesional. Esta frase, que recuperaron los medios de comunicación social tras el inicio de la invasión rusa de Ucrania, parece la manifestación de un convencimiento personal del Presidente Putin y, al mismo tiempo, de su visión política para ese país.

Rusia ha sido acusada por varios gobiernos de ejecutar campañas de desinformación en las que ha empleado con profusión noticias falsas o bulos –las conocidas *fakenews*– que se propagan de forma coordinada mediante ejércitos de bots e incluso pirateando medios de comunicación. En 2013, el dueño de la empresa militar privada rusa Grupo Wagner, Yevyeni Prigozhin, creó la Agencia de Investigación de Internet (IRA), una empresa dedicada a la propaganda en línea y a operaciones de influencia en beneficio de los intereses comerciales y políticos rusos, entendidos éstos desde el particular punto de vista del Presidente Putin. La IRA empezó sus actividades echando mano de cientos de jóvenes rusos que, mediante perfiles falsos de usuarios de Internet, actuaban en beneficio del Kremlin. Así, desde unas oficinas en San Petersburgo, la granja de trolls creada por Prigozhin inundaba las redes sociales y las secciones de comentarios de la prensa occidental con mensajes a favor de Putin o con noticias sesgadas y bulos sobre la situación política en Ucrania. La propagación de

360 TUCKER, Patrick, “AI Is Already Learning from Russia’s War in Ukraine, DOD Says”, *Defense One*, 21 de abril de 2022 <https://www.defenseone.com/technology/2022/04/ai-already-learning-russias-war-ukraine-dod-says/365978/> Fecha de consulta: 19 de mayo de 2022.

361 “Putin: Quien lidere la inteligencia artificial gobernará el mundo”, *El Tiempo*, 05 de septiembre de 2017. <https://www.eltiempo.com/tecnosfera/novedades-tecnologia/putin-dice-que-quien-domine-la-inteligencia-artificial-gobernara-el-mundo-127256> Fecha de consulta: 27-05-2022.



Rusia está considerado el actor cibernético más agresivo del mundo. Ha apagado dos veces el suministro de energía en regiones de Ucrania y ha ejecutado una larga serie de ataques cibernéticos en ese país y en Georgia, en este caso desde hace más de una década<sup>364</sup>.

Sin embargo, en el conflicto armado con Ucrania está haciendo un uso limitado de la IA y, aunque el motivo se desconoce, sólo cabe plantearse alguna de las siguientes razones que lo expliquen:

- La efectividad de las operaciones cibernéticas y de contrainformación ucranianas.
- La falta inesperada de preparación rusa para la guerra digital en Ucrania.
- La voluntad rusa de preservar su entorno operativo digital por razones tácticas.
- La escasa fiabilidad y la vulnerabilidad de la IA y el ML.

Si bien no se puede descartar que las cuatro razones anteriores hayan influido en el limitado protagonismo operativo de los sistemas de IA rusos, la desconfianza provocada por la escasa fiabilidad y la vulnerabilidad de esta tecnología, sobre todo cuando se aplica en situaciones sensibles o críticas, ha podido ser determinante. Veamos qué genera tal desconfianza.

## 2. DESCONFIANZA EN LA IA EMPLEADA EN SITUACIONES CRÍTICAS

A fin de cuentas, desplegar herramientas de IA en combate es una cuestión de confianza en la bondad de los datos y en la precisión de los resultados. La IA y el ML necesitan gran cantidad de datos para entrenarse y los resultados son tan buenos como lo sea la información (datos) y las suposiciones (conjeturas) que cubren la falta de datos. Incluso en entornos permisivos existen datos y supuestos erróneos, pero su importancia es muy relativa siempre que su presencia sea muy minoritaria. Como bien recuerda Andrew Lohn, la IA funciona muy bien en un laboratorio o en condiciones controladas, pero en el mundo real no siempre es así; existe incertidumbre sobre la bondad de los resultados y por eso se testean<sup>365</sup>.

---

364 Un ciberataque ruso ejecutado el 23 de diciembre de 2015 dejó sin luz y calefacción a más de 230.000 ucranianos. Un segundo ciberataque, ejecutado el 17 de diciembre de 2016, afectó a la subestación de Pivnichna, a las afueras de Kiev. <https://www.newtral.es/rusia-ucrania-cronologia-de-una-ciberguerra-ciberataques/20220301/> Fecha de consulta: 07-05-2022.

365 LOHN, Andrew. Miembro principal del Center for Security and Emerging Technology de la Universidad de Georgetown, trabaja en su Proyecto Cyber-AI, que busca llamar la atención de los responsables políticos sobre el creciente cuerpo de investigación académica que muestra que los algoritmos de IA y aprendizaje automático pueden ser atacados de varias formas fácilmente ejecutables. Citado por TEGLER, Eric, "The Vulnerability of AI Systems May Explain Why Russia Isn't Using Them Extensively in Ukraine", *Forbes*, 16 de marzo de 2022 <https://www.forbes.com/sites/erictegler/2022/03/16/the-vulnerability-of-artificial-intelligence-systems-may-explain-why-they-havent-been-used-extensively-in-ukraine/?sh=5831846637d5> Fecha de consulta: 05 de mayo de 2022.

En un conflicto armado, están en juego la vida de personas y los objetivos militares y políticos. En estas circunstancias, los datos son interrumpidos, engañosos y, a menudo, contradictorios. Así las cosas, es difícil tener confianza en el rendimiento de la IA.

## 2.1 La fiabilidad de los sistemas de IA

La precisión es un asunto crítico en un conflicto armado. Consideramos que la fiabilidad de la IA es muy alta porque nuestras expectativas, en realidad, son bajas. Por ejemplo, los clasificadores de imágenes pueden tener una precisión superior al noventa por ciento. Recordemos que Ton-That asegura que la precisión de Clearview está por encima de noventa y nueve por ciento. La magnitud de estas cifras, de confirmarse, son suficientes para que un sistema de IA haga recomendaciones de consumo o identifique rápidamente y de forma preliminar a una persona. Sin embargo, no son comparables con las cifras que se exigen a los sistemas críticos para la seguridad (automóviles, aviones, dispositivos quirúrgicos o armas), que normalmente se certifican con una precisión de cinco o seis decimales (99,999999%). Nadie en su sano juicio dejaría que su familia viajase en un avión o en un vehículo autónomo que asegurara una precisión del noventa y nueve por ciento. En tal caso, sería cuestión de tiempo que sufrieran un accidente fatal.

Algo parecido ocurre en las situaciones de combate; se requiere un nivel de fiabilidad mucho más elevado para dejar que, por ejemplo, un sistema de armas autónomas letales sea manejado por una IA sin supervisión humana. Pero la inadecuada precisión no es el único elemento que sustenta la falta de confianza en los sistemas de IA cuando se emplean en situaciones críticas como un conflicto armado. La IA ha demostrado ser muy vulnerable a los ataques, engaños y manipulaciones de datos.

## 2.2 La vulnerabilidad de los sistemas de IA

En general, los sistemas de IA son muy vulnerables a los ataques deliberados. Básicamente, hay tres formas de atacar estos sistemas:

### a) Manipulación de datos

En el campo de batalla, los datos, es decir, la información, son susceptibles de manipulación por el enemigo. Este tipo de ataque es sencillo porque no requiere tener acceso al programa o las bases de datos del sistema, es decir, no hay que piratearlos<sup>366</sup>. Los clásicos engaños del combate como el camuflaje o los cambios en el entorno visual o electromagnético son suficientes para que una IA cometa errores fatales. Es más,

---

366 WATERMAN, Shaun, "Hacking poses risks for Artificial Intelligence", *Signal AFCEA*, 01 marzo 2022 <https://www.afcea.org/content/hacking-poses-risks-artificial-intelligence> Fecha de consulta: 19 de mayo de 2022.

en la mayoría de las ocasiones resulta más sencillo engañar con este procedimiento a una IA que a una persona.

Es conocido el experimento realizado con dos vehículos autónomos Tesla, Model S y Model X, que fueron engañados poniendo una pegatina en una señal de límite de velocidad. Ambos vehículos interpretaron que el límite de velocidad era 85 mph en vez de 35 mph, como era en realidad. Existen muchos más casos de manipulación efectiva, como el de la IA Clip de la empresa OpenAI, la misma que ha creado ChatGPT, que confundió una manzana con un iPod simplemente poniendo un cartelito con el nombre del reproductor de audio de Apple. Estos engaños tienen en común que no serían capaces de engañar al más cándido de los humanos.

#### b) Envenenamiento de datos

La capacidad de la IA de procesar rápidamente enormes cantidades de datos (imágenes, señales electromagnéticas) le hace vulnerable al envenenamiento de datos. En este caso se trata de algo parecido a crear una ilusión óptica que engaña a un ser humano, con la diferencia que con una máquina se puede probar millones de veces en cuestión de segundos y determinar la mejor manera de efectuar el truco óptico. Estos ataques son de dos tipos:

- Ataque de caja blanca. Si el atacante tiene acceso al código fuente de la IA, puede hacer cambios específicos a nivel de píxeles en puntos de datos clave de las imágenes de entrenamiento. Estas perturbaciones engañan al modelo, que hará identificaciones erróneas.
- Ataque de caja negra. Si el atacante tiene acceso a las entradas de IA, los datos de entrenamiento y las salidas, puede diseñar su propia IA que haga la misma tarea y en el entrenamiento se prueban perturbaciones para comprobar que engaña al modelo. En este caso es más difícil generar la respuesta incorrecta deseada, pero se producen malas interpretaciones aleatorias.

#### c) Ciberataque

Finalmente, también es factible realizar ataques de piratería informática para manipular algoritmos y programas. Este tipo de ataque es más difícil y, sobre todo, es más fácilmente detectable si se toman las adecuadas medidas de seguridad informática.

## CONCLUSIONES

### Uso limitado

En la guerra de Ucrania se está haciendo un uso limitado de las nuevas tecnologías militares. El empleo de Clearview por parte de Ucrania es uno de los pocos usos documentados de IA en el conflicto armado, junto con el ML de los sistemas de IA norteamericanas y las habituales campañas de influencia rusas. El ejército ruso no está haciendo un uso táctico de la IA, al menos conocido públicamente.

### Poca fiabilidad

La IA no ha acreditado el alto nivel de fiabilidad exigido en situaciones de resultado irreversible o difícilmente reversible. En un conflicto armado se requiere una precisión superior a la que sería suficiente en un entorno permisivo y no crítico. Los coches autónomos funcionan muy bien porque se mueven en un entorno bien regulado, sin ataques, engaños o manipulaciones; un campo de batalla es todo lo contrario. Los sistemas de IA comerciales son muy fiables, pero su aplicación en un ambiente no permisivo, incluso hostil, supone asumir riesgos inaceptables.

### Acciones ajenas a las hostilidades

En Ucrania se están empleando los sistemas de IA en acciones ajenas al combate: reconocimiento facial, monitorización de chats o conversaciones telefónicas y campañas de influencia y desinformación. En el campo de batalla, sólo se emplean para actividades de inteligencia, vigilancia y reconocimiento.

### Éxito en inteligencia militar

Es muy probable que buena parte del éxito de la resistencia defensiva de Ucrania se deba a la inteligencia militar proporcionada por Estados Unidos. Esta inteligencia se ha elaborado con la ayuda de sistemas de IA que han facilitado la identificación de objetivos, previsión de movimientos y ataques, valoración de daños... Esta conclusión tiene dos derivadas:

La inteligencia militar gana fiabilidad y rapidez con la IA y es un multiplicador de la eficacia del nuevo armamento tecnológico.

Rusia no ha alcanzado el nivel de desarrollo tecnológico de Estados Unidos y China. Si China decidiera ayudar a Rusia con IA y tecnología avanzada de la misma forma que hace Estados Unidos con Ucrania, podría cambiar el curso de la guerra.



## CAPITULO XI

# LA GUERRA NAVAL EN EL MAR NEGRO EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO RUSO-UCRANIANO

*Massimo Annati\**  
*Matteo Fornari\*\**

1. El 24 febrero 2022 el Presidente ruso, Vladímir Putin, anunció a la nación el inicio de una “operación militar especial” de las fuerzas armadas rusas con el objetivo de proteger a esa parte de la población de origen rusa o filo rusa de la región ucraniana del Dombás que, según el Presidente ruso, habría sido objeto de persecución durante varios años por parte del régimen de Kiev<sup>367</sup>. En realidad, lo que el Presidente denominó una “operación militar especial”, desde el punto de vista jurídico ha resultado ser una verdadera guerra o, por usar los términos del Protocolo I de 1977, un conflicto armado internacional (CAI) entre dos Estados soberanos; lo que implica la aplicación del derecho internacional humanitario (DIH) a este conflicto, tanto en caso de guerra declarada como en ausencia de tal declaración, y aunque uno Estado beligerante no haya reconocido el estado de guerra<sup>368</sup>.

No hay duda de que en Ucrania se está desarrollando un CAI. La conducción de las hostilidades por las fuerzas armadas rusas se ha caracterizado por el uso generalizado de armas explosivas en zonas pobladas, incluidos bombardeos de artillería pesada y sistemas de lanzamiento múltiple de cohetes, misiles y ataques aéreos; y se ha denunciado que también las fuerzas armadas ucranianas han bombardeado zonas pobladas

---

\* Autor de los párrafos 4, 5, 6, 7.

\*\* Autor de los párrafos 1, 2, 3, 8.

367 *Address by the President of the Russian Federation*, 24 febrero 2022, en <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843>.

368 Art. 2 común de los Convenios de Ginebra de 1949. Véase International Committee of the Red Cross (2016), p. 73, párr. 202 ss.; Yücel Acer, *Russia's Attack on Ukraine: The Montreux Convention and Türkiye*, en *International Law Studies*, 2023, p. 302 s.

en territorios controlados por grupos armados afiliados a la Federación de Rusia en las regiones del Donetsk y Lugansk<sup>369</sup>. Por lo tanto, aun suponiendo que la violencia y la intensidad de los enfrentamientos no sean elementos necesarios para el surgimiento de un CAI<sup>370</sup>, el caso que nos ocupa a *mayor razón* se sitúa en este escenario bélico. La Asamblea General (AG) de las Naciones Unidas, con res. ES-11/1 del 2 de marzo de 2022, ha condenado “todas las violaciones del derecho internacional humanitario y las violaciones y los abusos de los derechos humanos”, exhortando “a todas las partes a que respeten estrictamente las disposiciones pertinentes del derecho internacional humanitario, incluidos los Convenios de Ginebra de 1949 y su Protocolo Adicional I, de 1977” (párr. 11). Evidentemente, invocar el DIU implica la existencia de un conflicto armado. Y la propia AG, con res. 77/284 de 26 de abril de 2023, ha recordado expresamente la agresión de Ucrania por parte de la Federación de Rusia<sup>371</sup>.

Este escenario parece reconocido, aunque implícitamente, por la Corte Internacional de Justicia en el orden del 16 de marzo siguiente, en el que destaca la gravedad e intensidad de las operaciones militares llevadas a cabo por la Federación de Rusia y recuerda la resolución del GC antes citada<sup>372</sup>. Que el escenario que se ha desarrollado en Ucrania es un conflicto armado internacional también ha sido reconocido por el mismo Ministro de Defensa de Rusia, Sergey Shoigu, en una declaración del 21 de septiembre de 2022,<sup>373</sup> y por el Ministro de Asuntos Exteriores de Turquía, Mevlüt Çavuşoğlu, el 27 de febrero de 2022<sup>374</sup>.

369 UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER, “Update on the Human Rights Situation in Ukraine. Reporting Period: 24 February – 26 March”, párr. 1.

370 El Comité Internacional de la Cruz Roja subraya que el nacimiento de un conflicto armado no depende ni de la duración del conflicto ni del número de muertos: Comité Internacional de la Cruz Roja, cit. nota 6, párr. 219 e párr. 236 ss.; J. Pictet, *Commentary I Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces of the Field*, Geneva, 1952, 32. Por lo que se refiere al surgimiento de un conflicto armado internacional, el Tribunal Penal para la antigua Yugoslavia, en su decisión sobre el caso Tadić, se limita a señalar que este conflicto “exists whenever there is a resort to armed force between States”, sin subrayar la necesidad de un cierto grado de intensidad de los enfrentamientos armados para su aparición (mientras que se requiere una «protracted armed violence between governmental authorities and organized armed groups or between such groups within a State» para el surgimiento de un conflicto armado no internacional): Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, decisión de 2 octubre 1995, *Prosecutor v. Duško Tadić*, párr. 70. Esta posición no parece compartida por la Asociación de Derecho Internacional, que subraya que el requisito de la intensidad de las hostilidades es un elemento necesario para la emergencia de un conflicto armado internacional: International Law Association, *Final Report on the Meaning of Armed Conflict in International Law*, 2010, p. 2, [www.rulac.org/assets/downloads/ILA\\_report\\_armed\\_conflict\\_2010.pdf](http://www.rulac.org/assets/downloads/ILA_report_armed_conflict_2010.pdf).

371 *Cooperación entre las Naciones Unidas y el Consejo de Europa*, Doc. NU A/RES/77/284, noveno “considerando”: “Reconociendo también que los desafíos sin precedentes a los que se enfrenta actualmente Europa tras la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania...”.

372 Corte Internacional de Justicia, orden del 16 marzo 2022, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)*, párr. 74 ss.

373 “I cannot but emphasize the fact that today we are at war not so much with Ukraine and the Ukrainian army as with the collective West”: *Russia Is at War not only with Ukraine, but with Collective West* — Shoigu, 21 septiembre 2022, en <https://tass.com/politics/1511125>.

374 Véase *infra*, nota 21.

Por lo que se refiere al marco normativo para evaluar las acciones bélicas llevadas a cabo por los beligerantes, hay que recordar que tanto Rusia como Ucrania son partes en los tratados pertinentes, como los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, los dos Protocolos adicionales de 1977, la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales de 1980, con Protocolos relacionados<sup>375</sup>.

Por supuesto, los beligerantes están vinculados también por el derecho internacional humanitario consuetudinario: en este sentido, en relación con la conducción de las hostilidades, el DIH exige que las partes en conflicto distingan en todo momento entre la población civil y los combatientes y entre los objetivos civiles y los objetivos militares, que hagan sólo ataques directos contra objetivos militares<sup>376</sup>, y tomen todas las precauciones posibles en la elección de los medios y métodos de ataque con miras a evitar, o al menos minimizar, la pérdida incidental de vidas civiles y los daños a bienes civiles. Por lo que respecta los aspectos marítimos de este conflicto, hay que considerar también algunos tratados sobre la guerra marítima, como por ejemplo la Convención VIII de La Haya relativa a la colocación de minas submarinas de contacto (18 de octubre de 1907).

Dicho este, la invasión militar de Ucrania por la Federación de Rusia también se desarrolló también a través de una directora marítima centrada principalmente en el Mar Negro, con el objetivo de cerrar el acceso al mar a Ucrania (indispensable para el comercio marítimo de Kiev) y de ampliar una zona de seguridad entre el territorio ruso y el de las naciones de la Europa central y oriental miembros de la OTAN. Sin embargo, el conflicto tiene importantes aspectos jurídicos marítimos, como la cuestión del paso de buques por los Estrechos turcos en tiempo de guerra, el cierre de zonas marítimas por los beligerantes, el uso de determinadas armas, como minas, misiles y drones.

2. Inmediatamente después del inicio de la invasión rusa, el embajador de Ucrania en Ankara solicitó que Turquía cerrara los estrechos turcos (el Bósforo, Dardanelos y el mar de Mármara) a los buques de guerra rusos<sup>377</sup>. Sin embargo, el acceso al Mar Negro desde el Mediterráneo está bajo el control exclusivo de Turquía y está regulado,

375 Véase [https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreatiesByCountrySelected.xsp?xp\\_countrySelected=RU](https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreatiesByCountrySelected.xsp?xp_countrySelected=RU) y [https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreatiesByCountrySelected.xsp?xp\\_countrySelected=UA](https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreatiesByCountrySelected.xsp?xp_countrySelected=UA).

376 *Protocolo I relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales* (Ginebra, 1977), art. 48; Comité Internacional de la Cruz Roja, *El derecho internacional humanitario consuetudinario*, Volumen 1, Buenos Aires, 2007, norma 1 (pp. 1) y norma 7 (pp. 29).

377 *Kiev Asks Ankara to Close Turkish Straits to Russian Warships*, 24 febrero 2022, <https://tass.com/politics/1409585>. Las fuerzas navales rusas pueden acceder al Mar Negro a través de dos rutas, una desde el Mar Caspio (a través del Canal Lenin Volga-Don y el Mar de Azov) y la otra desde el Mar Mediterráneo (a través de los estrechos turcos). El paso a través del canal Volga-Don está bajo el control exclusivo de las autoridades rusas, lo que permite a los buques de guerra rusos de la flotilla del Caspio realizar ejercicios navales sin obstáculos y operaciones con buques de guerra de la Flota del Mar Negro: *Russian Black Sea Fleet, Caspian Flotilla to Hold Live-Fire Exercise*, 25 enero 2022, en <https://tass.com/defense/1392921>; Pedrozo, *Closing the Turkish Straits in Times of War, en International Law Studies*, 2022, p. 518. La Doctrina naval de la Federación Rusa rusa, actualizada en 2022 durante la guerra en Ucrania, define “vital” el Mar Caspio y “importante” el Mar de Azov, el Mar Negro y el Estrecho de Kerch: *Maritime Doctrine of Russian Federation*, U.S. Naval War College, 31 julio 2022, p. 5; véase Gilad, *The Russian Navy and the War in Ukraine*, en Shaul Chorev (ed.), *Maritime Strategic Evaluation for Israel 2022/2023*, Haifa, 2023, p. 248.

tanto para los buques de guerra como para los buques mercantes, por el Convenio de Montreux de 1936<sup>378</sup>, por el que se establece un régimen de *lex specialis* para los estrechos turcos (el Bósforo y los Dardanelos), como prevé el art. 35(c) de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) de 1982<sup>379</sup>.

Aunque inicialmente no se comprometió con la solicitud ucraniana<sup>380</sup>, por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial Turquía ha aplicado el art. 19 de la Convención de Montreux<sup>381</sup>, cerrando los estrechos turcos a los tránsitos de buques de guerra de los beligerantes el 1 de marzo de 2022<sup>382</sup>.

En general, la Convención prevé el principio de la libertad de tránsito a través de los Estrechos (art. 1), con sujeción a ciertas limitaciones en tiempo de guerra. En tiempo de guerra: - si Turquía no es beligerante (como en el conflicto ruso-ucraniano), Turquía puede prohibir el tránsito de los buques de guerra pertenecientes a las potencias beligerantes, a menos que se trate de un buque de guerra que regrese a su puerto de origen en el Mar Negro (art. 19)<sup>383</sup>; mientras que los buques de guerra de los demás Estados gozan de total libertad de tránsito y navegación a través de los Estrechos en las mismas condiciones que se aplican en tiempos de paz (condiciones previstas en el art. 10 al art. 18). Por lo que respecta los buques mercantes, todos pueden transitar por

378 *Convention regarding the Régime of the Straits, with Annexes and Protocols* (Montreux, 20 July 1936), en *League of Nations – Treaty Series*, 1936, p. 214 ss. Los Estados signatarios originarios fueron Australia, Bulgaria, Francia, Grecia, Reino Unido, Rumania, Turquía, Unión Soviética, Yugoslavia, pero la Convención es generalmente respetada por todos los Estados. La llamada “cuestión de los Estrechos” se originó en el Tratado de paz de Lausana, firmado el 24 de julio de 1923 (texto en [www.lib.byu.edu/index.php/Treaty\\_of\\_Lausanne](http://www.lib.byu.edu/index.php/Treaty_of_Lausanne)), para resolver el conflicto que había existido entre el Imperio Otomano y Francia, Grecia, Italia, Japón, Reino Unido, Rumania, desde el inicio de la Primera Guerra Mundial. El Tratado desmilitarizó los Dardanelos y abrió los estrechos al tráfico civil y militar sin restricciones, bajo la supervisión de la Comisión Internacional de Estrechos de la Sociedad de las Naciones. Véase Segell, *The Regime of the Straits (Montreux Convention 1936) and the Russia and Ukraine War*, en Chorev (ed.), *Maritime Strategic Evaluation for Israel 2022/2023*, Haifa, 2023, p. 261 s.

379 Según esta disposición, el régimen de la navegación internacional por los estrechos, tal como está regulado por la CNUDM, no se aplicará a “los estrechos en los cuales el paso esté regulado total o parcialmente por convenciones internacionales de larga data y aún vigentes que se refieran específicamente a tales estrechos”.

380 Soyly, *Russia-Ukraine War: Turkey Denies Closing Black Sea to Russian Warships*, 26 febrero 2022, en [www.middleeasteye.net/news/russia-ukraine-war-turkey-denies-closing-black-sea-russian-warships](http://www.middleeasteye.net/news/russia-ukraine-war-turkey-denies-closing-black-sea-russian-warships).

381 Turquía ya ha utilizado los poderes de la Convención de Montreux durante la Segunda Guerra Mundial, cuando cerró el estrecho a los buques de guerra pertenecientes a las naciones combatientes. Eso impidió que las Potencias del Eje enviaran sus buques de guerra para atacar a la Unión Soviética y bloqueó la participación de la marina soviética en el combate en el Mediterráneo: Ozerdem, *Rusia y Ucrania: cómo la Convención de Montreux frenó el paso de buques de guerra rusos por el Bósforo*, 2 marzo 2022, en [www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60528992](http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60528992); Oral, *To Close or not to Close the Turkish Straits under Article 19 of the 1936 Montreux Convention Regarding the Regime of Straits*, en <https://cil.nus.edu.sg/to-close-or-not-to-close-the-turkish-straits-under-article-19-of-the-1936-montreux-convention-regarding-the-regime-of-the-straits>; Segell, cit. nota 12, p. 262 s.

382 Ozberk, *Turkey Closes the Dardanelles and Bosphorus to Warships*, 28 febrero 2022, [www.navalnews.com/naval-news/2022/02/turkey-closes-the-dardanelles-and-bosphorus-to-warships/](http://www.navalnews.com/naval-news/2022/02/turkey-closes-the-dardanelles-and-bosphorus-to-warships/); Mongilio, *Turkey Closes Bosphorus, Dardanelles Straits to Warships*, 28 febrero 2022, en <https://news.usni.org/2022/02/28/turkey-closes-bosphorus-dardanelles-straits-to-warships>.

383 Art. 19: “Vessels of war belonging to belligerent Powers shall not... pass through the Straits...” (párr. 2); “Notwithstanding the prohibition of passage laid down in paragraph 2 above, vessels of war belonging to belligerent Powers, whether they are Black Sea Powers or not, which have become separated from their bases, may return thereto” (párr. 4).

los estrechos independientemente del pabellón o la carga, (art. 4), con sujeción a las mismas condiciones aplicables a los buques mercantes en tiempo de paz (art. 2 y 3);

- si Turquía es un Estado beligerante, los buques mercantes neutrales pueden transitar los estrechos durante el día por rutas designadas por las autoridades turcas, pero sólo si no ayudan al enemigo (art. 5); mientras que el paso de buques de guerra extranjeros queda totalmente a discreción del Gobierno turco (art. 20).

Por último, si Turquía se considera amenazada de peligro inminente de guerra, puede aplicar las disposiciones del artículo 20 (art. 21)<sup>384</sup>.

Por lo tanto, el paso a principios de febrero de unos buques rusos a través de los estrechos para participar en un ejercicio naval en el Mar Negro – tres buques de desembarco de tanques clase Ropucha (*RFS Minsk*, *RFS Korolev* y *RFS Kaliningrado*), dos buques anfibios clase Ropucha (*RFS Georgy Pobedonosets* y *RTS Olenegorsky Gornyak*), un buque de desembarco clase Ivan Gren (*RFS Pyotr Morgunov*), y un submarino de ataque diésel-eléctrico clase Kilo (*RFS Rostov-na-Donu*) – estaba permitido, con arreglo a la Convención<sup>385</sup>.

Por otro lado, el 28 de febrero de 2022 Turquía anunciaba que estaba restringiendo el paso de buques de guerra pertenecientes a Ucrania y Rusia a través de los estrechos, a menos que dichos buques estuvieran regresando a sus bases en el Mar Negro<sup>386</sup>. Esta decisión era consecuencia del reconocimiento, por parte del Ministro de Asuntos Exteriores turco, Mevlüt Çavuşoğlu, de la existencia de un estado de guerra entre Rusia y Ucrania<sup>387</sup>. Por lo tanto, los buques de guerra rusos con sede en otras regiones y que estaban operando en el Mar Mediterráneo, como los cruceros clase Slava *RTS Marshal Ustinov* de la Flota del Norte y *RFS Varyag* de la Flota del Pacífico, no pudieron entrar en el Mar Negro; así como 16 buques de guerra rusos que operaban frente a la costa de Siria al inicio de las hostilidades, a los que no se permitió transitar por los estrechos y participar al conflicto<sup>388</sup>. Como resultado, después de que

384 En tiempo de paz, los buques de guerra también gozan de derechos de paso a través de los estrechos, pero deben notificar con antelación a Turquía (8 días para los Estados del Mar Negro y 15 días para otros Estados) antes de comenzar su tránsito (art. 13). Sin embargo, los submarinos de los Estados que no son del Mar Negro no pueden atravesar los estrechos (art. 12). El Convenio también impone restricciones y limitaciones máximas de tonelaje agregado sobre el número de fuerzas navales no ribereñas que pueden pasar por los Estrechos a la vez (art. 14), así como limitaciones de tonelaje agregado máximo que los Estados ribereños pueden tener en el Mar Negro a la vez (art. 18). Además, los buques de guerra de Estados no ribereños sólo pueden permanecer en el Mar Negro durante 21 días (art. 18).

385 Sutton, *6 Russian Warships and Submarine Now Entering Black Sea Towards Ukraine*, 8 febrero 2022, en [www.navalnews.com/naval-news/2022/02/6-russian-warships-and-submarine-now-entering-black-sea-towards-ukraine/](http://www.navalnews.com/naval-news/2022/02/6-russian-warships-and-submarine-now-entering-black-sea-towards-ukraine/).

386 Ozberk, *supra* nota 16.

387 *Turkish Foreign Minister: Turkey Recognizes the Russian Invasion to Ukraine as “War”*, 27 febrero 2022, en [https://edition.cnn.com/europe/live-news/ukraine-russia-news-02-27-22/h\\_a8b323ed583e6bd0e1706da806809f7a](https://edition.cnn.com/europe/live-news/ukraine-russia-news-02-27-22/h_a8b323ed583e6bd0e1706da806809f7a); Heather Mongilio, *Turkey Closes Bosphorus, Dardanelles Straits to Warships*, 28 febrero 2022, en <https://news.usni.org/2022/02/28/turkey-closes-bosphorus-dardanelles-straits-to-warships>.

388 Mongilio, cit. nota 16; *Russia Cancelled Black Sea Passage Bid of Four Warships: Turkey*, 2 marzo 2022, en [www.aljazeera.com/news/2022/3/2/russia-cancelled-black-sea-passage-bid-warships-turkey](http://www.aljazeera.com/news/2022/3/2/russia-cancelled-black-sea-passage-bid-warships-turkey); LaGrone, *Russian Navy Masses 16 Warships Near Syria*, 24 febrero 2022, en <https://news.usni.org/2022/02/24/russian-navy-masses-16-warships-near-syria>; Segell, cit. nota 12, p. 268.

las fuerzas ucranianas hundieran el buque insignia de la flota rusa del Mar Negro, el *Moskva*, a mediados de abril, Rusia no pudo enviar refuerzos de sus otras flotas al Mar Negro para reforzar sus fuerzas<sup>389</sup>.

Aquí podría surgir una duda sobre el puerto de asignación de los buques de guerra en el Mar Negro, en el sentido que un puerto de origen de cualquier buque (militar o no militar) se define cuando se encarga y entra en servicio, pero esto puede cambiar. Y cuando estalla un conflicto, como el actual, Turquía tiene que basarse en informaciones proporcionadas por Rusia y Ucrania antes del inicio del conflicto, no disponiendo de medios jurídicos para que Turquía cuestione la información recibida durante el conflicto de que se han añadido más buques a la lista de buques de guerra asignados a una determinada base naval del Mar Negro<sup>390</sup>.

Pero, de conformidad con la Convención de Montreux, parece claro que este instrumento reconoce a Turquía un amplio margen para determinar unilateralmente la naturaleza y el alcance de un conflicto. Esto permite a Ankara dictar con eficacia cuáles medidas, en su caso, se activan sobre la base de su propia evaluación subjetiva de los acontecimientos actuales<sup>391</sup>. El cierre de los Estrechos a los buques de guerra rusos y ucranianos es sin duda conforme al art. 19 de la Convención de Montreux; en cambio, más discutible parece ser la petición hecha por el Ministro de Asuntos Exteriores de Turquía a los Estados terceros de no hacer transitar por los estrechos sus buques de guerra, pues prohibir el tránsito de todos los buques de guerra, ya pertenezcan a los beligerantes o no, excedería la autoridad de Turquía bajo el mismo art. 19 de la Convención de Montreux<sup>392</sup>. Un argumento plausible que Turquía podría invocar para justificar el cierre de los Estrechos a todos los buques de guerra sería invocar el art. 21 de la Convención, sobre la base de que su propia seguridad estaría amenazada debido al peligro de guerra. Sin embargo, como Turquía está en buenas relaciones con Ucrania y (especialmente) Rusia, sería difícil para Ankara basarse en el art. 21 para justificar el cierre de los estrechos<sup>393</sup>.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, aunque los buques de guerra de los beligerantes no pueden transitar por los estrechos, esta prohibición no se aplicará cuando

389 Chorev, *Global Developments in the Maritime Domain*, en Chorev (ed.), *Maritime Strategic Evaluation for Israel 2022/23*, Haifa, 2023, p. 139.

390 Segell, cit. nota 12, p. 270; Peyronnet, *Aspects navals du conflit en Ukraine: la mer Noire n'est pas encore un lac russe*, 28 junio 2022, en <https://fmes-france.org/wp-content/uploads/2022/06/Aspects-navals-du-conflit-en-Ukraine-la-mer-Noire-nest-pas-encore-un-lac-russe.pdf>.

391 Por ejemplo, Turquía no ha calificado la anterior agresión rusa en Georgia, Crimea o el este de Ucrania como un “tiempo de guerra” y no ha restringido el acceso al Mar Negro: Nevitt, *The Russia-Ukraine Conflict, the Black Sea, and the Montreux Convention*, 28 febrero 2022, en [www.justsecurity.org/80384/the-russia-ukraine-conflict-the-black-sea-and-the-montreux-convention](http://www.justsecurity.org/80384/the-russia-ukraine-conflict-the-black-sea-and-the-montreux-convention).

392 El 28 febrero 2022, el Ministro de Asuntos Exteriores de Turquía advirtió “all riparian and non-riparian countries not to let warships go through the straits”: Overfield, *Turkey Must Close the Turkish Straits Only to Russian and Ukrainian Warships*, 5 marzo 2022 (cursiva agregada), en [www.lawfareblog.com/turkey-must-close-turkish-straits-only-russian-and-ukrainian-warships?fbclid=IwAR3Z5i7fTP7qCfveSGLFJCLY6Nw-AGq-2FxrEKlaEbkeMKcbzgIrAgSRTcY](http://www.lawfareblog.com/turkey-must-close-turkish-straits-only-russian-and-ukrainian-warships?fbclid=IwAR3Z5i7fTP7qCfveSGLFJCLY6Nw-AGq-2FxrEKlaEbkeMKcbzgIrAgSRTcY); Acer, *Russia's Attack on Ukraine: The Montreux Convention and Turkiye*, en *International Law Studies*, 2023, p. 304.

393 Pedrozo, cit. nota 11, p. 520.

se trate “of assistance rendered to a State victim of aggression in virtue of a treaty of mutual assistance binding Turkey, concluded within the framework of the Covenant of the League of Nations” (art. 19). En el caso que nos ocupa, quizás se podría invocar el Tratado OTAN en la (esperablemente remota) hipótesis de intervención directa armada de los Estados miembros en ayuda de Ucrania. Dos objeciones dificultarían este escenario: en primer lugar, el Tratado de la OTAN no se celebró, por supuesto, en el marco de la Sociedad de Naciones; en segundo lugar, el Tratado de la OTAN es un pacto de asistencia mutua que prevé la intervención armada de sus Estados miembros en caso de agresión de uno de ellos (art. 5 del Tratado OTAN); pero Ucrania no es miembro de la OTAN. Por otra parte, una intervención de la OTAN, o de terceros Estados en apoyo militar de Ucrania, podría justificarse por la legítima defensa colectiva, habida cuenta de la grave violación de la prohibición del uso de la fuerza por parte de Rusia (en violación de la norma imperativa codificada por el art. 2, ap. 4, de la Carta de las Naciones Unidas). En este (esperablemente remoto) escenario, el pasaje por los estrechos turcos debería permitirse a los buques de guerra de los Estados que actuarían en legítima defensa colectiva para defender a Ucrania de la agresión rusa. Dicho este, hasta la fecha los buques de guerra de la OTAN no han transitado por los estrechos turcos desde el inicio del conflicto, ni se registra la presencia de buques OTAN en el Mar Negro (con excepción de los buques de Bulgaria y Rumanía)<sup>394</sup>.

3. La conquista del litoral ucraniano y de los puertos asociados, así como el control total del norte del Mar Negro son objetivos esenciales para Moscú en su conflicto con Ucrania. El objetivo del Kremlin – convertir el mar de Azov en un mar interior totalmente controlado por Rusia – pasa también por el cierre de las zonas marítimas adyacentes a las costas de Ucrania. A raíz de su invasión de Ucrania, a las 4 de la mañana del 24 de febrero de 2022, Rusia suspendió la navegación comercial en el Mar de Azov. Según lo comunicado por la Agencia Federal Rusa de Transporte Marítimo y Fluvial (Rosmorrechflot): “*Due to a warning received from the Russian Defense Ministry’s Black Sea Fleet amid the beginning of antiterrorist operations at 4 a.m. on February 24, navigation in the Sea of Azov was suspended until further notice*”<sup>395</sup>.

Se ha planteado la posibilidad de definir esta medida un bloqueo por parte de Rusia<sup>396</sup>, es a decir una operación naval destinada a impedir la entrada o la salida de

394 Tras el estallido del conflicto, el ejercicio NATO *Sea Shield* previsto a principios de abril en el Mar Negro se canceló: Peyronnet, cit. nota 24.

395 *Russian Navy’s Operations Restrict Shipping in Sea of Azov amid Conflict with Ukraine*, 24 febrero 2022, en [www.navaltoday.com/2022/02/24/russian-navys-operations-restrict-shipping-in-sea-of-azov-amid-conflict-with-ukraine](http://www.navaltoday.com/2022/02/24/russian-navys-operations-restrict-shipping-in-sea-of-azov-amid-conflict-with-ukraine); *Russia Confirms Suspension of Movement of Commercial Vessels in the Azov Sea – Interfax*, 24 febrero 2022, en [www.reuters.com/article/ukraine-crisis-russia-shipping-grains-az-idAFR4N2U2026](http://www.reuters.com/article/ukraine-crisis-russia-shipping-grains-az-idAFR4N2U2026).

396 Mommessin, *La Russie impose-t-elle un blocus naval en Mer Noire?*, en *Brèves Marines*, n. 269; Fink, *The War at Sea: Is There a Naval Blockade in the Sea of Azov?*, 24 marzo 2022, en <https://lieber.westpoint.edu/war-at-sea-naval-blockade-sea-of-azov/>; Palmas, *Il Mare d’Azov nella dinamica geostrategica russa*, 21 octubre 2022, en <https://www.analisdifesa.it/2022/10/il-mare-dazov-nella-dinamica-geostrategica-russa/>; Peyronnet, cit. nota 24.

cualquier buque de un puerto o de la costa enemigos<sup>397</sup>. Con este “cierre” –ampliado en los meses siguientes a todo el lado ucraniano del Mar Negro– Rusia bloqueaba las exportaciones e importaciones a través de los puertos ucranianos. Gran parte del comercio de trigo y otros productos agrícolas ha sido prohibido, lo que ha comprometido la economía de Ucrania, que depende de la exportación para el 41% de sus ingresos económicos<sup>398</sup>. Aunque la guerra se libra en zonas geográficas relativamente limitadas, los efectos adversos generales sobre la economía global siguen siendo significativos; las rutas marítimas en la zona transportan un porcentaje considerable del mercado mundial de materias primas, procedentes de Rusia y Ucrania<sup>399</sup>. El bloqueo naval impuesto por la Marina de Rusia contra los puertos ucranianos y las rutas marítimas dio lugar a una creciente congestión de contenedores y carga general en los puertos de países vecinos, principalmente Constanta y Sulina en Rumania, y Varna en Bulgaria; lo que dio lugar secuencialmente a un aumento considerable de los precios para las compañías navieras que desean atracar y operar en estos puertos<sup>400</sup>.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que para ser válido, un bloqueo naval debe cumplir con tres requisitos: debe ser declarado y notificado por el Estado beligerante que establece el bloqueo (la notificación deberá incluir la extensión geográfica del bloqueo, su fecha de inicio, el alcance general de las medidas empleadas); debe ser mantenido efectivamente por fuerzas navales capaces de impedir la entrada o la salida de buques del puerto o de la costa bloqueados; no tiene que ser discriminatorio, en el sentido de que se aplicará imparcialmente a todos los buques, incluidos los del Estado de bloqueo.<sup>401</sup> Estos criterios se consideran de naturaleza consuetudinaria,

397 U.S. Navy, *Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*, 2017, p. 7.7.1: “Blockade is a belligerent operation to prevent vessels and/or aircraft of all States, enemy as well as neutral, from entering or exiting specified ports, airfields, or coastal areas belonging to, occupied by, or under the control of an enemy State”. Véase Heintschel von Heinegg, *Naval Blockade*, en *International Law Studies*, 2000, p. 203 ss.; Kraska (et al.), *The Newport Manual on the Law of Naval Warfare*, en *International Law Studies*, 2023, párr. 7.4.

398 Antes de la guerra, el comercio marítimo constituía el 70% de la actividad comercial de Ucrania: Murray, *Ukraine's Ports Brace for More Economic Hardship in Russia Conflict*, 27 enero 2022, en [www.bloomberg.com/news/newsletters/2022-01-27/supply-chain-latest-ukraine-s-ports-brace-for-more-economic-hardship](http://www.bloomberg.com/news/newsletters/2022-01-27/supply-chain-latest-ukraine-s-ports-brace-for-more-economic-hardship); Palmas, cit. nota 30.

399 Lee, Durisin, *Why the Black Sea Matters to Commodity Markets*, 26 febrero 2022, en [www.bloomberg.com/news/articles/2022-02-26/why-the-black-sea-matters-to-commodity-markets?leadSource=verify%20wall](http://www.bloomberg.com/news/articles/2022-02-26/why-the-black-sea-matters-to-commodity-markets?leadSource=verify%20wall).

400 *Blocked Ukrainian Ports Cause Major Congestion in the Port of Constanta*, 26 mayo 2022, en <https://container-news.com/blocked-ukrainian-ports-cause-major-congestion-in-the-port-of-constantia>; Ernst, *Constanta Port's container terminal jammed by traffic from Ukraine*, 8 julio 2022, en [www.romania-insider.com/constantia-port-container-terminal-jammed-ukraine](http://www.romania-insider.com/constantia-port-container-terminal-jammed-ukraine); Savvides, *New Routes Needed for Ukrainian Freight as Costs Soar at Port of Constanta*, 22 abril 2022, en <https://theloadstar.com/new-routes-needed-for-ukrainian-freight-as-costs-soar-at-port-of-constantia>. Además, en respuesta a la invasión de Ucrania, los países occidentales impusieron sanciones contra las empresas comerciales rusas; estas sanciones indujeron a las principales compañías navieras a declarar que dejarían de operar con entidades rusas y de utilizar los puertos rusos. Esto creó una sobrecarga de carga destinada a Rusia en muchos puertos (principalmente en Europa occidental): Russu, *How Does the Russian Invasion of Ukraine Change Shipping and Freight Rates?*, 13 mayo 2022, en [www.developmentaid.org/news-stream/post/142729/how-does-the-russian-invasion-of-ukraine-change-shipping-and-freight-rates](http://www.developmentaid.org/news-stream/post/142729/how-does-the-russian-invasion-of-ukraine-change-shipping-and-freight-rates). Sobre las consecuencias económicas de la guerra ruso-ucrania y del bloqueo naval ruso, sobre el comercio mundial, véase Shipton, *The Impact of the Russia-Ukraine War on the Maritime Trade: Regional and Global Aspects*, en Chorev (ed.), *Maritime Strategic Evaluation for Israel 2022/2023*, Haifa, 2023, p. 272 ss.

401 Véase *Declaración relativa al derecho de la guerra marítima* (Londres, 1909); *Manual de San Remo sobre el derecho internacional aplicable a los conflictos armados en el mar*, 12 junio 1994, párr. 93 ss.; The Commander's

habiendo derivado su forma definitiva a través de la práctica de las potencias marítimas durante el siglo XIX<sup>402</sup>.

Sin embargo, este escenario, en lo que los buques y sus tripulaciones están bloqueados, no significa que se haya establecido un bloqueo naval. Con respecto al requisito de notificación, aparte de la suspensión del tráfico marítimo, no se dispone de más información que indique el establecimiento por Rusia de un bloqueo que satisfaga este requisito, como un anuncio del inicio, ubicación y alcance del bloqueo. Por ejemplo, el Consejo de la Organización Marítima Internacional (OMI), en su sesión extraordinaria de 10 y 11 marzo 2022 para examinar los efectos de la situación en el Mar Negro y el Mar de Azov sobre el transporte marítimo y la gente de mar, no hizo ninguna referencia a un bloqueo naval por parte de Rusia, aunque instó al establecimiento de un corredor marítimo para garantizar que los buques mercantes puedan salir de los puertos<sup>403</sup>. Asimismo, las advertencias de NAVAREA III (responsable de la zona del Mar Negro) emitidas con respecto a zonas minadas (NAVAREA III 2022/0118 y 2022/0092) y otras zonas peligrosas debido a las operaciones militares en curso (NAVAREA III 2022/0093) no se refieren a la existencia o notificación de un bloqueo naval ruso<sup>404</sup>. Aparte de un anuncio no especificado de suspensión, nada más indica que Rusia ha establecido un bloqueo que podría dar a las fuerzas navales y aéreas rusas poderes de aplicación contra los buques mercantes.

Con respecto a los requisitos de la eficacia y de la imparcialidad del bloqueo, estos tienen por objeto detener todo el tráfico marítimo con independencia del pabellón, incluidos los buques mercantes de la potencia de bloqueo. Los puertos en el Mar de Azov no solo son ucranianos, sino que también incluyen puertos rusos todavía en funcionamiento. La entrada se podría prevenir fácilmente bloqueando el estrecho de Kerch, pero el tráfico no se ha interrumpido, sino que se ha reducido, ya que el estrecho está cerrado para los buques que entran en el Mar de Azov, pero los buques que se dirigen al sur están autorizados a transitar<sup>405</sup>. Esto indicaría que Rusia no está bloqueando todo el tráfico y, por ende, no está aplicando un bloqueo imparcial. Parece, por lo tanto, que Rusia no ha establecido un bloqueo naval en el Mar de Azov. En

---

*Handbook on the Law of Naval Operations*, 2017, párr. 7.7.1; Kraska (ed.), *The Newport Manual on the Law of Naval Warfare*, en *International Law Studies*, 2023, párr. 7.4.1 ss.

402 Gregory, *Law of Blockade*, en *Yale Law Journal*, 1902-1903, p. 339 ss.; Kennedy, *Some Points in the Law of Blockade*, en *Journal of the Society of Comparative Legislation*, 1908, p. 239 ss.; *The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*, 2017, párr. 7.7.5.

403 IMO Extraordinary Council Session Held to Discuss the Impacts on Shipping and Seafarers of the Situation in the Black Sea and Sea of Azov, en [www.imo.org/en/MediaCentre/MeetingSummaries/Pages/Council,-35th-Extraordinary-Session-\(C-ES-35\)\).aspx](http://www.imo.org/en/MediaCentre/MeetingSummaries/Pages/Council,-35th-Extraordinary-Session-(C-ES-35)).aspx).

404 NAVAREA ("Navigation Area") es un área geográfica del mar, establecida para coordinar la transmisión de las alertas a los navegantes por frecuencias de radio o vía satélite. Existen 21 NAVAREAS, determinadas por la OMI con resolución A.706(17), de 6 noviembre de 1991.

405 *Navigation in Kerch Strait Not Suspended - Russian Agency*, 24 febrero 2022, en <https://interfax.com/newsroom/top-stories/74036/>; Ukraine / Russia - Port Update, 25 febrero 2022, en [www.standard-club.com/knowledge-news/ukraine-russia-port-update-4179/#:~:text=Navigation%20in%20the%20Sea%20of,allowed%20within%20the%20port%20limits](http://www.standard-club.com/knowledge-news/ukraine-russia-port-update-4179/#:~:text=Navigation%20in%20the%20Sea%20of,allowed%20within%20the%20port%20limits)

consecuencia, Rusia no puede invocar ningún derecho beligerante que pueda derivarse de un bloqueo establecido legalmente para imponer un bloqueo contra los buques.

Dicho este, debe recordarse que el 25 de febrero de 2022 (el día siguiente a la declaración de la introducción de la suspensión del tráfico marítimo en el Mar de Azov) Rusia declaró también una “zona marítima prohibida a la navegación” en la parte noroeste del Mar Negro al norte de 45° 21, “debido a las operaciones antiterroristas llevadas a cabo por la Armada rusa”, advirtiendo que “cualquier barco o buque en esta área será considerado como una amenaza terrorista”<sup>406</sup>. Se trataría, en este caso, de la creación de una zona de exclusión marítima (ZEM) en el mar de Azov y en el mar Negro; método de guerra no nuevo, empleado, por ejemplo, por el Reino Unido y Argentina durante la guerra de las Falklands/Malvinas de 1982 y por Irán e Irak durante la guerra de 1980-1988<sup>407</sup>.

Si el bloqueo naval sirve para bloquear los puertos enemigos, la ZEM sirve para advertir a los buques y las aeronaves de que eviten una zona de operaciones navales en tiempo de guerra, lo que reduce la posibilidad de que buques neutrales sean identificados erróneamente como objetivo militar y atacados. Por ende, una ZEM debe establecerse teniendo cuidado de conciliar dos intereses opuestos: por una parte, obtener una ventaja militar para el beligerante que la lleva a cabo; por otra, garantizar en todo caso la seguridad de la navegación de los buques neutrales, que se les advierte de evitar esta zona marítima durante las operaciones bélicas. Por lo tanto, una ZEM sería legal en la medida en que sirva para advertir a los buques y aeronaves neutrales de las actividades beligerantes, reduciendo así su exposición a daños colaterales y daños incidentales, y en la medida en que no interfieran injustificadamente con el comercio neutral legítimo o creen una “zona de fuego libre”. No es una línea imaginaria trazada en el mar lo que determina la pérdida de la inmunidad de los ataques de los mercantes, neutrales o del beligerante enemigo, simplemente porque han entrado en la ZEM; el establecimiento de una zona de este tipo no exime al beligerante de la obligación de abstenerse de atacar a buques y aeronaves que no constituyan objetivos lícitos<sup>408</sup>. En este sentido, una ZEM debería considerarse en una óptica no tanto “bélica” –es decir, destinada a golpear el beligerante enemigo –sino a proteger y garantizar el comercio civil marítimo (a pesar del derecho del beligerante que ha instaurado la ZEM a detener e inspeccionar a los buques mercantes).

Dicho este, esta “zona marítima prohibida a la navegación” declarada por Rusia merece unas observaciones. Como destacado por Moscú, esta zona estaría destinada a la lucha contra el terrorismo e implicaría el ataque a cada barco dentro de la zona,

406 <https://gcaptain.com/wp-content/uploads/2022/03/Russian-gmdss-warning.jpg>; Pedrozo, *Maritime Exclusion Zones in Armed Conflicts*, en *International Law Studies*, 2022, p. 527.

407 Véase United States Naval War College, *Maritime Operational Zones*, 2013, Cap. 4 y anexo C.

408 U.S. Navy, *Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*, 2017, párr. 7.9; U.S. Department of Defense, *Law of War Manual*, 2015, p. 884, párr. 13.9.2. Véase McNeil, *Neutral Rights and Maritime Sanctions: The Effects of Two Gulf Wars*, en *Virginia Journal of International Law*, 1991, p. 631 ss.

porque su presencia se considera una amenaza terrorista.<sup>409</sup> Esta justificación parece discutible. En realidad, Rusia ha recordado la lucha contra el terrorismo porque no considera las operaciones militares contra Ucrania como un conflicto armado internacional, sino como una “operación militar especial”, como declarado por el Presidente Putin el 24 de febrero de 2022<sup>410</sup>. En esta óptica, Rusia no estaría obligada por el DIH y, por tanto, tampoco por las medidas bélicas conexas, como una ZEM. Por supuesto esta posición no es válida, pues no hay duda de que lo que se está desarrollando en Ucrania es un CAI y los beligerantes están vinculados por el DIH<sup>411</sup>. El cierre de la zona marítima próxima a las costas ucranianas es una ZEM, por lo que el DIH debe aplicarse respetando determinados requisitos precisos y vinculantes que deberían ser indicados por la potencia beligerante, es decir, la extensión marina en la que se aplica la ZEM, posiblemente su duración, corredores de tráfico dentro de la ZEM en los que los buques mercantes puedan transitar con seguridad<sup>412</sup>; por supuesto, Rusia no puede atacar indiscriminadamente cualquier buque en tránsito en la ZEM (aunque tenga el derecho de detener y controlar los buques neutrales)<sup>413</sup>.

En realidad, la práctica demuestra que, cuando se declararon ZEM, los beligerantes han actuado de forma no conforme con el DIH. Al comienzo de la Guerra de 1980-1988, en las zonas declaradas por Irán e Irak no se hizo distinción entre objetivos militares y embarcaciones protegidas. El Gobierno iraquí declaró la parte septentrional del Golfo Pérsico zona de guerra, e indicó que atacaría a todos los buques que aparecieran en la zona y que todos los petroleros, independientemente del pabellón, que atracaran en la Isla de Kharg se considerarían objetivos ilegítimos. El Gobierno iraní hizo un anuncio similar declarando un zona de guerra que corría a lo largo de la costa iraní, emitió advertencias de que las autoridades iraníes no permitirían que ningún buque mercante llevara carga a los puertos iraquíes, y que no asumiría ninguna responsabilidad por los buques mercantes que no cumplan con estas instrucciones<sup>414</sup>. Ni Irán ni Iraq designaron rutas de tránsito seguras para los buques mercantes y las ZEM parecían funcionar ilegalmente como “zona de tiro libre” para todos los buques que entraban. Por ejemplo, en el período comprendido entre 1980 y 1984, Iraq llevó a cabo unos 60 ataques contra buques neutrales<sup>415</sup>.

Ni siquiera las ZEM declaradas por el Reino Unido y Argentina durante la Guerra de las Falklands/Malvinas están exentas de críticas. Si, por un lado, las declaraciones británica y argentina tenían la virtud de delimitar la extensión geográfica del conflicto

409 *Supra*, nota 29.

410 *Supra*, nota 1.

411 *Supra*, pár. 1.

412 U.S. Department of Defense, *Law of War Manual*, 2015, p. 885, pár. 13.9.4.

413 U.S. Navy, *Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*, 2017, pár. 7.9.

414 *Special Warning No. 53*, 27 mayo 1981, *Special Warning No. 72*, 7 agosto 1987, en United States Naval War College, *Maritime Operational Zones*, 2013, p. C-11 y p. C-29.

415 Fenrick, *The Exclusion Zone Device in the Law of Naval Warfare*, en *Canadian Yearbook of International Law*, 1986, p. 119; McNeil, cit. nota 42, p. 635 s.

(debido al hecho de que las operaciones bélicas no se realizaban en los territorios continentales de los beligerantes), por otro lo que parece problemático fue la reserva en la ZEM británica declarada el 30 de abril de 1982, con la que se consideraría cualquier buque neutral dentro del radio de 200 m.n. sin permiso de Londres como hostil y por lo tanto susceptible de ataque<sup>416</sup>. Del mismo modo, la declaración argentina de que el Atlántico Sur era una “zona de guerra”, con la que permitía el ataque indiscriminado contra cualquier buque británico (incluidos los buques mercantes) puede considerarse claramente ilegal, tanto en la proporcionalidad geográfica así como violar la ley de la guerra naval en cuanto a objetivos<sup>417</sup>.

En el conflicto ruso-ucraniano, a pesar de que buques de la Armada rusa utilizaron el canal 16 de VHF para notificar a todos los buques mercantes que estaban llevando a cabo una “operación antiterrorista” exigiendo a todos los buques instalados en las zonas de Odessa y Danubio que procedieran inmediatamente al Bosporus<sup>418</sup>, se registraron casos de buques mercantes atacados en el Mar Negro sin previo aviso, probablemente realizados por buques de guerra rusos. El primer ataque reportado ocurrió el 24 de febrero de 2022. El granelero M/V *Yasa Jupiter*, con pabellón de las Islas Marshall, sufrió daños importantes después de ser alcanzado por un misil a 50 millas náuticas al sur de Odessa, mientras se dirigía a aguas rumanas<sup>419</sup>.

El día siguiente, el granelero M/V *Namura Queen*, de bandera panameña, que se dirigía al puerto de Pivdennyi (Yuzhniy) para cargar el grano, fue gravemente dañado cuando fue alcanzado por un misil en la popa, lesionando al menos a dos miembros de la tripulación<sup>420</sup>. Otro granelero de bandera panameña, el M/V *Lord Nelson*, sufrió daños menores después de ser alcanzado por un misil mientras estaba anclado<sup>421</sup>. Ese mismo día, el petrolero de bandera moldava M/V *Millenium Spirit* también fue alcanzado por un misil mientras se encontraba en aguas internacionales en el Mar Negro, obligando a la tripulación a abandonar el barco después de que el buque se incendiara.<sup>422</sup> Otros dos ataques fueron reportados el 2 de marzo de 2022: el buque

416 Fenrick, cit. nota 50, p. 111.

417 *Ibidem*, p. 114. Véase *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea*, 1994, párr. 106.2: “in the Falklands conflict, Argentina’s 200-mile zone around the Falklands was probably adequate but its declaration that the entire South Atlantic was a war zone was disproportionate to its defence requirements and would affect shipping unconnected with the conflict.”

418 Ozberk, *Russia-Ukraine Conflict: What Happened In The Black Sea So Far?*, 27 febrero 2022, en <https://www.navalnews.com/naval-news/2022/02/russia-ukraine-conflict-what-happened-in-the-black-sea-so-far/#:~:text=On%20February%2026%2C%20a%20Turkish,proceed%20immediately%20to%20the%20Bosphorus>.

419 Republic of the Marshall Islands, Maritime Administrator, *Ship Security Advisory No. 02-22 (Rev. 10). Geopolitical Conflict—Ukraine, Black Sea, Sea Of Azov*, 10 agosto 2022, en [www.register-iri.com/wp-content/uploads/SSA-2022-02.pdf](http://www.register-iri.com/wp-content/uploads/SSA-2022-02.pdf).

420 Payne, *Cargo Ship Namura Queen Hit by Rocket off Ukraine—Local Agent*, 25 febrero 2022, en [www.reuters.com/world/europe/cargo-ship-namura-queen-hit-by-rocket-off-ukraine-local-agent-2022-02-25](http://www.reuters.com/world/europe/cargo-ship-namura-queen-hit-by-rocket-off-ukraine-local-agent-2022-02-25).

421 *Russian Ship Fires on Sanzhiyka, Then Announces “Security Guarantees” for Passage of Ships*, 25 marzo 2022, en [www.ukrinform.net/rubric-ato/3439809-russian-ship-fires-on-sanzhiyka-then-announces-security-guarantees](http://www.ukrinform.net/rubric-ato/3439809-russian-ship-fires-on-sanzhiyka-then-announces-security-guarantees).

422 Vavasseur, *Two Civilian Vessel Hit by Russian Missiles off Odessa – Ukraine MoD*, 25 febrero 2022, en [www.navalnews.com/naval-news/2022/02/two-civilian-vessels-hit-by-russian-missiles-off-odessa-ukraine-mod](http://www.navalnews.com/naval-news/2022/02/two-civilian-vessels-hit-by-russian-missiles-off-odessa-ukraine-mod).

de carga general M/V *Helt*, de bandera panameña, fue alcanzado por un misil a 16 millas náuticas al sureste de Odessa. Seis miembros de la tripulación fueron rescatados, pero el barco se hundió. Ese mismo día, el granelero M/V *Banglar Samriddhi*, de bandera de Bangladesh, fue alcanzado por un misil en el puerto de Olvia al sur de Mykolaiv, matando a uno de sus veintinueve tripulantes.<sup>423</sup> En todos estos casos, no había indicios de que estos buques participaran en actividades que los convirtieran en objeto de captura o ataque por cualquiera de los beligerantes. Por lo tanto, estos ataques indiscriminados (supuestamente por parte de Rusia) contra la navegación marítima no resultan conformes con el derecho de guerra marítima.<sup>424</sup>

En resumen, el uso de ZEM no está prohibido por el derecho de guerra marítima; es un método lícito de guerra naval, pero con la condición de que el beligerante que lo establece garantice que el alcance, la ubicación y la duración, así como las medidas empleadas para hacer cumplir la ZEM, no excedan lo que se requiere por necesidad militar, para reducir al mínimo los riesgos de daños colaterales. En otras palabras, resulta totalmente ilícito cualquier ataque indiscriminado a los buques mercantes – neutrales o del Estado enemigo – solo por el hecho de que se encuentren adentro de la ZEM.

Dicho este, parece evidente que con la adopción del bloqueo naval y de una ZEM, la estrategia militar rusa era dirigida a cortar el acceso de Ucrania al mar para deca-pitar su economía; pero la consecuencia directa de estas medidas fue, entre febrero y julio, una seria amenaza para la seguridad alimentaria mundial y para la nutrición de aproximadamente 1.7 mil millones de personas en todo el mundo<sup>425</sup>. Fue una “militarización de los alimentos”, como la definieron los líderes mundiales reunidos en el Foro Económico Mundial de Davos en mayo de 2022<sup>426</sup>. Por otra parte, esta “militarización de los alimentos” debe evaluarse también a la luz de la destrucción sistémica que las fores rusas han hecho de los campos de trigo ucranianos y del bombardeo de las infraestructuras destinadas a contener y procesar los productos alimenticios. Estos ataques parecen constituir una estrategia bélica destinada a destruir los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, prohibida por el art. 54 del Protocolo I de 1977<sup>427</sup>.

423 *One Killed as Two Cargo Ships Hit by Explosions off Ukraine*, 3 marzo 2022, en [www.aljazeera.com/news/2022/3/3/two-cargo-ships-hit-by-explosions-around-ukraine-one-killed](http://www.aljazeera.com/news/2022/3/3/two-cargo-ships-hit-by-explosions-around-ukraine-one-killed).

424 Pedrozo, cit. nota 40, p. 534.

425 La exportación de granos ucranianos proporciona seguridad alimentaria para más 300 millones de personas en todo el mundo; el bloqueo de las exportaciones durante seis meses dejó millones de toneladas de grano bloqueadas en los elevadores de grano ucranianos, con los buques mercantes atascado en los puertos de Ucrania, provocando el deterioro del trigo: Davidzon, *Opening Up Ukraine's Sea Routes Is Tough but Critical*, en *Foreign Policy*, 21 julio, 2022.

426 McCausland, *Europe's Lost 'Breadbasket': How Russia's War in Ukraine Is Stoking a Global Food Crisis*, 28 mayo 2022, en [www.nbcnews.com/news/world/russia-ukraine-war-grain-blockade-global-food-crisis-rcna25910](http://www.nbcnews.com/news/world/russia-ukraine-war-grain-blockade-global-food-crisis-rcna25910).

427 Schmitt, *Weaponizing Food*, 28 marzo 2022, en <https://lieber.westpoint.edu/weaponizing-food>; Lesaffre, *A Path Forward for Food Security in Armed Conflict*, 28 marzo 2023, en <https://lieber.westpoint.edu/path-forward-food-security-armed-conflict>.

Sólo bajo presión internacional, con la mediación turca y bajo los auspicios de las Naciones Unidas, el 22 de julio de 2022 el Ministro de Defensa ruso y el Ministro de Infraestructura ucraniano firmaron un acuerdo (la llamada “Black Sea Grain Initiative”)<sup>428</sup> que permitió la apertura de un corredor marítimo humanitario para permitir a los buques mercantes de llegar a los puertos ucranianos en el Mar Negro y salir de ellos, para exportar trigo y fertilizantes. En virtud del acuerdo, Ucrania puede exportar productos de tres puertos (Chernomorsk, Odesa e Yuzhny). Las Naciones Unidas establecieron un centro de coordinación (*Joint Coordination Centre, JCC*), con sede en Estambul, compuesto por funcionarios de la Organización, Turquía, Rusia y Ucrania, cuya función es supervisar la implementación del acuerdo. Según el acuerdo, Turquía y los observadores de las Naciones Unidas inspeccionan frente a las costas de Estambul los buques con destino a los puertos ucranianos, para asegurarse de que no transportan armas occidentales a Ucrania, después de lo cual se les permitirá navegar a través del corredor marítimo humanitario a los puertos ucranianos para cargar. En la zona de inspección de Estambul se inspeccionarán nuevamente los buques que se encuentren en el viaje de regreso. Por su parte, Rusia se comprometió a no utilizar los pasajes marítimos creados por Ucrania con el desminado de sus aguas para desembarcar sus fuerzas armadas en los puertos ucranianos<sup>429</sup>.

La Black Sea Grain Initiative es quizás el único aspecto positivo de la guerra ruso-ucraniana, gracias a la cual se evitó una crisis alimentaria mundial y, en particular, para los países africanos. A pesar de ello, se trata de una medida tardía a la que los beligerantes no deberían haber llegado. En efecto, puesto que el bloqueo naval y la ZEM están previstos y aplicados por el derecho bélico marítimo, estas medidas deben ejecutarse respetando principios básicos, como la prohibición de atacar los buques mercantes (que, por supuesto, pueden ser detenidos e inspeccionados) y la prohibición de poner en peligro la supervivencia de las poblaciones civiles. En estos escenarios, la creación de un corredor humanitario por parte de los beligerantes es una medida clásica para garantizar la protección de los civiles. Una mayor buena fe y corrección de los beligerantes en la gestión del escenario bélico marítimo aquí en consideración, probablemente habría evitado desde el inicio de las hostilidades el riesgo de una crisis alimentaria no solo regional, sino mundial.

---

428 *Initiative on the Safe Transportation of Grain and Foodstuffs from Ukrainian Ports*, en [www.un.org/sites/un2.un.org/files/black\\_sea\\_grain\\_initiative\\_full\\_text.pdf](http://www.un.org/sites/un2.un.org/files/black_sea_grain_initiative_full_text.pdf).

429 *Black Sea Grain Initiative – Joint Coordination Centre for the Black Sea Grain Initiative*, en [www.un.org/en/black-sea-grain-initiative/background](http://www.un.org/en/black-sea-grain-initiative/background); *The Black Sea Grain Initiative Analysis*, 28 julio 2022, en [www.hellenicshippingnews.com/the-black-sea-grain-initiative-analysis](http://www.hellenicshippingnews.com/the-black-sea-grain-initiative-analysis). Véase Soldatenko, *The Black Sea Grain Deal: Fragile Cooperation Between Ukraine and Russia*, 21 abril 2023, en [www.lawfareblog.com/black-sea-grain-deal-fragile-cooperation-between-ukraine-and-russia](http://www.lawfareblog.com/black-sea-grain-deal-fragile-cooperation-between-ukraine-and-russia); Novak, *The Black Sea Grain Initiative and the Law of Treaties: A Response*, 9 mayo 2023, [www.lawfareblog.com/black-sea-grain-initiative-and-law-treaties-response](http://www.lawfareblog.com/black-sea-grain-initiative-and-law-treaties-response).

4. Se acaba de decir que las fuerzas navales ucranianas estaban prácticamente a cero cuando comenzaron las hostilidades, el 24 de febrero de 2022<sup>430</sup>. Su aniquilamiento comienza en realidad en 2014, cuando en apoyo de las fuerzas armadas de las Repúblicas separatistas pro-rusas de Donetsk e Lugansk en Crimea fueron desplegados unidades operativas sin identificación (pero con toda probabilidad militares rusos), los que en inglés han sido apodados “Little Green Men” (“Hombrecitos verdes”) y , en ruso, “вежливые люди” (vezhliyvye lyudi), es decir “gente educada”<sup>431</sup>. En febrero de 2014, los Hombrecitos verdes rodearon todas las bases navales ucranianas ubicadas en la península de Crimea, y bloquearon desde el mar el acceso a algunas de ellas mediante la colocación de buques desarmados de manera que obstruyeran físicamente los canales de acceso y obligando a rendirse a las embarcaciones ucranianas que estaban atracadas en ellas. Como resultado de estas acciones, en 2014 la Armada de Ucrania perdió su único submarino clase Foxtrot, dos de las tres corbetas antisubmarinos clase Grisha, la única corbeta de misiles clase Tarantul, el único barco de desembarco clase Ropucha, 3 dragaminas, y 26 helicópteros. Después de la ocupación de Crimea, el 75% del personal de la Armada de Ucrania que estuvo presente en la península juró lealtad a Rusia, incluido el Jefe de Estado Mayor de la Marina, Almirante Denys Berezovsky, que había sido nombrado solo unas semanas antes de la invasión<sup>432</sup>.

La invasión de febrero de 2022 fue afrontada por lo tanto por Ucrania sin una verdadera fuerza naval, con estructuras limitadas a una fragata (sin misiles), una corbeta antisubmarina, un barco de desembarco, una moto cañonera costera (sin misiles) y 6 patrulleras fluviales, a las que se añaden dos brigadas de infantería de marina y una brigada de artillería costera, empleadas como fuerzas de tierra.

La guerra naval en el Mar Negro se ha convertido por lo tanto en una guerra asimétrica. Una nación como Ucrania, ahora sin buques de guerra<sup>433</sup> (el buque insignia de la Armada de Ucrania, la fragata *Hetman Sahaidachny*, anteriormente un guardacostas soviético, siendo operativamente inútil, se hundió el 4 de marzo de 2022, en el puerto fluvial de Mykoliv, para no ser capturado por las fuerzas rusas<sup>434</sup>), se ha enfrentado a la Flota Rusa del Mar Negro asimétricamente, utilizando instrumentos distintos de los barcos: misiles antiaéreos lanzados desde tierra, misiles balísticos contra infraestructuras portuarias y bases navales, ataques aéreos, aviones

430 A mediados de marzo de 2022, la ocupación de Berdyansk permitió a las fuerzas rusas capturar una quincena de unidades navales ucranianas, más precisamente un cañón blindado rápido, una corbeta, un observador de misiles, un patrullero costero, un dragaminas, dos buques de desembarque, un remolcador costero y seis patrulleros costeros: Cosentino, *La dimensione marittima della guerra in Ucraina*, en *Rivista marittima*, septiembre 2022, [https://issuu.com/rivistamarittima/docs/settembre\\_2022/s/17482304](https://issuu.com/rivistamarittima/docs/settembre_2022/s/17482304).

431 Véase Reeves, Wallace, *The Combatant Status of the «Little Green Men» and Other Participants in the Ukraine Conflict*, en *International Law Studies*, 2015, p. 361 ss.

432 Ozberk, *Analysis: Russia To Dominate The Black Sea In Case Of Ukraine Conflict*, 30 enero 2022, en [www.navalnews.com/naval-news/2022/01/analysis-russia-to-dominate-the-black-sea-in-case-of-ukraine-conflict](http://www.navalnews.com/naval-news/2022/01/analysis-russia-to-dominate-the-black-sea-in-case-of-ukraine-conflict).

433 *Ibidem*.

434 *Ukraine's flagship Hetman Sahaidachny was sunk to avoid capture by Russian troops*, 4 marzo 2022, en [www.pravda.com.ua/eng/news/2022/03/4/7328077](http://www.pravda.com.ua/eng/news/2022/03/4/7328077).

no tripulados (tanto aviones no tripulados, UAV, como lanchas rápidas no tripuladas, USV), sabotajes y minas, tanto navales como antitanque, ataques a infraestructuras construidas por Rusia tras la ocupación de Crimea.

Es el caso del ataque al puente del estrecho de Kerch, cuya construcción comenzó por Rusia inmediatamente después de la ocupación de Crimea y terminó el 15 de mayo de 2018. En realidad el puente obstruye el paso por el estrecho de Kerch, lo que condiciona el libre acceso al mar de Azov, constituyendo una clara violación del Acuerdo de 2003 entre Rusia y Ucrania<sup>435</sup>. El puente limita el tamaño de los buques que pueden transitar (calado inferior a 33 m, eslora inferior a 160 m, altura inferior a 35 m), e impide el paso de aquellos buques que anteriormente representaban más del 20% de las unidades en tránsito<sup>436</sup>. Desde marzo de 2014, los buques militares con pabellón ruso patrullan constantemente las aguas frente a las costas de la península de Crimea e impiden a los buques militares ucranianos para entrar en el mar de Azov.<sup>437</sup>

Ya durante la construcción, los buques mercantes de pabellón ucraniano y los buques de terceros países con destino a puertos ucranianos, o procedentes de ellos, fueron detenidos por la Guardia Costera rusa y sometidos a largas inspecciones sin justificación alguna, en violación de las disposiciones del Acuerdo de 2003 y de las normas de la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar de 1982. La Resolución del Parlamento Europeo 2018/2870(RSP), de 25 de octubre de 2018, sobre la situación en el mar de Azov indica que en septiembre de 2018 se habían sometido a este procedimiento más de 200 buques, 120 de ellos registrados en países de la Unión Europea. Los barcos rusos o los barcos extranjeros directos a puertos rusos o procedentes de ellos transitaban libremente (pár. D)<sup>438</sup>. En algunos casos, los rusos simplemente bloquearon el paso colocando durante unos días un barco de travesía debajo del arco central del puente, cerrando así arbitrariamente el estrecho.

El 25 de octubre de 2018, una flotilla ucraniana compuesta por dos patrulleras y un remolcador se acercó al puente de Kerch, con la intención de entrar en el Mar de Azov. La Guardia Costera rusa les ordenó regresar, bajo el pretexto de no respetar los procedimientos de seguridad para cruzar el estrecho. Cuando los barcos ucranianos se acercaron al puente, los rusos bloquearon el tránsito colocando un barco de travesía. Las unidades ucranianas permanecieron ancladas en la zona durante unas ocho horas y luego cambiaron de rumbo para regresar a Odesa. Sin embargo, la Guardia Costera rusa las persiguió y abrió fuego, deteniéndolas por la fuerza por violar las aguas territoriales

435 *Treaty Between the Russian Federation and Ukraine on Cooperation in the Use of the Sea of Azov and the Kerch Strait*, 24 diciembre 2003, según el cual “Ukrainian and Russian military ships and trade boats enjoy the freedom of navigation in the Sea of Azov and the Strait of Kerch”, en LOS Bulletin, No. 54, 2004.

436 Santora, *Crimea's Kerch Strait Bridge Holds Deep Strategic, and Symbolic, Value*, 8 octubre 2022, en [www.nytimes.com/2022/10/08/world/europe/crimea-kerch-strait-bridge-explosion-explainer.html](http://www.nytimes.com/2022/10/08/world/europe/crimea-kerch-strait-bridge-explosion-explainer.html).

437 Sukov, *Russian Ships May Be Blocked from Entering the Ports in the Sea of Azov, while Ukrainian Ships May Be Banned from Sailing Out from These Ports*, 18 junio 2014, en [www.capital.ua](http://www.capital.ua). Véase Ranieri, *Il regime giuridico dell'area Azov – Kerch, en Il Diritto marittimo*, 2015, p. 318 ss.

438 *Resolución del Parlamento Europeo 2018/2870(RSP), de 25 octubre de 2018, sobre la situación en el mar de Azov*, en [www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0435\\_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0435_ES.pdf)

de la Crimea ocupada, consideradas por los rusos como parte integrante del territorio de la Federación de Rusia, a pesar de la falta de reconocimiento internacional de esta anexión. En el incidente, tres marineros ucranianos resultaron heridos y los veintiuno restantes fueron arrestados<sup>439</sup>. El 25 de mayo de 2019, el Tribunal Internacional de Derecho Marítimo dictaminó que Rusia debía liberar inmediatamente a los barcos y marineros ucranianos capturados<sup>440</sup>. Los marineros fueron liberados el 7 de septiembre de 2019 durante un intercambio de prisioneros, mientras que los tres barcos fueron devueltos el 18 de noviembre de 2019<sup>441</sup>.

El puente de Crimea es de gran importancia estratégica para la conexión de transporte entre Rusia y la Crimea ocupada y, por ende, para el teatro de operaciones del sur de la guerra ruso-ucraniana. Tras la invasión de 24 febrero de 2022, varias veces altos funcionarios ucranianos declararon que el puente sería un objetivo legítimo para un ataque con misiles; y en la madrugada del 8 de octubre de 2022, una explosión atravesó el puente, colapsando una parte del tramo en el mar y poniendo en peligro una ruta de suministro primaria para las tropas rusas que luchan en el sur de Ucrania. Siendo el puente la principal ruta de suministro militar que une Rusia con la península de Crimea, el ejército ruso se vió severamente limitado en su capacidad para llevar combustible, equipo y municiones a sus unidades que luchan por el control del sur de Ucrania. Rusia todavía controla las carreteras en las rutas terrestres desde Rusia hacia el sur de Ucrania, pero están dentro del alcance de la artillería de cohetes ucraniana<sup>442</sup>. Además, con el cierre del puente, se volvió más difícil para los residentes locales salir de Crimea, quedando solo las rutas marítimas a través de los diferentes puertos<sup>443</sup>.

En realidad parece que el puente no fue golpeado por cohetes. El Comité Nacional Antiterrorista de Rusia dijo en una declaración que un camión había explotado en el puente, encendiendo siete cisternas de combustible que eran jaladas por el tren en un cruce de ferrocarril paralelo que se dirigía en dirección a Crimea y provocando que dos tramos de automóviles colapsaran parcialmente, matando a tres personas. Tanto Ucrania y la OTAN no emitieron una declaración oficial sobre el incidente, y aunque no hubo reclamaciones inmediatas de responsabilidad, funcionarios rusos y ucranianos indicaron que el incendio no fue accidental<sup>444</sup>. En cualquier caso, más allá de la forma

439 Osborn, Polytuk, *Russia Fires On and Seizes Ukrainian Ships near Annexed Crimea*, 25 novembre 2018, en <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-russia/russia-blocks-ukrainian-navy-from-entering-sea-of-azov-idUSKCN1NU0DL>.

440 International Tribunal of the Law of the Sea, *Case Concerning the Detention of Three Ukrainian Naval Vessels (Ukraine v. Russian Federation)*, orden, 25 mayo 2019, en [https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/26/published/C26\\_Order\\_20190525.pdf](https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/26/published/C26_Order_20190525.pdf).

441 Véase González Fernández, *La tensión naval entre Rusia y Ucrania en el Mar de Azov*, 2019, en [https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2019/05/RGM%20Mayo%202019\\_Cap7.pdf](https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2019/05/RGM%20Mayo%202019_Cap7.pdf).

442 Kramer, Schwirtz, *The Military and Strategic Implications of Destroying the Crimea-Russian Kerch Bridge*, 8 octubre 2022, en <http://www.thelowdownblog.com/2022/10/the-military-and-strategic-implications.html>.

443 Beaumont, *Impact of Kerch Bridge Blast Will Be Felt All the Way to the Kremlin*, 8 octubre 2022, en <https://www.theguardian.com/world/2022/oct/08/impact-of-kerch-bridge-blast-will-be-felt-all-the-way-to-the-kremlin>.

444 Kramer, Schwirtz, *The Military and Strategic Implications of Destroying the Crimea-Russian Kerch Bridge*, 8 octubre 2022, en <http://www.thelowdownblog.com/2022/10/the-military-and-strategic-implications.html>.

en que fue golpeado, debido a su alto valor estratégico, según la definición del art. 52 del Protocolo I, el puente era un objetivo militar legítimo por su ubicación y utilización<sup>445</sup>.

La guerra marítima entre Rusia y Ucrania también se caracterizó por el uso de minas navales y minas anti desembarco. Miles de minas anti desembarco fueron colocadas para defender las playas de Odesa y las del Mar de Azov, haciendo imposible la hipótesis de un asalto anfibio. Durante varios días, los buques de desembarco rusos se cruzaron en el horizonte frente a Odesa, pero no pudieron desembarcar y su papel se modificó rápidamente, para transportar suministros desde la base de Novorossiysk a los puertos ocupados de Crimea y el Mar de Azov.

Por lo que respecta las minas navales colocadas en las aguas del Mar Negro, muchas de estas posteriormente se liberaron de sus amarres, y aproximadamente 400 minas de contacto automático tipo R-421-75 se fueron a la deriva cerca del comienzo de la guerra<sup>446</sup>. Se trata de artefactos con una tecnología obsoleta, pero no por ello menos letales en caso de contacto con el casco de un buque.

Hubo numerosos avistamientos de minas a la deriva, aunque, una vez más, no es posible determinar con certeza quién las colocó. Este tipo de minas estaban en servicio tanto en Rusia como en Ucrania; aunque fuentes militares ucranianas declararan que anteriormente se almacenaron alrededor de 370 minas de ese origen en la 174a base de armamentos de Ucrania en Sebastopol, pero tomadas por Rusia con la ocupación de Crimea en 2014<sup>447</sup>.

En algunos casos, las imágenes transmitidas por los medios de comunicación mostraban que se trataba sin duda de minas liberadas por error, ya que las puntas (es a decir los detonadores) seguían estando cubiertas por tapas de seguridad que, sin embargo, les impedían explotar. En otros casos, podría tratarse tanto de minas que rompieron accidentalmente el cable de amarre como de minas que se lanzaron intencionadamente. En total, entre marzo y diciembre de 2022, las armadas de Turquía, Rumanía y Bulgaria detectaron y destruyeron unas 40 minas a la deriva en la parte occidental del Mar Negro, mientras que el 18 de marzo de 2022 la Dirección Marítima de Sochi (Rusia) había emitido un comunicado en el que hablaba del riesgo

445 Art. 52, pár. 2, del Protocolo I de 1977: "... los objetivos militares se limitan a aquellos objetos que por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización contribuyan eficazmente a la acción militar o cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrezca en las circunstancias del caso una ventaja militar definida". Los buques y la infraestructura naval también han sido atacados por otros medios asimétricos. El 24 de marzo de 2022, el *Saratov*, un barco de desembarco ruso de la clase Alligator, fue destruido por una explosión en el puerto de Berdyansk y, en la misma ocasión, otros dos barcos de desembarco de clase Ropucha huyeron para ponerse a salvo, uno de ellos con un incendio a bordo. A pesar de los numerosos rumores, todavía no está claro si esto fue causado por un exitoso misil balístico ucraniano OTR-21 Tochka (SS-21 Scarab), o por un sabotaje: Sutton, *Satellite Images Confirm Russian Navy Landing Ship Was Sunk at Berdyansk*, 25 marzo 2022, en <https://news.usni.org/2022/03/25/satellite-images-confirm-russian-navy-landing-ship-was-sunk-at-berdyansk>.

446 The Monitoring Group of the Black Sea Institute of Strategic Studies, *Real Danger at Sea: Russia Has Mined the Recommended Routes from the Bosphorus to Odessa, Blaming It on Ukraine*, 19 marzo 2022, en <https://www.blackseanews.net/en/read/186754>.

447 *Ukraine Accuses Russia Of Planting Mines In Black Sea Increasing Dangers For Shipping*, 31 marzo 2022, en [www.marineinsight.com/shipping-news/ukraine-accuses-russia-of-planting-mines-in-black-sea-increasing-dangers-for-shipping](http://www.marineinsight.com/shipping-news/ukraine-accuses-russia-of-planting-mines-in-black-sea-increasing-dangers-for-shipping).

que representan 420 minas ucranianas de tipo NM y YARM a la deriva, aunque se trataba de una operación de desinformación evidente (¿quién puede contar 420 minas?) para bloquear el tráfico comercial restante y dañar aún más la economía ucraniana<sup>448</sup>.

El empleo de minas submarinas no está prohibido, sino la Convención VIII de La Haya relativa a la colocación de minas submarinas de contacto (18 de octubre de 1907) establece algunos límites, para que el uso de minas no produzca efectos indiscriminados. Por lo tanto, este instrumento prohíbe el uso de minas a la deriva. En particular, la Convención prohíbe la colocación de minas automáticas de contacto no amarradas, a menos que sean construidas de manera de volverse inofensivas una hora cuando más después de que quien las ha colocado haya perdido su control; y la colocación de minas automáticas de contacto amarradas que no se conviertan en inofensivas desde que rompan sus amarras (art. 1). Además, es prohibido colocar minas automáticas de contacto en las costas y puertos del adversario con solo el fin de interceptar la navegación de comercio (art. 2).

Ni Ucrania ni Rusia son Partes en el Convenio VIII, pero sus disposiciones tienen ahora autoridad jurídica vinculante en virtud del derecho internacional consuetudinario. Las obligaciones Convención VIII también se reflejan en muchos manuales militares de los Estados, incluidos el *Manual of the Law of War y el Commander's Handbook on the Law of Naval Operations* de los Estados Unidos, los manuales de Alemania, Dinamarca, Francia y Reino Unido y, para destacar su carácter consuetudinario vinculante, los Estados que no ratificaron La Haya VIII, como el Canadá y Australia<sup>449</sup>.

Cabe recordar que en mayo de 1972, los Estados Unidos minaron las entradas a los puertos norvietnamitas para impedir el acceso a estos puertos y las operaciones navales norvietnamitas. El propósito era evitar el uso de estos puertos para todos los buques, tanto comerciales como militares. Pero Los Estados Unidos notificaron debidamente a todas las partes interesadas, así como a las Naciones Unidas, y se dio a los buques neutrales tres días para abandonar los puertos norvietnamitas antes de que las minas entraran en funcionamiento<sup>450</sup>. En el conflicto ruso-ucraniano, los beligerantes no notificaron al tráfico marítimo la presencia de minas en el Mar Negro<sup>451</sup>;

448 *Bulgaria Destroys Mine Drifting Near Its Black Sea Coast*, 23 enero 2023, en [www.reuters.com/world/europe/bulgaria-destroys-mine-drifting-near-its-black-sea-coast-2023-01-23/](http://www.reuters.com/world/europe/bulgaria-destroys-mine-drifting-near-its-black-sea-coast-2023-01-23/); Sobaru, *Rumania desmina sus aguas de los explosivos que traslada el mar por la guerra en Ucrania*, 29 marzo 2022, en <https://es.euronews.com/2022/03/29/rumania-desmina-sus-aguas-de-los-explosivos-que-traslada-el-mar-por-la-guerra-en-ucrania>; Mourenza, *Las minas a la deriva procedentes de Ucrania ponen el peligro el tráfico comercial por el Bósforo*, 29 marzo 2022, en <https://elpais.com/internacional/2022-03-29/las-minas-a-la-deriva-procedentes-de-ucrania-ponen-el-peligro-el-trafico-comercial-por-el-bosforo.html>.

449 Rotchild, *Ukraine Symposium – “Damn the Torpedoes!”: Naval Mines in the Black Sea*, 15 marzo 2022, en <https://lieber.westpoint.edu/damn-torpedoes-naval-mines-black-sea>. Véase también *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea*, 1994, Parte IV, Reglas 80 ss.

450 Dunlap, *Guest Post: Prof. Pete Pedrozo on “Dangerous Waters: Use of Naval Mines in the Russia-Ukraine Conflict”*, 15 junio 2022, en <https://sites.duke.edu/lawfire/2022/06/15/guest-post-prof-pete-pedrozo-on-dangerous-waters-use-of-naval-mines-in-the-russia-ukraine-conflict>.

451 Como destacado por la Corte Internacional de Justicia, en el caso *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, decisión de 27 junio 1986: “if a State lays mines in any waters whatever in which the vessels of another State have rights of access or passage, and fails to give any

y parece evidente que los beligerantes no han respetado la obligación de neutralizar las minas si se encuentran a la deriva<sup>452</sup>.

Ucrania ha utilizado también minas anti desembarco para impedir la llegada por mar de las fuerzas rusas. Estas minas pueden asimilarse a una variante de las minas antitanque, colocadas en la costa. Están equipadas con una base ancha y pesada, para evitar desplazamientos accidentales con la resaca, y a menudo tienen un detonador conectado a una antena para explotar cuando un medio de desembarco pasa por encima, aprovechando la marea alta. La colocación de minas defensivas por un beligerante cerca de sus costas no está prohibida por ningún convenio, siempre que se tomen las medidas necesarias para evitar accidentes.

6. La puesta a cero de las capacidades de navegación marítima después de la pérdida de las unidades navales ha obligado a la Marina de Ucrania a modificar su estrategia, basándose en las baterías de misiles antibuque costeras, pero también en el empleo de misiles antitanque para atacar objetivos navales en las aguas costeras y en el empleo de misiles balísticos tácticos. Por ejemplo, el 22 de marzo de 2022 una lancha de asalto rusa de clase Raptor fue alcanzada por un misil antitanque lanzado desde la costa cerca de Mariupol; y dos días después un misil balístico táctico (probablemente un OTR-21 Tochka) golpeaba y destruía en el puerto de Berdyansk el *Saratov*, una unidad de la clase Alligator. Después de la explosión del misil, otros dos buques de desembarco – *Tsesar Kunikov* y *Novocherkassk*, ambos pertenecientes a la clase Ropucha-II – se vieron obligados a salir rápidamente del puerto para evitar ser golpeados<sup>453</sup>.

Los ataques contra buques de guerra con misiles lanzados desde la costa, por supuesto no suponen ningún problema; mientras que los ataques a buques mercantes son los más problemáticos. Pero, entre los ataques a los buques de guerra rusos golpeados por la artillería ucraniana, el que sin duda ha producido más atención mediática (y militar) ha sido el ataque contra el buque insignia de la flota del Mar Negro. El 13 de abril de 2022, el crucero *Moskva* fue alcanzado por uno o dos misiles antibuque Neptune lanzados desde la costa. Durante semanas, el crucero había realizado patrullas rutinarias frente a la costa de Ucrania, para proporcionar defensa aérea

---

warning or notification whatsoever, in disregard of the security of peaceful shipping, it commits a breach of the principles of humanitarian law underlying the specific provisions of Convention No. VIII of 1907” (pár. 215).

452 El 2 de marzo de 2022 el buque de carga, *Helt*, con pabellón de Panamá, se hundió frente a las costas de Ucrania, probablemente después de golpear una mina: Seddon, *Estonian Cargo Ship Blown Up and Sunk by Russian Mine off Ukraine Coast*, 3 marzo 2022, en <https://metro.co.uk/2022/03/03/ukraine-war-cargo-ship-sunk-by-mine-close-to-russian-navy-16210251>; el 30 de junio de 2022 un buque de desembarco ruso D-106 explotó en una mina cerca de Mariupol, la tripulación sobrevivió, en <https://t.me/moria40k/12474>; el 9 de septiembre de 2022, el motor del dragaminas rumano *Dimitrie Nicolescu* fue dañado por la explosión en la línea de flotación de una mina flotante, a 40 km de Constanza. No hubo bajas: Necsutu, *Romanian Navy Ship Hit by Mine in Black Sea*, 9 septiembre 2022, en <https://balkaninsight.com/2022/09/09/romanian-navy-ship-hit-by-mine-in-black-sea/>; el 14 de febrero de 2023, medios de comunicación turcos afirmaron que una mina a la deriva explotó cerca de Agva en la costa del Mar Negro. Este incidente se registró como la primera explosión de una mina marina en la costa turca del Mar Negro; un restaurante tuvo daños leves debido a la explosión, sin víctimas: Ozberk, *Sea Mine Explodes On Turkey's Black Sea Coast*, 14 febrero 2023, en <https://www.navalnews.com/naval-news/2023/02/sea-mine-explodes-on-turkeys-black-sea-coast>.

453 Cosentino, cit. nota 64.

de largo alcance y mando y control para apoyar al grupo naval anfibio. La narrativa rusa trató de difundir una versión diferente: un incendio accidental, explosión en el almacén de municiones, el barco hundido mientras era remolcado por una tormenta. En realidad, las imágenes a disposición contaban otra historia, llena de detalles. El mar estaba perfectamente tranquilo. Habían signos evidentes de incendio y humo a bordo, pero no había evidencia de explosión, y el área más afectada estaba muy lejos de los depósitos de misiles<sup>454</sup>. Las imágenes también mostraron otro elemento muy importante. El crucero tenía una capacidad de defensa aérea muy significativa: 64 misiles antiaéreos S-300F (SA-N-6 Grumble) de largo alcance, 2 lanzadores para misiles Osa-M (SA-N-4Gecko) de corto alcance, y 6 cañones AK-630M de 30 mm de cañas giratorias Gatling para la defensa cercana. Pero todos los sistemas de armas (lanza-misiles, cañones, radar de tiro) estaban en posición de espera, ni siquiera apuntando al exterior, como si el buque no estuviera operando en un escenario de guerra. Esto significa que la nave fue tomada totalmente por sorpresa, sin previo aviso o intento de reacción. Lo más probable es que el *Moskva*, como buque insignia de una de las cuatro flotas de la Federación de Rusia, se usara para ser una pasarela para almirantes y autoridades, en lugar de un buque de combate.

El escaso entrenamiento para el control de los daños hizo el resto. Para hacer una comparación, en 1987 el *USS Stark*, una fragata diseñada con criterios muy económicos, con un desplazamiento de apenas un cuarto de la *Moskva*, fue alcanzado por dos misiles Exocet AM-39 lanzados por los iraquíes. A pesar del gran incendio, los graves daños y la pérdida de 37 miembros de la tripulación, el barco estadounidense luchó y sobrevivió, por lo que después de largas reparaciones regresó al servicio y permaneció en servicio hasta 1999<sup>455</sup>. El *Moskva*, sin embargo, a pesar de las defensas aéreas y el gran tonelaje, se hundió con un mar tranquilo después de ser dañado por uno o dos misiles.

Como se pone de relieve, el hundimiento del *Moskva* es el evento más conocido de la guerra marítima entre Rusia y Ucrania, pero otros buques militares rusos fueron hundidos. El 21 de marzo de 2022, una lancha de asalto rusa clase Raptor se acercó a la costa cerca de Mariupol para tareas de reconocimiento, y fue alcanzado y probablemente hundido por un misil antitanque lanzado desde la costa por las fuerzas ucranianas (estas armas tienen un alcance de 5-10 km., dependiendo del modelo); y el siguiente 17 de junio, el buque de apoyo *Vasily Bekh*, mientras se acercaba a la Isla de las Serpientes para desembarcar un sistema de misiles antiaéreos, fue alcanzado por dos misiles RGM-84

---

454 Mongilio, *Russia Says Damaged Cruiser Moskva Sank Under Tow Headed to Black Sea Homeport*, 13 abril 2022, en <https://news.usni.org/2022/04/13/russian-navy-confirms-severe-damage-to-black-sea-cruiser-moskva-crew-abandoned-ship>; Sutton, *Satellite Image Pinpoints Russian Cruiser Moskva As She Burned*, 15 abril 2022, en <https://www.navalnews.com/naval-news/2022/04/satellite-image-pinpoints-russian-cruiser-moskva-as-she-burned>.

455 LaGrone, *The Attack on USS Stark* at 30, 17 mayo 2017, en <https://news.usni.org/2017/05/17/the-attack-uss-stark-at-30>; Stilwell, *The Only Missile Attack on the Modern US Navy Was Fired by an Iraqi Business Plane*, en <https://www.military.com/history/only-missile-attack-modern-us-navy-was-fired-iraqi-business-plane.html>.

Harpoon donados por Dinamarca y lanzados por operadores entrenados en los Estados Unidos, utilizando un camión como plataforma de lanzamiento<sup>456</sup>.

Los buques mercantes que operaban en la zona de las hostilidades también se vieron afectados por los beligerantes. En algunos casos, no fue posible determinar si se trató de un ataque deliberado, o si el buque fue golpeado por error, e incluso a veces no fue posible determinar con seguridad si el ataque vino de parte rusa o de parte ucraniana. El 24 de febrero de 2022, al inicio de la invasión, dos buques mercantes rusos fueron alcanzados y ligeramente dañados en el Mar de Azov por misiles antitanque lanzados por las fuerzas ucranianas<sup>457</sup>; mientras que, en los días siguientes, tres buques mercantes neutrales fueron golpeados por los rusos frente a Odessa y uno en el puerto fluvial de Mikolaiev. Un carguero maltés fue alcanzado y uno de Dominica (*MV Azburg*) fue dañado y luego hundido, ambos cerca de Mariupol en el Mar de Azov por la artillería rusa<sup>458</sup>.

Además, un carguero panameño (*MV Helt*) se hundió frente a la costa de Ucrania el 2 de marzo de 2022, después de golpear una mina. Sin embargo, un informe posterior de las autoridades marítimas panameñas afirmó que el barco fue alcanzado y hundido por un misil ruso<sup>459</sup>.

El ataque contra buques mercantes de terceros Estados que no participen en actividades relacionadas con las hostilidades está prohibido por el DIH. El Manual de San Remo sobre el derecho internacional aplicable a los conflictos armados en el mar define las condiciones de la prohibición<sup>460</sup>, además del hecho de que, obviamente, incluso en un escenario de guerra marítima, los beligerantes deben cumplir con las normas básicas del DIH<sup>461</sup>.

Dicho este, la guerra registró el uso de misiles de alcance transhorizonte por parte de Rusia. Estos misiles tienen una capacidad autónoma de búsqueda de objetivos con su propio radar, pero corren el riesgo de alcanzar un objetivo ilegítimo, como un barco neutral. Por lo tanto, este misil naval no es un arma en sí mismo ilícita; pero debe poder distinguir entre objetivos legítimos y bienes civiles. En otra palabras, esta

456 Ozberk, *Ukraine Strikes Russia's Vasily Bekh Rescue Tug With Antiship Missiles*, 17 junio 2022, en <https://www.navalnews.com/naval-news/2022/06/ukraine-strikes-russias-vasily-bekh-rescue-tug>.

457 Prevljak, *Two Russian cargo ships hit by Ukrainian missiles, Russia says*, 24 febrero 2022, en [www.offshore-energy.biz/two-russian-cargo-ships-hit-by-ukrainian-missiles-russia-says](http://www.offshore-energy.biz/two-russian-cargo-ships-hit-by-ukrainian-missiles-russia-says).

458 *Merchant Ship Sank By Missiles in Mariupol, Flag State Confirms*, 5 abril 2022, en <https://gcaptain.com/merchant-ship-sank-missile-mariupol-ukrainian-official/>; Blenkey, *Russia Sinks another Merchant Ship*, 7 abril 2022, en [www.marinelog.com/news/russia-sinks-another-merchant-ship](http://www.marinelog.com/news/russia-sinks-another-merchant-ship).

459 *General Cargo Ship MV Helt Attacked and Sinking off Odessa: Crew Waits to Be Rescued!*, 3 marzo 2022, en [www.seanews.com.tr/general-cargo-ship-mv-helt-attacked-and-sinking-off-odessa-crew-waits-to-be-rescued/192644](http://www.seanews.com.tr/general-cargo-ship-mv-helt-attacked-and-sinking-off-odessa-crew-waits-to-be-rescued/192644).

460 Las naves mercantes con pabellón de Estados neutrales no deben ser atacadas, a menos que transportan contrabando, violan un bloqueo, tras previa intimación se resistan a toda visita o captura; lleven a cabo acciones militares en favor del enemigo; actúen como auxiliares de las fuerzas armadas enemigas; apoyen al sistema de información del enemigo; naveguen en convoy con buques de guerra o aeronaves militares del enemigo; contribuyan de cualquier otra manera efectiva a la acción militar del enemigo: Regla 67 del *Manual de San Remo sobre el derecho internacional aplicable a los conflictos armados en el mar*, 1994, en [www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/san-remo-manual-1994-5tdlgl.htm](http://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/san-remo-manual-1994-5tdlgl.htm).

461 *Ibidem*, Regla 68.

arma debe respetar las reglas generales del DIH; es decir el deber de discriminar entre objetivo militares y bienes civiles, y por ende la obligación de tomar las posibles precauciones para evitar o minimizar daños colaterales<sup>462</sup>. El uso de misiles equipados con un sistema de autoguiado, junto con información sobre el área donde se encuentra el objetivo, puede potencialmente garantizar el cumplimiento de la norma. Sin embargo, hubo casos en los que la fuerzas rusas han empleado también misiles sin un sistema de guía terminal suficientemente preciso, lanzados desde el mar contra objetivos en territorio ucraniano, provocando la destrucción de objetivos civiles y el asesinato indiscriminado de civiles. Es el caso de los misiles antibuque supersónicos 3M55 Onyx (denominación OTAN: SS-N-26 Strobile) y 3M54 Kalibr (denominación OTAN: SS-N-27 Sizzler). Estas armas, cuando se utilicen para atacar objetivos terrestres, en lugar de buques, se limitan a una guía poco precisa, utilizando una plataforma inercial y el sistema de posicionamiento por satélite GLONASS, sin disponer de sensores adecuados para la guía terminal. Debido a que Rusia tiene relativamente poca disponibilidad de armas de precisión, y a la ausencia de objetivos navales ucranianos, estos misiles fueron utilizados por barcos, submarinos y baterías costeras para atacar objetivos terrestres. El mismo tipo de problema se ha encontrado varias veces cuando las fuerzas rusas utilizaron los misiles antiaéreos S300 (lanzados desde tierra, no desde el mar) para atacar objetivos terrestres con muy poca precisión, ya que carecían de un sistema de guía terminal adecuado<sup>463</sup>. Por parte de Ucrania, el lanzamiento desde tierra de misiles antibuque Neptune y Harpoon afectó a los objetivos deseados, gracias a la disponibilidad de un radar para la conducción terminal y de información adecuada obtenida de fuentes de inteligencia (presumiblemente OTAN) para la posición de la zona situada más allá del horizonte a la que se dirigían los misiles.

7. El conflicto ruso-ucraniano probablemente será recordado como “la primera guerra de drones”, utilizados por ambos beligerantes tanto en tierra como en mar.

Entre finales de abril y mayo de 2022, una serie de ataques aéreos con drones Bayraktar TB2, de fabricación turca, obligó a las fuerzas rusas a abandonar la pequeña Isla de las Serpientes, después de sufrir pérdidas significativas: cuatro lanchas de asalto de clase Raptor hundidas y uno dañado, una lancha de desembarco clase Serna hundida, un remolcador hundido, seis sistemas de misiles de defensa aérea destruidos, un helicóptero destruido<sup>464</sup>. El 29 de octubre de 2022, un enjambre de vehículos aéreos no tripulados (VANT) y de vehículos de superficie no tripulados (VSNT) atacó Sebastopol. Los resultados del ataque no están claros, aunque probablemente se limitaron

---

462 *Ibidem*, Regla 78.

463 Kadam, *Russia Using S-300 Air Defense Missiles To Attack Ground Targets In Ukraine; US Army Veteran Decodes The Strategy*, 17 julio 2022, en <https://eurasianimes.com/russia-uses-s-300-air-defense-missiles-to-attack-ground-targets-in-ukraine>.

464 Marinielli, Olimpio, *La larga batalla por la Isla de las Serpientes: de los 13 marineros al Moskva, pasando por la ofensiva ucraniana con drones*, 9 mayo 2022, en [www.elmundo.es/internacional/2022/05/09/6278c035fdddfb9918b45a4.html](http://www.elmundo.es/internacional/2022/05/09/6278c035fdddfb9918b45a4.html).

a dañar al *Ivan Golubets*, un dragaminas ruso de clase Natya utilizado para tareas de seguridad<sup>465</sup>. Lo que sí es cierto es que los VANT y los VSNT se han convertido en un factor importante que ya no se puede subestimar.

En el curso de los conflictos recientes, y el ruso-ucraniano no es una excepción, se ha asistido a un importante empleo de los VANT armados, y también de municiones merodeadoras (*loitering munitions*). Estos últimos pueden ser considerados alternativamente como misiles guiados (aunque mucho más lentos), o como drones kamikaze<sup>466</sup>. Su uso plantea varios desafíos al DIH. Normalmente, pero no siempre, hay un operador que supervisa la función de designación del objetivo y autoriza el ataque, con la posibilidad de revocarlo hasta el último. ¿Qué sucede si, una vez que se ha designado un objetivo, se interrumpe la conexión entre el operador y el dron? Es probable que el ataque se realice de todos modos, como si se tratara de un misil fire-and-forget, pero este posible tipo de mal funcionamiento no permite evitar errores de identificación y daños colaterales consiguientes.

Durante el conflicto, surgieron dos aspectos específicos sobre el uso de drones. El primero, aunque no de interés naval específico, se refiere a la escasa precisión de estas armas en el caso de que se utilicen sin operador y sin sensores, limitándose a atacar un objetivo cuyas coordenadas geográficas se conocen. Este es el caso de los cientos de drones rusos de fabricación iraní (Shahed-136, rebautizados Geran-2 en Rusia) que se utilizaron en masa para atacar objetivos civiles en Ucrania. El otro problema es la utilización de drones de reconocimiento y vigilancia utilizados por terceros países en el espacio aéreo internacional. El 14 de marzo de 2023, un VANT estadounidense MQ-9 Reaper despegó de Rumanía y voló en el espacio aéreo internacional del Mar Negro al suroeste de Crimea para una misión de vigilancia. Un avión de combate ruso Su-27 interceptó el dron y después de molestarlo repetidamente (liberando combustible sobre el dron, y haciendo algunos pases cercanos) lo derribó con un ligero toque (así como los pilotos de los Spitfire de la RAF derribaron las bombas voladoras V-1 alemanas durante la Segunda Guerra Mundial). Rusia afirmó haber “protegido su espacio aéreo temporal” (aunque no está del todo claro qué significa esta definición) y dos días después decoró al piloto del Sukoy. Evidentemente se trató de un acto ilícito, pero al no haber supuesto riesgos para la vida de ningún aviador estadounidense, no provocó reacciones más allá de la protesta diplomática<sup>467</sup>.

465 *Russian Defense Ministry Reports “Minor Damage” to Ivan Golubets Minesweeper*, 29 octubre 2022, en <https://english.nv.ua/nation/russia-reports-minor-damage-to-ivan-golubets-minesweeper-in-drone-attack-50280238.html>.

466 Las municiones merodeadoras están entre los misiles de crucero y los VANT, compartiendo características con ambos. Se diferencian de los misiles de crucero en que están diseñados para merodear durante un tiempo relativamente largo alrededor del área bajo control, y de los VANT porque una munición merodeadora está destinada a gastarse en un ataque: *Loitering Munition Availability Expanding Internationally*, 14 abril 2016, en <https://aviationweek.com/defense-space/loitering-munition-availability-expanding-internationally>; *Egozi, Loitering Weapon System – A Growing Demand*, 16 diciembre 2016, en <https://i-hls.com/archives/73521>.

467 Gordon, *Russian Fighter Collides with American MQ-9 Over Black Sea; Drone Lost*, 14 marzo 2023, en [www.airandspaceforces.com/russian-fighter-collides-with-american-mq-9-over-black-sea-drone-lost](http://www.airandspaceforces.com/russian-fighter-collides-with-american-mq-9-over-black-sea-drone-lost); Gordon,

Durante la guerra en el Mar Negro también se utilizaron VSNT (es decir drones “marítimos”) que en la práctica actúan como si fueran torpedos o misiles guiados, gracias a la conexión con el operador que es capaz de visualizar el objetivo y dirigir el dron contra él. Los ucranianos han empleado enjambres de VSNT varias veces contra la base naval de Sebastopol. El 21 de septiembre de 2022, un VSNT, equipado con una cabeza explosiva, fue encontrado varado en la costa no lejos de la base naval de Sebastopol. Probablemente se trataba de un intento ucraniano de atacar los buques de guerra rusos en el puerto. El lugar del hallazgo está a unas 150 millas de la costa de Ucrania y el medio estaba equipado con una antena para la conexión vía satélite con los operadores que la controlaban. Como resultado, unos días más tarde, la seguridad de la base de Sebastopol se vio reforzada con barreras flotantes, y parte de los submarinos rusos clase Kilo se transfirieron urgentemente a la base naval de Novorossiysk, para evitar más ataques<sup>468</sup>.

El 24 de mayo de 2022, dos VSNT ucranianos atacaron el *Ivan Khurs*, un buque de recolección de inteligencia (o “buque espía”, según el léxico común) mientras se encontraba a unos 140 km al noreste del Bósforo. Uno de los dos VSNT fue alcanzado por las ametralladoras del barco y explotó. El otro en cambio logró llegar contra el casco del barco, como documenta una grabación de la cámara de bordo, pero no explotó, quizás por el mal funcionamiento de la espoleta<sup>469</sup>. En otra ocasión, el 18 de noviembre de 2022 unos VSNT llegaron al puerto de Novorossiysk, en la parte noreste del Mar Negro, golpeando el terminal petrolífero de Sheskhari. Aunque los resultados en términos de naves e infraestructura dañadas han sido bastante limitados, estos ataques son estratégicamente importantes, ya que crean una inseguridad considerable entre las filas enemigas, obligando a aplicar medidas defensivas y limitando el despliegue de buques por temor a ser atacados.

Estas operaciones han planteado dudas sobre la legalidad del uso de los VSNT. Quizás no puedan ser regulados por el DIH, ni por el derecho marítimo, ya que no son buques de guerra registrados; además, podría ser un problema la falta de insignias de nacionalidad que permitan su identificación. En realidad, ambas críticas podrían pasarse por alto si se consideran como torpedos o misiles que no llevan ningún tipo de insignia visible, ni deben registrarse. En efecto, las eventuales problemáticas jurídicas más que referirse a su naturaleza, se refieren a la modalidad en que pueden ser utilizados en la guerra (ataques no indiscriminados), y en paz (riesgo de colisión con otras unidades), con las relativas responsabilidades del usuario. Sin embargo, en el caso específico de los drones navales ucranianos, su tamaño muy compacto

---

*Video of Russian Fighter Crashing Into US MQ-9 Released*, 16 marzo 2023, en [www.airandspaceforces.com/watch-video-of-russian-fighter-crashing-into-us-mq-9-released](http://www.airandspaceforces.com/watch-video-of-russian-fighter-crashing-into-us-mq-9-released).

468 Eshel, *Coordinated Drone Attack Targets the Russian Black Sea Fleet at Sevastopol*, 30 octubre 2022, en [https://defense-update.com/20221030\\_coordinated-drone-attack-targets-the-russian-black-sea-fleet-at-sevastopol.html](https://defense-update.com/20221030_coordinated-drone-attack-targets-the-russian-black-sea-fleet-at-sevastopol.html).

469 Ozberk, *Russian Intelligence Ship Seemingly Hit By Ukrainian USV*, en [www.navalnews.com/navalnews/2023/05/russian-intelligence-ship-seemingly-hit-by-ukrainian-usv](http://www.navalnews.com/navalnews/2023/05/russian-intelligence-ship-seemingly-hit-by-ukrainian-usv).

(similar a una canoa propulsada por un pequeño hidrojet) hace que se incline por no considerarlos como barcos, sino como un tipo de arma, comparable a un torpedo que viaja a la superficie.

8. La dimensión marítima del conflicto ruso-ucraniano se centra en la acción de dos fuerzas navales ampliamente desequilibradas, la Armada de Ucrania y la Flota del Mar Negro, aunque la superioridad de la flota del Mar Negro ha sido limitada por la prohibición de paso de buques de guerra rusos por el Bósforo, según la disciplina de la Convención de Montreux.

Ante este desequilibrio objetivo entre los beligerantes, el objetivo de las fuerzas ucranianas es negar, en la medida de lo posible, a la Flota del Mar Negro de apoyar desde el mar las acciones de las fuerzas terrestres. Una especie de “negación costera” llevada a cabo mediante la colocación de campos de minas, el uso de diferentes tipologías de misiles, operaciones detrás de las líneas enemigas. En otra palabras, repentinamente este conflicto se convirtió en una guerra asimétrica.

La consecuencia más evidente de estos ataques asimétricos es estratégica, ya que la mayoría de los buques de guerra rusos permanecen en sus bases, u operan en sectores del Mar Negro muy lejos de las costas de Ucrania, consideradas demasiado peligrosas. Sin embargo, el alcance de 2000 km de los misiles de crucero 3M-14 rusos sigue siendo suficiente para seguir golpeando ciudades ucranianas, siendo lanzados desde áreas seguras en el Mar Negro oriental e incluso desde el Mar Caspio. Por otra parte, esto tiene como consecuencia el riesgo de que estos ataques de largo alcance produzcan errores de identificación y demasiados daños colaterales.

Dicho esto, hay que subrayar que la conducción de las hostilidades por parte de los beligerantes ha puesto de manifiesto graves problemas en cuanto al respeto de la normativa internacional pertinente.



## II. SEGURIDAD COMO POLÍTICA PÚBLICA

---





## CAPITULO XII

# CONTEXTO INSTITUCIONAL QUE CONDUJO A LA VIOLACIÓN SISTEMÁTICA Y GENERALIZADA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN VENEZUELA

*Luisa Ortega Díaz*

## INTRODUCCIÓN

Acudí ante la Corte Penal Internacional (CPI) a pedir, mediante escrito acompañado de más de 2000 elementos de prueba<sup>470</sup>, que se iniciara una investigación porque en mi país, Venezuela, se estaban cometiendo crímenes de lesa humanidad al menos desde 2015. En el escrito presentado el 16 de noviembre de 2017, señalé a Nicolás Maduro Moros, Presidente de la República Bolivariana de Venezuela; a Vladimir Padrino López, general y ministro de la Defensa; Néstor Luis Reverol Torres, mayor general y ministro de Relaciones Interiores, Justicia y Paz; a Gustavo González López, mayor general y director del Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (SEBIN) y a Antonio José Benavides Torres, mayor general y comandante general de la Guardia Nacional Bolivariana (GNB), componente de la Fuerza Armada Nacional, por ser autores de crímenes de lesa humanidad, tales como asesinato, encarcelación, tortura, persecución de grupo o colectividad con identidad propia por razones políticas y otros actos inhumanos para causar grandes sufrimientos a las personas.

Los crímenes de lesa humanidad están tipificados en el Estatuto de Roma. Este instrumento, de acuerdo con Hoyos 2018, es el *“Código Penal Supranacional, en el*

---

470 Agencia EFE, “La exfiscal de Venezuela denuncia a Maduro ante la Corte Penal Internacional”, video de Youtube, publicado el 16 de noviembre de 2017, <https://www.youtube.com/watch?v=WVnzLyf9udE>.

que se tipifican los delitos internacionales, y se señala el procedimiento que debe seguirse ante ese organismo internacional a fin de juzgar y sancionar a los responsables de la comisión de los delitos cuya gravedad afecta a toda la comunidad internacional”<sup>471</sup>. El Estatuto de Roma fue ratificado por Venezuela el 7 de mayo del año 2000, la Asamblea Nacional lo aprobó por ley y fue publicado en la Gaceta Oficial número 5.507 del 13 de diciembre de ese mismo año. Tal aprobación lo incorpora a la legislación nacional, por lo tanto, es ley interna y como consecuencia Venezuela está plenamente sometida a ese instrumento jurídico.

Aun cuando su ratificación la haya convertido en norma, el Estado también está obligado a hacer las modificaciones para que las leyes penales internas sancionen delitos de trascendencia internacional; sin embargo, hasta la fecha en que se escribe este artículo, no se han incluido los tipos penales contenidos en el Estatuto de Roma en el ordenamiento jurídico interno.

Al respecto, en fecha 17 de junio de 2014, mediante comunicación dirigida al entonces presidente de la Asamblea Nacional, solicité a dicho organismo, que promulgara una ley que sancionara los delitos de genocidio, lesa humanidad y crímenes de guerra y remití anexo a la comunicación una propuesta de Exposición de Motivos y Texto de la Ley. Este hecho no es una simple omisión. Revela que el Estado venezolano no está dispuesto a investigar ni a juzgar crímenes de lesa humanidad, de agresión o genocidio. ¿Por qué? Porque quienes actualmente gobiernan saben que en la definición jurídica se establece que estos crímenes son cometidos por funcionarios del Estado, en un contexto de ataque sistemático y generalizado contra la población civil.

Estas son las razones que me conducen a La Haya, a buscar la actuación de la Corte Penal Internacional.

El 8 de febrero de 2018 la CPI, dispuso que se abriera un examen preliminar sobre Venezuela considerando la información que yo había proporcionado en el 2017. El 27 de septiembre de 2018, la Fiscalía de la CPI recibió un escrito de un grupo de Estados Partes del Estatuto de Roma, entre ellos, Argentina, Canadá, Chile, Colombia, Paraguay y Perú, en relación con la situación en Venezuela, en el que solicitaron el inicio de una investigación por crímenes de lesa humanidad presuntamente cometidos en territorio venezolano. En dicha comunicación hacen referencia a las pruebas que consigné. Lo cierto es que en 2020 la fiscalía de la CPI concluyó que existe una base razonable para creer que, ciertamente, se han cometido en Venezuela crímenes de lesa humanidad al menos desde abril de 2017<sup>472</sup>.

471 Diana Hernández Hoyos, *Derecho Internacional Humanitario*, (Colombia: Nueva Jurídica, 2018), 575.

472 Corte Penal Internacional, *Decision assigning the Situation in the Bolivarian Republic of Venezuela II and reassigning the Situation in the Bolivarian Republic of Venezuela I to Pre-Trial Chamber III*, 19 de febrero de 2020, <https://www.icc-cpi.int/court-record/icc-02/18-2>.

## 1.- PERSEGUIDA POR SACAR LA VERDAD A LA LUZ

Que haya sido la fiscal general de Venezuela, quien haya acudido a la Corte Penal Internacional a denunciar a Nicolás Maduro y a otros cuatro funcionarios de su gobierno, plantea una situación inédita: el Ministerio Público de un país denuncia al presidente por crímenes de lesa humanidad. Esto se explica en el contexto de un Estado que no sólo exhibe nula voluntad de investigar, sino que además ha articulado un sistema que garantiza la impunidad a los perpetradores como parte de un esquema de control absoluto y de imposición en el poder a toda costa, ignorando el ordenamiento jurídico y desconociendo el andamiaje institucional de la república.

Mientras estuve al frente del Ministerio Público me consagré a la tarea de investigar, como corresponde de acuerdo a la Constitución y la ley, todas las violaciones a los derechos humanos, pese a las presiones ejercidas desde el Poder Ejecutivo y los obstáculos puestos en el camino desde los ámbitos militar y judicial. Durante mi gestión logramos documentar evidencias de acontecimientos que conforman, sin lugar a dudas, un ataque generalizado y sistemático contra la población civil. Y por realizar esta investigación, la propia fiscal general y parte de su equipo fueron víctimas de persecución, al punto de ser forzados a salir del país para resguardar sus vidas.

## 2.- LOS JURISTAS DEL RÉGIMEN

Si bien el gobierno de Maduro ya ejercía un considerable control del Poder Judicial, fue en el año 2015 cuando decidió profundizar ese dominio, hasta convertirlo en su instrumento de persecución de la población civil, especialmente a quienes consideraban adversarios políticos.

En diciembre del 2015 el oficialismo perdió la mayoría en la Asamblea Nacional, tras unas elecciones en las que fue electa una mayoría conformada por diputados pertenecientes a diferentes partidos de oposición. A esos parlamentarios les correspondía, al asumir sus cargos el 5 de enero de 2016, comenzar el proceso de designación de nuevos magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ). Sin embargo, el gobierno decidió violar de nuevo todo el ordenamiento jurídico venezolano, y, antes de que se cumpliera ese plazo, aprovechando el control que ejercía sobre el Poder Judicial, desincorporó a los magistrados en funciones y los reemplazó —el 23 de diciembre— por otros cuya inclinación política, y hasta su militancia en el partido de gobierno (PSUV), estaba activa. Esta sustitución se hizo en contravención con todas las normas vigentes en el país para la designación de este tipo de funcionarios.

En menos de veinte días, antes de entregar sus curules, el Poder Legislativo saliente le aseguró al gobierno un TSJ integrado por individuos incondicionales y serviles, la mayoría de los cuales ni siquiera cumplía con los requisitos de la ley para ser magistrados.

A ellos se les encomendó un trabajo específico: desmontar el estado de Derecho, anular al Poder Legislativo de mayoría opositora electo por el pueblo, y limitar los derechos de los ciudadanos. Así se inició el camino para asegurar la impunidad de los graves crímenes contra la humanidad que ya se estaban cometiendo en el país.

Esos magistrados cumplieron su tarea dictando sentencias que invaden o anulan las competencias de otros poderes públicos. Sentencias *“que permitieron la persecución y encarcelamiento de disidentes, que promovieron la aplicación de la Justicia Militar de forma indiscriminada como arma de persecución a la disidencia, que otorgaron poderes extraordinarios al Presidente de la República, que impidieron la persecución penal a jefes policiales, militares y ministros frente al procesamiento por parte del Ministerio Público por la perpetración de graves violaciones contra los derechos humanos y escandalosos casos de corrupción, que legitimaron la inhabilitación política y legalizaron el encarcelamiento de dirigentes políticos y líderes sociales con pensamiento divergente al del gobierno, que intervinieron y dismantelaron instituciones legítimamente constituidas como el Ministerio Público y la Asamblea Nacional”*, como se explica en el documento entregado en La Haya en mi condición de Fiscal General de la República.

### 3.- EL TSJ DESTRUYE A LAS INSTITUCIONES DE ESTADO

El máximo tribunal de la república, designado de manera fraudulenta, se dedicó a impedir y obstaculizar las investigaciones del Ministerio Público que evidenciaban la responsabilidad del Estado en violaciones a los derechos humanos y también las que vinculaban a algunos funcionarios en actos de corrupción.

La mayor ofensiva contra las instituciones se desató durante el 2017. El 28 y 29 de marzo de ese año, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia dictó las sentencias 155<sup>473</sup> y 156<sup>474</sup> a través de las cuales el TSJ decidió facultar al Presidente de la República para asumir —de forma ilegal— funciones propias de la Asamblea Nacional. El 31 de marzo denuncié que tales sentencias violaban la Constitución Nacional y que en la práctica se materializaba una ruptura del orden constitucional<sup>475</sup>.

Era tan evidente y grave la agresión que Maduro se vio forzado a convocar, esa misma noche, el Consejo de Defensa de la Nación (El Consejo de Defensa de la Nación es el máximo órgano de consulta para la planificación y asesoramiento del Poder Público en los asuntos relacionados con la defensa integral de la Nación, su soberanía

473 Sala Constitucional, *Sentencia 155* (Venezuela, Tribunal Supremo de Justicia, 2017). <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/197285-155-28317-2017-17-0323.HTML>

474 Sala Constitucional, *Sentencia 156* (Venezuela, Tribunal Supremo de Justicia, 2017). <https://es.scribd.com/document/343616973/TSJ-Venezuela-Sentencia-156>

475 El Estímulo, “Fiscal Luisa Ortega Díaz denuncia «ruptura del orden constitucional”, 31 de marzo de 2017, <https://elestimulo.com/venezuela/2017-03-31/luisa-ortega-diaz-denuncia-ruptura-del-orden-constitucional/>

y la integridad de su espacio geográfico), y, al finalizar esa reunión, los magistrados recibieron la orden de modificar las sentencias para corregir las irregularidades, en cargo que se acató de inmediato, el 1 de abril de 2017.

Un mes más tarde, el 1 de mayo, Maduro anunció un decreto presidencial<sup>476</sup> que convocaba a una Asamblea Nacional Constituyente, con el cual él se adueñaba de la soberanía popular. Y el 23 de junio otro decreto ordenó al Consejo Nacional Electoral (CNE) la conformación de las bases comiciales para la elección de los candidatos a esa Asamblea Nacional Constituyente, sin haber realizado previamente el necesario Referendo Consultivo al pueblo venezolano, como lo establece nuestra constitución.

En junio, el Ministerio Público ejerció un conjunto de acciones para detener este proceso inconstitucional que fueron invalidadas por el TSJ. También, el 12 de junio, actuando como Fiscal General de República, presenté un recurso de nulidad contra el nombramiento irregular de los magistrados hecho por los diputados salientes, que también fue declarado inadmisibile. El 13 de junio el Ministerio Público solicitó a la Sala Plena del TSJ un antejuicio de mérito contra los magistrados de la Sala Constitucional por las sentencias 155 y 156 por considerar que violaban la Constitución Nacional. Y como era de esperarse, la solicitud fue declarada sin lugar «*in limine litis*», por los mismos magistrados que estaban siendo cuestionados.

El 14 de junio presenté otros recursos contra la convocatoria por decreto presidencial a la Asamblea Nacional Constituyente que tampoco prosperaron. Y esta seguidilla evidenció un patrón: el TSJ nunca se pronunció sobre el fondo de los hechos, limitando su acción a rechazar las acciones del Ministerio Público.

A partir de ahí, arreciaron las amenazas de destitución y hasta de detención en mi contra. Se habló de suprimir las competencias del Ministerio Público a través de la Constituyente, y el primer paso lo dio la Sala Constitucional del TSJ, la cual, el 27 de junio dictó las sentencias 469 y 470. La primera otorgó a la Defensoría del Pueblo —entonces a cargo de Tarek William Saab— competencias en materia de investigación penal, las cual son exclusivas del Ministerio Público; y la segunda, anuló el nombramiento del vicefiscal, y dejó en manos del propio TSJ la potestad de designar al titular de ese cargo, lo que, de acuerdo al ordenamiento jurídico venezolano, constituye otra ilegalidad.

Se abrió una causa en el TSJ para destituirme del cargo, y desde el alto gobierno empezaron a señalarme públicamente como traidora. La destitución se convirtió en prioridad para el gobierno. El TSJ admitió ese mismo mes una solicitud de antejuicio de mérito para removerme del cargo sin la participación y aprobación de la Asamblea Nacional, violando de esta manera el artículo 279 de la Constitución. Se alegaron “faltas graves”, se dictaron medidas de prohibición de salida del país y de enajenar y gravar bienes, y se hizo el proceso de antejuicio en tiempo récord y sin que se me

---

476 El Estímulo, “Fiscal Luisa Ortega Díaz denuncia «ruptura del orden constitucional”, 31 de marzo de 2017, <https://elestimulo.com/venezuela/2017-03-31/luisa-ortega-diaz-denuncia-ruptura-del-orden-constitucional/>

permitiera tener acceso a las actas del proceso que cursaba en mi contra, violando mi derecho a la defensa y al debido proceso.

En la madrugada del 5 de agosto de 2017, las instalaciones del Ministerio Público fueron asaltadas por militares, y horas más tarde se dio a conocer la decisión tomada por la Asamblea Nacional Constituyente: Luisa Ortega Díaz fue destituida del cargo de fiscal general de la República.

Con esta acción, el Poder Ejecutivo materializó el control absoluto sobre Sistema de Justicia venezolano, como lo exigía el plan de Nicolás Maduro Moros y de su tren ministerial para procurarse la impunidad frente a las sistemáticas y generalizadas violaciones a los Derechos Humanos que se han perpetrado en perjuicio de la población civil venezolana.

#### 4.- EL ESTADO AUTORIZÓ USO DE ARMAS Y PARTICIPACIÓN MILITAR EN CONTROL DEL ORDEN PÚBLICO

Son incontables las denuncias sobre lo que ha hecho el Estado para acallar y reprimir las manifestaciones de descontento de la población civil. Contra las personas que protestaban se puso en funcionamiento un aparato de Estado de carácter policial, militar y paramilitar (civiles armados y organizados) cuya acción represiva dejó un importante número de víctimas.

En este contexto, hay un hito que destaca dentro del plan para limitar los derechos de los ciudadanos y legitimar las muertes y lesiones producto de la represión. Se trata de la resolución 008610, firmada por el ministro del Poder Popular para la Defensa, y publicada en la Gaceta Oficial número 40.589 del 27 de enero de 2015. Allí se autoriza el uso de armas de fuego en el control del orden público.

Esa resolución, suscrita por Vladimir Padrino López, propone, además, el control de manifestaciones por parte de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, lo que supone un giro de suma gravedad del modelo de Estado hacia el control militar. El artículo 332 de la Constitución establece que el control del orden público es competencia exclusiva de la Policía Nacional.

La decisión transmite la idea de que toda manifestación o expresión en contra del gobierno, será asumida como una actividad insurreccional que afecta, ya no al orden público, sino al orden interno, por lo que se hace necesaria la participación de la Fuerza Armada. Desde esa perspectiva, el ciudadano que protesta o disiente es considerado un enemigo, un objetivo militar, y en consecuencia, en su contra puede utilizarse fuerza letal.

La resolución del ministro Padrino López va en contra del artículo 68 de la Constitución venezolana, y de todos los tratados internacionales en materia de control de manifestaciones de carácter civil.

Pese a que trata de disimular o matizar el cuestionable punto del uso de armas de fuego en contra de la población civil desarmada, la interpretación de la norma es discrecional. En su artículo 4, la resolución señala que las unidades militares deben “rechazar toda agresión enfrentándola de inmediato y con los medios necesarios”. Y el numeral 9 de su artículo 15, la resolución dice: “No portarán armas de fuego en el control de reuniones públicas y manifestaciones pacíficas, a menos que, por la necesidad y proporcionalidad de los medios empleados para contrarrestarla, sea necesario su porte y uso”.

En el año 2015 el gobierno de Nicolás Maduro perfeccionaba su aparato represivo, y vio la necesidad de contar con un marco normativo para legitimar la utilización de fuerza letal contra la disidencia y la protesta ciudadana.

## 5.- EL SERVICIO BOLIVARIANO DE INTELIGENCIA NACIONAL (SEBIN) COMO ARMA DE PERSECUCIÓN

Hay que destacar el papel del Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (SEBIN), cuya actuación fue delictiva. Este aparato represivo fue implementado progresivamente diversos mecanismos para neutralizar la protesta ciudadana, impedir el disenso de las organizaciones civiles, anularlas, neutralizar liderazgos regionales y sembrar el miedo. En este proceso participaron todos los organismos de seguridad del Estado, el sistema de justicia, así como grupos civiles armados y organizados para esta tarea.

Al mando del mayor general Gustavo González López el SEBIN emprendió la persecución sistemática de líderes políticos, vecinales y comunitarios, a quienes acosaron, amedrentaron e incluso encarcelaron de forma ilegal aun cuando sólo estuvieran ejerciendo su derecho a la protesta por la falta de alimentos, medicinas y servicios básicos.

El Ministerio Público pudo establecer un patrón en las acciones del SEBIN: la “siembra” sistemática de evidencias para incriminar a figuras públicas de la oposición y el disenso político. Agentes de este cuerpo de inteligencia abordaban a las personas elegidas y anunciaban que les habían encontrado en posesión de explosivos, armas de fuego y cantidades injustificables de divisas en efectivo. Las investigaciones posteriores del Ministerio Público establecieron que en casi la totalidad de los casos estos detenidos no tenían relación alguna con las supuestas evidencias incriminatorias.

La organización defensora de derechos humanos PROVEA, documentó 17.337 detenciones ilegales en el año 2015 y 7.048 al año siguiente<sup>477</sup>. Muchas de estas personas detenidas de forma irregular tienen en común haber manifestado de manera pública su posición contraria al gobierno, o son militantes de partidos de oposición o tenían relaciones cercanas con líderes opositores. Esto muestra claramente cómo operaba

477 Provea, “Informe Anual Enero – Diciembre 2015”, 25 de agosto de 2016, <https://provea.org/publicaciones/informes-anales/informe-anual-2015/>.

el mecanismo de persecución que el Estado articulaba a través del SEBIN, el Poder Judicial, el Sistema Penitenciario y el Ministerio de Interior y Justicia.

Un mecanismo, por cierto, que sigue activo y que constituye una especie de Estado paralelo que violenta constantemente los derechos de los ciudadanos.

## 6.- LA OPERACIÓN PARA LA LIBERACIÓN DEL PUEBLO (OLP), UN ESQUEMA DE EXTERMINIO

El 13 de julio de 2015 comenzó a implementarse en Venezuela la llamada Operación para la Liberación del Pueblo (OLP)<sup>478</sup>. Se trata de una orden del Ejecutivo activada sin que mediara un plan previamente conocido, sin fundamento jurídico de acuerdo con las distintas normas que regulan la actuación de los cuerpos policiales del país. Con recursos y discursos reiterativos avanzó y se convirtió en una política pública, apenas justificada con la pretensión de ser una estructura para combatir la inseguridad.

En ella participaron —en principio— el Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana, el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas, el Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional y la GNB con una importante presencia de funcionarios con formación en grupos de asalto, Posteriormente fueron incorporados grupos de civiles armados identificados con las ideas del gobierno.

Su tarea, de acuerdo con el discurso oficial, era «liberar» zonas donde operan grupos de delincuencia organizada. Sin embargo, rápidamente se reveló como una fuerza dirigida contra grupos civiles específicos a quienes previamente se criminalizó acusándolos de ser artífices de desestabilización económica y paramilitarismo. De esta manera se justificó su acción desproporcionada contra supuestos «enemigos» de la población, contra los cuales había que ejecutar una «limpieza».

Para 2015, el Ministerio Público registra 17.778 homicidios intencionales o dolosos, lo que se traduce en una tasa de 58,1% por cada cien mil habitantes<sup>479</sup>. Al año siguiente esa tasa aumentó a 70,11%. La respuesta del gobierno a este problema fue la represión y la acción policial desmedida a través de la OLP, que produjo la muerte de al menos 505 ciudadanos.

El catálogo de arbitrariedades y violaciones de los derechos humanos de los operativos concentrados en los barrios más humildes de las principales ciudades del país es vasto y variado: toma de calles para impedir la circulación de personas, ingreso masivo y violento en viviendas, destrozos a la propiedad, maltrato a los habitantes de estas zonas, jóvenes ejecutados con armas de fuego, simulación de enfrentamientos

---

478 La Voz, Luisa Ortega: “Nos preocupa las OLP por la cantidad de denuncias que hemos recibido”, 20 de julio de 2016, <https://diariolavoz.net/2016/07/20/luisa-ortega/>

479 Ministerio Público. “Informe Anual de Gestión 2015”. Archivo PDF. 2016. [https://drive.google.com/file/d/1hgsXhs\\_uWzLWV-NQt9q37nNc-R-5vSt\\_/view?usp=drive\\_link](https://drive.google.com/file/d/1hgsXhs_uWzLWV-NQt9q37nNc-R-5vSt_/view?usp=drive_link)

para justificar los asesinatos, detenciones arbitrarias, desplazamientos forzados, se cuentan entre muchas otras.

La responsabilidad de estos operativos contra la población civil más vulnerable estuvo en manos de los titulares del Ministerio para las Relaciones Interiores, Justicia y Paz, Gustavo González López y Néstor Luis Reverol, y del comandante general de la GNB, Antonio Benavides Torres, quienes actuaron siguiendo instrucciones directas del Presidente de la República, Nicolás Maduro Moros, en virtud de que en Venezuela ningún militar actúa sin que un superior le haya ordenado una acción, y esa cadena de mando empieza con el Presidente de la República.

La consolidación de este esquema de terror por parte del Estado masificó la violación de los derechos humanos y la persecución política. Y los funcionarios actuaron sin temor alguno a sufrir consecuencias legales de sus actos amparándose en el manto de impunidad tejido por sus superiores jerárquicos.

El Ministerio Público documentó que en 2015 fueron asesinados por cuerpos de seguridad del Estado 1.777 ciudadanos, una cifra que se incrementó a 4.667 en 2016<sup>480</sup>. Entre enero y junio de 2017 —hasta mi destitución como fiscal general—, la institución registró el asesinato de 1.848 personas a manos de agentes policiales.

La conclusión salta a la vista: se instrumentalizó una violencia institucional organizada desde el gobierno replicando la lógica de la OLP que con la excusa de controlar el auge de la criminalidad ha terminado generando más asesinatos: en promedio, al menos 20% de los homicidios en el país son responsabilidad directa de cuerpos policiales y militares.

Esta cultura policial y militar favorable a la muerte y a la violación de los derechos humanos se afianzó, y se constituyó en un motor de acción al momento de encarar las manifestaciones masivas que tuvieron lugar durante el año 2017 donde se llegó al absurdo legal de aplicar la justicia militar a la población civil<sup>481</sup>.

## 7.- 2017, EL AÑO DEL INICIO DE LA PERSECUCIÓN

En el año 2017, Venezuela atravesaba una grave crisis política, económica, social y de salud pública. Para ese momento no existían las sanciones internacionales contra el Estado. Los ciudadanos pedían un cambio. Desde el año anterior, las organizaciones políticas impulsaban la solicitud de un referendo revocatorio contra Nicolás Maduro, y los requisitos para su convocatoria se habían cumplido. Pero una vez más, el Poder

480 Ministerio Público. “Informe Anual de Gestión 2016”. Archivo PDF. 2017. [https://drive.google.com/file/d/18LTMb1TFFbEsgWV92ByyIjbe3zxWRnlQ/view?usp=drive\\_link](https://drive.google.com/file/d/18LTMb1TFFbEsgWV92ByyIjbe3zxWRnlQ/view?usp=drive_link)

481 Provea, “La Justicia Penal Militar en Venezuela procesa a civiles. De cómo involucramos a etapas ya superadas”, 1 de marzo de 2017, <https://provea.org/opinion/la-justicia-penal-militar-en-venezuela-procesa-a-civiles-de-como-involucramos-a-etapas-ya-superadas/>

Judicial fue utilizado para defender los intereses del Ejecutivo, y a través de sentencias dictadas por tribunales frustraron la opción de un cambio democrático.

Ya el órgano rector en materia electoral, el Consejo Nacional Electoral había hecho otro tanto con su decisión de no convocar a las elecciones de gobernadores que correspondían —por mandato constitucional— en diciembre de 2016. De manera que, anular la posibilidad del referendo fue el segundo gran golpe contra las aspiraciones legítimas de ejercer los derechos políticos de los venezolanos.

En paralelo, el gobierno de Maduro, por la vía del Tribunal Supremo de Justicia, anuló de manera progresiva el campo de acción de la Asamblea Nacional, hasta llegar a romper el orden constitucional con las ya mencionadas sentencias 155 y 156 del 27 y 28 de marzo de 2017, en desconocimiento de la soberanía popular.

Así fue cómo estallaron las manifestaciones de calle. Cierres de vías en las principales ciudades y pueblos del país, marchas convocadas en casi todo el territorio, expresiones de descontento cada vez más numerosas y multitudinarias. Y la única respuesta ofrecida por el gobierno a las demandas ciudadanas fue la represión desmedida.

El Presidente de la República, en coordinación con el Ministerio de Interior y el Ministerio de la Defensa, implementó planes represivos contra la protesta pacífica que iban desde cierre de medios públicos de transporte masivo, cierre de vías de acceso a los puntos de reunión establecidos por la oposición, hasta intimidación y agresiones ejecutadas por civiles armados que disparaban desde motocicletas y ataques sistemáticos y desproporcionados por parte de la GNB y la Policía Nacional que produjeron una gran cantidad de heridos, muertes y detenciones arbitrarias.

En este contexto, el Ministerio Público investigó y demostró la ejecución de patrones de ataque a la población que constituyen claras violaciones a los derechos humanos.

Uno de ellos fue la utilización de los cilindros metálicos que contenían gases lacrimógenos como proyectiles, los cuales eran disparados directamente contra el cuerpo de los manifestantes con el objetivo expreso de causar daño físico. Es pertinente explicar que los protocolos internacionales de actuación de las fuerzas de orden público indican que los cilindros metálicos que contienen los gases irritantes deben ser disparados en forma de parábola hacia su destino, de modo de evitar golpear de forma directa a las personas<sup>482</sup>. La investigación del Ministerio Público logró evidenciar que tanto la GNB como la Policía Nacional, utilizaron alevosamente dichos envases como proyectiles, disparándolos de forma directa a la humanidad de los manifestantes y transeúntes.

Lo mismo ocurrió con el uso de chorros de agua a presión<sup>483</sup> que desde vehículos antimotines eran disparados de forma directa a la cabeza y tórax de las personas.

---

482 Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 34/169, 17 de diciembre de 1979).

483 Nacional *Tanqueta reprimió a manifestante con presión de agua*, 21 de abril de 2017, [http://www.el-nacional.com/noticias/protestas/tanqueta-reprimio-manifestante-con-presion-agua\\_178492](http://www.el-nacional.com/noticias/protestas/tanqueta-reprimio-manifestante-con-presion-agua_178492)

También se documentaron casos en los que se utilizaron los vehículos antimotines para arrollar a los ciudadanos que protestaban<sup>484</sup>, y desde ellos se disparaban gases y perdigones a corta distancia, lo que produjo cientos de lesionados.

Las investigaciones del Ministerio Público, apoyado en la Unidad Criminalística Contra la Vulneración de Derechos Fundamentales, laboratorios creados el 23 de diciembre de 2008, a fin de evitar la impunidad frente a la violación de derechos humanos donde estén señalados como presuntos responsables funcionarios de seguridad del Estado<sup>485</sup>, comprobaron sin lugar a dudas que los perdigones utilizados contenían una masa superior a la de los perdigones de letalidad reducida normalmente diseñados para el control de manifestaciones: lo que disparaban contra los ciudadanos eran esferas metálicas con poder para causar graves lesiones e incluso la muerte. El Ministerio Público a mi cargo, advirtió de manera formal al Ministerio de Defensa, pero esa instancia ignoró nuestras comunicaciones y no hizo nada al respecto por una razón clara: formaba parte de un plan para ocasionar el mayor daño posible a los manifestantes y sembrar el miedo en la población para desalentar la protesta ciudadana.

Las fuerzas policiales y militares modificaron los cartuchos agregándoles esferas metálicas y de vidrio que ocasionaron la muerte a jóvenes estudiantes de cuyos cuerpos se extrajo la evidencia. Las pesquisas criminalísticas y los informes medicolegales determinaron de forma concluyente que esto se hizo de forma masiva en una práctica que hay que catalogar como criminal.

El Ministerio Público llegó a realizar reuniones con el ministro de Interior y el comandante general de la Guardia Nacional en las que advertimos sobre estas violaciones a los derechos humanos. Además, se les exigió la aplicación de correctivos inmediatos y colaborar con las investigaciones en los casos de fallecidos y heridos. Su respuesta evidencia el poco respeto que tiene el gobierno de Venezuela por la vida y los derechos de la población: ordenaron impedir el acceso de los fiscales, expertos y forenses del Ministerio Público tanto a los sitios de los sucesos como a las instalaciones de la morgue con el fin de ocultar las pruebas comprometedoras.

Y no sólo eso, el ministro de Interior, Néstor Luis Reverol Torres, ordenó también a la Policía Nacional Bolivariana y a la GNB que no aportaran información alguna al Ministerio Público en casos en los que figuraban funcionarios militares o policiales, como presuntos responsables en la comisión de delitos.

El Poder Judicial actuó igualmente para garantizar la impunidad: el Ministerio Público citó al entonces comandante de la GNB, Antonio José Benavides, y al director del SEBIN, Gustavo González López, para imponerles cargos criminales por graves

---

484 El Nacional, “*Tanqueta de la GNB atropelló a más de tres manifestantes en Altamira*”, 3 de mayo de 2017, [http://www.el-nacional.com/noticias/protestas/tanqueta-gnb-atropello-mas-tres-manifestantes-altamira\\_180366](http://www.el-nacional.com/noticias/protestas/tanqueta-gnb-atropello-mas-tres-manifestantes-altamira_180366)

485 Unidad Criminalística Contra la Vulneración de Derechos Fundamentales, “Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 39.086, 23 de diciembre de 2008, <http://criminalistica.mp.gob.ve/wp-content/uploads/2015/03/39086.pdf>

y sistemáticas violaciones a los derechos humanos, pero el TSJ dictó sentencias para protegerlos de la acción penal.

Las manifestaciones públicas iniciaron en marzo y concluyeron el 30 de julio de 2017 y durante todo ese periodo el ministro de Defensa, general Vladimir Padrino López; el comandante general de la GNB, general Antonio José Benavides; y el ministro de Interior, Néstor Luis Reverol Torres, no hicieron nada para poner límites a las acciones criminales de los funcionarios a su cargo. Por el contrario, exaltaron las violaciones a los derechos humanos como actos heroicos y llegaron a premiar con ascensos a los ejecutores de su plan de represión. La misma actitud tuvo el propio Presidente de la República, quien ordenó y puso en práctica los ascensos militares a oficiales responsables de crímenes de lesa humanidad.

Mientras ocurrían las manifestaciones y la represión arreciaba, el SEBIN incrementó las detenciones y el procesamiento de personas ligadas a las protestas de calle, a las que el gobierno calificó siempre como actos terroristas. Investigaciones independientes del Ministerio Público desmontaron muchas de estas detenciones ilegales, de manera que se solicitó a los jueces la liberación de estas personas; pero, para contrarrestar la actividad de los fiscales, Maduro, Padrino López y Reverol tomaron la insólita decisión que imponía que los ciudadanos detenidos en manifestaciones fueran presentados ante la justicia militar que, tal como indica su nombre y de acuerdo al ordenamiento jurídico, sólo es aplicable a los funcionarios militares en el caso de delitos tipificados en el Código de Justicia Militar.

Según el literal “h” del artículo 7 del Estatuto de Roma, esta práctica —en la que cientos de civiles fueron procesados sin garantía de sus derechos— constituye un delito de persecución.

A los detenidos les formularon cargos desproporcionados como traición a la patria y terrorismo, fueron trasladados a otras regiones lejos de sus familias y obligados a convivir con presos comunes, se les privó de su derecho a recibir visitas de sus familiares y abogados, a recibir asistencia de la Fiscalía, a la atención médica, sufrieron torturas físicas y psicológicas y fueron objeto de todo tipo de maltratos y vejaciones.

Se evidenció un patrón de persecución sistemática en los casos de personas con algún tipo de liderazgo político, gremial o comunitario por su participación en acciones de protesta ciudadana.

## 8.- LAS NOCHES DE TERROR

Ante las protestas generalizadas en todo el país, el gobierno desplegó con fuerza todo lo aprendido e implementado en materia de ataque generalizado y sistemático contra la población civil durante las acciones de la OLP. Hay que recordar que una de las características de estas operaciones fue la toma militar de espacios públicos para luego proceder a allanar viviendas de forma masiva en búsqueda de supuestos sospechosos.

Durante el periodo de conflictividad, la Guardia Nacional y la Policía Nacional Bolivariana utilizaron el mismo mecanismo para perseguir a los civiles que protestaban en las calles, e incluso a quienes lo hacían desde sus hogares haciendo sonar pitos y cacerolas. Ocuparon con contingentes militares y policiales las calles y avenidas señaladas por la oposición como rutas de sus marchas de protesta y no tardaron en allanar viviendas de forma masiva.

El escrito que presenté ante la Corte Penal Internacional dice al respecto:

*“La muestra más evidente de esta práctica persecutoria y de toma masiva de espacios públicos y de represión sistemática de la población civil, fueron los hechos ocurridos en las Residencias Victoria, en la Urbanización El Paraíso de Caracas, las cuales fueron tomadas militarmente el 02 de mayo, el 28 de junio, el 05 de julio y el 20 de julio, además de otras acciones de asedio permanente. Allí la fuerza pública disparó de forma indiscriminada gases lacrimógenos y perdigones contra la población civil y sus viviendas, incendiaron vehículos e incluso un inmueble, allanaron y detuvieron personas, sólo por haber protestado contra las políticas públicas del gobierno”.*

El esquema de ataques masivos a urbanismos se puso en práctica en varios estados del país, no sólo en Caracas; también fueron ejecutados masivamente en Miranda, Carabobo, Zulia, Aragua, Mérida y Táchira, entre otros.

En la denuncia se destaca lo ocurrido en las residencias conocidas como “Los Verdes”<sup>486</sup>, ubicada en la urbanización El Paraíso de Caracas:

*“Cientos de funcionarios de la Guardia Nacional, Policía Nacional Bolivariana y del SEBIN irrumpieron en ese urbanismo que alberga a más de 1.200 familias, y utilizando tanquetas destruyeron todas las rejas de seguridad de la edificación, rompieron puertas, dispararon de forma indiscriminada gases lacrimógenos a viviendas en las que habitan niños y ancianos, rompieron las puertas de acceso a las torres, inhabilitaron 12 ascensores, destruyeron los vidrios y llantas de más de 200 vehículos, dispararon armas de fuego contra mascotas y puertas, e ingresaron ilegalmente a cientos de viviendas, en las cuales robaron objetos, fotografiaron a sus habitantes, golpearon a las personas y les amenazaron con darles muerte”.*

Un informe de Amnistía Internacional recogió imágenes y testimonios de las múltiples vejaciones y agresiones de las que fueron víctimas cientos de ciudadanos con

486 El Nacional, “Noche de terror en Los Verdes: testimonios de los vecinos”, 15 de junio de 2017, [http://www.el-nacional.com/noticias/sociedad/noche-terror-los-verdes-testimonios-los-vecinos\\_187813](http://www.el-nacional.com/noticias/sociedad/noche-terror-los-verdes-testimonios-los-vecinos_187813)

el objetivo de generar miedo y frenar las protestas. Fue publicado el 30 de octubre de 2017 bajo el elocuente título “Noches del Terror”<sup>487</sup>.

En sus investigaciones el Ministerio Público constató que durante estas incursiones militares se aplicaron métodos de tortura e intimidación a la población. Al ingresar a las viviendas, los funcionarios fotografiaron a los habitantes, se apoderaron de fotos de sus familiares y amenazaron con buscarlos para violarlos y asesinarlos en caso de persistir las protestas; causaron el mayor daño posible a la propiedad privada, golpearon a personas, detuvieron a otros acusándolos de “actos terroristas”; en algunos casos participaron civiles armados que dispararon contra viviendas o buscaron a vecinos que habían estado en las protestas para agredirlos y detenerlos.

Los operativos, dirigidos por el Ministerio de Interior, Justicia y Paz y el Ministerio de la Defensa, entran en lo previsto en el literal k del artículo 7 del Estatuto de Roma:

*“otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos a atender gravemente contra la integridad física o la salud mental o física”.*

## 9.- 131 MUERTOS

De acuerdo con el registro del Ministerio Público, entre abril y julio de 2017 murieron 131 personas en el marco de la conflictividad social y la violencia represora promovida y planificada por el gobierno de Nicolás Maduro. La mayoría fueron víctimas de los organismos de seguridad del Estado, otros fueron asesinados por civiles armados que actuaban amparados por el gobierno y otros perdieron la vida en episodios desencadenados por la situación de tensión social. Considero oportuno destacar el asesinato del joven estudiante Juan Pablo Pernaleta Llovera. De acuerdo con la investigación del Ministerio Público, el joven Juan Pablo se acercó al grupo de efectivos de la Guardia Nacional, y le dispararon una bomba lacrimógena a corta distancia que le impactó el pecho justo a la altura del corazón<sup>488</sup>. El estudiante de 20 años de edad fue trasladado a un centro de salud donde a los pocos minutos falleció, de acuerdo a la autopsia a un shock cardiogénico debido a contusión cardiaca hemorrágica ocasionada por traumatismo cerrado del tórax a nivel precordial. Ese fue el informe que dimos a conocer. Sin embargo, el entonces ministro de Comunicación e Información del gobierno de Nicolás Maduro, Ernesto Villegas Poljack, difundió la versión “oficial” que descargaba de toda responsabilidad a la Guardia Nacional y aseguraba que Juan Pablo había

---

487 Amnistía Internacional, “Venezuela: Noches del terror. Ataques y allanamientos ilegales a viviendas en Venezuela”, 30 de octubre de 2017, <https://www.amnesty.org/es/documents/amr53/7285/2017/es/>

488 Diario Panorama, “Fiscal General afirma que Juan Pernaleta murió por impacto de bomba lacrimógena”, 24 de mayo de 2017, <https://www.youtube.com/watch?v=LscwzOoPUlc>

muerto producto del impacto de un proyectil disparado por una “pistola de perno” accionada por algún otro manifestante.

Esa versión oficial fue ampliamente difundida y repetida por los medios de comunicación controlados por el gobierno, e incluso calificaron al joven estudiante y deportista Juan Pablo Pernaletе de “terrorista”. Por su parte, el comandante general de la Guardia Nacional y el ministro de Interior y Justicia intentaron bloquear las investigaciones del Ministerio Público, se negaron a aportar la información requerida por la institución y llegaron al punto de negar la presencia de la Guardia Nacional en el lugar de los hechos.

Ya antes del infortunado día del asesinato de Juan Pablo circulaban numerosas denuncias y advertencias del propio Ministerio Público y de organizaciones civiles sobre la práctica sistemática de disparar las lacrimógenas directamente contra las personas e incluso de la utilización de armas de fuego en la represión de los ciudadanos.

José Gregorio y Elvira Pernaletе, padres del joven asesinado, se han encargado de mantener viva la denuncia del asesinato de Juan Pablo, y han acudido a todas las instancias posibles en busca de justicia. El 26 de abril de 2021 hicieron un comunicado público en el que se lee:

*“...recordamos con amor a nuestro hijo, quien fue asesinado el 26 de abril del 2017 en Altamira, Caracas-Venezuela, cuando un oficial de la Guardia Nacional Bolivariana le disparó una bomba lacrimógena directamente a su pecho, a una distancia menor de 30 metros, lo que le produjo la muerte por shock cardiogénico y traumatismo cerrado de tórax.*

*Juan Pablo era un joven soñador, atleta de alta competencia, inteligente, hijo y hermano amoroso, buen amigo, compañero y ser humano, que creía en los derechos de todas las personas. Además, se dedicaba a rescatar animales, a los cuales amaba profundamente.*

*Nuestro hijo no murió como consecuencia de una acción aislada que un funcionario de la Guardia Nacional haya ejecutado. Nuestro hijo fue víctima del Plan Guaicaipuro y del Plan Zamora, este último, activado directamente por Nicolás Maduro el 18 de abril de 2017.*

*Fue víctima del uso sistemático y generalizado de la fuerza de manera excesiva y no diferenciada en el control del orden público, como herramienta para ejecutar la política de silenciar, desalentar y sofocar la oposición al Gobierno del Presidente Maduro”.*

El 1 de mayo de 2021, cuatro años después de la muerte de Juan Pablo, el fiscal general del gobierno de Nicolás Maduro, Tarek William Saab, quien era defensor del

pueblo para el momento que fue asesinado Pernalete, y quien había cuestionado la investigación del Ministerio Público y luego que el fiscal de la Corte Penal Internacional anunció el inicio de la investigación contra autoridades venezolanas por crímenes de lesa humanidad, reconoció públicamente que a Juan Pablo lo mató el impacto de una bomba lacrimógena disparada por la Guardia Nacional contra su pecho, además anunció la imputación de 9 efectivos de la Guardia Nacional por el delito de homicidio preterintencional en grado de responsabilidad correspondiente; pero nada dijo de quienes ordenaron y permitieron que se actuara de esa forma contra la población civil.

Con esas declaraciones, la intención del gobierno fue simular que estaban investigando, fue mostrar “resultados” de una investigación que en su momento obstaculizó, además la fiscalía venezolana no ha procesado ni está procesando a los oficiales de alto rango, solo a los de bajo rango. Para la familia del estudiante se trató de una burla que muestra la pretensión del gobierno de seguir encubriendo a los verdaderos responsables.

## 10.- VENEZUELA NO HARÁ JUSTICIA Y LAS VÍCTIMAS NECESITAN RESPUESTAS

¿Qué son crímenes de lesa humanidad? ¿Qué elementos definen estos delitos? Esto es lo que dice el artículo 7 del Estatuto: se entenderá por «crimen de lesa humanidad»<sup>489</sup> cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque:

- a. Asesinato;
- b. Exterminio;
- c. Esclavitud;
- d. Deportación o traslado forzoso de población;
- e. Encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional;
- f. Tortura;
- g. Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable;
- h. Persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género definido en el párrafo 3, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo o con cualquier crimen de la competencia de la Corte;
- i. Desaparición forzada de personas;

489 Ambos, Kai. *La Corte Penal Internacional*. (Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2003), 118-120.

- j. El crimen de apartheid.
- k. Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física.

El crimen de lesa humanidad se diferencia de otras conductas criminales o delitos por el contexto, los actos son cometidos como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil, *“por lo tanto, el crimen debe estar relacionado con el ataque dirigido contra la población civil, sin que puedan ser actos aislados, sino que, por su naturaleza y consecuencias, son parte del ataque en general”*<sup>490</sup>: La denuncia presentada ante la CPI demuestra la concurrencia de ambas modalidades: los actos criminales forman parte de un ataque generalizado y también sistemático desde el poder del Estado venezolano contra los ciudadanos.

La denuncia relata y aporta evidencias de este ataque contra la población civil, lo que constituye otro elemento fundamental del concepto de crímenes de lesa humanidad. La descripción de la OLP y los más de 505 asesinatos que produjo y documentó la Fiscalía; y la brutal represión aplicada contra las personas que participaron en manifestaciones de protesta contra el gobierno de Nicolás Maduro con su saldo de muertos y heridos; la persecución, la tortura, las detenciones arbitrarias, la violación a los derechos elementales, no dejan lugar a dudas.

El Estatuto establece también el peso del elemento de la política: en el crimen de lesa humanidad está presente un vínculo con los aparatos del Estado, es decir, con el poder. En el caso de Venezuela está demostrado que el ataque contra la población civil es una política de Estado. Los ataques son planificados, autorizados y ejecutados desde el más alto nivel del Estado y de las instancias de poder, especialmente de los cuerpos de seguridad como la Fuerza Armada y el SEBIN.

En Venezuela se ha consolidado un “Estado de Terror” cuyo objetivo es mantener en el poder a quienes hoy lo detentan, y los delitos que han cometido son competencia de la Corte Penal Internacional, tomando en cuenta que el Estado venezolano se ha negado a investigarlos, persiguió a la Fiscalía y obstaculizó su actuación a través del Poder Judicial, tal como quedó expuesto en mi denuncia. En consecuencia, está demostrado que las actuales autoridades venezolanas no van a investigar estas violaciones, y considerando que la competencia de la Corte tiene carácter complementario o subsidiario de las jurisdicciones penales nacionales, es decir, que solo conoce cuando los Estados no quieren o no pueden investigar, *“O sea que el desplazamiento de la jurisdicción nacional sólo ocurre por falta de voluntad o por incapacidad del Estado para cumplir con el deber fundamental de proteger los derechos humanos de las*

490 Diana Hernández Hoyos, *Derecho Internacional Humanitario*, (Colombia: Nueva Jurídica, 2018), 732.

*personas que residen en su territorio y de sancionar las más graves violaciones de esos derechos fundamentales”.*

El documento que se ha puesto en manos de la Corte Penal Internacional contiene la información precisa de muchos casos que evidencian el patrón de violaciones generalizadas y sistemáticas a los derechos humanos por parte de quienes han sido señalados como autores. Esos casos, con toda su carga de muerte, injusticia y violencia, son apenas una muestra de la actuación de ese aparato de terror instaurado en Venezuela y que hoy por hoy sigue causando un inmenso sufrimiento a la población civil.

Hechos como los allí descritos continúan ocurriendo, y el sistema legal interno ni procura ni logrará jamás justicia para las víctimas, porque hace mucho tiempo que las instituciones del Estado obedecen a una parcialidad política. Por tanto, no hay garantías ni perspectivas de que en algún momento se favorezca a la verdad y se repare a las víctimas de violación a los derechos humanos.

Esta verdad terrible hace que sea necesaria e imprescindible la acción de instituciones internacionales que actúen con independencia y verdadero sentido de la justicia. Esta necesidad es perentoria, se requiere ahora mismo<sup>491</sup>.

---

491 Jesús Gómez López, *Crímenes Internacionales*. Tomo I, (Colombia: Ediciones Doctrina y Ley, 2017), 53.



## CAPITULO XIII

# LA DEBILIDAD INSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE SEGURIDAD EN MÉXICO EN TRES DIMENSIONES<sup>492</sup>

*Jesús Rivera Ferman*

### INTRODUCCIÓN

El presente texto abordará algunas cuestiones que intentarán explicar por qué en México, aunque “se han adoptado modernos programas de capacitación por parte de las fuerzas llamadas a sostener el orden público, no solo no se ha obtenido una disminución significativa de la violencia o un aceptable desempeño policial, sino que no se han logrado modificar criterios fuertemente arraigados que perciben el empleo de la fuerza pública como un sistema reactivo frente a la violencia o como una herramienta al servicio de los intereses políticos de turno”.

Comprendiendo la complejidad del problema de la inseguridad en México se abordarán solo algunas de estas razones, sin pretender agotar el tema en el breve espacio de este trabajo.

Para facilitar la lectura y exclusivamente con estos fines se adoptó la teoría tridimensional del derecho de Miguel Reale, para aglutinar las ideas. Dicha teoría señala que el fenómeno jurídico puede ser analizado desde el punto de vista de tres dimensiones, las cuales son: la axiológica, la normativa y la práctica o fáctica. La dimensión

---

492 El presente capítulo es producto del Proyecto “Seguridad y vida democrática: una cuestión por resolver” desarrollado por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo (Italia) con la colaboración y el aporte económico de la *Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale* de Italia; y fue seleccionado como una de las mejores contribuciones resultado del *Call for Papers*.

axiológica observa al derecho como un fenómeno histórico cultural, pero es además “producto de vida humana objetivada, solamente en cuanto a los actos humanos se integran normativamente en relación con ciertos valores”<sup>493</sup>. Esto es, el derecho como producto de lo que las comunidades y los pueblos consideran valioso, válido y pertinente tener como ejes de ponderación de los actos. La dimensión normativa no es más que la positivización de esos valores, y la dimensión práctica indicaría cómo se actualiza esta normatividad en los hechos cotidianos. A riesgo de ser extremadamente reduccionista, esta definición es suficiente para los objetivos meramente pragmáticos y de orden con la que es utilizada aquí. Así, se analizarán los problemas que subyacen en la institucionalización de una seguridad pública efectiva y democrática desde los tres puntos de vista.

Se concluye que existe una disociación entre valores de mayor o menor cepa democrática en la opinión pública y los actores relevantes en el debate público de la seguridad, la cual hace imposible su actualización en normas efectivas y consistentes, y que tal indefinición y antinomias que prevalecen en el marco normativo, de planes y programas de seguridad pública (que en México incluye también la persecución del delito), se traducen en una normatividad de facto en las distintas organizaciones de seguridad, y que opera por encima de los esfuerzos de cambio institucional, que se preparan en las cúpulas gubernamentales con apoyo internacional.

En otras palabras, que tal indefinición y antinomias que prevalecen en el marco normativo, y de planes y programas de seguridad pública, generan sin desearlo, reglas informales que determinan el comportamiento de los operadores del sistema de seguridad pública, que regularmente es distinto o contrario a las intenciones de aquellos planes. Estas instituciones informales funcionan por encima de los esfuerzos de cambio democrático, que se diseñan y planifican en las cúpulas gubernamentales con apoyo internacional.

## 1. DIMENSIÓN AXIOLÓGICA

La seguridad pública en México ha sido un tema central de la discusión política por prácticamente todo el presente siglo, y desde 2004 es uno de los tres problemas que las personas consideran más importante en el país<sup>494</sup>, no obstante, diversos factores han intervenido para que, tanto entre la población como entre las autoridades políticas del país, este debate no tenga el alcance y profundidad necesarios para que de él surjan soluciones integrales y de largo plazo. En consecuencia, se ha pospuesto indefinidamente la discusión sobre los paradigmas de seguridad a los que el país aspira, en favor de ideas simplistas, parciales y desvinculadas pero que prometen soluciones inmediatas.

493 Miguel Reale, *Teoría tridimensional del derecho* (Madrid: Tecnos, 1997).

494 Latinobarómetro, «Encuesta Latinobarómetro de 2004 a 2020» (Santiago, 2023).

Esta falta de debate profundo ha permitido que tanto intencionada como culposamente se pierdan importantes límites entre definiciones muy básicas de la seguridad como lo son la seguridad pública y la seguridad nacional. El desdibujamiento de estas fronteras hace que las soluciones y programas gubernamentales para atender el problema estén lejos de las expectativas democráticas.

Es necesario precisar qué se entiende aquí por seguridad nacional y seguridad pública. En los estudios académicos de la seguridad nacional existen dos vertientes fundamentales que la definen, una que la considera como la protección del Estado, su preservación, su subsistencia exclusivamente y otra que considera funciones muy amplias como la protección de las personas, sus derechos más fundamentales, como el derecho a vivienda, a alimentación, además de la protección del Estado frente a desastres como el cambio climático entre otros, muy cercanos al concepto de seguridad humana del PNUD<sup>495</sup>. La primera, llamada tradicional, mantiene su interés en la conservación del Estado y sus intereses libres de amenazas externas e internas de orden militar, político, social, económico y de recursos estratégicos<sup>496</sup>. Por el contrario, la segunda definición “ampliada” de seguridad nacional incluye, como ya se dijo protección de las personas sus derechos y sus necesidades<sup>497</sup>.

La Ley de Seguridad Nacional<sup>498</sup> dice en su artículo 3° que por seguridad nacional “se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano”. En la misma ley se señala específicamente qué debe producir esta seguridad nacional y qué considera amenazas. No hace falta desglosarlas aquí, lo que tienen en común es que son Estado-céntricas o Estado-céntricas. La seguridad nacional en México, entonces, sigue la línea tradicional, en la ley y en los hechos.

La seguridad pública en cambio es una función del Estado. “... la seguridad es una función esencial, nuclear, del Estado que concurre a explicar y justificar la sociedad política y, por supuesto, la gestión de los gobernantes”<sup>499</sup>. En la teoría de contractual del Estado hay un camino largo en el reconocimiento de esta función primordial de la seguridad pública, que deriva en la seguridad de las personas y la protección de sus derechos propiamente. De acuerdo con su origen el Estado tiene la finalidad esencial de la seguridad, Tomas Hobbes, advierte la necesidad de crear un “...poder coercitivo

495 Ulrich Albrecht y Hans Günter Braunch, «Seguridad en la investigación para la paz y en los estudios de seguridad», en *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*, by Ursula Oswald Spring and Hans Günter Braunch (México: UNAM/Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 2009), 329-472; Vergara Ibarra y José Luis, *La seguridad nacional de México* (México: Siglo XXI Editores, 2017).

496 Calude Heller, «Las relaciones militares entre los Estados Unidos y la América Latina», en *El ejército como agente de cambio social*, by Claude Heller (México: Fondo de Cultura Económica, 1980), 119-40; Marcos Pablo Moloeznik, *Tratado sobre pensamiento estratégico militar* (México: CASEDE, 2018).

497 Barry Buzan, *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (Boulder: Lynne Rienner, 1991); Albrecht y Braunch, «Seguridad en la investigación para la paz y en los estudios de seguridad».

498 Última Reforma DOF 18-12-2020

499 García Ramírez y Sergio, *La reforma penal constitucional, 2007-2008: ¿democracia o autoritarismo?* (México DF: Porrúa, 2009).

que compela a los hombres, igualmente, al cumplimiento de sus pactos por temor a un castigo más grande que el beneficio esperado del quebrantamiento de su compromiso...”<sup>500</sup>. En oposición a esto, John Locke de la Carta sobre la Tolerancia y Segundo Tratado de Gobierno Civil de 1689-1690, y Jean Jacques Rousseau en El contrato social de 1762, apuntalan los principios del Estado liberal cuyas principales tesis son la limitación del poder institucional y la injerencia o participación de los gobernados en el ejercicio del gobierno. Locke amplía el objetivo del Estado de Hobbes, incluyendo entre los bienes protegidos de las personas no solo su integridad y vida sino la propiedad e intereses particulares. “La república es una sociedad de hombres construida sólo para procurar, preservar y hacer progresar sus propios intereses civiles: Llamo intereses civiles a la vida, la libertad, la salud, la quietud del cuerpo y la posesión de cosas externas tales como el dinero, las tierras, las casas, los muebles y otras similares”<sup>501</sup>. La seguridad pública debe ser una función del Estado que debe tener como centro la protección de las personas, su integridad, sus propiedades y sus derechos.

Esto coincide con la definición constitucional de la seguridad en el artículo 21 párrafo noveno: “...la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social”.

Entonces es claro que existe una dicotomía entre la seguridad como mecanismo de autopreservación del Estado (nacional) y la seguridad como una función constitutiva y legitimadora, con base en la protección de la seguridad de las personas y sus derechos (pública)<sup>502</sup>. Pues bien, esta naturaleza claramente distinta, tiene también efectos diferenciados cuando se ejercen plenamente. La seguridad del Estado se manifiesta en la solidez de las instituciones, la mayor o menor facilidad del ejercicio gubernamental y alcance de sus objetivos, tranquilidad y orden público, pero esto no implica necesariamente el ejercicio de libertades democráticas<sup>503</sup>. Puede existir una excelente seguridad nacional con toques de queda, un alto intervencionismo gubernamental, supresión de cualquier disidencia ciudadana. No se quiere decir con esto que la seguridad nacional es negativa o intrínsecamente violatoria de derechos de las personas, es necesaria, no obstante, su naturaleza no es la de proteger a las personas en el territorio nacional como individuos portadores de derechos, sino al Estado que

500 Thomas Hobbes, *Leviathan, or The Matter, Forme and Power of a Common Wealth Ecclesiasticall and Civil* (Chicago: The University of Chicago, 1987).

501 John Locke, *A Letter Concerning Toleration* (Chicago: The University of Chicago, 1987).

502 Marcos Pablo Moloeznik, *Manual de sistemas comparados de policía* (Guadalajara: UdeG CUCSH, 2010); Jesús Rivera Ferman, «Las instituciones de seguridad pública en Jalisco», en *Seguridad pública y justicia penal en Jalisco y zonas metropolitanas*, ed. Marcos Pablo Moloeznik y Javier Hurtado (Guadalajara: UdeG COLJAL, 2019), 67-89.

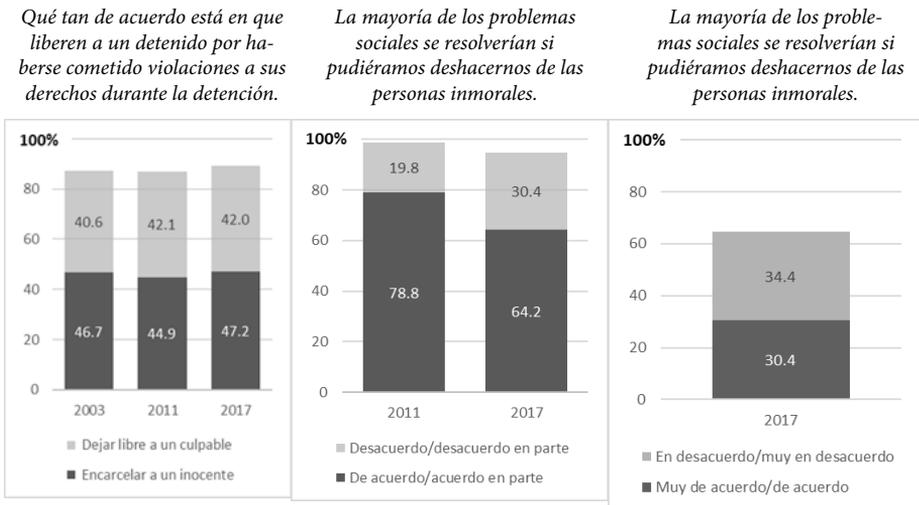
503 Moloeznik, *Manual de sistemas comparados de policía*; Rivera Ferman, «Las instituciones de la policía municipal en México, obstáculos y oportunidades para la seguridad pública», en *Repositorio Institucional ITESO*, 2016, file:///C:/Users/jesus/Documents/ITESO/Las%20instituciones%20de%20la%20polic%3%ADa%20municipal%20en%20M%3%A9xico.pdf.

hace posible esta protección, es decir, objetivamente, la seguridad nacional no es capaz, por sí sola de garantizar un Estado de derecho pleno, de goce de derechos.

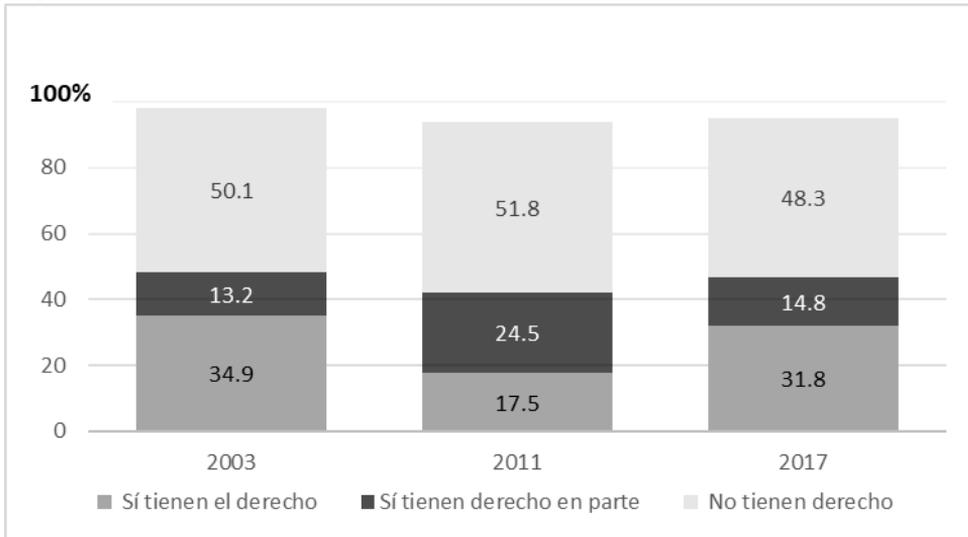
El debate axiológico al respecto de la inseguridad en México, entonces, pasa de la necesidad de protección a las personas, sus derechos y su propiedad, a la necesidad de protección del Estado, sus instituciones y sus agentes. El discurso oficial que en 2006 instituyó la “guerra contra el narcotráfico”, se justificó en el presunto incremento en la inseguridad de las personas, y tuvo como lema “que la droga no llegue a tus hijos”, no obstante, este discurso, las soluciones que se implementaron se centraron casi exclusivamente en dirigir todos los recursos a combatir a los grupos delictivos dedicados al trasiego de drogas ilegales desde México o a través de él, hacia los Estados Unidos de América, en principio un delito que afectaría únicamente a la soberanía nacional, en contra parte no se estableció con la misma fuerza una política de atención a delitos de afectación a las personas.

La muy extensa publicitación de esta postura a justificar planes, programas y acciones tendientes casi en exclusiva a proteger al Estado mexicano, por razones de seguridad pública empobreció el escaso debate público y lo redujo a la falsa dicotomía que ha sido rebautizada recientemente como “abrazos o balazos”, señalado que únicamente hay dos vías de solución, la guerra sin cuartel o la omisión displicente. Frente a esta falsa dicotomía, una parte de la opinión pública, alimentada por un debate pobre y sensacionalista, se ha decantado por la guerra absoluta, que implica en las más de las veces, disminución de garantías procesales.

*Ilustración 1: Posturas encontradas en la opinión pública respecto de las soluciones a la inseguridad, en el paso del tiempo*



En una situación extrema, ¿las personas tienen el derecho a hacer justicia por propia mano?



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Cultura Constitucional. Legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado y Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional (IIJ e INE, 2011 y 2017)

Como puede verse la opinión de las personas está dividida entre quienes consideran válido aplicar una visión combativa o de restricciones de derechos para los presuntos delincuentes, y quienes apoyan la visión garantista del proceso. Estas opiniones se han mantenido en el tiempo, con variaciones, pero prevaleciendo la división en las mayorías. No obstante, no son mutuamente excluyentes estas opiniones, existen grupos que demandan acciones propias de la seguridad nacional, que protege principalmente la vigencia del Estado con acciones que reduzcan los derechos procesales o que apliquen “mano dura” en el combate al delito, pero esperan resultados propios de la seguridad pública, es decir goce pleno de los derechos de las personas, y con garantías frente a la acción del gobierno<sup>504</sup>. Muestras de esta indefinición es posible observarlas en estudios como Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, Latinobarómetro, Encuesta de Percepción de la Práctica de la Tortura, Barómetro de las Américas, el índice de estado de derecho del World Justice Project y estudios derivados.

Las voces de algunos grupos con gran capacidad de representación de la sociedad, como grupos patronales y empresariales, una parte de la jerarquía de la Iglesia Católica, medios de comunicación, intelectuales y políticos presionados por resultados inmediatos, pugnan por una agenda que implique cada vez mayores injerencias de las

504 Rivera Ferman, «Las instituciones de la policía municipal en México, obstáculos y oportunidades para la seguridad pública».

agencias de seguridad nacional en las actividades tendientes a mejorar la seguridad pública, y a ampliaciones en la discrecionalidad de esas fuerzas, su opacidad ante el público y la disminución de cargas procesales garantistas para los inculpados<sup>505</sup>. Bajo estas condiciones no hay acciones que satisfagan esta dimensión de valores y principios, o que logren conciliar esta colisión entre lo que se pide y lo que se espera.

## 2. DIMENSIÓN NORMATIVA

Al respecto de la dimensión normativa, las reglas formales, leyes, reglamentos, protocolos y otros ordenamientos institucionales, no tienen una clara consistencia con la expectativa de estado de derecho de la mayoría de la población. La ausencia de claridad en la dimensión axiológica, ya comentada, hace casi imposible la estructuración de un marco normativo consistente con valores y principios compartidos, y consigo mismo. Las normas y sus reformas y adecuaciones terminan conformando un conjunto desarticulado que carece en lo general de sentido de cuerpo y sistematización. Esto claramente impacta de manera negativa en los resultados de seguridad y justicia.

La reforma más relevante en la historia de México en materia penal se realizó entre 2008 y 2016, y se decantó mayoritariamente a ampliar las garantías procesales de todas las partes, especialmente de los procesados y a constituir un procedimiento más transparente. No obstante, esta misma reforma elevó a rango constitucional el arraigo, una forma de prisión preventiva con menos garantías procesales que la misma, y de por sí poco garantista, prisión preventiva. Otras tantas reformas se han hecho a leyes secundarias buscando un cambio en sentido contrario a esta reforma. Se han aprobado reformas para la ampliación del catálogo de delitos con prisión preventiva oficiosa<sup>506</sup>, la militarización de la seguridad pública a nivel nacional por vía de la transformación de la policía federal en un órgano de seguridad nacional e

505 Cámara de Comercio de Guadalajara, el Centro Bancario del Estado de Jalisco, A.C., Coparmex Jalisco, entre otros, enviaron un comunicado a los principales diarios de la entidad con la finalidad de hacer pública una severa crítica a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, acusándola de defender delincuentes. *El Informador*, 20 de agosto de 2004. Las comisiones de derechos humanos “Tienen la intención no confesada de desorganizar a los países, denigrando a los gobiernos y paralizándolo a las fuerzas del orden”. Cardenal Juan Sandoval Iñiguez. *El Informador* 31 de diciembre de 2004. Chetumal, Q. Roo. - La Comisión de Derechos Humanos está para proteger a los delincuentes mientras que éstos atemorizan a sus víctimas, denuncian ciudadanos hartos de la protección que gozan los malvivientes. 4 de marzo de 2023. <https://noticias.canal10.tv/nota/policiaco/ciudadanos-dicen-que-la-comision-de-derechos-humanos-solo-protecte-a-delincuentes--2023-03-04> El presidente del PRI en Michoacán, Guillermo Valencia Reyes, se lanzó contra la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH), que preside Víctor Manuel Tinoco Álvarez, pues reprochó que esta institución se ha convertido en protectora de delincuentes.: 13 de septiembre de 2022.- <https://www.quadratin.com.mx/politica/truena-pri-contraderechos-humanos-protecte-a-delincuentes-lanza%EF%BF%BC/>. A pesar de las críticas de organismos nacionales e internacionales, el grupo parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados adelantó que aumentará el catálogo de los delitos que ameritan la prisión preventiva oficiosa. 15 de febrero de 2023 <https://www.efinanciero.com.mx/nacional/2023/02/15/pese-a-criticas-morena-va-por-mas-delitos-con-prision-preventiva-oficiosa/>

506 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12/04/2019

interior dependiente del ejército<sup>507</sup>, la Ley de Seguridad Interior que permitía a la autoridad diversos actos de molestia y violaciones a derechos humanos con poca o nula vigilancia<sup>508</sup>, entre otras, por cierto esta última fue declarada inconstitucional y por ende inaplicable por la SCJN el 15/11/2018 en respuesta a la interpuesta acción de inconstitucionalidad 6/2018, entre muchas otras de carácter federal y local.

La legislación en materia penal y de seguridad pública con mucha frecuencia favorece la visión del “derecho penal del enemigo” que pretende que ciertas categorías de delitos y delincuentes, debido a su peligrosidad o riesgo, deban ser procesados bajo un sistema especial de leyes, que limiten sus derechos procesales para facilitar la acción del Estado<sup>509</sup>. Esta tentación se presenta casi siempre como subsidio a la ineficiencia de las autoridades policiales y del Ministerio Público<sup>510</sup>. El aumento de las formas del derecho penal del enemigo como la prisión preventiva oficiosa, aumento de penas privativas de la libertad, la ampliación y desdibujamiento de límites claros para categorizaciones como “organización criminal” entre otros, encuentran lagunas y colisiones a la hora de su aplicación, lo que debilita los procesos y favorece a los indiciados, con una consecuente queja de la autoridad que reclama todavía más facilidades procesales, en forma de disminución de derechos.

Sin embargo, la más simbólica de todas estas inconsistencias es la antinomia evidente que prevalece en la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto al desempeño de los elementos de seguridad pública; policías, investigadores, agentes del Ministerio Público y peritos entre otros. En la constitución el artículo 123, apartado B, fracción XIII establece que los operadores del sistema de seguridad pública no tienen derecho al restablecimiento de su puesto, aunque fueren separados de su cargo de manera ilegal, incluso cuando así haya sido determinado en tribunales:

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso

---

507 DOF 09/09/2022

508 DOF 21/12/2017

509 Günther Jakobs y Manuel Canció Meliá, *Derecho Penal del enemigo* (Civitas: Madrid, 2003); Polaino Orts, Miguel, *El derecho penal del enemigo en el estado de derecho* (México DF: Editorial Flores, 2013); Eugenio Raúl Zaffaroni, *El enemigo en el derecho penal* (Buenos Aires: EDIAR, 2012).

510 Zepeda Lecuona y Guillermo, *Respuestas*, ed. Seguridad Ciudadana, Guillermo Zepeda Lecuona, y Marcos Pablo Moloznik (México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, 2011).

proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido<sup>511</sup>.

Esto colisiona con las previsiones de derechos humanos hechas en la misma constitución, pero además específicamente con lo que se esperaría que fuera el precepto constitucional base de la doctrina de la seguridad pública en México, el artículo 21 constitucional, que señala:

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución<sup>512</sup>.

La posibilidad de separar del cargo a los elementos de seguridad pública por cualquier causa<sup>513</sup>, y que esta prevalezca a pesar de ser injustificada, claramente señala a la obediencia como valor prevalente en la actuación del personal de seguridad pública, por encima de los enunciados principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, señalados en el artículo 21. Ante la disyuntiva de obedecer una orden directa o velar por estos principios, un elemento se decantará, bajo las condiciones del artículo citado, por la obediencia, frente a la que no tiene defensa jurisdiccional alguna. En contraparte, es común que elementos de seguridad no actúen en situaciones que en principio lo ameritarían, aludiendo que no tenían órdenes específicas para hacerlo. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado al respecto de este artículo y ha determinado su constitucionalidad, privilegiando en su análisis aspectos de orden administrativo y del “interés general ante el individual del servidor público por razones de combate a la corrupción e inseguridad”<sup>514</sup>.

En otro orden de ideas la normatividad respecto de la planificación, programación y presupuestación de las actividades de seguridad y justicia es insuficiente y ambigua. La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública señala en su artículo 7...

---

511 DOF 29-01-2016

512 DOF 26-03-2019

513 Aunque la fracción XIII señala que pueden ser removidos por causas específicas que aluden a leyes y otra normatividad, se sostiene que puede ser removido por “cualquier causa” en virtud de que aun siendo determinada la no justificación de la casa de remoción, esta prevalecerá.

514 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXII, julio de 2010, tesis: 2ª./J.103/2010.

... las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para:

II. Formular políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, así como programas y estrategias, en materia de seguridad pública;

III. Ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y acciones, a través de las instancias previstas en esta ley<sup>515</sup>;

Esta coordinación no implica una sistematización o planificación en la que las acciones de los estados y municipios contribuyan al cumplimiento de objetivos de seguridad pública nacionales, y dada su ambigüedad podrían, como suelen ser, solo coincidentes en algunos puntos. Aun así, la Metodología de Marco Lógico es el estándar de planeación para la federación, pero no lo es para todos los estados y menos aún para los municipios, por lo que aun con buenas intenciones de hacer coincidir objetivos y fines, la diversidad de metodologías puede, en los hechos, no hacerlo posible.

La realización de planes y programas por parte de estados y municipios, con acuerdo a ciertos lineamientos generales se realiza en muchos casos como método de acceso a fondos federales de seguridad para ellos (pues están condicionados a ello), y en muchas ocasiones se realizan como formalismos que una vez satisfechos quedan al margen de la actuación cotidiana. Más aun, cuando los fines, propósitos y objetivos pudieran coincidir entre municipios, estados y federación, regularmente no existen indicadores que cumplan con la lógica de contribución al cumplimiento de esos objetivos, y muchas veces se establecen indicadores inadecuados o que van en sentido contrario a los objetivos y fines esperados<sup>516</sup>. Así, por ejemplo, se programan fines o propósitos como “La policía preventiva del municipio cumple sus funciones con pleno respeto a los derechos humanos”, pero se le asignan indicadores como “número de detenciones diarias”.

Cuando los planes son dejados de lado y se opera con las pautas e inercias propias de cada corporación, es muy probable que supervisores y mandos bajos diseñen este tipo de indicadores tradicionales para la operación diaria, que obstaculizan los objetivos más altos de la planeación y de las aspiraciones de la población. Algunos de estos indicadores tradicionales son, número de detenciones, número de vehículos robados recuperados, número de armas de fuego aseguradas y cantidad de drogas ilegales encontradas.

---

515 DOF 27-05-2019

516 Zepeda Lecuona, Guillermo, y Marcos Pablo Moloeznik, «Seguridad ciudadana, violencia y delincuencia organizada en México», en *Seguridad Ciudadana*, ed. Guillermo Zepeda Lecuona y Marcos Pablo Moloeznik (México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, 2011), 17-54.

### 3. DIMENSIÓN PRÁCTICA

Las primeras agencias de seguridad en México post revolucionario fueron de tipo gubernativo: organizaciones altamente dependientes del poder político con una baja institucionalización y cuya permanencia, tanto de la organización como de sus agentes, dependía en gran medida de su cercanía con el círculo político gobernante. En este tipo de organizaciones los agentes tienen poco entrenamiento y especialización, y en general carecen de sentido de cuerpo propio<sup>517</sup>. De este tipo se pasó al modelo de tipo profesional/legalista que siguió las pautas de la policía profesional estadounidense, que propuso una cierta distancia del poder político, centrando la acción policial en la legalidad, y cuyos agentes se definieron por su entrenamiento inicial y su especialización<sup>518</sup>. En este modelo sí se genera un alto sentido de conjunto, no obstante, puede llegar a considerarse la organización y sus agentes, dentro de una “subcultura propia” en la que prevalece un sistema de creencias propias, que en no pocas ocasiones los lleva a considerar que se encuentran en un “lugar aparte en la sociedad”<sup>519</sup>. Esto último, puede generar una sensación de estado de excepción en el cumplimiento de la ley, y a estimar poco valiosas o inoperantes las experiencias, conocimientos y prácticas provenientes de un mundo extraño al suyo, como lo pudieran ser los estudios académicos.

Este sentido de grupo cerrado y especial, frente a una axiología dividida y un sistema normativo inconsistente, generó a lo largo de tiempo distintos conjuntos de reglas informales, disposiciones de carácter tradicional y cultural, que dieran certeza en el actuar cotidiano y que son sancionadas por los pares con mecanismos de aceptación/rechazo, integración/aislamiento<sup>520</sup>. El neoinstitucionalismo advierte que además de las normas hechas por la autoridad o las instituciones formales, las personas parte de organizaciones complejas también responden a normas hechas por la tradición, la costumbre y la adecuación de las personas a la realidad, llamadas instituciones informales, que constituyen verdaderos modelos de actuación y regulación del comportamiento<sup>521</sup>. Este entramado normativo, no oficial, institucionalizado informalmente, constituye el eje más sólido de conexión con la organización y los pares entre los operadores de la seguridad pública, en vista de la debilidad institucional formal

517 Guillen Lasierra y Fransesc, *Modelos de Policía y Seguridad* (Bellaterra: Universidad Autónoma de Barcelona, 2015). De esto dan cuenta algunos documentos muy valorados en la literatura de seguridad pública como el libro *La Charola* de Sergio Anguayo.

518 Lasierra y Fransesc; Moloznik, *Manual de sistemas comparados de policía*.

519 Guillen Lasierra y Fransesc, *Modelos de Policía y Seguridad* (Bellaterra: Universidad Autónoma de Barcelona, 2015); Suarez Garay y Maria Eugenia, *Los policías: Una averiguación antropológica* (Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2006).

520 Antanas Mokus, «Divorcio entre ley, moral y cultura», en *Aula urbana*, 2001, 1-3; Rivera Ferman, «Las instituciones de la policía municipal en México, obstáculos y oportunidades para la seguridad pública».

521 James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política* (México: Fondo de Cultura Económica, 1997); Douglass C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (México: Fondo de Cultura Económica, 1993); W. Richard Scott, «Teoría contemporánea institucional», en *Organización e instituciones, by Rodolfo Vergara* (México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, 2012), 186-222; Rodolfo Vergara, *Organizaciones e instituciones* (México DF: EAPDF, 2012).

antes descrita. Con ello se explica que planes y programas cuidadosamente diseñados para proteger derechos y avanzar en la democratización de la función y servicio de seguridad, terminen teniendo indicadores, fijados ya no por los mandos políticos y superiores en contacto con las demandas ciudadanas, sino por los mandos medios o bajos, muchas veces incompatibles con los grandes objetivos planteados.

Cabe destacar que los modelos descritos brevemente, el gubernativo y el profesional/legalista, coexisten en las organizaciones de seguridad en los distintos niveles de gobierno, y cuyas características dominantes son variables. Aunado a estos dos modelos desde 2006 se ha intentado introducir un nuevo modelo de corte más garantista, el modelo comunitario. Esto agrega un grado más de complejidad a la incertidumbre operativa.

Ante ello, programas exitosos como policía orientada a resolución de conflictos, prevención del delito por diseño ambiental, COMPSTAT, programas de certificación como CALEA, son implementados formalmente, no obstante subyacen, a pesar de ellos y su exitosa verificación mediante cumplimiento de formalismos, prácticas producto de la regulación informal de los agentes, y en su gran mayoría (salvo casos locales exitosos) son implementados con algún grado de simulación, muchas veces tolerada por las instancias políticas que se niegan a dejar las características gubernativas que posibilitan el uso de un grupo facultado en el uso de la fuerza y la coacción legal, para impulsar el programa político electoral propio.

## CONCLUSIONES

La falta de institucionalidad en la seguridad pública es raíz de muchos males. Primeramente, como ya se vio la ausencia de un entramado axiológico sólido, impide el establecimiento de una doctrina policial formal, es decir un marco de referencia certero observable cuando la normatividad positiva, los procedimientos, o las órdenes expresas no están presentes. Por el contrario, una doctrina formal clara, actuante en las reglas y costumbres de las agencias de seguridad que establecieran la prevalencia de la protección a la vida y la integridad de las personas por encima de la urgencia por entablar combate contra los presuntos criminales, determinaría el actuar de los elementos ante situaciones imprevistas. Actualmente no hay claridad al respecto, la ciudadanía demanda “mano dura” contra el crimen, pero no acepta ninguna restricción a derechos que impondría tal mano dura, los políticos exigen resultados al sistema de seguridad pública a costa de lo que sea, y declaran un estorbo a los derechos humanos, pero se castiga con todo rigor a quien, por violentar algún derecho, le genere un escándalo mediático al político en turno. La normatividad es igualmente ambigua, exige máxima legalidad en la conducción cotidiana de los agentes de seguridad, pero prevé constitucionalmente cualquier despido como legal, por injustificado que

sea, y deja a quien cae en este supuesto en la indefensión jurídica, lo cual manda el mensaje que es mejor obedecer a los mandos que obedecer a la ley. Finalmente, para compensar esta inestabilidad e inconsistencias, las agencias y agentes de la seguridad pública en México han creado sistemas sumamente complejos de reglas informales, reglas hechas por ellos mismos, a partir de tradiciones, costumbres y un eje de valores que no siempre están en consonancia con los derechos y libertades democráticas. Con ellas operan todos los días, y con muchos esfuerzos, ajustan las cambiantes reglas institucionales formales a estas reglas informales, lo que se traduce en omisiones, esfuerzos mínimos o simulaciones, las cuales están profundamente arraigadas en las corporaciones.

Como puede verse, el conjunto de inconsistencias axiológicas, jurídicas y de prácticas habituales en la acción estratégica y cotidiana de la seguridad pública en México, es imposible de resolver con protocolos, capacitaciones y sensibilizaciones, sin que como presupuesto exista una definición clara del resto de las “dimensiones” aquí descritas que se encuentran en conflicto, en su dinámica interior y con las demás. En suma, se estima que, debido a estas causas, no se han logrado implementar políticas públicas de seguridad, sino que se han superpuesto esfuerzos independientes que no logran permear en el entramado institucional, formal e informal de las agencias y agentes de seguridad, lo que se asume es un factor sustantivo que puede explicar, al menos en parte, por qué no se han logrado los objetivos de seguridad, en clave democrática.

La complejidad de la solución a estos problemas pasa por la necesidad de establecer un diálogo informado entre la autoridad y la ciudadanía, que hoy se encuentra reducido una falsa dicotomía que dominan militares y autoproclamados expertos que solo son capaces de posicionarse en alguno de los extremos de ese espectro. La educación de la sociedad mexicana para que sea capaz de decidir lo que quiere como seguridad pública y reconocer las consecuencias de esta decisión, es ineludible para iniciar este proceso de transformación institucional. Seguidamente, el estudio serio de la seguridad pública desde la academia es también imprescindible. Actualmente estos estudios se hacen de manera fragmentada, sin apoyos coordinados y sin objetivos comunes, pero sobre todo sin un diálogo claro, y en cierta medida vinculante, con la autoridad. Finalmente, una sólida institucionalización que dé certeza a la labor de seguridad pública para sus agentes, y un claro proceso de rendición de cuentas político, al margen de los vaivenes del populismo electoral y el abuso mediático, sentará las bases para la sustitución de los mecanismos regulatorios informales que hoy determinan en gran medida las decisiones cotidianas de organizaciones y agentes de seguridad.



## CAPITULO XIV

# EL TRÁFICO DE ARMAS Y SU IMPACTO EN LA VIDA Y SEGURIDAD DE LAS MUJERES Y LAS NIÑAS<sup>522</sup>

*Teresa Incháustegui Romero*

*La nueva conflictividad informal y las guerras no-convencionales configuran una escena que se expande en el mundo y, en especial, en América Latina, con muchas caras. El crimen organizado; las guerras represivas para-estatales de los regímenes dictatoriales, con sus fuerzas para-militares o sus fuerzas de seguridad oficiales actuando para- militarmente; la represión policial, con su accionar siempre, ineludiblemente, en un registro estatal y en un registro para-estatal; el accionar represivo y truculento de las fuerzas de seguridad privadas que custodian las grandes obras; las compañías contratadas en la tercerización de la guerra; las así llamadas ‘guerras internas’ de los países o ‘el conflicto armado’ son parte de ese universo bélico con bajos niveles de formalización. No comportan ni uniformes ni insignias o estandartes, ni territorios estatalmente delimitados, ni rituales y ceremoniales que marcan la ‘declaración de guerra’ o armisticios y capitulaciones de derrota, y aun cuando hay ceses del fuego y treguas sobreentendidas, estas últimas son siempre confusas, provisionarias e inestables, y nunca acatadas por todos los subgrupos de miembros de las corporaciones armadas enfrentadas. Estos conflictos, en la práctica, no tienen un comienzo y un final, y no ocurren dentro de límites temporales y espaciales claros.”*

---

522 El presente capítulo es producto del Proyecto “Seguridad y vida democrática: una cuestión por resolver” desarrollado por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo (Italia) con la colaboración y el aporte económico de la *Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale* de Italia, a la sazón como una contribución que responde al *Call for Papers* como segunda etapa del Proyecto.

Rita Segato, *Las nuevas formas de la guerra y el cuerpo de las mujeres*. Edición Pez en el Árbol, 2014, pp. 20-21

## PRESENTACIÓN

En agosto de 2021 en un hecho calificado “sin precedentes diplomáticos”, el gobierno mexicano a través del Canciller Marcelo Ebrard presentó ante la Corte Federal en Boston, EE. UU, una demanda en contra de once compañías productoras y distribuidoras de armas, acusadas de promover prácticas comerciales “*negligentes e ilícitas, que facilitan el tráfico ilegal de armas a México*”. Según datos del ejecutivo mexicano, cada año se trafican ilegalmente más de 500,000 armas desde EE.UU. En 2019 las armas traficadas fueron identificadas en más de 17.000 homicidios dolosos en México.

Con esta acción, el gobierno mexicano reformuló de fondo las condiciones de trato con los Estados Unidos que en materia de seguridad habían venido sosteniendo desde el año 2000, para colocarla en términos de mayor corresponsabilidad del gobierno de los Estados Unidos ante el grave problema de inseguridad que vive nuestro país. Temas como el tráfico de armas de asalto y municiones, así como el consumo y tráfico de drogas en E.E.U.U son cruciales para reducir y controlar las actividades de las organizaciones criminales mexicanas. Sin ese arsenal y sin el extenso mercado de las drogas allá, no podría sostenerse la situación de violencia armada que se vive en numerosas zonas el país, desde 2007.

Sin embargo, el propio gobierno mexicano no ha reconocido aún la importancia del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras (APALs, en lo sucesivo) en las políticas de prevención de violencia feminicida, sustantivamente crecientes en la modalidad de uso de armas de fuego. Las APALs además se trafican en cantidades muy abundantes por el *tráfico hormiga* atrás de muchos puntos de entrada, a lo largo de una frontera de 3.200 kilómetros, que incluye 48 condados de la Unión Americana de los estados de Texas, Nuevo México, Arizona y California; mientras del lado mexicano son 94 municipios fronterizos en los estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.

Para hacer un paragón con los datos de los homicidios imputables al tráfico de armamento de asalto, que fueron aportados por el gobierno mexicano para 2019, en este mismo año 2,171 mujeres fueron asesinadas por armas de fuego, en un conteo creciente, ya mientras en el año 2000, solo tres de cada diez mujeres fueron privadas de la vida por arma de fuego, para 2022 la proporción se había pasado a 6 de cada 10.

Este problema no es sólo de México, ya que se presenta también en los países del triángulo norte de Centroamérica y en otros de América del Sur. En todos los casos, las normas y modelos de la masculinidad (machista, patriarcal o tradicional) refuerzan y propagan la obligación de brindar “protección” y “defensa” personal o familiar,

que impele a todos los hombres a la posesión y uso de las armas. Pero que también estimulan el uso de estas armas en situaciones de conflictos familiares. Magda Cos (2012)<sup>523</sup> ha mostrado que la presencia de un arma de fuego en el hogar aumenta el riesgo de muerte para hombres, jóvenes y niños en 41%. Y que es más probable que un arma disponible se utilice para atacar a personas conocidas o, de la familia, que se la use ante un extraño en defensa propia. Además de que aumentan en nueve veces y dieciséis veces, el riesgo de suicidio en adolescentes. Según su estudio 82% de los jóvenes que cometieron suicidio, lo hicieron con armas de fuego que pertenecían a sus padres o familiares. Adicionalmente, la presencia de un arma de fuego en el hogar aumenta hasta en 11 veces la probabilidad de que los y las menores entre 5 y 14 años tengan un accidente fatal.

Las armas de fuego son utilizadas no solo en cualquier tipo de conflicto interpersonal o intercomunitario, sino en todas las formas de Violencia Basada en el Género (VBG). Tanto aquellas violencias que se producen entre varones con el fin de “refrendar o defender su *hombría*” o imponer su poder y dominar a otros congéneres, respondiendo a los mandatos de la *hombría*, como en situaciones donde buscan imponer su deseo o voluntad y ejercer su poder sobre las mujeres. La VBG se ejerce también en contra de los niños y las personas de la diversidad sexual, orientadas o animadas por las *normas de género* que rigen en la cultura y la vida cotidiana<sup>524</sup>.

Con este trasfondo, el propósito de este artículo es presentar, en la primera parte, el panorama regional de violencia en América Latina y el Caribe, estimulada por el uso de armas, para poner de relieve la urgencia de abordar la incidencia de las APALs desde una perspectiva de género, que coadyuve a reducir el valor que el uso y posesión de éstas tienen en los modelos de la masculinidad predominante y por esa vía se elimine una de las fuentes de la violencia social: la violencia armada, que alcanza un costo elevado en vidas, sufrimiento, injusticia, destrucción de infraestructura y recursos, desarrollo humano, crecimiento económico y bienestar en una decena de nuestros países. Además de constituir un veneno letal de la violencia contra las mujeres en nuestra región.

---

523 Cos, Magda (2012) *Tráfico de Armas en México*. Penguin Random House Grupo Editorial México.

524 Se definen como *normas de género* al conjunto de valores, expectativas, actitudes, apariencia o imágenes que deben tener o adoptar las mujeres y los hombres para ser apropiados en cada sociedad, y lugar. Como estas normas son transmitidas y aprendidas durante la socialización temprana de las personas, en las familias y, son reforzadas en la socialización secundaria en la escuela, con los compañeros, compañeras y maestros/as de escuela, posteriormente se viven y actualizan en los espacios de trabajo, además de ser continuamente reiteradas y refrendadas por un conjunto de sistemas simbólicos, medios de comunicación, leyes, normas escritas, formas de funcionamiento de las instituciones, del mercado de trabajo. Las normas de género más generalizadas y aceptadas para los individuos identificados como hombres se crean alrededor del ejercicio del poder, el control, la autonomía y la independencia y contienen conductas tales como la de no mostrar emociones, tomar riesgos, o, usar la violencia para resolver los conflictos. Para los varones es apreciado iniciar la actividad sexual temprano en su vida y tener múltiples compañeras sexuales. Para las personas identificadas desde su nacimiento como mujeres, las normas de género conducen a la obediencia y sometimiento a la autoridad masculina, la virtud, la abnegación, el servicio y sacrificio en beneficios de otros, además de indicarse ser atractiva, sutil en la seducción, pasiva o modosa, esperando y respetando siempre la iniciativa del varón.

En un segundo acápite se destacan los aportes que el análisis desde el género se ha realizado en diversos estudios y caso, para abordar los impactos del uso de las armas en la vida y seguridad de las mujeres.

En la tercera parte se aborda el efecto agregado de las APALs en la vida y seguridad de las mujeres y niñas en México, a partir de las cifras de muertes violentas por armas de fuego.

## 1.- LAS APALS Y LA NORMALIZACIÓN DE LA VIOLENCIA ARMADA EN AMÉRICA LATINA.

América Latina es considerada hoy, la región más violenta del mundo en términos de muertes por homicidios y una de las más armadas del mundo (Gráfica 1). UNODOC (2020)<sup>525</sup> ha documentado que, en Las Américas, el tráfico de armas en grandes cantidades y altos calibres o capacidad de fuego, sustentan tanto el poder de las organizaciones criminales como el mantenimiento de conflictos comunitarios, así como la presencia de grupos paramilitares, que en conjunto deterioran las condiciones de vida, el desarrollo social y económico, la vida política, la democracia y, en suma, los derechos humanos en nuestro continente. Según este Informe, en nuestra región, la violencia letal producida por armas de fuego supera ampliamente el promedio mundial de todas las regiones. Para 2012 los homicidios por armas de fuego representaban 70% en Centroamérica y 60% para Sudamérica y El Caribe, mientras en el resto del mundo solo 42% del total de los homicidios estuvieron asociados a las armas de fuego.

Respecto a las armas pequeñas y ligeras (APALs), el Informe Monitor del Tratado sobre el Comercio de Armas y sus Municiones, conocido como Monitor ATT (2018), señala que las APAL son desviadas en grandes cantidades a América Latina y El Caribe, “alcanzando proporciones epidémicas”. Para el propio Informe, la región en su conjunto se ha convertido en la región más violenta de los últimos veinte años, con el mayor número de víctimas de violencia relacionada con las armas en el mundo” (Reporte ATT, 2018:101). Finalmente *InSight Crime* en un balance de los homicidios en 2022, destaca que once países de la región, como Colombia, México, El Salvador, Honduras, Jamaica, Venezuela, Trinidad y Tobago, El Salvador, Brasil, Belice y Guatemala, se encuentran entre los más prolíficos en homicidios del mundo, con tasas entre 35 y 40.4 homicidios por cada 100 mil hab. Del total de los homicidios que se realizan, 75% implican armas de fuego, mientras el acervo de APALs, (ATT,2018) comprende más de 60 millones de armas no registradas.

Como observa Vanessa Farr una de la pioneras en los estudios sobre el impacto de las armas desde la perspectiva de género, “*aunque la proliferación de armas es a*

525 UNODOC (2020) Estudio Mundial Sobre El Tráfico De Armas De Fuego.

*menudo culturalmente sancionada y sostenida por la manipulación de ideologías de género, el género pasa completamente desapercibido en todos los documentos [internacionales y regionales] que no fueron concebidos explícitamente para centrarse en la incorporación de la perspectiva de género” (2002:17)<sup>526</sup>*

La propia Vanessa Far, en Far & Albrecht Schnabel (2000), Schroeder, E. y Newhouse (2004) Saccomano, C. (2015), Otamendi, A., Der Ghougassian, Khatchik y Fleitas Ortíz de Rosas, Diego (2015), han mostrado desde hace más de una veintena de años, que tanto la tenencia o posesión de armas, como el crecimiento de la violencia social armada, están animadas por mandatos de la masculinidad hegemónica, por tanto sostenidas preponderantemente por la interacción entre hombres que son al mismo tiempo sus propias víctimas y victimarios, pero claramente asociados al incremento de las muertes y la violencia contra las mujeres y niñas.

Lo robusto de las evidencias aportadas por estos estudios sigue siendo escasa para ser tomada en cuenta en las investigaciones del impacto directo de las armas en los homicidios y feminicidios. Y menor atención se ha puesto, en el uso de las armas para cometer delitos sexuales y de privación de la libertad de las mujeres. Que son todavía más frecuentes; muchas veces ni aún el registro de casos pone atención en el uso de estas armas. Razón por la cual son todavía muchos los países y gobiernos que no cuentan con registros y seguimiento de homicidios y lesiones por armas de fuego, diferenciados por sexo y edad.

Consecuentemente también, son prácticamente inexistentes las políticas que se ocupen de la prevención de la proliferación de armas, reconociendo la incidencia de las normas y estereotipos de género en el uso de armas de fuego. Menos aún acciones de prevención para transformar estas normas y reducir la violencia homicida y feminicida por uso de armas pequeñas<sup>527</sup>.

En suma, el efecto combinado de la proliferación de las armas, las normas sociales de género, sumados a los contextos estructurales de la violencia estructural, transidos por la desigualdad económica extrema y la extendida la pobreza en nuestro países, no puede ser más preocupante y explosivos.

---

526 Farr, Vanessa (2002) “A Gendered Analysis of International Agreements on Small Arms and Light Weapons”, in Gender Perspectives on Small Arms and Light Weapons: Regional and International Concerns, Brief 24, Bonn International Center for Conversion, Bonn, Germany.

527 Weigend, Vargas E y Villarreal González, S. Sobre la violencia en Latinoamérica y el desatendido tráfico de armas desde Estados Unidos – CIPER Chile 11/01/22 13:11. Disponible en <https://www.ciperchile.cl/2020/12/30/sobre-la-violencia-en-latinoamerica-y-el-desatendido-trafico-de-armas-desde-estados-unidos/> Página 3

## 1.1 Efectos sociales y económicos de la violencia armada en la región latinoamericana

Es importante iniciar el recuento de los daños que la violencia armada procura en nuestra región, a partir de sus diversas dimensiones destructivas. De entrada hay que reconocer que los homicidios de hombres y mujeres destruyen el capital humano y social, trabajosamente acumulado en la región, especialmente los y las más jóvenes, a que las armas de fuego son responsables del aumento de la tasa de mortalidad por homicidio en hombres adolescentes y jóvenes de la región, ya sea como miembros o como víctimas de las múltiples pandillas y grupos criminales. Son también los jóvenes hombres, quienes aportan el mayor número de suicidios juveniles con arma de fuego<sup>528</sup>.

Weigend, Vargas E y Villarreal González, S. (2022) afirman que, en Venezuela y Argentina, el fenómeno del homicidio es uno de los temas de atención prioritaria. Álvarez (2010) encuentra factores determinantes asociados a la crisis de partidos en Venezuela, que se vinculan con el alto crecimiento de homicidios por armas de fuego. En tanto Spinelli et al. (2008), encuentran la incidencia de factores macroeconómicos que impactan sobre el incremento de la tasa de homicidios en Argentina. Zunino et al. (2006) por su parte, alertan que las fuentes estadísticas de mortalidad de Buenos Aires enmascaran el fenómeno de la violencia cuando se trata de homicidio por arma de fuego, por el subregistro que prevalece.

En todos los casos, las investigaciones refrendan que la violencia armada tensiona los hogares y descomponen el clima social. En las comunidades de las periferias urbanas donde proliferan las armas, la pobreza se intensifica, ya que la población de escasos recursos suele ser la fuente mayoritaria de las víctimas directas e indirectas de esta violencia. En las comunidades rurales, los conflictos armados provocan desplazamientos masivos de las poblaciones afectadas, quienes dejan lo poco que poseen en busca de seguridad para sus vidas. La violencia armada es sin duda, una de las fuentes que alimenta las migraciones masivas desde la Patagonia hasta la frontera de México con Estados Unidos.

Como ya se apunta líneas arriba, en la población juvenil masculina el culto a las armas está produciendo estragos. La sobretasa de muerte masculina joven<sup>529</sup> por arma de fuego ha venido creciendo sostenidamente en la región desde fines de los noventa

---

528 De acuerdo con datos de la Organización Panamericana de Salud, citados en Otamendi, M.A. se encontraron 14.427 muertes por agresiones con armas de fuego de jóvenes, con una tasa de 14,3 por 100.000 jóvenes para el año 2014 en América Latina. Así, el 80% de todos los homicidios de jóvenes de entre 10 a 19 años de la región fueron cometidos con armas de fuego. Esto afecta especialmente a los varones, cuya tasa asciende a 26,5 muertes por agresiones con armas de fuego. Disponible en <https://doaj.org/article/349bd64ab1744d1b8495275478566336>

529 De acuerdo con Rodríguez Luna (2019) Violencia y masculinidad en México: El caso del homicidio en la juventud, en 2015 entre jóvenes de sexo masculino de 15 a 75 años hubo 273,9 muertes por cada 100 femininas; pero entre jóvenes de 25 a 29 años se llegó a 346,6 muertes masculinas por cada 100 femininas (INEGI 2017) Con lo cual 88,91% de los decesos por homicidios se concentraron el grupo de varones entre 15 a 29 años.

e inicios de la primera década de siglo (G. González, Pérez (2012). Estimaciones realizadas en México señalan una pérdida en Años de Esperanza de vida (AEVP) de 11,99 en hombres entre 15 y 75 años (González, Pérez; Vega-López G.; Flores Villavicencio (2016); Rodríguez, Luna Ricardo (2019). Por lo que se indica se está presentando un estancamiento general en la Esperanza de Vida de la población. Y esto no es solamente válido para México.

La violencia armada sin duda genera inseguridad, miedo, además de restringir severamente la movilidad y vulnerar los derechos humanos y las libertades de todos y todas. Aunque sin duda el efecto agregado y más corrosivo de la proliferación de armas de fuego, es que su uso produce severo deterioro de la democracia y del estado de derecho. Afecta directamente y con diversos agravios a los derechos humanos de las personas y prohija una impunidad generalizada que deteriora el estado de derecho y recicla en forma escalada, el clima de indefección e inseguridad de las poblaciones afectadas. La certidumbre básica sobre la vida diaria desaparece y los derechos más elementales se difuminan, porque el crecimiento de los grupos paramilitares, los conflictos armados y las bandas criminales que señorean en importantes franjas del territorio de nuestros países, genera lo que Rita Segato (2004) ha nombrado *segundo estado o segunda realidad*. Un poder informal, inasible pero omnipresente. Un auténtico mundo paralelo por el control de: *“Los negocios infinitos, la acumulación de capitales, la existencia de un universo entero que controla la política y las finanzas, son un nuevo golpe a la democracia. Golpe que no viene de militares, sino desde abajo, desde el submundo del dinero y del control de las personas.”*<sup>530</sup>

El impacto económico de los homicidios por armas de fuego se ha estimado en 14% del PIB de Sudamérica (Carrión, 2005) Y para México, el Índice de Paz (2021) estimó que el impacto económico de la violencia en 2020 fue equivalente al 22.5% del PIB nacional.

En suma, el uso y proliferación de las APALs, ha elevado cuantiosamente en toda América Latina y El Caribe el número y la tasa de delitos, homicidios de mujeres y hombres y terminan excluyendo del disfrute a los derechos de muchos grupos de personas, niños, niñas, adolescentes y jóvenes de ambos sexos, privando a todas y todos del acceso a una vida pacífica, libre y satisfactoria.

---

530 Ver <https://www.rioaxaca.com/2015/05/05/mexico-envuelto-en-un-segundo-estado-paralelo-y-criminal-rita-laura-segato/>

## 2.- UN ENFOQUE DE VIOLENCIA BASADA EN EL GÉNERO, PARA ATENDER EL PROBLEMA DEL USO DE LAS ARMAS Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y LAS NIÑAS.

Como se ha apuntado líneas arriba, no se puede continuar soslayando el impacto de las APALs en la vidas de las personas, especialmente mujeres, adolescentes y niñas de la región. El informe anual de *Small Arms Survey* de Ginebra (SAS, 2011) ya citado, que por primera ocasión dedicó un capítulo a los femicidios, reconoció una correlación entre países con elevados indicios de homicidios y femicidios, con el uso y proliferación de armas pequeñas y ligeras, indicando que éstas fueron utilizadas en 60% de los femicidios, incluyendo casos en que las víctimas ya habían registrado previas amenazas con dichas armas.

Pero la relación entre uso y proliferación de APALs y violencia contra las mujeres, ha venido siendo destacada como una vertiente fundamental en los procesos de paz y seguridad para las mujeres, en contextos de conflictos armados reconocidos internacionalmente, desde el año 2000. Destacados grupos de expertas y organizaciones feministas norteamericanas, europeas, latinoamericanas y africanas han venido ofreciendo evidencias y levantando propuestas en Asambleas y Grupos de trabajo de Naciones Unidas, para proponer y demandar medidas de control de APALs y otras acciones, que pongan fin a situaciones de violencia extrema en contra de las mujeres y las niñas.

Gracias a estos esfuerzos, en informes como *Small Arms Survey* (2011) se ha comenzado a resaltar la presencia de las normas sociales de género en el uso de las APALs. Se reconoce que, en el caso de los hombres, las normas de género tienden a promover o favorecer la posesión y uso las armas, ya sea como parte de los rituales de los jóvenes para “devenir” hombres o, como parte del rol de los hombres como “protectores” de sus parejas y familias. En todo caso, de acuerdo con las normas de género predominantes en la masculinidad hegemónica, los hombres deben ser: “duros, fuertes y valientes” (*Small Arms Survey*. 2014: 13-14). Rol que los dota automáticamente, del derecho al uso y control sobre las armas.

Estudios pioneros como el de Vanessa Farr, Henri Myrntinen and Albrecht Schnabel (2000) realizados en países africanos como Somalia, República del Congo, Uganda, Sierra Leona, Sudáfrica, pero también en Israel, Albania, Camboya, Malí y Guinea Papúa, mostraron cómo en amplias zonas de África, milicias privadas financiadas por empresas mineras, favorecieron el tráfico y la proliferación de APALs con las que grupos de hombres, algunos todavía niños, arrasaron vidas y ultrajaron los cuerpos de miles de mujeres, por casi tres generaciones. Lo que ha resultado en el desmantelamiento de comunidades enteras favoreciendo a las empresas extractivas que se apoderan de los recursos minerales. Estas situaciones han afectado hondamente las vidas de las mujeres en Sierra Leona (1999-2002) Papúa Nueva Guinea (2000-2005) Timor Leste (2002-2006) y en Somalia. En Israel, Irlanda y Estados

Unidos, la proliferación y uso de estas armas se traslada a innumerables situaciones de violencia doméstica. Por ello las conclusiones de los autorxs apuntan a que, debido a la generalización, disponibilidad, movilidad y facilidad de uso, las prolíficas APAL se han convertido en un dispositivo para desatar y mantener la dislocación social, la desestabilización, la inseguridad la criminalidad y todo tipo actos y conflictos violentos, afectando sobremanera a las mujeres, las niñas, y niños.

El estudio de antagonismos interétnicos o tribales, en situaciones de conflictos armados reconocidos internacionalmente, ha demostrado ampliamente la diferencia de género en el uso de la violencia y las armas. Sus conclusiones en los estudios de casos refrendan la sexualización de la violencia y el uso de armas, señalando reiteradamente que las mujeres son en su mayoría víctimas de las armas de fuego, al ser frecuentemente multi agredidas por sus ofensores, cuando no asesinadas, violadas y embarazadas por sus perseguidores y, por estos hechos, siguiendo normas y costumbres patriarcales son expulsadas de sus pueblos y aldeas por los propios padres y familiares<sup>531</sup>.

Mientras los hombres, jóvenes, adolescentes e incluso niños, son atraídos y reclutados por los grupos de milicias masculinas que los entrenan y forman emocionalmente desde la más tierna edad, para ser actores perpetradores de violaciones, secuestros, asesinatos, abortos, etc. Este efecto corrosivo de las armas es mayor en comunidades étnicas, grupos tribales, etc., donde perviven tradiciones y rituales de iniciación masculina que acendran el uso de la fuerza y la supremacía física como atributos de la virilidad.

Con estas conclusiones los estudiosos y expertos, abogan por una cuidadosa consideración del género y de la edad en la formulación de políticas de control de APALs, de suerte que, a partir de una mejor comprensión del papel que desempeña estas armas, para reforzar y mantener los estereotipos, la VBG y la violencia en contra de las mujeres, se puedan contrarrestar mejor los efectos humanos, sociales y económicos de las armas pequeñas en las diversas comunidades humanas<sup>532</sup>.

Como señalan Julián Alfie - Ileana Arduino - Carola Concaro, María Sidonie Porterie, Aldana Romano, en su Informe preliminar sobre Violencia de género y armas de fuego en Argentina: “Aunque la violencia de género tiene lugar con o sin armas de fuego, es necesario reconocer la especificidad de las armas de fuego en términos de los riesgos que éstas conllevan. A diferencia de otros instrumentos, una agresión con arma de fuego tiene altas probabilidades de producir consecuencias mortales. Pero, además, se diferencia en que se trata de un objeto ideado para matar. De allí la obligación de los Estados de controlar sus usos y prevenir sus consecuencias”.

---

531 Ver también Vanessa Farr, Henri Myrntinen & Albrecht Schnabel (Eds) *Sexed pistols: The gendered impacts of small arms and light weapons*. United Nations University, 2009.

532 Prefacio de *Sexed Pistols: The gendered impacts of small arms and light weapons*. Edited by Vanessa Farr, Henri Myrntinen and Albrecht Schnabel (200) Traducción libre.

Derivado del creciente poder de las organizaciones criminales en numerosos países del Sur global, las situaciones de violencia armada se han ido normalizando. Lo que ha robustecido las evidencias de que la posesión y el uso de las armas, son fenómenos altamente sexualizados que refuerzan brutalmente las jerarquías sociales de la desigualdad según el género y la edad. Además de poner en claro la relación directa entre la proliferación de APALs y la vulneración de los derechos de las mujeres, juntamente con la paz y seguridad de las comunidades.

El caso de las comunidades lacandonas y chamulas en Chiapas México, es más que ilustrativo de cómo el uso de las armas como símbolo de la masculinidad puede ser muy bien aprovechado por las organizaciones o cárteles criminales que extienden sus actividades a comunidades indígenas, potenciando y acendrando conflictos intercomunitarios históricos, con tremendo perjuicio para las familias, especialmente para la vida e integridad de los y las adolescentes que se hacen parte del botín de estos grupos. Ya que mientras los varones son reclutados y forzados a integrarse en las organizaciones armadas, las mujeres son objeto de violaciones y trata, obligando al desplazamiento de la población de las comunidades<sup>533</sup>.

Por todo ello hoy día, no hay dudas de que el enfoque de género debe ser integrado en los análisis y elección de políticas y acciones sobre seguridad y derechos humanos.<sup>534</sup> Y esto no solo en los países y comunidades donde se ha reconocido internacionalmente la existencia de conflictos armados, sino también en países en supuestas situaciones de normalidad democrática<sup>535</sup> donde las APALs siegan la vida de numerosas mujeres a manos de sus parejas o exparejas. La extensión de los estudios basados en enfoque de género para el análisis de la violencia y el uso de armas, en países como Estados Unidos, Irlanda e Israel, han encontrado diferencias muy claras en los efectos de las armas en hombres y mujeres, por la presencia de las armas pequeñas y ligeras en la violencia doméstica, o violencia íntima. En estos países si bien las mujeres representan una muy pequeña proporción de los tenedores de armas pequeñas, son en cambio, desproporcionalmente, víctimas de la violencia de estas armas.

## 2.1 El género, la violencia y el uso de armas

La categoría género devela cómo las relaciones humanas están atravesadas por la construcción simbólica de la diferencia sexual, expresada en una relación jerárquica

533 Ver <https://www.infobae.com/mexico/2023/04/30/grupo-armado-de-chiapas-pidio-a-paramilitares-no-interferir-en-el-regreso-de-desplazados/> También: <https://www.eluniversal.com.mx/estados/que-es-el-cartel-chamula-y-en-donde-opera/>

534 Schroeder, Emily and Lauren Newhouse (2004) *Gender and Small Arms: Moving Into the Mainstream*, ISS Monograph 104, October, Institute for Security Studies, Pretoria.

535 Ver Idem Farr, Vanessa (2002) "A Gendered Analysis of International Agreements on Small Arms and Light Weapons".

que coloca a los hombres en posiciones de dominio y a las mujeres en estados de subordinación (Scott, J. 1998)

*La Violencia Basada en el Género* por su parte, da cuenta de dimensiones estructurales, políticas, institucionales, normativas, simbólicas y subjetivas, que producen, sostienen o legitiman los actos violentos que se suscitan en las relaciones interpersonales. Estas dimensiones diferencian y posicionan a las personas en las relaciones interpersonales y de grupo, según el sexo, la clase social, la edad, la pertenencia étnica y la orientación sexual. Por ende, las relaciones de género, entre hombres y mujeres, se producen tanto interpersonal como estructuralmente. El propio género diferencia entre grupos diferentes de mujeres y grupos diferentes de hombres entre sí, regulados por normas, roles y estereotipos de género, que deben ser cumplidos, de acuerdo a la heteronomía que prevalece en general. En consecuencia, los hombres se relacionan entre sí, a partir de la observancia de códigos, prácticas, gestos, rituales, valores y símbolos de la masculinidad. Mientras las mujeres hacen lo propio, respondiendo a los códigos y normas de género de la feminidad y lo femenino. Quienes rompen, alteran o subvierten estas normas, como los grupos de la disidencia o la diversidad sexual, son objeto de violencia estructural y simbólica, basada en el género.

Desde la perspectiva de la política pública, la introducción de la VBG<sup>536</sup> complejiza la definición del problema de la violencia y diversifica los factores que la explican, así como las vías para intervenir y reducirla o eliminarla. La VBG no sólo da cuenta de la violencia que se ejerce contra las mujeres derivada de la estructura de discriminación, la cultura de subordinación y el dominio patriarcal, sino también de aquellas formas de violencia que, basadas en el predominio de la heterosexualidad y en los estereotipos de género, se ejercen hacia lesbianas, gays, travestis y transgéneros. Esta violencia basada en patrones generalizados afecta a la población en diversas formas: afecta la salud por muertes y lesiones permanentes a la población especialmente en edades productivas; hace crecer el número de huérfanos y viudas<sup>537</sup> y es un acelerador de la tasa de envejecimiento.

Las normas sociales de género de la masculinidad hegemónica (R. Connell 1987) herederas de los patrones de poder patriarcal aluden a la posesión y uso de las armas

536 Justamente de esta forma lo reconoce una definición de la Organización de las Naciones Unidas, en la que se subraya que la VBG está asociada con [...] la concepción social de lo que significa ser hombre o ser mujer [de modo que] cuando una persona se desvía de lo que se considera un comportamiento “normal” [esto es fuera de las concepciones tradicionales de lo femenino y o masculino], se convierte en objetivo de la violencia. Esta realidad se agudiza especialmente si se combina con actitudes discriminatorias por razón de la orientación sexual o cambios en la identidad de género (ONU, 2006).

537 El Gobierno de México ha censado a 4,966 menores de edad en orfandad por el asesinato de sus madres a manos de sus parejas o exparejas desde diciembre de 2018 hasta marzo de 2021, según datos de las fiscalías de los estados, recabados por la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. En tanto el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) aportó cifras que indican que 2008 a 2020 un total de 86 mil 484 personas han quedado viudas por el asesinato de su pareja.

como marcas de *coraje y del estatus de guerrero* que, según estas normas, son con- sustanciales al hecho de ser considerado varón (Tabet, P.2018)<sup>538</sup>.

En este marco simbólico, las armas son fuente de seguridad, símbolos de estatus para sus poseedores frente a otros hombres. Y su uso, la muestra de poder supremo frente otros hombres, frente a las mujeres y a la comunidad en general, en tanto dan al usuario el poder soberano de *hacer vivir o hacer morir* a otra persona (Foucault, M. 2004). En una suerte de apropiación del poder divino de castigar o absolver, la masculinidad violenta armada, se apropia de la biopolítica del estado soberano para pasarla a las manos directas de los perpetradores de homicidios y feminicidios<sup>539</sup>.

La relevancia de la perspectiva de género en las políticas de control de armas es crucial sobre todo en países con creciente poder de las organizaciones criminales, como es el caso de Brasil, Colombia, México y los países del triángulo norte de Centroamérica. En la región latinoamericana, son diversos los estudios que han documentado la relación entre la presencia de la cultura de manejo y posesión de armas de fuego entre la población masculina y la derivación del uso de estas armas en casos de violencia íntima y feminicidios.

En el caso de Argentina, un estudio de Rey, P. (2015) señala que de 2008 a 2014, el mayor porcentaje de mujeres asesinadas (entre 24 y 28%) correspondió a las que habían sido baleadas, frente a 23% apuñaladas y 16% golpeadas<sup>540</sup>. Alejandra Otamendí en otro estudio<sup>541</sup> detecta que el riesgo de que una mujer sea privada de la vida (femicidio) es mayor cuando el perpetrador forma parte de las fuerzas de seguridad, policías, guardias privados y militares, donde su vínculo con armas de fuego es cotidiano. Empero Otamendí precisa que: *“hasta el momento pareciera que la intervención de las armas de fuego, o el uso del arma de cargo, no ha tenido ningún tratamiento en la perspectiva jurídica de la penalización, ni tampoco en las medidas y acciones sociales para prevenir el femicidio”*<sup>542</sup>.

538 Según Paola Tabet en los diversos estudios antropológicos sobre el origen y condición de la división en pueblos y comunidades originarias de África, Sudamérica ... las bases materiales de las lógicas patriarcales se ubican en el control masculino de tres recursos estratégicos: el acaparamiento y control sobre las armas, las herramientas, el conocimiento y la reproducción. Ver *Los Dedos Cortados* (2018) Editorial Madreselva, Argentina.

539 Sabemos que el poder de castigar a la mujer propia -aquella colocada en posición de subordinada y dependiente-, fue reconocido por las leyes del matrimonio civil de los siglos XVIII, XIX y XX a los hombres como esposos, hermanos o padres en lo privado. De modo tal que la atribución para el castigo y la corrección que el estado hobbseano aplicaba para los ciudadanos (varones todos) en el ámbito público, fue otorgado para los hombres sobre las mujeres. Actualmente en casi todo el mundo, este derecho que ostentaban legal y legítimamente los hombres ha sido abrogado en las normas escritas y morales que reconocen el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Pero como señala Piedad Solans: *“Todavía algunos hombres se creen con derechos de posesión de la vida y la muerte sobre su mujer y con derecho a eliminarla. El Derecho natural, así como las estructuras que lo mantenían, se perpetúa [por el uso de la fuerza, (NN)] y se continúa ejerciendo, aun ilegalmente, sobre las mujeres”*. Véase: Solans, P (2022:71)

540 Rey, Paola (2015) con base a informes del Observatorio de Femicidios en Argentina “Adriana Marisel Zambrano”

541 Ma. Alejandra Otamendí: Suicidios, femicidios-suicidios y armas de fuego en Argentina La masculinidad hegemónica en debate. Disponible en: <https://rcs.cienciassociales.edu.uy/index.php/rcs/article/view/75>

542 Otamendí, Saccomano (Op.Cit) señala que en el caso de Argentina, como en otros países de la región, si bien no ha sido investigada a profundidad la relación femicidios/armas de fuego, tomando como base las estadísticas del Centro para la Defensa de la Mujer, diversos estudios han señalado que en 88% de los casos de

Hasta ahora, la mayoría de los estudios que plantean incorporar el género en los análisis de la violencia en contra de las mujeres en nuestra región, coinciden en subrayar la ignorancia u omisión de la presencia de las armas de fuego en los registros de los casos de violencia íntima que se llevan en cuerpos de policía, fiscalías y juzgados. No se registran las amenazas de los perpetradores de violencia de usarlas para agredir a sus víctimas, ni hay disponibles indicadores de muertes violentas de mujeres y feminicidios por armas de fuego. Por consiguiente, es escaso o nulo el seguimiento sobre delitos que victimizan a las mujeres y en feminicidios, donde intervienen las armas. Mucho menos identifican si se trata de APALs en. Es decir, hasta hoy, el registro de las víctimas de violencia y feminicidio ha omitido la posesión de armas por parte del perpetradores y el control de armas pequeñas y medianas no ha ingresado en las políticas de prevención de violencia en contra de las mujeres y las niñas.

### 3. EL CASO DE MÉXICO: ARMAS DE FUEGO, HOMICIDIOS Y FEMINICIDIOS EN LAS OLAS DE VIOLENCIA 2008-2012 Y 2015-2018.

La falta de registros e indicadores precisos que den cuenta del efecto de las APALs en los delitos, homicidios y feminicidios de las mujeres obliga a quienes se propongan investigarlos, a construir el conocimiento a partir de las aproximaciones disponibles. Lo ideal sería contar con datos desagregados por sexo de los homicidios y feminicidios que dieran cuenta en series históricas o longitudinales del comportamiento es estos delitos, sus características, la edad, sexo de las víctimas; las lesiones y lugares donde fueron realizadas, los lugares donde se encontraron los cuerpos. Pero por las complejidades propias de la judicialización y, por omisiones o fallas en los registros forenses, tanto como en sistemas de registro delictivo, frecuentemente fracturadas en las series, por reclasificaciones categoriales y cambios metodológicos, esto no es aún posible.

En este caso el registro más confiable y sistemático, considerado ya en muchos otros estudios como el mejor *proxy*, deriva de la Estadística de Mortalidad que integra la Secretaría de Salud, a partir del Certificado de Defunción<sup>543</sup>. A partir de este formado se registran las muertes violentas por presunto homicidio, identificadas respectivamente como Defunciones Femeninas por Presunción de Homicidios (DFPH) y Defunciones Masculinas por presunción de homicidio (DMPF).

---

violencia doméstica con denuncia, el hombre esgrimió un arma de fuego. Tomando como base las estadísticas del Centro para la Defensa de la Mujer.

543 Se puede consultar este documento en: <https://datos.cdmx.gob.mx/dataset/certificados-de-defuncion-sedes> Como podrá verse este registro identifica, entre los datos más importantes, para el seguimiento de los feminicidios: sexo, edad, modalidad o arma utilizada para privar de la vida; lugar donde se produjo la muerte, o se encontró el cuerpo. Considera también pertenencia étnica, municipio o país de origen; datos socio demográficos como estado civil, escolaridad, ocupación. Para el caso de las mujeres se solicitan si se tiene antecedentes de situaciones de violencia y registra las lesiones que hayan producidos en el cuerpo.

Un segundo *proxy*, que se ha tomado para la realización del análisis es el registro de delitos, particularmente homicidios y feminicidios realizados por armas de fuego, distinguiendo los del *Fuero Común y del Fuero Federal*. De acuerdo con el Código Penal Federal, en México los delitos del *Fuero Común* son todos aquéllos que afectan directamente a las personas, por ejemplo: las amenazas, los daños en propiedad ajena, los delitos de naturaleza sexual, los fraudes y abusos de confianza, el homicidio, las lesiones, el robo en cualquiera de sus modalidades. Estos ilícitos son perseguidos por los Ministerios Públicos o Fiscales del *Fuero Común*, es decir investigados por las procuradurías de justicia, fiscalías y el Poder Judicial de cada una de las 32 entidades federativas que componen la república mexicana. Los delitos del *Fuero Federal* son aquellos que afectan la salud, la economía, el patrimonio y la seguridad de la nación y en su caso, homicidios que se hayan realizado con armas reglamentarias del Poder Federal, entiéndanse Fuerzas Armadas y Cuerpos policiales de la Federación.

Ciertamente para una mejor estimación de la incidencia de las APALs haría un análisis de minería de datos para “deflacionar” las cifras de las muertes entre embestidas de bandas criminales e, intentar proyectar entre éstas la tendencia de los homicidios en México, distinguiendo la incidencia de las APALs, de las de Asalto. Pero tomar los homicidios del *Fuero Común* realizados con armas de fuego como base, puede auxiliarnos a aproximarnos al impacto de las APALs<sup>544</sup>.

De entrada y en términos generales, para apreciar el impacto que las armas tienen en la violencia letal que es ya una epidemia en México, a partir del inicio de la llamada “guerra contra las drogas” declarada por el presidente Felipe Calderón en diciembre de 2006, y hasta el cierre de 2022, las muertes sumaban poco más de 249 mil, de los 382 mil 687 homicidios contabilizados en ese lapso. Esto significa que 65% de los asesinatos fueron realizados por armas de fuego en general.

No estuvieron disponibles los datos de homicidios de *Fuero Común* por arma de fuego durante este período, pero datos de la estadística delictiva de 2015 a 2022, muestran que, del total de homicidios por arma de fuego perpetrados durante estos siete años, 80 % en promedio correspondieron al *Fuero Común* y presumiblemente realizados con APALs. (Cuadro 1)

---

544 Según la Ley de Armas y Explosivos son exclusivas del Ejército todas las armas de calibres superiores a 38 mm, Mausser, Luger, Parabellum y Comando, 357 Magnum y todas las armas largas. El resto de las personas puede poseer, mediante permisos de portación registrados: armas deportivas, calibres 22, escopetas de odos los calibres excepto las de cañón de longitud inferior a 635 mm. (25), y las de calibre superior al 12 (.729 o 18.5 mm.) También rifles de alto poder, de repetición o semiautomáticos con permiso especial. A partir de esta clasificación, los homicidios del *Fuero Federal* son realizados con armas más pesadas y de asalto y, quedan sujetas a la investigación de las autoridades judiciales de la Federación. Por lo que según esta clasificación es muy probable que una gran parte de los homicidios del *Fuero Común* estarían incluyendo los realizados por armas ligeras y de uso personal.

**Cuadro 1.**  
**México. Homicidios en general, homicidios por arma de fuego del fuero común, realiza-**  
**dos por armas de fuego cortas y ligeras**

Año	Homicidios en general (*)	Homicidios por armas de fuego (**)	Porcentaje de homicidios con armas de fuego (2/1)	Homicidios Del fuero común (***)	Estimación Porcentaje de Homicidios con APALS (***)
2007	8,867	4,040	45.56%	ND	ND
2008	14,006	5,085	36.30%	ND	ND
2009	19,803	8,804	44.45%	ND	ND
2010	25,757	12,478	48.44%	ND	ND
2011	27,213	13,027	47.87%	ND	ND
2012	25,967	16,697	64.30%	ND	ND
2013	23,063	9,989	43.31%	ND	ND
2014	20,010	8,709	43.52%	ND	ND
2015	20,762	9,643	46.44%	9,209	95.49 %
2016	24,559	15,926	64.84%	12,478	78.34%
2017	32,076	21,917	68.32%	16,891	77.06%
2018	36,685	25,699	70.05%	20,077	78.12%
2019	36,661	25,867	69.92%	20,553	79.45%
2020	36,773	25,635	69.71%	20,218	78.86%
2021	35,700	24,484	68.58%	19,377	79.14%
2022+	30,971	21,089	68.1%	18,260	86.58%
Total	382,687	249,089/170,260+	65.03	137,063	80.50%

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI Defunciones por homicidio 1990-2021. (\*) Datos de INEGI.  
 + Cifras del Secretariado Ejecutivo Del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

(\*\*) Homicidios realizados tanto con armas largas y de asalto, como con armas pequeñas y ligeras.

(\*\*\*) Homicidios que se realizan con armas cortas y de calibres menores a 45mm, que corresponden a la investigación de fuero común, a cargo de las autoridades subnacionales. Datos derivados de las cifras de la Incidencia Delictiva de Fuero Común-SSP-SESSP 2015-2022. + Total de homicidios realizados con armas pequeñas y ligeras.

La mayoría de las APALs que circulan en México son ilegales. El tráfico ilegal de armas de fuego en México fue estimado, en más de 500 mil armas que ingresan anualmente. De acuerdo al Informe Monitor del *Tratado sobre el Comercio de Armas y sus Municiones* conocido como Monitor ATT(2018)<sup>545</sup> si se considera el porcentaje de armas rastreadas en México que proviene de los EUA (70%, según el Reporte) y se relaciona con el número de homicidios con armas de fuego en México, durante 2018 (20 mil 77 homicidios) se puede inferir que durante ese año, alrededor 14 mil 54 mexicanos fueron asesinados con armas que provenían de Estados Unidos. En contraste,

545 ATT Monitor. Informe 2018 Del Monitor Del Tratado Sobre El Comercio de Armas, 2020. Disponible en [https://attmonitor.org/wp-content/uploads/2020/07/SP\\_ATT\\_Monitor\\_Report\\_2018\\_ONLINE.pdf](https://attmonitor.org/wp-content/uploads/2020/07/SP_ATT_Monitor_Report_2018_ONLINE.pdf)

durante 2018, se reportaron en Estados Unidos 13 mil 958 homicidios con arma de fuego, lo que indicaría que es más probable que un arma de fuego producida en ese país sea utilizada en un homicidio en México, que en la misma Unión Norteamericana.

Como se ve el impacto delictivo y en la violencia social de la proliferación de armas ligeras y de asalto, se ha convertido en un asunto de seguridad nacional, por cuanto son la base operativa de los grandes carteles criminales, como de bandas regionales, pandillas locales y criminales de toda laya. Además de dar combustible al paramilitarismo y a los viujos y nuevos conflictos intercomunitarios en diversas entidades del país.

### 3.1 Las dos guerras contra las mujeres

El arsenal de armas de fuego, sumado a la geopolítica de la drogas y a otros factores endógenos en el contexto de una creciente violencia estructural, fragmentación política; desplazamientos de población, migración irregular masiva y luchas violentas por los recursos, que no se dirimen en los linderos del derecho y la justicia, sino por medio de la violencia armada y criminal que asesina y desaparece personas, son el pesado y cruento flajelo con el que viven día a día numerosas poblaciones del país.

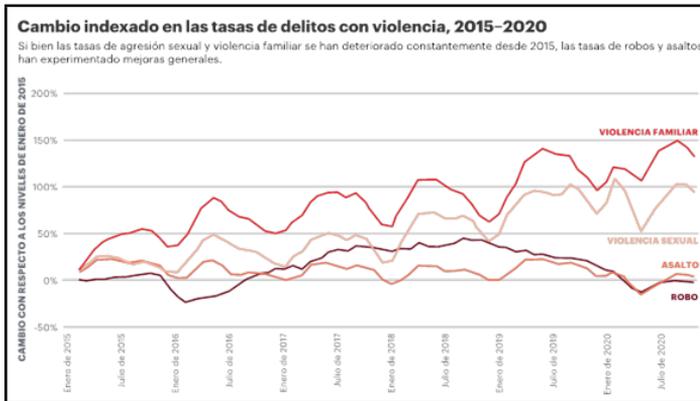
Mientras todo eso pasa en la calles, caminos, parajes y lugares públicos, en los hogares y en la intimidad de las relaciones afectivas y sexuales, se libran otras batallas. Las pugnas de las mujeres por autonomía, libertad, derechos y oportunidades, arduamente conquistadas día a día sobre todo por las más jóvenes, frente a sus familiares, padres, hermanos, parientes, parejas, exparejas, que pretenden controlarlas, mantenerlas sujetas a sus deseos y voluntad. Una brecha de expectativas no cumplidas se abre entre lo que aspiran hoy las mujeres y lo que desean los hombres. Y este déficit se cubre con desencuentros, conflictos y violencia<sup>546</sup>.

La ENDIREH (2021) registra que más del 70% de las mexicanas ha experimentado alguna forma de violencia durante su vida, mientras más de 40% la identificó en el último año de su vida. Pero son las más jóvenes (15 a 44 años) quienes resultan más afectadas: 55.5% ha sido maltratada psicológicamente, 3.4 de cada 10 ha sido golpeada y, 58.5% ha sido agredida sexualmente. De acuerdo con el Subsistema de registro de lesiones de la Secretaría de Salud, el 70% de las mujeres que acude a los servicios de salud por lesiones de violencia, indica a su pareja como su agresor; pero otro 30% identifica a su padres, hermanos y familiares como sus ofensores.

La violencia contra las mujeres perpetrada por desconocidos, es también frecuente en los espacios públicos (ENVIPE, ...). Son multivictimizadas en robos callejeros, vejadas por tocamientos, o agresiones sexuales.

---

546 Coloquialmente podemos decir que los hombres buscan en las mujeres actitudes y disposiciones que ya no están dispuestas a sostener; mientras las mujeres esperan de sus contrapartes masculinas, actitudes y disposiciones que los hombres todavía no están dispuestos a dar.

**Gráfica 1. México: Delitos contra mujeres, indexados a delitos violentos**


Fuente: Índice de Paz México, 2021

La violencia letal contra las mujeres contabilizada en las Defunciones Femeninas con Presunción de Homicidio (DFPH), en las que se usó un arma de fuego, entre 2007 y 2020 sumaron 37 mil 438 mujeres, predominando las jóvenes (entre 15 y 37 años) que representan casi 40% del total. Las mujeres tienen también una presencia significativa de 28.4% entre las personas desaparecidas no localizadas que alcanzaban poco más de 44 mil en total, entre 1964 a 2022 (cifras oficiales SEGOB) con una proporción de 55.6 % de menores de 18 años y edad media de 14.7 años<sup>547</sup>.

En panorama de la violencia letal de las mujeres por las armas de fuego no es más cuantioso que el de los hombres, pero si es más agudo. Los asesinatos de mujeres por armas de fuego (femicidios y homicidios<sup>548</sup>) han venido creciendo sostenidamente desde el año 1994, cuando la violencia que se vive en los hogares se comenzó a cruzar con la violencia de los cárteles y tienen un ascenso vertiginoso a partir de 2008.

A partir de ese año podemos comenzar a hablar de dos guerras contra las mujeres. Por un lado son abatidas por su parejas y exparejas en los espacios públicos y privados. Por el otro son parte directa o indirecta de las cruentas disputas entre

547 Conferencia de la prensa matutina en Palacio Nacional, el subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación, Alejandro Encinas, presentó un informe general de la problemática de personas desaparecidas y no localizadas, con énfasis en la afectación por género. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/04/08/politica/persisten-casos-de-ninas-y-mujeres-desaparecidas-a-manos-de-trata-encinas/>

548 Es preciso tomar en cuenta las diferencias conceptuales de los datos: cuando se indica que se trata de Defunciones Femeninas con Presunción de Homicidio (DFPH) se trata de las muertes violentas de mujeres, registradas por la Estadística de Mortalidad, a partir de los Certificados de Defunción que expide la Secretaría de Salud, a través de un médico facultado. Este es el dato más comúnmente usado en estudios e incluso en algunos Blogs se los toma como feminicidios, sin más, pero es incorrecto ese uso. La serie de estudios de las muertes violentas de mujeres realizadas cada dos o tres años por INMUJERES-ONUMJERES-México, distinguen muy bien estas DFPH de los feminicidios determinados como tales por la investigación ministerial según los tipos penales vigentes en el país y los homicidios culposos o dolosos también determinados.

organizaciones criminales por los territorios involucradas indirectamente en esas disputas. Femicidios y homicidios son dos caras de la misma moneda letal con la que se castiga a las mujeres<sup>549</sup>.

Tres nuevas tendencias aparecen de 2008 en adelante en la DFPH: a) el piso de la violencia de género se vincula a la violencia social de la creciente criminalidad; b) Las DFPH con armas de fuego crecen más aceleradamente que las DMPH y, c) Las armas de fuego desplazan las modalidades tradicionales del femicidio en DFPH y pasan de los espacios privados de ocurrencia, a la exhibición pública de la violencia feminicida.

a) el piso de la violencia de género se vincula a la violencia social de la creciente criminalidad.

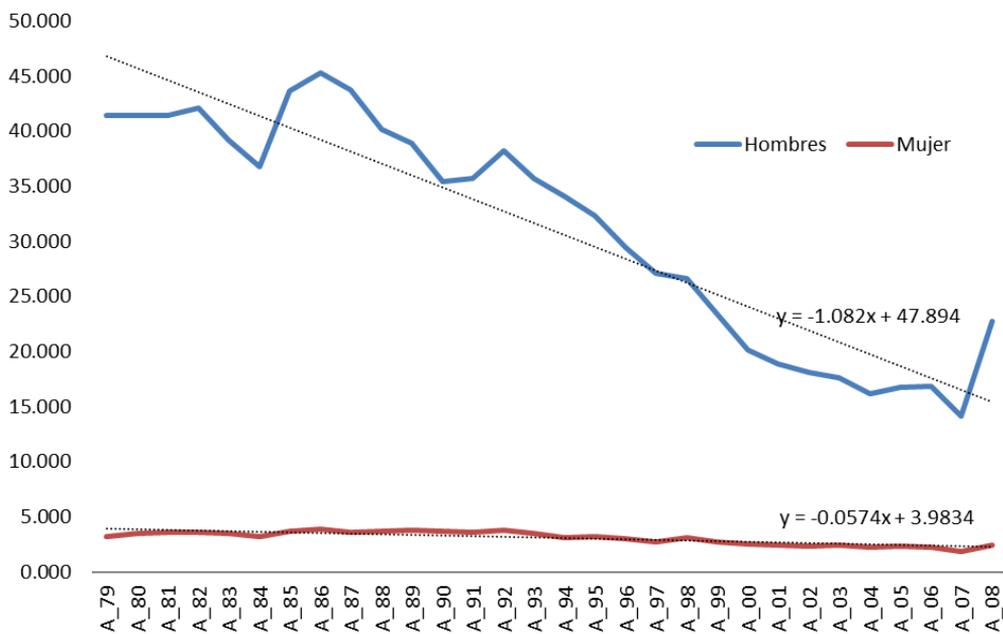
Ponderar el alcance de esta situación de pinza que experimentan las mujeres con creciente la violencia armada generalmente impune, requiere observar la tendencia de la serie histórica de Defunciones Femeninas por Presunto Homicidio (DFPH)<sup>550</sup> que de 1985 y antes de 2010 mostraban un comportamiento relativamente independiente del resto de los homicidios<sup>551</sup>. Dicho comportamiento consistía en que las DFPH mantenían una tendencia estable (entre 10 y 12% de los homicidios), mientras los homicidios en general mostraban alzas y bajas continuas, año con año, al vaiven de la violencia social. En la Gráfica 2 vemos la reducción de la violencia social con una caída tendencial del conjunto de DMPH, haciendo pasar la tasa general, de 16 mil homicidios por cada 100 mil hab. en 1985, a poco más de 10 mil por cada 100 mil, en 2007 (una baja general de 62%) En cambio, las DFPH mantuvieron, una mayor estabilidad en sus tasas anuales. Con lo cual, no solo no presentaban la misma sensibilidad a la baja que las DMPH, sino incluso acusaban una mayor rigidez a la baja, en el largo plazo (entre 1979-2007) (Gráfica 2 y 3)

549 En la legislación penal mexicana, el Código Penal Federal Art. 325 define el femicidio de la siguiente manera: “Comete el delito de femicidio quien priva de la vida a una mujer por razones de género. Se considera que existen razones de género cuando concorra alguna de las siguientes circunstancias: I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo; II. A la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia; III. Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima; IV. Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza; V. Existan datos que establezcan que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima; VI. La víctima haya sido incomunicada, Cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida; VII. El cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público. los códigos penales de 22 entidades federativas regulan el tipo penal de femicidio dentro de capítulos denominados femicidio. Los códigos penales de 7 entidades federativas regulan el tipo penal de femicidio dentro de capítulos denominados homicidio, (Chiapas, Guerrero, Michoacán, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas y Tlaxcala)

550 Estos datos corresponden a las estadísticas de mortalidad que se recolectan a partir de los Certificados de Defunción que deben expedir los médicos para tramitar las inhumaciones de las personas fallecidas.

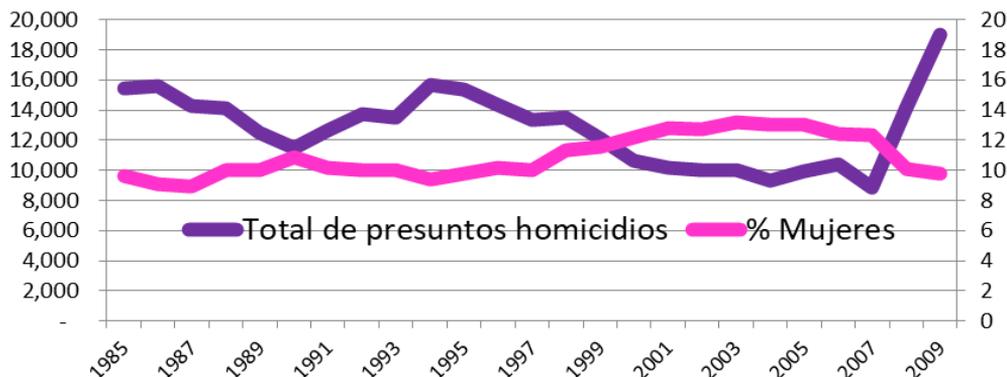
551 Ver *Violencia Femicida en México. Aproximaciones y tendencias 1985-2010. Comisión Especial para el Seguimiento de las Acciones emprendidas México-INMUJERES*. Disponible en: [https://www.casede.org/OVAG/Femicidio\\_Mexico-1985-2010%20pdf.pdf](https://www.casede.org/OVAG/Femicidio_Mexico-1985-2010%20pdf.pdf) por las autoridades en relación con los Femicidios. LXI Legislatura, México- ONUMJERES-

**Gráfica 2. Tasas de mortalidad por homicidio según sexo entre 1979-2007**



Fuente: Estudio Nacional sobre las fuentes y orígenes de la violencia contra las mujeres-CONAVIM. 2012

**Gráfica 3. México: Defunciones con presunción de homicidio y porcentaje de defunciones femeninas sobre el total de defunciones con presunción de homicidio, por año de ocurrencia, 1985-2009**



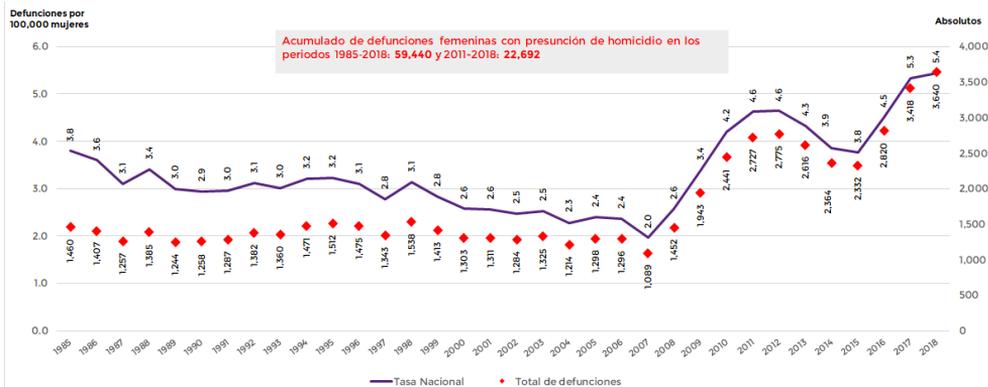
Fuente: Comisión Especial para Feminicidios, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Inmujeres y ONU-Mujeres a partir de INEGI, Estadísticas vitales de mortalidad. Tomado de Feminicidio en México. Aproximaciones y Tendencias, 2012 Comisión de Feminicidios de la LXI Legislatura Federal-Onumujeres-INMUJERES.

La mayor más rigidez a la baja de la DFPH y su relativa estabilidad durante estos años hace que incluso su porcentaje se elevara, proporcionalmente, cuando las tasas generales caían (Gráfica 3) El comportamiento indicaba que la violencia letal contra las mujeres tenía origen en una fuente independiente a la violencia social. O, cuando menos, que corría por cuerda propia, relativamente aislada de la violencia social. Fortaleciendo la noción de que derivaba de conflictos en el régimen de género y la condición social de las mujeres. Es decir violencia basada en el género.

Pero esta tendencia longitudinal de las DFPH se rompe en 2007 y alcanza su primera cresta en más de treinta años, junto con los homicidios masculinos por la *guerra contra las drogas*, ya que a partir de 2007, el comportamiento de la DFPH comenzó a reaccionar al incremento de la violencia social.

Este nuevo giro de las DFPH indica la presencia de una situación más compleja para la vida y seguridad de las mujeres; una especie de causalidad cruzada entre la violencia de género y la violencia social<sup>552</sup>.

552 Incháustegui, R. T. Sociología y política del feminicidio en México; algunas claves interpretativas a partir de caso mexicano. En Revista Sociedade e Estado No. 29 (2) mayo de 2014. Pág. 373-400 Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/297768445\\_Sociologia\\_y\\_politica\\_del\\_feminicidio\\_algunas\\_claves\\_interpretativas\\_a\\_partir\\_de\\_caso\\_mexicano](https://www.researchgate.net/publication/297768445_Sociologia_y_politica_del_feminicidio_algunas_claves_interpretativas_a_partir_de_caso_mexicano). Un estudio más enfocado en la DFPH de estos años (Híjar, M et Al, 2012:141) señala claramente la ruptura de la tendencia longitudinal de las DFPH entre 2008-2010, que pasan de 1,460 en 2007, a 2471, en 2010.

**Gráfica 4. México: Tasas de Defunciones Femeninas por Presunto Homicidio 1985-2018**


Fuente: INMUJERES y ONU Mujeres a partir de INEGI, Estadísticas vitales de mortalidad, Base de datos de Defunciones Generales (acceso: 5 de noviembre de 2019) y CONAPO, Proyecciones de la población de México y de las Entidades Federativas 2016-2050

#### b) Las DFPH con armas de fuego crecen más aceleradamente que las DMPH

La tasa de feminicidios rompe su comportamiento tendencial de tres décadas e inicia un crecimiento sustantivo que liga su crecimiento a ritmo del conjunto de la violencia armada. Pasa de afectar a 3.8 mujeres por cada 100 mil en 1985, a 5.4 mujeres en 2018<sup>553</sup> (Gráfica 4). La tasa de defunciones femeninas con arma de fuego es la que más sube en este nuevo periodo. Pasa de 0.9 mujeres asesinadas con arma de fuego en 1990, a de 3.4 mujeres en 2019.

La Gráfica 5 muestra que durante el inicio de la guerra contra las drogas y el final del gobierno calderonista (2007-2012) los asesinatos de mujeres cometidos con arma de fuego pasan de 35.5 % en 2007, a 45.8 en 2012. Se produce una baja generalizada de homicidios en 2013 y 2014 donde las DFPH se reducen menos que las masculinas, para volver a crecer vertiginosamente entre 2015-2018. A partir de 2017 las defunciones femeninas por arma de fuego son superiores al 50%. Para 2019, cuando se privaron de la vida a 3,824 mujeres, la tasa de asesinatos de mujeres fue la más alta desde 1985. Sin embargo, en 2020, los datos del INEGI indicaban que 57% de las defunciones femeninas se habían producido por arma de fuego.

553 Entre las entidades con más altas tasas de homicidios dolosos de mujeres. Esto es de homicidios ya calificados en 2021, se encuentran Baja California en la frontera con San Diego, EUA (15.21) Zacatecas (14.76) en el triángulo dorado del narco; Chihuahua (12.81) en la frontera con Texas, con Ciudad Juárez como el paso más importante para tráficó ilegales; Colima (10.0) en la costa del Pacífico. *Datos de la Incidencia delictiva contra Mujeres*. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad noviembre de 2021.

**Gráfica 5. México: Defunciones con presunción de violencia con arma de fuego, según sexo de la víctimas 2000-2019 (%)**



Fuente: Intersecta, A.C., Data Cívica, A.C., Equis Justicia para las Mujeres, A.C Centro de Estudios Ecuménicos, A.C. Violencia de género con armas de fuego en México, 2020.

El nuevo giro muestra la aceleración en el crecimiento de las tasas de mortalidad femenina por presuntos homicidios, por encima de las DMPH. Así, mientras la tasa promedio de crecimiento de los homicidios de hombres sube de 3.62 a 5.32 % entre 2012 a 2018, la de mujeres aumenta de 0.154 a 5.79 % De acuerdo a datos de Intersecta-Data Cívica-Equis Justicia (2020), los asesinatos de mujeres por arma de fuego en particular pasan de una tasas de 0.7 en 2007, a 3.43 % en 2019. Es decir su tasa de incidencia crece 204% en solo quince años.

La Gráfica 6 que muestra la indexación de las tasa masculinas y femeninas de homicidios, muestra como la tasa promedio de los feminicidios, va teniendo un comportamiento a la alza en consonancia con los homicidios en general y que, en los 2019 y 2020 corre incluso por encima de la tasa masculina.

**Gráfica 6. México: Tendencia indexada en las tasas de homicidios masculinos, femeninos y feminicidios, trimestrales entre 2015–2020**



Fuente: Índice de Paz México, 2021 a partir de datos del SESNSP y CONAPO. La gráfica muestra el promedio móvil de tres meses de tendencia indexada.

c) Las armas de fuego desplazan las modalidades tradicionales del feminicidio en DFPH y pasan de los espacios privados de ocurrencia, a la exhibición pública de la violencia feminicida

De los años setenta y hasta 2008 se identificaron en las DFPH algunas modalidades de privar de la vida a las mujeres como típicas de la violencia feminicida. En los primeros estudios nacionales cuantitativos sobre estas defunciones (Híjar, M. et Al (2012); Lozano y López 2002); Inchaustegui, Echarri y Paz (2012) modalidades como tales como: asfixia, estrangulamiento, sofocación, arma blanca y, golpes, se consideraron expresión de la carga pasional y cruenta de la violencia feminicida. A partir de que se rompe la tendencia histórica de las DFPH esta modalidades han mantenido su incidencia histórica, mientras las armas de fuego han pasado a ser de uso más frecuente entre las muertes violentas de mujeres.

En este caso, con datos la Incidencia Delictiva (Cuadro 2) se muestra cómo ha venido escalando la participación de las armas de fuego pasado a representar 53.68% del total, con un crecimiento en el periodo de más de 300%

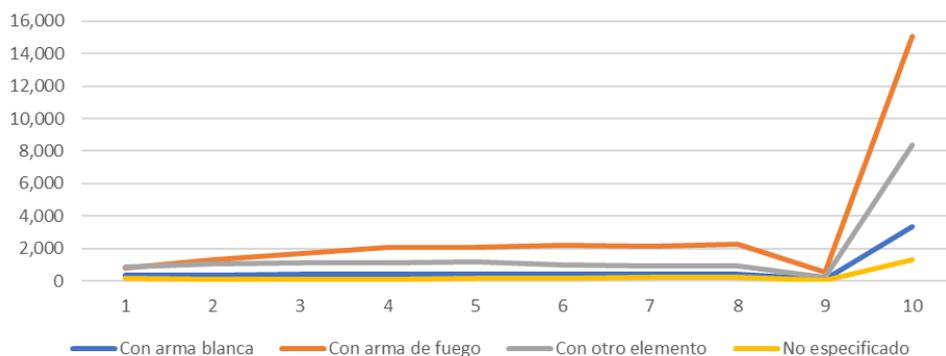
**Cuadro 2. México. Presuntos Feminicidios y homicidios dolosos de mujeres por tipo de arma, 2015-2023\***

Año	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023*	total
Victimas de presuntos feminicidios + homicidios dolosos	2,161	2,835	3,301	3,678	3,844	3,776	3,765	3,777	901	28,038
Con arma blanca	344	376	418	419	410	446	428	400	78	3,319
Con arma de fuego	816	1,290	1,684	2,039	2,086	2,200	2,136	2,257	545	15,053
Con otro elemento	863	1,045	1,099	1,105	1,183	960	952	912	223	8,342
No especificado	138	124	100	115	165	170	249	208	55	1,324

\* Información con fecha de corte al 31 de marzo de 2023

Fuente: INMUJERES a partir de información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Reportes de incidencia delictiva al mes de abril de 2023 (nueva metodología).

**Gráfica 7. México. Víctimas de presuntos feminicidios y homicidios dolosos de mujeres y niñas por tipo de arma 2015-2023\***



El estudio de *Intersecta, A.C.* (2020) señala que mientras entre 2000 a 2007 las muertes por arma blanca, armas de fuego y asfixia<sup>554</sup> eran más elevados que las armas de fuego, con posterioridad a 2008, la tasa de asesinatos de mujeres por arma de fuego, triplica la tasa de los cometidos por arma blanca, llegando a representar hasta 10 veces más que las muertes por asfixia. La diferencia de género es también harto

554 Incluso, según el informe: *Violencia de género con armas de fuego en México*, de 2003 a 2006 la asfixia resultó ser más alta que los asesinatos con arma blanca. Ver <https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2021/10/Informe-Armas.pdf>

notable, ya que mientras la incidencia de armas de fuego en presuntos homicidios entre hombres registró un incremento del 318%, entre 2007 y 2019, para el caso de las mujeres, este incremento fue de 357%.

De acuerdo con diversos estudios (Intersecta-Data Cívica el al (2020; Data Cívica (2020); Valdivia y Castro (2020) y, Cadena y Carlos Garrocho (2017), ahí donde explotó la violencia armada entre los hombres, se incrementó también la violencia armada contra las mujeres. Y donde comenzaron a crecer los homicidios en la vía pública (Gráfica 8) empezaron a aumentar también los homicidios en vivienda, tanto de hombres, como de mujeres. De suerte que las mujeres parecen vivir entre dos guerras: la lucha entre las organizaciones criminales principalmente agenciada por varones y, la guerra misógina entre parejas y exparejas, que genera los feminicidios. Las dos guerras en contra de las mujeres dejan hoy 12 mujeres asesinadas diariamente.

### 3.2 La geografía de la violencia feminicida. Sobre los ríos de la violencia armada.

La influencia de la proliferación de las armas en las muertes violentas de mujeres termina de ser más clara a partir del análisis geomático o espacial de las muertes violentas por armas de fuego. Para apreciarlo debe observarse que, a lo largo de la serie histórica de las Muertes femeninas con Presunción de Homicidios (MFPH) que se registra en la Estadística de mortalidad (1985-2020) de la Secretaría de Salud de México, la geografía de los homicidios de las mujeres ha cambiado de manera importante<sup>555</sup>.

El incremento y la extensión de la violencia en el país ha marcado, en los últimos treinta años, una geografía de la violencia homicida distinta a la que prevaleció al menos entre los años cincuenta a noventa. Pero han sido los homicidios de mujeres y los feminicidios lo que más han cambiado en el panorama geográfico. Hasta antes de 1993<sup>556</sup> los presuntos homicidios de mujeres se localizaron predominantemente en el cinturón rural, pobre, cercano al centro del país<sup>557</sup>. A partir de 1994 las defunciones

555 Ver informes sucesivos de la Violencia Feminicida en México, a partir de 1985, generados con datos de la Estadística de mortalidad por INMUJERES-ONUMUJERES que, aunque han variado su metodología y contenido de análisis, respecto al primero realizado por la Comisión de seguimiento los feminicidios de la Cámara de Diputados, en colaboración con ONUMUJERES e INMUJERES, citado en Supra 40, están disponibles casi todos en <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/>

556 Como se constató en el estudio estadístico longitudinal de las Defunciones con presunción de homicidio de mujeres y hombre, titulado: Violencia feminicida Violencia feminicida en México. Características, tendencias y nuevas expresiones en las entidades federativas, 1985-2010. Primera edición, 2012. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/documentos/igualdad/mexnal.pdf>. También ver Lozano, R. y López Blanca Estela, Muertes por violencia en las 6 mujeres de México (1955-2000). En Boletín Género y Salud en Cifras. Publicación cuatrimestral. Secretaría de Salud, México (2002). E, Híjar et Al en Tras la evidencia de la violencia contra las mujeres: un análisis de los homicidios. Cap.III de Estudio Naconal sobre las fuentes, orígenes y factores que producen y reproducen la violencia contra las mujeres. CONAVIM 2012

557 Nos referimos en orden de incidencia al Estado de México, Oaxaca, Puebla, Guerrero, Michoacán. Se trataba de una violencia letal a tasa de 3.1 mujeres por cada 100 mil, diarias. Se trataba entonces de localidades periféricas, rurales pobres, donde se daba la incidencia de este fenómeno. Ver La Violencia Feminicida en México. Aproximaciones y tendencias, citado en Supra 40

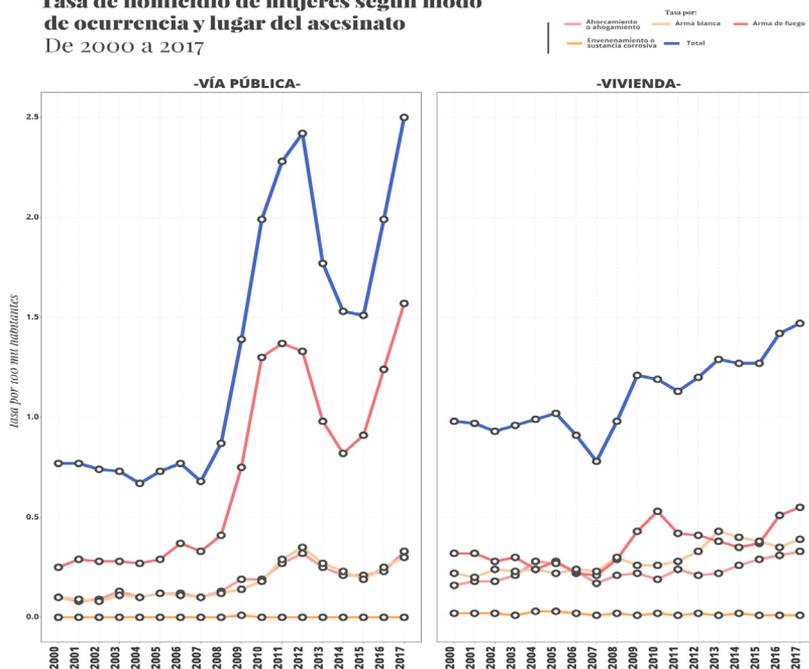
femeninas con presunción de homicidio saltan a la frontera norte (Cd. Juárez) y se mantienen, a partir de entonces en entidades norteñas caracterizadas por un mayor nivel de desarrollo económico, social y humano, incluso con mas altos indices de igualdad entre mujeres y hombres. En este sentido, las DFPH y los feminicidios propiamente dichos se ensanchan en el país y aceleran sus tasas de crecimiento anualmente por todo el cuenco mexicano, siguiendo la pauta de los territorios en disputa de las organizaciones criminales (frontera norte: Chihuahua, Sonora, Tamaulipas) la costa del Pacífico (Baja California, Jalisco, Colima) el centro norte: Guanajuato, Zacatecas) y los estados con los conflictos intercomunitarios históricos mediados ahora por las organizaciones criminales y grupos paramilitares (Michoacán, Guerrero, Chiapas).

Actualmente cada vez más, una parte más importante de los homicidios de mujeres están ocurriendo en las entidades y municipios donde se concentran los homicidios de hombres. La influencia de la violencia armada en México ha cambiado el perfil de la violencia de género en términos de su magnitud y del tipo de víctimas. Actualmente las mujeres privadas de la vida son más jóvenes, solteras mayoritariamente; los homicidios y feminicidios son porcentualmente mayores en lugares públicos y cada vez más asociados a contextos de fuerte presencia de la criminalidad organizada. Seis de cada diez asesinadas perecen por armas de fuego (Cuadro 2).

Las tasas de DFPH están cada vez más cargadas en los asesinatos en Vía pública (Gráfica 8) y el crecimiento de dos dígitos en las tasas de incidencia está en las entidades donde el crimen organizado tiene una connotada presencia.

Gráfica 8. México: Homicidios de Mujeres en Vía Pública y vivienda según tipo de lesión y vivienda según tipo de lesión

**Tasa de homicidio de mujeres según modo de ocurrencia y lugar del asesinato**  
De 2000 a 2017



Fuente: Registros de Mortalidad INEGI, 2000-2017 y CONAPO; se utiliza año de ocurrencia de la defunción.

Fuente: Data Cívica: Claves para entender y prevenir los asesinatos de mujeres (2020)

Observando la distribución geográfica de la DFPH en las entidades federativas para el año 2020 (Cuadro 4) se puede identificar cuatro segmentos que se ordenan por el peso de la tasa de incidencia. Las seis primeras entidades muestran un primer piso, con tasas por arriba del veinte mujeres por cada cien mil, encabezada por Colima, que no está en la frontera norte, pero tiene un importante puerto en el Pacífico. Le sigue Guanajuato que se ha destacado por la cruenta lucha entre los cárteles locales con los del Bajío-Occidente, y es un territorio de tránsito de personas objeto de trata con fines de explotación sexual y el despliegue de gran cantidad de rublos delictivos.

El siguiente segmento de entidades si bien tienen tasas más bajas por la densidad de población que concentran, algunas cuentan centenas de DFPH. Es el caso del Estado de México, Jalisco y Oaxaca. En términos absolutos Estado de México y Oaxaca, han permanecido en los primeros lugares de DFPH desde 1985

**Cuadro 3. México: Defunciones Femeninas con Presunción de homicidio (DFPH) y mujeres víctimas de asesinatos, promedio diario por año de ocurrencia, 2015-2021.**

Año	SS/INEGI Estadísticas Vitales/Mortalidad		Secretariado Ejecutivo del sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) Registro de delitos			
	DFPH	Promedio diario	Presuntas víctimas de femicidio (F)	Presuntas víctimas de homicidio doloso (HD)	Total (F)+(HD)	Promedio diario de víctimas totales
2015	2,332	6.4	427	1,734	2,161	5.9
2016	2,829	7.8	647	2,189	2,836	7.8
2017	3,435	9.4	766	2,535	3,301	9.1
2018	3,769	10.4	916	2,762	3,678	10.1
2019	3,823	10.5	972	2,866	3,840	10.5
2020	3,839	10.5	975	3,770	3,770	10.3
2021*	4,437	12.1	981	2,747	3,728	10.2

Fuente: INMUJERES con datos de INEGI. Estadísticas de mortalidad. Base de datos de Defunciones y SESNSP. Reportes de incidencia delictiva a septiembre de 2021 (nueva metodología)

(\*) Los datos de la columna DFPH agregados por la autora, a partir de INEGI: Defunciones 2020-2022 y datos de SESNSP Reporte de incidencia delictiva y feminicidios, abril 2023

El tercer bloque está integrado por entidades que de un año a otro pueden escalar o bajar en los casos y en las tasas, como el caso de Nayarit y Nuevo León que por algunos años encabezaron la lista. Están también Puebla y Veracruz con poco más de un centenar de casos, pero por su densidad de población tienen tasas bajas. La Ciudad de México se ha mantenido por muchos años en tasas de 3 y 4 puntos.

Finalmente, en un cuarto segmento de entidades con tasas por debajo de dos puntos donde destacan las entidades de Campeche, Yucatán y Aguascalientes que han mantenido por más de una década el mismo comportamiento.

En una perspectiva agregada por décadas (Cuadro 6) se ofrece un panorama con las diez entidades que concentran de las tasas de DFPH durante cuarenta años. Esta distribución de datos muestra que en los años noventa, la presencia de la DFPH se concentraba en entidades del centro del país, excepto los casos de Sinaloa y Zacatecas, entidades nortteñas caracterizadas, por *pistolerismo*.

El efecto de la guerra contra las drogas (2007) se hace sentir de inmediato particularmente en las DFPH entre 2000 y 2010, cuando seis entidades nortteñas encabezan en este año la lista de las diez entidades más letales para las mujeres. Destacando Chihuahua (centro de la disputa entre cárteles en esos años) con tasas que casi triplican el pico más alto de los años noventa en el Estado de México. Se observa también como la tasa media nacional se duplica.

En 2020, (Cuadro 6) muestra un panorama más complejo. Presenta el horizonte de un fenómeno agudizado y extendido por todos los puntos de la geografía nacional.

La tasa nacional que los años noventa era 2.9, pasa a 5.8 en 2020. Las diez entidades donde las DFPH se muestran más incidentales muestran los diversos contextos donde la violencia arma, criminal se cruza con la violencia de género, en el norte, centro, sur y sureste. Son fronteras terrestres o marítimas (puertos), destinos turísticos, territorios de paso, pero también regiones donde los conflictos comunitarios se dirimen con armas de fuego y el crimen organizado las ha penetrado.

Algunas de estas entidades que aparecen entre los diez estados de la república donde se concentran las tasas más altas de DFPH (Cuadro 4) -excepto Colima- son también algunas de las que aparecen entre los estados con tienen PIB más alto y entre las mejor calificadas en indicadores de desarrollo social y desarrollo humano, inclusive en Desarrollo Humano de Género (Gráfica 11) Por lo que en la mayoría de los casos -excepto el Estado de México, Oaxaca, Guerrero y Puebla, las DFPH tiene baja correlación con la pobreza y la marginalización social. En cambio, estudios geomáticos como los de Cadena y Garrocho (2017)<sup>558</sup>, apuntan que las muertes violentas de mujeres sobresalen de manera importante en aquellas regiones donde estructuralmente hay una fuerte violencia de hombres

Desde el análisis geomático que realizan Valdivia y Castro (2020)<sup>559</sup>, se muestra que los hot-spots de alta violencia en DFPH, han evolucionado siguiendo el patrón de violencia regional detectado en los homicidios de hombres. Lo cual los lleva a concluir que la geografía de la violencia del país es comandada por los homicidios de hombres. Estos autores, empero no

**Cuadro 4. México: Defunciones y tasas de Defunción Femeninas con Presunción de Homicidio por entidad federativa y lugares de ocurrencia 2020\***

Posición	Entidad Federativa	Tasas por c/100mil	Defunciones	Tasa DFPH Vía pública c/100mil	Tasa DFPH Vivienda c/100mil	Tasa DFPH Otros (*) c/100mil	Tasa DFPH Se Ignora c/100mil
1	Colima	21.3	84	9.9	4.6	4.6	2.3
2	Guanajuato	18.6	593	10.1	2.2	5.5	0.8
3	Chihuahua	18.5	354	4.9	3.5	4.9	5.2
4	B. California	15.2	277	3.0	1.6	3.3	7.3
5	Zacatecas	12.7	108	4.5	1.7	3.9	2.7
6	Michoacán	9.7	240	4.1	2.2	2.7	0.6

558 Edel Cadena y Carlos Garrocho (2017) Violencia, rezago, pobreza, marginación. Geografía del terror: homicidios y desapariciones forzadas en los municipios de México 2006-2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.22185/24487147.2019.102.37>

559 Marcos Valdivia, Roberto Castro, Isabel Rodríguez Luna. Análisis espacial de la dinámica de la tasa de homicidios por sexo y feminicidios en México (2001-2017). En Castro y Riquer. Violencia contra mujeres Sobre el difícil diálogo entre cifras y acciones de gobierno. CRIM-UNAM, 2020. Ver supra 24

7	Quintana Roo	7.7	66	4.0	1.4	1.8	0.6
8	Morelos	7.7	81	3.7	1.2	2.7	0.1
9	Guerrero	7.7	145	3.6	0.7	1.5	1.9
10	Sonora	6.0	92	2.0	1.4	1.9	0.7
	Nacional	5.8	3,756	2.2	1.1	1.7	0.9
11	Jalisco	5.3	226	1.9	0.9	2.1	0.5
12	Oaxaca	4.9	106	2.0	1.4	0.8	0.6
13	México	4.7	423	2.0	1.1	1.5	0.1
14	Tabasco	4.2	55	1.6	1.1	1.1	0.3
15	S.L. Potosí	4.0	59	1.4	0.8	1.1	0.3
16	Tamaulipas	3.8	71	0.8	1.4	0.8	0.9
17	Tlaxcala	3.8	27	1.4	1.1	0.6	0.7
18	Nayarit	3.3	21	0.3	0.8	1.6	0.7
19	Nuevo León	3.2	90	1.2	0.7	1.3	0.1
20	Puebla	3.2	109	1.3	0.6	1.1	0.1
21	Veracruz	3.0	132	0.9	0.9	1.0	0.2
22	Ciudad de México	3.0	141	0.8	0.4	1.5	0.3
23	Hidalgo	3.0	41	0.8	0.4	1.5	0.3
24	Chiapas	2.5	74	0.7	0.7	0.8	0.4
25	Sinaloa	2.3	37	0.5	0.3	0.6	0.9
26	Querétaro	2.2	25	0.8	0.5	0.8	0.1
27	Coahuila	2.0	32	0.3	1.1	0.5	0.1
28	Durango	1.7	16	0.4	0.8	0.4	0.0
29	Campeche	1.4	7	0.0	0.2	0.6	0.0
30	B. California Sur	1.3	5	0.8	0.3	0.3	0.0
31	Yucatán	1.0	12	0.0	0.4	0.6	0.0
32	Aguascalientes	1.0	7	0.3	0.4	0.3	0.0

Fuente: ONUMUJERES-México-INMUJERES (2021) con base en el Certificado de Defunción. Base de datos de Defunciones Generales (a noviembre de 2021) y Tasas CONAPO, Proyecciones de población en México y entidades Federativas, 2016-2050. (\*) Otros incluye lugares como: trabajo, escuela, oficina, Institución residencial (asilos, hospitales, cárceles,) centros de diversión, centros de recreo, áreas deportivas, comerciales o de servicios. Áreas industriales, talleres, fábricas u obras. Granjas, ranchos o parcelas.

reconocen la influencia directa de los homicidios masculinos en el incremento de las DFHP. Pero otros estudios, como es el caso de Índice de Paz (2020) Oxfam (2018) Intersecta y Data Cívica, ya referidos, indican un comportamiento cercano entre estas dos fuentes de violencia (Gráfica 6).

Al considerar únicamente los municipios activos en DMPH, los homicidios de mujeres se posicionan como la categoría con mayor tasa de crecimiento promedio

con 5.79 %, y en segundo lugar los hombres, con 5.32 %. La tasa de crecimiento de las DFPH en estos municipios sube hasta 3.43 %. Esto significa que mientras en el total de municipios el crecimiento promedio de la tasa de DMPH es 5.2 veces superior a las DFPH, en los municipios activos sólo es 1.5 veces mayor, mostrando la convergencia de las dos tasas.

**Cuadro 6. Las Entidades Federativas con Tasas más altas de DFPH\* entre 1990-2020**

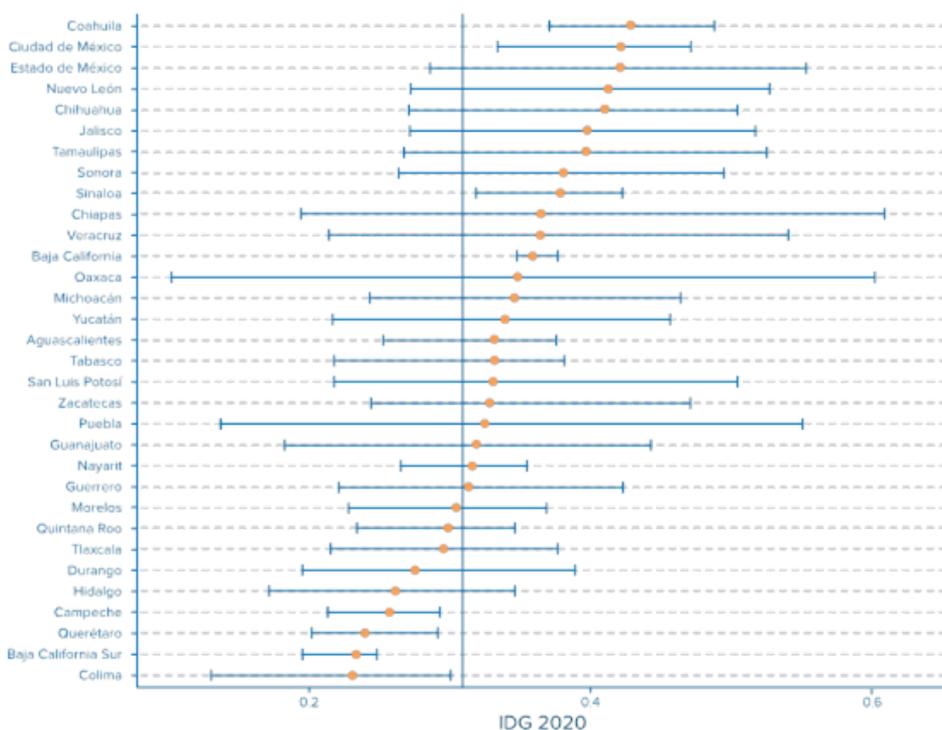
Entidad Federativa/ Año 1990	Tasas	Entidad Federativa/ Año 2000	Tasas	Entidad Federativa/ Año 2010	Tasas	Entidad Federativa/ Año 2020	Tasas
Edo. De México	12.1	Guerrero	5.7	Chihuahua	32.2	Colima	21.3
Oaxaca	8.5	Edo. México	5.5	Durango	10.6	Guanajuato	18.6
Nayarit	5.8	Nuevo León	5.1	Nayarit	8.8	Chihuahua	18.5
Morelos	5.6	Chihuahua	4.1	Sinaloa	8.1	Baja California	15.2
Guerrero	4.6	Tamaulipas	3.6	B. California	7.2	Zacatecas	12.7
Michoacán	4.2	San Luis Potosí	3.4	Guerrero	7.2	Michoacán	9.7
Hidalgo	4.0	Chiapas	3.1	Tamaulipas	6.1	Quintana Roo	7.7
Zacatecas	3.9	B. California Sur	3.1	Quintana Roo	4.5	Morelos	7.7
Distrito Federal	3.8	Michoacán	3.0	Morelos	4.4	Guerrero	7.7
Sinaloa	3.7	Colima	2.9	Coahuila	4.1	Sonora	6.0
Tasa Nal DFPH	2.9	Tasa Nal. DFPH	2.5	Tasa Nal DFPH	4.2	Tasa Nal. DFPH	5.8

Elaboración propia con datos de los reportes Violencia Femenicida en México. Aproximaciones y Tendencias. ONUMUJERES/INMUJERES México, años 2012; 2014; 2016; 2020,2021.

\*Defunciones Femeninas con Presunción de homicidio. Estadísticas de Mortalidad- Secretaría de Salud.

Los datos aquí indican también una muy alta convergencia entre el crecimiento de los homicidios por arma de fuego en las zonas que concentran las operaciones de las organizaciones criminales y el incremento del uso de estas armas en DFPH, entre 2001-2017 En este período las Zonas Metropolitanas con más altas tasas de feminicidios son Cd. Juárez, Chih (3.7), Acapulco, Gro (2.2), Nuevo Laredo, Tam (2.1), Chihuahua, Chih. (2.0), Piedras Negras, Coah. (2), Tecomán, Col. (2) y Tijuana, B.C. Otro alto porcentaje se concentra en estados de la zona Noreste en la costa del Golfo, como Veracruz y Tamaulipas, ambos considerados los corredores de la trata de migrantes y de personas con fines de explotación laboral y sexual. Destacan también las ciudades en zonas metropolitanas donde el comercio sexual de mujeres es histórico: Acapulco; Ciudad Juárez; Tijuana, Nuevo Laredo.

## Gráfica 11. México: Índice de Desigualdad de Género por entidad federativa, 2020



Fuente: Informe de desarrollo humano municipal 2010 – 2020.  
Una década de transformaciones locales en México. PNUD (2022)

La convergencia en las tasas de DFPH y las DMPH se advierte también en los municipios más activos por los homicidios con armas de fuego, en la Región Centro Occidente donde son más altas las tasas DFPH (8.3 %) que en los hombres (7 %). Y lo mismo ocurre en la región Noreste, donde la tasa de DFPH alcanza 7.1 % y la tasa DMPH es la más alta por solo un punto porcentual (8.1)

En los datos que ofrecen Valdivia y Castro (2020), parecen distinguirse las zonas que estando fuera de los corredores de trasiego y cruce fronterizo de drogas o, personas (frontera norte y sur, corredor del Golfo), están siendo focos donde crecen las DFPH. En estas zonas que podríamos identificar como peri-criminógenas, se ubican ciudades donde las DFPH crecen a una tasa anual más alta que las DMPH como son: Acayucan, Cuautla, Nuevo Laredo, Oaxaca, Orizaba, Puebla-Tlaxcala y, Puerto Vallarta en Jalisco, Querétaro, San Francisco del Rincón en Guanajuato y Tula, en Hidalgo. En el uso de correlaciones (autorrelación espacial con el uso de técnica de Haining

2003) entre las tasa de crecimiento de las DMPH y las DFPH, la concentración espacial muestra que la “dependencia espacial” de DFPH por uso de armas de fuego, es mayor que en otros lugares donde 40% de las DFPH se comenten con usoo de armas punzo cortantes, ahorcamiento, sofocamiento, ahorcamiento, asfixia o, golpes. Es decir que el análisis geomático, ratifica una suerte de contagio en el uso de armas de fuego que explicaría el alza de DFPH<sup>560</sup>.

## CONCLUSIONES

La investigación de conflictos armados y estudios de la violencia en contra de las mujeres en contextos de elevada violencia social muestran la significativa convergencia que resulta entre la proliferación en el uso de armas de fuego y, el incremento de muertes violentas de mujeres.

En el caso de México, la geografía de la violencia de género se concentra cada vez más en los espacios donde crecen las actividades criminales y se incrementa las muertes por armas de fuego.

A partir del análisis del comportamiento longitudinal de las defunciones masculinas y femeninas con presunción de homicidio, de la Estadística de Mortalidad (1985-2022) se puede afirmar que el alza de los homicidios por arma de fuego en general jala hacia arriba a los feminicidios y muertes violentas de mujeres por armas de fuego. Es decir, se constata que el crecimiento de la violencia social que propician las armas de fuego impacta directamente en las muertes de mujeres, tanto por feminicidio como por homicidios, potenciando el crecimiento de las tasas de muertes violentas de mujeres por presunto homicidio.

El crecimiento del uso de las armas de fuego transformó el comportamiento marginal de los asesinatos de mujeres que se observaba antes del inicio de la guerra contra las drogas (2007) haciendo converger su crecimiento y extensión territorial, con la tendencia exponencial de los homicidios masculinos.

Esta convergencia -largamente explorada por diversos estudios de países en situaciones de conflicto armado- indica que la cultura del uso de las armas de fuego de los grupos criminales incide en los procesos de construcción de la masculinidad de los jóvenes y adolescentes, fortaleciendo la incidencia de las armas en conflictos íntimos o familiares. Razón por las cuales, los instrumentos internacionales para el control de armas, especialmente APALS, debiera incorporar el análisis de género en el estudio y monitoreo del impacto de estas armas en la vida y seguridad de las poblaciones. Mientras que las políticas de prevención de la violencia en general contra las mujeres

---

560 Gasca, Fco y Flores M. (2017) Patrones de distribución espacio temporal de los homicidios de mujeres en México en 1990, 2000 y 2010. Sociedad y Economía, núm. 32. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas- Instituto Tecnológico de Monterrey. Disponible en <https://www.redalyc.org/journal/996/99649950001/html/>

y las niñas y, en particular de la violencia feminicida, deben dar mayor relevancia a la erradicación del tráfico y uso de las armas.

Hasta ahora los informes de los instrumentos de control de armas y, aun los que corresponden al seguimiento de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU, se ha desatendido del efecto del armamentismo de las APALs, del paramilitarismo y la presencia de las organizaciones criminales, en las vidas y seguridad de las mujeres. Este déficit en la atención del problema de las armas pequeñas y de su incidencia en la violencia contra las mujeres, ha sido uno de los reclamos y argumentos más consistentes por parte de las organizaciones feministas pro-paz y desarme, para posicionar como un tema urgente el debate sobre el control de las armas pequeñas en el contexto de los derechos humanos y la igualdad sustantiva de las mujeres. Sin embargo, hasta ahora estos reclamos han sido ignorados por los organismos multilaterales, descuido que también comparte buena parte de los gobiernos del mundo.

Atender este déficit de atención es crucial para nuestra región ya que efecto en América Latina se encuentran 14 de los 25 países más mortales para las mujeres y donde las armas de fuego tienen un rol importante en el incremento de la letalidad de la violencia que sufren las tanto en los espacios públicos como en el privado.



## CAPITULO XV

# REFLEXIONES ENTORNO A LOS PROCESOS DE IDENTIFICACIÓN FORENSE EN LA FISCALÍA DEL ESTADO DE GUANAJUATO

*Matilde Margarita Domínguez Cornejo*

## INTRODUCCIÓN

Las desapariciones forzadas y/o particulares<sup>561</sup> es un fenómeno que ha tomado notoriedad en los últimos diez años en el estado de Guanajuato. Esto ha propiciado la creación de colectivos de búsqueda liderados principalmente por mujeres, la promulgación de Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, Ley de Víctimas del Estado de Guanajuato, la creación de instituciones públicas como la Comisión Estatal de Búsqueda, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y cambios en el Código Penal del Estado.

En la actualidad, según el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO)<sup>562</sup>, en la entidad existen en 2,427 personas desaparecidas y no localizadas, de las cuales 2,391 están desaparecidas y 36 no localizadas<sup>563</sup>. Situación

---

561 Existe una diferencia entre desaparición forzada y desaparición cometida por particulares. La primera se refiere a cualquier forma de privación de la libertad que sea obra de agentes del Estado o grupos de personas que actúen con la autorización o aquiescencia del Estado y se nieguen a reconocer sus actos, oculten el paradero de la persona desaparecida, violentando la Ley y sus derechos humanos. Mientras que la segunda, se refiere al acto de privación de libertad de una persona por una persona o grupo de personas que no pertenecen al estado, con la finalidad de ocultar a la víctima o su paradero.

562 Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO) <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>

563 Una *persona no localizada* es cuando se desconoce su paradero; una *persona desaparecida*, es aquella en donde se presume que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito.

que trae consigo un profundo dolor y sufrimiento a los familiares que día con día salen a buscar, o recorren las instancias de procuración de justicia con el objetivo de localizar a sus seres queridos. En este tenor, las instancias de procuración de justicia, impartición de justicia y comisiones de la verdad son de suma importancia no sólo para la localización e identificación de personas, sino para la reparación de daño, la memoria y la no repetición.

Durante los últimos dos años y medio he sido acompañante<sup>564</sup> de colectivos de búsqueda en el Estado de Guanajuato como parte de mi investigación posdoctoral. Situación que me ha llevado a colaborar en distintos espacios como talleres, búsquedas generalizadas e individualizadas<sup>565</sup>, eventos de difusión y el Consejo Estatal Ciudadano del Comisión Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de Guanajuato. Esto ha incluido reuniones con personas funcionarias públicas estatales y municipales, organizaciones de la sociedad civil, defensores de derechos humanos e investigadores académicos. Durante estas reuniones he podido advertir los diálogos entre las familias que buscan a una persona desaparecida y las personas funcionarias públicas. Diálogos que se realizan en un contexto de impunidad y falta de acceso a la justicia debido, principalmente, a la falta de investigación, búsqueda, restitución digna, entre otras. Los reclamos son justificados pues las más de las veces, la fiscalía ha incurrido en omisiones, no realizan la investigación, son las víctimas las que deben llevar la información para localizar a sus familiares, entre otras irregularidades que permiten que exista otra desaparición, la administrativa <sup>566</sup>.

La Fiscalía General del Estado de Guanajuato (FGEG) es donde recae el peso de la investigación, pues es la encargada, de acuerdo con el artículo primero de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato, de “procurar justicia ejerciendo las atribuciones conferidas a la Institución del Ministerio Público en la Constitución General, la Constitución Local y las leyes emanadas de las mismas”<sup>567</sup>. De igual manera, el PHB, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 6 de octubre de 2020, les coloca, junto a las agencias de seguridad pública, como una autoridad primaria. Son las autoridades ministeriales quienes tienen la responsabilidad de “investigar los delitos cometidos contra personas desaparecidas (cualquiera

564 En el 2020 la Plataforma por la Paz en Guanajuato conformó un grupo de alrededor 15 personas para acompañar a los colectivos en las búsquedas generalizadas.

565 La búsqueda individualizada es cuando la autoridad ministerial inicia una carpeta de investigación y realiza officiosamente un conjunto de actos de investigación tendientes a dar con el paradero de la persona. Mientras que la búsqueda generalizada consiste en la recopilación, organización y cotejo sistemático de información sobre escenarios de búsqueda (lugares en que la experiencia indica que es recurrente hallar a personas desaparecidas o no localizadas), o sobre restos humanos.

566 Yankelevich Winocur, J., Espinosa Álvarez, G. Y., Minor Garduño, Z., & Reyes Montijo, B. M. Los desaparecidos que nadie ocultó: hacia una tafonomía social de la desaparición administrativa. *Alteridades*, 2022, vol. 32, no 64, p. 35-4

567 H. Congreso del Estado de Guanajuato. Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato. Publicada en el Periódico Oficial en el 2019. Revisado el 13 de julio. <https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/Ley%20Organica%20de%20la%20Fiscalia%20General%20del%20Estado%20de%20Guanajuato%20febrero%202019.pdf>

sea éste), tomar medidas para garantizar, dentro de la investigación, la seguridad de familiares, víctimas y testigos, e impulsar y ejecutar oficiosamente, por su cuenta y en coordinación con otras autoridades, acciones de Búsqueda Individualizada para localizar a las víctimas y brindarles auxilio, así como recuperar, identificar y restituir con dignidad cuerpos y restos humanos, en su caso”<sup>568</sup>. Es por ello, la importancia de conocer y analizar cómo las personas funcionarias públicas realizan el trabajo de búsqueda, identificación forense<sup>569</sup> y restitución digna<sup>570</sup>.

Como se mencionó anteriormente las instituciones de procuración de justicia, en este caso la FGEG, están reacias a que se conozcan sus procesos y prácticas internas, debido a los costos políticos que esto pudiera tener. En este sentido resulta de vital importancia que se visibilicen las prácticas y mecanismos de desaparición administrativa, para en esa medida poder erradicar las malas prácticas y prevenir la desaparición administrativa. Algunos autores y miembros de la sociedad civil organizada han hecho énfasis en la importancia que tiene la fiscalía el proceso de búsqueda, identificación y restitución digna, de ahí su urgente fortalecimiento<sup>571</sup>.

Desde este punto de vista, resulta de vital importancia no sólo conocer el funcionamiento de las fiscalías sino la manera en que personas funcionarias públicas llevan a la práctica la legislación correspondiente, la forma en que se relacionan con otras instituciones de procuración de justicia, con las víctimas y las víctimas indirectas. Sin embargo, existen aún pocas evaluaciones sobre el funcionamiento interno de las fiscalías, mucho menos de los ministerios públicos y peritos que llevan a cabo la investigación.

Entre los trabajos que existen, destacan: *Investigadores de papel: poder y derechos humanos entre la Policía Judicial de la Ciudad de México y Hallazgos 2021*, Seguimiento y Evaluación del Sistema de Justicia Penal en México. El primer trabajo versa sobre las prácticas de abuso de autoridad y corrupción que inciden al interior de la antigua Policía Judicial del Distrito Federal y cómo éstas son parte de la práctica co-

568 Secretaría de Gobernación. Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizada (México: Diario Oficial de la Federación, 2020), 27.

569 Proceso de identificación forense implica identificar a una persona viva o muerta consiste en buscar signos que permitan establecer su quién es y en su caso colaborar con la investigación policial, ubicando a la víctima dentro de un contexto social y por consecuencia su posible relación con el agresor/es. Para ello, intervienen distintas disciplinas como: médicos, antropólogos forenses, odontólogos, dactiloscopia, genetistas, entre otros, se busca reconocer a) la identidad de la persona fallecida, b) la causa y manera de muerte y el c) tiempo de muerte (Somigliano y Olmo, 2002; Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala [NACIF], 2017).

570 Según el Protocolo Homologado es la “restitución de un cuerpo humano, segmentos corporales y/o fragmentos óseos pertenecientes a un cadáver que ha sido plenamente identificado por métodos científicos, a las y los familiares de la persona a la que pertenecieron. Este proceso se realizará bajo los principios de debida diligencia; enfoque diferencial y especializado; gratuidad; igualdad y no discriminación; máxima protección; prevención de la revictimización; participación conjunta y transparencia” (Secretaría de Gobernación, 2021, p. 27).

571 Espacio Psicosocial por los Derechos Humanos (et.al). Protocolo interdisciplinario de notificación de la identificación de personas desaparecidas y restitución digna. EPDH, 2021, 144 pp. Ciudad de México. Y Movimiento por Nuestros Desaparecidos México [MNDM]. (2021). La Crisis Forense en México: más de 52 mil personas fallecidas sin identificar. Recuperado <https://movndm.org/wp-content/uploads/2021/08/Informe-La-Crisis-Forense-en-Me%CC%81xico.pdf>

tidiana para realizar su labor obstaculizando el acceso a la justicia<sup>572</sup>. El segundo es una evaluación, a través de solicitudes de información pública, sobre la implementación del Sistema Penal Acusatorio a nivel nacional, donde se deja claro lo poco fortalecidas que están las instituciones de procuración de justicia<sup>573</sup>. Pues nos encontramos ante instituciones poco competentes para esta tarea, sin presupuesto, con personal poco adiestrado que evidencia falta de capacitación en materia de Derechos Humanos y que, por lo tanto, proceden de acuerdo con preconcepciones culturales de género, raza, etnia y clase social. Es decir, en la práctica la legislación, ordenamientos, protocolos y demás obedecen a lo que comprenden e interpretan las personas funcionarias públicas y las propias dinámicas jerárquicas en las instituciones<sup>574</sup>. Aunado a esto, hay una sobresaturación por las extensas jornadas de trabajo, las condiciones precarias y el riesgo que implica la realización de su trabajo dentro de aparatos burocráticos violentos que les imposibilita reflexionar las consecuencias negativas de sus acciones.

Es por ello por lo que este artículo busca realizar una reflexión en torno a las dificultades para investigar y evaluar a las instituciones de procuración de justicia en el estado de Guanajuato. En particular en materia de desaparición forzada y/o por particulares, por lo que en las siguientes páginas se analiza a los involucrados en el proceso de búsqueda, identificación y restitución digna de la Fiscalía Especializada en Investigación de Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares, entre los que se encuentra la Unidad de Personas Desaparecidas.

## 1.- ACERCAMIENTO A LA FISCALÍA

Realizar trabajo de campo dentro de las instituciones de procuración de justicia es sumamente difícil, en especial en las fiscalías, por las prácticas de secrecía que impellan al interno. Aún con la legislación vigente en materia de transparencia y acceso a la información a nivel nacional y estatal, es difícil obtener información de datos abiertos o cualquiera que comprometa a la FGEG. Ejemplo de lo anterior son las respuestas a las solicitudes de información que solicité, ya que no ofrecen la información como se requiere ni mucho menos datos abiertos. Cuando se pide información sobre fosas siempre mandan a su página de internet que no está actualizada y carece de la información necesaria para que las personas que buscan a sus familiares desaparecidos

572 Garrido, Elena y Torres, Miguel. *Investigadores de papel: poder y derechos humanos entre la Policía Judicial de la Ciudad de México* (2009). (Vol. 43). Distribuciones Fontamara

573 Mexico Evalua. Hallazgos 2021. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México. 2022. Consultado el 12 de julio <https://www.mexicoevalua.org/hallazgos-2021-evaluacion-del-sistema-de-justicia-penal-en-mexico/>

574 Martínez Jorge, Benítez Alejandra y Morales Víctor. (2014). De secretarías a Juezas: ¿Un techo de cristal?, Año 1, Núm. 4, 21-34

puedan encontrar respuestas a sus cuestionamientos. Esto es más difícil cuando se solicita realizar trabajo de campo dentro de las mismas.

Como se mencionó antes, he realizado etnografía a pie fosa, al ir como acompañante a las búsquedas realizadas por la Comisión Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de Guanajuato durante septiembre del 2020 y agosto del 2022. Ese tipo de etnografía es aquella que “sólo se puede dar en torno a una fosa común y está condicionada por la excavación, hay bastante tensión y el nivel emocional es muy alto”<sup>575</sup>. Fui ahí donde pude darme cuenta de las tensiones que existen entre las distintas instituciones que se involucran en el proceso de búsqueda e identificación forense. En especial, cuando hay “positivos” y se debe realizar el registro de los hallazgos, de acuerdo con el PHB y la legislación correspondiente es la fiscalía con su equipo de peritos, quien debe realizar dicho proceso. Sin embargo, la fiscalía y los servicios forenses dilatan en llegar al lugar de los hechos y es la CEB quien termina procesando los hallazgos, muchas veces sin registrar el contexto forense.

Dejé de asistir debido a que los recursos del transporte corren a cargo de la Comisión Estatal de Atención Integral a Víctimas Guanajuato (CEAIV), quienes dijeron que esos recursos sólo son para víctimas indirectas, si queríamos ir era con nuestros propios medios. En este sentido, las instituciones han sido reacias, aun siendo integrante del Consejo Ciudadano, a que siga acompañando en las búsquedas. Sin embargo, he seguido acompañando a los colectivos de búsqueda en otras actividades como talleres, reuniones, entre otros. En ambos espacios he podido advertir de cómo se relacionan las distintas instituciones con los y las buscadoras.

Mi primer acercamiento con la fiscalía fue en una reunión que se sostuvo entre el consejo, líderes de algunos colectivos, el Fiscal General, la Fiscal Especializada en Desaparición Forzada y Particulares, la Fiscalía Especializada en Derechos Humanos, entre otros funcionarios de la institución.

Esto, con la finalidad de que se firmará el convenio entre Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF) para hacerle frente a la crisis forense. Mismo que hasta el día de hoy no se ha firmado. En esa reunión pude observar la apertura que mostraron las personas funcionarias públicas para resolver los problemas que plantean las buscadoras. Es por ello que a finales de 2022, realicé un proyecto con miras a investigar las dinámicas que se viven dentro de la FGEG, especialmente con aquellos agentes que intervienen en el proceso de búsqueda, identificación y restitución digna. Construí un taller sobre el proceso de restitución digna, pues una de las problemáticas que más aquejan a las buscadoras, debido a que no les explican las

---

575 Pérez, Sandra Odeth Gerardo y González, Paola Alejandra Ramírez. Reflexiones sobre la Antropología a Pie de Fosa: Entrevista a Francisco Ferrándiz. *Abya-yala: Revista sobre Acesso à Justiça e Direitos nas Américas*, 2019, vol. 3, no 2, p. 171-179. P. 14

causas de muerte, ni cómo, dónde y cuándo encontraron a su familiar, ni cómo lo identificaron y, mucho menos, reciben apoyo psicológico<sup>576</sup>.

En marzo del 2023, le hice llegar la carta descriptiva del taller a la fiscalía especializada junto con una carta de presentación de la institución académica a la que pertenezco. Después de un mes de no recibir respuesta llame directamente a su oficina donde me contestó su asistente, quien me dijo que pasaría mi recado. Pasaron otros quince días, volví a llamar y me contesto la fiscal, le expliqué quién era, mis intenciones y me comentó que su departamento no podía tomar la decisión porque no son los encargados de la capacitación del personal.

Se turnó mi petición al Instituto de Formación y de Servicio Profesional de Carrera para que evaluaran la pertinencia de mi propuesta. En esa ocasión muy amablemente me dio su número personal para estar en contacto. Desde ese día han pasado aproximadamente dos meses, he vuelto a llamar al número institucional y privado sin obtener respuesta. A pesar de la amabilidad del personal de la FGEG no ha sido posible realizar los talleres ni un acercamiento para realizar trabajo de campo. Estas dificultades de acceso para conocer cómo se lleva a cabo el trabajo dentro de las instituciones de procuración de justicia, es debido a que se sienten evaluados y sienten que sus desaciertos en los procedimientos pueden tener repercusiones políticas importantes, en especial porque la fiscalía ha sido acusada de corrupción en distintas ocasiones. Este tema se abordará en el siguiente apartado.

Dado que gran parte de mi investigación dependía de impartir estos talleres y la posibilidad de realizar varias entrevistas con peritos y ministerios públicos. Tuve que optar por realizar el trabajo de campo por otras vías. Lo primero que hice fue realizar un sondeo con las buscadoras con las que colaboro, en distintos talleres y en la búsqueda, sobre sus casos y restitución digna. Por lo que esta reflexión se nutre de mis observaciones en los distintos espacios que he estado desde que empecé a asistir como acompañante hasta que intenté realizar trabajo de campo en FGEG; solicitudes de información y análisis hemerográfico.

## 2.- CRISIS FORENSE Y DESAPARICIÓN ADMINISTRATIVA

México atraviesa por una crisis forense en materia de identificación humana. Según el Movimiento por Nuestros Desaparecidos, se han acumulado más de 52,000 personas fallecidas sin identificar. El 60% se encuentra en fosas comunes en cementerios públicos, el 7% en instalaciones de los servicios forenses, 5% universidades y 1% en centros de resguardo forense. Aún se desconoce dónde se encuentra el 22% de las personas

576 Espacio Psicosocial por los Derechos Humanos (*et.al*). Protocolo interdisciplinario de notificación de la identificación de personas desaparecidas y restitución digna. EPDH, 2021, 144 pp. Ciudad de México y Notas de Diario de Campo.

fallecidas sin identificar<sup>577</sup>. Guanajuato, como otras entidades del país, está inmersa en la crisis forense. Según datos de Plataforma por la Paz y la Justicia al 4 de mayo del 2023, había 2 mil 088 cuerpos identificados, no identificados y/o sin reclamar bajo resguardo de los servicios forenses de Guanajuato. De los cuales 1 mil 186 cuerpos se resguardan en el panteón forense de Guanajuato, 77 cuerpos en el Servicio Médico Forense y 825 en fosas comunes municipales.

Esta crisis tiene distintas causas. En primer lugar los altos niveles de violencia que para el estado de Guanajuato son alarmantes. Después de que en 2006 se declara la guerra contra el narcotráfico y se intensificará el robo de combustible en el llamado triángulo dorado del huachicol. Según el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), durante el 2022, en la entidad hubo 3 mil 513 carpetas de investigación por homicidio doloso. También encabezó el registro de carpetas por homicidio culposo contra mujeres (537 casos), corrupción de menores (366), y quedó en segundo puesto en lesiones dolosas (6,908)<sup>578</sup>. Según el informe *Galería del Horror: Atrocidades y Eventos de Alto Impacto* (enero-abril 2023) realizado por Causa en Común, Guanajuato ocupa el segundo lugar con 156 notas sobre atrocidades<sup>579</sup>: 18 masacres, 14 fosas clandestinas, 26 mutilación, descuartizamiento y mutilación de cadáveres, 9 calcinamiento, 49 tortura, 11 asesinatos de niños y adolescentes y 16 asesinato de mujeres con crueldad extrema<sup>580</sup>.

Además, en el estado se han registrado 235 fosas clandestinas, de las cuales se han exhumado 434 cuerpos de personas en 29 de los 46 municipios de la entidad, entre enero de 2009 y diciembre de 2020. Los municipios de Salvatierra (66), Cortazar (37), Acámbaro (21), Irapuato (19) y Pénjamo (11), concentran cerca del 65.5% del total de fosas registradas<sup>581</sup>. Además se suma el asesinato de la buscadora del colectivo “Una promesa por cumplir” con sede en Celaya el 2 de mayo del 2023<sup>582</sup>. Este panorama es el que se experimenta en la entidad y que abona no sólo a la crisis forense, sino a la descomposición de tejido social y a la falta de acceso a la justicia.

En segundo lugar, destaca la falta de datos fidedignos que indiquen cuántas personas se encuentra en las instalaciones de los servicios forenses y los centros de resguardo forense. En el caso de Guanajuato en el año 2022, la FGEG centralizó los

577 Por Nuestros Desaparecidos En México, Movimiento. La crisis forense en México: Más de 52,000 personas fallecidas sin identificar [en línea]. Informe. 2021.

578 Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), Incidencia delictiva 2023 [en línea]. Recuperado el 10 de julio. <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-299891?state=published>

579 La organización civil Causa Común define “atrocidad” como el uso intencional de la fuerza física para causar muerte, laceración o maltrato extremo; para causar la muerte de un alto número de personas; para causar la muerte de personas vulnerables o de interés político, y/o para provocar terror.

580 Causa Común. Galería del horror: atrocidades y eventos de alto impacto. Enero-Abril 2023. [en línea]. Recuperado el 10 de julio. [https://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2023/05/Atrocidades-enero-abril\\_VFweb.pdf](https://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2023/05/Atrocidades-enero-abril_VFweb.pdf)

581 PopLab. Informe sobre la situación de fosas clandestinas en el estado de Guanajuato (enero de 2009 a diciembre de 2021) [en línea]. Recuperado el 10 de julio. <https://fosas.poplab.mx/>

582 Marlo, Mario. Asesinan a la buscadora Teresa Magueyál en Celaya, Guanajuato. ZonaDocs. (2 mayo, 2023). <https://www.zonadocs.mx/2023/05/02/asesinan-a-la-buscadora-teresa-magueyal-en-celaya-guanajuato/>

servicios forenses en el Servicio Médico Forense Centralizado, con la finalidad de realizar procesos eficientes y certeros<sup>583</sup>. Según la solicitud de información realizada el 20 de abril del 2023, se encontraban 77 cadáveres almacenados en proceso de identificación en el Servicio Médico Forense. Asimismo, indican que cuentan con una Unidad de Identificación de Personas Fallecidas, la cual es “la encargada del proceso de identificación de cadáveres o restos de personas, de la integración del respectivo Archivo Básico de Identificación Forense, así como de la coordinación institucional correspondiente para el destino final de los restos o cadáveres de personas en el ámbito de su competencia y en los términos previstos por la legislación en la materia”<sup>584</sup>

A esto se suma, el manejo de las fosas comunes en los panteones municipales. Una fosa común es el “espacio dentro de los panteones municipales donde son inhumadas las personas no identificadas”<sup>585</sup>. En Guanajuato existen 94 panteones, 96 fosas en operación y 29 cerradas. Según un estudio realizado sobre la Gestión Integral de Panteones, que busca abonar a la mitigación de la crisis forense en el país, indica que Guanajuato presenta una gran cantidad de fosas comunes activas para la cantidad baja de panteones<sup>586</sup>. Lo que quiere decir que existe una gran cantidad de cadáveres que no son identificados ni reclamados que terminan como persona no identificada en una fosa común. Esto contrasta con los datos de la FGEG, indica que ellos han entregado 2, 756 cadáveres a sus familiares de acuerdo con el Protocolo para el Tratamiento de Identificación Forense. La falta de uniformidad en los datos que ofrecen las distintas instituciones es una problemática para poder tener datos certeros y conocer los impactos de la crisis forense.

En tercer lugar, las capacidades institucionales no son suficientes para “identificar, con certeza, a la velocidad que se requiere”<sup>587</sup>. Es decir, falta de personal calificado, falta de recursos técnicos y presupuestarios, diseño institucional inadecuado para el trabajo efectivo de los servicios forenses, uso deficiente de la genética con fines de identificación, uso deficiente de bases de datos, deficiente resguardo de personas fallecidas sin identificar, deficiencias para restituir a las personas identificadas a sus familias e información deficiente y poca transparencia<sup>588</sup>. Esto es palpable, en la FGEG, cuando las familiares de personas desaparecidas aseguran que tardan hasta tres meses en la restitución digna, aún cuando los cuerpos están identificados, la notificación y

583 Solicitud de información con número de folio 112093900047823 y número de oficio 409/2023 de la Unidad de Transparencia de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato

584 Redacción Milenio. Fiscalía de Guanajuato centraliza Servicio Médico Forense. Milenio. (22 de marzo del 2022). Recuperado el 10 de julio. <https://www.milenio.com/policia/fiscalia-guanajuato-centraliza-servicio-medico-forense>

585 Enríquez Roxana, Moreno Haydee y Villar Sócrates, “Apuntes para analizar la situación de las fosas comunes en México”, *Identificación Humana*, (2021): p. 3.

586 Quinto Mirsha. Protocolo de Gestión Integral de Panteones, en Quinto Mirsha (coord.), *Protocolos basados en Evidencia para la Búsqueda de Personas Desaparecidas*. UNAM, Facultad de Medicina, 2022. 14-25

587 Por Nuestros Desaparecidos En México, *Movimiento*. La crisis forense en México: Más de 52,000 personas fallecidas sin identificar [en línea]. Informe. 2021.

588 *Ibidem*.

entrega de los restos son demorados en los servicios periciales del Estado<sup>589</sup>. Esto se analizará en el último apartado.

Para contrarrestar la “crisis forense” se creó por decreto el Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF) el 3 de marzo del 2022, a petición de Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México y organizaciones acompañantes. Su tarea es intervenir de forma “extraordinaria y eficaz en en materia de identificación humana como respuesta a la crisis de los servicios forenses del país”<sup>590</sup>. Para ello es necesario realizar convenios con las fiscalías para poder realizar los peritajes *ante-mortem*, *postmortem* y un padrón de los cuerpos que se encuentran sin identificar en los servicios médicos forenses. Se han firmado convenios con tres estados: San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas<sup>591</sup>.

Es decir, en los tres años que lleva de funcionamiento sólo se han logrado tres convenios con fiscalías estatales y se trabaja con otros Estados. Asimismo, la Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB), ha realizado algunas medidas para fortalecer los servicios forenses ordinarios, como la construcción de centros regionales de identificación, (Centro Regional de Identificación Humana de Coahuila (agosto de 2020), Centro de Identificación Humana de Jalisco (septiembre de 2021), el Centro Nacional de Identificación Humana de la CNB (agosto de 2022) y el Laboratorio de Identificación Humana para el análisis de muestras complejas del Instituto Nacional de Medicina Genómica de la Secretaría de Salud (enero de 2023). Los cuales trabajan desde un sistema multidisciplinario con enfoque masivo, con el objetivo de analizar toda la información forense disponible y útil para la identificación, priorizando procedimientos técnicos que aumenten las probabilidades de identificación<sup>592</sup>. Estos avances aún son incipientes y limitados para mitigar la crisis forense y, sobre todo la desaparición administrativa.

Se conoce como desaparición administrativa “la incapacidad de las instituciones para proporcionar a las familias de personas desaparecidas información que detentan, ocasionada por problemas de gestión de información (documentación, trazabilidad, flujos de datos y/o procesamiento) relativa a personas buscadas y a personas (con o sin vida) bajo su resguardo”<sup>593</sup>. Es decir, las más de las veces no se realiza un proceso de identificación y los cuerpos o restos óseos van a para a las fosas comunes, por lo que son doblemente desaparecidos por el aparato burocrático. Algunos autores también

---

589 Villafana, Laura. Colectivos de búsqueda a fiscal: hay más de 15 casos con retraso en entrega de cuerpos. Zona Franca. (10 diciembre 2021). <https://zonafranca.mx/sin-categoria/colectivos-de-busqueda-a-fiscal-hay-mas-de-15-casos-con-retraso-en-entrega-de-cuerpos/>

590 Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense. Primer Informe del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense [en línea]. (29 de agosto 2022).

591 *Ibidem*.

592 Secretaría de Gobernación. Centro Nacional de Identificación Humana, institución única al servicio de la sociedad. (09 de agosto de 2022). Recuperado el 16 de julio. <https://www.gob.mx/segob/prensa/centro-nacional-de-identificacion-humana-institucion-unica-al-servicio-de-la-sociedad?idiom=es>

593 Yankelevich. Los desaparecidos que nadie ocultó: hacia una tafonomía social de la desaparición administrativa. 2022, p. 43

han llamado a esto violencia burocrática, entendida como “conjunto de mecanismos o estrategias que, por lo general dentro del marco de la legalidad, aparecen como un parapeto y bloquean las reclamaciones contra los actos de injusticia y de las múltiples expresiones de violencia”<sup>594</sup>. Es en estos marcos de legalidad donde el proceso de identificación forense se convierte en trámites burocráticos, muchas personas desaparecidas quedan en limbo del papeleo infinito. A continuación se muestran algunas prácticas que originan la desaparición administrativa en la FGEG.

### 3.- MAQUILLANDO NÚMEROS: EL LABERINTO DE LA OBTENCIÓN DE RESULTADOS CUANTITATIVOS

Según la Constitución Política para el Estado de Guanajuato (CPEG) en su capítulo sexto, la FGEG es un “órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios” (art. 95)<sup>595</sup>. Esta autonomía es importante en dos dimensiones, pues gozan de independencia para crear sus normas y regulaciones a sus funciones específicas con base en la legislación correspondiente. Es decir, pueden decidir su forma de gobernanza administrativa, construir sus normas de procedimiento para validar su institucionalización y tomar sus propias decisiones<sup>596</sup>. Además, la misma constitución y artículo indican que es el Congreso del Estado quién con base en una terna decide quién será el Fiscal General y, en ejercicio de sus funciones, debe cumplir con informes anuales ante el congreso. Esta estructura institucional de la fiscalía le ha permitido tener libertad para operar y procurar la justicia en la entidad con un presupuesto muy alto.

El actual fiscal del estado, Carlos Zamarripa Aguirre, ha trascendido tres sexenios panistas en la entidad. Su nombramiento fue primero como procurado estatal en el 2009, para la después de la reforma del 2017, ser ratificado por el Congreso del Estado como fiscal general. El final de su mandato será en 2028, es decir, habrá durado 19 años en el cargo. Durante los cuales el aumento de la violencia, impunidad y falta de acceso a la justicia a sido cotidiano. En diversas ocasiones se le ha acusado de corrupción, de maquillar las cifras de la fiscalía, de espionaje y abuso de poder<sup>597</sup>. Esto lo ha colocado en la agenda pública federal, pues desde distintos sectores reclaman su

594 Straehle, Edgar. En torno a la violencia burocrática: Observaciones acerca de uno de los rostros de la violencia contemporánea. *Anuari del Conflict Social*, 2014. P. 431

595 H. Congreso de la Unión. Constitución Política Para el Estado de Guanajuato. Última reforma 07/09/2020. Consultado el 10 de julio 2023. [https://transparencia.guanajuato.gob.mx/bibliotecadigital/normatividad/CONSTITUCION\\_POLITICA\\_PARA\\_EL\\_ESTADO\\_DE\\_GUANAJUATO.pdf](https://transparencia.guanajuato.gob.mx/bibliotecadigital/normatividad/CONSTITUCION_POLITICA_PARA_EL_ESTADO_DE_GUANAJUATO.pdf)

596 Fabian, José. Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora. *Cuest. Const.* [online]. 2017, n.37 [citado 2023-07-13], pp.85-120. Disponible en: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-91932017000200085&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932017000200085&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 1405-9193. <https://doi.org/10.22201/iiij.24484881e.2017.37.11454>.

597 Velázquez Kennia, Cuéllar Arnoldo, Vizcarra Marcos y Espinosa Verónica. Carlos Zamarripa. El Caudillo de la Justicia Mexicano. PopLab. Consultado el 12 de julio 2023. <https://elcaudillo.poplab.mx/>

destitución y en varias ocasiones ha comparecido ante el congreso por sus acciones<sup>598</sup>. Sin embargo, pese a las alarmantes cifras en materia de impunidad, han ratificado su cargo y, no sólo eso, cada año se le aumenta el presupuesto. Para el ejercicio fiscal del 2022 se le asignó un presupuesto de 3,569 millones 915 mil 462 pesos<sup>599</sup> y para el 2023 aumentó con un presupuesto de \$4,139, 836,160.98<sup>600</sup>.

**Tabla 1. Tabla del Presupuesto de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato, 2022**

Rubro	Asignación	Porcentaje
Inversiones financieras y otras provisiones	4,500,000	0.1%
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	\$ 166,472,491.81	4.7%
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	\$ 14,928,332.60	0.4%
Materiales y suministros	\$ 298,617,685.90	8.4%
Servicios generales	\$ 335,272,739.08	9.4
Servicios personales	\$ 2,750,124,212.61	77%

Fuente: 4to Informe Anual de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato, 2023.

Además, obtuvo recursos de otras fuentes. Del Fondo para la Atención y Apoyo a las Víctimas y Ofendidos del Delito (FAAVOD) recibieron 3 millones 969 mil 951 pesos. Mismos que se gastaron en: asistencia médica y psicológica (\$ 1,687,676), ayuda económica (\$ 1,563,805) y medidas de protección (\$ 718,470). Del Fondo Auxiliar para la Procuración de Justicia (FAPJ) recibieron 23 millones 511 mil 077 pesos. Se utilizaron para: Señalización y remodelación de la infraestructura (\$16,923,244), adquisición de equipamiento (\$5,510,467), apoyos económicos a descendientes y dependientes (\$596,930) y adquisición de medicamentos y atención médica (\$480,436)<sup>601</sup>. Resalta el alto gasto en infraestructura y el poco en el bienestar de las personas funcionarias públicas que forman parte de la fiscalía, contribuyendo a la precarización laboral y falta de fortalecimiento de las capacidades institucionales.

La organización institucional de la FGEG es centralizada en la figura del Fiscal General. Cuenta con Fiscalías Regionales, Fiscalía Especializada en Investigación de Delitos de Alto Impacto, Fiscalía Especializada en materia de Derechos Humanos, Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, Fiscalía Especializada en Inves-

598 López, Mayolo. Comparecerá Fiscal de Guanajuato ante Congreso. Reforma Nacional. (2 de julio 2020). Consultado el 16 de julio 2023. <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1979352&md5=1cc395e1714d4d32ffe4a9a2c5132cce&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>

599 Fiscalía General del Estado de Guanajuato. [https://portal.fgeguanajuato.gob.mx/PortalWebEstatal/Informe/informe\\_2022.aspx](https://portal.fgeguanajuato.gob.mx/PortalWebEstatal/Informe/informe_2022.aspx)

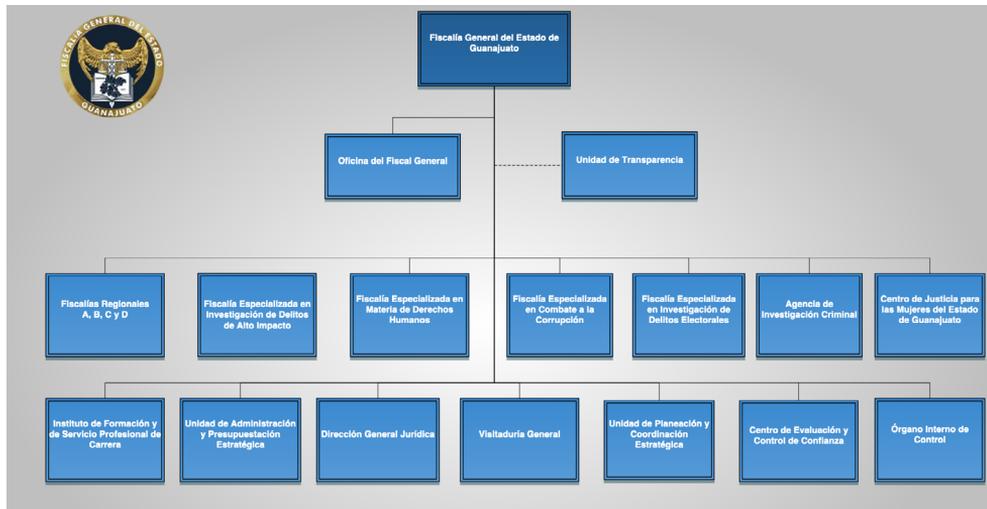
600 H. Congreso del Estado de Guanajuato. Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado de Guanajuato para el Ejercicio Fiscal de 2023. [https://transparencia.tcagto.gob.mx/wp-content/uploads/2023/01/LPGEPEF\\_2023\\_30Dic2022.pdf](https://transparencia.tcagto.gob.mx/wp-content/uploads/2023/01/LPGEPEF_2023_30Dic2022.pdf)

601 Fiscalía General del Estado de Guanajuato. Reglamento Interior de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato, Publicado en Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, 30-08-2019, Consultado el 12 de julio. <https://portal.fgeguanajuato.gob.mx/PortalWebEstatal/Archivo/normateca/393.pdf>

tigación de Delitos Electorales, la Agencia de Investigación Criminal, entre otras que realizan tareas administrativas.

La Fiscalía Especializada en Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares esta subordinada a la Fiscalía Especializada en materia de Derechos Humanos, de acuerdo con el artículo 11 del Reglamento Interior de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato<sup>602</sup>. Dicha fiscalía es la que debe dirigir las investigaciones y diligencias en torno a la búsqueda de indicios para saber el paradero de las personas desaparecidas. Y quienes realizan los peritajes se encuentran en la Agencia de Investigación Criminal que cuenta con las siguientes áreas: Dirección General de Investigaciones, Dirección General de Servicios de Investigación Científica, Academia de Investigación Criminal, Dirección de Análisis de Información, Dirección de Tecnologías de Información, Centro de Atención y Servicios, Dirección de Asesoría y Consulta, Unidad de Supervisión Personal, Dirección de Gestión Estratégica, Dirección Administrativa y la administración y coordinación de la Comisión del Servicio de Carrera de Investigación Criminal y Pericial<sup>603</sup>.

**Diagrama 1. Organigrama de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato**



Fuente: Solicitud de información con número de folio 112093900049823.

En el Informe de la FGEG 2022 se muestra los reconocimientos que se les han otorgado de instituciones externas. Se menciona el diagnóstico anual que realiza México Evaúa, en donde se coloca a la entidad con buenos puntajes respecto a la media

602 *Ibidem*

603 *Ibidem*

nacional. También indican que es el segundo lugar en el “Índice de Estado de Derecho en México 2021-2022” realizado por The World Justice Project (WJP).

Además, en el “*Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal*”, indican que tienen un bajo porcentaje en los siguientes indicadores: porcentaje de carpetas de investigación sin determinar en fase inicial (19%) y porcentaje de carpetas de investigación sin determinar en fase inicial (65%). Asimismo, la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y Aplicación de la Ley (INL por sus siglas en inglés), publicó su “Diagnóstico de las Decisiones Estratégicas del Ministerio Público”, donde reconce a la entidad por ser: una de las mejores en la consolidación en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio y por su aplicación, *ProcurApp*, como un instrumento ágil y amable para los usuarios y buenas prácticas en materia de investigación.

Estas cifras contrastan radicalmente con la situación de violencia y, en particular, que viven las personas que buscan a su familiar desaparecido. Se revisaron los documentos señalados y, en efecto, la fiscalía figura como una institución sólida, eficiente y con buenas prácticas. No obstante, es importante contextualizar esas cifras y nombramientos, pues se miden en contraste a la media nacional y en general en el país tiene niveles muy bajos de acceso a la justicia y de estado de derecho. Rescato los datos México Evalúa para contrasta con lo que indica la FGEG en su informe.

La FGEG en el 60% de los casos cierran las carpetas en archivo temporal y no ejercicio de la acción penal. El archivo temporal es una buena forma de agilizar el trabajo de la fiscalía porque la investigación no se cierra, sigue abierta hasta que se encuentren nuevos elementos para la resolución del caso. Pero, para que lo anterior se cumpla deben existir algunas condiciones como: mecanismos de revisión periódica, elaborar análisis de patrones y contexto, mecanismos de supervisión transparentes, análisis de riesgos, orientados a garantizar la seguridad de víctimas y/u ofendidos en casos que lo ameriten. Lo anterior evita que el “archivo temporal se convierta en un mecanismo de cierre ‘en falso’ e indiscriminado de investigaciones”<sup>604</sup>. Para saber si la FGEG no incurre en ese tipo de prácticas es necesario realizar investigación cualitativa dentro de la institución.

Otro dato interesante es el nivel de impunidad que, según la misma evaluación, Guanajuato se encuentra entre las entidades con menores niveles de impunidad con (80.3%) por debajo de la media nacional es 91.8%. Aun con su buena puntuación está muy lejos de ser una fiscalía eficaz y sin corrupción. En este sentido es indispensable no sólo realizar evaluaciones cuantitativas de las instituciones de procuración de justicia, sino realizar evaluaciones cualitativas externas e independientes que puedan dar cuenta de sus prácticas internas. Lo anterior será analizado en el apar-

604 México Evalúa. Hallazgos 2021. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México. 2022. Consultado el 12 de julio <https://www.mexicoevalua.org/hallazgos-2021-evaluacion-del-sistema-de-justicia-penal-en-mexico/>, p. 11

tado siguiente en específico lo que se refiere a la Unidad de Personas Desaparecidas pertenecientes a la Agencia de Investigación Criminal (AICM).

#### 4.- UNIDAD DE IDENTIFICACIÓN DE PERSONAS FALLECIDAS

La Unidad de Identificación de Personas Fallecidas (UIPF) se creó mediante el acuerdo 2/2020, con la finalidad de tener un área encargada del proceso de identificación forense de cadáveres o restos de personas, de la integración del respectivo Archivo Básico de Identificación forense, así como de la coordinación institucional correspondiente para el destino final de los restos o cadáveres de personas en el ámbito de su competencia y en los términos previstos en la Ley. Particularmente se basan en el Protocolo para el Tratamiento e Identificación Forense y el Protocolo Homologado de Investigación para los delitos de Desaparición Forzada y Desaparición cometida por Particulares. En donde el personal tendrá vinculación estrecha con el personal y áreas ministeriales, con la finalidad de optimizar la integración, control y seguimiento de los archivos básicos para la identificación forense de cadáveres y restos humanos, la atención especializada a familiares y la coordinación para el destino final de los cadáveres y restos humanos<sup>605</sup>.

De acuerdo con la solicitud de información con número de folio 11209390047823, en dicha unidad trabajan 459 peritos de distintas especialidades. Resalta que cuentan con ciento cuarenta y nueve criminalistas y ciento nueve personas médicos legistas, mientras que en el área de antropología y arqueología sólo tienen ocho y seis personas respectivamente. Estas diferencias dan cuenta de la problemáticas antes mencionadas, pues no se cuenta con el personal suficiente para hacer frente al número de fosas clandestinas en el estado.

**Tabla 2. Número de personas funcionarias públicas, Unidad de Identificación de Personas Fallecidas, FGEG**

Descripción/Especialidad	
Agronomía	1
Antropología	8
Arqueología	6
Audio	1
Balística	23
Contabilidad	4
Criminalistas	149

605 Solicitud de Información con folio 11209390047823.

Extractores de Videos	19
Genética	5
Grafoscopia y Documentoscopia	7
Hechos de tránsito y reconstrucción de hechos	10
Histopatología	1
Informática	8
Lofoscopia	8
Medicina	104
NIV	14
Odontología	3
Psicología	12
Química	33
Retratistas	7
Topografía	8
Traducciones	1
Valuación	27
Total	459

Fuente: Solicitud de Información 11209390047823, 2023

Según la misma solicitud de información el proceso de restitución digna se realiza de la siguiente manera: una vez que el familiar acude a la unidad, se verifican los documentos requeridos, se realiza una entrevista a los familiares a fin de recabar los datos particulares de la persona fallecida para el respectivo llenado del certificado médico de defunción, en su caso se da contención y atención psicológica antes del reconocimiento del cadáver, se lleva a cabo la verificación del cadáver con la documental, una vez verificado se procede al reconocimiento del cadáver y, por último, se realiza la verificación por parte del almacén de cadáveres de la unidad y trabajo social, para continuar con la entrega a la funeraria y facilitar los trámites<sup>606</sup>.

De conformidad con el 4to Informe de la FGEG 2023, se iniciaron 3391 carpetas de investigación en materia de desaparición durante el 2022, se recolectaron 2635 muestras genéticas a familiares de personas desaparecidas, 4552 cotejos de perfiles genéticos en su base de datos interna, 6207 cotejos de información ante/post mortem, 596 estudios de antropología, 841 de odontología, 996 fichas *postmortem*, 659 fichas decadaclilares recabadas y se llevaron 164 reuniones con colectivos y familiares de personas desaparecidas. Se identificaron a 1105 personas, 278 fueron por dactiloscopia, 530 por perfil genético, 25 por análisis de la información y 272 por ficha de reco-

606 *Ibidem*

nocimiento<sup>607</sup>. Si estas cifras estuvieran apegadas a la realidad, estaríamos diciendo que la FGEG tendría una eficacia para localizar personas desaparecidas. Puede haber dos hipótesis para lo anterior, la primera es que estas cifras se encuentran fuera de contexto o metodológicamente están contando cuerpos asesinados y desaparecidos por igual o; en la entidad el fenómeno está en crecimiento que aún con estas cifras los servicios de UIPF no se dan abasto.

Los resultados que muestra la fiscalía distan mucho de la experiencia de los familiares de una persona desaparecida. Los sinsabores que se han llevado del proceso de investigación, búsqueda, identificación y restitución digna se deben a distintas razones: falta de sensibilización del personal, falta de capacidades interinstitucionales, burocratización de los procesos y falta voluntad política.

A continuación describiré algunas situaciones que ilustran lo anterior.

Una cuestión importante para rescatar son los conflictos operativos interinstitucionales entre la CEB y la Fiscalía General del Estado de Guanajuato (FGEG), debido a que los primeros organizan las búsquedas con las familias, pero sólo llaman a la Fiscalía cuando encuentran hallazgos positivos y han realizado gran parte de la exhumación, las más de las veces la Fiscalía llega con muchas horas de retraso y deciden cómo se harán las excavaciones desplazando a la Comisión.

Ambas instituciones tienen distintas formas de procesar los hallazgos que son contradictorias, la CEB indica que se basa en el Protocolo Homologado de Búsqueda y, por su parte, la FGEG utiliza el Protocolo para el Tratamiento e Identificación Forense publicado en 2015 por la antes llamada Procuraduría General República<sup>608</sup>, dicho antagonismo fomenta que existan confusiones sobre cómo debe realizarse un proceso de identificación forense y restitución digna entre los familiares que buscan a una persona desaparecida. Estas confusiones se transmiten a los y las buscadoras, pues desconocen el procedimiento y prefieren la velocidad de la comisión que las dilaciones de la fiscalía, las más de las veces a costa de no documentar bien el contexto forense. Es importante ofrecer explicaciones certeras de cómo se realizará el trabajo de búsqueda y exhumación de fosas clandestinas y comunes.

Después de haber encontrado algún cuerpo, sigue la parte de identificación, notificación y restitución digna. Cuando los familiares acuden a identificar a un familiar o a recibir sus restos óseos no reciben el acompañamiento adecuado por parte de la fiscalía ni la CEAIIV. En una ocasión una buscadora tuvo que ir a identificar a su familiar que había sido encontrado desmembrado al servicio médico forense. La pasaron a identificar los restos de su familiar sin acompañamiento psicológico y sin explicación alguna de cómo y dónde encontraron a su familiar. El impacto que tiene

---

607 Fiscalía General del Estado de Guanajuato. [https://portal.fgeguanajuato.gob.mx/PortalWebEstatual/Informe/informe\\_2022.aspx](https://portal.fgeguanajuato.gob.mx/PortalWebEstatual/Informe/informe_2022.aspx)

608 De acuerdo con la solicitud de información con el folio 02516720 contestada el 20 de noviembre del 2020 mediante el oficio 689/2020.

para una persona reconocer a su familiar de esa forma es traumático y de parte de la fiscalía no se recibió el acompañamiento necesario para llevar a cabo el proceso.

Además, con la centralización de los servicios médicos forenses, ahora deben ir a Guanajuato capital a reconocer los restos de sus familiares y/o andar en distintas fiscalías regionales buscándolos. Otra situación es que para recibir atención psicológica los mandan a otros municipios o les indican que deben de dejar de reclamar, pues sus exigencias se denotan como una barrera para procesar el duelo.

Además, las dilaciones de la fiscalía para realizar la restitución digna generan expectativas y más incertidumbre para los familiares. Que de por sí tienen desconfianza en las instituciones de procuración de justicia, debido a las inconsistencias y faltas al procedimiento que realizan. Pues las más de las veces las personas funcionarias públicas tienen una actitud condescendiente y paternalista que desacredita e infantiliza sus discursos y voz, bajo la idea de una falta de comprensión de los procesos jurídicos, de identificación forense y del trabajo que realizan los ministerios públicos y peritos especialistas en la materia. Es decir, a parte de tardar hasta más de tres meses en restituir los restos de una persona una vez que se identificó, no se les explica cómo ocurrió la muerte, ni mucho menos si hay indicios de algún culpable.

Durante la última jornada de búsqueda a la que asistí varias personas se cuestionaron cómo era encontrar restos óseos, si en los huesos se podría ver qué les había pasado a sus familiares o cómo los peritos sabían qué les había pasado. Esto debido a que en la entrega de los restos de su familiar no le indicaron la causa de muerte de su hijo, por lo que desconfiaba de cómo realizan su trabajo el personal de la fiscalía.

Esto obstaculiza el acceso a la justicia de las personas buscadoras. En primer lugar, porque las personas funcionarias públicas deben de atender todas sus preguntas para disipar la incertidumbre sobre el paradero de su familiar y, en segundo lugar, se ha dejado la responsabilidad a las personas buscadoras de profesionalizarse en materia forense y jurídica para poder obtener justicia, restando responsabilidad al estado.

## REFLEXIONES FINALES

La presente reflexión es un intento de conocer el funcionamiento interno de la FGEG en particular a las personas funcionarias públicas que intervienen en los procesos de investigación, búsqueda, identificación y restitución digna. Conocer y analizar la práctica que realizan los servicios médicos forenses, ministerios públicos y peritos especializados es de vital importancia para poder hacer frente a la crisis forense y la desaparición administrativa. Hasta ahora sólo se conocen datos cuantitativos que, en el caso de la FGEG, la coloca como una de las más avanzadas y con buenas prácticas a nivel nacional, datos que no se reflejan en la experiencia de los familiares de una persona desaparecida.

Aun es poca la investigación cualitativa sobre cómo los actores del sistema de justicia penal llevan a cabo las prácticas jurídicas en términos éticos, morales y sobre sus percepciones culturales. Se debe principalmente a la reticencia de las instituciones de procuración de justicia a que se realice investigación al interior y a la falta de transparencia de sus procesos internos. Abonando a la falta de acceso a la justicia y violentando los derechos de las miles de víctimas que existen en el país y en el estado de Guanajuato. Es por ello que es de suma importancia conocer cuáles son los procesos burocráticos que imposibilitan que se realice las diligencias correspondientes para encontrar a una persona y a los presuntos culpables.

Por último, es importante apuntar que los burócratas se encuentran dentro de instituciones que no siempre cuentan estructuralmente con los medios, ni personal e insumos necesarios para cubrir la cantidad de trabajo que reclama la situación actual de la entidad. Además, muy pocas veces se considera el riesgo y estrés al que son sometidos por las extensas jornadas de trabajo y una baja remuneración económica, pues forman parte de un aparato burocrático violento en sí mismo, que les imposibilita reflexionar en las consecuencias negativas de sus acciones.



## CAPITULO XVI

# SEGURIDAD Y VIDA DEMOCRÁTICA EN HONDURAS<sup>609</sup>

*Georgina Maribel Sierra R.*

### INTRODUCCIÓN

La Democracia en América latina y especialmente en Honduras, a lo largo de últimas décadas, ha subsistido en marcados déficits sociales. Las desigualdades abismales entre los dueños de los capitales en relación con quienes prestan su fuerza laboral tienen sumidos a estos países en una crisis económica, política y social. Sumado a ello, la inseguridad y la violencia desatada, ya sea esta, de grupos criminales, maras y pandillas y hasta de los gobiernos de turno, con sus políticas discriminatorias y la ausencia de buenas prácticas en materia Seguridad Ciudadana.

En otras palabras, la región latinoamericana se encuentra marcada por déficits sociales. Esta contribución ofrece un panorama de las desigualdades en la debilidad institucional de la democracia (Seisdedos\*\*, 21 de septiembre de 2009), la insuficiente seguridad ciudadana, como uno de los efectos de la pérdida de un Estado de Derecho, puntualmente en Honduras, contexto en el que se desarrollarán las líneas analíticas de este documento. Su idiosincrasia, cultura arraigada en la corrupción, bajo nivel educativo, servicios de salud deficientes y la deuda social impagable, la han llevado a tener uno de los sistemas de seguridad más cuestionados por el colapso de la justicia, donde el crimen impera y la impunidad de los grupos de poder es el diario vivir.

---

609 El presente capítulo es producto del Proyecto “Seguridad y vida democrática: una cuestión por resolver” desarrollado por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo (Italia) con la colaboración y el aporte económico de la *Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale* de Italia, a la sazón como una contribución que responde al *Call for Papers* como segunda etapa del Proyecto.

## 1. SEGURIDAD CIUDADANA

Honduras, se sustenta en una política pública con enfoque en la prevención y el control de la violencia y el delito, lamentablemente, la realidad es otra. Las mismas fuerzas policiales han sido señaladas como tentáculo poderoso de extorsiones, (Desarrollo, POLÍTICA INTEGRAL, 2011 - 2022), (Wilson., mayo 3, 2022) crímenes selectivos, limpieza social, sobornos, asaltos y todo tipo de actos en los que se instrumenta el crimen organizado en Honduras para someter a las comunidades. Las estadísticas muestran que la pobreza como uno de los factores de la extorsión en Honduras dan unas cifras alarmantes. Por ejemplo en el año 2020 a inicios de la PANDEMIA COVID-19 y los desastres naturales ETA Y OTA, han incrementado la pobreza de un 59% en el año 2019 a un 70% en el 2020, convirtiendo las políticas de seguridad ciudadana en una política fracasada y un Estado de indefensión para el ciudadano (Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), abril del 2021).

Una de las Política propuestas para la Convivencia Ciudadana es Fortalecimiento de la Gestión Nacional y Local, esto quiere decir que en las dos últimas décadas Honduras ha adoptado una serie de reformas dirigidas a fortalecer el gobierno de la seguridad, con una autoridad civil. Las leyes también han procurado asegurar el carácter civil de la Policía, que fue separada de las Fuerzas Armadas, en el año 2008 y se reforma la ley orgánica de la Policía Nacional en fortalecimiento a la capacidad del gobierno, a través del Secretario en el Despacho de Seguridad, pero la estructura en sí de la Secretaria de Seguridad continua siendo débil, permeada por las bandas que operan desde la policía, como sicarios, extorsionadores, miembros activos de maras y pandillas, ya que la llamada depuración que se dio en el año 2016 uno de los procesos más ambiciosos del continente separando al 35% del personal de la Policía Nacional de Honduras (PNH), unos 4,678 agentes y oficiales.

La Comisión de Reestructuración y Reforma de la Secretaria de Seguridad y Policía Nacional de Honduras realizó una investigación para el proceso de depuración a más de 10,000 miembros de la carrera policial, incluidos a nueve generales, de los que 3,519 han sido dado de baja, según el secretario de la Junta depuradora. Dicha depuración arrojó que 855 oficiales se han retirado de manera voluntaria de la institución, pero el Ministerio Público informó que al menos 500 oficiales presuntamente estarían involucrados “en asuntos ilegales”(Wilson Center, Latin American Program, 2016 - abril 2018).

Actualmente se ha puesto en entredicho aquel procedimiento, en consecuencia, se abre la puerta de regreso a algunos agentes depurados, ya sea por reintegro, demandas laborales por procedimientos o despidos arbitrarios e incumplimiento de los procesos administrativos y legales por la Junta depuradora, encabezada por la Abogada Vilma Morales expresidenta de la Corte Suprema de Justicia de Honduras. No hubo ni hay juzgamientos ni castigo ejemplares para los malos policías que infringieron la Ley y se

convirtieron en aliados de las bandas del crimen organizado; siendo uno de los casos más sonados y que en abril del año 2016 el diario hondureño *El Herald* y el Norteamericano, *The New York Times*, así como el Informe de la Depuración de la Policía (Wilson Center, Latin American Program, 2016 - abril 2018), páginas (10), informó de la participación de oficiales de alto rango dentro de la Policía Nacional aparentemente planificaron el crimen en el año 2009 del zar antidroga Julián Arístides y del ex asesor antidrogas Alfredo Landa verde en el 2011, a petición de un narcotraficante hondureño que hoy está cumpliendo una pena en los Estados Unidos de América. Por lo que la dicha depuración quedo en teoría ya que las múltiples denuncias de oficiales y agentes no han cesado.

La (PNH) cuenta con 19 mil policías activos, bajo el mando del director, el Comisionado General Gustavo Sánchez, quien argumenta, que para tener una policía eficaz se necesita aumentar el recurso humano para enfrentar el delito y el crimen en Honduras, por lo que iniciaron el proceso de recontratar a 2 mil policías que soliciten su retorno a la institución.

Las malas prácticas de políticas públicas, la corrupción y el narcotráfico han permeado algunos Estados y notablemente a Honduras, la dificultad que la población tiene para acceder a la justicia y la falta de credibilidad en las Instituciones; especialmente el Ministerio Público, la Corte Suprema de Justicia, la Policía Nacional y los Tribunales de Justicia, obedece a que han sido incapaces de proveer resultados positivos, en el fortalecimiento del Estado de Derecho.

El statu quo de los grupos de Poder, Político, Económicos y Sociales les permiten mantenerse en la impunidad, ya que ostentan los altos cargos del Estado donde se mueve el tráfico de influencia, colocan y remueven a sus allegados para limitar la acción del Estado en regular: La violencia, la corrupción y el narcotráfico; flagelos que reinan en nuestros países. Este paraíso, permite el Lavado de Capitales de origen ilícito, el drenado de las arcas del Estado entre otros delitos impunes, gracias a la complicidad con sus allegados y en contubernio con algunos miembros de la policía y el ejército nacional. Convirtiendo al Estado en un paraíso del crimen.

Las responsabilidades dispersas, conceden un carácter parcial a la Policía Nacional. A raíz de esta situación, urge establecer un único marco normativo, que defina los principios de una política de seguridad y convivencia ciudadana, así, como la plataforma institucional a partir de la cual se ejecutan los programas y proyectos multisectoriales y plurinivel.

El Poder Ejecutivo es el órgano, que gestiona a través de funcionarios civiles la Secretaria de Seguridad, con ayuda del Observatorio de la Violencia y la asistencia que recibe de agencias estatales y la Cooperación Internacional. Esto le permite un panorama de la situación de la violencia y el delito, para diseñar un plan de seguridad ciudadana y medir sus avances.

De contar con la voluntad, tanto política como ciudadana para avanzar en temas de seguridad, Honduras no tendría la etiqueta de Estado fallido. El déficit institucional y de gobierno, radica en el poco involucramiento de los gobiernos locales en la gestión de seguridad ciudadana.

No existe un sistema de prevención social de violencia y del delito en Honduras. Las instituciones cuya misión es el diseño y ejecución de la política dirigida a enfrentar factores directamente asociados con el fenómeno de violencia y delincuencia son débiles y además de su escasa capacidad de gestión, su trabajo es desarticulado y cuentan con presupuestos pírricos que apenas les permite pagar su propio funcionamiento. (Desarrollo, POLÍTICA INTEGRAL, 2021).

Para lograr un cambio es imperante una política de convivencia ciudadana, que tenga efecto en la seguridad, necesita que las Instituciones como: El Instituto Nacional de la Mujer (INAM), El Instituto Hondureño para la Prevención y Tratamiento del Alcoholismo, Drogadicción y Farmacodependencia (IHADFA), el Instituto de la Juventud, El Programa Nacional de Prevención de Maras y Pandillas, El Instituto Hondureño de la Niñez, Familia y Adolescencia (IHNFA), Sistema Policial y de Investigación Criminal, trabajen en forma articulada, distinta a como lo hacen actualmente, por su propia cuenta. Si se acompañaran de la (PNH) que cuenta en la actualidad con 14.087 policías, de los cuales 846 son oficiales, 11.897 son suboficiales y 1.344 auxiliares por contrato tendrían un efecto positivo en coordinación de una práctica de política pública de convivencia y seguridad ciudadana con mejores índices de control.

## 2. LA TRANSICIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA, SUS CAUSAS Y DEBILIDADES EN UNA VERDADERA POLÍTICA PÚBLICA EN HONDURAS

El tema de seguridad ciudadana es complejo por los laberintos que representan las realidades en países como México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Colombia, Ecuador y otros que se han sumado a la lista de naciones con grandes problemáticas al margen de la ley, donde el crimen organizado, más las bandas delincuenciales agrupadas en maras y pandillas y la delincuencia común tienen prácticamente en jaque a las políticas públicas de seguridad ciudadana.

En Honduras, a pesar de los esfuerzos las causas no cesan, las malas prácticas de políticas públicas permiten la impunidad con que se mueven los grupos delincuenciales, la inestabilidad política, social y económica es consecuencia de la violencia y políticas públicas ineficientes en materia de seguridad ciudadana.

En cuanto a las causas de la violencia e inseguridad ciudadana, destacan:

a.- Estudios antropológicos sobre la violencia, se hicieron tomando como base los grupos étnicos aislados y los grandes conglomerados urbanos de nuestro país.

El antropólogo Whitehead afirma que en los 80s surgieron nuevas áreas para el análisis antropológico de la violencia que incluye: “Violencia del Estado y grupos de limpieza social, conflictos étnicos post coloniales y nuevas formas de condenas a muerte por razones tradicionales”(WHITEHEAD, 2004, p. 1).

Por su parte, Richard R en su artículo “Los Estados-Nación (en la Cultura del Capitalismo)”. (WHITEHEAD, 2004, p. 1), señala que los últimos doscientos años de la historia, hemos pasado de un modelo de organización basado en el “Estado” a otro que es conocido como “Estado-nación”. El primero como entidad política de proveer servicios públicos; y el segundo como una identidad “política imaginada” la que se impone y se usa como una herramienta de violencia para auto-construirse.

Es esa misma línea de pensamiento, este tipo de Estado obtiene su legitimación a través del “exhibicionismo y el espectáculo de la epistemología del poder en el día a día”.

En Honduras los medios de comunicación, en contubernio con el poder, también han sido señalados de llevar líneas periodísticas en pro de mantener una sociedad adormecida de las realidades socioeconómicas que viven los ciudadanos.

Siguiendo con la línea antropológica, la violencia e inequidad también se puntualiza en el concepto de “al margen del Estado” (Muslera, 2016) promovido Veena Das y Deborah Poole en su libro “Antropología en los márgenes del Estado”, cuya premisa es que el Estado se porta diferente en unos y en otros lugares, es decir, que ciertas poblaciones han sido marginadas por estructuras con poder político y económico.

Los Gobiernos de turno en Honduras, intenta refundar sus mecanismos de imponer orden y operativizar su mandato, cada cuatro años vemos prácticas y políticas propias de cada gobierno y dejando por fuera las Políticas establecidas del Estado, siguiendo con una práctica anquilosada que cada gobierno anterior le llevo de 2 a 3 años establecer, como consecuencia dichas prácticas solo nos queda el fracaso que es experimentado cada periodo de gobierno de turno, y no afrentando de manera concreta la problemática de seguridad ciudadana.

Este fenómeno de cada cuatro años acaba por marginar a las personas de sus políticas públicas, excluyéndoles así; de trabajos, servicios, oportunidades etc. Por lo que es importante el control y el conocimiento de la población, a través de prácticas estadísticas y documentación por parte de los gobiernos. La población en los márgenes es un “cuerpo biopolítico”, haciendo referencia a la noción de Michael de Foucault que sugiere que el control de la población se da no sólo a través de la ideología, sino del cuerpo, y de la biología de los individuos (López, 1 nov 2013-mayo 2014).

Ahora bien, los gobiernos fallan en ejercer el poder de legitimación en el territorio nacional, resultando en ingobernabilidad; en algunos lugares, las MARAS Y PANDILLAS Y EL CRIMEN ORGANIZADO, acceden a algunos territorios para controlarlos junto a su engranaje económico a través de actividades delictivas con el fin de financiarse.

Para entender el accionar de estos grupos delictivos y su relación con el Estado. La antropología investiga las diferentes formas en que las personas negocian, reproducen y retan los patrones de autoridad política e institucional de estructuras de gobernabilidad. Por lo que la violencia es la práctica e históricamente no solo destructiva y dañina, también expresiva y productiva que logra deteriorar los hilos de la cohesión social.

b.- Latinoamérica con una población que ronda los 650 millones de habitantes, de los cuales casi 230 millones de personas son jóvenes menores de 25 años. El 21% de estos, ni trabaja ni estudian, son llamados “NINIS”. La mayor población de NINIS se ubica en México con el 25%, el Salvador 24%, Brasil con el 23% y Haití con el 19% según el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de Brasil.

Esto datos tan alarmantes, se agravan al conocer que para los NINIS la única fuente de información es el internet, misma que es no solo informal sino poco estructurada. El ocio es la principal agenda de estos jóvenes lo que los lleva ser más propensos a integrar grupos delictivos, como las MARAS Y PANDILLAS, BANDAS ORGANIZADAS DE NARCOTRÁFICO, y todo el abanico que ofrece el CRIMEN ORGANIZADO. Produciendo altos índices de delincuencia no solo concentrada en sus propios países, sino que han convertido una red internacional y transnacional del crimen.

En Latinoamérica predomina el estado de violencia, que se ha transformado en una violencia social, con una alta criminalidad, susceptible de comprometer la paz y la estabilidad de la región, por lo que las violaciones a los derechos humanos son el quehacer de los grupos irregulares que operan en estos territorios (<https://sputniknews.lat/>, 2022).

Desde la tierra del fuego hasta la frontera sur de México, el narcotráfico es una forma de generar trabajo en condiciones deplorables. Los gobiernos han sido incapaces de generar empleo para poderle ganar la guerra al narcotráfico que contrata y recluta especialmente a los jóvenes, dentro de esos jóvenes, muchas son mujeres cuyo rol dentro de los grupos delictivos consiste en varias actividades para que el grupo delictivo se mueva en impunidad.

c.- Los Estados deben promover y producir propuestas y recomendaciones de políticas públicas y estrategias estatales de corto, mediano y largo plazo a nivel regional y nacional que posibilite contrarrestar dichos escenarios fatídicos.

Como propuesta de capacitación y seguimiento al problema institucional y coerción de las instituciones sugerimos las siguientes:

a.- Mesas ciudadanas con participación activa y comprometida de los entes locales y regionales de tomas de decisiones, ya que la falta de articulación de las autoridades y de la sociedad ha sido casi imposible de concretar.

b.- Debates con expertos internacionales y cooperación internacional sobre la materia de seguridad ciudadana, que proporcione propuesta e priorice acerca de las

inquietudes de los participantes tendiente a alimentar proyectos de capacitación y acción en seguridad ciudadana.

c.- Talleres de formación de líderes en resiliencia comunitaria contra la violencia ciudadana, para efecto multiplicador con actores tanto de la policía nacional, ejército y ciudadanía.

d.- Diálogos constructivos entre la Policía Nacional sus Generales, Comisionados, y agentes de la escala básica para la coerción de mando y jerarquías dentro de la Policía.

e.- Formación especial e informal de la escala básica es imperante, tener agentes que tengan un mínimo conocimiento en materia de derechos humanos, convivencia ciudadana, seguridad ciudadana.

d.- Elaboración de un manual de buenas prácticas de políticas públicas, con la ayuda de la cooperación internacional fortaleciendo el conocimiento de las condiciones de estándares internacionales en control de la violencia y la convivencia ciudadana.

e.- Identificar y jerarquizar las problemáticas, de acuerdo a los índices de violencia, los lugares donde se concentra y los factores que inciden en la convivencia ciudadana, según los observatorios de la violencia locales.

f.- Socialización de las normativas vigentes que tengan relación con la convivencia ciudadana, la violencia y la protección de derechos integrales de la persona humana;

g.- Socialización con los tomadores de decisiones de las recomendaciones tendientes a superar la crisis social y política que se enfrenta.

### 3. CONSIDERACIÓN SOBRE LA INSEGURIDAD, EL ESTADO DE DERECHO Y LA CONVIVENCIA CIUDADANA EN HONDURAS

Las metas de socialización para con los actores y tomadores de decisiones deben establecerse con enfoque en acciones ya que a pesar de que socializamos, entrenamos, capacitamos informamos, difundimos hacia los ciudadanos que conviven en sociedades enfermas donde enfrentan las dificultades de la violencia y sufren los efectos de la impunidad, estos aprendizajes se quedan solo en información. El efecto, por ende, es mínimo, porque no hay reacción ni coordinación para enfrentar el crimen y el Estado de indefinición en el que nos encontramos.

Hasta el momento en Honduras se cuenta con:

1.- Un plan de nación de la Republica de Honduras-Visión de País 2010-2038, que ningún gobierno lo ha tomado en cuenta.

2.- La debilidad Institucional, ya que las mismas están coactadas por bandas criminales de cuello blanco que operan en la adquisición de todos los proyectos del gobierno de turno.

- 3.- Falta eminente de liderazgo en los tres poderes del Estado. El Ejecutivo donde actualmente no se sabe quién en realidad tienen el don de mando, el Legislativo con una crisis institucional de legitimación y legalidad, por haber sido viciado el procedimiento de elección de la Junta Directiva del Congreso Nacional, El Judicial cuyo proceso de elección de los actuales magistrados fue cuestionado por organizaciones civiles y de veeduría social.
- 4.- Quebrantamiento sistemático del Estado de Derecho, democrático convirtiendo un sistema híbrido entre democracia y socialismo, levantando una bandera de refundar el país en tiempos de crisis institucional y pretendiendo instalar una Constituyente para poder eliminar los artículos pétreos que permita reelección y otras reformas para perpetuarse en el poder.
- 5.- Coexistencia de grupos criminales: Narcotraficantes, maras y pandillas, criminalidad común, en por lo menos 198 colonias intervenidas mediante un Estado de excepción que ha sido renovado a pesar de que ha sido un fracaso, ya que, de casi 8,000 mil detenidos lo paradójico es que ninguno está relacionado directamente con el crimen organizado, sino con faltas y delincuencia común.
- 6.- Inequidad y exclusión social impagable, el dominio de la violencia y el problema de la inseguridad y la convivencia ciudadana.
- 7.- Crisis migratoria donde Honduras además de producir enormes cantidades de migrantes, es paso indispensable desde el cono sur y el Caribe para llegar a Estados Unidos que es el país final de la ruta migratoria en América Latina y el Caribe.
- 8.- La limpieza social por parte del Estado y grupos irregulares incrustados dentro de las Fuerzas Armada y Policía Nacional, debe de investigarse ya que se tiene la percepción que Honduras es un Estado fallido.
- 9.- Inexistente cultura de paz, bajo la creencia popular de: “sálvese quien pueda”, donde los grupos más vulnerables son las mujeres, las comunidades étnicas, LGBTQIA y otros que atiborran los titulares de los periódicos diariamente.
- 10.- Deterioro de las Instituciones saqueadas durante la pandemia Covid 19, como ser las Secretaría de Salud, Seguridad, y COPECO, violentando así, el derecho a la vida y a la salud, que es el fin supremo del Estado.
- 11.- Francas violaciones a los derechos humanos, por falta de políticas públicas que brinde un verdadero sistema de protección a la sociedad.
- 12.- Falta una verdadera política pública integral con estándares internacionales en materia de refugiados, migrante y desplazados por la violencia interna y el fenómeno de la extorsión que ha dejado infinidad de familias sin hogares, negocios y muertes de familiares.
- 13.- Falta de aplicación de las leyes en materia de protección a las mujeres, ya que enfrentamos una crisis en cuanto a crímenes contra mujeres, teniendo en lo que va el año 2023 una mujer es asesina cada día, la violencia intrafamiliar y doméstica lleva al asesinato por parte de la pareja en muchos de los casos denunciados.

14. Carencia de un verdadero sistema de educación y salud. En la actualidad más de un millón de niños están fuera del sistema educativo en Honduras, y los hospitales colapsados sin medicamentos por falta de procedimientos de adquisición para los mismos, características de un Estado fallido.

15.- Economía insipiente ya que el engranaje económico en Honduras es movido por la pequeña y mediana empresa y los emprendedores informales, que son los más afectados por el fenómeno de la extorsión.

16.- Políticas públicas enfocadas en proteger los derechos de primera generación en particular (derechos civiles y políticos), a pesar de esto, en Honduras son habitualmente violentados, así como los derechos humanos.

17.-El derecho a la vida, que es el fin supremo del Estado los gobiernos que se han turnado el poder en Honduras han quedado debiendo ya que ninguno ha tenido como prioridad la protección de la vida, vivimos en una sociedad altamente violenta y que todos los días hay noticias no de muertes naturales sino atroces, como desmembrados, torturados, quemados y lo imaginable prácticas de asesinato que una mente humana tendría.

18.- Poca accesibilidad a la justicia, debido a instituciones inoperantes, de bajo presupuesto y recursos, tanto materiales como humanos, la mayoría de las denuncias son desestimadas por las personas, ya que el tiempo de respuesta y trámites son engorrosos más la falta de voluntad de los investigadores y fiscales, hacen desistir al denunciante, esto deviene en impunidad y mora judicial.

19.- Bajas tasas de crecimiento económico en el país, ha elevado los índices de evasión impositiva y los mercados informales, la incapacidad de satisfacer las necesidades básicas, la violencia endémica y una migración desordenada, es el caldo de cultivo para la violencia de los derechos humanos por parte de los gobiernos.



## CAPITULO XVII

# CUESTIONES PRINCIPALES SOBRE LA RELACIÓN CÍVICO-MILITAR EN MÉXICO

*Dante Jaime Haro Reyes  
y Francisco Antonio Ramírez Frausto*

### ASPECTOS INTRODUCTORIOS

El presente ejercicio de análisis está centrado en esbozar los elementos fundamentales de la relación cívico-militar y cómo el contexto de violencia y la presencia de grupos delincuenciales han posibilitado la introducción de un “factor dispar” para contrarrestar los efectos tanto de la violencia, como de estos grupos, en aras de restablecer el orden y bienestar públicos. Finalmente, se analizará la sostenibilidad de los esquemas actuales de Gobierno en materia de seguridad y gobernanza, que, ha desequilibrado esta relación cívico-militar.

Es bien sabido que el diseño institucional y constitucional de las fuerzas armadas en México, es dado bajo el enfoque de la seguridad nacional y desde un esquema de defensa de la soberanía nacional y de fuerzas exteriores que atenten contra aquella. De hecho, es la soberanía el factor por el cual las fuerzas armadas tienen su razón de ser y existir; en otras palabras, las fuerzas armadas son una institución creada *ex professo* que se encarga de la defensa y seguridad nacional, con miras a salvaguardar la soberanía e integridad de la nación.

Es un hecho que ante los altos índices de violencia, se busquen alternativas efectivas para aminorar sus efectos; el fenómeno delictivo es un tema toral en los debates públicos, ha adquirido matices sumamente álgidos en los últimos años que de acuerdo a los hallazgos del Índice Global de Crimen Organizado 2021, *los países con los niveles*

más altos de criminalidad son los que experimentan conflictos o fragilidad son República Democrática del Congo, Colombia, Myanmar, México y Nigeria<sup>610</sup> destacándose otros países como Afganistán, Irak y Siria, aunque estos últimos padecen conflictos de larga data. Cabe señalar que los delitos asociados a la delincuencia organizada y que contempla este índice son, trata de personas, tráfico de armas, delitos contra la flora y fauna, delitos contra recursos no renovables y tráfico de estupefacientes en sus diversas modalidades.

El Observatorio Nacional Ciudadano, a través de su plataforma sobre la incidencia delictiva en México, destaca que el primer semestre del 2023 por cada cien mil habitantes, en primer lugar están los delitos de violación, violencia familiar, narcomenudeo y delitos que atentan contra la libertad personal; en segundo lugar se encuentra la extorsión y en tercer lugar, la trata de personas<sup>611</sup>; no obstante, este reporte puntualiza además, que hechos graves de violencia ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, secuestros y hallazgos de fosas clandestinas, representan un Estado de Derecho en crisis.

*El Reporte especial: la militarización en México. Hacia la consolidación de una Política de Estado 2006-2022*, puntualiza que a la par de un aumento progresivo del margen operativo de las fuerzas armadas, la violencia y la incidencia de determinados delitos ha crecido también<sup>612</sup>, lo que ha erosionado las relaciones cívico-militares y que per se es un riesgo ya ese desequilibrio implica una serie de *toma de decisiones gubernamentales, fuera del contexto bélico*<sup>613</sup>.

Es así, que se ha migrado a las fuerzas armadas hacia un espectro más proactivo donde sus misiones se han visto transformadas o ampliadas, esto es, las fuerzas armadas se han vuelto una institución multipropósito que de acuerdo a la realidad contextual, adecúan el entramado de sus misiones para hacer frente a un nuevo segmento de amenazas –factor dispar– encabezadas, ciertamente, por la delincuencia organizada que además de amplio poderío para detonar la violencia, ha diversificado su actividad delictiva y se han fragmentado en subgrupos más pequeños, lo que ha deteriorado el camino para la paz<sup>614</sup>.

Si a lo anterior se le suma que para hacerle frente a este “factor dispar” se puso en marcha una nueva institución denominada Guardia Nacional, que emergió al es-

610 Noriega, Liza, *Índice Global de Crimen Organizado 2021, Global Initiative against transnational organized crime*, Ginebra, Suiza, 2022, p. 37. Consultado en: [https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2022/09/20220902\\_OCIndex-Workbook.pdf](https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2022/09/20220902_OCIndex-Workbook.pdf) el 02 de julio de 2023.

611 Observatorio Nacional Ciudadano, *Reporte sobre Incidencia Delictiva, primer semestre de 2023*, consultado en: [https://onc.org.mx/rednacionaldeobservatorios/public/onc\\_site/uploads/reportes/reportes-semestral23.pdf](https://onc.org.mx/rednacionaldeobservatorios/public/onc_site/uploads/reportes/reportes-semestral23.pdf) el 09 de julio de 2023.

612 Integralia, *Reporte especial: la militarización en México. Hacia la consolidación de una Política de Estado 2006-2022*, septiembre de 2022, p. 2. Consultado en: <https://integralia.com.mx/web/reportes-especial-la-militarizacion-en-mexico-hacia-la-consolidacion-de-una-politica-de-estado-2006-2022/> el 30 de junio de 2023.

613 *Ibidem*.

614 Instituto para la Economía y la Paz, *Índice de Paz en México 2022, identificación y medición de los factores que impulsan la paz*, Sidney, 2022, p. 21. Consultado en: <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2022/05/ESP-MPI-2022-web.pdf> el 17 de julio de 2023.

cenario público y fue ideada desde un esquema civil, pero integrada con elementos castrenses, hoy por hoy si bien sigue dentro de ese mismo esquema, el titular del Poder Ejecutivo Federal ha tratado –y tratará– de convertirla en un apéndice de la Secretaría de la Defensa Nacional a efecto de seguir erosionando la relación cívico-militar.

Por lo tanto, este trabajo se centrará en evidenciar las implicaciones del reordenamiento de las relaciones cívico-militares, su impacto en la seguridad pública, así como el rol dentro de la política pública de seguridad que juega el paradigma confuso de la Guardia Nacional en México.

## 1.- DISCUSIÓN Y CONTEXTO ACTUAL DEL “FENÓMENO MILITARIZADOR”

Hablar de la relación cívico militar en México, es, forzosamente, hablar de los procesos de militarización sobre todo de la seguridad pública, para en un segundo momento, esbozar y establecer como punto de partida esta reorientación del esquema operativo de las fuerzas armadas y Guardia Nacional hacia misiones que son anómalas avizorando un lugar común para las instituciones militares.

A lo largo de la historia independiente, México ha padecido una serie de periodos convulsos en aras de lograr una estabilidad en su gobierno, apuntalar un Estado de Derecho y una Nación sólida. De esta manera, el fenómeno de inestabilidad focalizado durante gran parte del siglo XX comenzando con la Revolución mexicana, el periodo postrevolucionario, la guerra cristera, la incipiente participación del Ejército mexicano en la Segunda Guerra Mundial cuyo basamento fue la estrategia de defensa continental fomentada por el Gobierno de Estados Unidos<sup>615</sup>, esto trajo como consecuencia que las fuerzas armadas, en específico el Ejército tuviera una modernización en cuanto a su estructura y papel más protagónico en la vida pública, y dejara de verse como un remanente de la Revolución mexicana.

La dinámica de las fuerzas armadas militares sobre todo en el contexto Latinoamericano durante el periodo de la Guerra Fría, fueron en la creación el caldo de cultivo ideal para que los procesos de militarización adoptada por algunos países de América Latina fueran una realidad y los golpes de Estado *factores coincidentes, tanto que según Duque Daza señala que entre 1960 y 1980 “hubo 21 golpes militares en 8 países de Sudamérica. Con excepción de Colombia y Venezuela, en los demás países hubo golpes militares y sucesiones de estos, a veces también se dieron golpes a los golpistas (4 en Bolivia y otro en Paraguay)”*<sup>616</sup>.

615 Checa Richards, Karen G., *La participación de México en la Segunda Guerra Mundial: de la neutralidad al estado de guerra*, p.4. Consultado en: [https://www.inehrm.gob.mx/work/recursos/ExpedientesDigitales/DOCS\\_076/La\\_participacion\\_de\\_Mexico\\_en\\_la\\_segunda\\_Guerra\\_Mundial.pdf](https://www.inehrm.gob.mx/work/recursos/ExpedientesDigitales/DOCS_076/La_participacion_de_Mexico_en_la_segunda_Guerra_Mundial.pdf) el 17 de julio de 2023.

616 Duque Daza, Javier, “Los golpes militares revisitados Sudamérica periodo 1960-1980”, *Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*, núm. 39, pp. 61-88, 2019, Universidad del Norte, p. 62. Consultado en: <https://www.redalyc.org/journal/855/85563725004/html/> el 13 de julio de 2023.

Los golpes de Estado marcaron una pauta de radicalización contra todo aquello que estaba en contra del régimen imperante, se puso en marcha una estrategia mediante el uso de fuerzas armadas o paramilitares que dio lugar a una proliferación de violaciones a derechos humanos a través de las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones forzadas, la tortura y los tratos inhumanos o degradantes. Sin embargo, esta realidad beligerante, estuvo fuertemente influenciada bajo la lógica de la doctrina de seguridad nacional la cual tuvo su razón de ser gracias al *memorandum NSC-68 por el Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos en 1950*<sup>617</sup>, la cual funcionó más que un marco de referencia estratégico, sino que significó una forma de pensamiento que sirvió de base a las cúpulas militares para mitigar el aumento y operatividad del comunismo<sup>618</sup>; México fue parcialmente ajeno a esos escenarios, ya que no hubo como tal un golpe de Estado, pero sucesos como los del 02 de octubre de 1968, donde *“la intervención policiaco-militar, cobró la vida de un número no precisado de víctimas”*<sup>619</sup>.

Si bien las fuerzas armadas se afianzaron como institución una vez finalizada la lucha de independencia en 1821, denominándose Secretaría de Estado y de Despacho de Guerra y Marina<sup>620</sup>; el escenario nacional en México durante los años posteriores a la década de 1930, se dieron los primeros pasos para afianzar a las fuerzas armadas como institución, de esa manera el 25 de octubre de 1937 desaparece la Secretaría de Guerra y Marina para dar paso por Decreto del titular del Poder Ejecutivo<sup>621</sup> de noviembre de 1937, a la Secretaría de la Defensa Nacional con el firme objetivo de salvaguardar la integridad y soberanía nacionales; ya el 31 de diciembre de 1940 se publicó en el Diario Oficial el Decreto que *“reforma los artículos 1º y 15 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, transformando al Departamento de Marina en Secretaría de Marina, con el propósito general de organizar, administrar y preparar la Armada de México”*<sup>622</sup>.

Raúl Benítez Manaut precisa que México ha tenido:

*“67 presidentes y dos monarquías. De ellos, 39 han sido militares y 29 civiles. Hemos vivido cinco guerras e intervenciones militares extranjeras: 1828, 1838-1839, 1846-1848, 1861-1867, y 1914 y gran cantidad de guerras civiles. Dieciocho*

617 Victoriano Serrano, Felipe, “Estado, golpes de Estado y militarización en América Latina: una reflexión histórico-política”, *Revista Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad*, (64), UAM, 2010, 175-194, p. 187.

618 *Ídem*.

619 *Ídem*.

620 CNDH, *se crea la Secretaría de Defensa Nacional*. Consultado en: <https://www.cndh.org.mx/noticia/se-crea-la-secretaria-de-la-defensa-nacional-sedena-0> el 13 de julio de 2023.

621 Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se cambia la denominación de la Secretaría de Guerra y Marina por la de la Defensa Nacional, noviembre de 1937. Consultado en: [https://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4559743&fecha=01/11/1937&cod\\_diario=195053](https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4559743&fecha=01/11/1937&cod_diario=195053) el 23 de julio de 2023.

622 Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, *Manual de Organización General de la Secretaría de Marina*, julio de 2023. Consultado en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5697005&fecha=28/07/2023#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5697005&fecha=28/07/2023#gsc.tab=0) el 29 de julio de 2023.

*presidentes llegaron al poder mediante golpe de Estado. Esta gran inestabilidad se dio entre 1821 y 1934. Desde 1934 ha habido presidentes constitucionales sin interrupción y desde 1946 estos presidentes han sido civiles. Esto último fue posible por diversas razones, entre ellas: la lealtad de las fuerzas armadas al Jefe del Ejecutivo y a las instituciones políticas de la revolución; a la estabilidad del sistema político, a instituciones castrenses con un elevado nivel de profesionalismo; a la apoliticidad de sus mandos, consolidada en los años noventa del siglo XX, y a la exitosa transición a la democracia, aun en camino pero sin amenazas provenientes de la parte castrense del Estado”<sup>623</sup>.*

De aquí se desprenden dos factores dignos de señalar: en primer lugar la sujeción y lealtad de las fuerzas armadas al Titular del Poder Ejecutivo Federal y en segundo lugar, la ausencia de conflictos durante la segunda mitad del siglo XX, donde de manera beligerante hayan participado en defensa de la soberanía e integridad nacionales, lo que ocasionó a su vez, que ante la inexistencia de factores bélicos, la modernización de las fuerzas armadas y su desarrollo, se vieron atrofiados. Edwin Lieuwen sostiene que el Ejército mexicano que había sido uno de los más políticos y menos profesionalizados de América Latina<sup>624</sup> atravesó por una de reestructuración aunado a una serie de procesos de despolitización y ya para la década de 1940, era uno de los más profesionalizados.

Es así que la dinámica de las fuerzas armadas en México durante las décadas posteriores fue la de estabilizar y dar certeza en su accionar mediante un marco jurídico pertinente y manteniendo a sus altos mandos fuera de la esfera política, a efecto de demarcar una vuelta a la civilización sin desarticular el entramado institucional-militar, estableciendo que esta no injerencia en la toma de decisiones, favoreciera a la esfera civil. Sin embargo, el escenario internacional demandaba también una nueva visión de la seguridad nacional y la ruta de acción de las fuerzas armadas.

Siguiendo con el argumento de los dos últimos párrafos que anteceden, el no rol político, la sujeción al poder ejecutivo, es decir, estar bajo el mando civil y ausencia de conflictos bélicos en los cuales se viera comprometida la soberanía y/o la seguridad e integridad nacionales, la reorientación de las fuerzas armadas fue hacia misiones destinadas a la salvaguarda interna nacional, si bien, existe un Plan DN-I destinado a la defensa nacional ante un enemigo extranjero que atente contra la soberanía, existen también el Plan DN-II enfocado a la defensa interna del Estado ante conflictos

623 Benítez, Manaut, Raúl, *México: las relaciones civiles-militares ante la encrucijada democrática en la primera década del siglo XXI*. Consultado en: [https://iugm.es/adeFal/documentacion/nuevos\\_analisis/ANALISIS%20MEXICO.pdf](https://iugm.es/adeFal/documentacion/nuevos_analisis/ANALISIS%20MEXICO.pdf) el 12 de julio de 2023.

624 Lieuwen, Edwin, *Despoliticization of the Mexican Revolutionary Army 1915-1940*, ed. David Ronfeld, California, 1984, Centre for US-Mexican Studies, p. 108.

provocados por actores no estatales y, finalmente, el Plan DN-III destinado al auxilio de la población en casos de desastres naturales<sup>625</sup>.

Gran parte de la buena reputación de la que gozan las fuerzas armadas mexicanas, *inter alia*, es por el efectivo desempeño en la ejecución del Plan DN-III, máxime cuando en el imaginario colectivo se traza al militar en procesos de rescate, de auxilio ante fenómenos naturales y sobre todo, ante lo ocurrido durante la crisis sanitaria generada por el SARS-CoV2 en el que las fuerzas armadas, realizaron tareas de resguardo, custodia y transporte de los biológicos dirigidos a la población, evitando malos usos o manejos. Sin embargo, es aquí donde el ejercicio analítico de este trabajo tiene su punto de quiebre, en virtud de que si estas tareas –así como otras que salen de su marco operativo- deben ser realizadas por elementos militares o bien, por corporaciones civiles, a efecto de seguir fortaleciendo la esfera civil; no se omite esbozar la hipótesis de que si se hubieran resguardado por éstas últimas, tal vez hoy, otro sería el panorama.

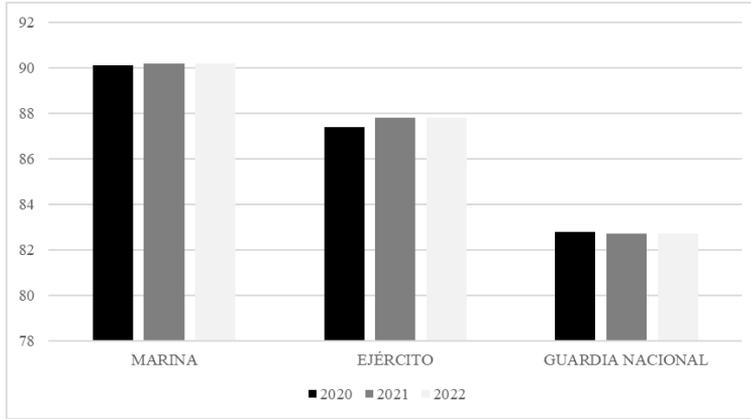
Aunado a lo anterior, cabe resaltar que las fuerzas armadas si bien tienen un “accionar civil” desde mediados de la década de 1990, su accionar dentro de labores de seguridad pública se hizo más visible en un etapa coyuntural cuando los estragos de la delincuencia organizada eran más que evidentes en buena parte del país. De esta forma, en diciembre de 2006 casi iniciando la gestión de Felipe Calderón Hinojosa, se puso en marcha el operativo conjunto Michoacán con el que ciertamente iniciaba la lucha contra el narcotráfico, sello que caracterizó toda su administración. Dicho operativo tuvo un impacto crucial al tener cuando menos, una equilibrada relación cívico-militar, participando autoridades federales, estatales y municipales. No obstante, la violencia incrementó sus índices<sup>626</sup> y los grupos delincuenciales que se combatieron se fragmentaron para posteriormente reagruparse y crear células del crimen organizado, las cuales se caracterizaron por su alto nivel de violencia.

Sin afán de apologizar los altibajos de las fuerzas armadas, es un hecho que el alcance social no solo en lo que refiere al apoyo a la sociedad en casos de desastres naturales o calamidades, sino también los altos índices de aprobación ciudadana, en virtud de que son las instituciones más confiables y menos susceptibles a la corrupción. A continuación, algunos datos de la *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)* que ejemplifican ello:

625 Garduño Valero, Guillermo J., “El nuevo escenario de la actuación de las fuerzas armadas”, en Guerrero Agripino, Luis F., y Moloeznik, Macos P., (Coords.) *Seguridad y Monopolio de la Fuerza en México (2018-2021)*, Ed. FOCA-Universidad de Guanajuato, Guanajuato, 2022, p. 415.

626 García Tinoco, Miguel, “Michoacán fue el inicio de la crisis; combate al crimen”, *Excélsior*, 12 de diciembre de 2016. Consultado en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/12/12/1133699> el 14 de julio de 2023.

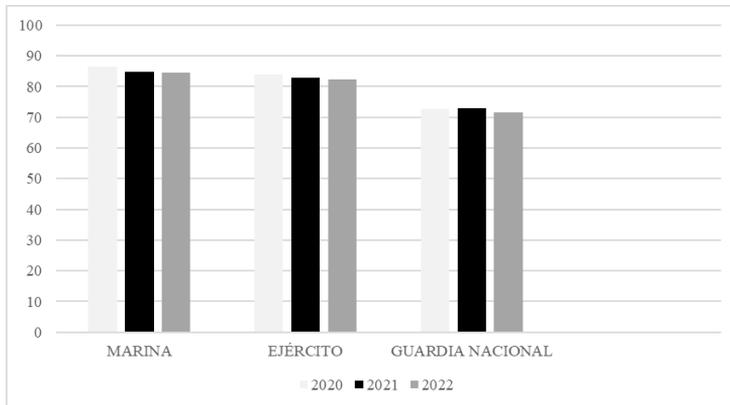
**Tabla 1. Percepción de confianza en las autoridades**



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) de los años 2020, 2021 y 2022. Consultados en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2022/doc/envipe2022\\_presentacion\\_nacional.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2022/doc/envipe2022_presentacion_nacional.pdf) en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2021/doc/envipe2021\\_mex.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2021/doc/envipe2021_mex.pdf) y [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2020/doc/envipe2020\\_presentacion\\_nacional.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2020/doc/envipe2020_presentacion_nacional.pdf) los días 02 y 03 de julio de 2023.

Por su parte, la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), establece una métrica muy similar a la anterior, en razón de la percepción ciudadana, se puntualiza que esta encuesta realiza trimestralmente información, para efectos del presente análisis, se tomará de referencia el último trimestre (oct-dic) de los años 2020, 2021 y 2022; a saber:

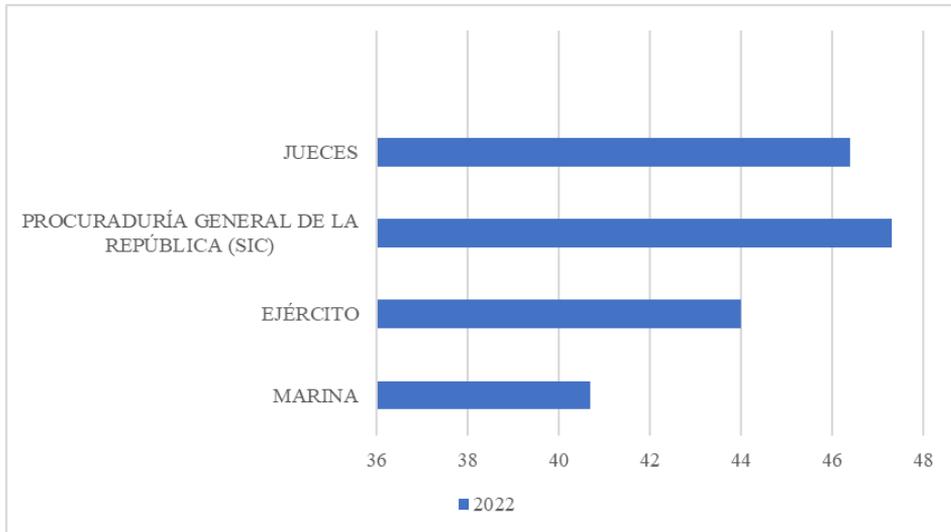
**Tabla 2. Desempeño de autoridades**



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) de los años 2020, 2021 y 2022. Consultados en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2022\\_diciembre\\_presentacion\\_ejecutiva.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2022_diciembre_presentacion_ejecutiva.pdf) el 04 de julio de 2023.

A continuación algunos datos del INEGI con respecto a la *Percepción sobre el desempeño de las autoridades de seguridad pública y justicia de 2022*, arrojando lo siguiente:

**Tabla 3. Desempeño de autoridades**



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de: <https://www.inegi.org.mx/temas/percepciondes/> Consultado el 03 de julio de 2023.

En este tenor, las fuerzas armadas tienen un amplio respaldo y aprobación ciudadana ya que gozan de una reputación de ser las instituciones menos incorruptibles; al contrario de lo que sucede con las policías estatales o municipales, de acuerdo a los datos arrojados por las mismas encuestas, estas instituciones junto con los policías viales y los agentes del ministerio público, se encuentra como los peor calificados en los niveles de confianza y desempeño.

Esta confianza en las fuerzas armadas y su respaldo ciudadano sin duda se ha desvirtuado, y no porque se vean inmiscuidos en temas de corrupción o impunidad, sino que, gracias a esas evaluaciones positivas, sus misiones ya no son sólo salvaguarda de la soberanía y la seguridad nacional, ahora se ha ampliado su catálogo de acciones y con esto, se aleja de su verdadera naturaleza, de su profesionalización y organización funcional.

Se vuelve a mencionar que las fuerzas armadas mexicanas no participan activamente en conflictos bélicos propiamente dichos, lo que ha ocasionado una reorientación en sus misiones. Sin embargo, su formación y adiestramiento no terminan de encajar para las tareas de la vida civil, es decir, para colaborar o reemplazar a las instituciones civiles; cabe señalar –como se verá más adelante– que en materia de

seguridad pública, al contrario de lo que sucede con las policías estatales o municipales, las fuerzas armadas no median con la situación de peligro o amenaza, sino que directamente hacen lo posible para eliminarla de raíz.

Esto se debe en gran medida a que el enfoque impregnado en la doctrina militar, en la cual la seguridad del Estado y sus instituciones es el objetivo principal, aunque de esto dependa el sacrificio de derechos y libertades ciudadanas<sup>627</sup>. Las fuerzas armadas son instituciones creadas para el ejercicio de la guerra, aunque algunos autores como Raúl Bentínez Manaut, Juan Prado Lallande y Luis Gerardo Alcalá, basados en la ausencia de una hipótesis de guerra, se han planteado la posibilidad de prescindir de las fuerzas armadas y redirigir su operatividad hacia la salvaguarda de los intereses nacionales en el exterior exclusivamente a la diplomacia y al mantenimiento de buenas relaciones con los países vecinos<sup>628</sup>, esta posición política ha posibilitado “*que las fuerzas armadas mexicanas sean relegadas a funciones de seguridad interior y ayuda humanitaria, con asignaciones presupuestales que limitan su poderío bélico*”<sup>629</sup>.

Finalmente, basta con precisar que las misiones que hoy por hoy deben desempeñar las fuerzas armadas no solo se supeditan ya a la seguridad pública, sino que enfatizando nuevamente en este respaldo dado por la ciudadanía, se encaminan a hacia una erosión de la relación cívico-militar, esto es, la tendencia será a instrumentar y robustecer el aparato militar en áreas si como la misma seguridad, pero también diversificado hacia la esfera de la procuración de justicia al tener ciertas facultades para investigar los delitos y ejercer la prevención de los mismos; en la esfera de colaboración de la ejecución de sanciones al custodiar los centros de reclusión penitenciaria; en la esfera migratoria al custodiar y resguardar las estaciones migratorias así como del resguardo de la frontera sur, y por último, para el control de puertos y aduanas.

## 2.- IMPACTO EN LA SEGURIDAD PÚBLICA Y GOBERNANZA CIVIL

El contexto de la relación cívico-militar en México demarca una realidad en la cual instituciones militares y civiles conviven y coexisten dentro de procesos de coordinación, colaboración y cooperación a lo sumo dinamizados por muchas variables, destacándose el combate a la delincuencia organizada y sus manifestaciones transversales: tráfico de armas, narcotráfico, lavado de dinero, trata de personas, delitos

627 Angarita Cañas, Pablo E., “Propuestas de seguridad desde organizaciones de base en contextos violentos”, en Abello Collak, Alexandra y Angarita Cañas, Pablo Emilio (coords.) *Nuevo Pensamiento sobre Seguridad en América Latina hacia la seguridad como una valor democrático*, CLACSO, 2013, p. 113.

628 Alcalá Ferrández, Luis G., “Las fuerzas armadas mexicanas como instrumento de política exterior en el contexto de la seguridad nacional”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades*, Universidad Autónoma de Tamaulipas, 2016, núm. 2, pp. 183-204, p. 194. Consultado en: <https://www.redalyc.org/journal/654/65456042010/html/#:~:text=Las%20fuerzas%20armadas%20mexicanas%20justifican,Gobierno%2C%20poblaci%C3%B3n%20y%20territorio%20nacional> el 09 de julio de 2023.

629 *Idem*.

contra el medio ambiente, entre otros. Esta relación cívico-militar se ve configurada si por el componente militar y el componente civil, pero se debe considerar también el rol que juega la ciudadanía al legitimar o deslegitimar los actos realizados por uno u otro componente.

La relación cívico-militar, según lo planteado por Marcela R. Donadio, dimana “de la sociología militar para explicar la dinámica de la relación entre el sector civil y el sector militar”<sup>630</sup>, es además, de acuerdo con la misma autora, “aquel vínculo existente entre determinada sociedad, expresada en un Estado, y el instrumento militar del mismo. Esta dinámica incluye tanto las alternativas del diseño y ejecución de la política de seguridad y defensa como la relación que el aparato militar del Estado entabla con los representantes electos”<sup>631</sup>. De esta manera es de suma relevancia el equilibrio entre el factor militar y el factor civil, ya que es muy dado al imaginario social asumir que, en caso de existir un desequilibrio, el factor militar ejercería un régimen absolutista y tal vez, ejercería violencia desmedida –como el caso de los golpes de Estado- lo que evidenciaría una amenaza a la democracia.

Por su parte, para Arturo C. Sotomayor, “el estado de las relaciones cívico-militares en América Latina ha dejado de ser caótico, aunque no por ello es estable. Las fuerzas armadas ya no se encuentran en un estado conspirativo, aunque tampoco son del todo complacientes con la democracia”<sup>632</sup>. Sin embargo, es prudente lanzar al aire este par de hipótesis: en primer lugar si las fuerzas armadas al realizar funciones de índole civil, serán proclives a una pérdida de identidad; y en segundo, si las fuerzas armadas se introducen en tareas fuera de sus misiones naturales habrá predisposición hacia la corrupción y por tanto, su amplia aceptación y respaldo ciudadano se verán mermados.

Las respuestas a estos planteamientos serán objeto de análisis posteriores, en virtud de que es necesario dar pauta a que cierre la administración federal actual y realizar un balance de las políticas en materia de seguridad implementadas y desde luego, el enfoque de análisis más que teorizar, sería la exposición de datos cuantitativos y cualitativos, así como la efectividad en diversos ejes transversales como lo referente a derechos humanos, participación ciudadana, seguridad humana, seguridad ciudadana, gobernanza y evaluación de los índices delictivos, tanto a nivel federal como local. Por lo pronto, se esbozará en el impacto actual que tiene la actual relación cívico-militar en la seguridad pública.

El papel de las fuerzas armadas dentro de la vida pública en México ha sido de claroscuros, por un lado, el Ejército, la Marina, la Fuerza Aérea y recientemente la

630 Donadio, Marcela, “Las relaciones cívico-militares y la construcción de instituciones en América Latina: enfrentando las crisis de las jóvenes democracias”, *Red de Seguridad y Defensa de América Latina RESDAL*, 2003. Consultado en: <https://www.resdal.org/Archivo/d00001a3.htm> el 30 de junio de 2023.

631 *Ídem*.

632 Sotomayor, Arturo C., *Diagnóstico de las relaciones cívico-militares en América Latina: avances y retrocesos en materia de política de defensa*, Documentos de Trabajo del CIDE, Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006. Consultado en: [https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/184/1/000071407\\_documento.pdf](https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/184/1/000071407_documento.pdf) el 29 de junio de 2023.

Guardia Nacional, son, por un lado un claro ejemplo de nacionalismo, de estabilidad nacional, de modernización y profesionalización, de amplio respaldo social y cuando se trata de desastres naturales, son las fuerzas armadas quienes tanto a nivel internacional como nacional, han participado activamente en labores de rescate mediante el Plan DN-III que es un “operativo militar ha brindado auxilio a la población antes, durante y después de los desastres ocasionados por fenómenos geológicos, hidrometeorológicos y químico tecnológicos”<sup>633</sup>.

En contraste con lo anterior, el Estado mexicano ha sido blanco de diversas recomendaciones por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de algunas sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, donde expresamente señalan a las fuerzas armadas mexicanas como las instituciones que violan derechos humanos; según el Informe Mundial 2023 emitido por Human Rights Watch “desde 2007 y hasta septiembre de 2022, el Ejército mató a 5,335 civiles, según datos gubernamentales”<sup>634</sup>, aunado a lo anterior, en el plano nacional a diario se documentan quejas en la Comisión Nacional y/o Comisiones Estatales de Derechos Humanos, evidenciando que del 2014 y hasta marzo de 2023, se han registrado 131 quejas, ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), por privaciones de la vida (homicidios) y ejecuciones de civiles cometidos, presuntamente, por elementos de las Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y de Marina (Semar)<sup>635</sup>.

Mientras que Amnistía Internacional no ha quitado el dedo del renglón al rechazar la militarización de la seguridad pública en México, máxime cuando el actual Titular del Poder Ejecutivo Federal, propuso una serie de reformas para que la Guardia Nacional se convirtiera en la tercera institución castrense en México; en contraste con lo señalado por *Human Rights Watch*, Amnistía Internacional sostiene que de 2014 a 2022, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha recibido al menos 6.661 quejas por violaciones a derechos humanos cometidas por la SEDENA, la SEMAR y la Guardia Nacional. En todos esos años la SEDENA se ubica entre las 10 instituciones con más quejas y ese listado incluye a la Guardia Nacional<sup>636</sup>.

Es este sino el máximo, uno de los factores principales por los cuales, la relación cívico-militar se ve afectada, y es que el adiestramiento de las fuerzas armadas incluida la Guardia Nacional, se centra en suprimir la amenaza de manera definitiva, esto es,

633 Senado de la República, *Boletín de Prensa Plan DN-III E aporta lecciones que deben ser consideradas en el debate sobre la Guardia Nacional*, 26 de enero de 2019. Consultado en: <http://www.ibd.senado.gob.mx/sites/default/files/boletin260119.pdf> el 20 de julio de 2023.

634 Human Rights Watch, *Informe Mundial 2023*, consultado en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2023/country-chapters/mexico> el 20 de julio de 2023.

635 Rojas, Arturo, “Contra fuerzas armadas, 131 quejas por privación de vida y ejecución”, *El Economista*, 08 de junio de 2023. Consultado en: <https://www.economista.com.mx/politica/Contra-FA-131-quejas-por-privacion-de-vida-y-ejecucion-20230608-0008.html> el 18 de julio de 2023.

636 Amnistía Internacional, *México: Militarizar la seguridad pública generará más violaciones de derechos humanos y perpetuará la impunidad*, 09 de septiembre de 2022. Consultado en: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/mexico-militarizar-la-seguridad-publica-generara-mas-violaciones-de-derechos-humanos-y-perpetuara-la-impunidad/> el 21 de julio de 2023.

no hay de por medio una mediación con la situación de peligro, función que si realiza el policía; en otras palabras, existe un ejercicio desproporcional del uso de fuerza. Por ello, la vulneración a derechos humanos y libertades es un factor crucial por el cual la militarización no es el camino a seguir dentro de la política de seguridad.

Se coincide con el investigador Marcos Pablo Moloeznik, al señalar que el Estado mexicano cuenta con un sistema de defensa con unas fuerzas armadas atípicas, esto en virtud de que son los mismos militares quienes *dirigen y diseñan la política de defensa, gozan de un alto grado de autonomía relativa y asumen el compromiso de cumplir con misiones y funciones de naturaleza policial y parapolicial*<sup>637</sup>. Esto pone de relieve que, si bien las fuerzas armadas están supeditadas a un mando civil denominado presidente de la República, es cierto también que la política de defensa y política interna están dictadas por los mandos militares, lo que también ha evidenciado constantes violaciones a derechos humanos y opacidad en la transparencia y rendición de cuentas.

En concatenación con lo anterior el autor José Miguel PiuZZi puntualiza que en las relaciones cívico-militares se requieren de ciertas condiciones mínimas, a saber:

1. *“Existencia de un sustento institucional básico que establezca las formas de relación y contribuya a la mutua confianza (...) la presencia de regímenes políticos democráticos con un alto nivel de legitimidad y una estricta adhesión a los principios que informan el Estado de derecho (componente político institucional).*
2. *Voluntad o disposición asociativa o de integración en términos sociales. Esto es, primacía de sentimientos y actitudes de unidad y de convivencia por sobre los de conflicto y de segregación (componente social).*
3. *Aceptación, práctica y efectiva de las normas comunes, de las “reglas del juego”, individual y colectivamente (componente ético funcional)*
4. *Sustentabilidad operativa, que apunta a la existencia de la posibilidad cierta de articular propuestas, lograr apoyos, y transformarlos en políticas públicas que contengan los intereses de los distintos sectores involucrados en el seno de los Estados, o de los sectores participantes (componente operativo)”*<sup>638</sup>.

637 Moloeznik, Marcos P. “Sistema de Defensa, Fuerzas Armadas y Profesión Militar”, *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México*, COLMEX, 2009, Consultado en: [https://repositorio.colmex.mx/concern/book\\_chapters/8s45q951x](https://repositorio.colmex.mx/concern/book_chapters/8s45q951x) el 11 de julio de 2023.

638 PiuZZi, José M. “La relación cívico-militar en los nuevos escenarios de seguridad y defensa hemisférica: su impacto en la relación peruano-chilena” *Revista de Ciencia Política*, no. 2, 2004, pp. 204-211, p. 206. Consultado en: <https://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v24n2/art13.pdf> el 19 de julio de 2023.

5. *Estos escenarios donde tanto fuerzas del orden civil como fuerzas militares coexisten representan una interacción compleja sobre todo por el asunto de la corresponsabilidad, el ejercicio del mando principal y la consecución de los objetivos, de acuerdo con el ya referenciado Miguel Piuzzi, “puede detonar un ambiente de desconfianza y tensiones, puede ser causa de descrédito de la autoridad afectando el sustento básico de las relaciones civiles militares”<sup>639</sup>.*

En concatenación con lo anterior, el mismo autor cita a Samuel Huntigton en cuya obra *“El Soldado y el Estado”* se pormenorizan dos tipos de control: el control civil objetivo y el control civil subjetivo, señalando que:

*(...) “El primero, en el que se llevaría al máximo el poder de los grupos civiles en relación con los militares, y el segundo, llevando al máximo el profesionalismo militar. Bajo esta idea afirmó que “El control civil subjetivo logra su fin al hacer más civiles a los militares, hacerlos espejo del Estado. El control civil objetivo logra su fin militarizando a los militares, haciéndolos herramienta del Estado”<sup>640</sup>.*

Uno de los objetivos por los cuales la Guardia Nacional tuvo vida institucional en México, fue precisamente para retomar la agenda pendiente de Gobierno y poner en marcha nuevos mecanismos para enfrentar amenazas como la delincuencia organizada y fortalecer la seguridad pública; sin embargo, esta corporación que en un inicio que vino a sustituir a la policía federal, sería auspiciada bajo el mando civil, pero se optó para su estado de fuerza fuera compuesto por elementos de la SEDENA, de la policía naval y de la extinta policía federal. En otras palabras, la militarización de la seguridad pública trazada sexenios atrás, se vio fortalecida con nuevas responsabilidades para las fuerzas armadas.

Y es que se opta por las fuerzas armadas no solo por ser instituciones –SEMAR-SEDENA- poco corrompidas, sino porque son las únicas instituciones que pueden hacerle frente a la delincuencia organizada en cuanto a armamento y letalidad; las corporaciones policiales estatales o municipales se han visto muy mermadas en el plano presupuestal, ya que gran parte de los recursos federales, se han redireccionado a fortalecer a la Guardia Nacional.

El problema con esta institución es que, desde su creación, han existido asegunes y contradicciones, la más evidente se dio cuando se trató por parte del titular del ejecutivo federal, reasignar esta institución a la Secretaría de la Defensa Nacional bajo el argumento de evitar posibles actos de corrupción e indisciplina, como ocurrió con

639 Piuzzi, José M., “Nuevas misiones y escenarios para las FF.AA. y sus implicancias en las relaciones civiles militares”, *Revista Política y Estrategia* N° 127, 2016 pp.131-158, p. 135. Consultado en: <https://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/article/view/35/151> el 23 de julio de 2023.

640 *Ibidem*, p. 147.

la Policía Federal<sup>641</sup>, cuando la propia de la Ley de la Guardia Nacional en su artículo 4º determina que: “*la Guardia Nacional es una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría*”<sup>642</sup>.

Bajo esta retórica, se evidencia que la relación cívico-militar se desgasta y se privilegia a las fuerzas armadas como institución idónea para responder a las necesidades de seguridad pública en detrimento de las policías tanto estatales como municipales; dejando además un vacío legal en lo referente a los límites del fuero militar, el adiestramiento de la Guardia Nacional bajo un régimen castrense y la temporalidad del uso militar para seguridad pública.

Dicho desgaste no sólo se ve reflejado en seguridad pública, sino en diversas aristas de la gobernanza civil, aquí algunos puntos clave:

- a) Se nombra a un general para que dirija a la Guardia Nacional la cual está compuesta, como ya se señaló, por personal civil y militar. Ahora, quien encabezaba esta institución, fue nombrado por titular del poder ejecutivo federal, como subsecretario de seguridad pública, en la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Es otro militar quien hoy por hoy comanda a la Guardia Nacional.
- b) Al tratar de incorporar la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional, se vislumbra una evidente carencia de identidad civil.
- c) Contención y resguardo migratorio de la frontera sur, en medio de una crisis humanitaria por la que atraviesan diversos países centroamericanos.
- d) Construcción de una sección del tren maya y del aeropuerto de Santa Lucía a manos de las fuerzas armadas. De este último, también hay *de facto*, una labor de control y administración.
- e) La administración de aduanas y control de puertos que eran funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito y así como de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y del Instituto Nacional de Migración, pasan a ser realizadas por la Secretaría de Marina.
- f) Con la actual reforma al Consejo Nacional de Humanidades Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT) –antes CONACYT- se involucra con voz y voto en la Junta de Gobierno, a titulares de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina.

641 Presidencia de la República, “Por acuerdo de la Presidencia, Guardia Nacional formará parte de la Sedena: jefe del ejecutivo federal”, 08 de agosto de 2022. Consultado en: [https://www.gob.mx/presidencia/prensa/por-acuerdo-de-la-presidencia-guardia-nacional-formara-parte-de-sedena-jefe-del-ejecutivo-federal#:~:text=Ciudad%20de%20M%C3%A9xico%2C%208%20de,la%20Defensa%20Nacional%20\(Sedena\)](https://www.gob.mx/presidencia/prensa/por-acuerdo-de-la-presidencia-guardia-nacional-formara-parte-de-sedena-jefe-del-ejecutivo-federal#:~:text=Ciudad%20de%20M%C3%A9xico%2C%208%20de,la%20Defensa%20Nacional%20(Sedena).). El 29 de julio de 2023.

642 Cámara de Diputados, *Ley de la Guardia Nacional*, 27 de mayo de 2019. Consultada en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGN.pdf> el 29 de julio de 2023.

Con esto se pone de relieve una dependencia de las fuerzas armadas y guardia nacional hacia labores que no son connaturales a sus tareas y misiones. Quizás para evitar los índices de corrupción, quizás para tratar de quitar de raíz diversas problemáticas sobre todo en materia de seguridad, quizás para un trabajo más “profesionalizado” y “eficaz”. Entonces, si se sigue esta ruta ¿qué sucederá con las policías estatales y municipales?

Finalmente, y como un brevísimo ejercicio de análisis adicional, la relación cívico-militar en México adolece de un binomio muy importante colaboración-coordinación, esto en virtud del adiestramiento y entrenamiento entre el componente militar y el componente civil y si a esto se le agrega el problema conceptual con la seguridad pública, la seguridad interior y la seguridad nacional que trasciende a la toma decisiones, por más sólida que sea la estrategia de seguridad y combate a determinadas amenazas tradicionales o no, siempre podrá existir un margen de error en virtud de la no visión sistémica del problema y en razón a sus múltiples variables, multiplicidad de actores involucrados y a la evaluación en la toma de decisiones.

## REFLEXIONES FINALES

Las fuerzas armadas en México si bien son un instrumento de defensa y seguridad nacional bajo la estricta estrategia dispersada a lo largo de un extenso marco jurídico regulatorio, representan también el brazo armado que ha participado activamente durante hechos ocurridos por desastres naturales y también para contrarrestar los efectos de la reciente pandemia causada por el SARS-CoV2.

Sin embargo, la realidad actual atraviesa por una crítica dicotomía: hacer usos de las fuerzas armadas en virtud de que son las únicas instituciones que pueden enfrentar al poderío letal de la delincuencia organizada. La subordinación de las fuerzas armadas a un mando civil aminora un poco la brecha para consolidar la relación cívico-militar en un Estado de Derecho, no obstante no resuelve el problema actual, parafraseando los planteamientos de Marcela Donadio, es un hecho que la un sector de la ciudadanía acepta, respalda y ve bien a los militares<sup>643</sup> –por las razones ya expuestas- pero a la vez, también hay otro sector que desea que el instrumento militar salga de las calles en virtud de las potenciales violaciones a derechos humanos, por lo que es necesario regrese a los cuarteles de manera escalonada. Esto, debido a que se sabe que la actual estrategia de seguridad sigue empleando –y necesitando- a las fuerzas armadas en labores de corte civil, en afán de dar mayor certeza.

Uno de los riesgos que puede detonar un corto-mediano plazo es que derivado de una militarización de la vida pública y una erosión de la relación cívico-militar, es

643 *Óp. Cit.* Donadio, Marcela, “Las relaciones cívico-militares y la construcción de instituciones en América Latina: enfrentando las crisis de las jóvenes democracias”.

primer lugar la politización de las misiones donde se vean involucradas las fuerzas armadas y en segundo lugar, el uso desmedido de la fuerza y poder letal para contrarrestar los efectos de la delincuencia y obtener misiones exitosas, lo que traerá como consecuencia, la erosión aún más evidente de esta relación cívico-militar debido a la invasión del componente militar en áreas que eran destinadas al componente civil.

Es necesario robustecer la amalgama cívico-militar, sobre todo el trinomio coordinación-cooperación-colaboración y el ejercicio de un control civil dotado de objetividad donde también la transparencia y rendición sean ejes consolidados y aminorar como señala Rut Diamint, el efecto de indiferencia social cuya consecuencia es la ausencia de reflexiones críticas<sup>644</sup> en torno a temas tan álgidos y relevantes para la ciudadanía, fortaleciendo además, la dualidad ya planteada en cuanto al control civil objetivo y el control civil subjetivo.

---

644 Diamint, Rut, "Estado y sociedad civil ante la cuestión cívico-militar en los 90", en Diamint, Rut (comp.) *Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas Democracias Latinoamericanas*, Ed. Nuevohacer, 1999, Buenos Aires, p. 49.



## CAPITULO XVIII

# LA MILITARIZACIÓN COMO VIOLENCIA INSTITUCIONAL EN MÉXICO EN MATERIA DE SEGURIDAD. ABUSO DEL PODER PÚBLICO EN PROGRESO<sup>645</sup>

*Susana Martínez Nava*

### INTRODUCCIÓN

El presente trabajo expone la gradual militarización del país en materia de seguridad pública, como política criminal, lo que representa un abuso de poder que ha debilitado los derechos humanos y la democracia, ha generado la pérdida de numerosas vidas, ha sido un factor para el crecimiento y diversificación de la delincuencia organizada y no ha logrado pacificar el país, muy por el contrario, los niveles de violencia han empeorado a partir de que las fuerzas armadas se inmiscuyen en tareas que deben corresponder a las instituciones policiales, es por todo ello y otras ideas que se desarrollan a lo largo del texto, que se afirma que la militarización constituye una violencia institucional que no abona a la cultura de paz tan necesaria para la democracia y que se configura como abuso de poder, a partir de la conceptualización que a esta figura corresponde.

---

645 El presente capítulo, desarrollado en el marco de la estancia postdoctoral de la autora en el Doctorado en Ciencia Política del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, es producto del Proyecto “Seguridad y vida democrática: una cuestión por resolver” desarrollado por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo (Italia) con la colaboración y el aporte económico de la *Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale* de Italia, a la sazón como una contribución que responde al *Call for Papers* como segunda etapa del Proyecto.

Sin duda la seguridad es un tema prioritario en la agenda de cualquier país, pero especialmente en México, toda vez que desde hace años se han experimentado fenómenos de violencia y delincuencia preocupantes, lo que lleva a afirmar que existe un incremento sostenido de estos fenómenos, de entrada, esto es alarmante para cualquiera que entienda que la seguridad es un requisito indispensable para la plena vigencia de los derechos humanos, la democracia y el desarrollo.

Ante tal escenario, la reacción del Estado ha sido la de hacer partícipes a las fuerzas armadas en las tareas de seguridad pública, esta estrategia ha cobrado fuerza en al menos los últimos tres sexenios, sin embargo, su génesis tiene una mayor data, lo que se evidenciará más adelante. Cabe destacar que, de manera paralela a este fenómeno de *constabularización*, se ha debilitado la institución más importante de la seguridad: la policía, hecho que, a su vez, ha traído algunas consecuencias indeseables para un Estado constitucional de Derecho.

El impacto de tales políticas públicas, pese a su escaso éxito, se ha enraizado en el ordenamiento constitucional y legal, dando continuidad a las instituciones armadas de un modo en el que no es compatible con la democracia por una parte y por la otra, las ha expuesto al poder corruptor de la delincuencia organizada, así como a ataques de civiles, a presiones sociales y políticas que no abonan a la resolución de la problemática en materia de seguridad, al mismo tiempo, la delincuencia ha crecido y se ha apoderado de actividades y territorios debido al carácter expansionista de los cárteles.

El marco normativo que sustenta actualmente esta política, así como las estructuras orgánicas que se han creado, las dinámicas relacionales entre el poder público y la sociedad en este aspecto constituyen violencia institucional, lo que se sustenta es un abuso de poder velado para algunos, evidente para otros, sobre todo si se toma en cuenta que la experiencia en países latinoamericanos que han empleado a los militares en la seguridad ha derivado en dictaduras y convulsiones internas.

La hipótesis de este trabajo de investigación entonces será que la militarización representa una nueva forma de abuso de poder, toda vez que es un tipo de violencia institucional, cuyo impacto en los derechos humanos y en la democracia es altamente perjudicial para la consolidación del Estado constitucional de Derecho.

## 1. ABUSO DE PODER Y VIOLENCIA INSTITUCIONAL

El abuso de poder está contemplado en la *Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder*, del propio título del instrumento se desprende que por una parte se consideran los delitos y por la otra el abuso de poder como fenómeno jurídico que deviene de una mala praxis política, razón por la que dicho instrumento se conforma de dos partes, la primera, tiene

que ver con el delito, y la segunda, que es la que interesa para efectos del trabajo, y que se cita a continuación, en cuanto puede constituir el primer acercamiento al concepto:

*B) LAS VÍCTIMAS DEL ABUSO DE PODER*

*18. Se entenderá por “víctimas” las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que no lleguen a constituir violaciones del derecho penal nacional, pero violen normas internacionalmente reconocidas relativas a los derechos humanos<sup>646</sup>.*

En este orden de ideas, el abuso de poder no reúne las condiciones o elementos para tipificarse como delito, dada la dogmática jurídico penal, pero siempre que se violen normas internacionalmente reconocidas relativas a derechos humanos se estará cometiendo abuso de poder<sup>647</sup>.

Esto significa que, cuando las democracias son débiles, incipientes o bien, inexistentes, desde los órganos estatales es posible que no se tomen medidas legislativas y de política pública para evitar que quienes detentan el poder sean castigados por acciones u omisiones, que, por el hecho de no estar tipificadas, ya sea por omisión legislativa o por imposibilidad de considerarse como delitos, se practican impunemente, siendo contrarias a las normas internacionales de derechos humanos.

Lo anterior es el aspecto negativo del abuso de poder, es decir, cuando se omite legislar para poner límites al poder, sin embargo, hay un aspecto positivo que puede resultar mucho más peligroso, mismo que consiste en dictar medidas legislativas y políticas públicas, incluso decisiones judiciales que violan derechos humanos, ya sea formal o materialmente, ya sea porque en su configuración abiertamente sean contrarias a derechos humanos, o porque de su aplicación, el resultado sea la violación de estos derechos.

A estos aspectos negativos y positivos se les ha denominado de la siguiente manera: *Extra legem*: acciones que sobrepasan las misiones legalmente confiadas a una persona (funcionario o autoridad) y/o una organización.

*Intra legem*: acciones u omisiones del poder político y/o económico que, no llegan a constituir violaciones del Derecho penal nacional, pero violan normas internacionales reconocidas relativas a derechos humanos

646 Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2018), *Principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*; Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 40/34.

647 PALOMBELLA, Gianluigi (2006), “El Abuso del Derecho, del Poder y del Rule of Law”, en *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 29, pp. 33-57. Disponible en: [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/9955/1/Doxa\\_29\\_02.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/9955/1/Doxa_29_02.pdf) (consultado el 01 de mayo de 2022). *En términos generales, la perspectiva del abuso de poder o de derecho señala que no se puede obedecer sólo al formalismo del rule of law; no porque ello impida la justicia en el caso particular, sino porque ese formalismo haría imposible someter a algún tipo de control el poder que el abuso “legalista” puede ocultar.*

*Contra legem*: actos realizados en contra de las leyes penales establecidas.

Beristain afirma que el abuso de poder también podría manifestarse como una especie de desviación del objeto constitucional y/o convencional de las leyes y de las instituciones, esto es algo que se presenta comúnmente en el tema de seguridad:

*En Hamburgo se han completado los estudios, de los años 1979 y 1980, presentados en Milán y en Caracas. Recordemos, por ejemplo, los de Fragoso y Tiedemann. Fragoso subrayó la posibilidad de que las leyes pretendan diversas metas no justas, como puede ser la denominada seguridad nacional en Latinoamérica; Tiedemann analizó especialmente el abuso del poder económico nacional y multinacional. Sobra decir que también en este campo, y como siempre, hubo pioneros en años anteriores<sup>648</sup>.*

El tema de la seguridad nacional como una política empleada en el Estado para brindar a sus gobernados la tranquilidad que tanto anhelan es un discurso frecuentemente usado por la clase política para justificar la participación de las fuerzas armadas, sin embargo, estas medidas son inconventionales, toda vez que la Corte Interamericana se ha pronunciado al respecto en diversos casos, condenando que se empleen las milicias como instrumentos de la seguridad pública, ya que los fenómenos que se pretenden identificar como amenazas a la seguridad nacional, realmente no forman parte de este ámbito.

Para ejemplificar los aspectos positivos y negativos que han tenido o están teniendo lugar en México se mencionan los siguientes:

*Extra legem*: podrían caracterizarse como acciones que van más allá de lo que señalan las normas como facultades o ámbitos de competencia de una autoridad y precisamente se trata de las labores de seguridad pública que llevan a cabo las fuerzas armadas, a la fecha en la que se escribe este trabajo no hay una norma que ampare tal cosa.

*Intra legem*: se trata de acciones que están dentro del marco jurídico nacional, pero en contravención de normas internacionales en materia de derechos humanos, como es el ejemplo de la creación a nivel constitucional y posteriormente legal, de la Guardia Nacional. Si bien, se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear esta institución que extingue a la Policía Federal, esto no significa que su naturaleza sea acorde con la Constitución misma y mucho menos con normas de derechos humanos, así lo sostuvo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al manifestar su preocupación por la insis-

---

648 Beristain, Antonio (s/a), *Las Naciones Unidas contra el abuso de poder, ¿incluyen el religioso?* Disponible en: <https://www.ehu.eus/documents/1736829/2029681/10+-+Naciones+unidas.pdf> (consultado e 10 de junio de 2022).

tencia del poder ejecutivo mexicano de no solamente crear una institución como esta, sino de trasladarla a la Secretaría de la Defensa Nacional<sup>649</sup>.

Contra legem: definitivamente consisten en las acciones llevadas a cabo por los elementos militares en contra de la población, tales como ejecuciones extrajudiciales, desapariciones, lesiones, tortura, entre otras.

Ahora corresponde analizar el tema de la violencia institucional y conectarlo con el abuso de poder, para ello se parte de algunas conceptualizaciones necesarias para dar sentido y dimensión a la relación entre violencia institucional y abuso de poder.

La violencia es considerada por Garriga Zucal y Noel como un término polisémico y que *puede definir acciones tanto individuales como colectivas, organizadas como espontáneas, ritualizadas o rutinizadas, legales o ilegales, intencionales o no intencionales*<sup>650</sup>.

Esta definición es amplia, ya que la literatura que desarrolla el concepto de violencia institucional la define de manera muy limitada como *situaciones concretas que involucran necesariamente tres componentes: prácticas específicas (asesinato, aislamiento, tortura, etc.), funcionarios públicos (que llevan adelante o prestan aquiescencia) y contextos de restricción de autonomía y libertad (situaciones de detención, de internación, de instrucción, etc.)*<sup>651</sup>

Ampliando un poco más el espectro, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha referido a la violencia institucional en el caso V.R.P., V.P.C.\*\* y otros vs. Nicaragua como aquellos actos revictimizantes que las autoridades encargadas de procuración y administración de justicia cometen en contra de las víctimas, ya sea en la investigación o en el proceso<sup>652</sup>.

649 OEA (2022), CIDH: urge que México adopte una política de seguridad ciudadana que responda a las obligaciones internacionales en derechos humanos, comunicado de prensa. Disponible en: <https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=es/cidh/prensa/comunicados/2022/201.asp>. Consultado el día 14 de enero 20230. *La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) manifiesta su preocupación por la aprobación de una serie de modificaciones normativas que someten a la Guardia Nacional al control operativo y administrativo de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). Ante este hecho, urge al Estado mexicano a reconsiderar estas modificaciones en cumplimiento de sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos frente a la militarización de la seguridad ciudadana. La CIDH ha venido dando seguimiento a la Guardia Nacional desde su creación y a las modificaciones normativas para que pase al control operativo y administrativo de la SEDENA. El 3 de septiembre se aprobó en la Cámara de Diputados el proyecto de decreto por parte del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascenso y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea, en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública. El proyecto fue aprobado por el Senado el 9 de septiembre de 2022.*

650 GARRIGA Zucal, José y NOEL, Gabriel (2009), Notas para una definición antropológica de la violencia: un debate en curso, PUBLICAR, año VIII No IX - Junio de 2010, pp. 97-121, [en línea], disponible en: <http://ppect.caicyt.gov.ar/index.php/publicar/article/view/1191/1049>, [consultado el 22 de julio de 2020].

651 MINISTERIO DE EDUCACIÓN ARGENTINA et al. (s/f), *Los derechos humanos frente a la violencia institucional*, Argentina: Ministerio de Educación, Presidencia de la Nación, p. 13, [en línea], disponible en: [http://www.jus.gob.ar/media/2932203/violencia\\_institucional.01.pdf](http://www.jus.gob.ar/media/2932203/violencia_institucional.01.pdf), [consultado el 02 de septiembre de 2020].

652 CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUAMNOS (2018), *Caso V.R.P., V.P.C.\*\* y otros vs. Nicaragua*, [en línea], disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen\\_350\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_350_esp.pdf), [consultado el 02 de septiembre de 2020].

En el ámbito de las relaciones privadas, la violencia ha ampliado su contenido para incluir no solamente aquellas prácticas o conductas que implican un uso de la fuerza contra otra persona y/o sus pertenencias y familia, sino que abarcan las omisiones tales como el abandono. El ensanchamiento de estos conceptos ha tenido especial relevancia en la protección a los menores y a las mujeres, para visibilizar y sancionar conductas que vulneran derechos<sup>653</sup>.

En la materia civil la violencia se manifiesta como un vicio del consentimiento, el artículo 1819 del Código Civil Federal la define como *el empleo fuerza física o amenazas que importen peligro de perder la vida, la honra, la libertad, la salud, o una parte considerable de los bienes del contratante, de su cónyuge, de sus ascendientes, de sus descendientes o de sus parientes colaterales dentro del segundo grado*.

En la materia penal el uso del término *violencia* es bastante ambiguo, se refiere tanto a un medio comisivo como a un delito en sí mismo, como la violencia familiar, tipificada en el artículo 343 Bis del Código Penal Federal, que a su vez puede ser de diversa índole: *conductas de dominio, control o agresión física, psicológica, patrimonial o económica*.

La violencia es un concepto de origen antropológico que ha sido abordado de diversas maneras por varias ciencias sociales, su definición ha resultado bastante problemática pues los fenómenos a los que hace referencia evolucionan y adquieren nuevas formas cada vez más sofisticadas.

Se han desarrollado miradas, especialmente desde el campo de la sociología, que sin soslayar el elemento de poder y de la fuerza que se ejerce sobre el otro, han permitido ampliar los márgenes con los que la violencia puede ser abordada, a fin de reconocer nuevos esquemas que permitan identificarla como una relación social y negación del otro.

Martínez Pacheco sostiene que ciertas formas de violencia, difícilmente pueden tener cabida en la definición restringida, sin embargo refiere varias definiciones que son muestra de la necesidad y el beneficio de ampliarla, estas son las *concepciones de Galtung de violencia estructural y violencia cultural, la violencia simbólica de Bourdieu o la violencia moral de Segato, formas de violencia que se caracterizan precisamente por no contar con el carácter del uso de la fuerza física y con consecuencias inmediatas y visibles*<sup>654</sup>.

Señala que estas formas de violencia se perciben en la manera de concebir la idea del otro y su negación, lo que trae como consecuencia una ampliación para la puesta

---

653 Hace referencia a la violencia, sexual, obstétrica, reproductiva, moral, mediática, política, comunitaria, entre otras. COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (s/f), *Análisis, seguimiento y monitoreo de la política nacional en materia de igualdad entre hombres y mujeres*, México, [en línea], disponible en: [https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Diagnostico-Violencia-\\_20161212.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Diagnostico-Violencia-_20161212.pdf), [consultado el 18 de mayo de 2019].

654 MARTÍNEZ Pacheco, Agustín (2016), "La violencia. Conceptualización y elementos para su estudio", *Política y cultura*, núm.46, sep./dic. 2016, pp. 7-31, [en línea], disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422016000200007](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422016000200007), [consultado el 10 de septiembre de 2020].

en práctica de acciones determinadas para combatir o regular la violencia partiendo de bases mentales para conducir la consideración sobre la violencia y retoma las ideas de Elsa Blair de llevar la definición hacia el uso, específicamente haremos referencia al campo valorativo y dentro de este, a la juridización.

Por juridización entendemos aquellos aspectos que buscan, por medio del derecho, nombrar situaciones, reconocer sus alcances y poder actuar, de alguna manera, para regular o combatir la violencia. Es una forma de valorización que busca someter a un orden normativo a los agentes participantes en los hechos de violencia. Por ello, si los anteriores aspectos de la valorización están más relacionados con agresores y víctimas, este aspecto está más en referencia a los observadores, principalmente a los del orden institucional y gubernamental.

(...) La juridización puede ir más allá de establecer una valoración de “no permitido” a ciertos actos o conductas violentas, pues en primer lugar ayuda a nombrar precisamente los comportamientos y los actos susceptibles de ser definidos de violentos. Sin embargo, tiene en contra la idea ya destacada en el inicio de este ensayo de que, en su funcionamiento, su definición de violencia no puede ser sino restringida, so pena de perder su eficacia en la sanción de dichos comportamientos, perdiendo así la posibilidad de atender las violencias desde las raíces sociohistóricas que las generan<sup>655</sup>.

En algunos países de América Latina se ha emprendido una interpretación amplificadora de los derechos humanos y de los conceptos que los influyen, en congruencia con ello y bajo su perspectiva se consideran otros aspectos a los que la violencia puede estar referida:

*[La] violencia institucional [sirve] para hacer referencia a un amplio conjunto de situaciones que, ejercidas desde instituciones públicas por medio de sus funcionarios/as, tienen como consecuencia la vulneración y violación de derechos de las personas. Si quisiéramos precisar las formas más graves que adoptan estas prácticas en la actualidad haríamos referencia a graves violaciones a los derechos humanos, abusos e ilegalidades que van desde detenciones arbitrarias y torturas hasta asesinatos por “gatillo fácil”. También vimos que estas prácticas se desarrollan de forma sistemática y estructural (como acciones y omisiones) y tienen como resultado retardar, obstaculizar o impedir el acceso y garantía a los derechos humanos<sup>656</sup>.*

Barrientos,<sup>657</sup> por su parte, sostiene que hay varios puntos comunes y aspectos relevantes en materia de violencia institucional, que son los siguientes:

655 *Ídem.*

656 MINISTERIO DE EDUCACIÓN ARGENTINA *et al.* (s/f), *op. cit.* nota 30, p.24.

657 BARRIENTOS, Pedro (2016), *Violencia Institucional: Hacia un nuevo enfoque*. Ensayo, [en línea], disponible en: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>, [consultado el 10 de julio de 2020].

- La violencia institucional no solamente remite a hechos ilícitos, sino que también se materializa cuando existe una amenaza o eventual como potencial restricción de un interés legítimo, derecho subjetivo, derechos colectivos o intereses difusos.
- La violencia institucional remite a prácticas concretas, pero también a hechos o actos aislados que así la materializan. No solamente la violencia institucional se desarrolla en espacios administrados por el Estado sino cuanto más en cualquier espacio que implique la concreción de cualesquier funciones del Estado.
- La violencia institucional no solamente posee raigambre histórica, sino que conforma parte de la naturaleza humana y al serlo así implica un conflicto que debe ser debidamente gestionado por los operadores involucrados en la temática tal como así plantean Munduate Jaca & Martínez Riquelme (1994).
- La violencia institucional no solamente es ejercida por personas que conforman parte de las administraciones públicas, sino por toda aquel funcionario público o autoridad a cargo o como parte integrante de cualquier ámbito en el que el Estado desarrolla sus funciones, por sí o a través de terceras personas.
- La violencia institucional no solo es posible —como acción típica— a través de la comisión de dichas prácticas o conductas, sino que también puede suponer estructuras que alienen o generen situaciones que afectan gravemente los derechos humanos, como es el caso de la militarización, que, como práctica en apariencia legal, resulta inconventional no solamente por contravenir compromisos internacionales, sino por las violaciones a derechos humanos, aunado al estado de cosas generadas por esta estrategia.

## 2. MARCO JURÍDICO NACIONAL VS. DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

El abuso de poder y la violencia institucional, se conectan mediante el fenómeno de la militarización, esto sucede debido a que el gobierno de un Estado que se ha visto asediado por la criminalidad, especialmente la organizada, parece no encontrar otro camino más que recurrir a la utilización de las fuerzas armadas para asegurar la paz y el orden, sin embargo, dicho camino no solamente es falso, sino que parece de un no retorno, ya que eleva los niveles de violencia, de toma decisiones y acciones que provocan una ruptura con principios constitucionales, concretamente el contenido en el artículo 21, relativo a la naturaleza civil de las instituciones encargadas de la seguridad pública.

Respecto de la afirmación anterior podría contraargumentarse que también a nivel constitucional se prevén cuestiones tales como la existencia de una policía como la guardia nacional, la cual, según la propia Constitución, es civil. Pero no hay que

caer en esas trampas, pues en otros trabajos<sup>658</sup> se ha llevado a cabo el análisis de la naturaleza militar de esta institución y que de civil solamente la mención tiene.

Adicionalmente, el empleo de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública se ha respaldado mediante el decreto por el que se reforma el Artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019<sup>659</sup>.

Este decreto reforma un artículo transitorio de la Constitución para permitir que el presidente de la república disponga de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública en lo que la Guardia Nacional desarrolla sus capacidades, estructura y ocupación territorial para llevar a cabo su tarea, sin embargo, por otro lado, existe una iniciativa del ejecutivo para que esta institución pase a la estructura de la Secretaría de la Defensa Nacional<sup>660</sup>.

Aunque estas disposiciones es obvio que forman parte del sistema jurídico mexicano, están en evidente confrontación con normas de derecho internacional de derechos humanos, dado que en diversas sentencias, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado sobre cómo la estrategia de militarización viola derechos humanos, eso sin soslayar que los elementos del ejército han perpetrado numerosas violaciones en distintos casos:

*88. Tal como ha señalado este Tribunal, los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad común o violencia interna, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales. El deslinde de las 89 funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo a cargo de las autoridades internas<sup>661</sup>.*

658 GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (2019), *Seguridad y justicia: plan nacional y reforma constitucional. El difícil itinerario hacia un nuevo orden. Serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional*, núm. 5, P.83. Consultado: 20 de noviembre 2022, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5662/29.pdf>.

659 Secretaría de Gobernación (2022), DECRETO por el que se reforma el Artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019, Diario Oficial de la Federación. Consultado: 10 de diciembre de 2022. Disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5671829&fecha=18/11/2022#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5671829&fecha=18/11/2022#gsc.tab=0)

660 Secretaría de Gobernación (20220), *Iniciativa del Ejecutivo federal Con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascenso y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea, en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública*, Gaceta Parlamentaria.

661 Corte Interamericana de Derechos Humanos (2010), *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*, Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220.

Por otra parte, incluso las policías militarizadas son modelos que han entrado en crisis, es el caso de los Carabineros:

*La discusión de la reforma integral y estructural de Carabineros es, hoy, una política pública de la máxima urgencia para nuestro Estado de Derecho. La difusión del informe de “Propuesta de Reforma a Carabineros de Chile”, elaborado por una comisión transversal de expertos en materia de seguridad, constituye una excelente oportunidad para empezar esta discusión democrática<sup>662</sup>.*

El caso colombiano también destaca porque recientemente las protestas ciudadanas se han desatado en contra de una policía militarizada que tradicionalmente se conformó para combatir al narcotráfico y posteriormente a la guerrilla, el profesor Alejo Vargas, experto en temas de seguridad de la Universidad Nacional en Bogotá, sostiene: “Todo en la policía colombiana es muy único, porque históricamente se han usado a los militares y a los policías para cualquier cosa, con el resultado de que tenemos una policía muy militarizada y un ejército muy policial”<sup>663</sup>.

La militarización de la policía y la *constabularización* de la seguridad son la esencia de la Estrategia Nacional, el diseño no es precisamente nuevo, sino que se trata de una doble militarización, la justificación es la misma, pero las medidas son más insolentes, la medida más reciente es el Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública, el cual ha recibido críticas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

*En estos términos, entre las preocupaciones planteadas por las organizaciones de la sociedad civil, el Acuerdo no explica la excepcionalidad de la participación de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad pública dado que los presupuestos para su acción estarían determinados por un grupo de fracciones de la Ley de la Guardia Nacional que en su conjunto definen la totalidad de las tareas de seguridad pública en México.*

La Comisión Interamericana, en su Informe anual 2019, advierte que aun cuando la normatividad sobre la Guardia Nacional señale que el carácter de esta institución es civil, sus disposiciones transitorias determinan que este nuevo ente se compondrá

---

662 Contreras, Pablo, Montero, Ricardo y Salazar, Sebastián, *Carabineros: una institución que (legalmente) se manda sola*, Opinión, CIPER, 2020, <https://www.ciperchile.cl/2020/01/30/carabineros-una-institucion-que-legalmente-se-manda-sola/>.

663 Pardo, Daniel, “Policía en Colombia: por qué es militar y no civil (y qué tiene que ver con las demandas de las recientes protestas)”, reportaje del 10 de septiembre del 2020, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54112641>.

de personal y estructura militar y que incluso quien la encabeza es un General de Brigada del Ejército mexicano<sup>664</sup>.

México ha sido condenado en diversas ocasiones por la participación de militares en casos de violaciones a derechos humanos en un contexto de fuerte presencia de fuerzas armadas en las regiones, municipios y localidades en las que estos conviven, sin embargo, en este caso la idea de la estrategia obedece a un contexto mucho más general que de manera sistemática no permite un adecuado tratamiento del problema de inseguridad y que por el contrario lo agudiza y provoca violaciones, de manera directa e indirecta a derechos humanos.

## CONCLUSIONES

El marco constitucional y normativo en México que da sustento a la política de seguridad pública constituye un mecanismo de abuso de poder, ya que se configura un mecanismo de violencia institucional que de forma sistematizada y reiterada provoca violaciones a derechos humanos.

Las políticas de seguridad tiene fallas en su diseño e implementación dado que lejos de generar paz, prevención, efectiva persecución del delito, han conseguido distraer recursos valiosos del Estado, descuidar aquellos que son esenciales y específicos para la función de seguridad, al mismo tiempo, han generado una fragmentación de los cárteles, la expansión territorial de los mismos, la diversificación de sus actividades ilícitas, lo que a su vez provoca múltiples contextos de violencia ante los cuales el Estado mexicano no ha articulado adecuadamente sus recursos y acciones para fortalecer las instituciones de seguridad.

La militarización no solamente se ha implantado en temas de seguridad pública, sino que actualmente se ha empleado también en la administración pública, por mencionar algunos ejemplos, la construcción de obra pública, el reparto de vacunas, las aduanas, entre otras funciones correspondientes a civiles, esto ha desarrollado grandes capacidades de vinculación del sector militar con los civiles, esto en sí mismo no es negativo, pero no se puede negar que representa determinado poder político que no es pertinente que se concentre en las instituciones militares.

664 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2020). *Informe anual 2019*. Cuarto Informe de Seguimiento de Recomendaciones Formuladas Por La CIDH en el Informe Sobre Situación de Derechos Humanos en México, Washington, D.C., OEA, p. 706. *De acuerdo con el detalle presentado por la CMDPDH, la Guardia Nacional está en su mayoría compuesta por elementos del Ejército: 35,232 provienen de la Policía Militar, 6,871 de la Policía Naval, 14,738 de la extinta Policía Federal. Por otro lado, 13,464 elementos son del Ejército y 615 de la Marina, que apoyan las tareas de seguridad pública de la Guardia Nacional. Sobre su mando, 12 generales, 11 coroneles, 2 contraalmirantes, 3 capitanes navales y 3 tenientes coroneles, encabezan 31 de las 32 coordinaciones estatales de la Guardia Nacional en el país, la mayoría proviene del Ejército y 5 de la Marina.*

En las administraciones anteriores a la del presidente López Obrador, las fuerzas armadas ya habían cobrado un papel muy importante, su presupuesto despegó, así como la participación pública de sus secretarios, pero en la actual, estos tres aspectos se han elevado a niveles muy altos, por ejemplo, el papel del ejército y de la marina en la construcción de bancos del bienestar, en la construcción del Tren Maya, del Aeropuerto de Santa Lucía, incluso el papel de la Guardia Nacional en contención del flujo de migración, el aumento del presupuesto de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina, en nueve años se ha incrementado un 96% y sus Secretarios se han hecho presentes en la conferencias matutinas del presidente para ocupar un puesto protagónico, lo cual debe preocupar a una sociedad como la nuestra, que durante los años de formación del país supo que debía poner un freno a las instituciones castrenses debido al poder que son capaces de ejercer, por lo que gobernar con ellas a ese nivel relacional se advierte más que riesgoso, dado que ya se resienten los efectos de su intervención en la política.

Dichos efectos se refieren a este estado de cosas que se han descrito en el trabajo, un abuso de poder mediante la violencia institucional, el abuso de poder es latente en una gran cantidad de decisiones que se toman desde el poder, para luego materializarse en acciones que vienen acompañadas de un discurso que pretende hacer ver al ejército como totalmente inofensivo, cuando tiene un potencial dañino que en determinados casos se han hecho patentes y en los que el Estado mexicano ha sido condenado como responsable, otros casos han sido resueltos internamente y muchos otros han quedado sin resolver, más allá de estos casos, que sin duda son importantes y son indicadores, también tenemos que en general hay condiciones para que se propicien violaciones a derechos humanos, para que las corporaciones abiertamente militares o no se empoderen de formas en las que el constituyente lo impidió, consagrando el principio de las instituciones civiles como las que deben monopolizar la seguridad pública y todas las instituciones que se derivan de ella.



## CAPITULO XIX

# IMPLICACIONES Y ALCANCES DE LA MILITARIZACIÓN EN MÉXICO Y SU IMPACTO EN EL ESCENARIO DEMOCRÁTICO<sup>665</sup>

**Jorge Alejandro Góngora Montejano**  
**Francisco Antonio Ramírez Frausto**

### NOTAS INTRODUCTORIAS

Diversos vectores configurados como amenazas han efectuado que, desde hace algunas décadas, los gobiernos empleen una visión de política militarizada o paramilitar, para prevenir o contrarrestar sus efectos. El presente ejercicio de análisis tiene por objeto el estudio de la estrategia de seguridad llevada a cabo por el Estado mexicano, sus alcances, limitaciones y consecuencias, así como el fenómeno de la militarización a luz de lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos tratados internacionales en la materia, sometiendo un análisis –más allá del debate mediático- sobre la pertinencia del accionar de la Guardia Nacional, su diseño y la puntualización sobre los retos que se vislumbran a corto y mediano plazo, no solo como institución, sino también desde los ámbitos jurídico, político y social.

---

665 El presente capítulo, desarrollado en el marco de la estancia postdoctoral de la autora en el Doctorado en Ciencia Política del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, es producto del Proyecto “Seguridad y vida democrática: una cuestión por resolver” desarrollado por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo (Italia) con la colaboración y el aporte económico de la *Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale* de Italia, a la sazón como una contribución que responde al *Call for Papers* como segunda etapa del Proyecto.

La agenda de riesgos trazada por el Gobierno mexicano tuvo un importante vi-  
raje en el combate a la delincuencia organizada y al trasiego de drogas, cuando en  
diciembre de 2006 –durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)- a  
petición del entonces gobernador de Michoacán de Ocampo, Lázaro Cárdenas Batel,  
se inició el *Operativo Conjunto Michoacán* con el despliegue de alrededor de 5,000  
efectivos militares y policiacos<sup>666</sup>, marcando la génesis de lo que se conocería como  
“*La Guerra contra el Narcotráfico*”.

Este suceso, cuyas consecuencias aún son palpables, fue retomado durante el  
siguiente sexenio con Enrique Peña Nieto (2012-2018) denominado como “*Plan Mi-  
choacán*” con poco éxito y también en el actual sexenio con Andrés Manuel López  
Obrador, llamándolo “*Plan de Apoyo a Michoacán*”<sup>667</sup>, que, por lo que se puede cons-  
tatar, en los tres sexenios sólo se ha recrudecido el ambiente de violencia en dicha  
entidad federativa. Cabe resaltar que el actual titular del Poder Ejecutivo Federal  
fue sumamente crítico de esta política de militarización, situación que quedó en el  
olvido al momento de asumir la presidencia de la República en diciembre de 2018,  
al establecer que la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de  
Marina (SEMAR), serían las instituciones que marcarían la pauta para la creación,  
instrumentación y operatividad de la Guardia Nacional<sup>668</sup>.

A partir de estos acontecimientos, la doctrina militar y la misma legislación se  
han introducido con calzador, y de esta manera justificar, el accionar de las fuerzas  
armadas y propiciar un significativo repunte al concepto de la seguridad interior.

Si bien este fue el punto de partida de una política gubernamental que trajo con-  
sigo mayores índices de violencia a nivel nacional, se ha evidenciado un cúmulo con-  
siderable de violaciones a derechos humanos efectuadas por elementos militares en  
contra de la población civil, lo que conlleva un debilitamiento del Estado de Derecho y,  
por consiguiente, de las instituciones castrenses, las cuales, vistas desde la seguridad  
subjetiva, gozan de buena reputación y amplia aceptación ciudadana.

El uso de las fuerzas armadas ha tenido implicaciones muy diversas, desde su  
introducción a la realización de tareas de seguridad pública, hasta en labores comple-  
tamente ajenas a su naturaleza: construcción de sucursales del Banco del Bienestar<sup>669</sup>,

---

666 De los Reyes, Ignacio, “Michoacán, donde nació la guerra al narco en México” *BBC News Mundo*, 06 de junio  
de 2012. Consultado en: [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/06/120604\\_mexico\\_narco\\_michoacan\\_elecciones\\_irm](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/06/120604_mexico_narco_michoacan_elecciones_irm) el 12 de febrero de 2023.

667 Arista, Lidia, “Michoacán: 15 años entre la militarización y la violencia”, *Expansión Política*, 08 de abril de  
2022. Consultado en: <https://politica.expansion.mx/estados/2022/04/08/michoacan-15-anos-viviendo-entre-la-militarizacion-y-la-violencia> el 09 de febrero de 2023.

668 Espino, M., “Olvidan mandos civiles en la Guardia Nacional; todos son militares”, *El Universal*, 04 de abril  
de 2019. Consultado en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/olvidan-mandos-civiles-en-la-guardia-nacional-todos-son-militares> el 02 de febrero de 2023.

669 Gobierno de México, *Este año Sedena construye mil 350 sucursales del Banco de Bienestar con inversión de 5 mil mdp, anuncia presidente*, 03 de enero de 2020. Consultado en: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/este-ano-sedena-construye-mil-350-sucursales-del-banco-de-bienestar-con-inversion-de-5-mil-mdp-anuncia-presidente> el 02 de febrero de 2023.

a la construcción del Tren Maya<sup>670</sup>, a la vigilancia y custodia de los ductos de Pemex<sup>671</sup>, cuya vigilancia permanente con 8,000 efectivos a lo largo de 11 ductos, comenzó el 17 de enero de 2019, distribución de libros de texto con el objetivo de que no lleguen tarde a las comunidades indígenas<sup>672</sup>, y para lo que refiere a los elementos de la Marina Armada de México, les corresponde la administración de aduanas y además, se les ha destinado al combate al sargazo<sup>673</sup>, empleando buques recolectores de esta alga.

En este orden de ideas, la actuación de las fuerzas armadas y del Guardia Nacional, han sido, en ocasiones al margen de la ley, y en otras, mediante decretos emitidos por el titular de Poder Ejecutivo Federal, lo que ha ocasionado una dependencia crónica del instrumento militar en tareas de seguridad pública; esta dependencia puede estar justificada en razón a los recursos técnicos, materiales, tecnológicos y operativos para hacer frente a la delincuencia organizada y a su vez, a cualquier amenaza tradicional o no convencional.

Sin embargo, no hay que perder de vista que la naturaleza de las fuerzas armadas es eliminar por completo la amenaza o al enemigo, en síntesis, hay una concatenación con las tesis de Gunter Jakobs, al establecer que el *Derecho Penal del Enemigo* es lo contrario al *Derecho Penal del Ciudadano*, mientras que aquel contempla la eliminación de un peligro, este se basa en la pena por el delito cometido<sup>674</sup>; hecho que se vio robustecido en 2016 por el entonces Secretario de Defensa Nacional Salvador Cienfuegos Zepeda al detallar en rueda de prensa que las fuerzas armadas no estudiaron para detener delincuentes:

*“La Secretaría de la Defensa Nacional es y ha sido una institución para velar por la seguridad de los mexicanos y actuar en casos de emergencia o desastres, y no para patrullar las calles. (...) ¿Quieren que estemos en los cuarteles? Adelante, yo sería el primero en levantar no una, las dos manos para que nos vayamos a hacer nuestras tareas constitucionales. Nosotros no pedimos, ya ustedes lo saben no lo tengo que decir, pero no pedimos estar aquí. No nos sentimos a gusto”<sup>675</sup>.*

670 Gobierno de México. Diario Oficial de la Federación. *Programa Institucional de Entidad Sectorizada derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Consultado en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5605471&fecha=20/11/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5605471&fecha=20/11/2020) el 04 de febrero de 2023.

671 Gobierno de México, *Acciones del Plan Conjunto de Gobierno de México para combatir el robo de hidrocarburos de PEMEX*, 19 enero de 2019. Consultado en: <https://www.gob.mx/sedena/prensa/acciones-del-plan-conjunto-del-gobierno-de-mexico-para-combatir-el-robo-de-hidrocarburos-de-pemex-251406> el 04 de febrero de 2023.

672 Gobierno de México, *Presidente López Obrador encabeza envío de libros de texto gratuitos en aeronaves de las Fuerzas Armadas*, 15 de agosto de 2019. Consultado en: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/presidente-lopez-obrador-encabeza-envio-de-libros-de-texto-gratuitos-en-aeronaves-de-sedena-213366> el 04 de febrero de 2023.

673 Medellín, Jorge A. México crea unidades para combatir el sargazo, *Defensa.com* 23 de agosto de 2019. Consultado en: <https://www.defensa.com/mexico/marina-mexico-crea-unidades-para-combatir-sargazo> el 07 de febrero de 2023.

674 Jakobs, Günther y Meliá, Cancio, *Derecho Penal del Enemigo*, Thomson-Civitas, Madrid, España, 2003, p. 55.

675 Sandoval Hernández, Víctor, “Militares no estudiaron para detener delincuentes: SEDENA”, *W Radio*, 08 de diciembre de 2016. Consultado en: [https://wradio.com.mx/radio/2016/12/09/nacional/1481249513\\_465541.html](https://wradio.com.mx/radio/2016/12/09/nacional/1481249513_465541.html) el 11 de febrero de 2023.

Por otro lado, las corporaciones civiles de seguridad pública neutralizan la amenaza y aminoran los posibles factores que desencadenen una amenaza mayor, ya que su naturaleza es muy diferente a la castrense, además, de que su actuar depende de lo establecido en la legislación aplicable y en el derecho penal ordinario, o bien, siguiendo la idea de Jakobs, el derecho penal del ciudadano.

Las implicaciones de la militarización para el escenario democrático suelen ser de diversa índole, en primer lugar, se tiene que partir del amplísimo respaldo ciudadano con que llegó el actual mandatario federal —más de 30 millones votos<sup>676</sup>— lo que le otorgó legitimidad a los resultados de la contienda electoral, además de la obtención de una mayoría en el Congreso de la Unión, situación que se desdibujó en las elecciones del 2021. En segundo lugar, se debe ponderar ese “arrastré político” que ha trastocado todas las esferas del quehacer gubernamental, lo que genera un efecto “avalancha” a tal grado que no existe *de facto*, ningún contrapeso —salvo el Poder Judicial Federal— que pueda objetar la toma de decisiones del titular del Ejecutivo Federal. En tercer lugar, como ya se mencionó, las fuerzas armadas ostentan un amplio margen de aceptación y confianza ciudadanas, las cuales se ven opacadas por los señalamientos de violaciones a derechos humanos<sup>677</sup> y lo oscuras que resultan ser las respuestas a peticiones ciudadanas de transparencia.

Es así que hoy por hoy, el centro gravitacional del poder se sitúa en la toma de decisiones entre el titular del Ejecutivo Federal y las Fuerzas Armadas<sup>678</sup>, además de que el debate en el escenario nacional y democrático tiene como debate central el prescindir o no del uso de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública

## 1.- MARCO CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD NACIONAL, LA SEGURIDAD INTERIOR Y LA SEGURIDAD PÚBLICA

Poder plasmar una idea certera de lo que representa la seguridad nacional para las agendas públicas y gobiernos, es una tarea compleja en virtud del devenir histórico de México como Estado independiente, como Estado soberano y también como un Estado garantista socialmente que surgió después de la Revolución Mexicana, acon-

676 INE, *Cóputos Distritales 2018, Elecciones Federales*. Consultado en: <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1> 11 de febrero de 2023.

677 Amnistía internacional puntualiza que, a pesar de las recomendaciones internacionales, el gabinete presidencial siguió desplegando en las calles —como parte de su estrategia de seguridad pública— el mayor número de efectivos militares desde que en 2006 iniciara la “guerra contra el narcotráfico”, según los datos oficiales publicados tras una solicitud de acceso a la información. También presentó un proyecto de ley para incorporar formalmente la Guardia Nacional a las fuerzas armadas. La Guardia Nacional era la fuerza de seguridad contra la que se habían presentado más denuncias ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y su número había aumentado respecto al año anterior. Más en: <https://www.amnesty.org/es/location/americas/north-america/mexico/report-mexico/> citado el 26 de febrero de 2023.

678 Rodríguez Sumano, Abelardo, *México en el Mundo entre el peligro y la emergencia, desafíos y propuestas a la seguridad nacional*, Universidad Iberoamericana-Editarte Ediciones, Ciudad de México, 2019, p. 16.

tecimiento que dio la pauta para la conformación de la visión, estructura y organización de las Fuerzas Armadas en México, denominado entonces, como el Ejército Constitucionalista.

En sus inicios, el Ejército fue el resultado de la vorágine revolucionaria y post revolucionaria, aunque de acuerdo con Felipe Ávila Espinosa, durante la etapa porfirista la población reclutada “*tenía sus orígenes en las élites económicas y políticas*”<sup>679</sup> y eran en su mayoría anexionados de manera forzada a través del ejercicio de la leva; por otro lado, el incipiente Ejército Nacional, tuvo entre sus filas a “*voluntarios de clase media y clase baja que adquirirían experiencia conforme la lucha armada se desarrollaba. Así, desde su conformación, las Fuerzas Armadas Mexicanas posrevolucionarias se distanciaron de buena parte de sus pares latinoamericanos*”<sup>680</sup>.

Conforme se iba perfilando el accionar del Ejército, también su naturaleza se consolidaba y fue el 19 de febrero de 1913 a través del Decreto 1421 emitido por el Congreso Constitucional del Estado Libre, Soberano e Independiente de Coahuila, desconoció el Gobierno Interino del General Huerta y le concedió al entonces Gobernador de Coahuila Venustiano Carranza, las facultades para conformar un Ejército Constitucionalista que restituyera el orden Constitucional<sup>681</sup>.

Es innegable para la historia de México como Estado independiente y más aún, posterior a la Revolución Mexicana, la colaboración que ha mantenido con el Ejército de Estados Unidos de Norteamérica. Si bien se reconoce que durante el mandato de Porfirio Díaz se privilegió la colaboración y asistencia con fuerzas militares europeas, también es cierto que con los Tratados de Bucareli,<sup>682</sup> se permitió una mayor apertura –forzada– con el Gobierno estadounidense en virtud de las deudas derivadas de este conflicto armado civil mexicano.

No fue sino hasta 1948 durante el sexenio del presidente Miguel Alemán Valdés cambió el nombre a mediante acuerdo a Ejército Mexicano:

679 Ávila Espinosa, Felipe Arturo, “Las transformaciones sociales de la Revolución mexicana”, en Alicia Mayer (coord.), *México en tres momentos: 1810-1910-2010. Hacia la conmemoración del bicentenario de la Independencia y del centenario de la Revolución mexicana. Retos y perspectivas*, UNAM–IIH, México, 2007.

680 Gómez Bañuelos, Pamela y Peña González, Rodrigo, “Confianza en el Juego: las Fuerzas Armadas Mexicanas en la opinión pública de la transición”, *Revista Mexicana de Opinión Pública*, julio-diciembre de 2013, no. 15, p. 32. Consultado en: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2448-49112013000200031](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-49112013000200031) el 13 de febrero de 2023.

681 Decreto 1421 (19 de febrero de 1913). Consultado en: [https://www.cultura.gob.mx/centenario-ejercito/decreto\\_1421.php](https://www.cultura.gob.mx/centenario-ejercito/decreto_1421.php) el 08 de febrero de 2023.

682 El 13 de agosto de 1923, los representantes del gobierno mexicano y estadounidense se reunieron en un antiguo edificio en la calle de Bucareli, en la Ciudad de México. El objetivo era negociar la compensación de las pérdidas de propiedades de colonos estadounidenses durante la revolución mexicana de 1910 a 1920. Para ello, Obregón convenció a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de dictaminar que el artículo 27 constitucional sólo podía referirse, en cuestiones de explotación de bienes nacionales, a los procesos posteriores a 1917, por lo cual los daños debían resarcirse. Si bien es cierto que los congresos de Estados Unidos y México no reafirmaron el tratado, por lo cual desde la cuestión legal se consideraba nulo. Aun así, la Suprema Corte de Justicia de México concedió un amparo a ciudadanos y empresas de los Estados Unidos, que les dio un tiempo de quince años para mudar sus inversiones petroleras a Venezuela. Más en: [https://www.cndh.org.mx/noticia/el-tratado-de-bucareli-entre-mexico-y-estados-unidos#\\_ftn%202](https://www.cndh.org.mx/noticia/el-tratado-de-bucareli-entre-mexico-y-estados-unidos#_ftn%202) Consultado el 03 de marzo de 2023.

*“Cuando en alguna disposición legal o de otro orden, se aluda al ejército designándolo como Ejército Nacional, esta expresión deberá traducirse por la de Ejército Mexicano”<sup>683</sup>*

*“En lo sucesivo, en todas las referencias, usos y costumbres del ejército se empleará el término Ejército Mexicano para designar a dicha institución”<sup>684</sup>.*

En este tenor, ya con una visión afianzada lo segundo era establecer el derrotero por el cual el Ejército y las Fuerzas Armadas delimitarían su accionar, su enfoque estratégico y desde luego, un factor de suma relevancia: su política exterior, máxime cuando los intereses del Gobierno de Estados Unidos de Norteamérica fueron acrecentándose a nivel hemisférico, sobre todo en México. Esto sumado a que durante y posterior a la Segunda Guerra Mundial existió de por medio un temor fundado de antiamericanismo y simpatía por las potencias del Eje<sup>685</sup>.

Siguiendo el planteamiento de a L. Thorup citado por Manuel Angulo Jacovo<sup>686</sup>, el concepto de seguridad nacional surge posterior a la Segunda Guerra Mundial, estableciendo una visión que incluyera los aspectos económicos y sociales. De acuerdo con Vidal de la Rosa, la *“noción de seguridad nacional emergió del caldero de la Guerra fría y está aun fuertemente influenciada por la geometría ideológica elaborada por las políticas exteriores de la entonces Unión Soviética, y la de Estados Unidos”<sup>687</sup>.*

Fue gracias a estos acontecimientos que se constituyó y se adoptó la noción conceptual de seguridad nacional en México pero que sus efectos resultaron inoperantes en razón al contexto social, cultural y político que imperaba en México desde finales de la década de 1940 hasta inicios de la de 1990.

Es así, que la reconceptualización de la seguridad nacional en México tuvo que definirse en consonancia con la globalización, su realidad geopolítica, sus intereses nacionales, así como las amenazas y problemáticas internas. Cabe señalar, que Andrew Hurrell señala que el concepto de seguridad debe ampliarse para incluir factores como: *“el tráfico de drogas, la violencia asociada a la droga y criminalidad, la migración y*

683 Secretaría de la Defensa Nacional, *23 de septiembre de 1948, decreto del cambio de denominación de Ejército Nacional a Ejército Mexicano*. Consultado en: <https://www.gob.mx/sedena/documentos/23-de-septiembre-de-1948-se-decreto-el-cambio-de-denominacion-de-ejercito-nacional-por-ejercito-mexicano> el 08 de febrero de 2023.

684 *Ibidem*, 08 de febrero de 2023.

685 Schiavon, Jorge A., “La Relación Especial México-Estados Unidos: cambios y continuidades en la guerra y posguerra fría”, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, mayo de 2006, no. 137, pp. 6-7. Consultado en: [https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/118/1/000068956\\_documento.pdf](https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/118/1/000068956_documento.pdf) el 23 de febrero de 2023.

686 Angulo Jacovo, M. “La Seguridad Nacional en México desde un enfoque dogmático. *Universidad la Salle*, p. 17. Consultado en: [https://repositorio.lasalle.mx/bitstream/handle/lasalle/345/N%C3%BAm.7\\_P.17-42.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.lasalle.mx/bitstream/handle/lasalle/345/N%C3%BAm.7_P.17-42.pdf?sequence=1&isAllowed=y) el 17 de febrero de 2023.

687 Vidal de la Rosa, G. “Nuevas Reflexiones sobre la (In) Seguridad Nacional Mexicana”, *Revista Seguridad Nacional*, 1995, No. 71, p. 1. Consultado en: [https://academicos.azc.uam.mx/godofredovidal/mensajes/publicaciones/Godofredo\\_Vidal\\_nuevas\\_reflexiones\\_seguridad\\_nacional\\_7116.pdf](https://academicos.azc.uam.mx/godofredovidal/mensajes/publicaciones/Godofredo_Vidal_nuevas_reflexiones_seguridad_nacional_7116.pdf) el 12 de febrero de 2023.

los refugiados, la degradación ambiental y la descomposición del orden público<sup>688</sup>, por lo que esta visión abona a que la seguridad nacional en México

Como concepto, la seguridad nacional es la “condición necesaria que proporciona el Estado para garantizar la prevalencia de su integridad territorial, independencia, soberanía, estado de derecho, su estabilidad política, social y económica y la consecución de sus *Objetivos Nacionales*”<sup>689</sup>.

En el texto constitucional vigente en el artículo 89 fracción VI, faculta al titular del poder ejecutivo federal a:

*“Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”*<sup>690</sup>.

*La Ley de Seguridad Nacional determina en su artículo 3° que, para efectos de este cuerpo normativo, se entenderá por Seguridad Nacional todas aquellas “acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:*

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

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

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

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

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

688 Hurrell, Andrew, “Seguridad y Violencia en América Latina: un análisis conceptual”, *Foro Internacional*, vol. 38, no. 1 enero-marzo de 1998, p. 19. Consultado en: <https://www.jstor.org/stable/27738616> el 23 de febrero de 2023.

689 Cámara de Diputados, *Cultura de la Seguridad Nacional*, Comisión Bicameral de Seguridad Nacional. Consultado en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-Bicameral-de-Seguridad-Nacional2/Cultura-de-la-Seguridad-Nacional#:~:text=Condicic%C3%B3n%20necesaria%20que%20proporciona%20el,consecucic%C3%B3n%20de%20sus%20Objetivos%20Nacionales> el 04 de marzo de 2023.

690 Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 05 de febrero de 1917. Consultado en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> el 12 de marzo de 2023.

*VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes*<sup>691</sup>.

A partir de aquí, es cuando se genera una importante controversia en razón a la “confusión” preexistente para definir a la seguridad nacional en virtud de su operatividad en función a la salvaguarda de la soberanía y a los intereses y objetivos nacionales. Además, es un concepto que es difícil interpretar por la confluencia y cercanía con otros conceptos: seguridad pública y seguridad interior. Por tanto, su significado no es unívoco y se precisa a partir de las capacidades del Estado para proteger su soberanía íntegramente y preservar su independencia en función a sus objetivos fundamentales.

En efecto, al tener una concepción limitada de lo que la seguridad nacional, vienen aparejados otros dos conceptos que, en el plano operativo-estratégico, que abonan más a la confusión. Estos dos conceptos son la seguridad pública y la seguridad interior o interna, sobre todo esta última, está constituida como una “zona gris”, ya que ni el texto constitucional define plenamente en qué consiste su naturaleza y las fuerzas del orden que intervendrán en su accionar.

Siguiendo la idea planteada por Günther Jakobs con respecto al *Derecho Penal del Enemigo*, se hace la comparativa de que, para la seguridad nacional, las amenazas tradicionales y no tradicionales, así como todos aquellos que riesgos que pongan en peligro la soberanía, la integridad de la Nación, a sus instituciones, a la población en general, o bien, impidan la consecución de los intereses y objetivos nacionales, son un enemigo que debe ser eliminando de raíz. Es esta idea –centro toral del debate actual- lo que complejiza y confunde más respecto al marco conceptual de la seguridad nacional y, por ende, el accionar de las fuerzas armadas en la seguridad pública, máxime si se estriba en que este paralelismo ha tenido un impacto en el recrudecimiento de la violencia, al determinar como una serie de amenazas a la seguridad nacional a la delincuencia organizada, el trasiego de armas y drogas y las pandemias. Por su parte, Marcos Pablo Moloeznik y Eugenia Suárez puntualizan lo siguiente:

*“La distinción y separación entre las tareas de seguridad y justicia y las de naturaleza militar ha sido una preocupación constante en el seno de los organismos internacionales intergubernamentales, que han recomendado a México separar a los militares de las tareas policiales y desmilitarizar la sociedad y evitar delegar en las fuerzas armadas el mantenimiento de la estabilidad pública o la prevención de las violencias y la delincuencia. De ahí que convenga someter a análisis el proceso de militarización de la seguridad pública en México (...)”*<sup>692</sup>

691 Congreso de la Unión, *Ley de Seguridad Nacional*, 31 de enero de 2005. Consultado en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSN.pdf> el 28 de febrero de 2023.

692 Moloeznik, Marcos P., y Suárez de Garay María E., “El proceso de la militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)”, *Revista Frontera Norte*, no. 48, vol. 24, julio-diciembre de 2012, págs. 121-144, p. 128. Consultado en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/fn/v24n48/v24n48a5.pdf> el 23 de marzo de 2023.

Por otro lado, la seguridad pública en México, representa un eje de acción sistemática por parte del Estado y sus instituciones de corte civil, que tiene por objetivo el mantenimiento de la paz y orden públicos; de manera concomitante, es una función a cargo de los tres órdenes de Gobierno, de cuya interoperabilidad, también resulta la generación de políticas efectivas en la prevención del delito.

Desde la visión conceptual, Amadeu Recasens<sup>693</sup> establece que la seguridad pública deriva de las tareas propias de las instituciones para establecer, mantener y restaurar las condiciones de un estado de convivencia que posibilite el ejercicio efectivo d derechos y libertades de los habitantes.

Para Francisco Sánchez Espinosa y Claudia Juárez Jaimes, la seguridad pública tiene por objetivo:

*“(...) proteger la integridad y derechos de las personas, defender la libertad, la seguridad, la propiedad, el orden y la paz pública. Para lograrlo, la autoridad debe focalizar sus acciones en la prevención, persecución, sanción de las infracciones y delitos cometidos, y en la reinserción social de los delincuentes. La seguridad pública, asimismo, busca resolver conflictos entre los integrantes de una misma sociedad, por medio de la impartición de justicia”<sup>694</sup>.*

A este par de escenarios se le suma la seguridad interior, la cual representa una zona gris o nebulosa acentuada bajo la premisa de afianzar la lucha contra la delincuencia organizada y eliminar al enemigo interno; en el contexto mexicano, con la creación y puesta en marcha de la Guardia Nacional, se vislumbra no solo una narrativa, sino todo un marco estratégico y de accionar tendiente a favorecer la adopción de un régimen intermedio que haga frente a esta y otras amenazas, con el objeto de pacificar el territorio bajo el cobijo militar como medida paliativa de estabilidad. Esto debido a la “fragilidad” y descrédito institucional de los cuerpos civiles de seguridad y la urgencia de política pública efectiva.

La seguridad interior tuvo un marco legal muy efímero durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, dicho marco fue suprimido mediante una Declaración de invalidez total por Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>695</sup>, notificada al Congreso de la Unión para efectos jurídicos 15 de noviembre de 2018 y publicada en el Diario Oficial de la Federación 30 de mayo de 2019. Esta ley contemplaba la perpetuación de las fuerzas armadas en tareas policiales y una manera de reglamentar lo artículos 29 y 129 constitucionales, no obstante, no tuv los efectos esperados.

693 Recasens, A., *La Seguridad y sus Políticas*, Editorial Atelier, Barcelona 2007, pp. 133-134

694 Sánchez Espinosa F., y Juárez Jaimes, C., “Política de Seguridad en México: combate al narcotráfico. Entre la seguridad nacional y la seguridad pública”, *IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, Nueva Época, vol. 13, no. 44, julio-diciembre de 2019, págs. 229-250, p. 239. Consultado en: <https://www.revistaius.com/index.php/ius/article/view/613/688> el 20 de marzo de 2023.

695 Más en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt\\_300519.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt_300519.pdf) Consultado el 17 de marzo de 2023.

La creación de la Guardia Nacional en México ha sido el resultado si de una posibilidad constitucional derivada del artículo 89, pero también de un vacío coyuntural que ha sido subsanado a través de acuerdos y decretos que dimanaban de la facultad discrecional del titular del Poder Ejecutivo, aunado a que, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en el eje de *Política y Gobierno*, se delimita:

(...)

V. *“Reformular el combate a las drogas*

VI. *Emprender la construcción de la paz*

VII. *Recuperación y dignificación de las cárceles*

VIII. *Articular la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz*

IX. *Repensar la seguridad nacional y reorientar las Fuerzas Armadas*

X. *Establecer la Guardia Nacional*

XI. *Coordinaciones nacionales, estatales y regionales*”<sup>696</sup>.

Es así como la seguridad interior o interna representa ambivalencia en el marco legal y de seguridad en México, cuestionándose entonces, el accionar de las fuerzas armadas para contrarrestar los efectos producto de la delincuencia organizada y de las situaciones de excepción, así como el apuntalamiento de la seguridad en las fronteras y el Estado de Derecho. Si la seguridad interior se sitúa en un segmento intermedio regulado al margen de la ley, es de suprema importancia generar un escenario de certeza jurídica a la luz del respeto a los derechos humanos y libertades, en aras de delimitar y fortalecer el campo de acción de las fuerzas armadas (seguridad nacional y defensa) y de las corporaciones civiles de seguridad (seguridad pública).

Por lo tanto, la estrategia de la militarización de la seguridad pública y la puesta en marcha de la Guardia Nacional se considera, no ha sido la correcta, en virtud de que los conflictos a los que se enfrentan son asimétricos y ha prevalecido una violación en masa de derechos humanos por parte de los elementos militares. Aunado a esto, la Política de Seguridad debe descansar sobre un marco de planificación y delimitación concreta que dé respuesta a las problemáticas de Estado e instrumentar una Estrategia de Seguridad Pública que atienda y resuelva los problemas sociales de seguridad.

---

696 Secretaría de Gobernación, “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de julio de 2019. Consultado en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0) el 09 de marzo de 2023.

## 2.- LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES Y SU IMPACTO PARA LA DEMOCRACIA

Son tres los eventos que, a partir del 2018, aunado al gran respaldo en las urnas electorales al actual mandatario federal, establecieron la ruta de la militarización de la seguridad pública y su efecto coyuntural para la democracia fue decisivo:

1. La expedición de la ley de la Guardia Nacional a través del Decreto del 27 de mayo de 2019, publicado en el Diario Oficial de la Federación. Afianzándose que la Guardia Nacional sería de carácter civil.
2. El Decreto por el que la Guardia Nacional pasa a formar parte de la SEDENA, dejando en letra muerta su naturaleza.
3. La ampliación del término de la presencia del aparato militar en labores de seguridad pública, que en un inicio era hasta 2024, con esta modificación, se extiende hasta el 30 de marzo de 2028.

Estos tres momentos constituyen *per se*, un serio problema para la democracia presente y futura, ya que se puede constatar los intentos de que el instrumento militar se perpetúe en las calles, sabiendo que eso solo ha acrecentado el clima de violencia e inseguridad. Por lo que la relación entre el Gobierno y algunos sectores de la ciudadanía no ven del todo bien esta política pública puesta en marcha, debido al amplio espectro de posibles violaciones a derechos humanos y uso excesivo de la fuerza; adicionalmente, se considera que el riesgo y los costos para la democracia que esto representa, serían aún más severos.

Para las entidades federativas sería – y tal vez ya lo es- muy cómodo depender de una Guardia Nacional para atender y resolver sus problemáticas internas de seguridad, dejando de lado su responsabilidad con sus gobernados en la rendición de cuentas y atención a este problema. No se debe dejar de señalar que México se integra por un pacto federalista, el cual dota de autonomía a los Estados y más aún, en lo tocante al tema de seguridad, se configura como una competencia concurrente o coincidente, esto es, que le corresponde a la Federación, Estados y Municipios su regulación.

A merced de lo antes expuesto, la transparencia y rendición de cuentas –vectores importantísimos para la democracia- no son aspectos prioritarios, lo que abonaría a la incertidumbre de tener la presencia militar en las calles realizando labores de seguridad pública. Además, la creciente cesión de funciones de las corporaciones de seguridad pública a las instituciones militares ha afectado también el estado de fuerza humano, al colocar militares en retiro y en algunos casos en activo, en puestos estratégicos o de mando dentro de corporaciones de seguridad de corte civil, factores que inciden en un detrimento claro de la democracia.

Por último, es preciso señalar que la Guardia Nacional denota una crisis de identidad en razón no sólo por masa humana que la integra –elementos de la extinta Policía Federal y elementos de la Policía Naval y de las Fuerzas Armadas- sino también por la falta de nomenclatura operativa y su empleo en tareas atípicas a la seguridad, que también sumado a lo confuso que es el concepto de seguridad interior, crea un escenario muy obtuso para el fortalecimiento de la democracia, sus procesos y sus desafíos actuales.

## CONCLUSIONES

El Estado mexicano ha configurado su estrategia de seguridad nacional a partir de las colaboraciones y continuidades con el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica. Su política de defensa se ha supeditado a contrarrestar los efectos de las amenazas no tradicionales, dejando al margen la custodia de la soberanía y los efectos de las amenazas comunes debido a que México no es un país que se encuentre en un estado de excepción, o bien, no es un país bélico que se vea inmerso en constantes conflictos armados internacionales CAI.

Esta situación tiene por efecto que la política interior y exterior, así como la democracia, se vea afectada por la adopción de modelos donde se privilegia el empleo del aparato militar para invadir la esfera de carácter civil y contrarrestar los efectos de las amenazas que atenten contra el escenario donde confluye la seguridad nacional, la seguridad interior y la seguridad pública; situación que ha permeado para las fuerzas armadas y por consecuencia, la militarización, sean vistos como “un mal necesario”, que va en detrimento de las instituciones civiles de seguridad y del mismo Estado de Derecho.

La debilidad institucional que denotan las corporaciones civiles de seguridad se debe en gran medida a que la acción gubernamental federal está volcada al fortalecimiento del instrumento militar en aras de robustecer el combate a las amenazas no tradicionales o que derivan del crimen organizado, esto hará que las corporaciones civiles de seguridad entren en un proceso de franco declive, al grado de desaparecer si la necesidad lo amerita.



## CAPITULO XX

# MILITARIZAR NO ES PROVEER SEGURIDAD: RETOS FRENTE A LA MIGRACIÓN IRREGULAR EN MÉXICO<sup>697</sup>

*Luisa Gabriela Morales-Vega*

### INTRODUCCIÓN

Bajo el gobierno actual se ha acentuado la militarización del control migratorio en México con la actuación permanente de la Guardia Nacional en estas funciones; a pesar de este reforzamiento no han disminuido la violencia ni la delincuencia que aqueja a las personas migrantes dentro del territorio nacional, tampoco se han reducido las violaciones a derechos humanos derivadas de las funciones de control migratorio que el Estado lleva a cabo.

El ensayo da cuenta de la persistencia en la comisión de delitos contra las personas migrantes y de la creciente incorporación de la Guardia Nacional en labores de control, revisión y verificación migratoria, incorporación que implicaría incluso una sustitución del personal adscrito al Instituto Nacional de Migración. A partir de ello, se argumenta a favor de la tesis de que los resultados de la militarización han sido contrarios a los fines supuestamente perseguidos: preservar la seguridad pública,

---

<sup>697</sup> El presente capítulo es producto del Proyecto “Seguridad y vida democrática: una cuestión por resolver” desarrollado por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo (Italia) con la colaboración y el aporte económico de la *Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale* de Italia; y fue seleccionado como una de las mejores contribuciones como resultado del *Call for Papers*.

fronteriza y nacional a pesar del grado de sofisticación táctica de la corporación y la cantidad de recursos destinados a su funcionamiento.

Los datos considerados provienen de diversos informes y registros estadísticos contenidos en fuentes oficiales, periodísticas y no gubernamentales.

El presente ensayo tiene por objetivo demostrar que la creciente incorporación de la Guardia Nacional en diversas funciones de la gestión migratoria en México, por un lado, no representa una disminución en la violencia y la delincuencia que ha aquejado a las personas migrantes dentro del territorio nacional, ni por el otro ha logrado evitar las violaciones a derechos humanos derivadas de las funciones de control migratorio que el Estado lleva a cabo.

La paradoja apuntada resulta especialmente relevante si se atiende a los registros de la actividad delictiva en contra de las personas migrantes y de los abusos y violaciones que el cuerpo armado comete en sus funciones de control migratorio; en suma, a mayor presencia policial -o en este caso militar- mayor violencia y abuso contra las personas migrantes.

De acuerdo con lo anterior, la presencia de la Guardia Nacional se justifica únicamente si se la piensa como una herramienta que se utiliza para cumplimentar propósitos que trascienden la seguridad pública y la seguridad nacional que son las principales funciones atribuidas normativamente. Dichos propósitos se identifican con el interés estadounidense de disminuir el número de personas que potencialmente podrían internarse de forma indocumentada a su país o con la intención de solicitar asilo; lo que en la literatura de la materia se conoce como externalización de las fronteras o de los controles fronterizos<sup>698</sup> y que paradójicamente ha tenido los efectos contrarios.

La argumentación permitirá establecer en un primer apartado, desde la estadística oficial y periodística, el estado que guarda el fenómeno criminal contra las personas migrantes; en segundo término, la gradual incorporación de la Guardia Nacional a diversos niveles de la gestión migratoria, a través del análisis de documentos y directrices oficiales y por último, se describirán e interpretarán algunos datos que permitan válidamente concluir que la intención de reforzar militarmente la gestión migratoria en México trasciende el propósito formal de su mandato.

Este trabajo es de corte deductivo y la técnica utilizada para su construcción es documental.

---

698 Nancy Hiemstra, «Pushing the US-Mexico border south: United States' immigration policing throughout the Americas», *International Journal of Migration and Border Studies* 5 (1 de enero de 2019): 44, <https://doi.org/10.1504/IJMS.2019.099681>; Daniel Vega Macías, «El andamiaje de la externalización de las políticas migratorias de Estados Unidos en México y Centroamérica», *Acta universitaria* 32 (2022), <https://doi.org/10.15174/au.2022.3320>.

## 1. DELITOS EN CONTRA DE PERSONAS MIGRANTES

La Comisión Nacional de Derechos Humanos publicó en 2011 un informe sin precedentes donde reconoció la situación de vulnerabilidad extrema en que se encuentran las personas migrantes frente a delitos como la privación ilegal de la libertad, conocido coloquialmente como secuestro<sup>699</sup>.

La(s) masacre(s) de San Fernando -entre otros funestos acontecimientos- pueden considerarse evidencia del contexto de violencia, inseguridad y discriminación dentro del cual se desenvuelve la migración irregular en México y al mismo tiempo fueron los detonadores de una serie de preocupaciones desde diversos ámbitos, en torno al incremento de la violencia y la inseguridad contra las personas migrantes<sup>700</sup>. Dicho contexto -según documentó la Organización Internacional para las Migraciones- cobró entre 2014 y 2021 la cantidad de 3,059 vidas humanas en la frontera entre Estados Unidos de América y México<sup>701</sup>. Cabe apuntar que dicho contexto de violencia y sus tratamientos jurídicos han sido ya analizados en otras oportunidades<sup>702</sup>.

A partir de entonces, diversas instancias protectoras de derechos humanos, tanto nacionales como extranjeras e internacionales manifestaron un interés contundente en documentar la actividad delincuencia en contra de las personas migrantes. Por su parte, también la Procuraduría General de la República creó el 18 de diciembre de 2015 la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes,<sup>703</sup> a la que se asignó la función de investigar delitos del orden federal cometidos contra personas migrantes en condición de vulnerabilidad.

Se multiplicaron informes, foros, mesas y trabajos académicos cuyo principal objeto de estudio fue la violencia contra estas personas. Únicamente la Comisión Nacional de Derechos Humanos registró entre 2011 y 2020 164 quejas sobre secuestro, desaparición y tráfico ilícito de personas migrantes<sup>704</sup>.

699 CNDH, «Informe Especial de la CNDH sobre el estado que guarda el tráfico y el secuestro en perjuicio de personas migrantes en México 2011-2020» (CNDH, 2021), [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-11/IE\\_Migrantes\\_2011-2020.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-11/IE_Migrantes_2011-2020.pdf).

700 «UIDPM-1er Informe Estadístico FINAL ahora si.pdf», accedido 12 de abril de 2023, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/241119/UIDPM-1er\\_Informe\\_Estadistico\\_FINAL\\_ahora\\_si.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/241119/UIDPM-1er_Informe_Estadistico_FINAL_ahora_si.pdf); Paola i De la Rosa Rodríguez, «Violencia contra migrantes: escenario común tras la guerra contra el crimen organizado en México», *REVISTA IUS* 15, n.º 47 (2021), <https://doi.org/10.35487/rius.v15i47.2021.656>; CNDH, «Informe Especial de la CNDH sobre el estado que guarda el tráfico y el secuestro en perjuicio de personas migrantes en México 2011-2020».

701 OIM «Si no es por pura necesidad. Muertes y desapariciones en trayectos migratorios en norte y centroamérica», accedido 17 de abril de 2023, [https://missingmigrants.iom.int/sites/g/files/tmzbd1601/files/publication/file/MMP%20LAC%20data%20briefing%20EN\\_1.pdf](https://missingmigrants.iom.int/sites/g/files/tmzbd1601/files/publication/file/MMP%20LAC%20data%20briefing%20EN_1.pdf).

702 Luisa Morales-Vega, «VIOLENCIA CONTRA LOS MIGRANTES Y ACCESO A LA JUSTICIA EN EL CASO SAN FERNANDO», 2020, 75-103; Luisa G Morales-Vega, «El derecho a la verdad en las violaciones graves a Derechos Humanos. (Caso San Fernando, México)», *Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia*, 2018, 95-116.

703 «DOF - Diario Oficial de la Federación», accedido 12 de abril de 2023, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5420681&fecha=18/12/2015#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420681&fecha=18/12/2015#gsc.tab=0).

704 CNDH, «Informe Especial de la CNDH sobre el estado que guarda el tráfico y el secuestro en perjuicio de personas migrantes en México 2011-2020».

No es propósito de este trabajo explicar las causas de las amplias redes de criminalidad que se han tejido en torno a la migración irregular, ni tampoco explicar la forma en cómo ha ido tornándose más sofisticada su actuación; nos bastará con presentar de forma concreta la incidencia en los delitos cometidos en contra de personas migrantes. Para ello, en primer término, nos referimos a la estadística publicada por la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación debido a que es la instancia gubernamental que oficialmente registra los datos relativos al resultado de la gestión migratoria en México; a la estadística generada por la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes; y, por último, a la concentrada y publicada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En ese sentido, en 2020 la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas de la Secretaría de Gobernación, presentó el *Boletín de estadísticas sobre delitos perpetrados en contra de personas migrantes irregulares en su travesía por México*<sup>705</sup>; el cual constituye una herramienta útil pues reúne datos a partir de la manifestación de las personas extranjeras en situación migratoria irregular en México que refieren haber sido víctimas de delito en el país.

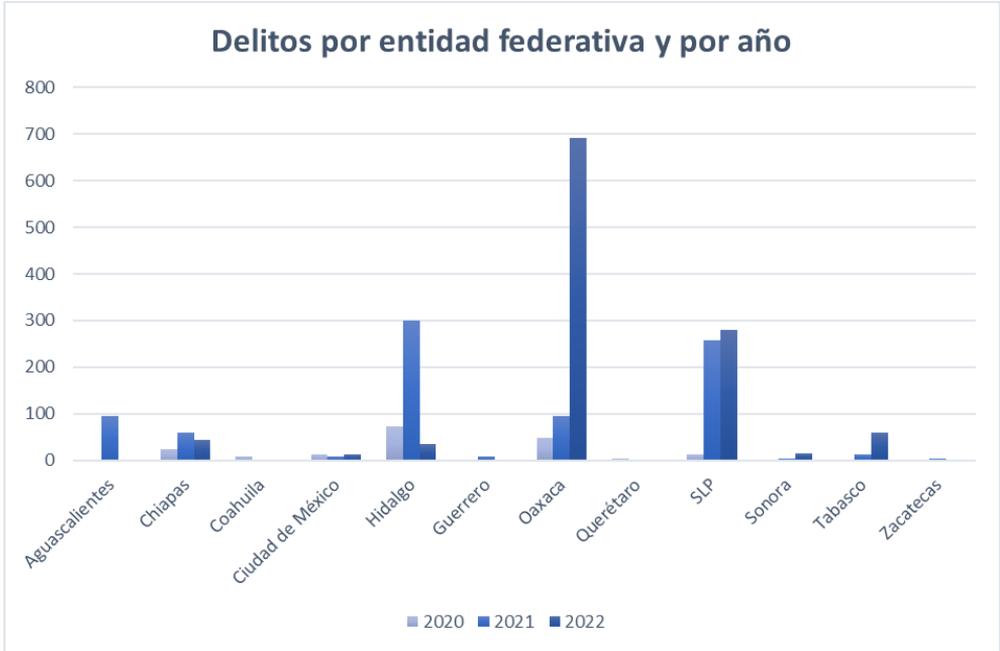
El boletín desagrega la información recabada por sexo, edad, tipo de delito, nacionalidad y entidad federativa de registro; a partir del Boletín correspondiente a 2020, se registraron 177 delitos cometidos contra personas migrantes registrados en siete entidades federativas: Hidalgo (73), Oaxaca (47), Chiapas (23), Ciudad de México (12), San Luis Potosí (12), Coahuila (7) y Querétaro (3).

Para 2021, se tuvo conocimiento de 841 delitos cometidos en las siguientes entidades federativas, Hidalgo (300), San Luis Potosí (257), Oaxaca (95), Aguascalientes (94), Chiapas (60), Tabasco (13), Guerrero (8), Ciudad de México (7), Sonora (3), Zacatecas (3) y Coahuila (1).

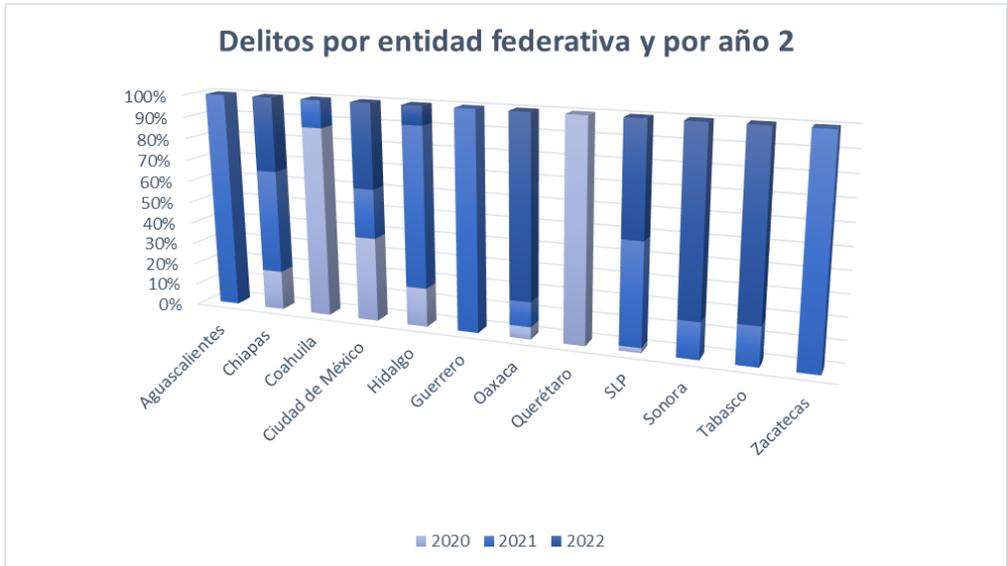
En 2022 las entidades federativas donde se registraron la comisión de delitos en contra de personas migrantes son Oaxaca (691), San Luis Potosí (280), Tabasco (60), Chiapas (43), Hidalgo (35), Sonora (15) y Ciudad de México (12). Las siguientes dos gráficas muestra la información apuntada:

---

705 Secretaría de Gobernación, «Presenta Gobernación Boletín de Estadísticas sobre Delitos Perpetrados en contra de Personas Migrantes Irregulares en su Travesía por México», gob.mx, accedido 12 de abril de 2023, <http://www.gob.mx/segob/prensa/presenta-gobernacion-boletin-de-estadisticas-sobre-delitos-perpetrados-en-contra-de-personas-migrantes-irregulares-en-su-travesia-por-mexico?idiom=es>.

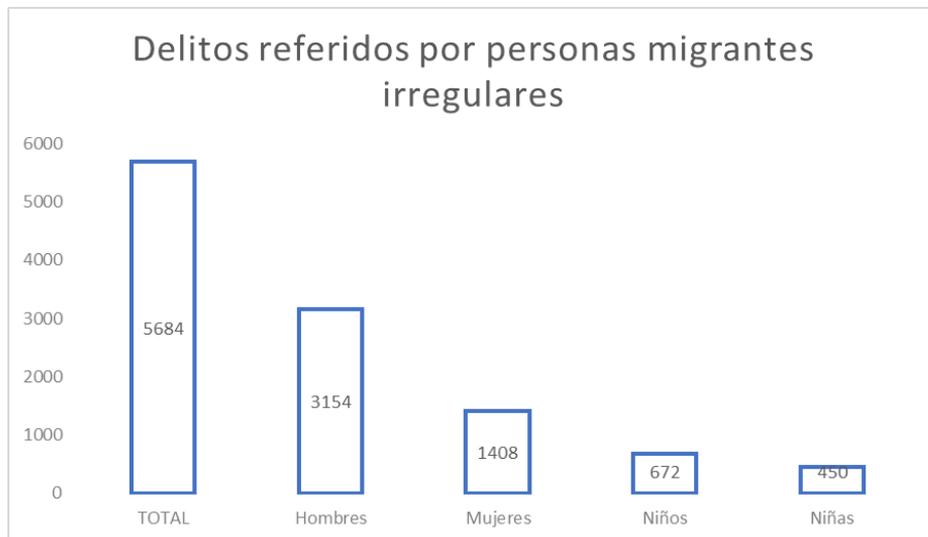


Fuente: Gráfica de elaboración propia a partir de los datos del Boletín Estadístico de 2020, 2021 y 2022



Fuente: Gráfica de elaboración propia a partir de los datos del Boletín Estadístico de 2020, 2021 y 2022

Ahora bien, desde una perspectiva histórica entre 2016 y 2022, se tiene conocimiento de la comisión de 5684 delitos en contra de personas migrantes en situación irregular; en la siguiente gráfica, se aprecia cómo ha sido la dinámica delictiva con referencia a mujeres, hombres, niñas y niños:



Fuente: Tabla de elaboración propia a partir de los datos consignados en el Boletín de estadísticas sobre delitos perpetrados en contra de personas migrantes irregulares en su travesía por México, 2016-2022.

Por su parte, los delitos que han dicho sufrir las personas migrantes se observan en la siguiente tabla:

Delito	2022		2021		2020		2019		2018		2017		2016	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Sexo Hombre/ Mujer	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Tráfico ilícito de migrantes	200	152	410	197	67	20	65	38	414	184	23	2	48	29
Robo a personas	513	234	112	42	30	11	170	125	254	135	381	141	406	98
Abuso de funciones	10	2	3	1	6	6	6	6	5	-	9	1	7	5
Extorsión o chantaje	3	-	4	5	6	4	33	31	30	11	2	2	13	9
Trata de personas con otros fines	-	14	2	4	8	10	27	23	20	27	1	29	2	10

Tentativa de homicidio intencional	1	-	3	-	-	-	-	1	3	1	1	4	5	6
Soborno pasivo	3	1	-	-	-	-	1	4	-	-	-	-	-	-
Agresión grave	-	1	-	-	-	-	3	-	5	-	2	-	9	8
Otras agresiones o amenazas	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Violación por presunción legal (nna)	-	1	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	0	6
Violación	-	-	-	-	-	-	2	2-	1	8	3	3	1	17

Fuente: Tabla de elaboración propia a partir de los datos consignados en el Boletín de estadísticas sobre delitos perpetrados en contra de personas migrantes irregulares en su travesía por México, 2022.

Como se observa, los delitos de mayor incidencia que las personas migrantes han padecido y han referido después ante la autoridad migratoria son el tráfico ilícito de migrantes y el robo; seguido por el de trata de personas, del cual la mayoría de las víctimas son mujeres y niñas.

Es importante hacer hincapié en que el Boletín se expidió por primera vez en 2020, pero presentó el concentrado de los datos desde 2016, año a partir del cual se registró esta información en los expedientes del Instituto Nacional de Migración.

Por otra parte, la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes publicó en 2017 su primer informe estadístico<sup>706</sup> del cual se desprende que entre marzo de 2016 y abril de 2017 se encontraban activos 221 expedientes de los cuales 110 fueron iniciados como averiguaciones previas y 111 como carpetas de investigación. En cuanto a las personas afectadas, de los 221 expedientes se advierte que 479 personas figuran como víctimas directas y de ellas, 427 son hombres y 27 mujeres.

De las 110 averiguaciones previas, 79 se iniciaron por el delito de privación ilegal de la libertad, cantidad que contrasta con el siguiente delito sobre el cual se iniciaron más averiguaciones que es el de abuso de autoridad, que suma 5. Lo mismo ocurre con las 111 carpetas de investigación, porque 59 de ellas se abrieron por el delito de privación ilegal de la libertad; seguido por 22 carpetas sobre tráfico ilícito de personas migrantes. Por último, las entidades federativas donde fueron cometidos los delitos principalmente son Tabasco, Tamaulipas, Ciudad de México y Chiapas.

A continuación, se presentan datos consultados en el portal del Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública, entidad que cuenta con autonomía técnica, de gestión y presupuestal cuya función es ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos que adopta el

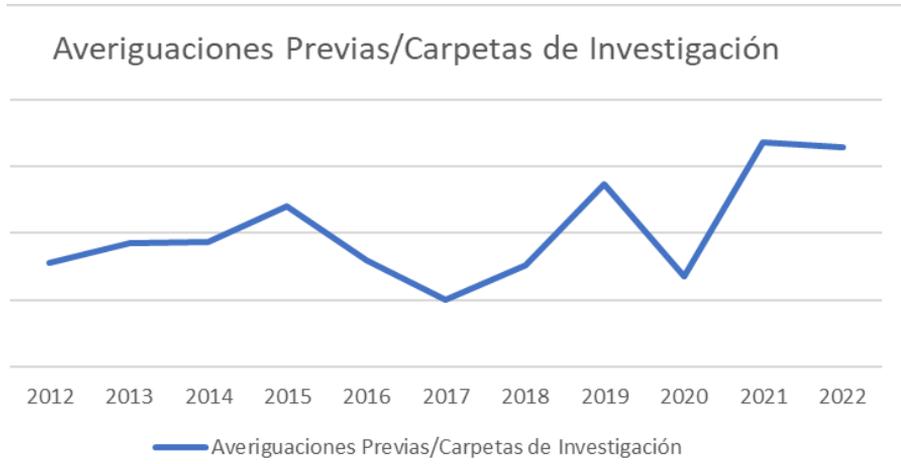
706 «UIDPM-1er Informe Estadístico FINAL ahora si.pdf». Es importante mencionar que dentro de este informe estadístico se documentó que la Unidad de Investigación poseía como casos relevantes bajo investigación, la masacre de 72 personas migrantes en San Fernando, Tamaulipas y la masacre de otras 49 personas en Cadereyta, Nuevo León.

Consejo Nacional de Seguridad Pública el cual es un órgano operativo que coordina las diversas instancias responsables de la seguridad pública en el país<sup>707</sup>. El Instituto Nacional de Migración es una institución del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley de Migración prevé delitos especiales en materia migratoria.

Se advierte que la información provista por la Unidad de Política Migratoria y por la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes, al ser instancias especializadas, es más detallada pues desagrega los datos a partir de varios factores como la edad, el sexo, la nacionalidad de las personas víctimas, a diferencia de la fuente que ahora se describe, que sólo desagrega la incidencia delictiva a partir del ordenamiento legal que prevé el delito sobre el que se inició una averiguación previa o carpeta de investigación.

Lo anterior se considera un inconveniente pues invisibiliza la dinámica delictiva en contra de las personas migrantes, en virtud de que es imposible conocer la nacionalidad, el estatus migratorio o incluso la edad o el sexo de la persona afectada. En ese mismo sentido, al hacer referencia sólo al origen legal de los delitos denunciados, tampoco se conoce si la persona afectada es una persona migrante e incluso podrían ser personas migrantes aquéllas contra quien se levanta la denuncia.

La siguiente gráfica ilustra la dinámica delictiva sobre los delitos previstos en el título octavo de la Ley de Migración, los cuales se refieren al tráfico ilícito de personas con fines de lucro, así como al transporte y albergue a personas migrantes con el objetivo de evadir la revisión migratoria, lucro de por medio.



Fuente: Gráfica de elaboración propia a partir de los datos consignados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

707 «Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública | Gobierno | gob.mx», accedido 6 de abril de 2023, <https://www.gob.mx/sesnsp/que-hacemos>.

Basta señalar que existe una discrepancia importante entre las fuentes consultadas, las cuales se explican por la diferencia de enfoques a partir de los cuales recaban información. Lo más importante para efectos de este artículo es cobrar conciencia de cómo tanto la Unidad de Política Migratoria como la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes indagan sobre las personas migrantes en su carácter de víctimas la delincuencia y por ende colocadas en una situación de desventaja y vulnerabilidad social e institucional; y por su parte, el Secretariado Ejecutivo las caracteriza como objetos del delito, pues consigna información en donde las personas migrantes encarnan aquello que según la ley puede ser traficado, introducido al país, albergado o transportado.

El enfoque del Secretariado da cuenta en parte de la criminalización que el Estado realiza de las personas migrantes, obviando si la conducta que actualiza las hipótesis legales es generada por y/o a instancia de las propias personas migrantes o por terceros incluso con violencia hacia ellas o en contra de su voluntad.

Por último, se subraya que la estadística consultada coincide en un incremento sostenido de la actividad delictiva con la salvedad del año 2020 cuando por motivo de la pandemia se decretó<sup>708</sup> el resguardo domiciliario de la población y la suspensión inmediata de todas las actividades sociales excepto las consideradas esenciales; no obstante, para 2021 la tendencia al alza se mantuvo y siguió incrementándose para el 2022 y puede preverse que también para 2023.

## 2. EL CONTROL MIGRATORIO EN MÉXICO EFECTUADO POR LA GUARDIA NACIONAL: LA ARBITRARIEDAD INSTITUCIONALIZADA.

La expedición de la Ley de la Guardia Nacional derivó de la reforma constitucional fechada en 26 de marzo de 2019<sup>709</sup>. La creación y aprobación de esta ley se realizaron rápidamente, pues la iniciativa de ley fue presentada en la Cámara de Senadores, el 21 de mayo de 2019 de manera conjunta por legisladores de diversos grupos parlamentarios y fue turnada a las comisiones unidas de puntos constitucionales, de seguridad pública y de estudios legislativos.

Dichas comisiones aprobaron en lo general el proyecto de decreto casi de manera unánime con ciento catorce votos a favor, cero en contra y una abstención y turnaron la minuta correspondiente a la Cámara de Diputados dos días después.

El mismo 23 de mayo de 2019 los diputados aprobaron con cuatrocientos votos a favor, uno en contra (de la diputada Ana Lucía Riojas Martínez) y sin abstenciones

708 «DOF - Diario Oficial de la Federación», accedido 14 de abril de 2023, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020#gsc.tab=0).

709 DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, «DOF - Diario Oficial de la Federación», accedido 29 de marzo de 2023, [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019#gsc.tab=0).

la minuta que fue turnada al Ejecutivo Federal, quien el 27 de mayo publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional<sup>710</sup>. En pocas palabras la iniciativa se presentó, discutió, aprobó y publicó por ambas cámaras en un lapso de siete días.

Esta ley se expidió simultáneamente a la Ley Nacional del Uso de la Fuerza, la Ley Nacional del Registro de Detenciones, así como reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, conjunto normativo que a decir de la diputada Rocío Barreda Badillo “el Congreso de la Unión está haciendo lo que le corresponde y cumpliendo sin restricciones ni condicionamiento su responsabilidad” con la seguridad.

En suma, se emitió un conjunto legislativo que en principio tuvo como objetivo inhibir el contexto de inseguridad y violencia al que nos hemos referido, aunque no únicamente en el ámbito migratorio, como se constata de la exposición de motivos relativa, que textualmente refiere que “el adiestramiento de los integrantes de la Guardia Nacional deberá producirse en un deber de respeto irrestricto a los derechos humanos y teniendo siempre como meta la conformación posterior de cuerpos de seguridad estrictamente civiles y policiales, coadyuvando así en el fortalecimiento de las policías de tres órdenes de gobierno<sup>711</sup>.” Para el objetivo de este trabajo es importante hacer notar que, desde su creación, la Guardia Nacional tuvo como propósito formal crear cuerpos policiales de naturaleza civil para reforzar la seguridad pública en el país, de ahí se explica la amplísima gama de atribuciones que se le otorgó a esta corporación en el artículo 9 de la ley que la creó, las cuales incluso desbordan sino es que contradicen disposiciones legales contenidas en otros cuerpos normativos y precisamente en materia migratoria se encuentran algunas de estas discrepancias legislativas.

La velocidad inusual de este proceso legislativo sólo es comparable a la velocidad con que la Guardia Nacional dominó normativa y materialmente las funciones de control, revisión y verificación migratorias. Un catalizador conveniente han sido la conformación de las Caravanas Migrantes a finales de 2018; los diversos acuerdos adoptados entre los gobernantes mexicanos y estadounidenses<sup>712</sup>; la entrada en vigor del programa *Remain in Mexico* que otorgó a las personas migrantes los llamados protocolos de protección (MPP por sus siglas en inglés) así como el uso político de la propia pandemia por COVID-19 que justificó la entrada en vigor del título 42 del *US Code* en los Estados Unidos de América. Ambas son iniciativas políticas y jurídicas que se han materializado en la imposición de ese país a México de acoger a quienes deporta.

Ahora bien, volviendo a los propósitos que persiguió la creación de la Guardia Nacional, es notorio que la pretendida naturaleza civil de la misma no ha existido más

710 DECRETO por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional, Diario Oficial de la Federación, 27 de mayo de 2019, disponible en «DOF - Diario Oficial de la Federación», accedido 29 de marzo de 2023, [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019#gsc.tab=0).

711 *Idem*

712 Estos acuerdos bilaterales tienen su base en las exigencias norteamericanas de disminuir el número de personas migrantes en situación irregular que alcanzan la frontera sur de Estados Unidos.

que en la exposición de motivos. En efecto, la corporación se conformó desde el inicio con elementos que integraban la Policía Federal, pero también con integrantes de las fuerzas armadas, de acuerdo con el artículo segundo transitorio del decreto y a su vez, el artículo tercero transitorio estableció que el mando de la corporación recaería en un elemento militar, así como la fracción IV del artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que atribuye a la Secretaría de la Defensa Nacional “ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública”.

La militarización completa de la Guardia Nacional se formalizó tres años después, al amparo del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en septiembre 2022, que reformó no sólo la Ley de la Guardia Nacional, también las leyes orgánicas de la Administración Pública Federal y del Ejército y la Fuerza Aérea<sup>713</sup>.

Estas reformas, cuya constitucionalidad está siendo analizada en abril de 2023 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fueron propuestas por el presidente de la República y causaron división en el Congreso, pues algunos consideraban inapropiado que legalmente la Guardia Nacional formara completamente parte de las fuerzas armadas y otros lo consideraban necesario ante la persistencia de la inseguridad, persistencia que se sostiene. Al fin de cuentas, esta corporación fue desde su inicio militar y sólo en el papel guardaba un carácter civil.

Lo realmente preocupante, desde esta perspectiva, es la invasión de facultades y atribuciones de la Guardia Nacional en detrimento de las capacidades y formación de corporaciones policíacas auténticamente civiles. El hecho de estar extendiendo en el tiempo la participación de las fuerzas castrenses en labores de seguridad pública, no guarda correspondencia con políticas diversas que combatan la violencia y la delincuencia ni mejoren la función de las policías.

La militarización apuntada ha sido patente en la materia que nos ocupa y ha generado un incremento en la violación a los derechos de las personas migrantes<sup>714</sup> además de una contradicción radical en la forma en que se gestiona la movilidad humana en México, pues el Estado establece formalmente un discurso receptivo y humanitario, pero ejecuta efectivamente lo contrario.

Tal divergencia nace desde la propia Ley de Migración que se presenta como una norma garante y protectora de derechos humanos pero a la vez, caracteriza a la migración como un asunto de seguridad nacional y al migrante como un riesgo a la misma<sup>715</sup>; se refuerza con el activo papel que tuvo México en la adopción del *Global Compact*

713 «DOF - Diario Oficial de la Federación», accedido 16 de abril de 2023, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5664065&fecha=09/09/2022#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5664065&fecha=09/09/2022#gsc.tab=0).

714 Alejandro Santos Cid, «El uso de militares para la migración en México resulta en violaciones a los derechos humanos, según un informe», El País México, 24 de mayo de 2022, <https://elpais.com/mexico/2022-05-24/el-muro-militar-de-lopez-obrador-ante-la-migracion-ataca-los-derechos-humanos.html>.

715 Amarela Varela Huerta, «La “securitización” de la gubernamentalidad migratoria mediante la “externalización” de las fronteras estadounidenses a Mesoamérica», *Con-temporánea*, n.º 4 (1 de julio de 2015), <https://revistas.inah.gob.mx/index.php/contemporanea/article/view/6270>.

para una migración segura, ordenada y regular de 2016, alineado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible que posee un cariz economicista, pero se consolidó con la participación directa de las fuerzas armadas en la gestión migratoria a partir de 2019.

La actuación de la Guardia Nacional y de otras fuerzas militares en estos menesteres ha tenido entre otros, los siguientes resultados:

El incesante incremento en la incorporación de sus elementos en funciones de control migratorio. Se estima que “para enero de 2022, el gobierno mexicano había desplegado 28, 397 elementos para la ejecución del Plan de Migración y Desarrollo en la Frontera Norte y Sur” y la mitad de estos elementos pertenecen a la Guardia Nacional<sup>716</sup>. Este número supera por mucho al personal total con el que cuenta el Instituto Nacional que ronda las cinco mil personas, de ahí que la actuación de las fuerzas armadas no es en colaboración o apoyo, sino que se trata de una auténtica sustitución. Esta incursión incluye la dirección de las delegaciones regionales, es decir otorgar el mando de las oficinas de trámites migratorios a militares, sean en activo o retiro.

A pesar de esta fuerte presencia de las fuerzas del orden, la incidencia delictiva no presenta un decremento, sino como se vio anteriormente, aumenta cada año, sólo en enero y febrero de 2023, las personas migrantes al ser retenidas en las estaciones migratorias refieren haber sido víctimas del delito en 58 casos.

Se ha incrementado exponencialmente el número de detenciones que eufemísticamente la autoridad llama *rescates* y la ley *presentaciones*, pues en 2019 se verificaron 182,940 detenciones y para 2022 se realizaron 444,439. Este mejoramiento de la autoridad en su capacidad de detención y reclusión de personas migrantes obedece también a un ejercicio de atribuciones que puede ser violatorio de derechos humanos, como lo han dejado claro dos resoluciones recientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los amparos en revisión 282/2019 en donde se declara inconstitucional la forma en cómo las autoridades realizan las detenciones con base en criterios discriminatorios y racistas, como el perfilamiento racial; y el 388/2022 que el 15 de marzo de 2023, declaró inconstitucional la duración del lapso en que las personas migrantes sufren la detención así como la falta de representación jurídica a lo largo del proceso migratorio.

Las prácticas ilegales e inhumanas que caracterizan la detención migrante han quedado ampliamente documentadas por organizaciones de la sociedad civil y la academia<sup>717</sup> así como por resoluciones internacionales tanto jurisdiccionales como de los comités de tratados del sistema de Naciones Unidas y que en marzo de 2023 propiciaron una nueva masacre, pues 40 migrantes perdieron la vida y 27 más fueron lesionados a causa

716 Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y Sin Fronteras IAP, «Bajo la bota. Militarización de la política migratoria en México» (México, 2022), <https://www.fundacionjusticia.org/bajo-la-bota-militarizacion-de-la-politica-migratoria-en-mexico/>.

717 Reguera Ahedo de la, Alethia «Detención migratoria: prácticas de humillación, asco y desprecio 9786073051774 ebook», accedido 17 de abril de 2023, <http://www.libros.unam.mx/detencion-migratoria-practicas-de-humillacion-asco-y-desprecio-9786073051774-ebook.html>.

de un incendio<sup>718</sup> que no sólo no fue prevenido o extinguido, sino que incluso con absoluto desprecio las personas en cuya su decisión recaía la liberación de estas personas, decidieron abandonarlas a las llamas<sup>719</sup>. Y sin abundar en las declaraciones que apuntan a que las personas ahí recluidas lo estaban por no haber pagado el soborno solicitado por los carceleros, pero esta es una línea de investigación incipiente.

Por estos hechos se han detenido y vinculado a proceso a cinco personas, tres funcionarios del Instituto Nacional de Migración, un guardia de seguridad privada y el hombre que presuntamente inició el fuego.

El incendio referido lamentablemente no constituye una excepción, sino un botón de muestra, pero para efectos de este trabajo, se destaca el hecho de que la estancia provisional, fuera resguardada no sólo por agentes estatales, sino también por elementos de seguridad privada, que de acuerdo con la titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana Federal, durante el transcurso de las investigaciones se ha encontrado que se trata de una empresa que desde 2020 opera al amparo de un contrato celebrado con el Instituto Nacional de Migración, pero en medio de múltiples y graves irregularidades<sup>720</sup>.

Como corolario el Estado se aleja del cumplimiento de sus obligaciones en materia de Derechos Humanos, pues sus estrategias no han sido capaces de respetar ni proteger los derechos de las personas migrantes; los mecanismos de garantía son pocos y poco asequibles y accesibles y para hablar de promoción sería oportuno contar con estrategias nacionales y regionales que materialmente que por un lado, eliminaran la criminalización de las personas migrantes y por el otro, generaran vías para que estas personas puedan ser consideradas destinatarias de los derechos a que se refiere el primer párrafo del artículo primero constitucional.

## CONCLUSIONES

En suma, la presencia cada vez mayor de policías y fuerzas armadas en las funciones de seguridad en torno a la migración ha sido incapaz de disminuir el número de personas que de forma irregular ingresan al territorio nacional con la intención o no de dirigirse a los Estados Unidos; tampoco ha logrado disminuir la comisión de delitos que sufren las personas migrantes, como se demuestra con los datos recopilados, según los cuales el número de delitos crece exponencial e ininterrumpidamente año tras año.

718 INM [@INAMI\_mx], «#Comunicado  | @INAMI\_mx lamenta el fallecimiento de 39 personas migrantes extranjeras, derivado de un incendio que se originó poco antes de las 22:00 hrs del lunes en el área de alojamiento de la Estancia Provisional de Cd. Juárez, Chihuahua. <https://bit.ly/3zcDmLT> <https://t.co/vhT9cgXzsq>», Tweet, *Twitter*, 28 de marzo de 2023, [https://twitter.com/INAMI\\_mx/status/1640665402790359041](https://twitter.com/INAMI_mx/status/1640665402790359041).

719 Y sin abundar en las declaraciones que apuntan a que las personas ahí recluidas lo estaban por no haber pagado el soborno solicitado por los carceleros, pero esta es una línea de investigación incipiente.

720 «Tarjeta-Migratoria-310323.pdf», accedido 17 de abril de 2023, <https://www.inm.gob.mx/gobmx/word/wp-content/uploads/2023/03/Tarjeta-Migratoria-310323.pdf>.

Adicionalmente, es importante hacer énfasis en que, a pesar de la discrepancia en los datos, en la forma en cómo se miden y los parámetros que se utilizan para ello, la tendencia al alza es común, por mucho que formalmente el gobierno exprese su preocupación por la situación que viven las personas migrantes presentes irregularmente en México ya que en realidad se ubican en un abandono jurídico y político agudo.

Por otro lado, la apabullante incursión de la Guardia Nacional en funciones de control migratorio, aunado a la expedición de leyes conexas en torno a dichas funciones, ha ampliado y complejizado la convergencia de diversas capas de seguridad que han venido gestionando la migración en México.

Si se considera que el Instituto Nacional de Migración forma parte de los sistemas securitarios del país y si para México la migración irregular representa un riesgo a la seguridad, entonces la multiplicación de corporaciones estatales parecería justificada; no obstante, su presencia no logra alcanzar el objetivo fijado, pues no disminuye el ingreso y tránsito de personas y mucho menos mejoran las condiciones en que se encuentran en nuestro país y en cambio, demandan una mayor cantidad de recursos materiales, personales y presupuestarios.

Adicionalmente, contribuye a espesar la nebulosa que ha tornado difícil identificar los límites entre la seguridad pública y la seguridad nacional (al menos), recordando que las fuerzas armadas en principio persiguen preservar la seguridad nacional, la integridad territorial y la supervivencia del Estado mexicano, mientras que las fuerzas policiales tienen como principal encargo preservar el orden público interno y combatir la delincuencia; en consecuencia, con ello también obstaculiza la aplicación de mecanismos objetivos y claros para evaluar el desempeño de las autoridades.

Sin duda, podemos afirmar que a pesar de estas re-configuraciones de la seguridad en torno al fenómeno migratorio no se ha logrado modificar la tendencia ya descrita y en general sólo han servido para afianzar la percepción social de que las fuerzas del orden, moldean su actuación para cumplir con intereses políticos, en este caso tanto de Estados Unidos como de México, pues así lo reflejan los acuerdos bilaterales que han adoptado los gobiernos de ambas naciones, pasando por alto el cúmulo de normas internacionales y nacionales cuyo objetivo consiste en esencia regular y ordenar la migración al tiempo de combatir la criminalización y la xenofobia.

Así, la presencia y las capacidades de detención de las policías, fuerzas armadas e incluso seguridad privada actualmente, generan más inseguridad y violencia que la que combaten, como lo han documentado informes y observaciones elaboradas desde la sociedad civil abonando así al descrédito de la autoridad en general y erosionando con ello, la confianza que todavía poseen.



## CAPITULO XXI

# LA MILITARIZACIÓN EN EL COMBATE AL CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO: EL CASO DE LA GUARDIA NACIONAL<sup>721</sup>

*Ulises Vargas Gutiérrez*

### INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se expone el caso de la Guardia Nacional, institución de seguridad pública híbrida (civil y militar) que se inscribe en el marco más amplio de la estrategia de seguridad implementada por el gobierno mexicano desde finales del 2018 para, entre otros objetivos, enfrentar al crimen organizado y frenar el incremento de la violencia homicida.

La Guardia Nacional se inserta en el contexto del uso del ejército en el combate a las drogas y al crimen organizado en México, bajo el paraguas de la estrategia de seguridad del gobierno de López Obrador.

¿Cuál fue el contexto del surgimiento de la Guardia Nacional? ¿Cuáles fueron los argumentos que se esgrimieron para explicar su creación y su naturaleza? ¿Cuáles son sus principales atribuciones y obligaciones? ¿Hasta el momento ha sido exitosa para reducir las capacidades de las organizaciones y grupos criminales que operan en México? ¿Ha logrado reducir la violencia homicida en el país?

---

721 El presente capítulo es producto del Proyecto “Seguridad y vida democrática: una cuestión por resolver” desarrollado por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo (Italia) con la colaboración y el aporte económico de la *Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale* de Italia, a la sazón como una contribución que responde al *Call for Papers* como segunda etapa del Proyecto.

El trabajo está dividido en cinco secciones. En la primera sección, a manera de contextualización, se recuperan, casi de forma esquemática, algunos de los antecedentes históricos más relevantes en torno al uso del ejército en el combate a las drogas ilegales y a las organizaciones y grupos criminales dedicados a su tráfico. En la segunda, se precisan los componentes generales de la estrategia de seguridad del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024). En la tercera, se describe el caso específico de la Guardia Nacional; sus atribuciones y obligaciones más relevantes, la naturaleza de su organización y mando, los recursos con los que cuenta y las vicisitudes legales por las que actualmente atraviesa. En la cuarta, se esbozan, preliminarmente, algunos apuntes sobre los resultados de la Guardia Nacional, centrandó la mirada en el combate a las organizaciones y grupos criminales y al problema de la violencia homicida en el país. Finalmente, en la quinta sección, se abre un breve espacio para hacer algunas reflexiones a modo de conclusión.

## 1. EL USO DEL EJÉRCITO EN EL COMBATE A LAS DROGAS ILEGALES Y A LAS ORGANIZACIONES Y GRUPOS CRIMINALES

La participación del ejército mexicano en el combate a las drogas ilegales inició a finales de la década de los 40 del siglo pasado, cuando se llevaron a cabo las primeras acciones de erradicación, tanto manual como por fumigación aérea, de cultivos de marihuana y amapola en el norte del país una vez adoptado el enfoque prohibicionista de las drogas<sup>722</sup>.

A mediados de la década de los 70, se implementó, dentro del territorio nacional, la Operación Cóndor, que es considerado el primer operativo militar masivo contra las drogas en todo el continente americano. El objetivo de dicha operación fue el de destruir, con la participación de alrededor de 10 mil elementos militares, cultivos de drogas ilegales en la región norte del país, particularmente en el estado de Sinaloa<sup>723</sup>.

En la década de los 80, el presidente mexicano Miguel de la Madrid (1982-1988), siguiendo la lógica del gobierno de Estados Unidos, concretamente del entonces presidente Ronald Reagan (1981-1989), establece que el tráfico de drogas ilegales es un asunto de seguridad nacional<sup>724</sup>. Con esta decisión se potenció la participación del ejército mexicano en tareas de combate a las drogas y a las organizaciones y grupos criminales, que justo en ese momento comenzaban a adquirir notoriedad.

Desde mediados de la década de los 90, el uso más o menos convencional que se le había dado al ejército mexicano en el combate a las drogas ilegales cambió, ya

722 Luis Astorga, *El siglo de las drogas. Del porfiriato al nuevo milenio* (México: Penguin Random House Grupo Editorial, 2016): 73-105.

723 Guillermo Valdés Castellanos, *Historia del narcotráfico en México* (México: Santillana Ediciones Generales, Aguilar, 2013): 148.

724 Luis Astorga, *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra* (México: Tusquets Editores, 2007): 12.

que se comenzó a utilizar al ejército para brindar apoyo en operativos para capturar a líderes de las organizaciones y grupos criminales<sup>725</sup>. Es importante mencionar que el cambio del papel del ejército (de la erradicación de cultivos, a un papel más activo en la persecución y captura de los jefes del narcotráfico) se da en el contexto del incremento de las capacidades de las organizaciones y grupos criminales que, desde la década de los 80, por diversos factores internacionales y domésticos, consolidaron su poder y acrecentaron su disposición en el uso de la violencia como forma de regulación del negocio de las drogas.

Hacia finales de la década de los 90, tras la aprehensión del General Jesús Gutiérrez Rebollo, quien habría sido el director del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, por sostener vínculos con la organización criminal de Juárez, se redimensionaron los peligros de la participación de militares en labores de combate a las drogas y a las organizaciones y grupos criminales. El argumento más frecuente de quienes criticaban la participación del ejército en tareas de esta índole era que los militares no estaban preparados para ejercer funciones de seguridad pública y que, al usar al ejército, se corría el riesgo de que las fuerzas armadas sucumbieran al poder corruptor del narcotráfico<sup>726</sup>.

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) se acentuó el uso de militares en las labores de combate a las drogas y ya de forma muy particular a las organizaciones y grupos criminales<sup>727</sup>. En este periodo, por ejemplo, se expidió la Ley de la Policía Federal Preventiva, corporación creada para trabajar en la prevención de delitos federales y que incluyó a una significativa cantidad de efectivos militares en su estructura. También, en el mandato de Zedillo, la Secretaría de la Defensa Nacional emitió la Directiva Azteca, que estableció la campaña permanente de las fuerzas armadas en tareas de erradicación de cultivos de droga, incautación y combate al crimen organizado. Asimismo, a través del Plan General para Combatir el Tráfico de Drogas, se inauguraron las operaciones conjuntas entre militares y policías para realizar acciones antidrogas.

En el primer gobierno de alternancia en México, el de Vicente Fox (2000-2006), se expidió la Ley de Seguridad Nacional, en donde, entre otras cosas, se identificó a la delincuencia organizada como una amenaza a la seguridad nacional<sup>728</sup>. Con esa caracterización se le otorgó implícitamente a las Fuerzas Armadas la facultad de combatir a las organizaciones y grupos criminales y, en consecuencia, a las actividades

725 Jorge Chabat, “La respuesta del gobierno de Felipe Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor”, en *Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior*, Vol. 15, coords. Arturo Alvarado y Mónica Serrano (México: Colegio de México, 2010): 27.

726 *Ibid.* 27.

727 Maureen Meyer, Coletta Youngers y David Bewley-Taylor “En la encrucijada. Tráfico de drogas, violencia y Estado mexicano”, Noviembre de 2007, Washington Office on Latin America, Estados Unidos. Véase: <https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Mexico/past/Beckley%20Briefing13spanishweb%20%282%29%20%281%29.pdf> (Consultado en marzo de 2023).

728 Diario Oficial de la Federación. 31/01/2005. Véase: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=769100&fecha=31/01/2005#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=769100&fecha=31/01/2005#gsc.tab=0) (Consultado en marzo de 2023)

relacionadas con el tráfico de drogas ilegales. La profundización del uso de militares en este periodo también se evidenció con la designación del general Rafael Macedo de la Concha, un militar de carrera, al frente de la Procuraduría General de la República. Uno de los casos más relevantes del papel del ejército en el combate a las drogas y a las organizaciones y grupos que trafican con éstas, durante el mandato de Fox, fue la implementación del Operativo México Seguro que tuvo el objetivo de combatir la corrupción y la violencia generada por el tráfico de drogas ilegales en los estados de Tamaulipas, Baja California, Sinaloa, Michoacán, el Estado de México, Guerrero y Chiapas a través del despliegue de agentes federales de la Policía Federal Preventiva, la Agencia Federal de Investigación y de elementos de las fuerzas armadas<sup>729</sup>.

En el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) el panorama cada vez más complejo de las organizaciones y grupos criminales del narcotráfico así como la creciente visibilidad y recurrencia de la violencia asociada con el negocio de las drogas propició la implementación de las Operaciones Conjuntas, que consistieron en el despliegue masivo de policías y militares para apoyar a los gobiernos locales en sus tareas de seguridad pública<sup>730</sup>. En el mandato de Calderón, destaca también la puesta en marcha de la Iniciativa Mérida, un acuerdo de cooperación bilateral entre los gobiernos de México y Estados Unidos que buscó, a través de la transferencia de equipos, recursos técnicos y capacitación tanto de las fuerzas civiles de seguridad como de las militares, el mejoramiento de las capacidades del Estado mexicano en el combate a las organizaciones y grupos criminales<sup>731</sup>.

En el periodo de gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) se siguió priorizando el uso de militares en labores de seguridad pública, específicamente en el combate a las organizaciones y grupos criminales. Durante el sexenio de Peña Nieto se dieron los casos de Tlatlaya y Ayotzinapa que mostraron las consecuencias más negativas del uso masivo de militares en labores de seguridad pública, en el primer caso y, en el segundo, el profundo sistema de complicidades entre la esfera política y criminal y sus perjudiciales efectos en la seguridad. En este periodo también se intentó formalizar la regulación de la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública con la aprobación de la Ley de Seguridad Interior, sin embargo, poco después de su aprobación ésta fue invalidada en su totalidad por la Suprema Corte de Justicia por ser contraria al orden constitucional<sup>732</sup>. También habría que mencionar que en

729 Maureen Meyer, Coletta Youngers y David Bewley-Taylor “En la encrucijada. Tráfico de drogas, violencia y Estado mexicano”, Noviembre de 2007, Washington Office on Latin America, Estados Unidos. Véase: <https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Mexico/past/Beckley%20Briefing13spanishweb%20%282%29%20%281%29.pdf> (Consultado en marzo de 2023).

730 Eduardo Guerrero “La estrategia fallida” I de diciembre de 2012, Nexos. Véase: <https://www.nexos.com.mx/?p=15083> (Consultado en marzo de 2023).

731 Declaración Conjunta. Iniciativa Mérida. Un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad. 22 de octubre de 2007.

732 Suprema Corte de Justicia de la Nación “La Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó la Ley de Seguridad Interior en su totalidad”, 15 de noviembre de 2018. Véase: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=5794> (Consultado en marzo de 2023).

este mismo periodo se intentó constituir una nueva fuerza de seguridad con alcance nacional, la Gendarmería Nacional, proyecto que finalmente fracasó.

## 2. LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DEL GOBIERNO DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR (2018-2024)

En noviembre de 2018, semanas antes de tomar posesión como presidente de la república, Andrés Manuel López Obrador presentó su estrategia de seguridad a través del Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024 (PNPS)<sup>733</sup>.

En el documento del PNPS, en el apartado de la presentación, se ofrece, en líneas muy generales, un breve diagnóstico de la situación de inseguridad en el país. De acuerdo con el PNPS, México vive una grave “crisis de seguridad”, “no vista desde tiempos posrevolucionarios”. Asimismo, se afirma que el próximo gobierno (o sea el de López Obrador) “recibirá una seguridad en ruinas y un país convertido en un panteón”, cuestión que se hace evidente al observar los índices de violencia y los homicidios, que ubican a México “entre los países más inseguros del mundo”<sup>734</sup>.

Se reconoce que la situación de violencia e inseguridad del país está alimentada por factores muy diversos, y se hace especial énfasis en precisar algunos elementos estructurales como factores clave en la explicación del deterioro de las condiciones de seguridad en el país, entre los que se explicitan están los de índole económica y social como la falta de empleos, el deficiente sistema educativo, la descomposición institucional, el deterioro del tejido social, la crisis de los valores cívicos, las adicciones, los anacronismos del marco legal, entre otros<sup>735</sup>.

Con respecto al fenómeno delictivo se señala que éste suele circunscribirse tradicionalmente a delitos de naturaleza violenta como el robo a mano armada, el secuestro o el homicidio, y que justamente por esta visión se han dejado de lado los “delitos de cuello blanco”, como lo son el desvío de recursos, la defraudación o las operaciones con recursos de procedencia ilícita. En un sentido similar, se apunta que las expresiones de la criminalidad organizada no deben de estar limitadas al tráfico de drogas ilegales; al combate a las organizaciones y grupos dedicadas a esta actividad, sino que también se debe atacar el problema de los vínculos que se establecen entre el crimen organizado y la clase política<sup>736</sup>.

733 Alberto Nájjar “Presidencia de AMLO en México: 5 puntos clave del Plan Nacional de Paz y Seguridad de López Obrador para combatir la violencia y pacificar el país”, 15 de noviembre de 2018, BBC News Mundo, México. Véase: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46217695> (Consultado en marzo de 2023).

734 Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024. Véase: [https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD\\_ANEXO.pdf](https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD_ANEXO.pdf) (Consultado en marzo de 2023).

735 *Ibid.* 1.

736 *Ibid.* 2.

Según el PNPS, las estrategias de seguridad ejecutadas en los gobiernos anteriores “han incrementado los problemas que pretendían combatir”, y ante esa circunstancia se desprende la necesidad de “formular nuevos paradigmas de seguridad nacional, interior y pública” que permitan recuperar la paz, restablecer la seguridad pública, prevenir el delito, hacer efectiva la procuración e impartición de justicia, hacer valer el estado de derecho y posibilitar la reinserción de infractores, todo esto a partir de estrategias “multidimensionales”, “transversales”, “incluyentes” y “radicales” orientadas por el respeto a las libertades y a los derechos humanos<sup>737</sup>.

En el PNPS se plasman ocho ejes rectores: 1) Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia; 2) Garantizar empleo, educación, salud y bienestar; 3) Pleno respeto y promoción de los derechos humanos; 4) Regeneración ética de la sociedad; 5) Reformular el combate a las drogas; 6) Empezar la construcción de la paz; 7) Recuperación y dignificación de las cárceles y, 8) Seguridad pública, seguridad nacional y paz<sup>738</sup>.

Específicamente en el octavo eje rector (el de seguridad pública, seguridad nacional y paz) se subraya la necesidad de que, ante la grave situación de inseguridad en el país y las deficiencias generalizadas en la Policía Federal, los ministerios públicos y las policías estatales y federales, sería “desastroso” relevar a las Fuerzas Armadas en su encomienda actual en materia de seguridad pública. Si bien, en el documento del PNPS se reconoce la importancia de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública, también se señala que el objetivo último de éstas es el de “enfrentar, neutralizar y aniquilar a una fuerza enemiga”, muy distinto a los objetivos que buscan las corporaciones civiles de seguridad<sup>739</sup>.

Así, en el PNPS se propuso la creación de la Guardia Nacional, que se proyectó como una corporación de seguridad similar a la Gendarmería Francesa o a la Guardia Civil española, institutos armados de naturaleza militar que cumplen con labores propias de seguridad pública<sup>740</sup>.

La Guardia Nacional se conformaría por las policías Militar y Naval, así como de elementos de la Policía Federal, además de civiles y miembros del ejército, éstos últimos tendrían la función de capacitar a los integrantes de la Guardia Nacional, los cuales recibirían “formación y adiestramiento en planteles militares”<sup>741</sup>.

De acuerdo con el PNPS la creación de la Guardia Nacional resolvería “la carencia de una institución policial profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia”. En términos concretos “la Guardia Nacional quedará, pues, expresamente encargada de prevenir y combatir el delito en todo el territorio nacional y estará dotada de la disciplina, la jerarquía y el escalafón propios de las Fuerzas Armadas”<sup>742</sup>.

---

737 *Ibid.* 2-3.

738 *Ibid.*

739 *Ibid.* 14-16.

740 *Ibid.* 17.

741 *Ibid.* 17.

742 *Ibid.* 17.

A nivel nacional se planteó la conformación de un mando coordinado del Gabinete de Seguridad encabezado por el Presidente de la República, quien podrá delegar la coordinación al Secretario de Seguridad Ciudadana, en donde también participarían los secretarios de Seguridad, Gobernación, Marina, Defensa, el comandante de la Guardia Nacional y el Fiscal General<sup>743</sup>.

Con 266 destacamentos la Guardia Nacional se extendería en igual número de regiones a lo largo y ancho del país y en cada región la coordinación general recaería en una autoridad civil, además de estar integrada (la coordinación general) por un representante del gobierno federal, uno de la Fiscalía General, el mando militar regional, autoridades locales y municipales, un ministerio público y personal de la Fiscalía de Derechos Humanos, así como miembros de la sociedad civil y autoridades locales<sup>744</sup>.

## LA GUARDIA NACIONAL

La Guardia Nacional se creó oficialmente el 27 de mayo de 2019, con la publicación del decreto que expide la Ley de la Guardia Nacional. En dicho ordenamiento, en el artículo 4, se le define como “[...]una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría [de Seguridad y Protección Ciudadana]”<sup>745</sup>. En cuanto a su objeto, en el artículo 5, se establece que “es el de realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y, en su caso, [...] colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponde a las entidades federativas o municipios”<sup>746</sup>.

De acuerdo con la Ley de la Guardia Nacional los fines de ésta, expresados en el artículo 6, son:

- I. Salvaguardar la vida, la integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar sus libertades;
- II. Contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social;
- III. Salvaguardar los bienes y recursos de la Nación; y
- IV. Llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y municipios<sup>747</sup>.

---

743 *Ibid.* 18-19.

744 *Ibid.* 18.

745 Diario Oficial de la Federación 27/05/2019. Véase: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5561285&fecha=27/05/2019#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561285&fecha=27/05/2019#gsc.tab=0) (Consultado en marzo del 2023).

746 *Ibid.*

747 *Ibid.*

En cuanto a las atribuciones y obligaciones, listadas en el artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional, se destacan las de:

- Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas [...].
- Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar y restablecer el orden público y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos [...].
- Realizar investigación para prevenir delitos [...].
- Efectuar tareas de verificación [...] para la prevención de infracciones administrativas [...].
- Recabar información en lugares públicos para evitar el fenómeno delictivo [...].
- Llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados [...].
- Realizar análisis [...] de la información obtenida por la generación de inteligencia [...].
- Realizar, bajo conducción y mando del Ministerio Público, las investigaciones de delitos cometidos [...].
- Realizar la detención de personas y el aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictivos [...].
- Proporcionar atención a víctimas, ofendidos o testigos del delito [...].
- Dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión [...].
- Participar con otras autoridades federales, locales o municipales en operativos conjuntos [...].
- Vigilar e inspeccionar, para fines de seguridad pública, la zona terrestre de las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas [...].
- Ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas [...] <sup>748</sup>.

Con respecto a la estructura de la Guardia Nacional, en el artículo 12, se precisa que ésta contará con los niveles de: Secretario, Comandante, Coordinador Territorial, Coordinador Estatal y, Coordinador de Unidad<sup>749</sup>. En lo relativo a la coordinación operativa interinstitucional se menciona, en el artículo 86, que serán representantes de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina, los responsables<sup>750</sup>.

La Guardia Nacional inició operaciones el 30 de junio de 2019 con un total de 70,000 efectivos que, a decir del gobierno mexicano, en una primera etapa estarían

---

<sup>748</sup> *Ibid.*

<sup>749</sup> *Ibid.*

<sup>750</sup> *Ibid.*

presentes en 150 regiones del territorio nacional pero, con la meta de cubrir la totalidad de las regiones del país, las 266, en el mediano plazo<sup>751</sup>. Aunque inicialmente el gobierno de López Obrador había contemplado que una gran mayoría de elementos de la ahora extinta Policía Federal se integrarían a la estructura de la Guardia Nacional, solo alrededor de la mitad de aquella corporación, unos 18,240 elementos, terminaron por incorporarse a la Guardia Nacional. Esa cifra representó, en su momento, menos de una cuarta parte del total de elementos que conformaron la nueva corporación, que en mayor medida provenían de la policía militar y naval (50,553) y de soldados de la Secretaría de la Defensa Nacional (5,980)<sup>752</sup>.

De acuerdo con información oficial, en el periodo 2019-2021 la Guardia Nacional logró reclutar a más de 50,000 elementos. A inicios de 2022 se calculaba que el estado de fuerza total de la corporación era de cerca de 114,000 efectivos y se proyectaba que hacia finales del 2022 e inicios del 2023 la cifra total de elementos alcanzaría más de 126,000<sup>753</sup>.

En cuanto a las misiones que la Guardia Nacional ha tenido, éstas pueden enumerarse en al menos: 1) operaciones de construcción de paz; 2) atención a la emergencia sanitaria por el COVID-19; 3) atención a fenómenos naturales; 4) operaciones de control de fronteras; 5) seguridad y erradicación de enervantes; 6) seguridad en instalaciones estratégicas; 7) protección de la red de ductos; 8) seguridad y estado de derecho en el mar; 9) protección marítima y portuaria; 10) operaciones de búsqueda y rescate; 11) construcción de infraestructura estratégica y, 12) control de capitánías de puerto<sup>754</sup>.

Si bien las misiones iniciales de la Guardia Nacional recayeron en gran medida en encomiendas de naturaleza civil; con la publicación del acuerdo del 11 de mayo de 2020 se puso en entredicho el componente civil de la corporación y de sus misiones. Dicho acuerdo profundizó la militarización de la seguridad pública en el país, en la medida en la que se estableció la disposición de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública por un periodo de 5 años, bajo el argumento de que el proceso de consolidación de la Guardia Nacional llevaría tiempo y que por lo tanto se hacía necesario contar con el apoyo de las fuerzas armadas<sup>755</sup>.

751 Presidencia de la República “Presidente inaugura operaciones de Guardia Nacional; pide a elementos buenas prácticas y vocación”, 30 de junio de 2019, Presidencia de la República. Véase: <https://presidente.gob.mx/presidente-inaugura-operaciones-de-guardia-nacional-pide-a-elementos-buenas-practicas-y-vocacion/> (Consultado en marzo de 2023).

752 Maureen Meyer “Un año después de la creación de la Guardia Nacional, México está lejos de desmilitarizar la seguridad pública”, 26 de mayo de 2020, Washington Office on Latin America. Véase: <https://www.wola.org/es/analisis/primer-aniversario-guardia-nacional-mexico/> (Consultado en marzo de 2023).

753 Gobierno de México “Guardia Nacional alcanza un estado de fuerza de casi 114 mil elementos”, 20 de enero de 2022. Véase: <https://www.gob.mx/guardianacional/prensa/guardia-nacional-alcanza-un-estado-de-fuerza-de-casi-114-mil-elementos?idiom=es> (Consultado en marzo de 2023).

754 Raúl Benítez Manaut, “Militarización con respaldo popular. La transición militar en México 2000-2020”, en *Fuerzas Armadas, Guardia Nacional y violencia en México*, eds. Raúl Benítez Manaut y Elisa Gómez Sánchez (México: Friedrich-Ebert-Stiftung, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2021): 16-18.

755 Diario Oficial de la Federación 11/05/2020. Véase: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020#gsc.tab=0) (Consultado en marzo de 2023).

A pesar de las resistencias al acuerdo del 11 de mayo de 2020, que se materializó en la presentación de una controversia constitucional por parte de la Cámara de Diputados para frenar la disposición de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública<sup>756</sup>, la Suprema Corte de Justicia de la Nación validó, el 29 de noviembre de 2022, el acuerdo en cuestión y con esto se oficializó la participación del ejército en labores de seguridad pública<sup>757</sup>.

El 9 de septiembre de 2022 se intentó dar otro paso adelante en la militarización de la seguridad pública del país, con la publicación de un decreto que buscó la transferencia de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional<sup>758</sup>. Sin embargo, en octubre de 2022 un juzgado frenó de manera provisional la transferencia<sup>759</sup>, hasta que finalmente, en abril de 2023, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inválida la transferencia del control operativo y administrativo de la Guardia Nacional al ejército<sup>760</sup>.

### 3. APUNTES PRELIMINARES SOBRE LOS RESULTADOS DE LA GUARDIA NACIONAL<sup>761</sup>

¿Cuáles han los resultados de la Guardia Nacional en el combate a las organizaciones y grupos criminales de tráfico de drogas? ¿en términos de la reducción de la violencia homicida? Y, en un sentido más amplio, ¿cuáles han sido los resultados de la estrategia de seguridad del gobierno de López Obrador?

La militarización de la seguridad pública en el país en los últimos 15-16 años, específicamente del uso de militares en el combate a las organizaciones y grupos criminales del narcotráfico, ha tenido efectos negativos. Desde la implementación de las Operaciones Conjuntas, durante el gobierno de Felipe Calderón, hasta el funcionamiento

756 Suprema Corte de Justicia de la Nación “Controversia Constitucional 90/2020”, 23 de junio de 2020. Véase: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos\\_controversias\\_constit/documento/2020-07-24/MP\\_Const-90-2020.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2020-07-24/MP_Const-90-2020.pdf) (Consultado en marzo de 2023)

757 Suprema Corte de Justicia de la Nación “SCJN valida el acuerdo por el que se dispone de la fuerza armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública mientras se consolida la Guardia Nacional”, 29 de noviembre de 2022. Véase: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7159> (Consultado en marzo de 2023)

758 Diario Oficial de la Federación 09/09/2022. Véase: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5664065&fecha=09/09/2022&gsc.tab=0#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5664065&fecha=09/09/2022&gsc.tab=0#gsc.tab=0) (Consultado en marzo de 2023).

759 Aristegui Noticias “Jueza suspende pase de la Guardia Nacional al Ejército”, 13 de octubre de 2022, Aristegui Noticias. Véase: <https://aristeguinoticias.com/1310/mexico/jueza-suspende-pase-de-la-guardia-nacional-al-ejercito/> (Consultado en marzo de 2023).

760 Zedryk Raziel “La Suprema Corte tumba la reforma que transfiere al Ejército el control de la Guardia Nacional”, 18 de abril de 2023. Véase: <https://elpais.com/mexico/2023-04-18/la-suprema-corte-tumba-la-reforma-que-transfiere-al-ejercito-el-control-de-la-guardia-nacional.html> (Consultado en abril del 2023).

761 En este apartado se retoman y actualizan algunos elementos presentados en el trabajo “Violencia homicida: el panorama en México y Jalisco” de Ulises Vargas Gutiérrez, publicado en la obra *Jalisco a medio camino. Balance parcial 2018-2022*. Vol. 2, coords. David Gómez Álvarez, Mónica Montañón Reyes y Ruth Elizabeth Prado Pérez (Guadalajara, Jalisco, México: CUCEA: Editorial Universidad de Guadalajara, 2023): 512-513.

de la Guardia Nacional, en el actual gobierno, el panorama de las organizaciones y grupos criminales ha cambiado aceleradamente.

Uno de los principales cambios está en la naturaleza misma de las organizaciones y grupos criminales que, en términos generales, pasaron de ser organizaciones amplias y en la mayoría de los casos con capacidades de control territorial efectivo y disposición a usar la violencia de manera sistemática; a grupos más compactos, con alcance más local pero con igual disposición de usar la violencia para asegurarse el dominio del negocio de las drogas<sup>762</sup>.

Un par de datos que pueden ayudar a ilustrar este cambio son: el número de organizaciones y grupos criminales que han operado (y que aún operan) en el país, así como la estimación del porcentaje del control territorial que estas organizaciones y grupos tienen. En 2007, primer año completo del gobierno de Calderón, se estimaba que existían alrededor de 6 organizaciones criminales importantes, sin embargo, en lo que va del gobierno de López Obrador, se calcula que las organizaciones criminales mayores son por lo menos 9<sup>763</sup>. Aunque vale la pena precisar que éstas, en comparación con las que operaron durante el sexenio de Calderón, exceptuando a las organizaciones criminales de Sinaloa y al Cártel Jalisco Nueva Generación, se encuentran relativamente en declive. Si bien las organizaciones criminales mayores siguen, aunque disminuidas, operando en el país, lo que llama la atención es la proliferación de los grupos criminales más compactos. Según la estimación realizada por una organización independiente especializada en temas de seguridad, si en 2010 había alrededor de 70 grupos armados en México, en el segundo año completo de López Obrador, el 2020, existían cerca de 200<sup>764</sup>. De acuerdo con el mismo trabajo, la explicación de la proliferación de estos grupos se debe principalmente al fracaso de las estrategias de seguridad implementadas desde finales de 2006, específicamente de la estrategia de captura de los líderes de las principales organizaciones criminales<sup>765</sup>. Ahora bien, con respecto a la extensión del control territorial de las organizaciones y grupos criminales, según algunas proyecciones, se perfila que el porcentaje del terri-

762 Ulises Vargas Gutiérrez “Los Efectos del Cambio de Régimen Político en la Seguridad. Democracia. Crimen Organizado y Violencia Homicida en México (1994-2018)”. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencia Política (México: Universidad de Guadalajara, 2021). Véase: <https://riudg.udg.mx/handle/20.500.12104/90645> (Consultado en marzo de 2023).

763 June Beittel “Mexico: organized crime and drug trafficking organization”, 7 de junio de 2022, Congressional Research Service, Estados Unidos. Véase: <https://sgp.fas.org/crs/row/R41576.pdf> (Consultado en marzo de 2023).

764 International Crisis Group “Crime in pieces: the effects of Mexico’s war on drugs, explained”, 2022, Estados Unidos. Véase: <https://www.crisisgroup.org/content/crime-pieces-effects-mexicos-%E2%80%9Cwar-drugs%E2%80%9D-explained> (Consultado en marzo de 2023).

765 *Ibid.*

torio nacional controlado por dichas organizaciones y grupos pasó de cerca del 20% en 2018<sup>766</sup>, a alrededor del 35% en 2021<sup>767</sup>.

**Gráfica 1**



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI y la CONAPO

Muy probablemente el indicador más contundente del fracaso de la estrategia de seguridad de López Obrador es el de la violencia homicida. De acuerdo con las cifras oficiales de las defunciones por homicidio a nivel nacional, registradas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, los homicidios durante los primeros tres años de López Obrador en números absolutos han sido de: 36,661 para el 2019 (primer año completo del mandatario), 36, 773 para el 2020 y, 35,700 para el 2021. Estas cifras se traducen en tasas de: 28.96, 28.77 y 27.68, homicidios por cada 100,000 habitantes, respectivamente. Estos datos adquieren su justa dimensión si se considera que en los años más violentos de las dos administraciones anteriores, el 2011 para Felipe Calderón y el 2018 para Peña Nieto, se contabilizaron un total de 27,213 (tasa de 23.58 homicidios por cada 100,000 habitantes) y 36,685 (tasa de 29.27 homicidios por cada 100,000 habitantes) defunciones por homicidio, respectivamente. A partir de esta información es posible apuntar que aunque la violencia homicida durante el mandato de López Obrador no se ha exacerbado, ya que las tasas de homicidio parecen

766 Mary Beth Sheridan “Grupos criminales están erosionando la autoridad del gobierno de México y controlando más territorio”, 29 de octubre de 2020, The Washington Post. Véase: <https://www.washingtonpost.com/graphics/2020/world/mexico-losing-control/mexico-violence-drug-cartels-zacatecas/> (Consultado en marzo de 2023).

767 Jesús Esquivel “El crimen organizado controla hasta el 35% de México: jefe del comando norte de EU”, 17 de marzo de 2021, Proceso. Véase: <https://www.proceso.com.mx/internacional/2021/3/17/el-crimen-organizado-controla-hasta-el-35-de-mexico-jefe-del-comando-norte-de-eu-260207.html> (Consultado en marzo de 2023).

haberse estabilizado, este fenómeno sigue siendo un problema central. De hecho, las cifras de defunciones por homicidio del periodo de López Obrador son de las más altas registradas en México en por lo menos los últimos 30 años.

En años recientes otros problemas de seguridad se han agudizado. La actual administración informó, a finales de 2022, que en el país se habían registrado, desde el inicio del mandato de López Obrador, 103,833 denuncias por desaparición de personas<sup>768</sup>. A finales de 2021, autoridades mexicanas informaron que, desde 2006, se habían descubierto más de 4,800 fosas clandestinas en el país<sup>769</sup>. Un reporte de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos calculó que en México, entre los años 2006 y 2020, habían sido víctimas de desplazamiento interno forzado por violencia un total de 356,792 personas, y de ese total, al menos 9,741 abandonaron su lugar de residencia durante el 2020<sup>770</sup>. Un informe reciente de la organización no gubernamental Human Rights Watch precisó que desde el 2018, el número de denuncias presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos contra el ejército y la Guardia Nacional ha registrado un aumento continuo, de hecho, en 2021, la Comisión recibió 940 denuncias, lo que significó la cifra más alta de denuncias de este tipo en 8 años<sup>771</sup>. Otros problemas tales como el asesinato de periodistas, que desde febrero de 2000 hasta agosto de 2022 sumaron un total de 157 (37 en lo que va del actual gobierno)<sup>772</sup>, o la violencia política que marcó los procesos electorales de 2018 y 2021 en donde se reportaron numerosos casos de agresiones y de políticos asesinados dibujan un escenario cada vez más difícil en lo relativo a la seguridad.

## REFLEXIONES FINALES

El uso de militares en el combate a las drogas y a las organizaciones y grupos criminales en México ha estado presente, prácticamente, desde que México adoptó el enfoque prohibicionista de las drogas. Aunque las primeras labores del ejército en lo relativo al combate a las drogas se concentraron en la erradicación de cultivos ilegales, de forma gradual éste ha ido ampliando su participación y diversificando sus misiones. A partir

768 Pedro Domínguez “Van más de 103 mil denuncias por personas desaparecidas en el actual gobierno: Encinas”, 27 de octubre de 2022, Milenio. Véase: <https://www.milenio.com/politica/personas-desaparecidas-mexico-hay-mas-del-103-mil-denuncias-encinas> (Consultado en marzo de 2023).

769 Víctor Gamboa y Luis Carlos Rodríguez “Ven crisis en desapariciones”, 07 de octubre de 2021, El Universal. Véase: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/ven-crisis-por-desapariciones/> (Consultado en marzo de 2023).

770 Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos “Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México. Informe 2020”, 2021. Véase: <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-episodios-de-desplazamiento-interno-forzado-en-mexico-informe-2020.pdf> (Consultado en marzo de 2023).

771 Human Rights Watch, “Informe mundial. México. Eventos de 2022”. 2023. Véase: <https://www.hrw.org/es/world-report/2023/country-chapters/mexico#4cb6ae> (Consultado en marzo de 2023).

772 Artículo 19 “Periodistas asesinados” Marzo de 2023. Véase: <https://articulo19.org/periodistasasesinados/> (Consultado en abril de 2023)

de la década de los 90, el ejército comenzó a intervenir en operativos para capturar a los líderes de las organizaciones y grupos criminales y desde ese momento hasta la actualidad, los sucesivos gobiernos han utilizado, en distintos grados, a los militares para intentar diezmar las capacidades del crimen organizado y atender el problema de la violencia homicida.

Por el acuciante problema de inseguridad heredado, la estrategia de seguridad del gobierno de López Obrador ha recaído también, en parte, en el uso de la fuerza para combatir al crimen organizado a través del ejército y de la Guardia Nacional, que, aunque inició como una institución de seguridad pública de carácter civil, ésta se ha ido transfigurando en una institución de naturaleza militar. Si bien el debate del carácter civil o militar de la Guardia Nacional sigue abierto, los intentos de supeditar a la Guardia Nacional al mando de la Secretaría de la Defensa Nacional evidencian la renuncia del actual gobierno de constituir una corporación de seguridad civil apropiada para llevar a cabo tareas de seguridad pública. El dilema no es menor, sin una institución de seguridad civil consolidada ¿cómo enfrentar el problema del crimen organizado y la violencia homicida?

Un esbozo de los resultados de la estrategia de seguridad implementada por el gobierno de López Obrador nos permite observar que la situación en la materia no ha mejorado. Actualmente hay más organizaciones y grupos criminales que controlan cada vez más territorio. En lo referente a la violencia homicida, los datos oficiales muestran que, aunque el problema no se ha exacerbado, como sí lo fue, con matices, en las dos administraciones anteriores, éste está lejos de resolverse. En ese sentido basta recordar que las tasas de homicidios correspondientes al periodo de López Obrador son de las más altas en por lo menos los últimos 30 años.

Otros problemas de seguridad han adquirido, en los últimos años, gravedad, como lo son las desapariciones, el desplazamiento forzado, el asesinato de periodistas, la violencia política y las violaciones a los derechos humanos por parte de militares, esto último como consecuencia directa de la participación del ejército en tareas de seguridad pública.

### **III. INSTITUCIONES POLICIALES**

---





## CAPITULO XXII

# DERECHOS HUMANOS E INSTITUCIONES POLICIALES

*María Guadalupe Noria Martínez*

La relación conceptual entre derechos humanos y la seguridad pública que implica diversas funciones encargadas de la regular el orden, así como la persecución e investigación de las conductas delictivas, pero para desempeñar dichas tareas es necesario establecer un ambiente de respeto a la dignidad de todas las personas víctimas, así como de los operadores encargados de la seguridad pública.

Los derechos humanos considerando que son inherentes, inalienables y universales, es decir, que corresponden a todas las personas en todo momento, por ello la importancia de su respeto por los operadores de las instituciones de seguridad pública, y asimismo sobre el respeto de estos en los operadores de seguridad pública, estableciendo que los elementos de seguridad pública deben generar un ambiente de confianza hacia la ciudadanía.

### 1.- CONCEPTOS GENERALES

Toda actividad humana implica un determinado orden; la convivencia social está presidida por normas establecidas, sociales o basadas en el Derecho, siendo que, *a lo largo de la historia se ha ido desarrollando un lento proceso en donde el derecho se diferencia gradualmente de las reglas convencionales mediante la organización de instancias legislativas y judiciales destinadas a la creación del orden jurídico*<sup>773</sup>.

El Estado de Derecho considerado como el encargado de establecer normas y controlar el uso legítimo de la violencia está representado por instituciones de Seguridad

---

773 Heller, Herman. Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica, 7ª. Reimpresión, México, 2007. pp. 239-240.

Pública<sup>774</sup> y Seguridad Ciudadana<sup>775</sup> encargadas de mantener un ambiente de convivencia pacífica con el correspondiente respeto a los derechos humanos, atendiendo a lo establecido constitucionalmente, así como en los instrumentos internacionales.

El Estado como órgano jurídico-político para lograr mantener el orden, la armonía y la estabilidad en su soberanía geográfica, requiere de instituciones acordes a sus diversos contextos representados por una actividad burocrática encaminada al bien común de la sociedad y de los individuos que la integran. El funcionamiento de las instituciones<sup>776</sup> y la conducta de los ciudadanos está regida por ordenamientos jurídicos y sociales, que establecen derechos y obligaciones en el actuar de cada institución y de todos los individuos.

El poder público debe garantizar el bien común, con instituciones que cumplan con las necesidades económicas, políticas y sociales, por medio de servicios públicos que legitimen un bienestar social y un desarrollo humano de calidad para toda la población, con base en un sistema de planeación que determina estrategias de solución para las problemáticas sociales, como afirma Uvalle Berrones:

*“Los gobiernos son instituciones que tienen por objeto conseguir resultados. Tienen como misión racionalizar la complejidad organizada que es la sociedad. Sus tareas responden a valores públicos, necesidades políticas y reclamos sociales.”<sup>777</sup>*

Asimismo, es requerimiento la creación de instituciones públicas que elaboren políticas públicas integrales encaminadas mejorar la convivencia social respondiendo a necesidades prioritarias de seguridad, bienestar y desarrollo humano en un marco de eficiencia, eficacia, efectividad, transparencia y rendición de cuentas.

Haciendo necesario que *“el buen gobierno se refiere a la transparencia y la eficacia en tres áreas fundamentales: 1) métodos de elección, control y reemplazo de los gobernantes (estabilidad institucional); 2) capacidad del gobierno para administrar recursos y aplicar políticas (marco regulatorio y eficacia del gobierno), y 3) respeto a los ciudadanos (transparencia, participación y garantía del Estado de derecho)”<sup>778</sup>.*

Todas las sociedades actuales exigen un acceso a la justicia más equitativo, integral, imparcial, sin dejar de obedecer a su objeto fundamental de cumplir con las disposiciones normativas implementadas.

774 La seguridad pública corresponde a mantener el orden y la paz por medio de instrumentos coercitivos establecidos institucionalmente.

775 Es aquella seguridad que es garantizada por el Estado y que tiene por objeto la protección de los derechos humanos, desde una perspectiva de cultura de la legalidad en la sociedad, atendiendo las causas sociales del origen de las conductas delictivas.

776 Todas las conductas institucionales deben estar representadas por un aparato público capaz de generar servicios públicos eficientes, eficaces, efectivos, con transparencia y rendición de cuentas, y con sentido de sensibilidad hacia las personas en el momento que lo requieran.

777 Uvalle Berrones, Ricardo, Los nuevos derroteros de la vida estatal en México, IAPEM/INAP, México, 1997, p.62.

778 Zurbriggen, Cristina. (7 de marzo de 2011), Gobernanza: una mirada desde América Latina, extraído de la URL: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-76532011000200002](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200002)

Un Gobierno integral representa tener la capacidad de establecer para la sociedad instituciones cuyo objeto sea proporcionar servicios públicos con un sentido de responsabilidad y sensibilidad sin dejar de atender de manera sistematizada las problemáticas sociales; las sociedades actuales requieren de un sistema de justicia sólido que corresponda a su cultura y realidad social donde no impere la voluntad del poder político, o la subjetividad de intereses, en la construcción de las políticas públicas.

Todo orden social busca garantizar la felicidad social (Kelsen, 2007: 69); el ideal es que toda persona cumpla con las disposiciones establecidas jurídicamente para mantener un ejercicio de igualdad en las instituciones, además, de instaurar una conciliación individual en cada servidor público entre su desarrollo individual y su desarrollo profesional. La aplicación y ejecución de la ley debe estar representada por la igualdad, racionalidad y equilibrio en un contexto integral basado en un actuar ético y moral, por parte de los servidores públicos.

Una justicia integral requiere un mínimo de costos y un máximo en la prestación de servicios, con base en un sistema de justicia de respeto a los derechos humanos, sobre todo ante el sistema acusatorio que presenta un carácter garantista.<sup>779</sup> El garantismo implica aplicar el principio de legalidad, fijando sanciones que no denosten la dignidad de las personas involucradas en una conducta antisocial o delictiva; *“en el plano epistemológico se caracteriza como un sistema cognoscitivo o de poder mínimo, en el plano político como una técnica de tutela capaz de minimizar la violencia y de maximizar la libertad y en el plano jurídico como un sistema de vínculos impuestos a la potestad punitiva del estado en garantía de los derechos de los ciudadanos”* (Ferrajoli, 2001: 852).

El cumplimiento de los lineamientos correspondientes en la aplicación de la ley genera un acceso más justo a las instituciones de seguridad pública. La teoría de la justicia de Rawls señala que la aplicación de la justicia presenta a una racionalidad subjetiva, acorde al criterio de *“lo bueno y lo malo”* (Rawls, 1978: 275). La aplicación de valores en la protección de las personas determinará el actuar de cada elemento de las instituciones de seguridad pública.

Las instituciones de seguridad pública implican aquellas instituciones que realizan funciones de aplicación de la ley, es decir de prevención del delito, de investigación y persecución de los delitos estas dos últimas efectuadas por las instituciones de procuración de justicia o representantes de la figura del ministerio público denominadas fiscalías generales, en lo que corresponde al Sistema Nacional de Seguridad Pública también señala a las instituciones encargadas de la vigilancia de los Centros de Reinserción Social en los tres niveles de gobierno<sup>780</sup>.

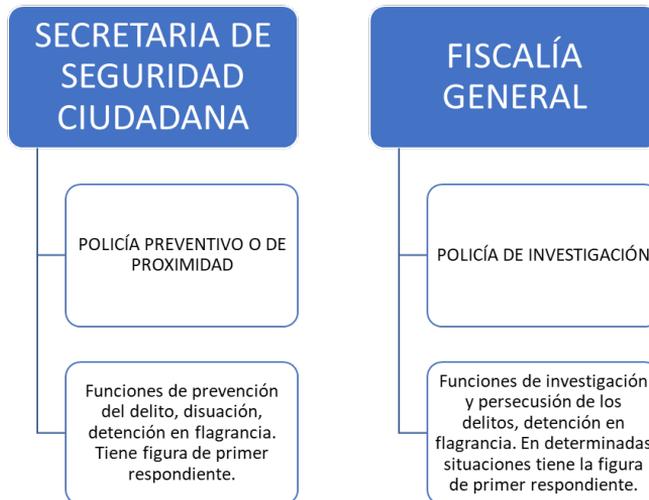
779 La implementación del Sistema Acusatorio se comienza a implementar en el año 2008, -en el estado de Chihuahua, e implementándose en su totalidad en todo el país, a partir del 18 de junio de 2016.

780 El artículo segundo de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública señala las instituciones encargadas de la seguridad pública en México. LGSNSP, extraída de la página electrónica: [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) consultada el 9 de enero de 2021.

El modelo actual de conjuntar seguridad pública con seguridad ciudadana corresponde a las reformas realizadas en 2008 en materia penal; en 2004 ante el Congreso de la Unión se presenta el proyecto de reforma al sistema de justicia ante las observaciones que realiza la ONU en su informe respecto a detenciones arbitrarias en México, la reforma implicaba cambios en el sistema seguridad pública y en los procedimientos de justicia penal<sup>781</sup>, publicándose el decreto en junio de 2008.

La implementación del sistema acusatorio busca eliminar obstáculos para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, además de verificar el cumplimiento de los objetivos propuestos por las instituciones encargadas de mantener la seguridad. Siendo necesario conocer el desempeño general y particular de cada uno de los operadores de las instituciones policiales para mejorar la protección, la seguridad individual de las personas, la gestión administrativa ante las instituciones de procuración de justicia para la investigación de los delitos. Observándose determinadas características en la profesionalización de los policías al momento de realizar sus actividades acordes a sus funciones correspondientes.

En México existen dos tipos de policías: la policía preventiva o de seguridad ciudadana que corresponde a todos los operadores que se encuentran adscritos a las Secretarías de Seguridad Ciudadana en los tres niveles de gobierno, teniendo como funciones generales la prevención del delito y la detención en flagrancia. El otro tipo de policía es la de investigación que se ubica dentro de la estructura de las fiscalías generales de Justicia tanto del nivel federal como del nivel estatal, dichos servidores públicos tienen como funciones principales la investigación y persecución de los delitos.



781 Con el objetivo de armonizar el enjuiciamiento penal mexicano a los principios establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, además de otros instrumentos jurídicos internacionales.

Una situación de inseguridad comienza en el momento que el comportamiento de una persona o grupo de personas transgrede las normas jurídicas o sociales establecidas, con una conducta generada por diferentes factores sociológicos como: carencias afectivas, psicológicas, educativas, económicas y la ociosidad. Situaciones que generan en muchas ocasiones la transgresión del orden por lo que es necesaria la presencia de las instituciones policiales para informar de los hechos suscitados, ante lo cual los policías deben responder atendiendo a una normatividad de responsabilidad sino actúan conforme a los lineamientos establecidos.

La capacitación para toda persona determina que debe recibir las herramientas indispensables para generar resultados óptimos en sus labores, en el caso de los policías que son los operadores de las instituciones de seguridad pública su capacitación debe cumplir con estándares de respeto y protección de derechos humanos, debido a las características que presenta el sistema acusatorio y los principios bajo los cuales se rige.

En párrafos anteriores, se indica que una de las características del sistema acusatorio es el garantismo; la primera referencia en el imaginario cotidiano que está presente en toda sociedad e individuo es del policía corrupto, con una actuación impositiva y de representación de poder por demás autoritaria, situaciones que comprueban las deficiencias en la capacitación de los policías sobre todo derivados del sistema inquisitorio.

Dentro del sistema acusatorio el policía responde a funciones de primer respondiente, es decir, que es la primera autoridad en presentarse en un lugar donde probablemente se cometió un delito; obtener un resultado satisfactorio en el proceso penal, es determinante con el actuar del primer respondiente, las acciones que realiza deben ser forma oportuna y responsable, sobre todo actuando con respeto a los derechos humanos de las partes involucradas.

*“Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición”*<sup>782</sup>, es así como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) define a los derechos humanos, de entre los cuales destacan dos esenciales para todo ser humano: la vida y la libertad, además de la seguridad de su persona, como lo establece la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) en su artículo tercero<sup>783</sup>.

México es país firmante de la Declaración Universal de Derechos Humanos por lo tanto debe cumplir con las disposiciones establecidas en el documento en mención y también de sus documentos derivados como el Pacto Internacional de Derechos

782 Extraído de la página electrónica: [www.un.org](http://www.un.org) consultada en fecha 10 de enero de 2021

783 La DUDH es un documento que contiene 30 artículos que señalan los derechos que deben cumplir los Estados firmantes en todo momento y en todo lugar. Declaración Universal de Derechos Humanos, extraído del enlace [https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR\\_booklet\\_SP\\_web.pdf](https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf) consultado en fecha 10 de enero de 2021.

Civiles y Políticos<sup>784</sup>. Los derechos civiles hace referencia al conjunto de libertades esenciales para todo ser humano que son parte de su vida cotidiana y que le permiten establecer una sana convivencia con otras personas y grupos sociales de estos siendo fundamental la familia.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCD) señala en su artículo nueve el derecho a la seguridad personal; indicando que ninguna persona puede ser detenida de forma arbitraria, ni podrá ser privado de su libertad, salvo por causa justificada, en caso de ser detenida tendrá que ser presentada ante la autoridad correspondiente. Debiendo tener la garantía de tener un proceso justo con las diligencias correspondientes durante el tiempo que continúe el juicio.

Asimismo, en el PIDCD, está establecido en su artículo siete que ninguna persona será sometida a la tortura o algún tipo de pena degradante, situación que determina que las autoridades encargadas de la seguridad pública no deben realizar actos de uso excesivo de la fuerza. Siendo necesario que las instituciones de seguridad pública presenten programas de capacitación efectiva y con enfoque de derechos para actuar con mayor sensibilidad sobre todo hacia las víctimas.

## 2.- DERECHOS HUMANOS Y LA CONSTITUCIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los lineamientos jurídicos que han de regir en la sociedad mexicana; determina las diferentes formas de convivencia que deben existir en una sociedad en un marco de orden y paz sustentado en el bien común. La constitución mexicana indica en su artículo primero:

*“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, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

*Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.*

*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresivi-*

---

784 México firmó el PIDCD, por lo que debe apegarse a las disposiciones normativas establecidas en el mismo.

*dad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”*

Hace referencia a la obligatoriedad del Estado mexicano de proteger y defender en todo momento los derechos humanos de las personas que están dentro de territorio nacional independientemente de su situación migratoria, raza, color, entre otros que implica el respeto a los principios de inalienabilidad e inherencia de los derechos humanos; deben de respetarse en todo momento, en cualquier lugar y desde que está reconocida jurídicamente como persona.

La reforma de 2011 determina la igualdad de condiciones en la aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales con los instrumentos nacionales, es decir que se fortalece la protección de los derechos humanos. En todo proceso o procedimiento jurídico las diligencias deben realizarse conforme a los principios que la misma constitución señala, es decir, que su protección es amplia y deben agotarse todas las instancias nacionales y cuando éstas no responden acudir de manera inmediata a las instancias internacionales.

El Estado mexicano con la reforma de 2011, al señalar la defensa de los derechos humanos determina la obligatoriedad de cumplir con los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos que México haya firmado en su momento y de los cuales es parte.

La seguridad personal, una detención no arbitraria, no sufrir ningún acto de tortura, la educación que conlleva tolerancia y respeto, no acusar a persona alguna sobre algún delito sin causa justificada en caso cierto, la autoridad correspondiente debe manifestarlo bajo los procedimientos correspondientes; los anteriores son derechos que están relacionados con la función de la seguridad pública que es un servicio que debe garantizar el Estado mexicano<sup>785</sup>.

En el párrafo tercero del artículo primero constitucional está establecido que todas las instituciones públicas deben realizar sus funciones bajo los principios con los que deben protegerse los derechos humanos, considerando que otro de sus principios es la interdependencia debiendo proteger y respetar en todo momento los derechos humanos de los operadores de la seguridad pública.

Ante el actuar integral de las instituciones públicas en sus funciones, el respeto a los pueblos originarios establece una igualdad de condiciones para las personas sin importar su raza o etnia, fortalece la confianza hacia los operadores de seguridad pública al proteger la dignidad de las personas indígenas.

Mención importante tiene el artículo tercero constitucional en su párrafo tercero al señalar:

---

785 Declaración Universal de los Derechos Humanos. ONU, 2015.

*“La educación se basará en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva. Tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a todos los derechos, las libertades, la cultura de paz y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza aprendizaje”.*

La educación como proceso de aprendizaje permite adquirir conocimientos, valores, creencias, habilidades de manera formal, es decir, con instrumentos e infraestructura implementada por el Estado para que las personas tengan acceso a ella como parte de un proceso institucional. Desde la visión de los derechos humanos está sustentada en adquirir valores y habilidades que le permiten actuar a una persona con sentido común, de forma racional y sensatez ante determinadas situaciones.

La educación implica un proceso para mejorar la calidad de vida y crear un carácter de bienestar común en cada persona, considerado como un derecho humano; México teniendo un sistema político con características democráticas en donde la educación como derecho humano tiene interdependencia con otros derechos como la libertad de pensamiento y de conciencia, determina que desde el núcleo familiar deben aprenderse valores que conduzcan a actuar con responsabilidad y transparencia a las personas que laboren en las distintas instituciones públicas que conforman el ejercicio de la administración pública.

La Constitución en todo su texto hace el reconocimiento de los derechos humanos, no deben ser tema de discusión en su respeto, sobre todo por parte de los servidores públicos aun cuando estén en el ámbito particular. Actuar en todo momento con enfoque de derechos humanos generara un ambiente de confianza institucional y seguridad en el ámbito particular para toda la sociedad.

### 3.- DERECHOS HUMANOS E INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA

*“El concepto de seguridad proviene del latín securitas, que a su vez deriva del adjetivo securus, el cual está compuesto por “se” que quiere decir sin y “cura”, que se refiere a cuidado o procuración, lo anterior significa entonces “sin temor”, “despreocupado” o “sin temor a preocuparse”<sup>786</sup>.*

La seguridad pública es proteger, cuidar, preservar todo aquello que es de la ciudadanía en lo individual y en lo colectivo; la seguridad es una acción que implica

---

786 Valencia Ramírez, Verónica Guadalupe. La seguridad pública como un derecho humano. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, México, 2002. pág. 8

establecer instrumentos y actividades encaminados a instaurar un ambiente de orden y control social, por ello es necesario que sus operadores presenten una capacitación con enfoque de derechos humanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en el artículo 21 que la seguridad pública estará a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios. Renglones más adelante indica este mismo artículo que la seguridad pública se conducirá bajo los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos<sup>787</sup>. Es decir que toda institución encargada de la seguridad pública deberá hacerlo respetando los derechos humanos y sus operadores deberán actuar bajo los principios que establece la Ley Suprema de la Nación en el artículo primero.

La Constitución establece que la seguridad pública es una función que será ejercida por los tres niveles de gobierno, teniendo el control de esta el Poder Ejecutivo delegando su ejercicio al representante de la institución correspondiente ubicada en cada nivel de gobierno, existiendo una interdependencia de colaboración entre las distintas instituciones para realizar las actividades que les corresponden de manera individual o conjunta.

Asimismo, la Constitución establece un Sistema Nacional de Seguridad Pública que estará encargado del control y regulación de la selección y profesionalización del personal adscrito a las distintas instituciones de seguridad pública. El Sistema Nacional tendrá bajo su resguardo una base de datos que contiene la información de cada uno de los elementos integrantes de las diferentes instituciones de seguridad pública.

Dentro de las actividades de las instituciones de seguridad pública, conlleva realizar diversos planes, programas y proyectos que involucran toda una serie de estrategias, operatividad e infraestructura para disminuir los índices delictivos. La seguridad pública es una función que está determinada constitucionalmente; el Estado está obligado a implementar la infraestructura necesaria para mantener la paz, el orden y por ende prevenir y procurar justicia.

El artículo 69 constitucional en su último párrafo establece que el presidente de la República en su primer año de mandato deberá enviar al Senado de la República su Estrategia Nacional de Seguridad Pública documento en el cual serán plasmados los lineamientos normativos a cumplir, los objetivos a alcanzar, las estrategias a implementar para lograr dichos objetivos.

Asimismo, en el artículo 76 constitucional está estipulado que el Senado tendrá la facultad de aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública; el objeto es implementar la maquinaria necesaria para encontrar soluciones y evitar los diversos

---

787 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, extraído del enlace <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

tipos de violencias<sup>788</sup>. Dicho documento tiene como antecesor al Programa Nacional de Seguridad Pública; la diferencia está establecida por los contenidos, la Estrategia Nacional determina los objetivos y acciones a cumplir para disminuir las violencias que afectan al país.

*“Se requiere combatir mediante una estrategia interinstitucional la entrada ilegal de armas de fuego en nuestro país y establecer mayores controles y seguimiento a las licencias colectivas de armas de fuego. Se pondrán en marcha mecanismos para mejorar el control y registro de armas aseguradas y se reactivarán los grupos interinstitucionales integrados por el Sistema de Administración Tributaria, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Fiscalía General de la República, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública para supervisar el control y registro de armas. Periódicamente se revisan los resultados de estas acciones”<sup>789</sup>*

El Sistema Nacional de Seguridad Pública establece un sistema interinstitucional de trabajo en materia de seguridad pública, en el cual participan las instituciones de seguridad pública de los tres niveles de gobierno, estableciendo en su actuar un enfoque de derechos humanos en la formación de los operadores de las instituciones en mención. La seguridad pública organiza las actividades acordes al nivel de gobierno de actuación; la seguridad ciudadana corresponderá a los niveles federal, estatal y municipal, y la procuración de justicia a los niveles federal y estatal.

Una actividad importante para alcanzar la funcionalidad de la seguridad pública es la capacitación, pero para establecer un adiestramiento laboral con enfoque de derechos humanos es necesario conocer las funciones de la seguridad pública y su relación con los derechos fundamentales.

#### 4.- DERECHOS HUMANOS Y SEGURIDAD CIUDADANA

Durante 2001 fue necesario implementar una nueva estrategia en materia de seguridad pública, reestructurándose integralmente las funciones de cada una de las instituciones que corresponden a la de seguridad pública; las instituciones de seguridad pública pretenden mayor acercamiento con la ciudadanía para generar un ambiente de confianza y de cultura de la denuncia a partir de ese momento.

---

788 Existen diferentes tipos de violencias que afectan de manera individual y colectiva a la sociedad en general: física, económica, laboral, psicológica, emocional, autoinfligida, explotación o mendicidad entre otras, situaciones que afectan la convivencia y el desarrollo psicosocial de cada persona. Extraído del link <https://www.uv.mx/psicologia/files/2014/11/Violencia-y-Salud-Mental-OMS.pdf>

789 Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Gobierno de México, 2019.

*“La seguridad humana se concibe como un concepto amplio y significa mucho más que la ausencia de la amenaza delictiva. Incluye la seguridad en contra de la privación humana, una calidad de vida aceptable, así como garantías a todos los derechos humanos; significa seguridad para la gente de amenazas tanto violentas como no violentas, ya que es una condición o estado caracterizado por la libertad de amenazas a los derechos que tienen las personas” (Valencia Ramírez, 2002; 8).*

La seguridad ciudadana corresponde a una seguridad integral, humana, garantista, enfocada a desarrollar una mejor calidad de vida para cada persona; en 1993 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) instituye el concepto de seguridad ciudadana. El análisis es desde la esencia de la violencia en el aspecto sociológico; el análisis de la seguridad ciudadana responde a determinar la esencia de la actividad delictiva a partir del entorno social de cada individuo desde su interacción familiar y posteriormente su entorno comunitario.

*“[...] el concepto de seguridad ciudadana es humanocéntrico (la persona es su fin último), porque tiene que ver con las obligaciones del Estado como garante de los derechos de quienes se encuentran bajo su jurisdicción. Esta aproximación es coherente con la doctrina clásica más prestigiosa en la materia, que enseña que: “La teoría de los derechos fundamentales (...) es, en realidad, la expresión doctrinaria de la contienda histórica que se ha desarrollado entre los individuos y los grupos sociales frente al Estado”<sup>790</sup>.*

La seguridad ciudadana esta conceptualizada desde la seguridad de la persona: el centro de la seguridad es la persona como individuo y el entorno o entornos donde comúnmente convive. La seguridad ciudadana está encaminada a establecer una dirección de acercamiento entre autoridad y sociedad, garantizando a las personas el cumplimiento de la protección de los derechos humanos por parte del Estado.

*“Sin garantías individuales no hay seguridad, así como sin derechos humanos no hay democracia. Se considera que para otorgar esa seguridad pública que todos los mexicanos anhelamos, se deben garantizar a la sociedad, de manera mínima, los derechos de verdad, juicio justo, reparación del daño, equidad social y defensa.”*

La seguridad ciudadana es una garantía que el Estado determina para proteger y respetar los derechos humanos, es un elemento considerado como inherente al ser humano ante la exigencia hacia el Estado de proteger al ser humano en el aspecto físico (garantizar su vida) y también patrimonio. Considerando que la seguridad ciudadana

790 Ullman, María Eugenia. *Derechos Humanos, Seguridad Ciudadana y Funciones Policiales*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Chile, 2011

tiene como eje central la protección de cada persona en lo individual y comunitario, entendiéndose que los derechos humanos que garantiza la seguridad ciudadana es la vida, la libertad y la seguridad personales<sup>791</sup>.

Tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos como el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos determinan que toda persona tiene derecho a ser protegida en su integridad personal y su patrimonio. Esto último debe entenderse como parte de los derechos económicos y sociales de toda persona al garantizarse para ella un ambiente de bienestar que por ende mejora su desarrollo socioeconómico que implica una mejor calidad de vida; la seguridad ciudadana debe generar ese bienestar de forma integral.

Parte de la seguridad ciudadana es la prevención del delito, pero desde el aspecto social no solamente criminal; analizar las causas de la comisión de los delitos desde el entorno que rodea a los sujetos en su ámbito de convivencia cotidiana posteriormente laboral o académica, y las demás que correspondan al entorno habitual de toda persona. Por ello, se entiende como prevención social del delito, implica las carencias económicas, sociales y culturales de una persona para ser un factor de riesgo hacia otras personas y comunidades.

La seguridad ciudadana es también seguridad humana, entendiéndose que tiene como objetivo fundamental la protección integral de la persona, es decir, proporcionar seguridad a la dignidad humana. La otra parte de la seguridad ciudadana es la seguridad jurídica, que determina los lineamientos jurídicos para proteger a la dignidad humana.

El carácter inherente de los derechos humanos establece la protección hacia las personas debe mantenerse en todo momento y en cualquier circunstancia, factor determinante para la seguridad ciudadana atendiendo que esta tiene características progresistas. La seguridad jurídica no solamente está enfocada a garantizar la seguridad pública como tal, sino también a mantener una seguridad social y económica; aspectos que pueden ser determinantes para el ejercicio de la seguridad ciudadana.

## 5.- DERECHOS HUMANOS Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

La procuración de justicia es un servicio público encargado de la aplicación de la ley; procurar significa realizar actividades o intervenir en situaciones para lograr un resultado, procurar justicia es representar a una persona en su nombre ante los órganos jurisdiccionales función que ejerce la figura del Ministerio Público mediante las oficinas de las Fiscalías. Dichas instituciones serán las encargadas de presentar los elementos necesarios para la formulación de imputación de un delito, vincula-

---

791 Derechos Humanos establecidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

ción a proceso, audiencia de juicio (dictar sentencia), entre otras diligencias para una persona que cometió un delito.

En la Ciudad de México aproximadamente desde 1994 se buscan soluciones a las problemáticas que enfrenta la procuración de justicia respecto a la profesionalización de los servidores públicos; la capacidad de respuesta ante las denuncias que realizan las personas que así lo requieren ante la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México. Es importante establecer que no todas las denuncias logran la vinculación a proceso ante los órganos jurisdiccionales, situación originada por varios factores siendo entre los principales la capacitación de los policías en este caso de investigación por no realizar las diligencias correspondientes bajo el principio del debido proceso<sup>792</sup>. La desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones de seguridad pública es resultado de acciones a la violación de derechos humanos siendo entre los más frecuentes: casos de tortura, impunidad, ausencia de cultura de la legalidad por parte de las y los servidores públicos y también de la ciudadanía, poca profesionalización en el actuar de los servidores públicos, falta de capacitación a policías, mínima movilidad de los servidores públicos en sus lugares de adscripción, escasa sensibilización de las autoridades hacia los denunciantes o víctimas, representando vulnerabilidad los cuerpos policiales frente a la delincuencia.

La tabla de abajo muestra valores y principios que deberían presentar aquellos servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley; es importante establecer una capacitación policial integral con materias sobre enfoque de derechos humanos y deontología policial. Los agentes investigadores deben tener presentes en su actuar valores y principios, que impliquen su actuar en cada una de sus diligencias; es importante aplicar una capacitación sobre ética y responsabilidad en el actuar de dichos servidores públicos en donde se fortalezcan valores y principios sustentados en los derechos humanos.

<b>Valores y principios éticos de las instituciones de procuración de justicia</b>	
Probidad	Prudencia
Fortaleza	Templanza
Idoneidad	Veracidad
Responsabilidad	Legalidad
Empatía	Objetividad
Profesionalismo	Excelencia
Humanismo	Orden
Respeto	Decoro

792 Derecho que constantemente no es garantizado, ni respetado por malas actuaciones en el uso de la fuerza, la legalidad de los tiempos de retención y detención que suelen no ser acordes a lo establecido en los procedimientos que indican las normas correspondientes.

Perseverancia	Humanidad
Sencillez	Sobriedad
Disciplina	Eficacia
Transparencia	Tolerancia

Fuente: creación propia basada en información del libro: Coronato Rodríguez, José Francisco y Juan de Dios González Ibarra. La procuración de justicia integral como política pública. Ed. Porrúa, México, 2009.

La investigación académica denominada “*Los mexicanos vistos por sí mismos*”<sup>793</sup> indicando el nivel de desconfianza que la población mexicana presenta hacia los servicios de seguridad pública; observándose que los policías representan un porcentaje muy bajo de confiabilidad hacia la ciudadanía, situación que demuestra que el primer canal de acceso a la justicia resulta deficiente e insuficiente para resolver las necesidades de seguridad de la sociedad. Continúan presentándose conductas poco éticas y de poco respeto a los derechos humanos.

Una de las funciones en la procuración de justicia es iniciar un proceso de investigación, bajo el principio del debido proceso, realizando la correspondiente reparación del daño hacia la víctima o víctimas, sin menoscabo en las garantías del imputado; la protección jurídica tanto del imputado como de la víctima deben estar garantizados.

Los policías investigadores encargados directamente de cumplir con las diligencias ministeriales por medio de instrumentos y técnicas que recibieron al ser capacitados, cuando entró en vigor el sistema acusatorio, fue necesario adiestrar al personal con una visión garantista, principal característica del nuevo sistema además de nuevas formas de integrar una Carpeta de Investigación.

Las instituciones encargadas de la procuración de justicia tienen entre sus tareas pendientes la profesionalización de sus operadores tanto de agentes ministeriales como de policías de investigación. En el caso de estos últimos los factores son diversos, son quienes asumen la mayor carga de responsabilidad para realizar las investigaciones penales correspondientes, por ello su actuar es determinante para aportar los elementos requeridos por los ministerios públicos.

El sistema acusatorio tiene carácter progresista al representar un acceso a la justicia en igualdad de oportunidades para las partes involucradas, debiendo entenderse como inclusiva y garantizando en todos los procedimientos y etapas del proceso el respeto a los derechos humanos. Durante la etapa inicial de investigación del sistema acusatorio la policía de investigación tiene un papel importante al presentar el mayor número de evidencias al agente del ministerio público además de tener el contacto directo con las personas involucradas en la investigación criminal (testigos, víctimas, presuntos responsables)<sup>794</sup>.

793 Fix Fierro, Héctor. “*Los mexicanos vistos por sí mismos. Entre un buen arreglo y un mal pleito*”, UNAM, 2015.

794 CARTILLA DE DERECHOS HUMANOS, PGR, México, 2017

El personal de procuración de justicia sustantivo representa un alto grado de responsabilidad en su actuar y debe cumplir con profesionalización y disciplina diferentes protocolos en el ejercicio de sus funciones ante el sistema acusatorio que presenta tres etapas en el proceso de investigación y durante las cuales los policías investigadores deben de respetar y defender los derechos humanos que pudieran ser vulnerados por los mismos operadores policiales.

El personal policial de procuración de justicia está obligado a proteger a las partes involucradas en la investigación criminal; de la misma forma que los elementos encargados de la seguridad ciudadana los policías de investigación están obligados a cumplir con los lineamientos establecidos por los instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales<sup>795</sup>.

## 6.- DERECHOS HUMANOS Y CAPACITACIÓN POLICIAL

La capacitación es una herramienta en el ámbito laboral que determina el desempeño de una persona, asimismo señala las amenazas y debilidades que presenta un operador de la seguridad pública en cada uno de sus ámbitos. La capacitación implica un proceso de aprendizaje y de actualización de las herramientas y procedimientos en el campo laboral, es un derecho que tiene todo trabajador en su campo de acción.

El trabajo es un derecho humano que tiene por obligatoriedad generar el Estado, con condiciones idóneas para los empleados. La actividad laboral que desempeña cada persona debe ser dentro de un marco jurídico, cumpliendo con las disposiciones de las leyes generales nacionales, protegiendo su dignidad humana de los trabajadores. El trabajo garantiza a todo trabajador derechos que debe cubrir cada institución para mejorar su desarrollo profesional logrando un pleno desarrollo de conocimientos y habilidades<sup>796</sup>.

Los elementos de las instituciones de seguridad pública corresponden al sector público, por lo tanto, deben responder a los lineamientos establecidos para los trabajadores del Estado. Uno de los derechos que tiene todo trabajador y trabajadora es la capacitación considerada como un proceso de aprendizaje que comprende un conjunto de herramientas que forman, especializan y actualizan a todo empleado en su campo laboral.

La capacitación está encaminada para que cada trabajador sea especializado, profesional y eficiente en sus actividades; las instituciones públicas dentro de su capacidad de gestión tienen como misión general mejorar la calidad de los servicios

---

795 Este último atendiendo a las resoluciones que determine la autoridad correspondiente y que correspondan a una resolución de reparación del daño integral, atendiendo a establecer un ambiente idóneo y de calidad para la víctima y su entorno, cuando sea necesario.

796 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, extraída de la página electrónica: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsnsp.htm>

públicos, atendiendo a las constantes demandas de la ciudadanía. Uno de los servicios públicos que exige la ciudadanía debe tener una capacitación profesional es hacia las instituciones de seguridad pública en específico de sus operadores los policías.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece en su artículo 51 que cada una de las instituciones de seguridad ciudadana y procuración de justicia de las entidades federativas conformará un Servicio Profesional de Carrera, estableciendo programas de capacitación para cumplir con los requerimientos de actualización, formación y especialización para los elementos de los cuerpos policiales.

La reforma penal de 2008 establece un cambio en el sistema de justicia por ende de seguridad pública, encaminada a mejorar los procesos y procedimientos del sistema penal mexicano; una de las principales deficiencias que presentaba el sistema de justicia es la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública. Considerando que el sistema acusatorio está fundamentado en proteger la dignidad de las personas involucrados y obtener justicia de forma transparente, siendo necesaria la capacitación de todos los operadores del sistema penal.

*“Los principios procesales que establece el nuevo sistema de Justicia Penal Acusatorio son: igualdad ante la ley: no discriminación; igualdad ante las partes: mismo trato; juicio previo y debido proceso: menos violación a derechos humanos; presunción de inocencia; y la prohibición de doble enjuiciamiento”<sup>797</sup>.*

Dichos principios estas sustentados tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, situación que implica que dichos instrumentos internacionales deben cumplirse en todo momento para todas las personas, por los encargados de los cuerpos de seguridad pública.

La reforma de 2008 implicaba toda una serie de disposiciones para capacitar a los policías sobre el sistema acusatorio, pero dicha capacitación únicamente comprendió talleres o pequeños seminarios encaminada a una actualización. La reforma penal empieza a implementarse en 2008 únicamente a nivel local o de entidades federativas<sup>798</sup>, siendo hasta 2016 la cobertura a nivel nacional; ante la premura los cuerpos de seguridad pública obtienen una capacitación deficiente respecto a los derechos humanos.

El sistema acusatorio tiene un carácter progresista que está determinado por la defensa y protección de los derechos humanos de las personas implicadas en el proceso penal en específico de la víctima y del inculpado: la capacitación policial estuvo enfocada a actualizar únicamente a todo el personal, no existió una capacitación que

---

797 Información extraído del siguiente link: [https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/9028/Conoce\\_las\\_caracteristicas\\_del\\_nuevo\\_Sistema\\_de\\_Justicia\\_Penal\\_Acusatorio\\_que\\_entr\\_el\\_vigor\\_el\\_18\\_de\\_junio](https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/9028/Conoce_las_caracteristicas_del_nuevo_Sistema_de_Justicia_Penal_Acusatorio_que_entr_el_vigor_el_18_de_junio)

798 Las primeras entidades federativas en implementar el sistema acusatorio fueron Chihuahua y el Estado de México, a principios de 2016, a unos meses de la implementación a nivel nacional, únicamente cinco entidades federativas aplicaban el sistema acusatorio.

estableciera la importancia de los derechos humanos como parte fundamental del sistema acusatorio.

La reforma constitucional de 2011 determina la protección, respeto y defensa de los derechos humanos, situación fundamental para el sistema penal y en específico para los cuerpos de seguridad pública; la capacitación policial hasta ese momento estaba mayoritariamente enfocada a un adiestramiento que a una formación y profesionalización de los policías en su actuar, considerando que ellos también son personas y que deben ser respetadas en su dignidad humana en todo momento.

Los procesos de formación policial desde la reforma de 2001 han presentado ciertos avances respecto a la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, con la reforma penal de 2008 fue necesaria una actualización de quienes estaban en activo. Con la reforma constitucional de 2011, fue necesaria empezar a capacitar a los policías en materia de derechos humanos, pero la capacitación no ha sido integral, sino de únicamente de conocimientos básicos.

Ante la implementación a nivel nacional del sistema acusatorio en 2016, la capacitación policial no resultó suficiente, ni logró cubrir a todas las corporaciones policiales, sobre todo en materia de derechos humanos. *“Todas las personas gozamos de derechos humanos y de las garantías para su protección, lo que significa que estos derechos no solo se limitan a las y los mexicanos, sino que aplican a todas y todos, habitantes y transeúntes, sean estos inmigrados, transmigrantes e inmigrantes sin distinción de nacionalidad”*

Lo anterior establece que la inherencia de los derechos humanos debe estar presente en el actuar de los operadores de los cuerpos de seguridad pública; ellos como representantes de autoridad y justicia deben garantizar el respeto y protección de estos. Los policías están sujetos a realizar evaluaciones continuamente, para determinar su profesionalización y capacidad de actuación, con el objeto de eliminar las deficiencias que presenten. La capacitación que obtienen debe garantizar calidad, reflejada en su actuar laboral cotidiano de los cuerpos de seguridad pública acorde a las funciones que realizan en sus instituciones.

La capacitación policial es parte de un proceso administrativo que requiere de recursos sobre todo de “capacitadores” con formación en derechos humanos, para lograr “calidad” en los operadores policiales. La capacitación policial de quienes están en activo requiere de su profesionalización que debe estar enfocada en permear en el pensamiento y actuar de los policías.

La capacitación profesional, está encaminada en aplicar metodologías para obtener conocimientos y habilidades que permitan un trabajo de mejor calidad desde la perspectiva de los derechos humanos, considerando que los policías son seres humanos con derechos humanos debiendo mejorar ese entorno para lograr comprender los derechos humanos de las personas involucradas en algún hecho delictivo, el ejercicio

de la seguridad debe presentar operadores que tengan una formación sustentada en los principios de los derechos humanos.

Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad son principios que deben estar presentes en la capacitación de los policías; la perspectiva sobre derechos humanos debe estar sustentada en programas académicos integrales e interdisciplinarios, requiriendo de personal capacitador especializado en derechos humanos que maneje instrumentos pedagógicos que logren implementar en cada área de capacitación los principios que sustentan a los derechos humanos.



## CAPITULO XXIII

# **CRIMINOLOGIA Y DERECHOS FUNDAMENTALES: PROBLEMAS JURIDICOS EN TORNO A LA PRACTICA DEL CACHEO EN EL AMBITO DE LAS RELACIONES DE SUJECION GENERAL**

*Valentín Guillén Pérez*

### INTRODUCCIÓN

La criminología se erige como una ciencia multidisciplinar que estudia las conductas humanas dirigidas al incumplimiento del derecho que de tal gravedad merezcan, y por ello, un mayor reproche social. El modo que se concreten los mecanismos de prevención del delito resultará fuertemente condicionado por la naturaleza del ordenamiento jurídico que se trate. En este marco, jurídico la utilidad del derecho y su aplicación en la práctica del cacheo (también en el ámbito criminológico), necesariamente tendrá que cumplir una serie de condiciones en el ordenamiento jurídico que lo regule.

En efecto, guardar el justo equilibrio entre la seguridad —con la práctica del cacheo—, y el reconocimiento de la protección de los derechos fundamentales —el derecho a la intimidad corporal y personal—, nos lleva a un punto de inflexión en el presente trabajo, en la labor preventiva y de investigación en materia de seguridad ciudadana que efectúa las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sobre aquellos sujetos que todavía no se encuentren privados de libertad. El enfoque que le vamos a prestar consistirá fundamentalmente, en la exposición de supuestos fácticos circunscritos en una actividad policial que supongan para el sometido, realizar una prospección corporal controvertida.

Por primera vez en España, se incluyó en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (en lo sucesivo LOPSC), determinadas actuaciones en el ámbito policial, consistentes en la realización de los registros corporales externos. En el texto normativo se han introducido novedades significativas que afectan al desarrollo de los derechos fundamentales de los ciudadanos<sup>799</sup>.

La redacción que consolidó el legislador sobre el art. 20 de la LOPSC, en gran medida fue gracias a los pronunciamientos de la praxis jurisprudencial<sup>800</sup> que a lo largo de los años habían dirimido sobre las actividades de prospección corporal (y que conlleven de una forma intrínseca: la práctica de los llamados desnudos parciales o semidesnudos) que supongan una vulneración en el derecho fundamental a la intimidad personal o corporal del art. 18 de la CE.

Este precepto, que está recogido en el art. 20 de la citada LOPSC, y cuyo epígrafe se titula “registros corporales externos”—comúnmente conocido en el argot policial como la diligencia de cacheo—, se erige como uno de los artículos normativos dimanante de los Poderes Públicos, que más controversias y polémicas<sup>801</sup> suscita en su aplicación por parte de los agentes de la autoridad en materia de seguridad ciudadana, concretamente cuando se persiguen infracciones administrativas.

Sin dudas, en España las indagaciones de prospección corporal apenas han sido objeto de atención por parte de los administrativistas. En cualquier caso, ha llegado a estudiarse detenidamente por los procesalistas desde una perspectiva parcial en la investigación de un delito<sup>802</sup>, en consonancia, a la abultada jurisprudencia pronuncia-

799 BILBAO UBILLOS, Jose María, La llamada Ley Mordaza: La Ley Orgánica 4/2015 de Protección de Seguridad Ciudadana. *Teoría y Realidad Constitucional*, Nº 36, 2015, pp. 217-260. reconoce que la nueva LOPSC 4/2015 es mucho más exhaustiva y sistemática que la LOPSC de 1992.

800 El precepto 20 de la LOPSC, incluye aspectos significativos que los tribunales a lo largo de estos años han ido dilucidando. Téngase en cuenta en la redacción de la nueva LOPSC, porque precisa de unos requisitos de obligado cumplimiento para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad como son: que el cacheo o semidesnudo debe realizarse por un agente del mismo sexo —salvo que exista una situación de urgencia por riesgo grave e inminente para los agentes—, y existan indicios racionales para suponer que puede conducir al hallazgo de instrumentos u efectos que para las funciones de prevención les son encomendadas a las FCS.

801 Entendemos al igual que CANO CAMPOS, Tomás, Prevenir y cachear: los registros corporales externos [en línea]. En Izquierdo Carrasco, Manuel y Alarcón Sotomayor, Lucía (dir.). *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*. Cizur Menor: Civitas. 2019, ISBN 978-84-9177-954-4, p. 16, Disponible en: <https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=aranz%2Fmonografias%2F198423263%2Fv1.3&titleStage=F&titleAcct=ia744a5970000016ba4a14f8ab92c7d1e#sl=0&eid=1709be4080b21aeb79d8d09153671c15&eat=%5Bereid%3D%221709be4080b21aeb79d8d09153671c15%22%5D&pg=1&psl=p&nvgS=false>, dicha postura, sin olvidar también la controversia que genera la práctica de las pruebas ecográficas o las radiológicas en las zonas aeroportuarias para la detección de drogas en el interior del cuerpo. También compartimos la opinión de los problemas jurídicos que acarrea la extracción de excrecencias en el ser humano para la investigación del ADN.

802 CANO CAMPOS, Tomás, Prevenir y cachear: los registros corporales externos [en línea]. En Izquierdo Carrasco, Manuel y Alarcón Sotomayor, Lucía (dir.). *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*. Cizur Menor: Civitas. 2019, ISBN 978-84-9177-954-4, p. 16, Disponible en: <https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=aranz%2Fmonografias%2F198423263%2Fv1.3&titleStage=F&titleAcct=ia744a5970000016ba4a14f8ab92c7d1e#sl=0&eid=1709be4080b21aeb79d8d09153671c15&eat=%5Bereid%3D%221709be4080b21aeb79d8d09153671c15%22%5D&pg=1&psl=p&nvgS=false>.

da al respecto, cuando se realice durante el transcurso de investigaciones o evidencias delictivas relevantes para un proceso penal<sup>803</sup>.

En última instancia advertimos que dejaremos al margen el artículo 20.b) de la citada LOPSC804, para centrarnos en aspectos jurídicos relevantes y problemáticos, en atención a las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuando realicen cacheos en la vía pública sobre aquellos sujetos que todavía no han sido privados de libertad.

## 1.- APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

Para realizar el estudio de este trabajo de investigación, debemos de empezar ahondando con un acercamiento y aproximación conceptual de esta figura jurídica. En efecto, existe una dificultad incrementada por la ausencia de una definición legal<sup>805</sup> del mismo, que nos lleva a tener como referente obligado las construcciones doctrinales y jurisprudenciales existentes al respecto.

El término cachear aparece definido por el diccionario de la Real Academia Española<sup>806</sup> como aquella actuación consistente en “registrar a alguien para saber si oculta objetos prohibidos como armas, drogas, etc.”. Como podemos observar, se trata de una definición excesivamente genérica que apenas nos informa acerca de su contenido y que, en consecuencia, no nos permite diferenciarlo de otras figuras.

Estos términos coinciden plenamente con respecto a lo circunscrito tanto en la doctrina como en el resto de la jurisprudencia<sup>807</sup>, y que a lo largo de los años han ido

803 De este modo también lo recoge el artículo 11.f de la LOFCS. Reza dicho artículo sobre las funciones que les son encomendadas a las FCS, la de “prevenir la comisión de actos delictivos”. Incluso para mayor abundamiento, esta medida también tiene cobertura legal en el art. 282 Lecrm., cuando establece que la policía judicial tiene la obligación de investigar hechos que revistan carácter de delito.

804 En dicho precepto, se regula en su apartado b, la figura jurídica del desnudo parcial, que de su tenor literal expresa: “Y si exigiera dejar a la vista partes del cuerpo normalmente cubiertas por ropa, se efectuará en un lugar reservado y fuera de la vista de terceros. Se dejará constancia escrita de esta diligencia, de sus causas y de la identidad del agente que la adoptó”. La jurisprudencia ha admitido el desnudo o semidesnudo de sujetos que no están privados de libertad en zonas como: en el interior de unos matorrales emplazados en la playa (SAP de Barcelona, 132/2012, de 5 de diciembre, [ECLI:ES:APB:2012:13715]); en el portar de un edificio (SAP de Barcelona, 161/2014, de 24 de febrero, [ECLI:ES:APB:2014:1917]); en una zona más reservada entre dos turismos que actúan de pantalla (ATS 1554/2003, de 26 de septiembre, [ECLI:ES:TS:2003:9626A]); en un portal cercano del lugar donde se requirió la actuación (STS 156/2013, de 7 de marzo, [ECLI:ES:TS:2013:919]); en el patio interior de un cuartel de la Guardia Civil (STS 941/2012, de 29 de noviembre, [ECLI:ES:TS:2012:7979]); almacén de un supermercado (SAP de Tarragona, 219/2014, de 8 de mayo, [ECLI:ES:APT:2014:536]), o incluso en unas dependencias aisladas de un establecimiento público (ATS 1474/2005, de 28 de junio, [ECLI:ES:TS:2005:8428A]). Se hace constar que el listado de repertorio jurisprudencial utilizado a lo largo del presente trabajo es el del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ), del Consejo General del Poder Judicial. Se han seguido las disposiciones que han tenido lugar en el identificador europeo de jurisprudencia (ECLI). Disponible en: <http://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Temas/Documentacion-Judicial/El-Centro-de-Documentacion-Judicial--Cendoj--/>.

805 En este sentido la STS 260/2004, de 23 de febrero (FJ2º), critica la falta de definición legal de esta figura y, en concreto, manifiesta su sorpresa por el silencio que guarda la LECR al respecto.

806 Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 21º Edición, 1992.

807 Existe una abultada jurisprudencia en este sentido. A modo de ejemplo destacamos la STS 1393/2002, de 24 de julio, [ECLI:ES:TS:2002:5669], que entendió, con ocasión de una intervención de un Ertzaintza en relación con la interceptación de la droga que un traficante portaba oculta en sus calzoncillos, que “un cacheo no implica la retirada de la vestimenta de los detenidos” (FJ1º), la STS 260/2004, de 23 de febrero, [ECLI:ES:TS:2004:260],

fijando criterios en ausencia de una definición legal que recogiese explícitamente la diligencia del cacheo. En este sentido exponen GÓMARA HERNÁNDEZ Y AGORRETA RUIZ<sup>808</sup> que el cacheo por el cual interviene la policía “(...) va palpando el cuerpo en superficie, de forma ordenada y por encima del vestido, todo el contorno de la persona objeto de la actuación (...)”; mientras que GARCÍA VILA<sup>809</sup> y GIL HERNÁNDEZ<sup>810</sup> definen el cacheo como un “acto de palpar superficialmente, el tacto manual, el perfil corporal del sospechosos”; por su parte TORO LUCENA<sup>811</sup>, obvia todas las utilidades que genera la práctica del cacheo en el contexto policivo, centrándose en reseñar que éste consiste en una palpación de la silueta humana; SUÁREZ LÓPEZ<sup>812</sup>, arguye en su análisis que el cacheo consiste en la realización de “acciones consistentes en palpar o tocar manualmente la superficie exterior del cuerpo de una persona y de sus ropas (...)”; y, continuando la línea argumental de esta tesis, sacamos también a colación a FERNÁNDEZ ACEBO<sup>813</sup>, quien refiere con respecto al cacheo que éste son actuaciones que afectan exclusivamente a la parte externa del cuerpo humano o su indumentaria.

Hemos de tener en cuenta que el cacheo es una modalidad de intervención corporal que utilizan las FCS —dentro del contexto policivo— para el cumplimiento efectivo de las funciones que les son propias, tanto de indagación de delitos y delitos leves, como aquellas otras encaminadas a la propia autoprotección policial, y que requiere una minuciosa palpación superficial<sup>814</sup> de la silueta del ciudadano que esté siendo sometido al cacheo. El cacheo, en suma, puede ser considerado como un mero reconocimiento superficial del cuerpo humano<sup>815</sup>.

---

cuando afirma que el cacheo es un examen superficial o preliminar mediante el tacto, por encima de la ropa. (FJ2°).

- 808 GÓMARA HERNÁNDEZ, Jose Luís y AGORRETA RUIZ, David, *Prontuario de Seguridad Pública e intervención policial*, Pamplona, Dapp publicaciones jurídicas, 2007, p. 487. En términos similares se pronuncia DÍAZ REVORIO, Francisco Javier, *Estudios sobre los derechos y sus garantías en el sistema constitucional español y en Europa*, México, Comisión de los Derechos Humanos, 2015, p. 182. Disponible en <http://derechoydebate.com/admin/uploads/579926070cf5b-francisco-javier-diaz-revorio-estudios-sobre-los-derechos.pdf>.
- 809 GARCÍA VILA, María, “Los cacheos: delimitaciones y clases”, *Actualidad Penal La Ley*, Tomo 1, 2000, p. 10.
- 810 GIL HERNÁNDEZ, Angel., *Intervenciones corporales y derechos fundamentales*, Madrid, Colex, Madrid, 1995, p. 69.
- 811 TORO LUCENA, Oscar Augusto, “Intervenciones corporales y derechos fundamentales; límites”, *Criterio jurídico garantista*, vol. 2, núm. 3, 2010, p. 196.
- 812 SUÁREZ LÓPEZ, Juan Joaquín, “Propuesta alternativa del grupo de estudios de política criminal sobre el uso de la fuerza; 1ª parte. Actuaciones policiales preventivas”, *Cuadernos de política criminal*, Época II, núm. 105, 2011, p. 343.
- 813 FERNÁNDEZ ACEBO, María Dolores, “La tutela de los derechos fundamentales a la intimidad e integridad física frente a la actuación de los poderes públicos sobre el cuerpo humano. Una perspectiva constitucional sobre las intervenciones corporales y otras diligencias de investigación”, Tesis Doctoral inédita, en GARCÍA VELÁZQUEZ, Sonia. (dir.), Universidad de A Coruña, 2013, p. 342.
- 814 Así lo entiende la STS 260/2004, de 23 de febrero (FJ2°), cuando afirma que el cacheo es un examen superficial o preliminar mediante el tacto, por encima de la ropa, de todas las partes del cuerpo susceptible de ocultar un arma, instrumento peligroso relacionado con el delito. TORO LUCENA, Oscar Augusto, “Intervenciones corporales y derechos fundamentales; límites”, *Criterio jurídico garantista*, vol. 2, núm. 3, 2010, 196, obvia todas las utilidades que genera la práctica del cacheo en el contexto policivo, porque se centra en reseñar que consiste en una palpación de la silueta humana, en la búsqueda de evidencias delictivas.
- 815 Véase al respecto MARTÍN ANCÍN, Francisco, y ALVAREZ RODRIGUEZ, Jose Ramón, *Metodología del atestado policial*, 4ª Edición, Ed. Tecnos, Madrid, 2007, p. 196.

No obstante lo anterior, el concepto de cacheo no quedaría circunscrito al cuerpo humano siendo también extensible a la indumentaria, equipaje y otros objetos que pudiere llevar consigo el sujeto que es objeto de dicha intervención corporal<sup>816</sup>, e incluso jurisprudencialmente se han incluido dentro del cacheo los registros efectuados dentro de la cavidad bucal (STS 120/1993, de 15 de Junio).

Por tanto, quedarían fuera del alcance definidor del cacheo todas aquellas actuaciones relacionadas con el mismo, que, por el modo de verificarse, supusieran una mayor injerencia en los derechos fundamentales del sometido a dicha práctica, como ocurre en el supuesto del desnudo integral<sup>817</sup>, o que supusieran una afectación del derecho a la integridad física del sujeto en cuestión<sup>818</sup>.

La nueva LOPSC, inserta en el artículo 20 y bajo la rúbrica “registro corporal externo” la siguiente frase significativa a destacar “podrá practicarse el registro corporal externo y superficial de la persona”. De esta expresión que regula el legislador, tanto la locución “externo” como “superficial”, pueden incidir en una contribución pro-positiva con respecto al desnudo parcial, al entenderse que va dirigida a todas aquellas partes del cuerpo que no impliquen una afectación íntima corporal, y por lo tanto no afecte a la esfera más recóndita del individuo manifestado en el sentimiento de pudor o recato personal<sup>819</sup>, como consecuencia de la indagación superficial al que se vea sometido.

## 2.- PREVENCIÓN DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS

Uno de los aspectos que más controversia presentan las actuaciones de los funcionarios policiales con respecto a las indagaciones de prospección corporal, es el referido a la prevención de las infracciones administrativas.

816 Así lo entiende la STS 7 de Julio de 1995, al considerar como hecho probado la aprehensión de droga de uno de los bolsillos de una cazadora que había tenido lugar mediante un cacheo. En el mismo sentido, la STS de 1 de Febrero de 1996 (FJ2º), al distinguir el cacheo de otras intervenciones corporales, señala que aquel afectaría únicamente al perímetro corporal y a las ropas del sujeto.

817 La STS 1393/2002, de 24 de Julio (FJ1º), entendió con ocasión de que la Policía Autónoma Vasca interceptara droga en los calzoncillos de un traficante sospechoso, que “un cacheo no implica la retirada de la vestimenta de los detenidos”, lo que da a entender que el cacheo debe practicarse de forma superficial sobre las ropas y no por debajo de ellas.

818 En el mismo sentido la STS de 1 de Febrero de 1996 (FJ1º) y MAGRO SERVET, Vicente, “La actuación en los cacheos y registros como modalidad de las intervenciones corporales en el proceso penal”, *Diario la ley, Sección Doctrina*, Tomo 5, 2001, p. 10, cuando afirma que el “cacheo policial no puede alcanzar la trascendencia de un registro anal o vaginal”, relacionado con el delito. TORO LUCENA, Oscar Augusto, “Intervenciones corporales y derechos fundamentales; límites”, *Criterio jurídico garantista*, vol. 2, núm. 3, 2010, p. 193, expresa que, en las inspecciones corporales con la diferencia del cacheo, consisten en una exploración corporal de los orificios naturales en su interior. Cuando la exploración consista en la introducción de algún aparato o instrumento manejado por el personal médico, científico, etc., incurriría en la afectación del derecho a la integridad física del sometido.

819 DÍAZ REVORIO, Francisco Javier, *Estudios sobre los derechos y sus garantías en el sistema constitucional español y en Europa*, México, Comisión de los Derechos Humanos, 2015, p. 183. Disponible en <http://derechoydebate.com/admin/uploads/579926070cf5b-francisco-javier-diaz-revorio-estudios-sobre-los-derechos.pdf>.

En España, como se ha comentado en los epígrafes anteriores, apenas ha sido objeto de atención por parte de los administrativistas. La investigación se ha determinado principalmente por los procesalistas desde una perspectiva de la prevención e investigación del delito.

Con respecto a esta cuestión nos podemos preguntar si las FCS están habilitados, por ejemplo, a realizar cacheos en un parque donde habitualmente se consume con droga, para prevenir infracciones del artículo 36.6 de la LOPSC, o prevenir infracciones administrativas por la tenencia de armas u armas prohibidas (art. 36.10 LOPSC) en un parking de varias discotecas, bien porque se tenga conocimiento que en semanas anteriores se han producido riñas, reyertas o bien porque se hayan cometido delitos de lesiones.

En este sentido, el Consejo de Estado en el Dictamen 557/2014 al Anteproyecto de la LOPSC antes de que se aprobara la citada LPOSC 4/2015, reza en los siguientes términos, “más cuestionable es la previsión del cacheo para sancionar una infracciones, en los términos en los que se formula. No se sabe qué se quiere decir con ello y si ha de entenderse que ya existe un proceso penal o un procedimiento sancionador, o es para iniciar ese procedimiento penal o administrativo sancionador. Sería conveniente que se aclarara. Porque si lo que se pretende es ejecutar la pena o la sanción, debería decirlo expresamente; sin perjuicio de estar a la regulación de la ejecución de las penas del CP y LECRIM y de los medios de ejecución de los actos administrativos en el régimen general de la Ley Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

De igual modo, en el art. 19.2 LOPSC 4/2015 asevera que “la aprehensión durante las diligencias de identificación, registro y comprobación de armas, drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas u otros efectos procedentes de un delito o infracción administrativa se hará constar en el acta correspondiente (...)”.

Por tanto, el artículo referenciado si deja claro que son admisibles los cacheos para sancionar una concreta infracción administrativa consumada, sin embargo se encuentra al margen de la legislación, en lo relativo a la prevención de infracciones administrativas como anteriormente se ha puntualizado.

Para mayor consolidación sobre los argumentos anteriormente señalados, procedemos a citar el art. 16.1 LOPSC, en cuyo texto establece la posibilidad de identificar a un ciudadano para sancionar infracciones administrativas, motivo por el que también deberá admitirse el cacheo para poder sancionar aquellas infracciones administrativas que exijan un cacheo para su sanción.

Del mismo modo, las infracciones administrativas sólo pueden ser sancionadas cuándo la conducta haya sido consumada<sup>820</sup>, por ello, recordamos lo que el derecho administrativo sancionador ha dejado al margen: las nociones de “tentativa” y “frus-

---

820 Vid. En este sentido STSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 9ª) Sentencia 272/2015 de 27 marzo.

tración”, como clara y acertadamente se indica en el art. 62 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que bajo el epígrafe “inicio del procedimiento por denuncia” reza de la siguiente forma: “1. Se entiende por denuncia, el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo.

2. Las denuncias deberán expresar la identidad de la persona o personas que las presentan y el relato de los hechos que se ponen en conocimiento de la Administración. Cuando dichos hechos pudieran constituir una infracción administrativa, recogerán la fecha de su comisión y, cuando sea posible, la identificación de los presuntos responsables”.

Podemos seguir la argumentación esgrimida *ex supra*, citando la STC 341/1993 de 18 de noviembre, al referirse al traslado a dependencias policiales de un ciudadano a efectos de identificación. El Constitucional reza que “la privación de libertad con fines de identificación (en base al art. 20.2 LOPSC 1/1992 que se corresponde con el actual art. 16 LOPSC) sólo podrá afectar a personas no identificadas de las que razonable y fundadamente pueda presumirse que se hallan en disposición actual de cometer un delito o a aquéllas que hayan incurrido ya en una infracción administrativa”, reflejando además, que “cuando se trate de una infracción administrativa (especialmente de las reguladas en los arts. 23 y ss. actuales 35 y ss. LOPSC 4/2015), la orden de desplazarse a las dependencias policiales para identificación sólo puede darse legítimamente cuando el aparente ilícito esté consumado, sin que baste el designio de impedirlo preventivamente (el art. 20.2 LOPSC 1/1992 se refiere a sancionar una infracción, igual que el actual 16.2 de la LOPSC 4/2015<sup>821</sup>)”.

No es óbice destacar que, el cacheo preventivo, en aras de sancionar infracciones administrativas, conllevará la necesidad de realizar las oportunas identificaciones y quedarían amparados en el art. 16.1 LOPSC 4/2015, y en los arts. 17.1, 18, 19 y 20 de la misma norma.

El cacheo y la identificación realizados con la finalidad de sancionar infracciones administrativas consumadas que sean directamente observadas en el momento de cometerse, o sobre las que se está indagando posteriormente en relación con su autoría, exigen la presencia de indicios racionales o sospechas fundadas de participación de un determinado sujeto en la comisión de la infracción. Por tanto, se tratará de infracciones administrativas donde suponga que, se ha empleado algún objeto o instrumento que lleve a la necesidad de cachear para poder sancionar, como por ejemplo en el caso de infracciones reguladas en la LO 4/2015: observar a alguien consumiendo drogas o esconderse sustancias estupefacientes en la calle (art. 36.16); guardar un bote de

---

821 Hay que recordar que de las infracciones de la LOPSC 4/2015, el art. 30 establece que “la responsabilidad por las infracciones cometidas recaerá directamente en el autor del hecho en que consista la infracción”.

spray tras realizar un grafiti (art. 37.13); esconderse un arma blanca en la calle (art. 36.10): Guardar un objeto peligroso después de hacer uso con ánimo intimidatorio (art. 37.2); observar a alguien proyectando haces de luz con un puntero laser que se esconde (arts. 35.4 y 37.6 sobre miembros de las FCS); observar a una persona que guarda, después de hacer uso público e indebido de uniformes, insignias o condecoraciones oficiales, o réplicas de los mismos (art. 36.14); esconderse botellas de alcohol dentro de la cazadora haciendo un botellón (art. 37. 17).

Estas indagaciones de prospección corporal son necesarias para que los miembros de las FCS puedan proceder contra el infractor de las normas administrativas, ya que no sería posible interponer la denuncia e incoar el expediente sancionador si el autor no estuviese identificado y no se le pudiese intervenir la sustancia o el objeto prohibido o peligroso.

En relación con la identificación y posible cacheo, el art. 16.1 LO 4/2015 posibilita la identificación para sancionar infracciones administrativas, sin especificar si son todas las del ámbito administrativo o sólo las reguladas en la propia LOPSC 4/2015. Se debe entender que, al no acotar la Ley dicho precepto, se refiere a todo el ámbito administrativo<sup>822</sup>, puesto que entender lo contrario constituiría un contrasentido que posibilitaría incomprensiblemente la impunidad de cualquier infractor de las normas administrativas, y por tanto de la legalidad.

Hay que apuntar además con respecto a las infracciones reguladas en la propia LOPSC, lo que expresa el art. 3 sobre los fines de la propia Ley, habida cuenta que establece la sanción de las infracciones que estén tipificadas. Respecto a las infracciones, contamos con un amplio abanico en la normativa administrativa, alguna de las cuales no afecta a la seguridad ciudadana y otras sí<sup>823</sup>.

### 3.- ALGUNAS REFLEXIONES DIMANANTES DEL DERECHO A LA INTIMIDAD, AL HILO DE LA INTERPRETACIÓN SOBRE EL DESNUDO PARCIAL

Para la práctica del cacheo policial, deben de estar racionalmente justificadas por la aportación fehaciente de datos objetivos obtenido a partir de una base fáctica suficiente, de modo que no esté sustentadas por suposiciones, conjeturas o cacheos

822 La misma STC 341/1993, dice al referirse a las “infracciones administrativas, especialmente de las reguladas en los arts. 23 y ss. LOPSC (actual 35 y ss. LOPSC 4/2015...” con lo que no excluye al resto. Sin embargo a efectos de traslado a Comisaría para identificar, como veremos en el epígrafe correspondiente, tienen que tener relación con la seguridad ciudadana o al menos con la seguridad pública.

823 PRIETO GONZALEZ, Javier y GUILLÉN PÉREZ, Valentín, *Manual de actuaciones operativas en identificaciones y traslados*, Ed. Netpol, 2018, donde se realiza una clasificación de infracciones administrativas. Para la confección del mismo se han tenido en cuenta los conceptos de seguridad pública (art. 149.1.29. º) y seguridad ciudadana (art. 104 CE) interpretados por la doctrina y Jurisprudencia, así como el concepto punitivo de seguridad ciudadana.

proactivos. La confusa acepción de la doctrina jurisprudencial y la comunidad científica sobre la locución “indicio racional” y “sospecha fundada”, hace que estos dos términos jurídicos operen con el mismo grado de rigor para justificar el cacheo y el desnudo parcial desde el marco jurídico del art. 20 de la LOPSC, lo que convierte en un verdadero error. Desde el punto de vista del que suscribe, bastarían las sospechas fundadas para justificar la práctica de un desnudo parcial de baja intensidad, así como un registro corporal externo y superficial (cacheo policial); y el requisito razonado de los indicios racionales para justificar el desnudo parcial cuando su práctica invadan las zonas más íntimas del sujeto concernido, es decir, y como ha denominado la doctrina jurisprudencial: afecten el recato y el pudor del sujeto concernido.

En segundo lugar, y bajo el escenario de la anterior argumentación, no se atisba razón alguna para justificar un desnudo parcial en aras de prevenir una infracción de naturaleza administrativa, es decir, cuando no se hayan constatado de unas pruebas objetivas y con un grado razonable de determinación, de que el desnudo practicado al sujeto en cuestión arrojará algún tipo de resultado.

No obstante lo anterior, si incluso llegamos a constatar de una forma irrefutable que la infracción administrativa ha tenido ocasión de producirse, creemos oportuno acudir al principio de proporcionalidad para valorar el justo equilibrio de las molestias ocasionadas en la realización de la mentada medida, en atención a la gravedad de la conducta disruptiva o el fin legítimo que sea perseguido. En ese contexto consideramos que dicha actividad de indagación se reputará como legítima, cuando las infracciones administrativas perseguidas revistan de una especial gravedad, bien porque sean generadoras de una grave alarma social o, incluso, tengan como objetivo la persecución de la tan ansiada protección de la seguridad ciudadana. Como ejemplo de ello, citamos la persecución en la vía pública de la tenencia o posesión de drogas, de armas de fuego, armas prohibidas o armas peligrosas, etc.

Por tanto, no se atisba razón alguna practicar un desnudo parcial cuando las infracciones administrativas sean consideradas como leves o muy leves, y no estén dentro del marco de la seguridad ciudadana de la Ley Orgánica 4/2015. De este modo se evitarían conductas que puedan originar indagaciones de prospección corporal de carácter prospectivo y superfluo y en consecuencia que el derecho a la intimidad corporal sea atropellado o mermado.

#### 4.- EL CACHEO POLICIAL EN PERSONAS TRANSEXUALES Y TRANS- GÉNERO

Las normas internacionales sobre derechos humanos consagran como principios básicos la igualdad y la no discriminación. El artículo 1 de la Declaración universal de derechos humanos (1948) establece la afirmación inequívoca de que: “todos los

seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derecho”. El artículo 2 de la misma declaración afirma posteriormente que “toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”. Ya en el ámbito europeo, la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea (2000) establece que “la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad”.

De igual modo prohíbe de forma expresa en el artículo 21 “toda discriminación” y, en particular, la ejercida “por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual”.

En 1989, ante la necesidad de dotar de una especial regulación jurídica a las personas transexuales, en cuanto que durante mucho tiempo este colectivo se ha caracterizado por el padecimiento que ha venido sufriendo a consecuencia de situaciones de desigualdad, marginación y exclusión social<sup>824</sup>, tanto la Recomendación 1117/1989 de 29 de septiembre del Consejo de Europa, sobre la condición de los transexuales, así como la Resolución del Parlamento europeo del 12 de septiembre de 1989<sup>825</sup>, sobre la discriminación de los transexuales, a pesar de realizar una definición de la transexualidad, todavía lejos de la definición jurídica que se practica en nuestros días, alentó a los Estados miembros para llevar a cabo una regulación armonizada, que sirviera de acondicionamiento con el fin de incluir una serie de medidas para este colectivo; como es el tratamiento efectivo de la seguridad social, el derecho a cambio de nombre y la inscripción de sexo en la partida de nacimiento entre otras medidas.

Todo ello, y unido al acopio de normativa internacional que posteriormente se ha ido aprobando de forma progresiva, se asentó en Europa y en el resto del mundo, unas bases lo suficientemente contundentes para el reconocimiento del pluralismo de la identidad sexual, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

824 La doctrina, en términos generales, se ha hecho eco, de la impasibilidad de los países de nuestro entorno, en proteger la vulnerabilidad social en que se encontraban las personas transexuales. Destacamos a DE LA IGLESIA MONJE, María Isabel. “Transexualidad y restricción del régimen de visitas”, *Revista crítica de derecho inmobiliario*, nº 713, 2009, p. 1520, así también como ÁLVAREZ CUESTA, Henar. “Igualdad y no discriminación en el trabajo por razón de identidad sexual”, *Revista del derecho social*, nº 65, Ed. Bomazo, 2014, p. 93. También refieren dicho aspecto leyes actuales, como la exposición de motivos de la Ley 8/2014, de 28 de octubre, aprobada por el Parlamento de Canarias sobre la “no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales”, también el apartado segundo de la exposición de motivos de la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el código civil en materia de derecho a contraer matrimonio, así también como, en la Instrucción 7/2006, de 9 de marzo, de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, sobre Integración Penitenciaria de personas transexuales.

825 Publicado en el DOC. A. 3-16/89.

## 4.1. Marco institucional en España

En el título primero “De los Derechos y Deberes Fundamentales” de la Carta Magna, existen dos artículos sobradamente importantes y concluyentes para defender el derecho a la identidad sexual de cualquier ciudadano español.

El artículo 14, consolida la igualdad de todos los ciudadanos ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Por lo tanto, se constituye como un “derecho subjetivo de todos los ciudadanos a obtener un trato igualitario de los poderes públicos”<sup>826</sup>.

La condición de transexual no fue recogida expresamente en el referido artículo de la Constitución Española, pero no por ello podemos dejar de aseverar que con la última frase del artículo referido a “cualquier otra condición o circunstancia personal o social”, es indudable que las personas transexuales disfrutan, al igual que el resto de los ciudadanos, de la misma protección jurídica en cuanto se prohíbe tajantemente cualquier forma de discriminación o exclusión de las personas transexuales<sup>827</sup>.

No obstante, consideramos aún más importante el artículo 10.1<sup>828</sup> de la Constitución Española en la defensa de los derechos de los transexuales<sup>829</sup>. El Tribunal Constitucional deduce que dicho artículo; refiriéndose a la íntima vinculación de la dignidad de la persona con respecto al desarrollo de la personalidad, tiene “un valor espiritual y moral inherente a la persona, que se manifiesta singularmente en la autodeterminación consciente y responsable de la propia vida y que lleva consigo la pretensión al respeto por parte de los demás”<sup>830</sup>.

Ahora bien, no será efectivo tal precepto Constitucional, si los poderes públicos no promueven las condiciones para que la igualdad promulgada por el artículo 9.2 de la Constitución Española sea real y efectiva, y, favorezca, consecuentemente, así, a todos los ciudadanos que participen en cada uno de los ámbitos sociales<sup>831</sup>.

BUSTOS MORENO, realiza una alusión acertada conforme al referido artículo que “el derecho a la identidad sexual ha venido siendo considerado expresión del libre desarrollo de la personalidad y de su dignidad”<sup>832</sup>.

826 DE LA IGLESIA MONJE, María Isabel, “Transexualidad y restricción del régimen de visitas”, *Revista crítica de derecho inmobiliario*, nº 713, 2009, p. 1519.

827 En un mismo sentido arguye DE LA IGLESIA MONJE, María Isabel, “Transexualidad y restricción del régimen de visitas”, *Revista crítica de derecho inmobiliario*, nº 713, 2009, p. 1520.

828 Reza dicho precepto que “La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”.

829 La Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas, establece en su exposición de motivos, que modificar la asignación registral del sexo de un ciudadano que lo desee por considerar que la identidad de género no le corresponde, tiene una estrecha relación con el disfrute del libre desarrollo de la personalidad y la dignidad de las personas.

830 STC 53/1985, de 11 de abril. FJº8.

831 En el mismo sentido arguye ELVIRA PERALES, Ascensión, “Transexualidad y derechos”, *Revista General del Derechos Constitucional*, nº 17, Universidad Carlos III de Madrid, 2013, p. 8.

832 BUSTOS MORENO, Yolanda, *La transexualidad de acuerdo a la Ley 3/2007, de 15 de marzo*, Ed. Dykinson, Madrid, 2008, p. 112.

También GAVIDIA SÁNCHEZ<sup>833</sup> arguye, en sus argumentos, que el respeto a la dignidad de la persona y el libre desarrollo de su personalidad, que ésta sea respetada cualquiera que fuere su sexo. Consecuentemente la pertenencia a una de estas dos entidades de género no puede ser ficticia, sino “que toda persona tiene derecho a que se determine su verdadero sexo y se le trate conforme a él (...) en todo esto, al menos consiste el derecho a la identidad sexual, como un derecho de la personalidad, que tiene su fundamento constitucional con respeto a la dignidad de la persona y al libre desarrollo de su personalidad”.

La sentencia del Tribunal Supremo que, dilucidando sobre el cambio de nombre y sexo de un individuo, ha considerado que dicha transformación suponía una manifestación del derecho al libre desarrollo de la personalidad y de la dignidad de la persona como una interpretación extensiva del artículo 10.1, “a fin de permitir el adecuado asentamiento social a quien siendo cromosómicamente de sexo masculino, por las razones de tipo psicológico y extra voluntario, dado su psique, sus formas externas y hasta cierto punto hoy también internas, no es ya física ni socialmente varón”<sup>834</sup>.

En cuanto a la nueva LOPSC, ha acertado en señalar dos cuestiones no menos importantes al tema objeto de estudio:

En primer lugar, establece que por parte de agentes del mismo sexo, podrá practicarse a un individuo el debido registro corporal, externo y superficial, cuando se tengan indicios razonables de que el mismo pudiere portar consigo algún instrumento, efectos u otros objetos relevantes para el cumplimiento efectivo de las FCS, en su legítimo ejercicio de indagación y prevención. Salvo que nos encontremos con la existencia de situaciones de urgencia por riesgo grave e inminente para los agentes actuantes, en cuya vicisitud, se podrá optar por practicar el cacheo por agentes del sexo contrario<sup>835</sup>.

Y en segundo lugar, referenciamos el artículo 20.3 de la LOPSC, ya que dispone que, los registros corporales externos que se practiquen por las FCS, se deberán salvaguardar los principios del apartado primero del artículo 16 de esta Ley, en cuyo contenido, incluye aquellas intervenciones que afecten a los transexuales, puesto que dicho precepto arguye que se deberá tener en cuenta en las actuaciones policiales (tanto del cacheo, semidesnudo e identificación), la no discriminación por “razón de sexo, orientación o identidad sexual”.

La Instrucción 12/2007, de la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre los comportamientos exigidos a los miembros de las FCS con objeto de garantizar los derechos de las personas detenidas, o bajo custodia policial, nombra, aunque de forma muy sucinta, en su apartado octavo, que “los cacheos se llevarán a cabo, salvo urgencia, por personal del mismo sexo que la persona cacheada (...)”.

---

833 GAVIDIA SÁNCHEZ, Julio Vicente, “El matrimonio del transexual (y ii) el marco constitucional y conclusión”, *Revista de derecho privado*, nº 2002-09, 2002, p. 46.

834 FJº13, de la STS, 9445/1988, de 15 de julio.

835 Artículo 20 de la LOPSC.

El criterio que se debe seguir siempre consiste en garantizar al máximo, el respeto a la identidad sexual de la persona cacheada, lo que deberá tenerse en cuenta muy especialmente en el caso de personas transexuales.

Ahora bien, el cambio con mayúsculas en el reconocimiento de los transexuales en España estuvo precedida, en primer lugar, por la promulgación de la Ley 13/2005, de 1 de julio, “por la que se modifica el código civil en materia de derecho a contraer matrimonio”, sea cual sea el sexo de los contrayentes, así como permitirles el acceso a los beneficios de la Seguridad Social en las mismas condiciones que el resto de los ciudadanos.

Y en segundo lugar, en desarrollo de este mandato de respeto a la identidad, se promulgó expresamente la Ley 3/2007, de 15 de marzo, y para ampliar aún más los derechos, se aprobó recientemente la Ley 4/2023 de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, que deroga la anterior ley, que permite de forma sencilla el cambio de la inscripción relativa al sexo en el registro civil y consecuentemente el cambio del nombre en la documentación oficial.

Resulta muy importante el sometimiento de la práctica del cacheo policial para dicho colectivo, concretamente en el artículo 43 de la reciente Ley 4/2023, y de su tenor literal expresa que: “1. Toda persona de nacionalidad española mayor de dieciséis años podrá solicitar por sí misma ante el Registro Civil la rectificación de la mención registral relativa al sexo. 2. Las personas menores de dieciséis años y mayores de catorce podrán presentar la solicitud por sí mismas, asistidas en el procedimiento por sus representantes legales.”

En la citada ley también resulta primordial sobre el procedimiento para la rectificación registral de la mención relativa al sexo, en el sentido que en el ejercicio del derecho a la rectificación registral de la mención relativa al sexo en ningún caso podrá estar condicionado a la previa exhibición de informe médico o psicológico relativo a la disconformidad con el sexo mencionado en la inscripción de nacimiento, ni a la previa modificación de la apariencia o función corporal de la persona a través de procedimientos médicos, quirúrgicos o de otra índole.

En la comparecencia se deberá incluir la elección de un nuevo nombre propio, salvo cuando la persona quiera conservar el que ostente y ello sea conforme a los principios de libre elección del nombre propio previstos en la normativa reguladora del Registro Civil.

Dicho aspecto normativo, junto a la obligación de las FCS de proteger y garantizar la igualdad de trato en razón de la orientación e identidad sexual<sup>836</sup>, supone un añadido en cuanto a la complejidad de la práctica del cacheo como veremos a continuación.

---

836 En este sentido expresa la Ley 4/2023 en el artículo 4: Establece el deber de protección de los poderes públicos, al señalar que estos, en el ámbito de sus competencias, desarrollarán todas las medidas necesarias para reconocer, garantizar, proteger y promover la igualdad de trato y no discriminación por razón de orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales de las personas LGTBI y sus familias. Y en el artículo 5, bajo la rúbrica “Reconocimiento y apoyo institucional” exige que los poderes públicos

## 4.2. Tratamiento jurídico en la praxis del cacheo

Teniendo presente lo expuesto en los apartados anteriores y que acabamos de desgranar, nos vemos obligados a analizar, desde una óptica estrictamente jurídica el requisito que delimita las actuaciones encaminadas a la práctica de los cacheos sobre este colectivo.

La Ley 4/2023 de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, supone que las FCS afronten situaciones jurídicas fácticas que supongan un verdadero quebradero de cabeza.

Por ello, la persona sometida a la práctica del cacheo que hubiera obtenido el cambio de sexo, se le deberá practicar la misma conforme a lo que indique el registro civil, tanto si la persona se halla privada de libertad, como si no.

Otra coyuntura se refiere al supuesto en el que se proceda al cacheo de un ciudadano que, previamente, hubiera expresado su malestar por considerarse una persona transgénero; es decir, aquel individuo cuya identidad sexual difiere profundamente con respecto de cómo él se siente en realidad. La complejidad de este tipo de supuesto versa, principalmente, en que el sometido manifiesta ser del sexo opuesto al que tiene inscrito en el Documento Nacional de Identidad.

Este supuesto en concreto, consideramos que emergen unas connotaciones jurídicas muy complejas de difícil solución. Es decir, en el hipotético caso de que el individuo que vaya a ser sometido al debido registro corporal, expresare, espontáneamente, que se siente del sexo contrario al que figure, por ejemplo, en su Documento Nacional de Identidad; entendemos que, para este supuesto, la solución más proporcional e idónea, consistiría, y siempre y cuando su sentir fuera completamente convincente a juicio del respectivo agente policial actuante, en que éste respetase la voluntad expresada por aquél con la finalidad de proceder al correspondiente cacheo con las máximas garantías constitucionales, y siempre conforme a su identidad sexual. De este modo estamos absolutamente convencidos de que se evitaría la intromisión de sus derechos fundamentales.

No obstante, atendiendo al desarrollo de su personalidad, al principio de la dignidad y al derecho a la intimidad, sería conveniente, —tal y como sucede en ámbito penitenciario—, dotar a las FCS de aparatos electrónicos sofisticados con fin de resolver este tipo de circunstancias. Aunque no es menos cierto que, si la actuación se basara fundamentalmente sobre el simple indicio de que, el individuo en cuestión pudiese portar consigo algún tipo de droga o estupefaciente, opinamos que la mejor solución para estos casos, pasaría por dotar a cada cuerpo policial de una unidad canina dedicada a la detección de drogas; circunstancia que, sin embargo, todavía queda muy lejos del alcance de muchas corporaciones policiales.

---

adopten las medidas necesarias para poner en valor la diversidad en materia de orientación sexual, identidad sexual, expresión de género y características sexuales y la diversidad familiar, contribuyendo a la visibilidad, la igualdad, la no discriminación y la participación, en todos los ámbitos de la vida, de las personas LGTBI.

Ante la tesitura señalada en el párrafo precedente, se debe extender un acta, cuyo modelo se adjunta al presente protocolo, mediante la que la persona sobre la que hay que practicar la diligencia, reconozca una determinada identidad de género y solicite ser cacheado y/o registrado por un/a policía del mismo sexo. No obstante lo anterior, cualquier duda razonable, será reseñada por los/las agentes actuantes en el apartado “observaciones” del acta de cacheo y/o registro.

A modo conclusión y por todo lo expuesto, en el caso de que la persona que vaya a ser sometida al cacheo y/o al registro corporal, expresare espontáneamente, que se siente del sexo contrario al que figure, por ejemplo, en su Documento Nacional de Identidad, entenderemos que, para este supuesto, y teniendo en cuenta lo que establece, sobre todo, el ordenamiento jurídico, la solución más proporcional e idónea, consistirá en respetar la voluntad expresada por aquel/aquella, con la finalidad de proceder al correspondiente cacheo y/o registro con las máximas garantías y siempre conforme a su identidad sexual libremente manifestada.



## CAPITULO XXIV

# TABULADORES SALARIALES Y PONDERACIÓN: DOS MECANISMOS PARA LA DIGNIFICACIÓN DE POLICÍAS CON UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS

*Alfonso Hernández Barrón*

### INTRODUCCIÓN

El servicio público es el espacio donde se reflejan los valores de cualquier democracia constitucional. Es en la función pública, donde adquiere mayor relevancia la dimensión valorativa de las premisas normativas. La fuerza axiológica de principios como lo son la transparencia, la honestidad, la eficacia y eficiencia, dejan de ser presupuestos vacíos, y meras ficciones, para convertirse en parte fundamental del quehacer cotidiano de la ciudadanía.

Se puede afirmar que si el siglo pasado fue el de un diseño y articulación moderna de los derechos humanos; este pretende consolidarlos a través de diversas leyes, así como políticas públicas, es decir, es tiempo de garantizar los derechos. Dentro de ellos, y como parte del análisis en el presente trabajo, los relacionados con la protección a la integridad física y psicológica de las personas, entre otros, el derecho a la paz y a la seguridad ciudadana desde una perspectiva de seguridad jurídica y de dignidad. Se trata de expectativas jurídicas que guardan una cierta prioridad y/o prelación, dado que su finalidad es proteger el bien jurídico que representa la vida humana, desde una perspectiva individual y colectiva, por lo que en la práctica y dadas las circunstancias

sociales imperantes, son derechos preeminentes que requieren mayores garantías para su tutela efectiva.

El Estado Mexicano ha sufrido de un retroceso progresivo en este tema; agobiado por niveles de impunidad en materia criminal que trascienden el 90%, hasta la fecha no se ha logrado jurídicamente establecer una institución que sea eficaz y eficiente para prevenir y hacer frente al fenómeno delictivo. Ante estos hechos, se vislumbran desde el razonamiento analítico dos factores: uno institucional que tiene que ver con el diseño y funcionamiento de las entidades que se dedican a la seguridad pública y a la procuración de la justicia; y por otro lado, aquellos que buscan explicar el fenómeno delictivo desde sus causas sociales. En este trabajo de investigación, se aborda el primero.

La razón se debe a que a los esfuerzos jurídicos se han centrado deficitariamente en precisar lineamientos genéricos para el funcionamiento institucional, como la supuesta independencia de las fiscalías, pero descuidando el aspecto más importante: el factor humano de quienes integran estos organismos, que no siempre alcanzan los umbrales de condiciones dignas para cumplir adecuadamente con sus funciones. No es que no existan estándares jurídicos que precisen estos aspectos, si no que una vez que son llevados a la práctica, se ejecutan contrario a los propios presupuestos axiológicos que se desprenden del ordenamiento constitucional así como de los compromisos que han sido adoptados ante la comunidad internacional.

El objetivo de este trabajo consistirá en indagar sobre aquellos factores de índole normativo que dificultan alcanzar el estándar de dignidad en el salario de quienes realizan la función policial, para lo cual me apoyaré en la perspectiva que han construido las defensorías públicas de los derechos humanos, en este caso el *Informe especial sobre salarios y derechos humanos* emitido en 2016 por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)<sup>837</sup> y la Recomendación General 1/2020 que en su momento emitió la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ) intitulada: *Dignificación de las condiciones laborales de las y los policías*<sup>838</sup>.

El informe especial emitido por la CNDH concluye que hay una relación entre salario y el goce de los derechos humanos, sustenta, con la aplicación de diversos estándares, incluidos los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la importancia de proveer las condiciones materiales necesarias para que las personas trabajadoras puedan acceder a un nivel de vida adecuado. También precisa que la suficiencia salarial debe ser complementada por otras prestaciones laborales y que debe existir una perspectiva de mejoramiento constante y progresivo, todo como parte de las obligaciones del Estado Mexicano en materia de derechos humanos las cuales

837 De los Derechos Humanos, Comisión Nacional. “*Informe especial salario mínimo y derechos humanos*”. 27 de julio de 2016. [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Comunicados/2016/Com\\_2016\\_182.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Comunicados/2016/Com_2016_182.pdf)

838 De Derechos Humanos Jalisco, Comisión Estatal. CEDHJ. “*Recomendación General 1/2020*”. 30 de enero 2020. [http://historico.cedhj.org.mx/recomendaciones/emitidas/2020/RECO\\_01-2020.pdf](http://historico.cedhj.org.mx/recomendaciones/emitidas/2020/RECO_01-2020.pdf)

también incluyen la realización de estudios de los esquemas, órganos y procedimientos a través de los cuales se hacen las estimaciones salariales.

Por su parte la recomendación general de la defensoría jalisciense ha sido una de las pocas, si no es que la única, que se ha emitido a nivel nacional y en la que se precisan las precarias circunstancias que las y los policías sufren, en este caso en el contexto de una entidad federativa pero que es fácilmente replicable a nivel nacional, sin por ello desconocer las vicisitudes que puedan atravesar en otras latitudes del territorio mexicano. El documento se integró con una intensa labor de investigación de naturaleza cualitativa y cuantitativa, que me correspondió coordinar desde mi función como titular de esa institución en aquel entonces.

## 1.- CONDICIONES LABORALES DE POLICÍAS DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS

La relevancia de considerar las razones y argumentos planteados por las defensorías públicas de los derechos humanos en sus resoluciones surge desde la perspectiva innovadora que con frecuencia utilizan estos organismos al momento de interpretar y aplicar la constitución, y en general el *corpus iuris* de una nación. En efecto, la interpretación de la constitución que realizan las Comisiones Públicas de Derechos Humanos en México se realiza desde el principio *pro homine* o *pro personae*, establecido en el párrafo segundo de su Carta Magna, con la particularidad de orientarse por los principios de máxima sencillez, concentración e inmediatez. De tal manera que en la dinámica contemporánea del Estado constitucional de derecho, estos organismos autónomos tienen las condiciones para superar los formalismos propios de los órganos jurisdiccionales.

Las recomendaciones generales que se generan en las entidades federativas siguen la misma naturaleza que aquellas que emite el *ombudsperson nacional*. Estas últimas tienen por objeto promover modificaciones a disposiciones normativas y/o prácticas administrativas que impliquen o puedan ser violatorias de derechos humanos, tal como lo precisa el artículo 140 del Reglamento Interno de este último organismo constitucional autónomo en su primer párrafo:

*“Artículo 140.- (Recomendaciones generales)*

*La Comisión Nacional también podrá emitir recomendaciones generales a las diversas autoridades del país, a fin de que se promuevan las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos. Estas recomendaciones se elaborarán de manera similar que las particulares y se fundamentarán en los estudios realizados por la propia Comisión Nacional a través de las visitadurías genera-*

*les, previo acuerdo del presidente de la Comisión Nacional. Antes de su emisión, estas recomendaciones se harán del conocimiento del Consejo Consultivo para su análisis y aprobación...”<sup>839</sup>*

De la anterior cita se desprende que su naturaleza jurídica es tanto preventiva como reactiva para garantizar el pleno goce de los derechos humanos, ya sea que exista un riesgo justificado de que se vayan a violentar o que efectivamente esté ocurriendo una vulneración. Tal como en su momento lo notaron tanto los distinguidos juristas mexicanos en materia de derechos humanos: Fix Zamudio como Fix Fierro, su esencia radica sobre todo cuando su peligrosidad es generalizada en cuestión de derechos humanos<sup>840</sup>. Su importancia en la materia es fundamental porque permite que logren ejercer acciones hacia las autoridades para que ajusten su actuar a favor de estas prerrogativas, sin que se requiera formalmente su aceptación. En la práctica también se asumen como instrumentos de presión para obligar a la debida actuación de las autoridades, esto desde la función mediadora de los organismos públicos defensores de derechos humanos.

Cada defensoría del pueblo a nivel local cuenta con un margen de discrecionalidad en cuanto a los mecanismos para integrar y emitir resoluciones, llámense recomendaciones, informes o pronunciamientos. Aunque existe una tendencia nacional de homogeneización a efecto de garantizar una mayor seguridad jurídica a favor de la población, al final lo relevante lo constituye el posicionamiento del *ombusperson* ante la opinión pública respecto a un caso o una situación que termina afectando el ejercicio de los derechos humanos.

La recomendación general para la *Dignificación de las condiciones laborales de las y los policías* tuvo como origen una serie de atropellos a sus derechos laborales. En este caso es de destacar que en su momento de la queja oficiosa 6098/2019, y del procedimiento así como del acta de investigación 106/2018 y sus acumuladas: 136/2018, 9/2019 y 128/2019 a raíz de varias notas periodísticas que se detallan a través de su contenido.

Las personas titulares de las defensorías públicas de los derechos humanos tienen generalmente la facultad de iniciar de forma oficiosa investigaciones sobre presuntas violaciones de derechos humanos o sobre situaciones generalizadas que representan un riesgo para los mismos. De igual manera y bajo los referidos principios de sencillez, concentración e inmediatez, pueden pronunciarse sobre los hechos que involucren vulneraciones a la dignidad humana, para lo cual el trabajo de periodistas y de los

839 De los Derechos Humanos, Comisión Nacional. “*Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*”. CNDH México, Defendemos al Pueblo. 29 de septiembre 2003. <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/conocenos/ReglamentoCNDH2013.pdf>

840 Fix Zamudio, Héctor y Fix Fierro, Héctor. “*Las recomendaciones generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*”. CNDH México, Defendemos al Pueblo. 18 de julio de 2018. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/REC-CNDH.pdf>

propios medios de comunicación es sumamente relevante, pues dan a conocer hechos noticiosos que con la debida interpretación, desde una perspectiva de derechos humanos, requieren abordajes inmediatos y officiosos para atender tanto la preocupación colectiva que generan las amenazas al Estado de derecho, como a las afectaciones individuales o grupales que estas significan.

La función del periodismo; y sobre todo aquel enfocado a derechos humanos, cuenta con una importancia enorme para contar con información oportuna, precisamente porque permite documentar aquello que lamentablemente la autoridad oculta. En este caso fue la labor de los medios de comunicación lo que facilitó la actuación, y a partir de una metodología predominantemente cuantitativa a base de cuestionarios para poder verificar el dicho que se encontraba en diversas fuentes de comunicación social. Tal es el caso de hacer preguntas relevantes a si cumplían con los extremos de los derechos laborales que se extraen del artículo 123 en su apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Seguridad Social y su correspondiente ordenamiento homólogo a nivel estatal en Jalisco; así como de las diversos tratados internacionales como es el caso de aquellos suscritos ante la Organización Internacional del Trabajo; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales así como el Protocolo de San Salvador. La lógica de esto fue sencilla, consistía en saber si el Gobierno del Estado así como los 125 gobiernos municipales otorgaban las diversas prestaciones laborales a favor de quienes se desempeñan en las áreas de seguridad pública.

Los resultados que se obtuvieron y que se señalan en las conclusiones de la recomendación general en cita, consistieron en un alto grado de opacidad por parte de los ayuntamientos ya que más de 67 fueron omisos en responder a estos cuestionarios pese a que la legislación obliga a informar al *ombudsperson* a nivel local cuando éste requiere información. Por otro lado, de los que respondieron, se pudo corroborar que más de 27 entes a nivel sub-local otorgan parcialmente prestaciones, en la medida que se encuentran por debajo del estándar normativo, o de manera absoluta no las satisfacen. Es de resaltar el aspecto cualitativo que se hizo también a base del cuestionario atendiendo al grado de satisfacción.

De las conclusiones a las que se llegaron, se determinó con mayor relevancia que el Estado y los ayuntamientos en Jalisco tenían una deuda en materia de prestaciones sociales, así como en la dignificación de la carrera policial.

Se recomendó que se realizaran las adecuaciones legales y los ajustes necesarios en sus presupuestos para garantizar la mejora salarial y la estabilidad laboral; también se solicitaron adecuaciones legales y ajustes para garantizar el otorgamiento de las prestaciones mínimas de seguridad social, directamente las referenciadas en el convenio 102 sobre la seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo, entre ellas, la asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, de desem-

pleo, de vejez, en caso de accidente del trabajo y enfermedad profesional, familiares, de maternidad, de invalidez, de sobrevivientes y guardería.

De igual forma se solicitó garantizar el otorgamiento de créditos para una vivienda digna, la dotación de becas escolares para sus familias, seguros de vida con cobertura amplia, asesoría amplia y completa en casos de delitos donde las víctimas sean policías, además de programas de apoyo especiales para policías en situaciones de riesgo y amenazas. También se hizo énfasis en las carencias materiales, mejora de instalaciones, deficiencia en los procesos de capacitación y promoción profesional, entre otros.

Es de hacer notar el precedente que se establece con el contenido de esta recomendación general: y es que nunca un organismo constitucional autónomo había hecho una labor propia de investigación para conocer un fenómeno que se replica a nivel nacional, a la vez que sirvió de análisis del alcance de los diversos derechos laborales de este gremio.

Los aspectos normativos y su impacto en el quehacer de las y los policías es fundamental porque sirve a manera de ejercicio interpretativo que a su vez pueden utilizar otras defensorías locales así como de otras latitudes. A manera de ejemplo, es de resaltar que dicha claridad era importante en el contexto en el cual se emitió esta determinación cuando de manera relativamente reciente por el Poder Judicial de la Federación estaba precisando, a través de la jurisprudencia con el número de tesis: PC.I.A. J/135 A (10a.), correspondiente a la décima época; y emitida por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito; que, pese a que este sector se rige laboralmente por sus propias leyes; y sin establecer su jornada laboral, aun así era importante garantizar una seguridad social adecuada en su beneficio:

*POLICIA AUXILIAR DE LA CIUDAD DE MÉXICO. AUNQUE SUS MIEMBROS PERTENECEN CONSTITUCIONALMENTE A UN RÉGIMEN ESPECIAL DONDE NO PUEDE RECLAMARSE LA POSIBLE AFECTACIÓN A DERECHOS LABORALES, LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS “ESTADOS UNIDOS MEXICANOS LES RECONOCE EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD SOCIAL. De acuerdo con el artículo 123, apartado B, fracciones XI y XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los miembros de las instituciones de seguridad pública se rigen por sus propias leyes; no obstante, en ese mismo precepto se les reconoce el derecho a la seguridad social, como una prerrogativa fundamental, igualmente reconocida para toda persona como un derecho humano en los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, particularmente en los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 9 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Protocolo de San Salvador”. De acuerdo con esas disposiciones, el derecho a la seguridad social*

*de todo trabajador aplica igualmente a los miembros de los cuerpos policiales e incluye el derecho a la jubilación o pensión de retiro, invalidez o muerte, ya que la pensión de retiro o jubilación garantiza un ingreso adecuado para una vida digna y decorosa del trabajador, después de su vida activa. Por tanto, los elementos de la Policía Auxiliar de la Ciudad de México, que prestan sus servicios al Estado, aun cuando tienen una relación de naturaleza administrativa, gozan en esos términos del derecho a la pensión de retiro o jubilación.*<sup>841</sup>

La importancia del precedente en cita consiste en que logra poner una justa precisión; así como de manera innovadora en su tiempo, al reconocer que los elementos de seguridad pública cuentan también con un mínimo vital para garantizar su dignidad; y más tomando en consideración la importante función que realizan. El que la *ratio decidendi*, empleada se haya circunscrito al circuito jurisdiccional federal de la ciudad de México no le resta relevancia; ya que es de fácil utilización a manera analógica para casos similares, como lo fue precisamente la recomendación general en cita. Este junto con los demás criterios utilizados de las directrices internacionales y nacionales permiten ofrecer un *corpus iuris* así como sus alcances en futuras ocasiones. Por lo tanto, el valor y utilidad de esta recomendación es de relevancia para contar con diversas herramientas normativas que contribuyan a que exista una mayor garantía de este sector.

## 2.- LA CUESTIÓN SALARIAL DE POLICÍAS; UN ACERCAMIENTO DESDE LA DOGMÁTICA JURÍDICA

Después de las condiciones generalizadas en que desempeñan su función quienes integran los cuerpos de seguridad pública y que han sido descritas en el apartado anterior a partir de una experiencia de caso resuelto desde una defensoría pública de los derechos humanos, se hace necesario identificar y definir los factores jurídicos que inciden en que los elementos de seguridad jurídica logren acceder de manera plena al goce de las diversas prestaciones de seguridad social en materia laboral. Esto es importante porque no es suficiente el buscar que se les garantice de manera formal ciertas prerrogativas; o dicho de otra manera, que se les garantice como beneficiarios frente a la ley. Resulta necesario el que éstas se apliquen acorde a criterios de igualdad sustancial, para que logren desarrollar sus funciones de manera eficaz y eficiente.

841 De la Nación, Suprema Corte de Justicia. *POLICIA AUXILIAR DE LA CIUDAD DE MÉXICO. AUNQUE SUS MIEMBROS PERTENECEN CONSTITUCIONALMENTE A UN RÉGIMEN ESPECIAL DONDE NO PUEDE RECLAMARSE LA POSIBLE AFECTACIÓN A DERECHOS LABORALES, LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS "ESTADOS UNIDOS MEXICANOS LES RECONOCE EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD SOCIAL"*. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. 8 de febrero 2019. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2019263>

En este punto resulta pertinente recurrir a los planteamientos de Amartya Sen, quien sostiene desde su enfoque de capacidades, que una sociedad es justa si permite que la ciudadanía logre ejercer sus derechos y libertades, y que la igualdad se debe entender como un tipo de equidad que pretende nivelar en lo material a las personas para que puedan contar con oportunidades y capacidades reales<sup>842</sup>.

Lo anterior coincide con la mayor parte de la doctrina; ya que inclusive Luigi Ferrajoli sostiene una posición similar en donde postula que una democracia constitucional sólo es aquella que garantiza la igualdad material de su población<sup>843</sup>. Lo que cambia en relación con el académico de la India consiste en el enfoque, ya que uno parte de una postura propia de la ciencia política, y otro desde una teoría formal y analítica del derecho.

Como principales factores en el sistema jurídico mexicano que inciden en que no se garanticen de manera plena las expectativas jurídicas laborales de este gremio tenemos los siguientes:

La ausencia de lineamientos normativos que otorguen un mínimo estándar de dignidad en el desempeño de sus funciones, incluyendo en este aspecto el diseño de tabuladores así como de indicadores de desempeño de los puestos que se puedan emplear de manera permanente y estable; y

La ausencia de lineamientos que permita la ponderación en la implementación de los aspectos del inciso anterior en caso que éstos entren en conflicto entre sí.

Si bien existen propuestas de carácter administrativo, elaboradas particularmente durante la última década, con las que se ha pretendido resolver la incertidumbre y regular con precisión y equidad las prestaciones económicas de policías en todo el país, particularmente con los diseños para acceder a fondos federales en favor de policías locales, lo cierto es que no encontramos rangos constitucionales o normativos que resulten suficientes para garantizar el acceso a niveles de vida digna, tampoco se han realizado ejercicios de ponderación suficientes que brinden claridad y certeza para policías y sus familias. Lo anterior no obstante el grave problema de inseguridad pública que padece nuestro país y que incluso desplaza al estado de derecho en varias regiones ante el avance de los “poderes salvajes” que representan los grupos al margen de la ley.

En efecto, en el primer supuesto, parecería que sería discordante con los propios postulados axiológicos que regula el ordenamiento constitucional mexicano a nivel nacional en materia laboral en lo que se refiere en el artículo 123. La razón de esto es que en la fracción VI de su apartado A señala que los salarios deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades de un jefe de familia en el orden material, social y cul-

842 Sen, Amartya. *Development as Freedom*. New York: Anchor Books, 2000.

843 Ferrajoli, Luigi. *Manifiesto por la igualdad*, trad. de Perfecto Andrés Ibañez. Trotta, 2019.

tural<sup>844</sup>. A su vez, este será el referente para fijar las demás percepciones que tenga a su favor. La cuestión es que nada dicen las leyes sobre lo que se ha de entender por ese nivel de ingreso, o para precisarlo, para que se refleje de manera coherente ante las diversas exigencias de la realidad, sin que se puedan generar fraudes a la ley o incurrir en falacias que puedan afectar negativamente a la población.

Para verificar lo anterior, es importante establecer de manera sucinta cómo se lleva a cabo el proceso para delimitar el salario en el Estado mexicano. Siguiendo la fracción en cuestión, es de resaltar que es una comisión mixta, integrada por trabajadores, patrones y el gobierno quienes determinan los montos, y la cual lleva de nombre de Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASAMI)<sup>845</sup>. En el caso del gobierno, para servidores públicos, también se toman estos indicadores para que sean acordes al salario mínimo. Lo que jamás se dice es si responden efectivamente a la realidad, incluso en un reciente documento identificado como “Propuesta de salario digno para policías”<sup>846</sup>, elaborado por el gobierno federal; donde se estima que el salario para vivir de forma adecuada para una familia integrada por dos personas adultas y dos adolescentes es de \$ 26,846.54 pesos mensuales, sin embargo asumen por descontado que en todo hogar trabajan las dos personas adultas, de tal forma que fijan el salario promedio para policías en una media nacional de \$ 13,639, lo cual resulta inadecuado a la luz de las múltiples variables posibles.

Esta circunstancia ha sido preocupante ya que diversos estudios realizados por organismos de la sociedad civil e inclusive por la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos discrepan con la delimitación del salario mínimo en México. Para establecer un poco de contexto, éste subió del 2010 cuando se encontraba en \$ 56.46 pesos mexicanos por día, hasta la cantidad de \$ 207.44 pesos en que se ha establecido actualmente, lo cual implica un cambio significativo; sin embargo, no es suficiente para la realidad y sus variantes.

*El ombudsperson* nacional externó en el referido informe especial del 2016 que el salario mínimo era insuficiente. Aunque este documento se realizó hace más de seis años al momento de realizar el presente capítulo; es de establecer que inclusive desde esa época mostró una preocupación de que la dinámica adoleciera de estándares acordes con la visión internacional, en donde se precisa que se requieren nuevos lineamientos dinámicos que respondan a la realidad. A continuación se cita el quinto párrafo de las conclusiones a las que llegó en su momento este organismo constitucional autónomo:

---

844 De la Unión, H. Congreso. “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”. Leyes Federales, Cámara de Diputados, LXV Legislatura. 6 de junio 2023. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

845 De Trabajo y Previsión Social, Secretaría. “CONASAMI”. Gobierno de México. Consultado el 10 de julio 2023. <https://www.gob.mx/conasami>

846 Del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Secretariado Ejecutivo. “SESNSP”. Gobierno de México. *Propuesta de salarios dignos para policías*. Consultado el 16 de julio 2023. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/649151/SESNSP\\_Salario\\_digno\\_logos.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/649151/SESNSP_Salario_digno_logos.pdf)

*“5. La suficiencia del salario mínimo no se ciñe a elementos estáticos, sino que involucra todos aquellos aspectos conducentes al mejoramiento continuo y progresivo del nivel de vida de las trabajadoras y los trabajadores, así como 26 de sus familias... En ese sentido, la labor de las instituciones de estadística y de evaluación social ofrece una aproximación que puede ser tomada en cuenta por las instancias encargadas de la suficiencia salarial, en aquello que resulten coincidentes con los aspectos a considerar, para que el salario satisfaga, como base, un mínimo de bienestar para una vida digna.”<sup>847</sup>*

En este sentido similar, se ha pronunciado el Centro de Estudios Espinosa Yglesias<sup>848</sup>, desde el cual, en el 2020 emitió un estudio que permite precisar cuánto se requiere ganar en diversas áreas metropolitanas para asumir condiciones de dignidad, como es el caso de Puebla, Monterrey, Guadalajara y Ciudad de México. Para tal efecto se tomó en consideración, las necesidades de una vida moderna como es el caso de vivienda, vestido, alimentación, acceso a la salud, al empleo y al ocio. Para una familia, en ese entonces, sin contar lo que se ha incrementado la inflación actualmente, requería mínimo, en otras urbes que no fueran la Ciudad de México, un total de \$25, 488 pesos al mes. Actualmente si se multiplica el salario actual, no obstante que ha crecido más del cien por ciento, ni siquiera llega a los umbrales de esta cifra. Es decir, en México las personas en promedio siguen ganando muy por debajo de una línea de dignidad.

Del 2016, fecha en la que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos externó su preocupación por la incompatibilidad que existe entre el postulado constitucional y la realidad; y el 2020, cuando en plena pandemia se da a conocer el estudio de referencia, existe un trecho de cuatro años en donde la postura se mantiene y se extiende al momento de realizar el presente trabajo de investigación. El que los criterios continúen estáticos, es sólo señal que se estaba en lo correcto respecto a que no hay referentes a manera de lineamientos que permitan verificar que se logre la finalidad del propio ordenamiento constitucional.

Al ser el salario mínimo la base con la cual se logra cotizar la seguridad social, la magnitud de este hallazgo muestra el grave riesgo en el que se posiciona las diversas prestaciones a las cuáles pueden acceder quienes se desempeñan en áreas policiales de seguridad pública. En la medida que se siga considerando que con un salario mínimo constitucional, sin tomar en consideración las necesidades reales de las personas

---

847 De los Derechos Humanos, Comisión Nacional. “Salario Mínimo y Derechos Humanos.” CNDH México, Defendemos al Pueblo. Consultado el 10 de julio del 2023. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/Salario-Minimo-DH.pdf>

848 Abán Tamayo, Jesús David et al. “El estándar de ingreso mínimo en cuatro grandes ciudades de México”. Centro de Estudios Espinosa Yglesias. Promovemos la Igualdad de Oportunidades. Consultado el 10 de julio del 2023. [https://drive.google.com/file/d/1DeyPFM-A1sacKwlv\\_zSAD9NqL7ayJ6LV/view](https://drive.google.com/file/d/1DeyPFM-A1sacKwlv_zSAD9NqL7ayJ6LV/view)

destinatarias, éstas pueden acceder a diversos derechos laborales en un estándar de dignidad, nos encontraremos ante una ficción.

En contra de lo anterior se podría señalar que las y los policías en promedio ganan muy por encima del salario mínimo, sin embargo como ya se ha señalado, los salarios no alcanzan para sostener una vida digna y decorosa, más aún si consideramos la variable de que en su mayoría los cuerpos policiales dependen de entes municipales. En su momento la CONASAMI realizó una propuesta diferenciada de lo que se consideró en varias entidades federativas como una propuesta digna, la cual no llega siquiera a los \$20 mil pesos mensuales; ya que la remuneración más alta ascendía a \$ 19,258.61 para el Estado de Baja California<sup>849</sup>. Aún en este supuesto y sin tomar el estado actual de las finanzas en varios municipios, se asevera que ni con la propia proyección de este organismo público descentralizado, se podría garantizar el que las y los servidores públicos puedan procurarles a sus familias una vida digna acorde al propio ordenamiento constitucional federal, pese a que cada día ponen en riesgo su vida a favor de la población mexicana.

La razón por la cual los sueldos de policías son tan raquíticos, pese a que en su mayor parte requieren de una preparación especializada; y dada la importancia de la función que desempeñan, se debe a que están sometidos al capricho presupuestario. Cada año se establecen tabuladores y remuneraciones que están a criterio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y del H. Congreso de la Unión, sin que realmente existan criterios objetivos e imparciales a manera de lineamientos en la materia en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos<sup>850</sup>, lo cual también ocurre por lo general en las demás entidades federativas. Cada año, su salario depende de aspectos eminentemente políticos y sin que exista en sí un rigor técnico en la materia, y pese a que el artículo 3º señala que éste deberá ser acorde a su responsabilidad.

En este sentido, ni siquiera en la legislación presupuestal que se realiza de manera anual a nivel federal, estatal y municipal se da una justificación que explique porque un año un policía puede ganar más o menos. Si cuando mínimo existiera este tipo de variables, podría entenderse que si hay una guía de política pública adecuada por parte del Poder Ejecutivo y/o Legislativo; sin embargo, existe un silencio absoluto en esta cuestión. Por lo tanto, al depender de intereses políticos que no son imparciales ni objetivos, las prestaciones sociales que reciben las y los policías terminan siendo deficientes. Es imperativo contar con estándares objetivos, imparciales y técnicos que logren hacer frente a esta problemática.

849 De los Salarios Mínimos, Comisión Nacional. “*Salario Mensual para los Policías por Entidad 2023*”. Gobierno de México. Consultado el 10 de julio del 2023. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/832259/PRESENTACION\\_SUELDOS\\_CONASAMI\\_2023.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/832259/PRESENTACION_SUELDOS_CONASAMI_2023.pdf)

850 De la Unión, H Congreso. “*Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos*”. Leyes Federales Vigentes, Cámara de Diputados, LXV Legislatura. 19 de mayo 2021. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRemSP\\_190521.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRemSP_190521.pdf)

Aún queda por señalar el que hasta la fecha no existen lineamientos a manera de razonamientos jurídicos, que permitan conciliar los parámetros que contiene un tabulador salarial con la noción de dignidad, es decir, faltan criterios para ponderar las políticas públicas en relación con principios jurídicos, ¿cómo resolver cuando entran en conflicto?

Atender lo anterior es fundamental ya que los tabuladores, en tanto estándares, no sólo son un medio para tutelar bienes jurídicos que en este caso resguardan aspectos de vital importancia como es la seguridad de la población; también a su vez se trata de delimitar el acceso de las personas a derechos humanos de índole laboral. No es una cuestión irrelevante ya que al definir un mayor o menor salario impacta en el funcionamiento de toda una política pública que a su vez conlleva el respeto a la dignidad de las personas.

La razón por la cual la ponderación es tan importante, ya la dio a conocer en su momento Torres Estrada<sup>851</sup> en su obra sobre los razonamientos jurídicos en materia de política pública. Esta consiste en que al procurar aspectos relevantes en esta materia, se está tratando con principios institucionales así como con directrices; es decir, con principios de medios afines que incluyen un alto grado de discrecionalidad ya que se trata de mandatos de optimización.

En este sentido, la estructura de esta herramienta jurídica consiste en poder delimitar en un determinado caso concreto, que principio ha de prevalecer sobre otro. De manera hipotética, si se pretende realizar un aumento a un tabulador con el cual se diseña un salario de policías para un determinado lugar, y éste entra en conflicto con el presupuesto en otras materias, se debería de establecer cuál ha de prevalecer. En este aspecto la guía usual que se sigue desde con Robert Alexy<sup>852</sup> a grandes rasgos es la siguiente:

A) Se identifican los principios en colisión:

En este caso ficticio se trataría de un derecho frente a otro, en este caso frente al derecho laboral de quienes desempeñan la función policial, ambos representados por el presupuesto de egresos para un determinado ejercicio fiscal.

B) Se determina si la medida a implementar busca una finalidad constitucionalmente legítima:

En esta circunstancia se podría señalar que se pretende garantizar la seguridad jurídica de la población así como su integridad física y psicológica, el acceso a la paz social, a través de la dignificación de la función policial.

C) Se establece si la medida que se lleva a cabo es idónea:

851 Torres Estrada, Pedro R. *Los razonamientos jurídicos de la política pública*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch. 2019

852 Alexy, Robert. "Los principales elementos de mi filosofía del derecho". *Doxa*, Volumen No. 32, (2009) pp 67-84. DOI: <https://doi.org/10.14198/DOXA2009.32.04>

Es decir si existe una relación justificada entre medios y fines. En este aspecto, se podría razonar que a mayores prestaciones laborales más posibilidades existen de garantizar una seguridad de calidad a favor de la población con lo cual se surte este extremo.

D) Se justifica la necesidad de la medida:

Esto conlleva argumentar el que frente a las diversas alternativas posibles se adoptó la que se considera menos lesiva en materia de derechos humanos. Se podría argüir el que ante el incremento de la violencia y, por ende, de la inseguridad pública, se requiere priorizar la garantía de la seguridad ciudadana como aspecto fundamental de la vida pública y de la existencia misma de un estado constitucional de derecho.

E) Se aplica el test de proporcionalidad en sentido estricto:

El cual consiste en el famoso balanceo por el cual se establece el otorgar ciertos valores atendiendo al grado de interferencia de la medida, el grado de no satisfacción de la que le es opuesta, el valor abstracto de los principios, así como la certeza fáctica de las premisas involucradas. Si bien usualmente se emplea una fórmula para poder representar la ponderación es de destacar que lo que esto hace es precisar el aspecto lógico y/o formal para controlar el grado de coherencia de este tipo de razonamiento, en donde un valor jurídico por lo general prevalece sobre otro. En esta circunstancia especial, se podría sostener que dado el contexto, así como el alto valor que tiene la seguridad para que inclusive se puedan garantizar otros derechos, debe prevalecer éste.

Aunque se simplificó bastante la circunstancia hipotética que se emplea, sirve sin embargo para precisar la importancia que tiene esta operación en todo diseño de política pública, así como en su posterior análisis por parte de los operadores jurisdiccionales. En este sentido adquiere relevancia en el sistema jurídico mexicano lo que ha expresado la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la jurisprudencia con número: 2a./J. 10/2019 (10a.), correspondiente a la décima época, la cual es una herramienta importante en la interpretación e integración del derecho:

*“TEST DE PROPORCIONALIDAD. AL IGUAL QUE LA INTERPRETACIÓN CONFORME Y EL ESCRUTINIO JUDICIAL, CONSTITUYE TAN SÓLO UNA HERRAMIENTA INTERPRETATIVA Y ARGUMENTATIVA MÁS QUE EL JUZGADOR PUEDE EMPLEAR PARA VERIFICAR LA EXISTENCIA DE LIMITACIONES, RESTRICCIONES O VIOLACIONES A UN DERECHO FUNDAMENTAL. Para verificar si algún derecho humano reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte se ha transgredido, el juzgador puede emplear diversos métodos o herramientas argumentativas que lo ayuden a constatar si existe o no la violación*

*alegada, estando facultado para decidir cuál es, en su opinión, el más adecuado para resolver el asunto sometido a su conocimiento a partir de la valoración de los siguientes factores, entre otros: a) el derecho o principio constitucional que se alegue violado; b) si la norma de que se trata constituye una limitación gradual en el ejercicio del derecho, o si es una verdadera restricción o impedimento en su disfrute; c) el tipo de intereses que se encuentran en juego; d) la intensidad de la violación alegada; y e) la naturaleza jurídica y regulatoria de la norma jurídica impugnada. Entre los métodos más comunes para solucionar esas problemáticas se encuentra el test de proporcionalidad que, junto con la interpretación conforme, el escrutinio judicial y otros métodos interpretativos, constituyen herramientas igualmente útiles para dirimir la violación a derechos. En este sentido, esos métodos no constituyen, por sí mismos, un derecho fundamental, sino la vía para que los Jueces cumplan la obligación que tienen a su cargo, que se constriñe a decidir, en cada caso particular, si ha existido o no la violación alegada. Sobre esas bases, los Jueces no están obligados a verificar la violación a un derecho humano a la luz de un método en particular, ni siquiera porque así se lo hubieran propuesto en la demanda o en el recurso, máxime que no existe exigencia constitucional, ni siquiera jurisprudencial, para emprender el test de proporcionalidad o alguno de los otros métodos cuando se alegue violación a un derecho humano”<sup>853</sup>.*

En este sentido la ponderación ofrece más que un esquema formal, una manera para organizar los razonamientos del quehacer estatal en la materia. Lo importante son los razonamientos que se llevan a cada paso para lograr, en su momento, consolidar una regla que sea susceptible de utilizarse más adelante. Empero, en la medida que quienes diseñan políticas públicas carezcan de elementos de certidumbre, tratándose de los tabuladores para fijar las prestaciones de los elementos de seguridad pública, se genera un excesivo margen de discrecionalidad que no es compatible con un Estado de derecho.

Se podría señalar que se podría extraer la justificación de manera implícita, pero esto sería desconocer la expectativa de transparencia y rendición de cuentas, e iría en contra del mandato constitucional de debida fundamentación y motivación que requieren todos los actos administrativos tal como se desprende del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto es importante en toda democracia constitucional para controlar la calidad del discurso, inclusive para poder prevenir y

---

853 De la Nación, Suprema Corte de Justicia. “TEST DE PROPORCIONALIDAD. AL IGUAL QUE LA INTERPRETACIÓN CONFORME Y EL ESCRUTINIO JUDICIAL, CONSTITUYE TAN SÓLO UNA HERRAMIENTA INTERPRETATIVA Y ARGUMENTATIVA MÁS QUE EL JUZGADOR PUEDE EMPLEAR PARA VERIFICAR LA EXISTENCIA DE LIMITACIONES, RESTRICCIONES O VIOLACIONES A UN DERECHO FUNDAMENTAL”. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. 8 de febrero 2019. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2019276>

enmendar posibles errores que se establezcan en la implementación de políticas públicas, tal como lo sostiene en su momento el ya citado jurista Torres Estrada en su obra<sup>854</sup>.

Es de destacar la tendencia de usar en el Estado Mexicano el amparo como control de constitucionalidad frente a violaciones de derechos humanos, incluyendo como tales, las omisiones o indebidas actuaciones en materia presupuestal como son las asignaciones presupuestarias, al tenor de las cuales se establecen las medidas que han de implementarse como políticas públicas, lo cual puede representar un peligro ante diversas expectativas jurídicas fundamentales tal como se muestra en la siguiente jurisprudencia con número de tesis: XVII.10.P.A. J/24 (10a.), y emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Séptimo Circuito:

*“SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL AMPARO PROMOVIDO CONTRA LA REDUCCIÓN DE RECURSOS ECONÓMICOS AL PROGRAMA DE ESTANCIAS INFANTILES PARA APOYAR A MADRES TRABAJADORAS, EFECTUADA EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019. PROCEDE CONCEDERLA A LOS RESPONSABLES DE DICHS ESTABLECIMIENTOS, PARA QUE SE LES OTORGUEN LAS CANTIDADES QUE LES CORRESPONDAN CONFORME A LAS MODALIDADES ESTABLECIDAS EN LAS REGLAMS DE OPERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL” 2018. El artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estatuye que para decretar la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo, el órgano jurisdiccional, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social, lo que se traduce en sopesar el perjuicio que la sociedad pueda resentir con la aplicación de la medida, es decir, si dicho menoscabo es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, caso en el cual deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad está por encima del interés particular afectado. Por su parte, el artículo 147, párrafo segundo, de la Ley de Amparo dispone que, atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, el juzgador ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo. Ahora, cuando se solicita la suspensión contra la reducción de recursos económicos al Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, efectuada en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, del análisis de la apariencia del buen derecho se obtiene que dicho programa se implementó por el Estado para garantizar la participación en el mercado laboral de las madres, padres solos y*

854 Torres Estrada, Pedro R. *Los razonamientos jurídicos de la política pública*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch. 2019

tutores y la satisfacción de las necesidades básicas de los menores más desprotegidos e, incluso, en situación de discapacidad; además, cuenta con más de diez años de vigencia, en los cuales no sólo se han incrementado los apoyos para su subsistencia sino que, además, se han tomado medidas tendentes a la especialización del personal de las estancias. Luego, es evidente que con la implementación del referido programa se han obtenido beneficios multidimensionales en favor de los menores, así como de las madres trabajadoras, a partir de la exigencia de la calidad en la prestación del servicio de las estancias infantiles, tan es así que se prevén apoyos con el propósito de que a través de una evaluación, previo el cumplimiento de diversos requisitos, se obtenga una certificación del estándar de competencia de la calidad con la que deben funcionar dichos centros de atención infantil y, por tanto, existe verosimilitud del derecho que justifica el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, es decir, no se trata de una mera expectativa, sino que dicho programa se ha implementado de manera eficaz, salvaguardando los derechos fundamentales de los gobernados. Por lo que toca al otro elemento de ponderación, previsto en la norma constitucional señalada, en el presente asunto no se afecta el interés social ni se contravienen disposiciones de orden público con su otorgamiento, ya que en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019 se contempló el referido programa social, por lo que la medida cautelar únicamente se referirá a la forma en que debe otorgarse el apoyo correspondiente y el monto del mismo, de manera que se permita el funcionamiento de las estancias infantiles ya autorizadas para que presten el servicio a los menores incorporados al programa en la forma en que lo venían haciendo, porque de lo contrario se inobservaría el principio de progresividad de los derechos humanos, respecto del cual la sociedad tiene interés, por tratarse de menores, sin que sea válido exigir para su concesión la exhibición del convenio de afiliación al programa para 2019, toda vez que conforme a los artículos transitorios tercero y cuarto del Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras para el ejercicio fiscal 2019, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de ese año, la Secretaría de Bienestar otorgará a las personas beneficiarias el apoyo correspondiente a los meses de enero y febrero de ese año y, además, quienes se afiliaron al programa en el ejercicio fiscal 2018 en la modalidad de impulso a los servicios de cuidado y atención infantil y no han cumplido el año calendario prestando los servicios de cuidado y atención infantil, con niños inscritos, deben realizar el reintegro a la Tesorería de la Federación (TESOFE) del apoyo inicial que se les otorgó, con motivo de la afiliación a programa en ese ejercicio fiscal. Por lo anterior, procede conceder la medida cautelar a los responsables de las estancias infantiles, para que no se ejecute la reducción efectuada presupuestalmente en su perjuicio y, en consecuencia, se les otorguen las cantidades que les correspondan

*conforme a las modalidades establecidas en las reglas de operación para el ejercicio fiscal 2018*<sup>855</sup>.

En la medida que se normalice más utilizar diversos controles de constitucionalidad para hacer frente a políticas públicas deficientes; sobre todo aquellas que se expresen en el marco del presupuesto, como es en el caso que ocupa, se consolidará el estado constitucional y se ampliarán las garantías de los derechos. Dicho de otra manera, no se puede desconocer la importancia que tiene en una democracia constitucional la ponderación como una herramienta indispensable en la medida que ésta incorpora los valores supremos de la sociedad. Por lo tanto, es imperativo el que se logren establecer los estándares mínimos en la materia a efecto que se garantice una mayor seguridad jurídica en las prestaciones sociales de índole laboral a la que tendrían derecho las y los policías.

### 3.- PROPUESTAS Y CRITERIOS DE HOMOLOGACIÓN EN LA PONDERACIÓN DE LOS TABULADORES SALARIALES DE POLICÍAS EN EL ESTADO MEXICANO

Ante los hallazgos anteriormente señalados en relación con los factores normativos que impiden que quienes se desempeñan en la función policial puedan gozar de sus derechos laborales, se procede a esbozar algunas breves pautas que podrían contribuir a la dignificación de su gestión desde una óptica de igualdad. Esto incluye tanto el aspecto de fijar aspectos en cuestión de tabuladores, como en la necesidad de aplicar aspectos de ponderación jurídica. Cabe resaltar que en su caso no se trata de cuestiones novedosas, ya que como se podrá observar; siguen la misma línea de los autores mencionados, así como de sugerencias que otros pensadores ya han empleado; si no de atender a su utilidad para poder abrir en un futuro momento un debate académico mucho más nutrido que permita perfeccionar las herramientas a favor de este sector de la población.

De las diversas propuestas que existen en materia de tabuladores resalta una que en su momento se realizó en el Estado de Jalisco en la sexagésima primer legislatura por la entonces diputada Mónica Almeida López. Se trata de una iniciativa de reforma constitucional al artículo 111 de dicha entidad federativa que tuvo por objeto precisar tabuladores que servirían a favor de garantizar un mayor salario y prestaciones de

---

855 De la Nación, Suprema Corte de Justicia. "SUSPENSIÓN PROVISIONAL ROVISIONAL EN EL AMPARO PROMOVIDO CONTRA LA REDUCCIÓN DE RECURSOS ECONÓMICOS AL PROGRAMA DE ESTANCIAS INFANTILES PARA APOYAR A MADRES TRABAJADORAS, EFECTUADA EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019. PROCEDE CONCEDERLA A LOS RESPONSABLES DE DICHS ESTABLECIMIENTOS, PARA QUE SE LES OTORGUEN LAS CANTIDADES QUE LES CORRESPONDAN CONFORME A LAS MODALIDADES ESTABLECIDAS EN LAS REGLAMS DE OPERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2018". Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. 7 de junio 2019. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2020041>

cualquier tipo de servidor público atendiendo a su contenido, que es precisamente lo que se busca. A continuación se cita de manera íntegra el contenido de cómo quedaría dicho artículo, el cual corresponde al número de identificación en el sistema de Información Legislativa (INFOLEJ) de 2535/LXI:

*“CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO*

*Artículo 111.-...*

*I a la IV...*

*V. Las remuneraciones brutas de los servidores públicos serán determinadas en los respectivos presupuestos de egresos, estatal y municipales; los cuales contendrán los tabuladores desglosados de dichas remuneraciones, y las cuales se determinarán atendiendo a los siguientes lineamientos:*

- A) Responsabilidad de la función;*
- B) Escolaridad*
- C) Experiencia*
- D) Complejidad de la función que realiza;*
- E) Número de habitantes de los municipios o del Estado según corresponda;*
- F) Desarrollo socioeconómico de la región;*
- G) Dispersión de la población;*
- H) Trascendencia política de la función que se desarrolla;*
- I) Riesgo físico que representa la función que se desarrolla;”<sup>856</sup>*

Existen dos maneras por las cuáles esta propuesta de tabuladoras plantea favorecer a quienes se desempeñan en el ámbito policial tanto a nivel federal, estatal y/o municipal. Una, es que se incluya en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y otra es dejar que cada nivel de gobierno se haga responsable de incorporarlo. Se sugiere que la primera opción es la más adecuada ya que permitiría contar con un sistema que aplica de manera concurrente a través de todo el territorio nacional. Esto tendría la pertinencia de buscar el que se homologuen las condiciones de cualquier uniformado sin importar en donde se encuentre, con lo cual se estaría atento al principio *pro-persona*, así como al deber de progresividad y de no regresividad en materia de derechos humanos.

El aspecto negativo de dejar hacer a cada nivel de gobierno se encuentra en el alto nivel de riesgo de judicialización. A manera de ejemplo, no se sostendría *a priori* el que policías de una área urbana ganaran más que quienes se encuentren en similares condiciones. En cambio, de establecer los lineamientos generales para garantizar un

856 Almeida López, Mónica. “Iniciativa de ley para reformar los artículos 111 en su fracción V y el artículo 116 de la Constitución Política del Estado de Jalisco.” INFOLEJ, Información Legislativa del Estado de Jalisco. 24 de noviembre 2016. [https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/estados/R\\_26837.pdf](https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/estados/R_26837.pdf)

salario similar sin importar en donde se encuentre el servidor público, hace pensar que también la población podrá verse beneficiada de estos servicios y con la misma calidad sin importar si se traslada a Chihuahua o a Colima. A su vez, la propuesta de los tabuladores no desconoce las diversas realidades que atraviesa cada nivel de gobierno ya que se dejan varios criterios para poder incrementar o no el salario, como el número de habitantes en el municipio así como el nivel de riesgo fáctico al que se ven sometidos. Además, es idónea en la medida que otorga un valor agregado en cuanto a prestaciones, si la o él policía goza de una mayor preparación, lo cual tiene pertinencia al otorgar la certeza social de que las personas que se desempeñan en la función policial cuentan con incentivos para permanecer en sus funciones y desempeñarlas eficaz y eficientemente, sin corromperse.

El precisar estos aspectos en los presupuestos de egresos respecto a los salarios y demás prestaciones laborales de policías, conlleva el delimitar el excesivo margen de discrecionalidad con que cuentan el Poder Ejecutivo y Legislativo, por lo que cualquier indebida fundamentación y/o motivación de su parte, permitiría que no solo policías, sino la ciudadanía en general pueda acudir a los mecanismos legales que existen, sobre todo en lo que se refiere al amparo, tanto desde una perspectiva particular, por lo que ve a las y los guardianes del orden, como de las personas en general bajo el enfoque de las garantías a sus derechos colectivos.

En cuanto a la ponderación, cómo solución se sugiere el que se establezca en la legislación de referencia el que se expliciten aquellas operaciones que se deben llevar a cabo cuando se implique una disminución en cuestión de prestaciones laborales que reciben policías; o cuando exista probabilidad que su diseño presupuestario pueda contravenir algún derecho humano. Esto implicaría dejar cierto arbitrio a la administración pública así como al legislativo; sin embargo, al precisar que debe establecerse este aspecto, ante la omisión, o deficiencia de realizarlo, puede abrirse la puerta a que la ponderación sea objeto de escrutinio por parte del operador jurisdiccional, lo que a su vez daría pasos para frenar progresivamente, con argumentos y razones, la discrecionalidad en las asignaciones presupuestales. La pertinencia de esto se traduce en una mayor prudencia al cuidar un equilibrio entre las necesidades públicas por parte de las autoridades competentes, así como de las expectativas jurídicas a favor, en este caso, del gremio policial en los diversos niveles de gobierno y de la propia colectividad.

Se debe tener cuidado con este último aspecto de la propuesta, ya que no podemos suponer que no implica riesgos. Tal como lo señaló en su momento Roger Zavaleta<sup>857</sup>, es importante siempre vigilar la calidad de la ponderación. Existe una tendencia a abusar de esta al emplear un estándar bajo de argumentación, o laxa, lo cual puede tergiversar rápidamente su utilización. Para esto es importante un ejercicio dialógico que involucre a todos los sectores involucrados y la constante vigilancia de organis-

---

857 Zavaleta, Roger. *La motivación de las resoluciones judiciales*. Lima: Grijley 2014.

mos sociales y de las propias defensorías públicas defensoras de derechos humanos. Quizá como parámetro sea el que dada la importancia y trascendencia que tiene la seguridad pública, mayor debe ser el rigor que se adopte; sin por ello desconocer que todo derecho tiene una trascendencia en toda democracia constitucional.

En última instancia, la madurez jurídica que se adopta desde quienes diseñan las políticas públicas en materia de prestaciones sociales de policías, hasta llegar a su último eslabón que es la sociedad, es lo que determinará su eficacia y eficiencia. Lejos de representar esto una obviedad, es importante poner el acento en involucrar a todas las personas que están implicadas para que un sistema funcione. Es fácil de olvidar este aspecto cuando se tiende a establecer una división nítida entre sociedad y gobierno, pese que ambas se condicionan de manera constante.

## CONCLUSIONES

A medida que el Estado mexicano se hunde en la violencia, en una ola de inseguridad y de impunidad cada vez más creciente y que parece consumir cualquier intento de consolidar un Estado de derecho y su democracia; es importante voltear al llamado del imperio de la razón y del sentido común, superando las abstracciones y la frialdad de la racionalidad, atendiendo los grandes problemas sociales como lo representa ahora la falta de paz social. Debemos evitar caer en la falacia moralista por la cual se considera que si algo está en la ley se traduce inmediatamente en la realidad. A través de este capítulo se mostró que esto no es así. La razón por la cual la seguridad pública como derecho humano se encuentra en entredicho en este país se debe en buena medida a la falta de prestaciones laborales dignas, suficientes y oportunas a las y los policías, incluyendo la insistencia en considerar un salario mínimo como base de las prestaciones sociales, ignorando los requerimientos reales y necesarios para desarrollar con dignidad, eficacia y eficiencia su profesión.

La perspectiva generada por los organismos públicos defensores de derechos humanos, y que han sido analizadas en este documento, visibilizan las penurias que siguen atravesando las y los policías; a la vez que ofrece una gran relevancia a nivel nacional por ilustrar el contenido y alcances de sus prerrogativas laborales y sociales. Con el presente trabajo se complementa el análisis al verificar los factores normativos que daban pauta a la problemática de los salarios, esta investigación permite verificar que estos se deben a la ausencia de lineamientos y estándares en materia de tabuladores así como en las ponderaciones jurídicas que puedan surgir tanto en su diseño como en su implementación. Existe una urgente necesidad de que se logre una respuesta unida y coherente a través de los diversos niveles de gobierno, so pena de incurrir en un círculo vicioso que debilita la legitimidad de las instituciones de seguridad pública en todo el territorio.

Como propuesta normativa a esta problemática, se sugiere de manera práctica el que se incorpore en la Ley General de Seguridad Pública un sistema de tabuladores de sueldos en donde se incluyan diversos aspectos a considerar en la integración del salario de policías a efecto de que éstos puedan ganar una cantidad digna tal como lo señala el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; buscando con ello cerrar la excesiva discrecionalidad con la que cuenta el Poder Ejecutivo y Legislativo al elaborar los presupuestos, y abriendo la puerta a su posible impugnación a través de diversos controles de constitucionalidad, como lo es el amparo, a favor de las personas beneficiarias en caso que no se motive y fundamente de manera adecuada su diseño y adecuada implementación.

En este tenor se sugirió establecer en la legislación mecanismos de ponderación jurídica, sobre todo cuando se pretenda disminuir el salario o afectar alguno de los elementos de estos tabuladores, evitando así el que se puedan ver mermados los derechos humanos de policías, o se vea vulnerada la eficacia y eficiencia de otras prerrogativas o principios jurídicos de última *ratio* en el Estado mexicano. Se espera que con esto se contribuya a atender cuestiones tan importantes como frenar la inseguridad pública que padecemos millones de mexicanos, así como la seguridad jurídica de quienes se enlistan en las filas de un servicio público para servir con las condiciones y herramientas necesarias.

Desde esta perspectiva académica se asevera que es momento de romper un círculo vicioso que en los anales jurídicos y de política pública en materia de seguridad pública no han hecho más que confrontar a la población mexicana con su gobierno, desconociendo que el enemigo común es precisamente una inercia que fomenta la ignorancia, los perjuicios y los fanatismos. Es momento de apostar a la coherencia y a la ética, ya que ambos son elementos indispensables para comprender de manera holística y adecuada los problemas y lograr acercarse a soluciones con un alto grado de solidez. Esta exhortación académica que se hace desde lo útil, y lo obvio; más que de lo innovador, obedece precisamente que es retomando lo básico como podemos lograr reivindicar el fin último del pacto social, vivir en paz y con las condiciones para que todas las personas puedan construir proyectos de vida digna.



## CAPITULO XXV

# PROCESOS DE POLARIZACIÓN ENTRE MANDOS Y SUBORDINADOS EN LA POLICÍA MEXICANA

*Mauricio López Alvarado*

## INTRODUCCIÓN

El presente documento aborda la conformación de procesos de polarización entre mandos y subordinados en la organización policial mexicana. Identifica la construcción de una imagen estigmatizada de los policías que ha favorecido la implementación de reformas policiales represivas de sus derechos laborales, fortalecido el control político sobre las instituciones y justificado la promoción de estructuras institucionales de desigualdad en el acceso a puestos y recursos laborales. Se afirma que la negociación de los puestos jerárquicos, cada vez que hay cambios de los titulares de los puestos de la cadena de mando, alimenta la polarización entre mandos y subordinados.

“Yo ya me cansé, estoy harto de tantas injusticias por parte de esta administración porque no nos apoya para nada. Que quede claro, salió un comunicado de la policía diciendo que yo me quise matar por problemas familiares; yo estoy muy bien con mi familia, todo esto fue a raíz de hace un mes, cuando hicieron los cambios (de horario). De ahí empezó todo un problema, yo tuve un mes ahí y me quebré. No sabía qué hacer, nadie me escuchaba”<sup>858</sup>.

El testimonio es de un policía del municipio de Guadalajara (México) que en octubre de 2017 intentó suicidarse por no soportar más el hostigamiento laboral de parte de los mandos de la institución. Denunció también que meses antes otro policía

---

858 En: <https://pagina24jalisco.com.mx/2017/10/11/local/intente-suicidarme-por-hostigamiento-laboral/>

se había quitado la vida al no recibir apoyo de la institución cuando tenía a su hija hospitalizada<sup>859</sup>. En respuesta a tales declaraciones la institución policial señaló que “no tolerará a aquellos elementos que busquen incumplir su deber, ni a aquellos que con sus acciones pongan en riesgo su integridad o la de sus compañeros”<sup>860</sup>.

Los casos de suicidio por hostigamiento laboral entre policías son raros en México, pero sí es común el maltrato y hostigamiento laboral que sufren los policías de parte de sus instituciones y autoridades superiores. En el país los policías son amenazados con el despido o la cárcel si se insubordinan o denuncian cualquier tipo de irregularidad, reciben bajos sueldos, poca capacitación y nula promoción, pero en cambio se les exige largos turnos laborales, se les niegan servicios básicos y se encuentran ubicados en un régimen jurídico especial con menos derechos y garantías laborales que el resto de los trabajadores al servicio del Estado<sup>861</sup>.

Las pésimas condiciones laborales y el maltrato de las máximas autoridades han generado paros y protesta de policías en varias entidades del país<sup>862</sup>; y, en años recientes, el nacimiento y desarrollo de diversas organizaciones defensoras de policías que hasta hace poco tiempo no figuraban en el país<sup>863</sup>.

Por su parte, es común que, a la llegada de nuevos jefes policiales, éstos denuncien que recibieron una institución donde los subordinados son corruptos y carentes de disciplina, valores y principios para ofrecer un servicio policial, por lo que se ven en la necesidad de hacer cambios en la cadena de mando e iniciar procesos de destitución. Así también, el hostigamiento laboral por parte de la jerarquía superior, haciendo uso excesivo de sanciones disciplinarias, son cotidianas<sup>864</sup>.

El estudio de la polarización policial entre mandos y subordinados cobra importancia porque permite definir el carácter del modelo organizacional, explicar las debilidades institucionales de la organización para el cumplimiento de sus funciones y generar conocimiento sobre los factores que están incidiendo en el desempeño y conducta de los policías. Sin embargo, prácticamente no existen estudios que nos den luz sobre las, causas, y efectos de la polarización en la organización policial. El presente

859 La denuncia puede verse en: <http://www.notisistema.com/noticias/policia-tapatio-dice-que-su-intento-de-suicidio-fue-por-falta-de-apoyo-no-por-problemas-familiares/>

860 Ahí mismo.

861 Estos tipos de maltrato han sido documentados y denunciados desde inicios del milenio por varios analistas. Entre otros, por el libro de Elena Azaola, titulado *Imagen y autoimagen de la policía de la ciudad de México*, México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Ediciones Coyoacán, 2006; el libro de Eugenia Suárez, *Los policías: una averiguación antropológica*, Guadalajara: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y editorial CUCSH-UdeG, 2006; y el libro de Daniel Sabet, *Police Reform in Mexico. Informal Politics and the Challenge of Institutional Change*, USA: Stanford University Press, 2012.

862 El abuso que ejerce la institución policial sobre los propios policías, así como las malas condiciones laborales en que ejercen sus actividades ha sido denunciado también por la asociación civil Causa en Común. Véanse, por ejemplo, los siguientes documentos que ha publicado esta organización: *¿Qué piensa la policía? y Paros de policías en México*. Ambos pueden consultarse en: <https://causaencomun.org.mx/beta/articulos-y-estudios/>

863 Como ejemplos, tenemos el Movimiento Nacional por la Seguridad y en Pro de la Justicia y Unidos por la Seguridad A.C.

864 Véase el artículo periodístico, titulado “El calvario de ser policía municipal” en: <https://laruleta.com.mx/el-calvario-de-ser-policia-municipal/>.

documento busca avanzar en tal dirección, para lo cual se enfoca en las condiciones políticas y organizacionales que han propiciado que en las corporaciones policiales mexicanas tengan lugar procesos de polarización policial.

La problemática que aquí se expone, así como los argumentos y afirmaciones que se hacen, se considera son válidos para toda organización policial mexicana porque todas ellas dependen del poder político, que impone formas de control institucionales y jurídicas, que lleva a normas de desempeño y actuación homogéneas. Sin embargo, para soportar algunos argumentos y datos, se toma como caso la Policía Municipal de Guadalajara, institución a la que se le han dedicado varios años de estudio.

La exposición de los argumentos se estructura en dos partes. La primera busca exponer aquellos elementos de índole política que en las últimas décadas han establecido un entorno propicio que favorece la emergencia de procesos de polarización entre mandos y subordinado; sobre todo en lo que se refiere a la estigmatización social de los policías -que devino en la pérdida de derechos laborales- y en la implementación de políticas en seguridad pública represivas en el control de la mala conducta policial.

En la segunda parte se expone la manera en que el entorno laboral, descrito en la primera parte, tiene efectos en la estabilidad de la cadena jerárquica y en el ejercicio de la autoridad del mando sobre los subordinados. El supuesto que subyace en esta parte es que, debido a que ha cambiado el perfil de los mandos superiores y el tiempo que duran en sus cargos, se han maximizado las luchas por el acceso a los puestos y todo tipo de recursos laborales, donde una estrategia dominante lo representan la búsqueda de influencias, ya sea internas o externas a la institución, en el marco de la amplia discrecionalidad que tienen las autoridades de gobierno para otorgar y quitar recursos.

El presente estudio abona de un trabajo de investigación más amplio sobre controles de la conducta policial realizado en los últimos años. Durante este tiempo se ha revisado una amplia bibliografía en la búsqueda de los principales argumentos que dan cuenta de diversos procesos, actores y factores vinculados a la mala conducta policial y a los conflictos y relaciones de poder que tienen lugar en la organización policial. Así también se ha realizado un trabajo etnográfico que ha consistido en la realización y análisis de entrevistas a policías y funcionarios de todos los rangos jerárquicos pertenecientes a la Policía Municipal de Guadalajara.

Antes de continuar con los siguientes apartados, conviene hacer algunas aclaraciones con respecto a la cadena de mando y cómo se aborda en este documento. La estructura jerárquica operativa en las corporaciones policiales en México se compone, por lo general, de cuatro grandes eslabones: directivos, comandantes, oficiales y tropa. El mando formal sólo lo poseen los oficiales, los comandantes y los directivos. La tropa, el grueso de recursos humanos en cualquier corporación policial, no tiene mando. Para facilitar nuestra exposición clasificamos los puestos de mando de la siguiente manera: 1) altos mandos o mandos superiores (conformada por el director policial y los directores de área), 2) mandos medios (comandantes y subcomandantes) y 3)

mandos bajos (encargados de turno o sección y sus ayudantes). El cuadro número 1, ilustra la cantidad de grados y su aglutinación en grupos jerárquicos, en el caso de la Policía Municipal de Guadalajara (PMG), institución que cuenta con 2,544 policías.

**CUADRO 1**  
**CANTIDAD DE GRADOS EN PUESTOS Y GRUPOS DE MANDO**  
**POLICÍA MUNICIPAL DE GUADALAJARA**

CANTIDAD DE POLICÍAS (Estado de fuerza)	GRADO JERÁRQUICO	CARGO O PUESTO DE MANDO	GRUPO JERÁRQUICO DE MANDO
1	Comisario	Comisario General	MANDOS ALTOS
2	Inspector Operativo	Director de las Fuerzas de Seguridad Ciudadana	
2	Sub Inspector Operativo	Supervisor General	
7	Oficial	Coordinador operativo	MANDOS MEDIOS
19	Suboficial	Primer comandante	
63	Policía primero	Segundo comandante	
191	Policía segundo	Encargado del turno	MANDOS BAJOS
580	Policía tercero	Ayudante del encargado del turno	
1679	Policía (también conocidos como "policías de línea")	Sin mando	SIN MANDO

Fuente: Mauricio López Alvarado y Julio Arizaga Rodarte, "La supervisión del superior jerárquico en la policía mexicana", Revista Brasileira De Segurança Pública, 16(2), Brasil, 2022, p. 80.

El proceso de polarización que aquí se examina se da principalmente entre los dos primeros grupos de mando y el resto del personal policial; esto, como veremos con detalle más adelante, debido a su mayor acercamiento con el poder político. Por una economía del lenguaje a los primeros los nombramos simplemente "mandos" y a los segundos "policías" o "subordinados".

## 1.- EL ESTIGMA SOCIAL SOBRE LOS POLICÍAS COMO IMPULSOR DE REFORMAS LABORALES

Hace unos años me encontraba entrevistando a un policía en el centro de Guadalajara cuando a través de su radio escuchamos la alerta de un asalto a mano armada a una sucursal bancaria cerca de donde nos encontrábamos. Yo esperaba que mi entrevistado se dirigiera a toda prisa al sitio del asalto, pero me comentó que no acudiría porque el asalto se desarrollaba en un área fuera de su adscripción, y no tenía órdenes expresas para abandonar su puesto. En ese momento pasa enfrente nuestro una pa-

trulla a toda velocidad y con sirena abierta hacia el sitio del asalto. Me dice el policía que ahí va el superior jerárquico, encargado de la zona, con su escolta. Pronto nuestra área comienza a llenarse de sonidos de sirenas que provenían de diferentes puntos geográficos cercanos a nuestra ubicación. Un minuto después pasa otra patrulla con sirena abierta, pero a una velocidad que me pareció muy lenta para una emergencia, impresión que le hice saber a mi entrevistado que atento seguía el evento por su radio, preguntándole si ello se debía a un desperfecto del vehículo, el temor a un posible enfrentamiento con los asaltantes o a un contubernio o complicidad con los mismos. Me contestó que ninguno de mis supuestos era correcto; la lentitud se debía más bien a que no querían al comandante de la zona. Al momento en que me hacia esta precisión, pasa otra patrulla, también con sirena abierta e igual de lento que el anterior. “¿Lo ves? ¡Hasta en vez de buscar rebasar, se pone detrás del tráfico que lleva adelante para demorarse más!” -me comenta un tanto exaltado. Luego me dice que la conducta de los patrulleros es una forma que tienen de demostrarle al mando que no lo quieren y de presionarlo para que renuncie o, ante la falta de buenos resultados en su zona de adscripción, su jefe superior decida removerlo del cargo.

Por fortuna en esa ocasión el comandante no tuvo enfrentamiento con los asaltantes, quienes pudieron huir. Pero policías entrevistados para este estudio recuerdan algunas ocasiones donde eventos parecidos tuvieron desenlaces fatales. También, en ocasiones, el rechazo a los mandos es tan alto que estos temen sufrir un ataque por parte de sus subordinados, como lo registra Marcelo Bergman<sup>865</sup>.

En ese entonces yo estaba familiarizado con los planteamientos derivados de la noción de cultura policial, que señalan, entre otras cosas, que ningún policía deja a otro policía solo ante un evento de riesgo, que entre ellos está cimentada una solidaridad y protección mutua de tal magnitud que todo policía confía su cuidado en otro policía. Esta imagen idealista de cuidado mutuo se veía reforzada por una concepción de los policías mexicanos como organizados en camarillas y “hermandades” que se apoyan entre sí, no para vencer a la delincuencia, sino para obtener las mayores ganancias posibles a través de la corrupción. Desde esta concepción, los mandos y subordinados se protegían entre sí y mantenían estrictos códigos de silencio para no delatar a ningún colega que fuera acusado de cometer alguna falta o delito. Por ello, al observar que se violaba el supuesto principio de cuidado, apoyo y protección entre policías mi primera interpretación fue que tal suceso se debía a una violación grave a alguna norma de sus códigos de conducta o que, bien, se trataba de reacomodos entre malos policías para obtener más y mejores ganancias personales. También cabía la posibilidad de que en este particular caso se tratara de un buen comandante que, por

---

865 En la página 92, en específico en la nota a pie de página número 20, de su libro *Seguridad Pública y Estado de México. Análisis de algunas iniciativas*. México: editorial Fontamara, 2007, Marcelo Bergman afirma que un jefe policial mandó a blindar los vidrios de su oficina ante el temor de sufrir una agresión por parte de sus propios ayudantes.

atacar la corrupción de sus subordinados, se viera expuesto a este tipo de estrategias utilizadas por su personal para deshacerse de él, aún a costa de que perdiera la vida.

Bajo una imagen que concibe a los policías como sujetos dispuestos en todo momento a obtener ganancias personales a través de la corrupción, cabían otras posibilidades de interpretación, pero creo que con esto basta para exponer mi punto de vista: en México los policías no sólo se encuentran estigmatizado socialmente, sino que la mayoría de las expresiones de rechazo, de sus efectos y consecuencias, lo padecen de su propia institución.

Desde hace ya algunas décadas en el país se estableció, en el discurso político, una concepción de los policías que los hacía los principales responsables de la corrupción e ineficacia existente en las instituciones de seguridad del país, sobre todo de los de más bajo rango jerárquico. Así, al estigma social se sumó el estigma político sobre los policías. Mientras el estigma social opera principalmente hacia el exterior de la institución, el estigma político se manifiesta no sólo en las directrices y reformas de seguridad pública en el país, sino también hacia el interior de la institución.

Este estigma político es uno de los elementos que ha alterado en las últimas décadas la relación entre mandos superiores y subordinados, no sólo porque hay cambios jurídicos que obligan a tener un mayor control de la institución sobre los policías, sino porque desde que llegó la alternancia política al país, y en un contexto de alta inseguridad, una de las promesas de campaña de todo partido político es mejorar la seguridad pública y hacer más eficientes a las organizaciones policiales. En este contexto, un escándalo por una mala actuación policial puede llegar a tener efectos políticos negativos sobre el gobierno en turno.

Para entender cómo se fue construyendo el estigma político sobre los policías parece pertinente remitirse a la época más reciente en que los policías gozaban de mayor prestigio social y condiciones laborales más satisfactorias. Los pocos estudios existentes en México que analizan la organización policial en México durante el periodo que gobernó, como partido único, el PRI, no hacen referencia a una oposición conflictual entre mandos y policías de tropa, ni siquiera a un fuerte rechazo social hacia la institución y sus agentes.

Para algunos estudiosos, esto se debía a la existencia de acuerdos entre el Estado y los cuerpos policiales donde el primero permitía o toleraba la corrupción y los abusos policiales a cambio de obediencia y lealtad a los gobiernos en funciones:

El Estado había hecho una apuesta cuyos costos pagaríamos hasta nuestros días: intercambió lealtad política por impunidad y cierto grado de autonomía. En consecuencia, sobre la policía prevalecieron los controles políticos sobre los jurídicos. El referente legal fue refuncionalizado como un recurso circunstancial; por tanto la ley se aplicaría en caso de que fuera políticamente necesario<sup>866</sup>.

---

866 En el documento titulado “La policía en México: función política y reforma”, de Ernesto López Portillo Vargas, Smith Richardson Foundation, México, p. 8. Una copia de este documento puede verse en: <https://>

La imagen de negociaciones entre Estado y policías generó a su vez el supuesto de que durante el tiempo que los policías tuvieron autonomía e impunidad crearon “poderes y prácticas informales” que les permitían controlar la institución y las ganancias ilícitas a través de grupos de poder organizados, entre los cuales el más mencionado por los observadores de la institución policial es el de *La Hermandad*, ubicado en la capital del país, que desde los años setentas, afirman algunos jefes policiales, ha tenido presencia en la institución:

Se cree que la fuerza de la Hermandad es la responsable del alto grado de autonomía de la policía, y que es la culpable de los intentos fallidos para reformar a ésta (entrevista a alto mando expolicial, trabajando en Asuntos Internos)<sup>867</sup>.

Lo que se destaca en los estudios policiales mexicanos de los años noventa es la consolidación al interior de las instituciones policiales de ciertos grupos con el suficiente poder para negociar su permanencia y usar la institución para provecho propio, así como la existencia de relaciones de complicidad entre mandos y subordinados para obtener beneficios particulares<sup>868</sup>. Había, pues, cierto orden ilegal. Y este orden era de tal magnitud que algunos analistas afirmaban que en las instituciones policiales del país se había conformado y consolidado una cultura policial, cuyas prácticas adquirirían sus sentidos en la corrupción y la ilegalidad<sup>869</sup>.

En este contexto, y ante el aumento de los índices delictivos y con una oposición política cada vez más crítica del funcionamiento de las instituciones públicas, autoridades de gobierno, de la política y de la sociedad civil dirigieron su mirada a una institución que durante décadas permaneció en el abandono. Lo que encontraron fueron corporaciones policiales con pocos o nulos recursos de todo tipo, sin personal capacitado y donde la corrupción permeaba todos los ámbitos de la organización. De entre las diferentes policías que se ubican en los tres niveles de gobierno, las que en peor estado se encontraban eran las policías municipales<sup>870</sup>.

Derivado de estas observaciones para mediados de los años noventa el gobierno federal empezó a tener una incidencia cada vez más fuerte sobre las corporaciones

[www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjRnYHKn5aAAxV2JUQIHXBIAH8QFnoECBAQAQ&url=https%3A%2F%2Fpdba.georgetown.edu%2FSecurity%2Fcitizensecurity%2Fmexico%2Fevaluaciones%2Fpolicia.pdf&usg=AOvVaw328q6L7XoSdITma5JkVKUB&opi=89978449](http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjRnYHKn5aAAxV2JUQIHXBIAH8QFnoECBAQAQ&url=https%3A%2F%2Fpdba.georgetown.edu%2FSecurity%2Fcitizensecurity%2Fmexico%2Fevaluaciones%2Fpolicia.pdf&usg=AOvVaw328q6L7XoSdITma5JkVKUB&opi=89978449)

867 En el artículo de Wil Pansters y Héctor Castillo Berhier, “Violencia e inseguridad en la ciudad de México: entre la fragmentación y la politización”, *Foro Internacional*, Vol. XLVII-3, número 189, El Colegio de México, 2007, p. 594.

868 Entre los estudios pioneros que destacan la manera en que se reproducen las relaciones y prácticas de corrupción en una institución policial, está el libro de Nelson Artega Botello y Alberto Medina Pérez, *Policía y corrupción. El caso de un municipio en México*. México: Plaza y Valdés Editores, 1998.

869 Véase, entre otros, los libros de Elena Azaola y Eugenia Suárez, ya citados más arriba (nota a pie de página número 3).

870 Aquí me refiero específicamente al diagnóstico que realizó el gobierno federal en el marco del Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 (PNSP), y que puede ser consultado en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4892630&fecha=18/07/1996](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4892630&fecha=18/07/1996). Este diagnóstico sirvió como base para implementar acciones tendientes a coordinar los esfuerzos de todas las dependencias en el país encargadas de la prevención y el combate al delito. Así también dio la pauta para la creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), cuyo objetivo principal fue la coordinación del Ejército, la Armada, las policías de todo el país y los gobiernos de los estados y el del D.F. para el combate a la delincuencia.

policiales de todo el país, a través de la implementación de políticas y programas de seguridad pública. Los requisitos y procesos de admisión de nuevas policías se hicieron más estrictos, así como se establecieron diversos controles de la conducta policial, tanto externos como internos. Así, en adelante la actuación policial sería vigilada por organismos estatales de derechos humanos, instancias de asuntos internos, medios de comunicación, organizaciones civiles y partidos políticos opositores que para los años noventa cada vez ganaban más fuerza en el país.

Desde entonces las autoridades electas hicieron eco del clamor social y político por transformar las instituciones policiales y no dudaban en declarar al inicio de sus gobiernos que recibían una corporación llena de policías corruptos, y que era necesario implementar políticas de depuración a través de destituciones y consignaciones de malos policías:

[De esta manera] uno de los parámetros que con mayor frecuencia ha utilizado desde hace algunos años la Secretaría de Seguridad Pública para rendir cuentas, es el número de policías que han sido consignados por haber cometido diversos ilícitos. No sólo eso, sino que parecería que uno de los indicadores que mejor hablaría de una determinada administración, sería el número de policías que hubiera logrado consignar<sup>871</sup>.

Como los policías destituidos en todo el país ganaban los juicios de apelación ante los tribunales -obligando a los gobiernos a su reinstalación y pago de sueldos caídos- o aun perdiéndolos se volvían a contratar en otra institución policial, en 1998 el gobierno federal emprendió una reforma al artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución que afectó los derechos laborales de los policías. Empero, la puesta en marcha de esta reforma laboral llevó más de diez años para poder ser implementada debido a apelaciones tecnicismos legales y desacuerdos entre instancias de gobierno. Pero finalmente a partir del 2009 la Constitución establece que ningún policía destituido podrá ser reinstalado bajo ninguna circunstancia, aun cuando gane una apelación ante tribunales, en cuyo caso sólo recibirá una indemnización<sup>872</sup>.

A esta reforma se le añadió una relativa a la obligatoriedad de que todo individuo que aspire a trabajar como policía en el país, cuente con una certificación estatal que lo acredite como apto para realizar las funciones policiales. Dicha certificación se obtiene al aprobar una serie de exámenes, llamados “de confianza”, que evalúan cinco aspectos: psicológico, médico, toxicológico, poligráfico y de entorno socioeconómico.

---

871 En el libro de Elena Azaola, citado más arriba, p. 62.

872 El artículo constitucional mencionado señala que “los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido”

Ha sido denunciado que en la gran mayoría de corporaciones policiales hay un desacato a la ley, pues en prácticamente todas las instituciones pueden encontrarse policías -e incluso jefes policiales- que no están certificados y continúan laborando violando la Constitución<sup>873</sup>. Así, mientras las destituciones se pueden dar en muchos casos por motivos políticos, de la misma manera y por los mismos motivos se puede observar la negación a destituir, como lo marca la ley, a policías considerados aliados que han reprobado los exámenes de confianza. Esto se puede entender mejor en un contexto de politización de los puestos y de uso discrecional de los mismos, como lo veremos a continuación.

## 2.- LA INFLUENCIA POLÍTICA SOBRE LOS RECURSOS POLICIALES

Durante las últimas décadas se ha hecho evidente que partidos políticos y funcionarios de gobierno intenten incidir en la decisión del ejecutivo de nombrar a un determinado jefe policial en el puesto. A la par ha sido raro observar que un jefe policial de cualquier nivel de gobierno se conserve en el mismo puesto durante varios años. Lo contrario es más común, administraciones de gobierno que llegan a tener dos, tres o más jefes policiales, porque estos se desplazan a otros cargos, se ven envueltos en escándalos de corrupción o participan en procesos electorales. En el cuadro 2, se expone el caso de la PMG, donde como puede observarse ha habido en 10 años, 8 jefes policiales.

**Cuadro 2**  
**Jefes Policiales en la Policía Municipal de Guadalajara**  
**Octubre de 2012 -Julio de 2023**

NOMBRE	PERIODO
Carlos Mercado Casillas	1 Octubre de 2012 a 27 de marzo de 2014
José Ángel Campa Molina	28 de marzo de 2014 a 30 de septiembre de 2015
Camilo González Lara	1 de octubre de 2015 a 21 de octubre de 2015
Salvador Caro Cabrera	22 de octubre de 2015 al 20 de diciembre de 2017
Juan Bosco Agustín Pacheo Medrano	21 de diciembre de 2017 al 30 de septiembre de 2018
Isaías Domínguez Ortiz	1 de octubre de 2018 al 30 de abril de 2020
General de División Luis Arias González	1 de mayo de 2019 al 30 de septiembre de 2021
Mtro Juan Pablo Hernández González	1 de octubre de 2021 a la fecha (julio de 2023)

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial y fuentes hemerográficas locales.

El constante cambio de jefes es un hecho que empezó a observarse a partir de los años noventa. Alvarado y Davis afirman que la alternancia política posibilitó la llegada

<sup>873</sup> Véase: <http://www.animalpolitico.com/2016/10/mas-28-mil-policias-mexico-no-aptos-cargo/>

de nuevos jefes policiales que no provenían del partido que había gobernado al país durante más de 70 años<sup>874</sup>. El pluralismo político emergente provocó que los puestos policiales de nivel superior se hicieran atractivos políticamente. Debido también al crecimiento de los delitos que impulsaron reformas al sistema de procuración de justicia e inyectaron recursos cuantiosos, las corporaciones policiales quedaron en el centro de una escena política constantemente observadas públicamente. Así, desde los años noventa, no es raro observar que un alcalde, senador o secretario estatal o federal haya sido también jefe de policías.

La incidencia de diversos actores políticos para asignar el cargo de jefe policial se reproduce en la cadena de mando, pues cada vez que hay un cambio de jefe policial, por lo común cambia gran parte de ella. En la policía municipal de Guadalajara, en promedio, el 75% de los mandos se quedan sin cargo para ejercer el mando cuando cambia la administración municipal<sup>875</sup>.

A pesar de que los reglamentos internos establecen criterios de promoción y normas de ascenso, los jefes policiales nombran los titulares de los puestos de mando de manera discrecional, en especial los puestos altos, aunque en ocasiones aceptando la recomendación de algún funcionario de gobierno o líder político afín. Por lo común, para los puestos medios y bajos se recurre a la recomendación de policías de la propia institución que sí conocen al personal<sup>876</sup>.

Cuando un jefe policial deja su puesto, por lo común los individuos que llegaron con él también salen de la institución, pero los mandos medios y bajos se quedan en la misma. Algunos son ratificados en puestos de mando por la nueva administración, pero muchos otros serán ubicados como policías de tropa, sin funciones de mando.

Todo este manejo de las altas y bajas de los puestos de mando implican la pérdida de autoridad y de beneficios laborales que otorga el puesto, así como la oportunidad para otros de acceder a los mismos. Esto porque los puestos de mando son la puerta de entrada a una serie de beneficios: mayores ingresos formales, acceso al ejercicio de la autoridad formal, posibilidades de hacer carrera policial o política y, para los policías deshonestos, oportunidad de acrecentar informal e ilícitamente ingresos y recursos particulares.

Este escenario de constante cambio de mandos y aumento de la incidencia política sobre la institución y sus recursos permite establecer una relación entre la

874 Véase el texto de Arturo Alvarado y Diane Davis titulado, “Cambio político, inseguridad pública y deterioro del estado de derecho en México”, publicado por el Colegio de México, en *Estudios Sociológicos*, 19(55), 239-245.

875 Esto ha sido abordado, junto con José Julio Arizaga, en el artículo titulado “La supervisión del Superior Jerárquico en la Policía Mexicana”, publicado en *Revista Brasileira De Segurança Pública*, 16(2), Brasil, 2022, pp. 70-89.

876 Como ejemplo que fortalece esta afirmación, el exjefe de la policía municipal de Guadalajara, Macedonio Tamez, en su libro “Política y Corrupción. La crisis de inseguridad en México” (editorial Planeta, 2016), consigna que, cuando llegó al cargo, los mandos que impuso fueron por recomendaciones de personas que conocían el manejo de la institución.

polarización policial y la búsqueda de influencias políticas e institucionales para acceder a recursos institucionales.

Esta tesis tiene sentido si se toma en cuenta que la llegada de nuevos jefes policiales cierra el acceso y disfrute de puestos, recursos y beneficios, al mismo tiempo que los abre para otros. En un contexto donde los recursos institucionales pueden ser obtenidos a través de influencias políticas hay muchos policías que se adhieren al partido político dominante y participan en la campaña de los candidatos que tiene más posibilidades de llegar al poder gubernamental con el fin de acceder a beneficios institucionales.

Hace algunos años Haro Reyes, estudioso de la seguridad pública, denunciaba el clientelismo político que se vive en los cuerpos policiales que tiene su sede en la Zona Metropolitana de Guadalajara:

En muchas de las corporaciones los policías que ingresan son personas que ayudaron a las campañas electorales o que guardan afinidad con algún directivo, lo que genera que sean admitidos sin revisar su trayectoria<sup>877</sup>.

El activismo político que busca beneficios se genera no sólo por la búsqueda de acceso a puestos de mando, sino también para obtener diferentes bienes laborales legítimos. Los cambios de horario, funciones, zona y área de adscripción, por ejemplo, son accesibles a través de la cadena de mandos; otros recursos, como compensaciones, cambio de puestos y funciones, dependen del visto bueno de la jefatura. Por lo tanto, hay en muchos policías interés por mantener redes de influencia institucional y política que les pueda redituarse algún tipo de beneficio directo o indirecto.

### 3.- LA COMPRA/VENTA DE LA LEALTAD

El poder de las autoridades con mando para distribuir recursos institucionales de manera discrecional provoca que muchos los utilicen de manera particularista y que los otorguen mediante pago económico, favores o trabajos extras. Al respecto, *Causa Común*, en el 2018 levantó una encuesta a policías estatales de todo el país, en la cual el 62% afirmó haber recibido órdenes de sus mandos para hacer encargos personales, el 32% para pagar una cuota, el 31% para hacer trabajos de mantenimiento en lugares públicos, el 12% para asistir a un mitin político, el 10% para votar por algún candidato y el 8% para torturar a un detenido<sup>878</sup>.

Lo que se tiene es entonces un ejercicio de la autoridad particularista donde la obtención de mando representa una herramienta de poder personal. Por ello también el interés de muchos policías por la llegada de nuevas administraciones y por participar activamente en las campañas políticas, ya que esto abre una oportunidad de ascenso o de mejora de su situación laboral, en un contexto donde no tienen lugar

877 En *La Jornada*, 4 de junio de 2011

878 La encuesta puede verse en: <http://causaencomun.org.mx/beta/encuesta-que-piensa-la-policia/>

procesos de ascenso y homologación y los beneficios laborales se obtienen bajo canales informales y discrecionales. Así en ocasiones se ha constatado que los más interesados, comprometidos y preocupados por realizar actividades de proselitismo políticos durante las campañas electorales son los policías que ocupan los puestos más altos de la cadena de mando. Su participación activa les abre la posibilidad de conservar o mejorar su puesto de mando si llega una administración amiga, pero también pueden perder no sólo su puesto sino su trabajo y libertad cuando a la institución llega una administración opositora. Como señalan Elena Azaola y Miquel Ruiz, para el caso de la Policía Ministerial de la Ciudad de México: los policías considerados leales a un anterior jefe policial o una línea política que ha visto perdida su influencia política, sufren hostigamiento, marginación de los recursos y beneficios laborales e incluso son destituidos y encarcelados bajo cargos falsos<sup>879</sup>.

Ni la búsqueda de relaciones clientelares ni el quebrantamiento de lealtades entre mandos y subordinados son elementos nuevos en las corporaciones policiales. Sin embargo, el cambio constante de jefes policiales favorece que las negociaciones por los recursos tengan lugar más frecuentemente que antaño. Hay más gente dentro y fuera de las corporaciones policiales a quien recurrir para obtener beneficios y recursos institucionales, lo cual es propio de los cambios en las relaciones clientelares que tienen lugar en México a partir de la alternancia, como algunos autores lo han señalado<sup>880</sup>.

Sin embargo, bajo este contexto, no todos los puestos de mando tienen las mismas oportunidades de participar en las relaciones clientelares, su ubicación en la cadena jerárquica determina en cierto sentido su acceso a canales de poder e influencia política. En principio, los mandos altos y medios están en mejor posición política e institucional para armar redes sociales externas e internas a la institución policial que les permita tener mayores oportunidades de negociación. Pero no es el caso de los mandos bajos. Por lo común, la elección de estos puestos no pasa por criterios políticos, sino técnicos, debido a que los mandos bajos son el contacto más estrecho con los policías de tropa. Por ello, a quienes cambian más frecuentemente son a los comandantes. Los mismos nuevos comandantes se traen a su propia gente porque no confían en nosotros. Pero los encargados de turno [mandos bajos] nos quedamos en la Policía de Guadalajara y la recorremos una y mil veces. Todos nomás nos andamos dando de vueltas y revolviendo. Los mandos [superiores] son los que llegan y organizan y mueven las piezas de ajedrez, y nosotros somos piezas de ajedrez. Si te mandan al principio, al final o a medias, pues ahí te tienes que quedar, porque ahí estás, eres del ajedrez, pero los de arriba son los que quitan y cambian. Entonces, ¿pues a quién nos irán a poner de encargo de turno?. ¡Pues al que salga! Puede ser cualquiera de

879 En “‘De este delito por el que vengo.’ Historia de vida de policías sentenciados por secuestro en la penitenciaría de Santa Martha Acatitla”. *Sistema Penal Revista de Ciencias Penales*, 7, pp. 13-47.

880 Entre otros, véase a Markus Müller. Transformaciones del clientelismo: democratización (in)seguridad y políticas urbanas en el Distrito Federal. *Revista Foro Internacional*, 52(4), 836-863.

nosotros, puede ser un oficial de tropa, se libera un oficio que lo habilite y punto [Juan Carlos, mando bajo, PMG].

Es común observar que los mandos medios y bajos se muestren tolerantes con sus subordinados y les otorguen un trato especialmente cordial y respetuoso. Se puede llegar a interpretar estas actitudes como la expresión de una cultura policial centrada en valores de solidaridad, compañerismo y protección mutua, y muy probablemente hay algo de esto; pero también, en un escenario como el descrito, un mando, aunque así lo quiera, puede no estar en situación de sancionar o proceder jurídicamente contra un subordinado que, en el contexto de relaciones de lealtad clientelar, está protegido por algún mando superior o funcionario de gobierno. Por otra parte, la incertidumbre en la ubicación de posiciones de poder y autoridad de los subordinados en el futuro promueve que los mandos no se muestren deseosos de supervisarlos ni maltratarlos, pues no pueden llegar a saber si más adelante no ocuparan puestos de autoridad sobre ellos, y entonces podrían sufrir las consecuencias de no haberse mostrado tolerantes. Por ello, nadie quiere perjudicar al elemento porque aquí adentro de la policía hay un dicho: tú estás en la rueda de la fortuna. Ahora estás arriba, pero vuelve a dar la vuelta y te tumban de capitán, pero si tú caes y yo subo de capitán, te traigo a pan y agua [te hostigo]. Por ello, un capitán se la lleva tranquilo, no te va a perjudicar. Si te descubre en cosas indebidas te va a castigar porque es su obligación, aunque los castigos pueden llegar a ser suaves [Oscar, policía de línea de la PMG].

Esto significa que algunas de las relaciones entre mandos y subordinados -en los niveles bajos- no entran en abierto conflicto porque generalmente el mando establece un ambiente de tolerancia y de ausencia de supervisión sobre sus subordinados, bajo la consideración de que la cadena jerárquica es voluble, que su posición como mando es temporal y de que cualquiera de sus subordinados ha tenido o puede llegar a tener mando sobre él. Pero, al mismo tiempo, a los ojos de los directivos y mandos superiores, los mandos medios y bajos actúan como líderes de “hermandades” que los lleva a proteger a sus subordinados y a tolerar o permitir su mala conducta. Esto, junto con las exigencias del entorno político por depurar los recursos humanos de los cuerpos policiales, justifica en los jefes policiales, una vez más, cambios en la cadena jerárquica y acciones hostigadoras y represivas contra los policías.

## CONCLUSIONES

De entre los varios factores expuestos aquí como coadyuvantes en la generación de la polarización policial en México, se ha destacado como el más relevante la reproducción del estigma que pesa sobre los policías y que los cataloga como corruptos y propensos a conformar camarillas que involucra a los mandos medios y bajos. Aquí se afirma que bajo este estigma se legitima la marginación de los puestos y recursos

institucionales, así como la concentración de poder y facultades de distribución exclusiva de los recursos, puestos, premios y sanciones en los mandos superiores, quienes comúnmente provienen del ámbito político.

Esta situación implica diversos abusos laborales que parten tanto de la propia institución como de la cadena de mando, lo cual ya ha sido destacado por varios analistas citados a lo largo del documento. Pero también, como lo hemos señalado, favorece la conformación de una lógica estructural que abre el acceso a puestos y recursos a partir de influencias predominantemente políticas. Lógica que obliga a los policías a mantener un esfuerzo constante por armar redes de influencia interna y externa a la corporación, así como a estar en disposición de hacer alianzas y emplear estrategias de poder para mantener los recursos ganados o alcanzar una mejor posición en la institución.

Esto abre la entrada a que una de las estrategias que llegan a utilizar las máximas autoridades policiales (aunque no exclusivamente) para justificar despidos de mandos identificados con adversarios políticos tenga que ver con las acusaciones de corrupción, ineptitud y falta de habilidades, lo que alimenta la concepción de policías como corruptos e interesados en alcanzar intereses personales ilegítimos.

Si bien no se puede negar la vinculación de policías con criminales, ni descartar la conformación de camarillas y grupos de poder al interior de las instituciones policiales, los constantes cambios en la estructura de mando y la incidencia sobre los puestos por actores políticos hacen suponer que tales grupos llegan a tener una vida corta. Sin embargo, como observamos, esta tolerancia puede deberse no necesariamente a la fuerza que tiene la cultura policial, a la compra de la autoridad del mando por los subordinados o a las amenazas que puede llegar a tener de algunos de sus subordinados vinculados con criminales o influyentes (aunque nada de esto se descarta), sino a la actitud racional de no afectar la situación de subordinados sobre los que se percibe que cuentan con influencias o que en el futuro pueden llegar a estar en una posición de poder y autoridad dentro de la corporación. Esta misma actitud puede formar parte de la deferencia en el trato que se otorga a los que ahora son subordinados pero que anteriormente tuvieron autoridad y poder sobre el actual mando, máxime aún si de ellos recibieron en su momento un trato digno o incluso les otorgaron bienes y recursos de manera preferencial, sin descartar algún tipo de ayuda para llegar a tener el puesto de mando que ahora ostenta.

Lo que se ha querido destacar en este estudio es que en la preservación del estigma de los policías juega un papel importante la incidencia del poder político en la institución, el cual mantiene y refuerza en diferentes vías la imagen de policías corruptos y de grupos organizados en camarillas; y de esta manera refuerza la existencia de marginación y desigualdad en el acceso a puestos y recursos y justifica la dominación y el control de la institución por la clase política.

Vistas las cosas de esta manera, hay al menos dos grandes temas vinculatorios con lo que aquí se ha expuesto que pueden conformar futuras investigaciones. El primero

y más obvio versa sobre el modelo policial que se tiene en México y la pertinencia de que las corporaciones policiales tengan una mayor autonomía del poder político. Los estudios anglosajones de los años sesenta y setenta, y las experiencias en varios países, incluso latinoamericanos, han constatado que la transformación de las organizaciones policiales hacia modelos más democráticos y cercanos a los ciudadanos, así como la mejora en la conducta de los policías pasa por una mayor autonomía del poder político. Sin embargo, en México la autonomía de las instituciones policiales no ha sido tema de debate. Quizá la oposición a discutir el tema provenga de los mismos gobiernos que se benefician con los recursos, pero sin duda la mayor resistencia para plantear una mayor autonomía provenga de la fuerza que mantiene el estigma social, político e institucional sobre los policías.

El segundo tema tiene que ver con la reflexión sobre la debilidad en que se encuentran los puestos de mando para poder ser infiltradas por criminales. Aquí hay que tomar en cuenta que la organización otorga todo el poder de asignación del jefe policial al gobernante en turno. Para un criminal, basta con influir sobre el gobernante para cooptar la organización, que es lo que se ha visto en los últimos años en el país. Pero también, como en la elección de los puestos de toda la cadena de mando intervienen las influencias y las recomendaciones, las corporaciones policiales se encuentran expuestas a ser infiltradas por gente ajena al cumplimiento de los fines institucionales.

Así, en México las debilidades de una institución policial para evitar la vinculación con criminales no se derivan exclusivamente de la falta de recursos, capacitaciones y poder de fuego, como constantemente lo señalan las autoridades y lo justifican los impulsores de las reformas policiales; sino y sobre todo de la prerrogativa constitucional de distribuir recursos y asignar mandos de manera discrecional.

Bajo esta perspectiva, el tema de la polarización no sólo es un tema de actores que desean imponer sus intereses, es también un asunto de incapacidad en el control de la institución. Al entorno de desigualdad en la distribución de los recursos policiales y a los abusos institucionales sobre los mismos policías, hay que añadir la inestabilidad de los puestos de mando, que hace a la corporación policial permeable a la infiltración de actores con intereses ajenos a los institucionales.



## CAPITULO XXVI

# INSTITUCIONES POLICIALES: PROPUESTAS DE PROFESIONALIZACIÓN<sup>881</sup>

*María Eugenia Suárez de Garay  
y Marcos Pablo Moloeznik*

*“[...] A partir del momento en que se constituye un grupo social especializado para asegurar en nombre de la colectividad, por la eventual utilización de la coacción física, el respeto del orden social y de las principales reglas que lo rigen, la policía aparece como una institución específica que se encuentra en un punto de confluencia de la articulación de la organización política y del conjunto del sistema societario, y constituye una institución intermediaria entre el sistema político y su entorno social”.*

Jean-Louis Loubet del Bayle (1998)

El trabajo tiene como objetivo general recuperar algunos estudios relevantes sobre la situación que guardan las policías en México. Al tiempo, todo lo aquí presentado son esfuerzos orientados a contribuir con la reforma policial democrática como asignatura pendiente en México. Esto es, que la ruta, las orientaciones fundamentales y las directrices de cambio y modernización del modelo/sistema de la policía mexicana fuese producto de un consenso colectivo y de un cuidado acompañado por diversos sectores especializados en los saberes que habrían de caracterizarles. El texto se divide en dos grandes bloques: el primero aborda el estado de las instituciones policiales y el segundo da cuenta de las aportaciones y recomendaciones más relevantes que han venido aportando diversos sectores de la sociedad civil. Por último, se incluyen

---

881 El presente capítulo es producto del Proyecto “Seguridad y vida democrática: una cuestión por resolver” desarrollado por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo (Italia) con la colaboración y el aporte económico de la *Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale* de Italia; resultado del estudio llevado a cabo por ambos investigadores principales del Proyecto.

algunas notas preliminares sobre la importancia de la cooperación internacional para la modernización de las instituciones policiales, así como de funciones sobre las que también comparten responsabilidad con otras instancias de gobierno.

## 1. SOBRE LAS INSTITUCIONES POLICIALES

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la seguridad pública es una función privativa e indelegable del Estado, responsabilidad de los tres órdenes de gobierno, por lo que su sistema policial es descentralizado. La propia ley suprema de la nación concibe a las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, como de carácter civil, disciplinado y profesional<sup>882</sup>. En este marco, tal vez el mayor problema que se presenta es el de los *balances o desequilibrios*, dado que coexisten en México los tres estadios de desarrollo policial universalmente aceptados: criminal, empírico y científico<sup>883</sup>.

### 1.1. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)<sup>884</sup>

a) El *Centro de Ciencias de la Complejidad* identifica a la corrupción como uno de los principales problemas de la policía en tanto institución: “[...] El “Barómetro Global de la Corrupción de las Américas y el Caribe 2019” muestra que, en promedio, “el 45% de las personas en 18 países americanos piensan que la mayoría de los oficiales de policía en sus países son corruptos”. Tratándose de México, la mayoría de los encuestados aseveró que más del 90% de los policías lo son. En contraste, cuando se les pregunta a las personas si han vivido realmente algún acto de corrupción policial, el número de personas que responden afirmativamente cambia: los datos del Barómetro muestran que en México solo el 18% ha sido víctima de corrupción policial.

La percepción ciudadana negativa respecto a sus policías está relacionada con muchos otros factores; por un lado, es una consecuencia de la cobertura por parte de medios de comunicación y redes sociales que, en ocasiones, sobredimensionan estos actos y, por otro lado, el contacto directo de la ciudadanía con la corrupción policial, que puede impulsar generalizaciones del tipo: “todos los policías son corruptos”, “la policía no nos cuida”, “todos son unos ladrones”.

882 H. Congreso de la Unión (2022) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>>

883 Ver; Moloeznik, Marcos Pablo (2010) *Manual de sistemas comparados de policía*, Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara. Disponible en: <<https://docplayer.es/31824355-Manual-de-sis%20temas-comparados-de-policia.html>>

884 Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (s/f b) *La Seguridad en la 4T, 2018-2022. Resultados de la ausencia de estrategia*. Disponible en: <<http://let.iiec.unam.mx/node/4450>>

b) En tanto que el *Laboratorio de Estudios sobre Empresas Transnacionales* de la misma Casa de Estudios, considera que “[...] la crisis de seguridad es un eje central en los cambios institucionales que ha gestionado la administración de Obrador. Uno de estos cambios institucionales es el traslado de la seguridad pública de la Secretaría de Gobernación (SEGOG) a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC). De hecho, la propia SSPC fue creada por la 4T [transformación, como se autodenomina la actual gestión] con el objetivo de encargarse de la seguridad pública. Con la SSPC, desapareció la Policía Federal, y se construyó el andamiaje institucional para la creación de una nueva fuerza de seguridad denominada Guardia Nacional (GN). La GN partió de una definición de la seguridad pública como una función que debe estar en manos de civiles; pero en una contradicción que ocasiona problemas legales e institucionales, los militares conformaron la base del nuevo cuerpo de seguridad”.

Es decir que, en contradicción a la promesa sostenida desde 2006 por López Obrador de devolver a los militares a sus cuarteles, “el nuevo gobierno apostó por la militarización absoluta de la seguridad pública”, no solo operativa, también administrativa y extensiva a tareas que no están en el orden de sus funciones. Esta estrategia requirió de una reforma constitucional, aprobada en el primer trimestre de 2019, que permitió la participación del ejército en las labores de seguridad pública. Esta reforma constitucional se aprobó bajo las condiciones de que la participación de militares fuera temporal, y que se fortalecieran las capacidades de las policías estatales y municipales para tener una seguridad pública eficiente y coordinada por los tres niveles de gobierno. Formalmente, de acuerdo con el marco legal y constitucional, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el documento del que, de acuerdo con la visión del gobierno en turno, se desprenden las estrategias de política pública. Pero, en la administración de la 4T el PND sólo es un referente ideológico que no sirve para guiar las acciones a seguir en materia gubernamental. El documento clave para entender la estrategia de seguridad del gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador es el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024. En dicho documento se anuncia la creación de la GN como estructura militar con presencia permanente en tareas civiles como seguridad pública y persecución de delitos, entre otras<sup>885</sup>.

## 1.2. Causa en Común, A.C. alerta sobre los siguientes asuntos críticos en materia policial:

a) *Policías asesinados*. Del 1º de enero 31 de diciembre de 2022, suman al menos 403 casos de policías asesinados registrados por Causa en Común; esto significa que, en promedio, 1.08 policías han sido asesinados diariamente. Las entidades federativas con más

885 Ver; Storr, Samuel “¿Existe una estrategia de abrazos y no balazos”, Universidad Iberoamericana, Seguridad Ciudadana: la vía civil, Ciudad de México, 09 de agosto de 2022. Disponible en: <<https://seguridadviacivil.ibero.mx/2022/08/09/existe-la-estrategia-de-abrazos-no-balazos/>>

policías asesinados son: Zacatecas (60), Guanajuato (50), Michoacán (24), Guerrero (24), y Veracruz (24). Causa en Común ha venido construyendo el dato de policías asesinados en México. En su historial, desde el 1° de diciembre de 2018 al 30 de marzo de 2023 se han registrado, al menos, 1.943 policías asesinados. Suman al menos 125 casos de policías asesinados en el país registrados por Causa en Común en 2023<sup>886</sup>.

b) *El abandono de las instituciones policiales*. Para María Elena Morera, presidente de Causa en Común<sup>887</sup>, “Si no podemos confiar en el policía, si el policía es maltratado dentro de la institución y tampoco confían los ciudadanos, entonces, ¿Por qué nos sorprendemos de que tengamos esta percepción tan mala de todas las instituciones? La situación que viven los policías al interior de sus instituciones provoca que no se puedan desarrollar, que estén en desigualdad de situación y si lo juntas con las encuestas tenemos un desastre institucional [...] el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) es el que dicta las estrategias y se supone que vigila que las instituciones policiales cumplan, lo que estamos viendo es que no hace diagnósticos, no hace propuestas, no los está vigilando y las policías estatales no están cumpliendo con la ley”<sup>888</sup>.

c) *Militarización de la seguridad pública*. Tendencia que se puede constatar no solo por la participación directa de las Fuerzas Armadas en misiones y funciones de naturaleza policial y parapolicial, sino a partir del avance de los militares en instituciones de seguridad civiles, donde 13,4% de los secretarios/as de seguridad pública estatal provienen de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), mientras que 10,1% de la Secretaría de Marina/Armada de México (SEMAR). De igual forma, durante 2021, 1,197 agentes de las Fuerzas Armadas se integraron a las instituciones de seguridad estatal, 1,079 provenientes de la SEDENA y 118 de la SEMAR, especialmente a cuerpos de seguridad pública de Sinaloa, Nayarit y Sonora<sup>889</sup>.

### 1.3. Universidad de Guanajuato

Tal vez el esfuerzo académico más ambicioso sobre la problemática de seguridad y las instituciones policiales en México haya sido el de la Universidad de Guanajuato,

886 Causa en Común, A.C. (s/f). *Registro de policías asesinados 2022*. Org.mx. Disponible en: <<https://causaencomun.org.mx/beta/registro-de-policias-asesinados-2022/>>

887 Bloomberg, E. F. [@FinancieroMexico] (2017). *La policía en México es un desastre institucional: María Elena Morera*. Youtube, 13 de noviembre de 2017. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=woeIwvtVUCI>>

888 Causa en Común, el Observatorio de la Guardia Nacional y la militarización, el colectivo Seguridad sin Guerra y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, presentaron el informe titulado “Policías al grito de guerra: ser policía en una corporación militar”, el cual retoma testimonios de ex integrantes de la Guardia Nacional y describe el abandono y los agravios a derechos que han vivido las y los ex policías federales al interior de la corporación, por parte de mandos militares.

889 Causa en Común, A.C. en. (2022). *El abandono de la seguridad pública*. El Sol de México, 1° de octubre de 2022. Disponible en: <<https://www.elsoldemexico.com.mx/analisis/el-abandono-de-la-seguridad-publica-8968983.html>>

bajo la coordinación de su Rector general, y con la participación de académicos de las principales casas de estudio del país incluyendo la Universidad de Guadalajara<sup>890</sup>.

El documento parte por reconocer que “los índices de violencia e inseguridad en México se elevan dramáticamente, padecemos una percepción generalizada de alarma. El fenómeno parece rebasar al Estado, el cual abona a su agravamiento con medidas irracionales, desproporcionadas o francamente ineficaces. Hacer frente a una situación criminológica como esta ha generado una huida hacia adelante de la mano del derecho penal, y conducido a incrementar el uso de la fuerza represiva estatal en sus diversas expresiones. Al mismo tiempo, crece la desconfianza de la sociedad en las instituciones y favorece la proclividad a la realización de la llamada justicia por propia mano, lo que da lugar a escenarios de auténtica venganza privada. Esta dinámica carcome las entrañas del Estado de Derecho mexicano y propicia una espiral de violencia difícil de detener. Reformas y contrarreformas han acompañado la situación en las últimas décadas. Iniciativas y proyectos de diverso calado se han ensayado sin que logre aclararse el panorama”.

Precisamente, el diagnóstico hace hincapié en el reconocimiento de la expansión del derecho penal: “En México, el uso desmedido del derecho penal resulta agobiante. Ante la carencia de otras alternativas, se suele acudir a la rama jurídica más punitiva para la solución de problemas sociales que no está en sus posibilidades resolver. Por diversas corrientes políticas –bien sea por ingenuidad o populismo– se sostiene que el derecho penal es la primera ratio, punta de lanza para acabar con la criminalidad. Lo anterior se traduce, entre otros efectos, en el incremento desmedido de penas, en la construcción de figuras delictivas y de leyes especiales de dudosa constitucionalidad”.

Otros aspectos que pone de relieve esta publicación son:

a) *El marco normativo y conceptual de la seguridad.* “El concepto, enfoque y tratamiento de la seguridad –nacional, interna y pública– en México se encuentra en un estado de confusión y distorsión, lo cual obstaculiza el diseño de políticas públicas adecuadas en esta materia. Es necesario comenzar con una distinción básica entre esos tres ámbitos y dotar a la seguridad nacional de la importancia que le caracteriza [...] Esta confusión comenzó a generarse en la década de los ochenta y tiene que ver con dos variables íntimamente relacionadas: el incremento del narcotráfico y la cercanía de México con Estados Unidos de Norteamérica. El problema de la confusión no es una mera disputa terminológica o doctrinal, sino que, por el contrario, obstaculiza el diseño de políticas públicas adecuadas en materia de seguridad y llega incluso a determinar el tipo de fuerza institucional que se emplea: las Fuerzas Armadas.” Así pues, al “ampliar los recursos punitivos

---

890 Guerrero Agripino, Luis Felipe (Coordinador) (2020) *Orientaciones para una política criminal integral en el sistema mexicano. Hacia el restablecimiento del Estado de Derecho y de una Cultura de Paz*, Universidad de Guanajuato.

del Estado mediante el empleo de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública se ve acompañado del debilitamiento de las instituciones policiales y fomenta su continuo abandono”.

b) *La debilidad del sistema policial.* Lo que se constata en aspectos tales como: la ausencia de una mística y misión auténticas de función pública en y entre las instituciones policiales; la carencia en políticas, normas e instrumentos de control eficaces que garanticen una función soportada en valores de integridad, respeto a los derechos humanos, no discriminación y profesionalismo en las actuaciones; el mantenimiento de prácticas internas de abuso, discriminación y simulación de un servicio civil de carrera. A nivel local, los ayuntamientos municipales ni las propias instituciones policiales municipales cuentan con las condiciones básicas indispensables puedan garantizar la posibilidad de una carrera policial. Aunque sigue vigente el artículo 85 de la Ley General de Sistema Nacional de Seguridad Pública, que establece la obligatoriedad de cumplir con la carrera policial para ingresar a la institución policial, no todas cuentan con los mínimos indispensables para ofrecer la formación, capacitación y profesionalización que se requiere. A lo que se suma la situación de indefensión de los integrantes de las instituciones policiales, de la mano de los exámenes de control y confianza, plasmados en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política Federal, que se extiende a los agentes del ministerio público y peritos, y que da al traste con el debido proceso porque una de las pruebas que se aplican –el polígrafo–, carece de carácter científico y su aplicación en materia laboral resulta inconstitucional y violatoria de los derechos humanos.

c) *El déficit, cuando no la ausencia, de la prevención social de la violencia y la delincuencia.* “Los actores políticos [...] difícilmente exhiben el compromiso de fondo y decidido que una política integral en materia de prevención requiere, de tal forma que pudiese haber con un impacto a largo plazo. Nadie puede ignorar a estas alturas que el diseño, la institucionalización y evaluación de la una política de prevención de tal envergadura demanda un enorme sacrificio político y escasa notoriedad en lo inmediato. Desde un enfoque democrático y diferencial de la prevención, el fenómeno criminológico debe ser visualizado como un problema social. Esto es, el castigo a la persona infractor no agota las expectativas que el suceso delictivo o de violencia desencadena. Al lado de la perspectiva punitiva aparece la prevención, la anticipación al fenómeno como un aspecto igualmente importante. Esta perspectiva tiene un soporte axiológico bien fundado, en tanto que orienta la construcción de una sociedad más tolerante, participativa y corresponsable con el desarrollo de la actividad estatal”.

## 1.4. Amnistía Internacional<sup>891</sup>

Asume una crítica sobre la nueva Ley del Uso de la Fuerza, al identificar varios problemas que ponen en riesgo la seguridad de todas las personas en México:

a) *El uso de la fuerza letal no está limitado.* La Ley no aclara que las fuerzas de seguridad solo pueden quitarle la vida a alguien si esa persona está a punto de quitarle la vida a otra u otras personas.

b) *La Ley permite muchos tipos de armas sin especificar cómo y cuándo se pueden usar.* No prohíbe el uso de bastones y cinturones de electricidad. Estas armas no ayudan a hacer cumplir la ley, solo causan dolor y podrían usarse fácilmente para la tortura y el maltrato. Este tipo de armas deberían estar prohibidas siempre. Por otro lado, hay armas que, aunque podrían ser utilizadas de manera legítima en algunas situaciones, pueden lastimar a muchas personas a la vez, como mangueras de agua a presión y explosivos. La ley no pone límites de cómo y cuándo está permitido usar estas armas y esto puede poner en riesgo a cualquiera que esté cerca de la zona en la que se utilicen.

c) *La Ley no exige usar la fuerza mínima.* Una autoridad puede usar distintos niveles de fuerza para poder resolver una misma situación. No indica que las autoridades deben hacer todo lo posible para evitar usar la fuerza y, si eso no es posible, para usar la menor fuerza necesaria para hacer cumplir la ley.

d) *La ley no habla de protección a terceras personas.* En una situación de riesgo, cualquier persona puede resultar afectada por el uso de la fuerza de las autoridades, pues la ley no ordena que las autoridades protejan a las personas que no representan un riesgo o amenaza.

e) *La ley pone en riesgo las manifestaciones pacíficas.* La ley dice que no se hará uso de la fuerza si la manifestación es con fines legítimos. Sin embargo, no importa cuál sea la razón de la manifestación, las autoridades no deben usar la fuerza para acallarla. Esto pondría en riesgo la libertad de expresión y el derecho a la libertad de reunión pacífica. Solo se puede usar la fuerza contra quienes recurran a la violencia o pongan en peligro a otras personas. En estos casos, solo se debe usar la fuerza necesaria para lograr control de la situación.

## 1.5. México Unido contra la Delincuencia<sup>892</sup>

---

891 Amnistía Internacional (2019), Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en México.

892 México Unido Contra la Delincuencia. (s/f). Org.mx. *Militarización*. Disponible en: <<https://www.mucoed.org.mx/militarizacion/>>

El diagnóstico de esta organización no gubernamental (ONG) se sintetiza en el reconocimiento de que “Hasta ahora, en México prevalece un enfoque de seguridad nacional con la militarización de la seguridad pública, pero no ha implicado mayor seguridad. Mientras que la Guardia Nacional ya esté operando en todo el territorio, los cuerpos policiales estatales y municipales se encuentran en el abandono. En el artículo 7 transitorio de la reforma constitucional en la que se creó la Guardia Nacional, se incluyó la obligación de las instituciones policiales estatales y municipales de entregar diagnósticos sobre el estado de fuerza y el programa para el fortalecimiento de los cuerpos policiales”.

Para esta asociación civil “Lo que está en juego es un enfoque que va a persistir en materia de seguridad, es decir, si es uno de seguridad nacional donde las instituciones están al servicio del Estado y están ahí para garantizar la soberanía nacional, la integridad y la continuidad de los bienes de la nación, o si va a ser un enfoque de seguridad ciudadana en donde las personas están en el centro y las instituciones de seguridad están al servicio de la población buscando garantizar en todo momento la integridad física y la seguridad de los bienes de las personas”.

Al tiempo que destaca que la policía y los militares no son intercambiables, las fuerzas policiales civiles están capacitadas para enfrentar amenazas de seguridad pública utilizando la menor fuerza posible tratando de tener la confianza de la ciudadanía, en contraste los militares que están entrenados para usar la fuerza para vencer a un enemigo en situaciones de combate y es difícil de estar en contacto tan continuo con los civiles. El impacto de uso de fuerza es esencial, se resaltan dos aspectos, el impacto en la violencia: lo que se ha documentado es que este creciente uso del gobierno mexicano de las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad pública ha tenido como un alto costo el no fortalecer instituciones civiles de policía, pero tampoco ha logrado reducir la violencia y el crimen en México. De hecho muchos trabajos de investigación en México coinciden que la decisión de desplegar a los militares en un combate frontal contra grupos criminales ha sido uno de los factores principales detrás del aumento de violencia en México desde 2007.

Recapitulando, estas son solo algunos hallazgos, diagnósticos e interpretaciones sobre la problemática de las instituciones policiales en México, de los que cabe señalar que prevalece una conclusión coincidente: el proceso de militarización de la seguridad pública y su continuo escalamiento a partir de una respuesta reactiva a toda conflictividad y en detrimento de la prevención, la proximidad y de la asignación de recursos a las Fuerzas Armadas, debilitará y agudizará el abandono de las instituciones policiales estatales y municipales<sup>893</sup>.

893 México Unido Contra la Delincuencia, M. U. C. [@CulturadeLegalidad], (2020) *Panel 2. Cómo salir de la militarización: el camino para la construcción de instituciones civiles*. Youtube, 21 de octubre de 2020. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=F10xdN0XaDM>>

## 2. PROPUESTAS DE PROFESIONALIZACIÓN POLICIAL

El 8 de julio de 2019 mediante Acuerdo 03/XLIV/19 el Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobó el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica (MNPJ). Se trata de la política pública principal orientada al fortalecimiento de las capacidades de las policías municipales y estatales, así como la articulación efectiva entre dichos cuerpos con la Guardia Nacional y Procuradurías o Fiscalías, para prevenir y fortalecer la investigación de los delitos, disminuir la incidencia delictiva, e incrementar la confianza de la población en las instituciones de seguridad pública.

De acuerdo con el diagnóstico que se presenta en el MNPJ, en 2017 se contaba con una cifra de 339.060 mil agentes policiales distribuidos a lo largo del territorio (policía preventivo, Ministerio Público, policía de investigación y oficial de guardia y custodia). El mismo documento afirma que en 650 municipios no se contaba con una institución policial propia.

Más recientemente, el Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2022 a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), señala que más de 222 mil personas integran las instituciones de seguridad estatal (contando al personal administrativo), entre las que se encuentra la Guardia Nacional. Esta última cuenta con un estado de fuerza de poco más de 123 mil agentes policiales, con datos de finales de 2022 (Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana). En el mismo instrumento estadístico se da cuenta de que los criterios de distribución y del número de las instituciones policiales no se tienen claros, pero hay muy grandes y significativas disparidades. Por ejemplo, tan solo la Policía de la Ciudad de México cuenta con más de 88 mil miembros mientras que entidades con amplísima extensión territorial como Jalisco, con poco más de 5 mil, tomando en cuenta que estos datos incluyen al personal administrativo; a lo que se suma que las instituciones policiales municipales se contabilizan aparte, y que no se cuente con una cifra certera de cuántos son los operativos<sup>894</sup>.

Frente a este escenario donde destaca como principal dato la problemática del estado de fuerza, es desprenden propuestas de cambio relativas a todo el entramado policial que han sido elaboradas por instituciones y organizaciones de la sociedad civil organizada.

### 2.1. Centro de Ciencias de la Complejidad de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)<sup>895</sup>

894 Ver; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEGI) (s/f). *COMUNICADO DE PRENSA NÚM. 592/22*. Disponible en: <[https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/ensu/ensu2022\\_10.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/ensu/ensu2022_10.pdf)>

895 Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (s/f a) “*La corrupción policial es un problema de confianza ciudadana*”. Disponible en: <<https://www.c3.unam.mx/publicaciones/publicacion10-2022.html>>

Los resultados de uno de los proyectos de investigación de la UNAM demuestran que: “La criminalidad, a diferencia de lo que declaran los legisladores, no está muy correlacionada con pobreza o desigualdad económica. Con los datos que obtuvimos demostramos que la criminalidad está muchísimo más correlacionada con la falta de confianza y de respeto a los policías y sus instituciones de procuración de justicia”.

Mientras que “Los resultados obtenidos con nuestro análisis matemático computacional sugieren que para disminuir la criminalidad en nuestra sociedad es *mucho más importante restaurar la confianza de la gente en los policías, la fuerza del orden y las instituciones de procuración de justicia, que tratar de eliminar la pobreza*. Esto no significa que la pobreza no deba combatirse, pero una sociedad que no respeta ni confía en sus policías ni en sus jueces está condenada a vivir en perpetuo estado de criminalidad”.

## 2.2. Causa en Común, A.C., propone las siguientes reformas en materia de seguridad pública:<sup>896</sup>

a) *Un solo modelo de policía a nivel nacional*. Se requiere homologar los procedimientos, capacidades institucionales y modos de operación de las policías municipales, estatales y de la Guardia Nacional, a partir de los estándares definidos en el Sistema Integral de Desarrollo Policial (SIDEPOL), los cuales ya se encuentran establecidos en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y cuyos componentes son: carrera policial; homologación de los perfiles, grados y funciones policiales; homologación de salarios y prestaciones; profesionalización; certificación integral; régimen disciplinario, y sistema complementario de seguridad social.

b) *Investigación e inteligencia*. Las instituciones de seguridad deben basar su operación en la planeación, la recolección y el análisis de información, la investigación y la generación de inteligencia. Actualmente, el sistema más robusto para ello es Plataforma México, un sistema de interconexión y acopio de información a nivel nacional. Es necesario recuperar y fortalecer este sistema para generar una base sólida de información en materia criminal para el Estado mexicano.

c) *Un nuevo diseño de seguridad pública a nivel federal, de donde resulta indispensable definir una estructura a nivel de Secretaría de Estado, encargada exclusivamente de la seguridad pública*. Tiene que contar con un instrumento coercitivo que contemple programas de crecimiento, profesionalización y desarrollo interno; lo que permitiría reducir la presión operativa impuesta sobre las Fuerzas Armadas.

d) *Profesionalización*. El SESNSP debe contar con la facultad legal de emitir certificaciones integrales a las Academias e Institutos de Formación Policial, que tomen en cuenta la calidad y pertinencia de los programas de formación, capacitación y

896 Causa en Común, A.C. en. (2022). *El abandono de la seguridad pública*. El Sol de México, 1° de octubre de 2022. Disponible en: <<https://www.elsoldemexico.com.mx/analisis/el-abandono-de-la-seguridad-publica-8968983.html>>

profesionalización que imparten. Se ha identificado que, en la mayoría de los casos, las instituciones policiales no aplican las evaluaciones de habilidades, competencias y desempeño. Es indispensable aplicar el Programa Rector de Profesionalización en vigor y evaluar periódicamente a los agentes policiales, con el fin de garantizar que los resultados sean tomados en cuenta no sólo para capacitar, sino como elemento esencial de un sistema de incentivos, correctivos y remociones. Dichas evaluaciones deben, además, realizarse con base en los perfiles de puestos, distinguiendo funciones y nivel jerárquico.

e) *Modelo de control de confianza y certificado único policial.* Se debe flexibilizar la aplicación de los exámenes por género, nivel jerárquico, función y manejo de información sensible. Además, es necesario homologar los protocolos de actuación de los Centros de Control de Confianza para eliminar discrepancias en los manuales administrativos y formatos de seguimiento de casos, estableciendo con claridad los periodos de vigencia de cada examen.

f) *Régimen disciplinario y combate a la corrupción.* Se deben desarrollar estándares de conducta policial que permitan la efectiva asignación de responsabilidades a los agentes policiales por incumplimiento de funciones, abusos de autoridad, uso indebido de la fuerza y otras violaciones a los derechos humanos.

g) *Estado de fuerza.* Actualmente, las cifras oficiales sobre el estado de fuerza de las policías no reflejan el número real de policías operativos. Hay policías que cumplen otras funciones, como escoltas, o bien como personal administrativo. Las instituciones policiales deben reportar su estado de fuerza real, desglosando funciones y jerarquías.

h) *Presupuesto y certificación integral.* Sin presupuesto no hay reforma posible. Es necesario que el Consejo Nacional y el SESNSP operen a lo largo de una estrategia calendarizada, con suficiencia presupuestal, abierta al escrutinio público mediante portales en línea. En este sentido, se propone una representación con voz y voto de la sociedad civil en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Es necesario, asimismo, agilizar los mecanismos de ejercicio del gasto para eliminar los subejercicios de fondos federales destinados al desarrollo policial, destacando capacitaciones, evaluaciones, equipamiento e infraestructura. También, deberían considerarse horizontes multianuales que permitan una planeación de mediano y largo plazos, acompañados de una adecuada fiscalización que asegure el correcto destino de los recursos.

i) *Régimen complementario de seguridad social.* La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece que las policías deben tener, además de las prestaciones mínimas para los trabajadores al servicio del Estado, un régimen complementario de seguridad social, sin especificar su contenido ni sus alcances. Por lo tanto, es necesario establecer y homologar los criterios de dicho régimen, y ponerlo en marcha en todo el país.

j) *Procuración e impartición de justicia y reinserción social.* De poco servirá reformar las policías si no se reforman igualmente las procuradurías o fiscalías, si

no se fortalece al Poder Judicial y si no se atiende la crisis penitenciaria. Todas estas instituciones forman parte del proceso de seguridad y procuración e impartición de justicia, por lo que deben apoyarse y reforzarse mutuamente.

### 2.3. Universidad de Guanajuato<sup>897</sup>

En su introducción el documento asume el siguiente objetivo general: “Pretendemos ofrecer propuestas sobre política criminal que abonen en la construcción de estrategias para la atención del fenómeno tanto en el plano de la reacción como en el de la prevención. Asumimos, para ello, como compromiso ineludible, los postulados del Estado constitucional de Derecho. Los derechos humanos, con todo su contenido axiológico y programático, se constituyen así en el derrotero insoslayable de cualquier propuesta”.

La perspectiva y las orientaciones para una política criminal en el sistema mexicano, a partir del contexto actual, presenta –entre otras– las siguientes recomendaciones:

a) *Derechos Humanos*. El discurso de los derechos humanos constituye el potente marco ético para el desarrollo del Derecho y la legitimación del Estado en el mundo contemporáneo. No obstante, no puede quedarse únicamente en lo discursivo. Los derechos humanos deben ser aplicados. Su aplicación exige un compromiso con su contenido intrínseco y sustancial, más allá de lo discursivo. Debe otorgarse especial énfasis a la construcción de una política criminal que observe en las brechas de desigualdad las razones que explican socialmente las conductas ilícitas. Ello implica una atención urgente de los problemas estructurales del país. En otras palabras, deben prevalecer criterios y principios como el de igualdad, no discriminación, razonabilidad, subsidiariedad, proporcionalidad, entre otros. Adicionalmente, el diseño de la legislación penal y su implementación debe tomar en consideración los problemas de violencia de género y de grupos y sectores vulnerables.

b) *Sistema de Justicia Penal*. Delimitar con claridad la autonomía técnica, funcional y operativa de las fiscalías generales, a fin de que su ámbito de actuación se centre en la procuración efectiva de la justicia penal. Elevar la ratio de jueces existente, con el objetivo de reducir el rezago de casos, poniendo especial cuidado en los procesos de selección. Reforzar los programas de formación, capacitación y profesionalización para el desarrollo de conocimientos jurídico-penales y procesales, así como en otras competencias técnicas y operacionales para el mejor desarrollo de sus funciones. Mejorar la capacidad tecnológica y la utilización de las tecnologías de la información y comunicación para el mejor ejercicio de las funciones jurisdiccionales.

897 Guerrero Agripino, Luis Felipe (Coordinador) (2020) *Orientaciones para una política criminal integral en el sistema mexicano. Hacia el restablecimiento del Estado de Derecho y de una Cultura de Paz*, Universidad de Guanajuato.

c) *Derecho Penal*. Fortalecer el programa penal constitucional de tipo garantista, clarificando los principios limitadores a la potestad punitiva del Estado. Entre estos deben incluirse los principios de última ratio, carácter fragmentario y derecho penal de acto, complementando aquellos que ya se encuentran previstos como dignidad humana, humanidad de las penas, legalidad, proporcionalidad, lesividad y reinserción social. Asimismo, deben ser considerados todos aquellos principios derivados del debido proceso, así como la prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, y la presunción de inocencia. Las sanciones penales deben ser racionales y moderadas, de manera que atiendan a principios de proporcionalidad y a los fines de la pena antes que a posiciones políticas. Al momento de diseñar los tipos penales se debe tener en cuenta los principios de última ratio, fragmentariedad, proporcionalidad, lesividad y taxatividad.

d) *Régimen disciplinario*. Debe reducirse el uso excesivo de la pena de prisión, con el fin de generar un uso racional y proporcional de las penas. Se sugiere igualmente reducir el uso de la prisión preventiva oficiosa. Es necesario abatir el hacinamiento y mejorar la infraestructura y los servicios de los centros. Resulta fundamental generar estrategias con rigor técnico para la recuperación plena de la gobernabilidad de los centros, abatiendo la corrupción y desintegrando los grupos de poder y de práctica delictiva que operan al interior de estos.

e) *Jóvenes en conflicto con la ley penal*. Enfocarse en la prevención social de los delitos cometidos por adolescentes. El sistema educativo nacional puede ser un gran aliado en la prevención, como lo muestra la experiencia comparada, lo que también sirve para evitar que los jóvenes sean víctimas de delitos, tales como el secuestro virtual, la trata de personas, el acoso escolar, etc. El empleo de la mediación escolar es de gran ayuda para fomentar la cultura de la paz en el ámbito educativo. Se requiere redoblar esfuerzos para que las medidas en libertad se cumplan en forma adecuada, para concretarlas se necesita intensificar el apoyo a los organismos públicos y privados en los cuales materialmente se ejecutan las medidas impuestas. Esto es indispensable para una correcta reinserción social del adolescente.

g) *Dimensiones de la seguridad*. Precisar, desde el texto constitucional, un tratamiento integral y diferenciado entre la seguridad pública, interior y nacional. La seguridad pública debe ser entendida como la función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como finalidad salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden y la paz social. En este ámbito se encuentra la prevención del delito y el auxilio en la investigación y persecución de este. La seguridad interior, por su parte, está orientada a identificar, investigar e impedir que se concreten amenazas desde dentro del Estado. La seguridad nacional incluye todas las actividades encaminadas a mantener la integridad territorial, la permanencia y estabilidad de las instituciones del Estado y la soberanía, así como la defensa de las

instalaciones y actividades estratégicas; permite, asimismo, evitar y repeler intervenciones extranjeras ilegítimas, el uso y tráfico ilegal de armamento nuclear, biológico, químico o de destrucción masiva. Garantizar la seguridad nacional e interior corresponde a las Fuerzas Armadas; garantizar la seguridad pública, exclusivamente a autoridades de orden civil.

h) *Reforma policial*. El fortalecimiento del sistema policial debe ser una de las más altas prioridades del Estado mexicano. Diseñar una auténtica carrera policial que comprenda una sólida formación básica, capacitación permanente, así como mecanismos más efectivos de selección, promoción y estímulos. Dignificar las prestaciones laborales sobre las cuales se desarrolla el servicio policial. Establecer un sistema de control eficaz al interior de las instituciones policiales que comprenda el historial profesional de los agentes y la evaluación transparente al desempeño. Generar reglas claras en los procesos de ingreso y promoción, atendiendo parámetros de confianza, perfil y capacidad para el servicio. Generar mecanismos de vinculación efectiva con la ciudadanía, a fin de incrementar los niveles de comunicación, credibilidad y confianza. Apostar por una política nacional cuyo objetivo estratégico sea la homologación de la masa crítica policial de los tres órdenes de gobierno y sus actuaciones. Fomentar la cooperación internacional como factor contribuyente de carácter estratégico para la profesionalización de las policías.

i) *Prevención social de la violencia, el delito y la delincuencia*. La prevención primaria debe ser preponderante en la construcción de cualquier política criminal. Lo anterior no implica dejar de lado la instrumentación de estrategias focalizadas con miras a la concreción de resultados a corto y mediano plazo (prevención secundaria). Debe ponerse énfasis en los procesos de reinserción para evitar la reincidencia. Esto conlleva al diseño de estrategias orientadas a involucrar a todos los sectores de la población, con especial énfasis en los sectores marginados, lo cual conduce al desarrollo de políticas públicas en materia de vivienda, educación, salud, infraestructura urbana, entre otras. No se pueden dejar de atender factores de riesgo que inciden de manera negativa en las estrategias de prevención, por ejemplo: desempleo, subempleo, corrupción, crisis de valores, conflictos generacionales, exclusión, discriminación de diversa índole, problemas alimentarios, medioambientales, comunitarios y políticos, etc. Es de elemental trascendencia privilegiar las políticas públicas en materia de prevención desde lo local, desde la base municipal, pues es ahí donde se encuentra la primera aproximación de la ciudadanía con su contexto social y con la esfera gubernamental. Es preciso rescatar experiencias de otros países en cuanto al fomento de proyectos de innovación social, a fin de aplicarlas a la realidad local. Se trata de vincular trabajo y territorio, así como fomentar el desarrollo de empresas con compromiso social capaces de incorporar sectores excluidos en el desarrollo. En el marco de una política criminal preventiva, el tratamiento de las adicciones debe ubicarse como una alta prioridad

desde una perspectiva de salud pública. Urgente es también la construcción de una política nacional sobre cultura de la legalidad.

## 2.4. Observatorio Nacional Ciudadano<sup>898</sup>

Se preguntan en sus investigaciones, “¿qué hace falta para que contemos con políticas públicas de seguridad y justicia basadas en evidencia?”.

“En México, la falta de seguridad y justicia representan un problema histórico, cuyo origen no data de 12 años atrás sino de varias décadas. Si partimos de que lo ideal es que se aprenda tanto de los aciertos como de los yerros que se cometen, la realidad nacional caracterizada por elevados índices delictivos, el ejercicio de diversos tipos de violencia, la comisión de violaciones a derechos humanos y la falta de acceso a la justicia, demuestra que no hemos aprendido lo suficiente de los resultados de las acciones implementadas. Esto no representa algo menor pues las diversas autoridades en turno han pretendido tener resultados radicalmente distintos, aplicando las mismas fórmulas que han permitido que se cometan miles de homicidios dolosos, feminicidios, desapariciones, secuestros y demás ilícitos con plena impunidad. Lamentablemente, estamos convencidos que esto no es así y que una de las tantas lecciones que debemos aprender es que el fallo de las políticas de seguridad se ha debido parcialmente a la falta de comprensión del fenómeno delictivo, así como a la capacidad limitada de los gobiernos de modificar las conductas antijurídicas de manera sostenible y de reconocer a tiempo que las líneas de acción no están funcionando como se pensaba”

Desde esta perspectiva, retoman recomendaciones que ya venían enunciado, específicamente en el estudio “La seguridad y paz que el Estado nos debe” para que se cuente con un diagnóstico riguroso sobre el estado de las cosas y a partir del cual se diseñen planes de acción adecuados:

### a) Inteligencia

a.1. *Protocolo de actuación policial en los aeropuertos del país.* Con el fin de atender las áreas de oportunidad en los filtros de seguridad de los aeropuertos que pueden ser aprovechadas para la comisión de algunos ilícitos, es necesario desarrollar e implementar un protocolo de actuación policial en los aeropuertos del país en el cual se especifique que el único personal que deberá operar al interior del aeropuerto -incluyendo los filtros de seguridad.

a.2. *Debilitamiento de estructuras financieras de los grupos delictivos.* Se debe combatir la estructura financiera de los delincuentes de manera más eficiente. Esto requiere mejorar el combate al lavado de dinero a través de una cooperación más dinámica con instancias internacionales como la OFAC (*Office of Foreign Asset Control*)

---

898 Observatorio Nacional Ciudadano (s/f). Org.mx ¿Qué hace falta para que contemos con políticas públicas de seguridad y justicia basadas en evidencia? Disponible en: <[https://onc.org.mx/public/rednacionaldeobservatorios/public/onc\\_site/uploads/190123RecomendacionesONC.pdf](https://onc.org.mx/public/rednacionaldeobservatorios/public/onc_site/uploads/190123RecomendacionesONC.pdf)>

del gobierno de Estados Unidos. Asimismo, reformar la Ley Federal de Extinción de Dominio y supervisar su homologación e implementación local, así como poner en marcha un sistema eficaz de administradores judiciales.

a.3. *Tecnología como insumo para la inteligencia.* En los últimos años, las autoridades de los distintos niveles de gobierno han hecho importantes inversiones públicas para adquirir equipamiento tecnológico, tales como cámaras de videovigilancia, equipos de cómputo, software especializado, entre otros insumos.

b) Fortalecimiento institucional

b.1. *Promover una estructura meritocrática en instituciones de seguridad y justicia.* Echar a andar un servicio real de carrera sustentado en perfiles, indicadores de desempeño y resultado que se construya sobre cargas de trabajo realistas y justas, sueldos y prestaciones adecuadas y homologadas. Un servicio de carrera que premie el sacrificio de los mejores y corrija o sancione la corrupción e ineficiencia de otros. Aquí se incluye la reforma al segundo párrafo de la fracción XIII, Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución que viola los derechos laborales e inhibe la actuación eficaz de policías, peritos y agentes ministeriales o fiscales.

b.2. *Programas de profesionalización y capacitación de las instituciones de seguridad y procuración de justicia.* Profesionalizar y capacitar a los cuerpos de seguridad y procuración de justicia es probablemente, uno de los retos más importantes de los actuales gobiernos, pues desde las pasadas administraciones se han invertido bastantes recursos en este rubro sin que se hayan alcanzado los resultados esperados. Desde esta perspectiva, es fundamental que este objetivo se entienda como una serie de acciones que involucran esfuerzos en materia presupuestal, participación y compromiso por parte de las autoridades, tiempo para conocer los resultados obtenidos y constante evaluación.

c) Prevención del delito

c.1. *Diseño de una política nacional de prevención del delito que pueda sea articulada en el ámbito local.* Elaborar una política de prevención del delito que permee en lo local a través de la figura de los municipios, debe de ser un objetivo central para promover y financiar proyectos que pretendan atender las causas sociales e individuales que inciten a la generación de conductas delictivas y/o violentas. Para este fin, el gobierno federal a través de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana es el responsable de diseñar diagnósticos y metodologías de evaluación que permitan conocer, por un lado, el estado actual de los municipios y por el otro, sus resultados periódicos.

c.2. *Políticas de reinserción social.* Diseñar e implementar políticas transversales de reinserción social tanto en el ámbito federal como estatal que no dependan de las instituciones de seguridad pública, la cual tenga como una de sus estrategias el desarrollo y puesta en funcionamiento de un protocolo para la atención integral de

personas liberadas, ampliar la asignación de presupuesto a los programas que tienen como objetivo atender a las personas liberadas.

## 2.5. Seminario de Violencia y Paz de El Colegio de México<sup>899</sup>

Este espacio académico fue creado en 2014 para generar conocimiento aplicado sobre la naturaleza de un fenómeno –la epidemia de violencia y criminalidad atribuible al crimen organizado– con raíces domésticas e internacionales. El supuesto central del Seminario es que se trata de un asunto que trasciende ideologías o lealtades partidistas y que para su solución requiere de un diálogo y una convergencia entre Estado, sociedad y comunidad internacional. El Seminario tiene diversas líneas de trabajo que interactúan permanentemente:

a) Estudios relevantes sobre casos de interacción entre crimen organizado, instituciones de Estado y organismos de la sociedad (medios de comunicación, organismos civiles, grupos empresariales e iglesias). En sus inicios se centraron en el caso de Coahuila entre 2003 y 2016. El Seminario logró acuerdos con el gobierno de la entidad, los colectivos que defienden desaparecidos, medios de comunicación e investigadores estadounidenses para recibir información que permitiera generar análisis muy originales. Los resultados permitiendo comprender los métodos utilizados por Los Zetas (cártel violento de la droga) para controlar territorios, las formas como la sociedad ha resistido y las estrategias seguidas por el estado de Coahuila para controlar la amenaza.

b) El Seminario también han venido generando estudios relacionados con la prevención de la violencia y el delito, específicamente han profundizado en el tema del capital social positivo y negativo en México. El capital social es la red de relaciones que posee un individuo o grupo y generalmente se asocia con las organizaciones sociales y se le da una connotación positiva. Sin embargo, el capital social tiene también un lado oscuro: ese tipo redes también se presenta entre los grupos que apoyan a la delincuencia. En otras palabras, una parte de la población apoya al Estado de Derecho y otra a la delincuencia organizada. Es indispensable entender los factores tras uno y otro sector. Algunos de estos proyectos son: en Coahuila se llevó a cabo un proyecto para reconstruir la historia de los cuatro colectivos que trabajan a favor de los desaparecidos. En la delegación Cuauhtémoc en la Ciudad de México se realizó una investigación de campo sobre tres grupos particulares: trabajadoras sexuales en la colonia Tabacalera, vendedores de drogas en el barrio de Tepito y vecinos que luchan contra las construcciones ilegales en la colonia Condesa.

---

899 El Colegio de México, Seminario sobre Violencia y Paz (2023). Disponible en: <<https://violenciaypaz.colmex.mx/publicacion/recomendaciones-para-la-seguridad-de-los-candidatos-y-candidatas-a-los-cargos-de-eleccion-popular-en-las-elecciones-de-coahuila-y-el-estados-de-mexico-2023>> así como <<https://www.instagram.com/p/Coay7gJvGqR/>>

Actualmente el Seminario está llevando a cabo el proyecto “Evaluación del Componente Comunitario Mentorías en el Sector Plateros en la Alcaldía Álvaro Obregón”, componente que forma parte de la Estrategia “Alto al fuego” de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México (SSC). Las autoridades de la Ciudad de México están ejecutando esta estrategia desde 2018 y es probablemente la política de prevención de la delincuencia más ambiciosa del país. El esfuerzo, condensado en la estrategia “Alto al fuego”, es de suma relevancia. No sólo por la urgencia de la tarea, también porque recupera y reconoce al menos dos ángulos de análisis que la experiencia y la evidencia disponibles han demostrado que son esenciales en la historia reciente de la violencia criminal en México. Por un lado, que la vertiente local es la que refuerza y reproduce las espirales de violencia, pero también desde donde es posible construir incidencia para construir paz. Sin una perspectiva que sea sensible a las dinámicas locales (incluyendo los arreglos, las condicionantes de diverso orden, las características sociodemográficas y las capacidades institucionales), cualquier esfuerzo para contener y prevenir violencia y delincuencia promete esterilidad. Y, por otro lado, el hecho de que la política de prevención citada recupera y reconoce, tanto el conocimiento como las metodologías que experiencias internacionales que cuentan con evidencia robusta han mostrado ser eficaces para reducir los altos índices de violencia.

Esta estrategia se sostiene en tres pilares que, a su vez, son objetivos: 1) reducir homicidios y lesiones por arma de fuego y arma blanca; 2) disminuir la reincidencia de personas involucradas en el círculo de la violencia; y, 3) construir confianza entre policías y ciudadanos. “El primer objetivo es claro: aunque hay otros problemas de criminalidad, “Alto al fuego” prioriza la reducción de homicidios y lesiones por arma de fuego. El resto de los delitos importa, pero su eliminación o reducción no forman parte de la estrategia. El segundo objetivo implica que las espirales de violencia no se resuelven con más arrestos, sino con menos. “Alto al fuego” propone la implementación de una serie de iniciativas que buscan evitar la incidencia en conductas violentas de los habitantes en que la estrategia se aplica. Una de estas medidas es, por ejemplo, la detección en hospitales públicos de personas que han recibido impactos de bala. Siguiendo la evidencia que señala que una persona herida de bala tiende más que cualquier otro grupo demográfico a ser victimizado o a victimizar, se diseñó un programa especial de acompañamiento para este sector. Este tipo de acciones, entre muchas otras, ayuda a evitar la incidencia en conductas violentas de los habitantes en que el programa se focaliza. Por último, “Alto al fuego” otorga una importancia central a la construcción de confianza entre policías y ciudadanos. Aquí la premisa es clara: es imposible identificar a los generadores de violencia de una comunidad específica sin colaboración y diálogo constante con sus habitantes”<sup>900</sup>. De ahí el componente comunitario “Mentorías”, que se inspira en la idea de interrumpir ciclos de violencia,

900 Ver; Medio nativo digital Sin Embargo (2022) “¡Alto al fuego!, 31 de mayo de 2022. Disponible en <<https://www.sinembargo.mx/31-05-2022/4193325>>

particularmente de violencia armada. Ello a través del trabajo y los recursos que la SSC canaliza hacia las personas que están en riesgo y/o ya han ejercido violencia armada, con el propósito de inhibirlas o evitar que reincidan. “Mentorías” supone una inmersión de la SSC en espacios particularmente conflictivos en donde se requieren formas creativas, anticipatorias e innovadoras de prevención de la violencia. La estrategia “Alto al fuego” y sus diversos componentes –como “Mentorías”– está en etapa de pilotaje, aunque las autoridades policiales reconocen como resultados preliminares una disminución importante en homicidios. Aunque, como señala el Subsecretario de Participación Ciudadana y Prevención del Delito de la policía capitalina, Pablo Vázquez, no se sabe “en qué medida hemos sido responsables de este éxito. No hemos sido irrelevantes, eso seguro”.

## 2.6. Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE)<sup>901</sup>

Esta institución de carácter no gubernamental de reconocido prestigio “se concentra en trabajar por el respeto a la dignidad humana, a través del fortalecimiento de las instituciones de seguridad y justicia con una visión democrática y de rendición de cuentas, desarrollando y aplicando depuradas herramientas nacionales e internacionales enfatizando en adaptarlas al ámbito local, además de incorporar la experiencia de quienes forman parte de las instituciones”<sup>902</sup>. Además, diseñan e implementan proyectos específicos en alianza con otras organizaciones sociales, aportando insumos técnicos y metodológicos.

Entre sus incursiones más recientes está la realizada entre diciembre de 2019 y 2021 en alianza con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esta instancia gubernamental desarrolló un instrumento para verificar el avance en la implementación del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica (MNPJC) y lo envió a las policías municipales para recabar la información. “Este instrumento constaba de 125 reactivos divididos en 15 rubros y su intención principal era la de contar con una base de información a partir de la cual poder medir los cambios al interior de las instituciones policiales en los siguientes años. Las policías municipales dieron respuesta a este instrumento entre diciembre de 2019 y marzo de 2020”<sup>903</sup>. A la par, surgió la necesidad de fortalecer el instrumento de indicadores y en esta fase, INSYDE participó activamente en la aplicación de la herramienta de verificación del Sistema de Indicadores del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica. Tres de

901 INSYDE (años varios) Disponible en: <<https://insyde.org.mx/quienes-somos/>>

902 Ver; Portal de INSYDE; disponible en: <<https://insyde.org.mx/quienes-somos/>>

903 INSYDE/Secretaría de Relaciones Exteriores/Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID)/GIZ Cooperación Alemana (2022). “Hallazgos sobre la aplicación de la herramienta de verificación del Sistema de Indicadores del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica”. Disponible en: <<https://insyde.org.mx/novedades/hallazgos-sobre-la-aplicacion-de-la-herramienta-de-verificacion-del-sistema-de-indicadores-del-modelo-nacional-de-policia-y-justicia-civica/>>

los hallazgos más importantes fueron: 1) el Secretariado cuenta con información de más de 32 instituciones municipales y 2 estatales, que pueden y deben servir para mejorar el diseño del sistema de indicadores del MNPJC; 2) se identificaron algunas prácticas destacadas para cada rubro (estado de fuerza; armamento, equipamiento y uniforme; condiciones laborales; infraestructura; unidades de desarrollo policial; policía de proximidad y policía orientada a la solución de problemas; investigación; justicia cívica; mediación y resultados; normatividad; participación ciudadana; y, asignación de puntaje y definición de reconocimientos) y se entregaron reconocimientos a 15 instituciones policiales del país; y, 3) las instituciones policiales demostraron la capacidad de apertura con ejercicios de transparencia impulsados por la sociedad civil organizada, aunque todavía presentan múltiples áreas de mejora.

Estas son algunas propuestas desde la sociedad civil y la academia, a partir del reconocimiento de que en última instancia la decisión será siempre de naturaleza política y de que lo que se haga o deje de hacer en el presente tendrá efectos sobre el futuro.

## 2.7. La cooperación internacional

Desde hace poco más de diez años, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), por su sigla en inglés) ha tenido una importante presencia en México y jugado un rol relevante en el impulsando las políticas de prevención del delito y la violencia. A través de diversos esfuerzos de corresponsabilidad en la materia, ha logrado hacer coincidir a diversos actores locales (autoridades municipales, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía) en diversas iniciativas de prevención.

En esa línea, durante los últimos cinco años los esfuerzos de USAID han estado orientados a “frenar el aumento del comportamiento criminal entre los jóvenes a través de la identificación sistemática de personas de alto riesgo y la provisión de servicios personalizados. USAID apoya la adopción del enfoque –como ya se decía– basado en evidencia, tal como la terapia cognitivo conductual, por el Gobierno de México y actores locales que promueven la reintegración social de los jóvenes y reduzcan la base de reclutamiento de organizaciones criminales”<sup>904</sup>.

USAID y sus socios se han concentrados en cuatro grandes núcleos de actividades preventivas:

a) *Prevención y Reducción de la Violencia 2020-2024, en curso*. (Chemonics International, Inc. socio principal): tiene como objetivo “fortalecer la capacidad de los gobiernos municipales para reducir el delito y la violencia en sus comunidades al cambiar el enfoque de uno de justicia meramente punitiva a uno de justicia cívica preventiva, proactiva y vigilancia de la policía. Abordar la violencia y los crímenes de bajo nivel a través de tribunales municipales de justicia ayudarán a reducir el número

904 USAID (s/f a) “Prevención del Delito y la Violencia”. Disponible en: <https://www.usaid.gov/mexico/documents/prevencion-del-delito-y-la-violencia>

de casos canalizados al sobrecargado sistema de justicia penal, permitiendo que se destine más tiempo y recursos para investigar y procesar casos de alto impacto. Las actividades asociadas a la ampliación de las medidas reeducativas de los Juzgados cívicos municipales se vienen llevando a cabo en los municipios de Guadalajara, Morelia, Colima y Escobedo”.

b) *Estrategia Sistemática Contra la Violencia / CLAVE 2018-2021*, concluido. (Seguridad y Justicia en Ciudad Juárez, Chihuahua y Pro Superación Familiar Neolonesa, Nuevo León, socios locales). En el caso de este programa, “las actividades están orientadas a la reducción de los homicidios en áreas con altos índices delictivos en Chihuahua y en Nuevo León y dirige sus esfuerzos hacia individuos específicos generadores de violencia local, con el fin de disuadir futuros comportamientos delictivos. Esto es, se trata de iniciativas de disuasión focalizada donde confluyen policías, operadores de justicia, líderes comunitarios y servicios sociales”.

c) *Modelo de Reintegración Social para Jóvenes en Conflicto con la Ley, 2019-2023*, en curso. (Reinserta un Mexicano). Se trata de un “programa integral de re inserción donde se ofrecen diversas posibilidades: “programas educativos, entrenamiento laboral, apoyo psicológico y social, al igual que inserción laboral a jóvenes en centros de detención en la Ciudad de México y el Estado de México, para ayudarles a construir una vida libre de delito y así reducir la reincidencia”.

d) *Actividades de Terapia Cognitiva Conductual Basada en Mindfulness para Jóvenes en Conflicto con la Ley, 2020-2023*, en curso. (Centro de Desarrollo y Atención Terapéutica, CEDAT, A.C.). Al igual que la iniciativa anterior, esta quiere contribuir a la reducción de la “tasa de reincidencia para jóvenes en libertad condicional en 27 municipios en tres estados (Chihuahua, Jalisco y Nuevo León), a través de terapias, aumentando la educación y la promoción de ofertas laborales. CEDAT capacita a instituciones locales de gobierno y a organizaciones de la sociedad civil en este modelo, forja asociaciones público-privado e impulsa reformas a nivel estatal y asignación de recursos para enfoques alternativos de justicia”.

El apoyo técnico y financiero que ha brindado a México, a través de gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil organizada ha sido crucial frente a la urgente necesidad de fortalecer, consolidar e institucionalizar las políticas de prevención del delito y la violencia. Cada uno de los municipios y entidades federativas que se han beneficiado con la cooperación de USAID, han ido tomando su propio camino, pero todas estas experiencias de intervención desde una lógica de corresponsabilidad sociedad-gobierno- han sido relevantes para la promoción de la justicia cívica, la policía de proximidad y la prevención y han contribuido a situarlos como componentes indispensables de las políticas de seguridad ciudadana.

Tres de las cuatro iniciativas referidas, siguen su curso. Se trata de prácticas innovadoras y prometedoras, pero que todavía demandan una mayor de maduración y sostenibilidad en el tiempo. De ahí que se vuelva tan relevante conocer más a fondo

su capacidad de incidencia, los impactos medibles y, sobre todo, la continuidad de proyectos que reideramente se suelen ver sometidos a los vaivenes de los cambios de gobiernos y autoridades, interrumpiendo o acabando tajantemente con las intervenciones preventivas. Por otro lado, a la par de estas iniciativas preventivas que traen consigo nuevas visiones preventivas, modelos alternos a la lógica punitiva y prácticas orientadas a la solución de problemas, es igualmente necesario seguir empujando la importancia del servicio civil de carrera y la profesionalización del funcionariado de las áreas de prevención en las instituciones policiales, de justicia y desarrollo social, entre otras.

## CONSIDERACIONES FINALES

En México la policía como institución carece de reconocimiento social; antes bien, se encuentra estigmatizada y persiste un elevado grado de desconfianza ciudadana. Tampoco se garantizan los derechos humanos de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, a la luz de los exámenes de control y confianza consagrados constitucionalmente y de la interpretación del máximo órgano jurisdiccional, que reconoce que aunque la separación del policía haya sido injusta, en ningún caso procederá la reinstalación. El sistema policial mexicano es descentralizado debido al pacto federal y a la figura del municipio libre. En tanto que el modelo policial dominante es el militarizado en detrimento de lo que establece la Constitución. Si bien el modelo consagrado en la Ley Suprema es el civil, en la praxis el modelo militarizado domina el escenario, alcanzando –paradójicamente– su máxima expresión con los gobiernos de alternancia política (desde el año 2000) y en especial con el actual que opta por la Guardia Nacional, cuyos efectivos encuadrados son militares, y que depende de la Secretaría de la Defensa Nacional. Esto explica, en gran medida, porqué se pone el acento en la reacción (represión) y se deja de lado la prevención.

En México resulta difícil generalizar sobre el estado que guarda la profesionalización de sus policías, debido a que coexiste una multiplicidad de cuerpos de seguridad pública (más de 2,000) caracterizados por desbalances o desequilibrios; aunque en general las policías estatales y municipales se encuentran abandonadas a la luz de la apuesta del gobierno central por la Guardia Nacional. Se trata de un incentivo perverso pero cómodo para los gobernadores y autoridades políticas municipales que prefieren que sea el gobierno central quien afronte la problemática de la inseguridad y la violencia. Por último, no se debe soslayar que la reforma de la institución policial suele ser una de las grandes asignaturas pendientes de las democracias latinoamericanas y México no es la excepción, debido a que los sucesivos gobiernos han preferido sacrificarla y en el caso mexicano confiarla a las fuerzas armadas. Por lo tanto, sería recomendable recuperar las iniciativas y propuestas que, desde la sociedad civil, se han desarrollado y presentado en la última década.



## CAPITULO XXVII

# POLÍTICA EDUCATIVA DE LA POLICÍA NACIONAL DE HONDURAS: UN MECANISMO EFICIENTE PARA EL CAMBIO CULTURAL<sup>905</sup>

*Luis Gerardo Reyes Flores*

### INTRODUCCIÓN

La Política Educativa de la Policía Nacional de Honduras, surge como un mecanismo apropiado para el cambio cultural de la institución, consta de diez ejes articuladores que se integran e interactúan entre sí para generar cambios sustanciales en la formación de policías, razón por la cual e seguida se exponen los principales resultados que se han alcanzado en los últimos años. Para ello se hizo acopia de fuentes documentales y resultados de sistematización de acciones educativas. A partir de lo anterior se puede afirmar a nivel de resultados que la implementación de la política educativa ha sido efectiva y ha generado pequeños cambios no solo en la formación si no que a su vez se ha logrado producir conocimiento y posicionamiento institucional que permitió la visibilidad en el ámbito internacional y local, así como la acreditación institucional. No obstante, se recomienda que para la sostenibilidad del proceso se sigan incorporando medios y mecanismos de verificación del impacto de la política en el trabajo policial.

---

905 El presente capítulo es producto del Proyecto “Seguridad y vida democrática: una cuestión por resolver” desarrollado por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo (Italia) con la colaboración y el aporte económico de la *Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale* de Italia, a la sazón como una contribución que responde al *Call for Papers* como segunda etapa del Proyecto.

Sin lugar a duda las reformas o los procesos de replanteamiento constituyen, en la mayoría de los casos, un espacio de oportunidad para el desarrollo de las instituciones, en el caso de la educación policial ello derivó de un efecto colateral de la crisis política del 2009 y el posterior proceso de reestructuración y reforma de la Policía Nacional de Honduras (PNH) expresado en un nuevo marco legal denominado Ley Organiza de la Secretaría de Seguridad y La Policía Nacional de Honduras y la Ley de la Carrera Policial, que dieron paso a nuevos procesos en la educación policial.

Cabe destacar que dicho replanteamiento tuvo como punto de partida las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación donde se hizo referencia a la conducción del actuar dentro del margen de la legalidad y el respeto a los derechos humanos<sup>906</sup>. Lo anterior sugerido por los organismos internacionales con el propósito de provocar un fortalecimiento de diversos aspectos estructurales de la Policía Nacional de Honduras, de los cuales la educación policial es uno de ellos. Es así que el Banco Interamericano de Desarrollo a través del Programa de Apoyo a la Implementación de la Política Integral de Convivencia y seguridad Comunitaria<sup>907</sup> financiado con fondos del mismo BID y el Gobierno Suizo, es por ello que se promueve y financia, de forma consensuada con el mando, y según sus necesidades, nos nuevos cambios en materia educativa.

Posteriormente, producto de los cambios internos y la reflexión por parte de académicos y autoridades policiales se da paso a la creación de la Política Educativa de la Policía Nacional de Honduras, que consta de 10 ejes articuladores<sup>908</sup>: a) Política de gestión institucional, b) Política de formación, especialización y perfeccionamiento del talento policial, c) Política de Gestión pedagógico – curricular, d) Política de incorporación de las TICs en la educación policial, e) Política de Derechos Humanos y Ciudadanía, f) Política de Investigación Científica y Social en el campo de la Seguridad, g) Política Editorial para la Difusión del Conocimiento y Doctrina Policial, h) Política de formación para el fortalecimiento del vínculo policía – comunidad, i) Política de profesionalización , especialización e institucionalización de la docencia policial y j) Política de internacionalización de la educación policial hondureña.

Alineado con lo anterior, una de las principales líneas estratégicas de fortalecimiento institucional de la Policía Nacional de Honduras es la reforma integral del Sistema de Educación Policial de la Policía Nacional de Honduras, es en ese sentido que se ha definido un modelo educativo centrado en competencias profesionales policiales. Es de hacer notar que la reforma educativa policial no es de tiempos recientes, el primer acercamiento se realizó en el año 2012 conformado por un equipo multidisciplinario de profesionales académico que iniciaron con la labor de cambiar la

906 Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. OEA, 2012.

907 Programa de Apoyo a la Implementación de la Política Integral de Convivencia y seguridad Comunitaria. SEDS / BID.

908 Política Educativa del SEP / UNPH.

educación policial, sin embargo es en el año 2014 cuando la reforma educativa alcanza un salto importante, cabe hacer señalar que este cambio educativo está estrictamente relacionado con la reforma de la Policía Nacional de Honduras, acompañado de manera directa con la gestión por resultados.

Es así que en el Modelo Educativo si bien es cierto está basado en competencias profesionales policiales, este también está orientado en formar un profesional académico que maneje y aplique todos los ámbitos policiales entre ellos el manejo de la temática del Modelo Nacional de Servicio de Policía Comunitaria, las tecnologías de la información y de las comunicaciones, la ética y el comportamiento idóneo y adecuado ante la sociedad.

La nueva estructura organizativa, para ejecutar eficientemente la política educativa de la PNH consta de nuevas dependencias aejadas en (4) grandes vicerrectorías como la administrativa, académica y de vinculación y cultura ciudadana; sin embargo, en el año 2022 se desarrolló una nueva estructura orgánica y reaparece la figura de vicerrectoría de investigación científica y postgrado. Todas las instancias que conforman el Sistema de Educación Policial acompañan el direccionamiento de los Centros de Estudio de la PHN.

## 1. EL CARÁCTER TÉCNICO Y FORMAL DE LA NUEVA EDUCACIÓN POLICIAL EN HONDURAS

La educación policial hondureña se ha convertido en referente regional puesto que se han logrado avances significativos tales como la mejorar sustancial de la formación inicial policial brindada en el Instituto Técnico Policial (ITP) donde a la fecha se ha rediseñado en dos ocasiones el plan de estudios de formación de agentes de policía, lo cual en su momento fue un requisito por parte de la cooperación internacional para apoyar el replanteamiento de la educación policial. Así mismo en la educación inicial – policial del nivel de licenciatura se logró la creación de la Licenciatura en Administración Policial (LAP) con lo cual la Facultad de Ciencias Sociales y Derecho ahora cuenta con tres licenciaturas en La Academia Nacional de policía. Por su parte a nivel de posgrado se crearon tres programas en los últimos años, La Maestría en Criminología, La Especialidad en Criminalística y la Maestría en Seguridad Comunitaria recientemente.

Es por ello que desde la reforma educativa policial se ha mejorado y diseñado mallas curriculares acordes a las necesidades de la institución policial y de la sociedad, es por lo que se han implementado nuevas ofertas académicas que llevan consigo el perfil profesional por competencias en las áreas de técnico superior policial con enfoque en policía comunitaria dirigido a los aspirantes a policías con una duración de un año, a su vez a nivel de pregrado se ha implementado la nueva licenciatura en

Administración Policial dirigida a las señoritas y caballeros cadetes con un duración de cuatro (4) años.

Por otro lado, en materia de reforma educativa policial en el año 2018 se definió un nuevo modelo pedagógico educativo para estar a tono con la Educación Superior del país, en ese sentido se definió un modelo educativo por competencias profesionales policiales acompañado de una serie de herramientas pedagógicas entre las cuales destacan la guía de evaluación de aprendizajes, la guía de supervisión educativa, guía de planificación didáctica, guía de evaluación del desempeño; a su vez de desarrollo una política educativa de la Policía Nacional de Honduras y un Plan Estratégico de la Dirección de Educación Policial con enfoque en resultados, estas herramientas fueron diseñadas en el año 2018 y se siguen implementando actualmente en el año 2022.

Qué decir de los centros de formación continua en donde se ha alcanzado una consolidación y diferenciación, puesto que existen centros destinados a la formación continua y la formación especializada respectivamente, siendo el Instituto Policial de Estudios Estratégicos (IPEE) el último que se creó destinado al perfeccionamiento en la toma de decisiones de oficiales de policía en el grado de Comisarios, Subcomisionados y Comisionados, con ello se dio un paso importante en la formación policial. De igual forma los centros de formación especializada han logrado condiciones estructurales idóneas para la actualización y desarrollo de competencias específicas de los funcionarios policiales.

De igual manera la Policía Nacional de Honduras a través de la Dirección de Educación Policial de acuerdo a las necesidades enfocadas ha tomado a bien desarrollar el Curso de Formación de Oficiales de los Servicios (CEFOS) dirigido a los profesionales universitarios y el Curso de Formación de Oficiales Auxiliares (CEFOA) con una duración de cuatro (4) meses dirigidos de igual manera a profesionales universitarios en cualquier área del conocimiento.

En seguida se presenta un listado de documentos que permiten la articulación entre la gestión de docente, investigación y vinculación con lo cual da paso al replanteamiento de una nueva cultura organizacional policial y con un eje transversal de MNSPC.

**Tabla 1**  
**Documentos de gestión educativa DEP/UNPH con enfoque comunitario**

<b>Documentos de gestión de la DEP/UNPH</b>	<b>Año de Creación</b>
Política Educativa de Policía Nacional de Honduras	2018
Modelo Educativo de UNPH	2018
Modelo de Supervisión Educativa	2018
Guía de Evaluación de Aprendizaje	2018
Guía de Planificación Didáctica	2018
Guía de Evaluación del Desempeño	2018

Protocolo de la Policía Nacional de Honduras para la resolución de conflictos sociales	2021
Programa de investigación Social y Seguridad Comunitaria	2022
Documento Marco de Vicerrectoría de Vinculación y Cultura Ciudadana	2022
Protocolo para la prestación de servicios artísticos, deportivos y protocolarios DEP	2022

Fuente: elaboración propia basada en revisión documental

Según el modelo pedagógico<sup>909</sup> se concibe a los policías como profesionales de la seguridad pública y democrática que bajo el enfoque de seguridad comunitaria brindan seguridad a la comunidad alimentando su trabajo desde la reflexión de su propia práctica policial.

Documentos que se han generado en la dirección de educación policial inspirados en el modelo de policía comunitaria donde se ha tenido avances muy significativos, sin embargo, se requiere de esfuerzos modernizadores que respondan a una nueva estrategia que aseguren un funcionamiento eficiente y eficaz.

En un estudio realizado en 2019<sup>910</sup>, en relación con la decisión que motivó su ingreso a la PNH destaca el: “compromiso desde el momento en que uno porta el uniforme, tiene una gran responsabilidad sobre los hombros, no solo es andar en la calle viendo qué pasa. Es poder tratar al ciudadano, poder llegar con él y brindar seguridad”. Este concepto de policía como servidor comunitario permanece aun cuando los aspirantes no están portando su uniforme, según comenta una informante: “le cambian la forma de ser a uno porque le cambian el carácter, le enseñan a respetar, a ayudar a las personas. Uno estando afuera, aun estando de civil, si uno puede ayudar a alguien, igual lo ayuda”. De tal manera que el proceso educativo y doctrinal del ITP fomenta la noción actitudinal propia de un policía comunitario, desde la perspectiva de los participantes en el grupo focal.

**Tabla 2**  
**Énfasis porcentual de la formación comunitaria por programas académicos**

Tipo de formación	Programa	% de las asignaturas
Educación Formal	Maestría Seguridad Comunitaria	60%
	Maestría en Criminología	N/A
	Especialidad en Criminalística	N/A
	Licenciatura en Administración Policial	5%
	Licenciatura en Ciencias Policiales	2%
	Licenciatura en Investigación Criminal	N/A

909 Modelo Pedagógico del SEP / UNPH, 2018

910 Urtecho-Osorto, Óscar Rolando, Luis Gerardo Reyes Flores, Miguel Landa-Blanco, Cristhian Eduardo Abate Flores, y Julio César Ávila Flores. 2019. «Factores Asociados a La elección De La Carrera Policial En Agentes De Escala básica De La Policía Nacional De Honduras». *Revista Logos Ciencia & Tecnología* 12 (1):21-30. <https://doi.org/10.22335/rict.v12i1.1096>.

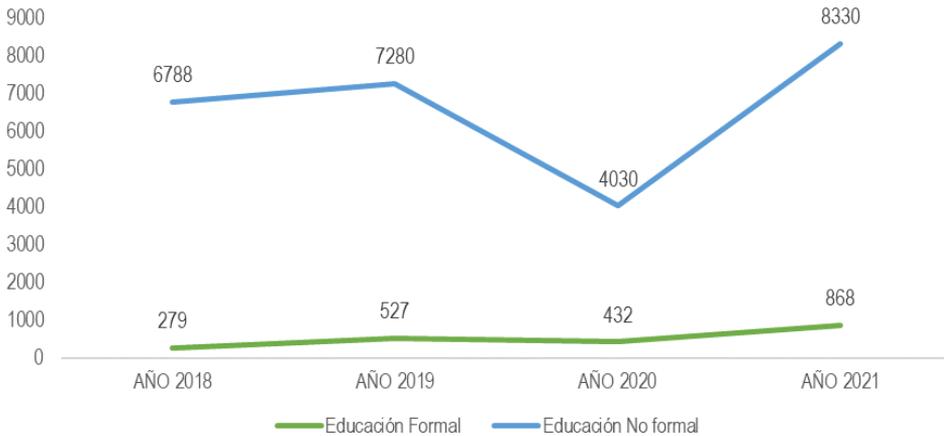
Educación No Formal	Técnico Superior en Ciencias Policiales	15%
	Curso de Ascenso a Suboficial Superior	14%
	Curso de Ascenso a Suboficial Subalterno	14%
	Curso de Ascenso a Clase III de Policía	14%
	Curso de Ascenso a Clase II de Policía	N/A
	Curso de Ascenso a Clase I de Policía	14%
	Curso de Ascenso a Comisario de Policía	N/A
	Curso de Ascenso a Comisario de Policía de los Servicios de la PNH	20%
	Curso Especial para optar al grado de Subcomisario Auxiliar (CESCA)	N/A
	Curso de Ascenso a Subcomisario de Policía	N/A
	Curso de Gestión Administrativa para la Función Policial	N/A
	Curso de Ascenso a Inspector de Policía	10%
	Curso de Ascenso a Inspector de Policía de los Servicios	10%
	Curso Especial para optar al grado de Inspector Auxiliar (CEINA)	10%
	Curso Técnico Policial	13%
	Curso Especial para optar al grado de Oficial Auxiliar (CEOA)	6%
	Curso Especial para optar al grado de Subinspector Auxiliar (CEFOA)	6%
	Curso Especial de Formación para Oficiales Regulares (CEFOR)	3%
	Curso Especial de Formación para Oficiales de los Servicios (CEFOS)	4%

Fuente: elaboración propia basada en revisión documental

Se puede observar en la tabla de estadística que tiene un mayor porcentaje la maestría en seguridad comunitaria donde solamente acceden los oficiales de un mayor grado puesto que la misma además de estar abierto al público es tomada por oficiales en el grado de subcomisario hasta comisionado o bien por funcionarios policiales en condición de oficial auxiliar.

No obstante, a los cursos que se han creado de educación no formal presentan de un porcentaje reducido de asignaturas en cuanto a el modelo de Policía Comunitario, otros autores sugieren que en los últimos años los gobiernos de América Latina le han apostado a formular y ejecutar nuevas formas de gestión policial, aplicando las nociones de seguridad ciudadana y participación de las comunidades, con el fin de involucrar las poblaciones en los planes, programas y proyectos dirigidos a garantizar la seguridad de los territorios, desde una perspectiva enfocada en la prevención.

**Ilustración 1**  
**Graduados de educación formal y no formal SEP/UNPH 2018 – 2021**



Fuente: Estadística de la Unidad de Planificación y Evaluación de la Gestión de la DEP.

Como se puede apreciar en el gráfico estadístico, el componente de educación no formal por ser cursos de corto tiempo, tienden a profesionalizar a más funcionarios, dentro de ellos está incluido el técnico superior universitario en ciencias policiales, el cual se brinda en La Paz y otro tipo de cursos de ascenso, cursos complementarios, cursos de diversas índoles. Por otro lado, los programas formales cuya duración es más larga como por ejemplo las maestrías que es uno de los cursos más cortos con una duración de dos años; Las que llevan mayor duración como ser las licenciaturas y especialidades han representado un aumento significativo en los últimos años 2018 y 2019, pero por efectos de la pandemia en el año de 2020 podemos ver una disminución en la formación, ya que en el siguiente año 2021 logramos ver que existe un aumento significativo gracias a los diferentes métodos de prevención. Po su parte a nivel de educación formal (licenciaturas y maestrías) en el ámbito público (considerando la existencia de 6 universidades públicas en Honduras) la formación policial aporta el 0.7% de población estudiantil y el 0.5% de graduados, a través de la Universidad Nacional de la Policía de Honduras NPH:

**Tabla 3**  
**Graduados por año en las Instituciones de Educación Superior pública en Honduras**

Sector	IES	Graduados % sector público			Promedio
		2019	2020	2021	
Público	UNAH	55.0%	34.3%	61.4%	50.2%
	UPNFM	37.7%	51.3%	31.7%	40.2%
	UNAG	3.7%	10.3%	2.8%	5.6%
	UDH	2.3%	2.6%	2.5%	2.4%
	UNACIFOR	0.8%	0.9%	0.8%	0.8%
	UNPH	0.6%	0.8%	0.7%	0.7%

Fuente: Honduras en Cifras del Banco Central de Honduras (2021), Estadísticas de Registro de la UNPH (2022)

**Tabla 4**  
**Población universitaria de las Instituciones de educación Superior públicas de Honduras**

IES /Tipo		Población % sector público			Promedio
		2019	2020	2021	
Público	UNAH	76.8%	77.8%	76.9%	77.2%
	UPNFM	18.7%	18.0%	18.1%	18.3%
	UNAG	2.6%	2.3%	2.0%	2.3%
	UDH	1.0%	0.9%	1.9%	1.3%
	UNACIFOR	0.5%	0.5%	0.6%	0.6%
	UNPH	0.3%	0.4%	0.5%	0.4%

Finalmente cabe destacar que por las características de la formación policial tanto en lo formal como en lo no formal, se han experimentado cambios sustanciales que tanto en términos cuantitativos como cualitativos dan cuenta de un sistema más robusto y estable que permite la formación de un mayor número de servidores públicos.

## 2. EL HORIZONTE DE LA NUEVA EDUCACIÓN POLICIAL Y SU IMPACTO EN LA PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO

En la formación policial hondureña se han producido reformas estructurales presentes en el Plan Estratégico 2018-2022<sup>911</sup>, concretizadas en la Línea 7: Producción y divulgación del conocimiento sobre seguridad en Honduras. En este mismo contexto se desarrolló el Programa de Investigación Científica sobre Seguridad Ciudadana y

911 Plan Estratégico de la SEDS. 2018-2022.

Comunitaria en Honduras, en la Universidad Nacional de la Policía de Honduras y el Sistema de Educación Policial.

Aún resta mucho por hacer en la práctica educativa para que la investigación juegue un rol protagónico. Sin embargo, se han logrado avances sustanciales, tales como el desarrollo de un trabajo de fin de grado (TFG) con los estudiantes de IV año de la Academia Nacional de Policía (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales) y la formación continua de los oficiales. Específicamente, en el Centro de Capacitación para Oficiales de Policía se desarrolla un trabajo de investigación aplicada (TIA). En ambos casos, el TFG y el TIA, el ejercicio académico permite desarrollar habilidades básicas de investigación y, a la vez, generar información útil para la toma de decisiones.

Por último, en el ámbito académico, la investigación es la principal vía para adquirir conocimiento, tomar decisiones e innovar. Esta importancia capital que tiene en el campo académico ha dado lugar a que las universidades sean clasificadas en rankings internacionales -que las revisten de prestigio- a partir de su producción científica en el campo de la investigación. De esta manera queda evidenciada la relevancia de la generación de conocimiento como aporte de los centros de estudio del nivel superior al progreso de las naciones y la sociedad en general.

En términos comparativos, es preciso considerar que las universidades públicas de Honduras actualmente han emprendido un esfuerzo conjunto por hacer investigación y publicar sus resultados en revistas indizadas con lo cual se demuestra la capacidad de producción científica de los campos de conocimiento que son gestionados desde sus cuerpos de académicos. En ese sentido actualmente la UNPH es la cuarta de seis universidades públicas en reportar citaciones de sus investigadores en el Ranking de Investigadores de Honduras.

**Tabla 5**  
**Posicionamiento de las universidades públicas en investigación según Ranking de Investigadores**

	Instituciones						
	UNAH	UPNFM	UNAG	UNACIFOR	UNPH	UDH	Otras
% de Ranking	52%	4%	6%	1%	1%	0%	38%
No. Investigadores	230	16	16	3	5	0	
No. Citaciones	+35,511	391	1054	23	36	0	

Fuente: <https://unitec.edu/ranking-investigadores-honduras>. Datos actualizados a 2023.

Sin duda la producción científica en revistas indizadas permite el posicionamiento de las universidades mediante indicadores bibliométricos, para el caso el esfuerzo de realizar un ranking nacional de investigadores refleja un interés por evaluar el estado de la producción científica en Honduras, al igual que este Ranking que mide las citas realizadas a artículos indizados en diversas fuentes, existen también rankings

o reportes de país a nivel de Scopus cuyos niveles de exigencias son superiores, en el cual en su versión Scimago Ranking IBER, ya figura la UNPH<sup>912</sup>.

En materia de investigación se aprobó el Programa de Investigación Social y Seguridad Comunitaria de la DEP/UNPH 2022 – 2030, del cual desprenden una serie de acciones sistemáticas que contribuirán con el posicionamiento de la UNPH en el ámbito científico, esto de forma escalonada, iniciando con el desarrollo de una cultura de investigación mediante el Diplomado de Investigación Social Aplicada (DISA) que concluyó recientemente y en el cual un 25% de los participantes fueron profesores invitados de cuatro universidades del país, con ello se estrechó los lazos de colaboración científica entre universidades hondureñas, el 75% de los cursantes pertenecen a los centros de educación policial.

Para finales de 2023, se estima que el número de investigadores por UNPH se habrá triplicado puesto que los artículos de investigación remitidos recientemente por los nuevos investigadores dentro de los cuales figuran oficiales de policía aportarán numéricamente a la visibilidad de la UNPH en investigación científica contribuyendo con la generación de una cultura de investigación científica que contribuirá la toma de decisiones policiales.

De hecho, en algunos países desarrollados se le otorga un lugar importante a la investigación para las decisiones públicas en materia de desarrollo social, permitiendo decisiones consensuadas entre los ciudadanos, en cosas básicas como el control de la basura, la construcción de ciclovías, las jornadas escolares, el diseño de espacios comunales y la vigilancia comunitaria. Sea cual sea la motivación y las experiencias que inspiren el quehacer de la investigación, hoy por hoy los funcionarios policiales que se forman en los centros de estudio del sistema de educación policial se sumergen en pequeñas experiencias de investigación académica que contribuyen con su formación y su futuro desempeño.

### 3. DOMINIO DE TICs, COMPETENCIAS DIGITALES Y ACREDITACIÓN INTERNACIONAL

Las nuevas exigencias en la educación se centran en la mejora del proceso educativo y, en ese sentido, la integración de las TIC facilita aspectos relacionados con la mejora del trabajo individual, la autonomía del alumnado, la facilidad para el desarrollo del trabajo en equipo y colaborativo, la posibilidad de modificar y adaptar los métodos de evaluación y la interacción bidireccional entre el profesorado y el alumnado<sup>913</sup>.

912 <https://www.scimagoiber.com/institution.php?id=93527>

913 Barrera-Rea, V. F., & Guapi, M. (2018). La importancia del uso de las plataformas virtuales [The importance of using virtual platforms]. *Atlante Cuadernos de Educación y Desarrollo*, 8-22. Obtenido de <https://n9.cl/agi7>

**Tabla 6**  
**Autovaloración de los dominios de herramientas tecnológicas en la formación inicial de policías en Honduras**

Tipo	Media (de 1 - 5)	Valoración %
Herramientas básicas (hardware)	3.4950	70%
Herramientas ofimáticas (software)	3.8527	77%
Herramientas suite de Google (software)	3.0181	60%
Herramientas de video conferencia (software)	3.1047	62%

En la tabla 6, se observa el dominio porcentual en herramientas tecnológicas que poseen los funcionarios docentes que imparten asignaturas en la formación inicial, en la cual observamos que prevalece un mayor grado de conocimiento en las herramientas ofimáticas con un 77%, competencias que han sido desarrolladas desde procesos de formación básica en los catedráticos, sin embargo y considerando lo anterior el manejo es muy básico ya que pese al tiempo de usarlo, presentan problemas en el uso de algunas funciones de Excel y PowerPoint. A la vez, se puede identificar debilidades en el manejo de herramientas de uso virtual, tales como videoconferencias y suite de Google, a pesar de tener mucho tiempo en existencia, su interés, práctica y uso en el mismo ha sido muy bajo.

**Tabla 7**  
**Presencia digital de la Universidades Públicas Honduras y lugar de la UNPH**

Aspectos	Instituciones de Educación Superior Públicas					
	UNAH	UPNFM	UNACIFOR	UNAG	UDH	UNPH
Pestañas principales	15	4	6	10	6	7
Pestañas secundarias	7	22	32	67	19	11
Links a Centros Regionales	8	10		3		7
Ranking Webmetrics	X	X	X			
Redes Sociales						
Facebook	X	X	X	X	X	X
Instagram	X		X	X	X	X
Twitter	X	X	X	X	X	X
Youtube	X	X	X	X	X	
LinkedIn	X					

Como se observa en la tabla anterior los datos recabados evidencian que existe una presencia digital cada vez más acentuada en las universidades como un espacio para la información y difusión, no obstante, su desarrollo en el ámbito digital es

progresivo y estará marcado por múltiples tendencias y por la voluntad política de quienes dirigen las instituciones.

En el caso de la UNPH como centro de educación superior público, ya ha incurrido como universidad en el espacio digital, no se descarta que esto contribuya con la mejora de algunos procesos y la difusión de su oferta académica impactando en el aumento en la demanda de sus programas.

Finalmente, todos los esfuerzos enmarcados de la Política Educativa de la PNH, alcanzan su culmen en el sometimiento a revisión por parte de pares evaluadores internacionales quienes evalúan el estado actual de la UNPH y el SEP como instancia educativa, en tal sentido se muestra a continuación las redes a las que pertenece la UNPH en el ámbito formal en comparación a las universidades públicas de Honduras:

**Tabla 8**  
**Redes académicas, comparativo de universidades del sector público de Honduras**

Sector	IES	Regionales					Nacionales		
		CSUCA	RMU	ACAP	Red GIRA	Red INCA	CES	SENACIT / MSCYT	RUOHSa
Público	UNAH	X	X	X	X	X	X	X	X
	UPNFM	X		X			X	X	X
	UNAG	X					X	X	
	UDH						X	X	X
	UNACIFOR	X					X	X	X
	UNPH						X	X	X

Fuente: Sitios web de las universidades y las redes regionales.

En lo que respecta a la participación en redes académicas la tabla anterior muestra que en lo relativo a redes académicas regionales la UNPH aún no tiene participación de las más conocidas, siendo el Consejo Superior Universitario Centroamericano una de las principales redes de las cuales se debe participar en la actualidad puesto que de la misma derivan comisiones que aportan claridad sobre los cambios en materia universitaria.

El CSUCA en su mística de trabajo desarrolla un abordaje integral de los problemas regionales y presenta propuestas de solución, actuando en un marco de compromiso, solidaridad, tolerancia, transparencia y equidad<sup>914</sup>. De esta misma instancia depende el Sistema Centroamericano De Evaluación Y Armonización De La Educación Superior<sup>915</sup>.

914 Consejo Superior Universitario Centroamericano.

915 <https://sicevaes.csuca.org/>

**Tabla 9**  
**Redes académicas a las que se pertenece y a las que se puede pertenecer la UNPH**

Red	Si	No
Red de Internacionalización Educativa Policial	X	
Red Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales		X
Red Latinoamericana de Posgrado		X
Red Universitaria de Posgrados de Estudios de América Latina		X
Universidad para la Paz		X
Alianza de Investigación Académica en Centroamérica		X

En la actualidad la UNPH forma parte de la Red de Internacionalización Educativa Policial (RINEP) de hecho en 2019 – 2020 se ostentó de la presidencia ejecutiva de dicha red internacional y hoy por hoy la formación policial hondureña se encuentra acreditada y en proceso de renovación de la acreditación otorgada por dicha instancia. Supuso un paso importante para la UNPH formar parte de RINEP, no obstante, existen otras redes internacionales que aportan prestigio a las universidades que participan de ellas y permiten a su vez un intercambio de experiencias en materia académica y científica.

## PALABRAS DE CIERRE

En primera instancia es destacable el hecho de contar con una política educativa de la UNPH, con diez ejes que la articulan e interactúan entre ellos para permitir un paulatino proceso de modernización de la educación policial, los diez ejes como sub-políticas avanzan a distinta velocidad, requiriendo especial atención a los aspectos que requieren mayor complejidad tanto en lo presupuestario como en lo tecnológico.

La transición de la predominante educación no formal con un corte escolástico a una educación a la altura de los tiempos ha requerido de múltiples intervenciones, tanto de los entes externos como de funcionarios de la PNH en su calidad de académicos como de las mismas autoridades policiales que han visto en la educación policial un espacio de incidencia para el cambio cultural, cuyos pasos en los últimos años han sido sólidos y han dado resultados, no obstante requiere un plazo más largo de tiempo para juzgar la sostenibilidad e impacto sustancial en los procesos en materia de seguridad.



## CAPITULO XXVIII

# LA EFICACIA DEL MODELO POLICIAL MEXICANO. UNA REFLEXIÓN TEÓRICA A PARTIR DE SU NATURAL LEZA INSTITUCIONAL<sup>916</sup>

*José A. Colomo Guajardo*

### INTRODUCCIÓN

Las policías en el mundo han experimentado en los últimos años cambios significativos en torno a su esencia, fines y estrategias. Las acciones de corte reactivo han dejado de ser prioridad y han migrado hacia modelos y acciones tendientes a fortalecer la confianza y efectividad de la policía y, con ello, incidir en el proceso de institucionalización. La evidencia demuestra que el éxito de los modelos policiales suele vincularse con la solidez de su diseño, es decir, con el grado de desarrollo de su fines, objetivos y medios, por ser estos elementos clave para la comprensión y delimitación del servicio policial.

Este trabajo analiza la debilidad de los modelos policiales en cuanto a su delimitación y diseño conceptual, teleológico y organizacional. Este estudio evidencia cómo el modelo policial mexicano, a pesar de distintos esfuerzos de los gobiernos, ha intentado dejar de lado su esencia reactiva y autoritaria. Sin embargo, la debilidad del diseño de los modelos, así como la cultura política imperante en torno a la seguridad, tan arraigada desde la época virreinal, han sido obstáculos para que el modelo y las

---

916 El presente capítulo constituye un producto del Proyecto “Seguridad y vida democrática: una cuestión por resolver” desarrollado por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo (Italia) con la colaboración y el aporte económico de la *Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale* de Italia, contribución que responde al *Call for Papers* como segunda etapa del Proyecto.

estrategias policiales en México logren transitar hacia un modelo democrático que sitúe en el centro de su política al ciudadano. Ejemplo de ello es el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, publicado en 2019 con el objetivo principal de fortalecer a las instituciones policiales. A tres años de su publicación, los resultados en cuanto a la mejora de la confianza ciudadana y el desempeño policial son limitados.

Si bien el año 2000 resulta un parteaguas en la vida y en la historia de México en el que se inicia una nueva etapa en su recorrido hacia la democracia, aún no es posible afirmar que ésta ha logrado consolidarse en sus instituciones<sup>917</sup>. El déficit social (pobreza y desigualdad<sup>918</sup>), el déficit político (debilidad del Estado de derecho, exigua *accountability*<sup>919</sup>, imperio de patrones de comportamiento tradicionales de la elite política, clientelismo y corrupción, entre otros); el *déficit político-institucional* (problemas estructurales de los sistemas políticos que inciden en la eficacia del gobierno); *el déficit de confianza* (refiere a la aceptación de la sociedad de la democracia); y *el déficit de capital social* (que alude a la capacidad para confiar en el otro a fin de fortalecer el capital social, de hacer comunidad, y para alcanzar objetivos), son rasgos que sugieren o dan cuenta de la situación de debilidad de las instituciones en México y por lo tanto, de su confianza y legitimidad.

La institución policial permite reflejar la tesis de Nohlen respecto a la debilidad democrática de las instituciones<sup>920</sup>. A pesar de los notorios esfuerzos que se han hecho desde el año 2000, por transformar y fortalecer, a través de las políticas públicas (modelos policiales) a las instituciones responsables de brindar seguridad a los ciudadanos, los resultados han sido limitados. Así lo muestran distintos estudios nacionales e internacionales en donde la confianza ciudadana y la eficacia hacia la policía se mantiene inerte a pesar de distintos esfuerzos.

La Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), es uno de los pocos insumos que existen desde septiembre de 2016, por medio del cual se pueden hacer estimaciones con representatividad a nivel nacional urbano de la percepción ciudadana sobre la seguridad pública en su ciudad y particularmente sobre el nivel de confianza y efectividad de las policías en el país. A pesar de los recursos económicos y humanos destinados en los últimos años al sector seguridad<sup>921</sup>, desde diciembre de

917 Después de 70 años de hegemonía en la Presidencia de República por parte del PRI (Partido de la Revolución Democrática), el Partido Acción Nacional gana las elecciones presidenciales.

918 De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Evaluación Social (CONEVAL), la pobreza en México en 2020 reflejó un aumento porcentual en comparación con 2016 y 2018 ([www.org.mx](http://www.org.mx))

919 El término *accountability* hace alusión a la necesidad de controlar el poder público por medio de mecanismos que obligan a los funcionarios a informar y justificar sus acciones, y que pueden ser objeto de sanción en Ríos, Alejandra. "Accountability: Aproximación Conceptual a partir de la filosofía política y la ciencia política"; en, Colombia Internacional, (2014): 261-288. Accessed April 19, 2023.

920 Nohlen, D. 2006. *El Institucionalismo Contextualizado*. Ciudad de México.: Editorial Porrúa

921 Fleg, Martin, and Eva S. Hernández. "A Two-stage Data Envelopment Analysis Model for Investigating the Efficiency of the Public Security in Mexico." *Decision Analytics Journal* 6, (2023). Accessed April 17, 2023. <https://doi.org/10.1016/j.dajour.2023.100181>. El Gasto Público Frente a los Resultados en Seguridad Pública y Justicia. En *Números*. INEGI.2018. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825107260.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825107260.pdf).

2016 la confianza hacia las policías municipales se mantiene estática; en promedio, solo el 45% de las y los ciudadanos confían en su policía municipal.

De igual manera, la ENSU, mide el desempeño de las policías municipales a través de la pregunta *qué tan efectiva considera a su policía municipal*<sup>922</sup>. El promedio nacional desde 2016 para las policías municipales es de 4.1%, es decir, solo 4 de 10 ciudadanos consideran efectiva a su policía municipal<sup>923</sup>.

Otras encuestas internacionales confirman la situación de las policías en México en torno a la confianza y la corrupción. El Barómetro de las Américas sitúa a la policía mexicana en el primer lugar en cuanto a policías que solicitan soborno (corrupción). Pese a los esfuerzos en México por controlar la corrupción policial, de acuerdo con el estudio, la tendencia al soborno se registra al alza. El porcentaje de mexicanos que reportan en el Barómetro de las Américas haber sido víctimas de una “mordida” o soborno por parte de un policía ha oscilado entre el 18% en 2004 y el 25% en 2021<sup>924</sup>.

Por su parte, la empresa Gallup publicó en 2022 los resultados de la encuesta mundial *Global Law and Order Index*,<sup>925</sup> en la cual México se sitúa en el penúltimo lugar de Latinoamérica en cuanto a seguridad y confianza en su policía. La encuesta realizada en 2022 por la organización Statista sobre confianza policial en 28 países del mundo, sitúa a la policía mexicana en el último lugar de confianza ciudadana hacia su policía<sup>926</sup>.

El intento por construir o implementar distintos modelos con la esperanza de fortalecer a las policías y dotarlas de mayor legitimidad ha sido quizá uno de los intentos más visibles del gobierno federal. El gobierno ha buscado construir política pública en torno a la seguridad y con ello incidir en instituciones más eficaces para hacer frente a los problemas de seguridad, sin embargo, los resultados antes mencionados sugieren que dichos modelos policiales han mostrado incapacidad para afrontar los retos que se les anteponen. La permanencia o vigencia de los modelos, se suma a la evidencia latente de su fracaso.

Los modelos policiales diseñados desde el ámbito federal en los últimos 20 años como guía del deber ser para las más de 2 mil policías en el país han sido limitados, debido a varios motivos. En principio, el déficit en su diseño en virtud de la indefinición respecto a sus fines, pero también respecto a la descripción y análisis de ciertas realidades propias de la institución policial tales como su esencia y funciones; los efectos de los vaivenes e interés políticos, que inminentemente trastocan la estrategia policial; así como la cultura policial y social centrada en la reacción como fin último,

922 Si bien el término “efectivo- efectividad” policial puede resultar ambiguo o subjetivo al momento de responder la encuesta, permite tener una aproximación respecto a si la ciudadanía considera o no efectiva a su policía.

923 Información obtenida de <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/>

924 Vanderbilt University. Barómetro de las Américas. LAPOP. <https://www.vanderbilt.edu/lapop/>

925 Gallup Global Law and Order 2022. [www.gallup.com](http://www.gallup.com)

926 Statista. Trust in Police as of 2022, by country. [www.statista.com](http://www.statista.com)

han sido algunos de los obstáculos para la consolidación de un modelo policial estable que sirva de eje rector en el país<sup>927</sup>.

La pregunta imperiosa que surge ante dicha situación es ¿por qué han sido poco eficaces para sortear dichos obstáculos? La respuesta podría buscarse en un análisis práctico que necesariamente nos lleva a contrastar dichos resultados con un análisis previo y quizá, prioritario. ¿Cuál es el fin de la policía como institución, qué está llamada a ser dentro del Estado? Hay una premisa filosófica que dice, el *obrar* sigue al ser. Por tanto, la eficacia de dicho obrar, es tal en virtud de la correspondencia con *ese ser*, con esa esencia.

## 1. LA POLICÍA EN MÉXICO Y SU CONDICIÓN REACTIVA

La concepción de la policía como un “cuerpo” reactivo, tiene sus orígenes en los Estados Unidos a inicios del siglo XX cuando un grupo de académicos (L. F. Fuld, R. B. Fosdick, A. Vollmer, B. Smith y O.W. Wilson), desarrollaron la idea de re-organizar y profesionalizar a la policía. Esta nueva forma de administrar y gestionar a la policía se le conoció como el Modelo Profesional (o Legalista) y pronto fue adoptado por un gran número de policías en el mundo<sup>928</sup>. La policía bajo este Modelo se concibe como una especie de ejército cuya misión principal será “defender” a la sociedad del mal; en ella, los delincuentes son vistos como enemigos por lo que no merecen ningún respeto o protección<sup>929</sup>.

Este modelo, si bien tuvo logros importantes para la institución policial, en la década de los 60 y 70 evidenció una crisis notoria debido a su ineficacia para conseguir la confianza y legitimidad institucional. El modelo demostró ser eficaz para reaccionar ante el delito, pero ineficaz para conseguir la confianza<sup>930</sup>. Por lo tanto, el modelo policial reactivo (profesional) mostró sus limitantes y por ello surgieron modelos y

927 En 1999, durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo se crea la Policía Federal; 20 años más tarde, la institución de naturaleza civil es reemplazada por otra de corte militar. Durante el periodo del presidente Felipe Calderón, se impulsó el “Nuevo Modelo de Policía” centrado en distintas acciones, entre la que destaca el Modelo de Mando Único Policial. El modelo no prosperó. Durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto se crea el Modelo Óptimo de la Función Policial conformado por una serie de indicadores. En la actualidad no se cuenta con información pública que permita conocer el avance de la implementación de este Modelo a nivel nacional. Durante la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, se crea el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica. En la actualidad no se cuenta con informe o diagnóstico sobre el avance de la implementación del Modelo a nivel nacional. Sabat, Daniel. 2012. *Police Reform in México. Informal Politics and the Challenge of Institutional Change*. Stanford, CA.: Stanford University Press. Rosas, María Cristina (Coord) 2012. *El Nuevo Modelo de Policía En México*. Secretaría de Seguridad Pública. Centro de Investigación y Estudios de Seguridad. 2012.

928 Goldstein, H. 2015. *Problem Oriented Policing*. Createspace Independent Publishing Platform

929 Guillén Lasierra, F. 2015. *Modelos de policía y seguridad* [Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona]. Depósito digital de documentos de la UAB. <https://ddd.uab.cat/record/132354>

930 La visión de este modelo o la forma de entender la eficacia de la policía ha penetrado de manera especial en los sistemas policiales del mundo al pensar que “una buena policía” es aquella que realiza un alto número de detenciones, decomisos o infracciones, etc. De ahí el pensamiento o idea social y política con marcada vigencia: *la policía que no realiza detenciones y persecuciones con reiterada frecuencia es una policía ineficiente y por tanto corrupta*.

estrategias policiales con el objetivo primordial de recuperar y fortalecer las relaciones y confianza de la ciudadanía. La evidencia permitió, con el paso del tiempo, reconocer la relevancia de la confianza ciudadana sobre la reacción<sup>931</sup>.

Si bien la configuración del sistema policial mexicano se remonta a la época vi-reinal bajo estrategias o técnicas antidelictivas, instrumentalistas, y al servicio del gobernante, dicho sistema también se ha visto influenciado por el modelo policial continental (francés)- de corte militar, fuertemente jerarquizado, en donde la disciplina y la obediencia se convierte en un valor supremo dentro de la organización<sup>932</sup>. También, el modelo policial norteamericano (profesional- legalista), ha moldeado de manera especial la cultura policial en el país.

El sistema de formación policial vigente en México confirma la esencia del modelo policial imperante: la reacción, la fuerza y el énfasis en el delito. De las 972 horas que contempla el Plan de Formación Inicial para Policía Preventivo<sup>933</sup>, cerca del 50% se destinan a materias o temas relacionados al acondicionamiento físico, la instrucción militar y el desarrollo de destrezas (manejo de armas, conducción de vehículos, defensa personal, etc.). Tan solo el 3% (30 horas), se destina para el desarrollo de habilidades de solución o mediación de conflictos o incluso, pese a ser un Plan de formación para policías preventivos, solo el 4.1% de la formación (40 horas), se destina a temas relacionados con la prevención<sup>934</sup>. La contradicción de dicha formación subyace en el motivo por el cual la ciudadanía solicita los servicios de la policía. De acuerdo con información pública brindada por el gobierno federal, el porcentaje más alto de servicios que presta la policía tiene relación con infracciones administrativas o hechos de tránsito. Con ello se confirma la idea de que la policía requiere desarrollar mayores habilidades para la solución pacífica de conflictos que para usar la violencia<sup>935</sup>.

Asumir que el fin y éxito del policía descansa en la fuerza, en perseguir y detener delincuentes (*warrior mentality*<sup>936</sup>), es una idea latente en el imaginario policial y social que transita de manera irrestricta hacia la cultura organizacional, limitando con ello los procesos de institucionalización por su reducida capacidad de incidir en una policía confiable y eficaz; socavando con ello los esfuerzos por mejorar la percepción pública de la legitimidad.

931 Community Policing, Problem Oriented Policing, Evidence Based Policing, Procedural Police, son ejemplo de estrategias policiales encaminadas a fortalecer la confianza ciudadana y el desempeño de las policías.

932 Yañez, José A. 1999. *Policía Mexicana: cultura política, (in) seguridad y orden público en el gobierno del Distrito Federal, 1821-1876*. México. Universidad Autónoma Metropolitana.

933 El Plan puede consultarse en <https://www.gob.mx/sesnsp/documentos/prp-seguridad-publica-formacion-inicial>

934 De cada 10 llamadas de emergencia que recibe la policía, 8 se relacionan directamente con problemas de convivencia social (conflictos vecinales, violencia familiar, hechos de tránsito, entre otros) que no necesariamente requieren el empleo de armas o de la fuerza, sino de habilidades para la atención y solución de conflictos.

935 Estadística Nacional del Número de Atención a Llamadas de Emergencia que Atiende el 911. <https://www.gob.mx/911/documentos/estadistica-nacional-del-numero-de-atencion-de-llamadas-de-emergencia-9-1-1-111029?state=published>

936 Stoughton, W. 2015. *Law Enforcement's 'Warrior' Problem* 128 Harv. L. Rev. Forum 225 <https://ssrn.com/abstract=2593798>

Aparece entonces la encrucijada, qué quiere la ciudadanía, qué le conviene a la ciudadanía, qué le corresponde a la policía hacer, a dónde deberían dirigirse los esfuerzos de la policía y sus estrategias. La falta de respuesta a dichas preguntas se puede inferir en virtud de la aparición y dispersión de las instituciones de policía en México y por lo tanto de sus modelos. Esta situación ha estado presente desde el inicio de la vida independiente del país. La tradición del modelo policial mexicano se ha caracterizado por el desgobierno político de las instituciones, a través del cual la dirigencia política y, en particular, las autoridades gubernamentales, delegaron a la agencia policial el monopolio de la administración de la seguridad pública<sup>937</sup>.

Existe cierto consenso en el ámbito académico por afirmar que, dentro de un estado democrático, el fin último de la policía es mantener el orden y la paz para el libre desarrollo de los derechos<sup>938</sup>. De lo anterior se desprende lo que la ciudadanía espera de su policía: una organización que respete la ley, que sea confiable y eficaz. De acuerdo con este planteamiento, ¿la policía en México persigue estos fines?

El Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, publicado en diciembre de 2020, establece entre sus objetivos el fortalecimiento de las policías municipales y estatales para reducir la incidencia delictiva, fortalecer la investigación criminal, mejorar la percepción de seguridad e incrementar la confianza en las instituciones policiales. Por consiguiente, el objetivo primordial (o el fin) del Modelo es el fortalecimiento de las policías (preventivas) en el país.

Por su parte, el Modelo establece tres funciones específicas para las policías municipales: (a) policía de proximidad orientada a la solución de problemas; (b) policía de investigación y análisis y (c) policía de reacción. A su vez, dentro de las policías de proximidad, incorpora cinco estrategias particulares como la vigilancia y patrullaje estratégico, la atención a víctimas, la recepción de denuncias (penales), el trabajo con la comunidad y un sistema de estaciones de policía<sup>939</sup>.

La distinción expresa entre policías de reacción y policías de proximidad genera una confusión importante porque un policía es, de origen, preventivo. La prevención es permanente, mientras que la reacción es transitoria. Por ello, todos los policías preventivos son de proximidad (y eventualmente de reacción). Este error que pareciera ser

937 Barrón, M.2005. *Policía y seguridad en México*. INACIPE. P.118-119

938 Baughman, Shima.2021. *Crime and the Mythology of Police*. Utah Law Faculty Scholarship. 276. <https://dc.law.utah.edu/scholarship/276>; Reiner, R. 2012. *New Theories of Policing: A Social Democratic Critique*. in David Downes, and Dick Hobbs (eds), *The Eternal Recurrence of Crime and Control: Essays in Honour of Paul Rock*, Clarendon Studies in Criminology (Oxford, 2010; online edn, Oxford Academic, 22 Mar. 2012), <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199580231.003.0008>, accessed 20 Apr. 2023.

939 El Modelo Nacional hace alusión a la estrategia policial *Problem Oriented Policing (POP)*, creada por Herman Goldstein en la década de los 80; sin embargo, la estrategia del profesor Goldstein no sitúa como elementos centrales la recepción de denuncias o bien la creación de estaciones de policía. El modelo POP se centra en la evaluación de los problemas, la importancia de un análisis sólido, el desarrollo de respuestas pragmáticas y la necesidad de implicar estratégicamente a otros recursos, incluidos los miembros de la comunidad, los gobiernos municipales, así como las empresas locales y las organizaciones de servicios ([www.popcenter.asu.edu](http://www.popcenter.asu.edu)). La recepción de denuncias o el desarrollo de módulos policiales serían, en su caso, estrategias que podrían plantearse tras el análisis particular de cada problema de seguridad.

menor incide de manera profunda en la manera de ser y entender el trabajo policial. Pero, sobre todo, ha influido en las expectativas que la ciudadanía tiene de él y, por lo tanto, de la percepción que tienen de su eficacia y la satisfacción con sus resultados<sup>940</sup>.

Por otro lado, el Modelo concibe a la policía de proximidad orientada a la solución de problemas como una función, siendo esta una estrategia o un enfoque<sup>941</sup>. Por consiguiente, el Modelo refleja imprecisiones en la construcción teórica y metodológica tanto de la policía de proximidad, como en el enfoque de policía orientada en la solución de problemas al omitir componentes esenciales como la descentralización para la toma de decisiones.

Además, el Modelo Nacional descarta la incorporación de elementos sustanciales propios de una institución dentro de un estado democrático, como la transparencia y la rendición de cuentas, así como los medios, estrategias o mecanismos para que las organizaciones fortalezcan y evalúen la confianza y legitimidad institucional. Estas últimas, por su trascendencia en el proceso de institucionalización de toda organización, debieran ser el objetivo central de la política pública ya que, sin estos elementos, todo esfuerzo institucional será en vano<sup>942</sup>.

## 2. CONFIANZA Y LEGITIMIDAD. CONDICIÓN IMPERIOSA.

Por lo anterior, la confianza se sitúa hoy como la estrategia y componente principal en toda organización policial<sup>943</sup>; la evidencia internacional ha demostrado que la policía es mejor (más eficaz) cuando reconoce que la confianza y el apoyo de las comunidades son fundamentales para reducir la delincuencia<sup>944</sup>. Por su parte, la literatura confirma que altos niveles de victimización y miedo al delito, (sobre todo en las policías en vía de desarrollo) inciden sobre la confianza en los organismos responsables de la justicia (entre ellos la policía)<sup>945</sup>. Además, los contactos con la policía suelen incidir

940 Colomo, J. y Suárez de Garay, M. 2022. Logros y desafíos de la policía de proximidad en México. Reflexiones a partir de cuatro casos de estudio. En Seguridad y Monopolio de la Fuerza en México 2018-2021. Coord. Guerrero Agripino, L.F y Moleznik, M.P. Editorial Foca- Universidad de Guanajuato.

941 La metodología llamada Policía Orientada a la Solución de Problemas (*Problem Oriented Policing- POP*) surge en la década de los 70 en los Estados Unidos como respuesta al fracaso del modelo policial profesional-legalista (reactivo). El enfoque se apoya de la metodología SARA y se basa principalmente en la teoría de que cada problema de seguridad requiere distinta respuesta, no una respuesta genérica como se hacía habitualmente.

942 La literatura especializada suele distinguir conceptualmente entre confianza y legitimidad, sin embargo, suelen ser términos que se correlacionan. National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. 2022. *Developing Policing Practices that Build Legitimacy*. Washington, DC: The National Academies Press. <https://doi.org/10.17226/26678>.

943 National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. 2022. *Developing Policing Practices that Build Legitimacy*. Washington, DC: The National Academies Press. <https://doi.org/10.17226/26678>.

944 Turnaround Plan 2023-2025. Metropolitan Police. <https://www.met.police.uk/SysSiteAssets/media/downloads/met/about-us/turnaround-plan.pdf>

945 Alda, E., Bennett, R.R. and Morabito, M.S. 2017. *Confidence in the police and the fear of crime in the developing world, Policing: An International Journal*, Vol. 40 No. 2, pp. 366-379. <https://doi.org/10.1108/PIJPSM-03-2016-0045>

significativamente en la confianza; por ello, los estudios destacan la importancia que reviste la justicia procedimental en la policía<sup>946</sup>.

La justicia procedimental- dentro de las organizaciones policiales- ha demostrado incidir en la legitimidad de la institución debido al énfasis en el trato y en la toma de decisiones por parte de los policías. Es decir, si los agentes de policía brindan un trato justo a los ciudadanos, estos tienden a considerar a la policía como institución legítima y, a su vez, a cumplir la ley y respetar a la policía<sup>947</sup>.

No es casualidad que cada vez exista un mayor interés en las organizaciones policiales del mundo por medir la confianza ciudadana, pues han descubierto los beneficios que aporta para la legitimidad de la institución, el Estado y el propio desarrollo social<sup>948</sup>. Los hallazgos son cada vez más contundentes en sugerir que la confianza ciudadana en la policía está fuertemente vinculada con la aplicación y percepción de procedimientos justos y la percepción de eficacia e integridad de la policía<sup>949</sup>.

Si bien no existe receta sencilla para que las organizaciones policiales se institucionalicen, la evidencia disponible permite orientar sobre aquellas estrategias o acciones que tienden a beneficiar la confianza hacia la policía. En sintonía con esto, la policía debe asumir la responsabilidad de que los ciudadanos reciban un servicio policial de calidad. Esto conlleva retos importantes donde el primero y el más importante está en clarificar y definir cómo se entiende el servicio policial y luego, la forma en cómo se brinda ese servicio. De esta manera, la eficacia de la policía se conseguirá en virtud de la pertinente vinculación de sus estrategias con las preocupaciones de la comunidad.

Por ello, la justicia procedimental, la legalidad y la confianza en la policía son conceptos cruciales que deben ser considerados en la política pública si realmente se desea entender la actuación policial dentro de un contexto democrático<sup>950</sup>. Es decir, si lo que se desea es en realidad un auténtico cambio cultural y un proyecto de largo alcance y de amplia escalabilidad y no sólo una solución temporal o un efímero cambio de percepción.

Si bien desde el gobierno federal se han impulsado distintas acciones y estrategias en los últimos años como el diseño y publicación del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, la confianza y aprobación de eficacia hacia la policía parece no bene-

946 Nix, J., Wolfe, S. E., Rojek, J., & Kaminski, R. J. 2015. *Trust in the Police: The Influence of Procedural Justice and Perceived Collective Efficacy*. *Crime & Delinquency*, 61(4), 610–640. <https://doi.org/10.1177/0011128714530548>

947 National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. 2022. *Developing Policing Practices that Build Legitimacy*. Washington, DC: The National Academies Press. <https://doi.org/10.17226/26678>.

948 Recientemente, la policía inglesa (Met), producto del incremento en la desaprobación (confianza) hacia la policía, desarrolló un plan (Turnaround) con el objetivo de volver a los orígenes de la policía y recobrar el elemento principal: la confianza ciudadana. También, la policía francesa en 2021 inició una consulta nacional a fin de iniciar una reforma importante ante el sistema policial por la falta de confianza ciudadana.

949 Abril, Verónica, Santiago Perez-Vincent, Santiago Tobon, and Martin Vanegas-Arias. 2022. "How to Measure Public Trust in the Police? A Framework with an Application for Colombia." SocArXiv. September 2. doi:10.31235/osf.io/89shw

950 Felipe Salazar-Tobar, Andres F Rengifo, "Trust in the police in Latin America: A multilevel analysis of institutional and experiential models", *Policing: A Journal of Policy and Practice*, Volume 17, 2023, paac113, <https://doi.org/10.1093/police/paac113>

ficiarse<sup>951</sup>. A tres años de publicado el Modelo Nacional, no existe un instrumento de evaluación que permita conocer el avance respecto a la implementación del Modelo Nacional en las distintas policías municipales, menos aún datos que permitan conocer y evidenciar si el objetivo general establecido en dicho instrumento se ha alcanzado.

Lo anterior lleva a la reflexión sobre si México necesita fortalecer (o transformar) su modelo policial, migrar de un modelo centrado en estrategias que apuntan principalmente a la represión del delito y acciones reactivas, a uno construido a partir del conocimiento con una dosis no menor de teoría y de conceptos, como principios y fundamentos que proporcionen la base, el sustento y a su vez, dirección y coherencia a las acciones del propio modelo. Un modelo sin un fundamento teórico difícilmente se sostiene y se mejora en el tiempo. Los “modelos” suelen, en el mejor de los casos, quedarse en iniciativas, con más o menos éxito, que terminan cambiándose por otros en razón no de su pertinencia sino de la moda, intenciones personales, intereses políticos o prácticas de época.

## CONCLUSIONES.

Un modelo debe ser una guía o patrón para seguir, con cierto valor conceptual, coherente con la esencia de la institución policial, orientado a alcanzar los fines de ésta, a través del cual se distingan y se fortalezcan las funciones que permiten hacerla operativa, etc. Los modelos, afirma Ponsaers<sup>952</sup>, deben ser capaces de dar respuesta a preguntas como ¿cuál es el objetivo de la policía? ¿cuál es el significado de la prevención? ¿qué significado tiene la comunidad? o bien, dicho de otra manera, ¿qué tipo de vigilancia queremos? En consecuencia, un modelo de policía siempre implicará declaraciones sobre valores, objetivos y normas.

Por lo anterior, se puede concluir que el modelo policial mexicano no puede considerarse consolidado, si se habla de un auténtico modelo. Hoy, se tiene la imperiosa necesidad de una reforma o transformación profunda que va mucho más allá de incorporar estrategias centradas, por ejemplo, en el aumento de policías, en la adquisición de patrullas o equipo o incluso, en la mejora de los sueldos de los agentes. Lo anterior no significa que no deban hacerse, pero mientras estas no partan de un diagnóstico para llegar a los fines, su eficacia será muy efímera e incluso pueden llegar a ser contraproducentes.

La anhelada incidencia en la mejora de la confianza y la legitimidad policial requiere ser coherente con la esencia y fines de dicha Institución. Por ello, lo primero es clari-

951 De acuerdo con la ENSU (INEGI), la confianza ciudadana hacia las policías municipales, así como la percepción de desempeño se mantiene inerte desde hace más de seis años. Las diferencias porcentuales son mínimas.

952 Ponsaers, Paul. 2001. *Reading about “community (oriented) policing and police models*. Policing: an international journal of police strategies & management 24.4 (2001): 470-497.

ficarlos y para ello hace falta reflexión, hace falta un estudio profundo del *ser y hacer* de la policía como institución para luego descender a la realidad mexicana. Los datos y la evidencia actuales deben analizarse a la luz de dichos principios si se quiere que ésta pueda ayudar a los agentes clave a tomar decisiones responsables que trasciendan.

El gran reto que enfrenta la policía en la encrucijada entre la política y la burocracia requiere de un conocimiento teórico y práctico, es decir, de prácticas basadas en la evidencia que permitan a los investigadores y tomadores de decisiones escalabilidad y certeza hacia una verdadera efectividad policial. Pocas veces los esfuerzos para mejorar la actuación policial (o la organización) se extienden y se centran en el producto final: la efectividad. Quizá esto se deba a que aún no se tiene claro qué se puede y qué se debe esperar de la acción policial<sup>953</sup>.

En la medida en que esto se logre, la ciudadanía podrá tener un papel mucho más activo, más participativo y articulado con la policía, donde dicha relación contribuya en última instancia a fortalecer y consolidar un verdadero estado democrático que tanto anhela y necesita México.

---

953 Goldsmith, A. 2005. *Police reform and the problem of trust*. *Theoretical Criminology*, 9(4), 443–470. <https://doi.org/10.1177/1362480605057727>



## CAPITULO XXIX

# LAS POLICÍAS ESTATALES Y LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO<sup>954</sup>

*Sergio Padilla Oñate*

### INTRODUCCIÓN

Los estudios sobre la militarización de la seguridad pública en México se han concentrado en el actuar de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, pero aún sabemos poco respecto a las transformaciones de las instituciones policiales. Para avanzar en esa dirección, se elaboró un índice de la militarización operativa, basado en indicadores de la Encuesta Nacional de la Población Privada de la Libertad (ENPOL, 2021). Con el instrumento se comparó el desempeño de las policías estatales con las fuerzas armadas durante las detenciones de personas para determinar qué tan similares son sus formas de actuación, en tres periodos distintos, los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, y el primer trienio de AMLO. Se trata de un primer esfuerzo por realizar un comparativo a nivel subnacional, los resultados esbozan un panorama complejo donde las fuerzas armadas se están policIALIZANDO y algunas policías estatales están desarrollando formas de operación similares al Ejército. El trabajo concluye con el desarrollo de una

---

954 El presente capítulo, desarrollado en el marco de la estancia postdoctoral de la autora en el Doctorado en Ciencia Política del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, es producto del Proyecto “Seguridad y vida democrática: una cuestión por resolver” desarrollado por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo (Italia) con la colaboración y el aporte económico de la *Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale* de Italia, a la sazón como una contribución que responde al *Call for Papers* como segunda etapa del Proyecto.

ruta de investigación para profundizar la investigación sobre los procesos de militarización de la seguridad pública en México y sus consecuencias.

México se encuentra sumergido en una crisis de violencia desde hace poco más de una década. Gran parte de la problemática se encuentra relacionada con la guerra contra el narcotráfico. Una de las principales características de dicha estrategia inicio en el sexenio de Felipe Calderón con el involucramiento del Ejército y la Marina en el combate a organizaciones criminales relacionadas con el tráfico de drogas.

A partir de ese momento la participación de las fuerzas armadas en tareas relacionadas con la seguridad pública ha ido acrecentándose. Actualmente la Secretaría de la Defensa Nacional es la institución con mayor injerencia en las políticas de seguridad en territorio doméstico, pues dirige de facto la Guardia Nacional, institución que suplió a la Policía Federal, y que se encuentra integrada en su mayoría por personal proveniente del Ejército.

Después de casi tres sexenios el balance de la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública es negativo. No han logrado una contención adecuada de la violencia; por el contrario, algunas investigaciones apuntan a que las zonas donde se llevaron a cabo operativos con participación del Ejército y la Marina se incrementaron los homicidios<sup>955</sup>.

A su vez, otro grupo de investigaciones han mostrado que la actuación de los militares y marinos en tareas relacionadas con la seguridad pública ha derivado en violaciones sistemáticas a los derechos humanos, como la práctica de tortura durante las detenciones<sup>956</sup>.

Otro rasgo característico del actuar de las fuerzas armadas ha sido su alto grado de letalidad en enfrentamientos,<sup>957</sup> lo que sugiere que sus actuaciones pueden estar relacionadas con ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas<sup>958</sup>.

Además del saldo negativo de las intervenciones debido a las violaciones sistemáticas a derechos humanos. Guillermo Trejo y Sandra Ley han dado cuenta de cómo las intervenciones de las fuerzas federales en diversos territorios del país tuvieron una lógica política. Durante el sexenio de Felipe Calderón, el Ejército, la Marina y la en-

955 Fernando Escalante, *Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso*. (Revista Nexos 2011. <https://www.nexos.com.mx/?p=14089> ) José Merino, *Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: una medición*. (Revista Nexos 2011. <https://www.nexos.com.mx/?p=14319> ) Espinosa, Valeria y Donald B. Rubin. "Did the Military Interventions in the Mexican Drug War Increase Violence?" *American Statistician* 69, n.º 1 (2 de enero de 2015): 17–27. <https://doi.org/10.1080/00031305.2014.965796>.

956 Beatriz Magaloni y Luis Rodríguez. "Torture as a Method of Criminal Prosecution: Democratization, Criminal Justice Reform, and the Mexican Drug War". *SSRN Electronic Journal*, 2019. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3344814>. Carlos Silva Forné, y Sergio Padilla Oñate. "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*, n.º 4 (enero de 2020): 107–28. <https://doi.org/10.29263/lar04.2020.05>.

957 Carlos Silva, Catalina Pérez Correa y Rodrigo Gutiérrez Rivas. "Uso de la fuerza letal. Mertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada". *Desacatos. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 40 (16 de diciembre de 2013): 47. <https://doi.org/10.29340/40.255>.

958 Gaussens, Pierre y Carolina Jasso González. "Militarization of Public Security and Violation of Human Rights in Mexico (2000-2020)". *Age of Human Rights Journal*, n.º 15: 26–50. <https://doi.org/10.17561/tahrj.v15.5783>.

tonces Policía Federal, se coordinaron con policías y autoridades locales en municipios gobernados por el PAN logrando la reducción de la violencia local y la contención de los grupos del crimen organizado.

Sin embargo, no intervinieron de la misma forma en municipios gobernados por la oposición, en ese momento el PRD, generando las condiciones para que grupos del crimen organizado lograran controlar las instituciones de seguridad y obtener recursos del dinero y registros públicos controlados por los gobiernos municipales<sup>959</sup>.

Este breve recuento muestra un claro balance negativo de la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. La intensificación de este proceso durante el sexenio de López Obrador ha generado una inquietud por plantear rutas para la desmilitarización. En ese sentido, una de las principales alternativas que aparecen es la del fortalecimiento de las policías a través de la vía civil. Para avanzar en esa dirección, un primer paso necesario es determinar ¿Qué tan militarizadas se encuentran las policías?

Como consecuencia de la centralidad que fue adquiriendo el Ejército en el campo de la seguridad pública una maniobra de los gobiernos estatales y municipales fue la de nombrar a militares (en servicio o retirados) para dirigir a las policías. Esta tendencia se aceleró a partir del sexenio de Felipe Calderón. Al respecto Jessica Zarkin plantea que los motivos políticos son un factor clave en el arribo de militares a puestos directivos de las instituciones de seguridad pública. En su trabajo muestra que cuando los niveles más altos de gobierno se involucran en una estrategia de seguridad militarizada, aumenta la probabilidad de que los gobiernos locales también lo hagan, es decir, que nombren a miembros de las fuerzas armadas como titulares de sus instituciones<sup>960</sup>.

En relación con lo anterior, Sergio Padilla y Carlos Silva dan cuenta de que las policías que son dirigidas por militares son más propensas a la utilización de armas de fuego durante las detenciones<sup>961</sup>. Por su parte, Magaloni y Rodríguez mostraron que aquellas policías estatales que habían participado en operaciones conjuntas con las fuerzas armadas eran más proclives a cometer actos de tortura<sup>962</sup>.

El desgaste del Ejército por la extensión de la guerra contra el narcotráfico generó que durante el sexenio de Peña Nieto cientos de soldados decidieran abandonar la institución e ingresar a las policías estatales. La llegada de militares a las filas de las policías trajo consigo el reforzamiento de los otros procesos de militarización, es

959 Guillermo Trejo y Sandra Ley, *Votes, Drugs, and Violence: The Political Logic of Criminal Wars in Mexico* (Cambridge University Press, 2020).

960 Jessica Zarkin. "The Silent Militarization: Explaining the Logic of Military Members' Appointment as Police Chiefs". *Comparative Politics*, 2023. <https://doi.org/10.5129/001041523x16726700420784>.

961 Sergio Padilla Oñate y Carlos Silva Forné, "Direct and Indirect Militarization of Public Security in Mexico and Gun Use During Arrests", en *Policing & Firearms* (Cham: Springer International Publishing, 2022) [https://doi.org/10.1007/978-3-031-13013-7\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-031-13013-7_7).

962 Beatriz Magaloni y Luis Rodríguez, "Torture as a Method of Criminal Prosecution: Democratization, Criminal Justice Reform, and the Mexican Drug War", *SSRN Electronic Journal*, 2019 <https://doi.org/10.2139/ssrn.3344814.223-261>

decir, una socialización más rápida de la importancia de los valores y las formas de operación castrense en el trabajo policial cotidiano<sup>963</sup>.

En síntesis, las investigaciones que han abordado la militarización indirecta en México han mostrado evidencia que sugiere que las policías estatales han experimentado una filtración importante de miembros de las fuerzas armadas a varios niveles y que existen indicios para afirmar que sus lógicas de operación son similares al Ejército. Sin embargo, es necesario avanzar hacia análisis desagregados de las policías estatales y municipales que nos permitan clasificar a las policías de acuerdo con su grado de militarización.

Acorde con lo anterior, en este trabajo se desarrolló un índice de militarización operativa de las policías que contribuirá a determinar qué tan militarizadas son las formas de operación de las policías estatales y poderlas comparar también con el Ejército y la Marina.

## 1. MARCO TEÓRICO

El recuento de los estudios relacionados con la militarización de la seguridad pública en México muestra que se ha desarrollado a través de dos procesos uno directo y uno indirecto. La militarización directa hace referencia a la intervención del Ejército en tareas comúnmente delegadas a las instituciones policiales. A su vez, la militarización indirecta se refiere a la transformación de las policías hacia lógicas de operación de tipo militar<sup>964</sup>.

Tomando en consideración la confluencia de los dos procesos Morales y Pérez Ricart definieron la militarización para el caso mexicano como:

*“El vector resultante de dos procesos distintos: la constitución de las instituciones militares como actores centrales en el campo organizacional de las políticas de seguridad y, por el otro, la adquisición de lógicas militares tras la activación de mecanismos de cambio institucional isomorfo por parte de las otras organizaciones”<sup>965</sup>*

La definición resulta útil pues propone una relación entre el proceso de militarización directa e indirecta que nos sirve como punto de partida. No obstante, hace falta discutir y precisar algunos supuestos.

---

963 Sergio Padilla Oñate, “La militarización desde abajo: narrativas de exmilitares que ingresaron a las policías estatales durante la guerra contra el narcotráfico en México.”, *Cuestiones Criminales* 5, n.º 10 (2022).107-128.

964 Hall, Abigail R., and Christopher J. Coyne. “The Militarization of U.S. Domestic Policing.” *The Independent Review* 17, no. 4 (2013): 485–504. <http://www.jstor.org/stable/24563131>.

965 Sabina Morales Rosas y Carlos Pérez Ricart. *Militarización: Una propuesta conceptual basada en el caso mexicano* (1995-2012). MvB Documentos de Trabajo.2014.14

En primer lugar, las definiciones hasta ahora planteadas ubican la transformación de las policías hacia lógicas militares como el aspecto central a tomar en cuenta para hablar de militarización. En ese sentido, es importante precisar que aunque algunas investigaciones para el caso mexicano se han centrado en el análisis del arribo de militares a puestos directivos de las policías, existe evidencia de otros casos como el argentino en donde se han identificado procesos de militarización de las policías que no han sido impulsados directamente por miembros del Ejército<sup>966</sup>.

Acorde con lo anterior, el arribo de militares a puestos directivos no es causa suficiente para que una policía se militarice. Por lo tanto, para cumplir con los objetivos de este trabajo nos centraremos en discutir lo que implican las transformaciones de las policías hacia lógicas de operación de tipo militar, es decir, se pone énfasis en cómo operan las policías y no en quién las dirige.

En segundo lugar, partimos del supuesto de que no existen policías militarizadas y policías no militarizadas, sino que se trata de una cuestión de grados<sup>967</sup>. Es decir, todas las policías en mayor o menor medida han adoptado alguna característica militar o su modelo se inspiró en las fuerzas armadas. Al respecto Flores-Macías y Zarkin argumentan que ningún país latinoamericano posee un sistema de seguridad totalmente civil, en algunas de las instituciones encargadas de esas funciones se encuentran rasgos militares, incluso en Panamá y Costa Rica que a pesar de no contar con fuerzas armadas, sus policías han desarrollado unidades especializadas con rasgos militares<sup>968</sup>.

De manera específica para el caso mexicano Pérez- Ricart apunta a que desde sus orígenes en el siglo XIX, los cuerpos encargados de la seguridad pública han estado compuestos con ideas, perfiles e integrantes de las fuerzas armadas debido a la falta de una clara diferenciación entre las acciones y misiones que cada uno de ellos debiera desempeñar<sup>969</sup>.

Las implicaciones de lo anterior son que las policías se estarán moviendo en un continuum entre un polo menos militarizado muy cercano a su ideal que sería el “servir y proteger”, y otro polo militarizado donde la lógica de guerra, de la eliminación del enemigo son los parámetros que rigen las actuaciones.

En tercer lugar, siguiendo el planteamiento anterior, se asume que las fuerzas armadas al desempeñarse en el campo de la seguridad pública también se moverán en un continuum entre un polo de baja militarización y uno de alta militarización. Es importante asumir que la prolongación de la guerra contra el narcotráfico ha traído

966 Eva Muzzopappa, “Militarización sin militares. Policías en tiempos de guerra” *Cuadernos de Marte* 13 (2017): 55-86. Paul Hathazy “La (re)militarización policial en la Argentina post-crisis: entre intereses organizacionales e instrumentalización política en los campos policiales”, en *Dilemas. Revista de Estudios de Conflicto e Controle Social*, 9 (1), (2016) 181-213.

967 P. B. Kraska, “Militarization and Policing—Its Relevance to 21st Century Police”, *Policing* 1, n.º 4 (2007) 501-513, <https://doi.org/10.1093/police/pam065>.

968 Gustavo A. Flores-Macías y Jessica Zarkin, “The Militarization of Law Enforcement: Evidence from Latin America”, *Perspectives on Politics*, 2019, <https://doi.org/10.1017/s1537592719003906.1-20>

969 Carlos Pérez Ricart. “La temprana (y permanente) militarización de la seguridad pública en México: un estudio histórico.” *Contextualizaciones latinoamericanas* 19. (2018).

una transformación de las formas de operación del Ejército, un aprendizaje por parte de los mandos y la tropa de lo que implica realizar trabajo policial, de lo que se requiere para “mantener el orden”. Algunas investigaciones muestran como las violaciones a derechos humanos por parte del Ejército disminuyeron de manera significativa en los primeros años del gobierno de Peña Nieto<sup>970</sup>.

Se trata de un proceso que ya se ha estudiado con anterioridad sobretudo en aquellos Ejércitos que han invadido otros países. Una vez que la guerra ha terminado y la ocupación del territorio se prolonga, los militares tienen que cambiar sus prioridades, ya no es necesario abatir al enemigo sino mantener el orden, es ahí cuando se da el fenómeno conocido en la literatura especializada como “constabulary of the military” o lo que podríamos denominar como la constabularización o policiación del Ejército<sup>971</sup>.

Tomando en cuenta los puntos antes mencionados es necesario avanzar hacia el establecimiento de indicadores para medir el grado de militarización de las formas de operación de las policías. En el siguiente apartado se presentan los criterios analíticos y fuentes con los que se construyó un índice de la militarización con el que se compararán a las policías estatales de las 32 entidades federativas, así como las fuerzas federales en los sexenios de Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto y los primeros tres años de Andrés Manuel López Obrador.

El desarrollo del índice nos permitirá discutir los supuestos que aquí hemos planteado así como abrir nuevas rutas de investigación tomando en cuenta lo que la evidencia empírica nos sugiere.

## 2. METODOLOGÍA

Dar cuenta de la militarización operativa de las policías es un reto mayúsculo. En este apartado se dan los primeros pasos para la construcción de indicadores que permitan comparar las actuaciones de las policías y comenzar a establecer parámetros para determinar qué tan militarizadas son sus formas de actuación.

Retomando lo planteado en el apartado anterior, el análisis de la militarización de las policías implica dar cuenta de aquellas formas de operación que se conducen bajo una lógica de guerra, es decir, de eliminación del enemigo. Para el caso de Estados Unidos, algunos investigadores analizaron la transferencia de equipo militar realizado a las policías a través del “1033 Program”, encontrando una relación positiva y

---

970 Carlos Silva y Sergio Padilla. “Cambios en los patrones de violaciones a derechos humanos de militares y policías durante los gobiernos de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto”. *En Seguridad y monopolio de la fuerza en México 2018-2021*, 339–64. FOCA, Universidad de Guanajuato, 2022.

971 Marleen Easton and René Moelker. “Police and military: two worlds apart? current challenges in the process of constabularisation of the armed forces and militarisation of the civilian police.” *Blurring military and police roles*. Boom Juridische Uitgevers, 2010. 11-27.

estadísticamente significativa entre las transferencias de equipo militar y las muertes por tiroteos en los que participaron agentes<sup>972</sup>.

Para la región latinoamericana existe el monitor del uso de la fuerza letal que ha producido información para comparar el fenómeno tanto en las fuerzas armadas como en las policías en ocho países (Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Jamaica, México, Trinidad and Tobago and Venezuela). Sin embargo, para el caso mexicano la información desagregada para las policías tanto estatales como municipales es muy limitada. Existe un problema de transparencia e incompetencias institucionales que impiden el acceso a registros de calidad para realizar un comparativo de la fuerza letal que incluya todas las instituciones de seguridad de las entidades<sup>973</sup>.

Ante la imposibilidad de analizar la violencia letal, se optó por el análisis del uso de la fuerza durante las detenciones, utilizando la Encuesta Nacional de la Población Privada de la Libertad (ENPOL, 2021) elaborada por el INEGI. El instrumento cuenta con varias preguntas que permiten analizar el actuar de las policías, de los tres niveles de gobierno, y de las fuerzas armadas durante el proceso de la detención de la persona hasta su llegada al Ministerio Público.

El considerar las detenciones como la unidad de análisis resulta importante para el estudio de la militarización de las policías pues se trata de una de las acciones más comunes que realizan las autoridades que se desenvuelven en el campo de la seguridad pública y donde es posible identificar si se cometen violaciones a los derechos humanos. Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, se construyó un índice de militarización que permitió realizar una estimación de la militarización de las formas de operación de las policías. Contempla tres dimensiones de análisis. 1.- Inicio de la detención y traslado, 2.- Uso de la fuerza posterior a la detención y 3.- Prioridades operativas.

La selección de las variables de análisis se hizo con base en estudios previos. Como se refirió anteriormente las policías se mueven en un continuum entre un polo de baja militarización y uno de alta militarización. En ese sentido, las primeras dos dimensiones que integran el índice cuentan con indicadores que dan cuenta de una lógica violatoria del estado de derecho, en el que las autoridades actúan de manera opaca y abusiva en las detenciones como si se tratara de enemigos más que de ciudadanos.

## El inicio de la detención y el traslado

En esta dimensión se seleccionaron dos indicadores que nos permiten verificar que la ejecución de detenciones arbitrarias por parte de las autoridades. El adjetivo arbitrario hace referencia a un hecho basado en la voluntad o caprichos personales o

972 Casey, Delehanty, et al. "Militarization and police violence: The case of the 1033 program." *Research & politics* 4.2 (2017): 2053168017712885.

973 Ver; <https://www.monitorfuerzaletal.com>

de un grupo y que no obedecen las leyes. En consecuencia, se consideraron cuatro variables: razón de arresto, discrecionalidad, lugar de traslado y tiempo de traslado.

Por un lado, los indicadores de la razón de arresto y discrecionalidad muestran que la detención no se inició con alguna motivación legal y que al momento de realizarla la autoridad no se identificó como integrante de alguna institución de seguridad. Por otro lado, los indicadores de lugar y tiempo de traslado refieren a las situaciones en donde claramente la detención se extendió por un tiempo injustificable y que la persona fue llevada, antes de su llegada al Ministerio Público, a lugares donde las autoridades pudieron haber actuado de manera discrecional y abusiva.

Dimensión	Variable	Pregunta	Valores de la variable	Indicadores
1. Detención y traslado	Razón arresto	P3_10 ¿Lo(a) detuvieron...?	Realizando una conducta o acto por el cual lo acusan. Inmediatamente después de la conducta o el acto por el cual lo acusan/ con una orden de detención/ después de una inspección/ ninguna de las anteriores.	sumatoria de % de casos de respuesta después de una detención y ninguna de las anteriores.
	Discrecionalidad	P 3_14_2 ¿La autoridad informó a qué tipo de corporación pertenecía?	Si/no	% de casos donde la autoridad no se identificó
	Lugar de traslado previo al arribo al MP:	P3_19¿Después de su detención a donde fue llevado por primera vez?	Agencia del Ministerio Público/ Juez de lo penal/ Instalación de la Policía/ Centro de arraigo/ Centro Penitenciario / Oficina de gobierno/ casa particular / establecimiento comercial/ mantuvieron en vehículo/ terreno baldío/ Zona Militar/ Centro de detención de migrantes/ Hospital/ Otro.	Sumatoria de % respuestas: casa particular, establecimiento comercial, vehículo terreno baldío y zona militar.
	Tiempo de traslado al MP	P3_20 ¿Cuánto tiempo pasó entre su llegada y la llegada al ministerio público?	Hasta 30 minutos/30 min a 1hr./ 1hr -2hr/ 2 a 4hrs./ 4 a 6hrs./ 6 a 24 hrs./ 24 a 48 hrs./ 48 a 72hrs./ Más de 72 hrs.	% de casos con una duración de 24 horas o más.

## Uso de la fuerza posterior a la detención.

En esta dimensión se aborda el uso de la fuerza una vez que la persona detenida ya ha sido controlada por las autoridades. Las variables que integran este apartado se eligieron considerando investigaciones previas en donde se aborda la práctica de la tortura a través del análisis de un conjunto de agresiones (asfixia, quemaduras, descargas eléctricas y violación)<sup>974</sup> Además se agregó la variable de herida por disparo de arma de fuego tomando en cuenta que en el estudio de Padilla y Silva esta práctica aparece con mayor propensión en policías dirigidas por militares<sup>975</sup>.

En términos generales, los indicadores que integran este apartado dan cuenta de prácticas de uso de la fuerza innecesarias, excesivas y violatorias de los derechos humanos que se identificaron mediante las respuestas a la pregunta general: *Después de su detención y hasta antes de llegar a la Agencia del Ministerio Público o con un Juez de lo penal, ¿la policía o autoridad realizó o permitió alguna de las siguientes agresiones físicas a su persona?*

---

974 Silva y Padilla, 2022 op. Cit. Magaloni y Rodríguez, 2019 op. Cit.

975 Sergio Padilla y Carlos Silva, 2023 op. Cit.

Dimensión	Variable	Pregunta	Valores de la variable	Indicadores
Uso de la fuerza posterior a la detención	Asfixia	P3_18_02 ¿Le impidieron respirar asfixiándola o ahorcándola(a) con una bolsa de plástico u otro objeto?	Si / No	% de casos donde se llevo a cabo la acción
	Tehuacan	P3_18_03 ¿Le impidieron respirar o metieron su cabeza en agua o vaciándole agua en la cara (tehuacán)?		
	Quemadura	P3_18_06 ¿Le quemaron (con objetos calientes, fuego u otra sustancia)?		
	Descarga	P3_18_07 ¿Le dieron descargas eléctricas (toques eléctricos, chicharra)?		
	Violación	P3_18_14 ¿Fue obligado(a) mediante violencia física o amenaza a tener una actividad sexual no deseada (violación sexual)?		
	Herida disparo	P3_18_11 ¿Le hirieron por el disparo de un arma de fuego (lesiones por arma de fuego)?		

## Prioridades operativas.

Las policías estatales por su posición intermedia entre el municipio y la Federación tienen responsabilidades amplias y variadas. En ocasiones realizan tareas similares a las de las policías municipales, en estrecho contacto con la población y atendiendo faltas y delitos menores, sobretodo en aquellos municipios que no cuentan con policía, que la policía es muy pequeña y/o con capacidades limitadas. A su vez, se encargan de la seguridad y el mantenimiento del orden en eventos que son importantes desde la perspectiva del gobierno estatal, tales como ferias, carnavales, eventos deportivos, festivales, etc. En otras ocasiones se concentran en delitos de alto impacto, en la per-

secunción a grupos del crimen organizado, en el patrullaje en zonas poco pobladas y/o conflictivas de manera muy similar a como lo hacen las fuerzas armadas<sup>976</sup>.

Considerando que las policías estatales se desenvuelven en un sistema federalizado, su desarrollo se encuentra determinado en gran medida por: 1. El contexto de criminalidad de la entidad. 2. La relación política que tenga el gobernador tanto con los presidentes municipales como con el presidente de la República. 3. Las capacidades de las instituciones encargadas de la seguridad a nivel federal y las policías municipales de la entidad. La combinación de esos factores llevará a las autoridades estatales a desarrollar esquemas de operación que pueden ir desde las estrategias de proximidad de una policía anclada a lo local, hasta el desarrollo de esquemas militares de operación para concentrar sus esfuerzos en la persecución de organizaciones criminales con alto poder de fuego.

Acorde con lo anterior, los indicadores seleccionados para este apartado refieren a las detenciones registradas por la ENPOL relacionadas con delitos en los que en mayor medida intervienen las autoridades del nivel federal, que son considerados en el campo de la seguridad pública como de alto impacto y que además se encuentran estrechamente relacionados con las actividades de las organizaciones criminales relacionadas con la crisis de violencia en México.

Es necesario considerar que algunas de las personas encuestadas ya habían sido sentenciadas y algunas otras continuaban en espera de sentencia. Es por eso que cada variable referida se integró tomando en cuenta ambos casos que se identificaron mediante las preguntas. ¿Por cuál(es) delito(s) fue sentenciado(a)? ¿Por qué delitos fue privado de la libertad inicialmente?

---

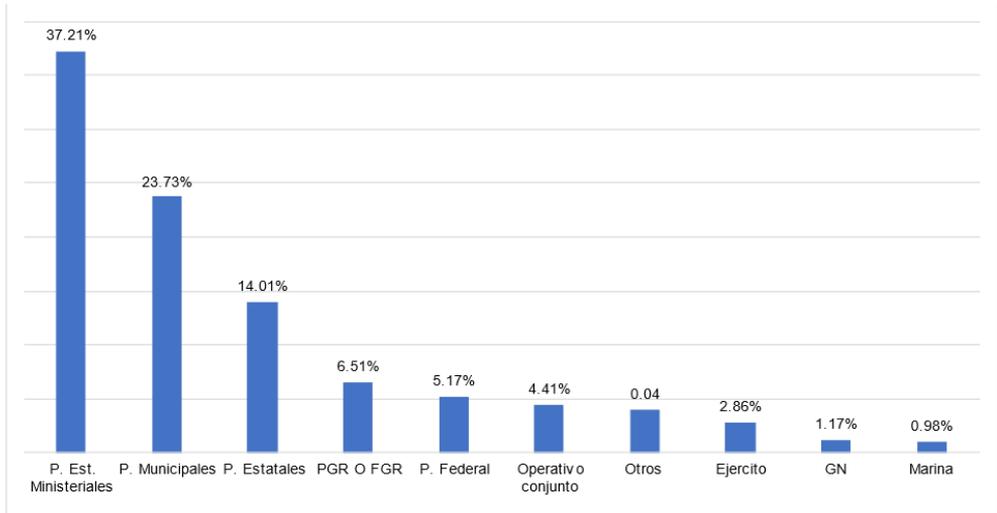
976 Para profundizar sobre la estructura y capacidades de las policías estatales sugiero revisar: Arturo Alvarado Mendoza y Serio Padilla Oñate, "Organización policial y debilidad institucional: balance de las capacidades de las policías estatales", *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, n.º 90 (1 de enero de 2021): 11-47. <https://doi.org/10.28928/ri/902021/atc1/alvaradoa/padillaonates>.

Dimensión	Variable	Pregunta	Valores de la variable	Indicadores
Prioridades operativas	Portación	P5_11_13; P5_31_13 Portación ilegal de armas	Si/No	sumatoria de % de casos de personas sentenciadas y procesadas.
	Posesión	P5_11_08 Posesión ilegal de drogas		
	Comercio	P5_11_09; P5_31_09 Comercio ilegal de drogas		
	Secuestro	P5_11_17; P5_31_17 Secuestro y Secuestro exprés		
	Delincuencia organizada	P5_11_20; P5_31_20 Delincuencia organizada		

Considerando cada uno de los indicadores expuestos se realizó una sumatoria simple para de esta manera tener una sola calificación. Por lo tanto, mientras mayores puntajes se obtengan en el índice implicará que la institución está desarrollando formas de operación más militarizadas.

La policía de la Ciudad de México no fue tomada en cuenta en el análisis pues es una institución con características distintas a las de las policías estatales que describimos. Se trata de una policía con mando centralizado con un estado de fuerza que ronda los 90,000 elementos lo que les permite desarrollar esquemas de proximidad. Además, la ENPOL cuenta con casos donde se registran detenciones en la CDMX realizadas por policías municipales y estatales, lo que no permite distinguir claramente a que autoridad se refieren.

La base de datos con la que se trabajó cuenta con una muestra de 61, 449 casos, de esos 59, 591 contaban con información sobre el tipo de autoridad que había realizado la detención, cuestion fundamental para el análisis. La distribución de los casos según tipo de autoridad fue la siguiente:

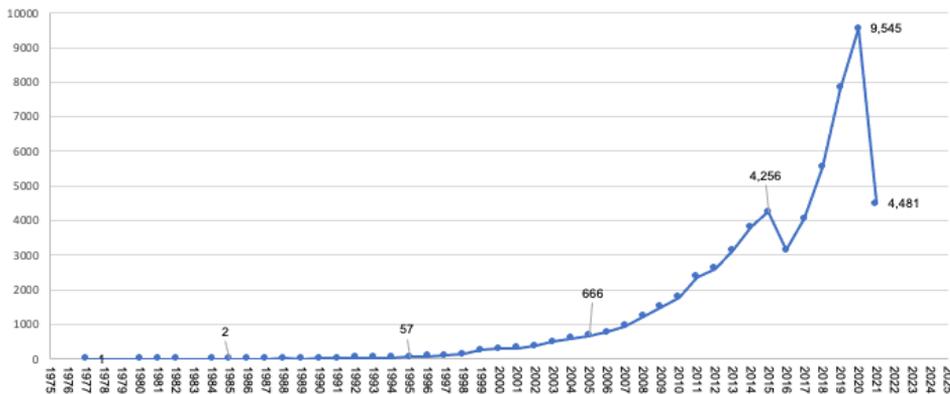
**Gráfica 1: Porcentajes de detenciones realizadas por tipo de autoridad**

Fuente: Elaborado por el autor con base en la ENPOL, 2021

Las policías estatales ministeriales (dedicadas a la investigación) son las que realizan mayores detenciones. Si sumamos a esas policías el 7% de los casos correspondientes a la Fiscalía General de la República, tenemos que las policías de investigación en el país realizan casi el 50% de las detenciones que terminan en un proceso judicial.

Las policías estatales, en las que se centra el análisis aquí presentado, acumulan el 14% de los casos. En cuanto a las autoridades federales, es importante precisar que se cuenta con información tanto para la Policía Federal como para la Guardia Nacional esto debido a que la ENPOL 2021 contempla casos de personas detenidas desde 1977 hasta el 2021.

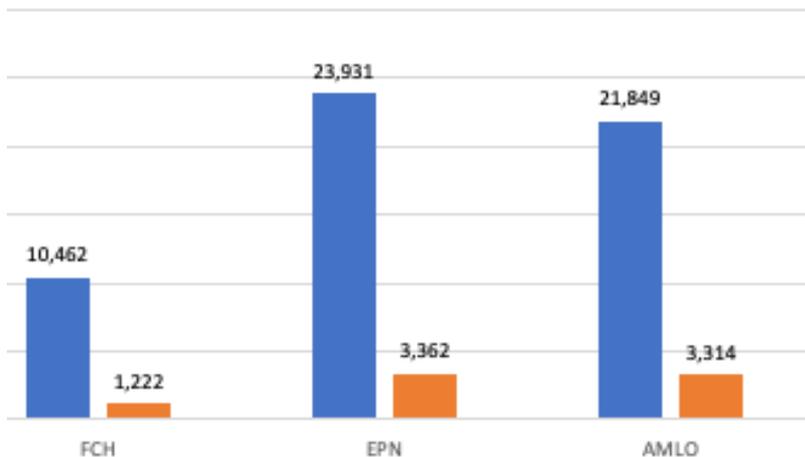
**Gráfica 2: Distribución de casos según año de detención de la persona.**



Fuente: Elaborado por el autor con base en la ENPOL, 2021.

Como se aprecia en la gráfica 2, la mayoría de los casos de la encuesta se concentran en los años cercanos al levantamiento de la muestra. Para el análisis primero realizamos cálculos tomando en cuenta toda la muestra, pero posteriormente se crearon tres variables para analizar el comportamiento del índice tomando como referencia los tres últimos periodos presidenciales.

**Gráfica 3: Casos por periodo presidencial**

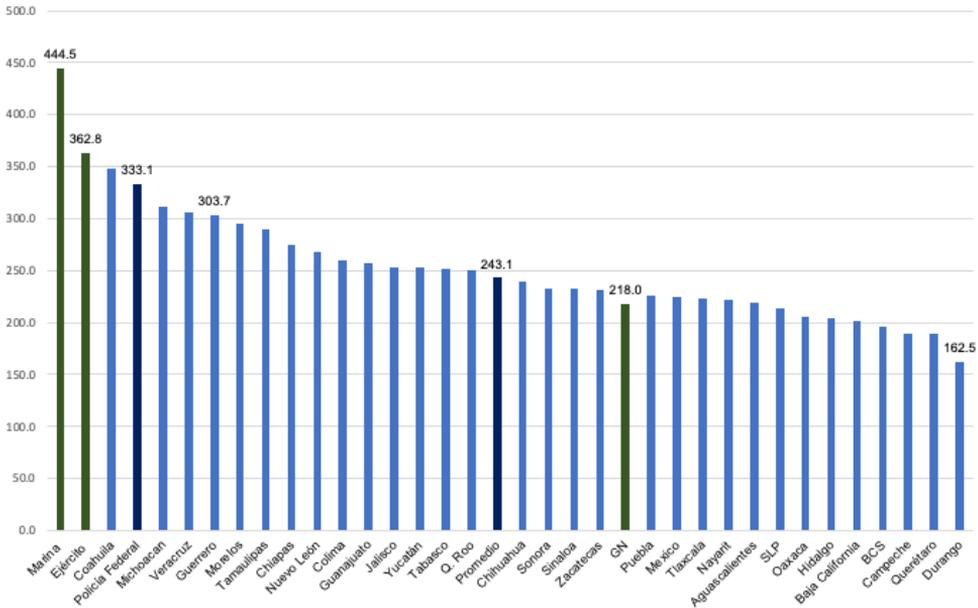


La gráfica 3 muestra claramente que debido a la composición de la muestra existen menos casos para evaluar el sexenio de Calderón, sobre esta limitación se ahondará en las conclusiones. Otra aclaración importante es que para la administración de López

Obrador solo se cuenta con información para los tres primeros años, habrá que analizar futuras ediciones de la ENPOL para contar con el panorama completo del sexenio.

### 3. RESULTADOS

**Gráfica 4: Índice de militarización de la seguridad pública**



Fuente: Elaborado por el autor con base en ENPOL, 2021.

Una vez presentados los componentes del índice y las decisiones metodológicas que se tomaron para construirlo se presentan los resultados.

En el polo más militarizado, del lado izquierdo, aparece la Marina este resultado no sorprende, sino que es similar lo mostrado por otras investigaciones que habían señalado a la institución como la más propensa a cometer tortura durante las detenciones. Posteriormente tenemos al Ejército, pero separado por poco más de 80 puntos. Se trata de la distancia más grande entre dos instituciones que aparecen de manera consecutiva en la gráfica.

En cuanto a las policías estatales, los resultados del índice de la militarización tomando en cuenta la muestra total de la ENPOL, 2021, muestran la existencia de tres grupos. En primer lugar, un grupo de 17 policías (el más grande) con puntaje por debajo del promedio; es decir, con baja militarización de sus formas de operación durante las detenciones. En segundo lugar, un grupo de 10 instituciones que se encuentran por

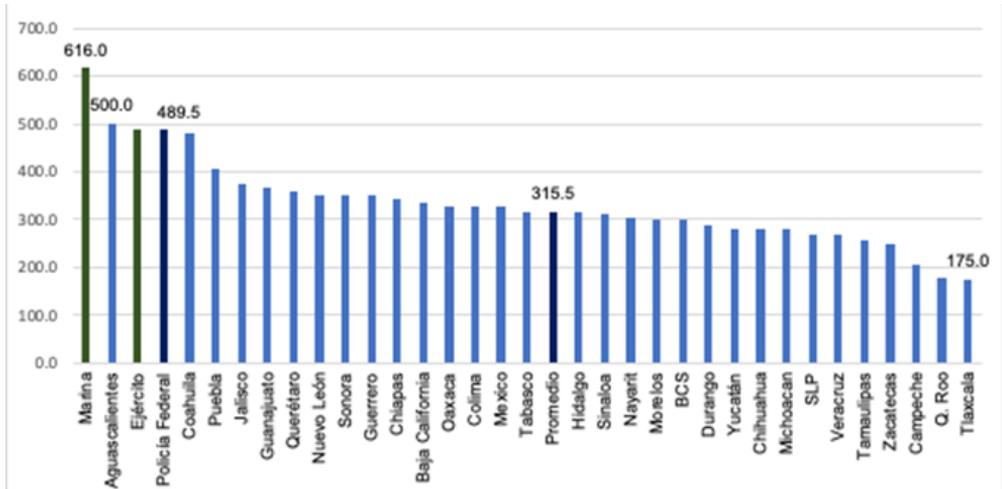
arriba del promedio (desde Quintana Roo hasta Morelos), pero que no pasan de los 300 puntos en el índice. En tercer lugar, un grupo integrado por 4 policías (Guerrero, Veracruz, Michoacán y Coahuila) que son las más cercanas al polo más militarizado y que presentaron valores cercanos a la Policía Federal y al Ejército.

El resultado obtenido por la Guardia Nacional resulta bastante interesante ya que una de las cosas de las que se le ha criticado respecto a su diseño institucional es que se trata de una institución comandada, administrada e integrada en su mayoría por militares; sin embargo, vemos como al menos en sus primeros años de actuación presenta niveles de militarización bajos.

Tomando en cuenta las dimensiones que integran el índice esto tendría dos implicaciones importantes. En primer lugar, una disminución en la propensión a la violación a los derechos humanos durante las detenciones. En segundo lugar, una institución de seguridad federal enfocada mucho más en delitos menores y cuestiones de mantenimiento del orden. En otras palabras, hay indicios de que esta institución se está desarrollando más como una policía local que como una institución militar dentro del campo de la seguridad pública.

Los resultados mostrados hasta el momento confirmaron algunas tendencias expuestas en investigaciones similares y presentaron algunas sorpresas como el caso de la policía de Coahuila con un puntaje muy cercano al Ejército y por encima de la Policía Federal, o el de la Guardia Nacional por debajo del puntaje promedio de las policías estatales. No obstante, el análisis del índice de militarización a través de los sexenios presenta un panorama mucho más complejo de la policiación de las fuerzas armadas y la militarización de las policías.

Gráfica 5: Índice de militarización (Felipe Calderón 2007-2012)



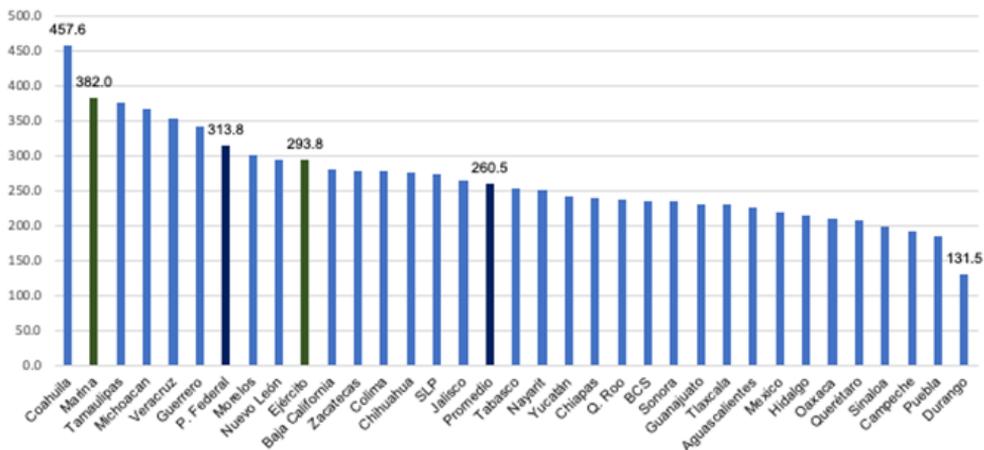
Fuente: Elaborado por el autor en ENPOL, 2021.

En términos generales el índice de militarización que considera las detenciones ocurridas durante el sexenio de Felipe Calderón presenta una distribución de los resultados más o menos similar al que se elaboró tomando la totalidad de la muestra de la ENPOL, 2021. No obstante, hay algunas diferencias importantes.

En primer lugar, los resultados del índice son mucho más altos, lo que indica una militarización operativa más intensa. Eran los inicios de la guerra contra el narcotráfico, el ingreso de miles de soldados y marinos al campo de la seguridad pública. La Marina y el Ejército obtuvieron 171.5 y 138 puntos más respectivamente en relación con el resultado obtenido considerando toda la muestra de la ENPOL.

Nuevamente aparece una policía estatal con puntaje más alto que la Policía Federal, pero esta vez se trata de Aguascalientes que se separa 20 puntos de la policía estatal más cercana que es Coahuila. Ochenta puntos más abajo se encuentra la policía de Puebla que encabeza un grupo de 13 policías que se encuentran por encima del promedio nacional. En el polo opuesto se encuentra la policía de Tlaxcala que cuenta con el puntaje más bajo en el periodo, aunque 13 puntos por arriba del puntaje más bajo (Durango) del índice que contempla toda la muestra.

Los resultados del índice de militarización en el sexenio de Felipe Calderón arrojan un panorama general de autoridades con una propensión a formas militarizadas de actuación durante las detenciones. En el periodo, las fuerzas armadas aparecieron como las instituciones con los puntajes más altos, lo que se ajusta al modelo “esencialista” de la militarización en el cual se asume que dichas instituciones por su naturaleza difícilmente podrán adaptarse al campo de la seguridad pública; sin embargo, los resultados de los índices de los sexenios posteriores nos obligan a repensar este supuesto.

**Gráfica 6: Índice de militarización (Enrique Peña Nieto 2013-2018)**


Fuente: Elaborado por el autor con base en ENPOL, 2021.

El índice de militarización para el sexenio de Peña Nieto arrojó puntajes similares al de la muestra completa (ver gráfica 4), pero la distribución de las autoridades presentó un cambio significativo con respecto a las dos gráficas anteriores. La policía de Coahuila aparece con el puntaje más alto del índice separándose de la Marina por 75 puntos, siendo la distancia más grande entre autoridades en todo el índice. A su vez, ocho policías estatales aparecen por delante del Ejército. A simple vista estos resultados sugieren que varias policías estatales experimentaron una intensificación en sus procesos de militarización; No obstante, al comparar los resultados del índice correspondiente al sexenio Peña Nieto con el de Felipe Calderón (ver gráfica 5) nos obliga a matizar dicha aseveración.

Lo que ocurrió en el sexenio de Peña Nieto fue un descenso en los puntajes de casi todas las autoridades analizadas con respecto al sexenio anterior. La disminución más significativa la presentaron las fuerzas armadas. La Marina decreció 158 puntos, mientras que el Ejército 69 puntos. Por su parte, las policías estatales presentaron una disminución de 55 puntos en su promedio. No obstante, hubo siete policías que aumentaron sus puntajes de un sexenio a otro.

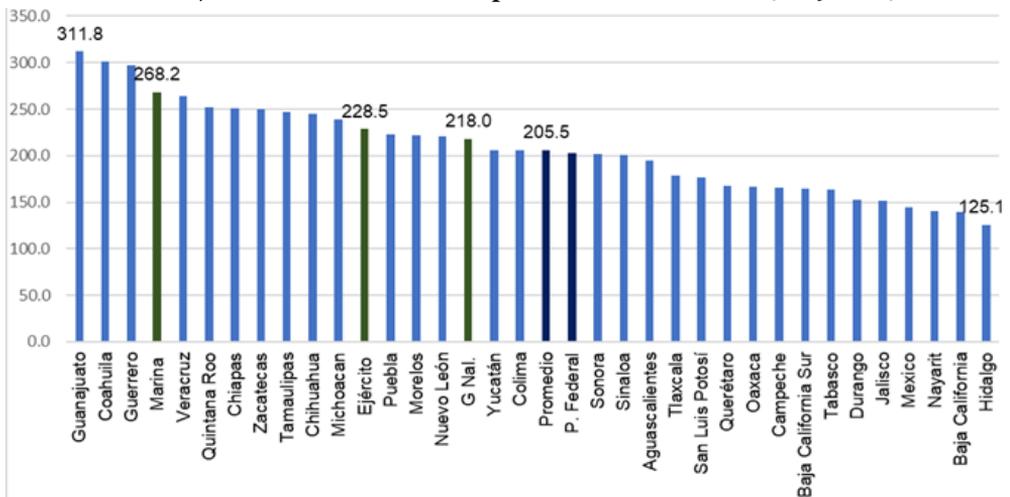
Morelos y San Luis Potosí presentaron aumentos apenas perceptibles del .1 y 5 puntos respectivamente. Posteriormente aparecen Tlaxcala con un aumento de 55 puntos y Quintana Roo con 60.3 puntos por arriba del resultado obtenido el sexenio anterior. Destacan por sus drásticas elevaciones en el puntaje Veracruz con 85, Michoacán con 86.5 y Tamaulipas con un aumento de 118 puntos en el índice de militarización. El caso de la policía de Coahuila resulta peculiar ya que obtuvo el puntaje más alto en el índice, pero disminuyó 23 puntos con respecto al sexenio anterior, es

decir, se mantuvo operando más o menos de forma similar con una tendencia clara de militarización operativa.

Tomando en cuenta lo anterior en el sexenio de Peña Nieto el índice de militarización mostró un panorama mucho más complejo del campo de la seguridad pública donde se distinguen claramente dos tendencias. Por un lado, la policiación por parte de las fuerzas armadas, principalmente el Ejército. Por otro lado, una intensificación de los procesos de militarización de una cuarta parte de las policías estatales.

El índice de militarización para los primeros tres años del gobierno de AMLO presenta los resultados más bajos lo que indica un claro proceso de policiación de las fuerzas armadas. La Marina continuó su descenso significativo con 114 puntos con respecto al sexenio anterior, lo que permitió que las policías de Guanajuato, Coahuila y Guerrero se ubicaran por delante de ella, pero con valores cercanos a los 300 puntos. El Ejército decreció 67 puntos, quedando solo diez puntos por arriba de la Guardia Nacional, que a su vez se encontraba apenas trece puntos por arriba del promedio de las policías estatales.

**Gráfica 7: Índice de militarización primer trienio de AMLO (2019-2021)**



Fuente: Elaborado por el autor con base en ENPOL, 2021.

El promedio de las policías estatales se redujo 55 puntos con respecto al sexenio de Peña Nieto. En contraparte, cinco policías aumentaron su puntaje en el índice. Sinaloa y Durango con un incremento de 2.4 y 20.9 puntos respectivamente. A pesar del cambio permanecieron por debajo del promedio. A su vez, la policía de Quintana Roo con una subida de 15 puntos que la ubicó apenas 18 puntos por debajo de la Marina. Por su parte, Puebla aumentó 38.4 puntos lo que le permitió pasar de ser la segunda

policía con el resultado más bajo en el sexenio de Felipe Calderón para ubicarse por encima del promedio en el primer trienio de AMLO.

Destaca el caso de Guanajuato que aumentó 81.2 puntos de un sexenio a otro, pasando del lugar once en el sexenio de Peña Nieto a convertirse en la autoridad con el índice de militarización más elevado durante el primer trienio de AMLO, registrando 43.6 puntos más que la Marina. Es necesario precisar que el puntaje obtenido por la Policía Estatal de Guanajuato, en el primer trienio de AMLO fue de 311.8, mientras que en el sexenio de Felipe Calderón el promedio de las policías fue de 315.5 puntos.

Con base en los resultados referidos es posible afirmar que durante el sexenio de AMLO se ha intensificado el proceso de policiación de las fuerzas armadas, y el proceso de militarización de las policías ha perdido intensidad, aunque algunas policías continúan intensificando sus formas de operación para avanzar hacia el polo más militarizado.

## 5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Los resultados anteriores esbozan una intersección de la militarización directa y la militarización indirecta. Por un lado, la intervención de las fuerzas armadas en el campo de la seguridad pública ha presentado una evolución. El índice muestra claramente como las fuerzas armadas, principalmente el Ejército, se han ido adaptando y han ido disminuyendo la intensidad de sus operaciones, al menos en lo que se refiere a las detenciones que terminan con la presentación de la persona detenida ante una autoridad de procuración de justicia, lo que apunta a una *policación* de las fuerzas armadas.

La Guardia Nacional debutó en el campo de la seguridad pública con indicadores muy similares a las de las policías locales. Esto significa una buena noticia en cuanto a la parte de mayor respeto a los derechos humanos. Sin embargo, tendrá que analizarse si la estrategia de despliegue y establecimiento de prioridades para la atención de los diferentes tipos de delitos es la adecuada, hasta ahora ha dejado muchas dudas.

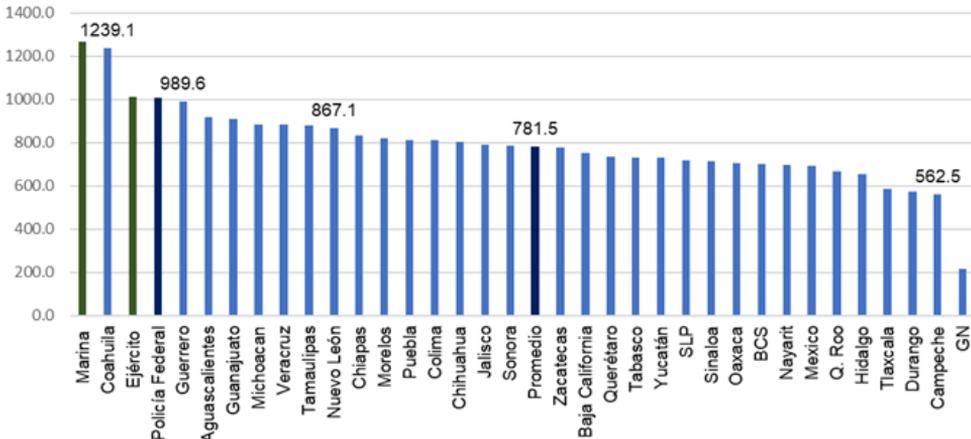
Por otro lado, se hizo un esfuerzo por lograr un análisis comparativo de las policías estatales, el cual evidenció que experimentan transformaciones de sus formas de operación constantes e incluso algunas de ellas abruptas. Las policías estatales, en términos generales mostraron una disminución paulatina en los puntajes del índice de militarización. Del sexenio de Felipe Calderón al de AMLO el promedio de las policías descendió 110 puntos. Una posible explicación respecto de este descenso se encuentra relacionada con la entrada en vigor del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en 2008, con lo cual se crearon algunas condiciones para inhibir la tortura como mecanismo de confesión<sup>977</sup>.

---

<sup>977</sup> Para profundizar más al respecto sugiero consultar Silva y Padilla 2020 op. Cit.

A pesar del marcado descenso en el promedio de las policías estatales, en cada periodo de análisis aparecieron instituciones policiales con valores mayores o cercanos a los de las fuerzas armadas. Se trata de instituciones que mantuvieron o acrecentaron su nivel de militarización con el paso de los sexenios siguiendo una tendencia contraria a la antes descrita.

**Gráfica 8: Índice de militarización (Suma de los tres sexenios)**



Fuente: Elaborado por el autor con base en ENPOL, 2021

La gráfica 8 muestra la suma de los puntajes obtenidos en los tres sexenios. Con base en esos resultados es posible afirmar que, las policías de Coahuila, Guanajuato, Michoacán, Veracruz, Tamaulipas y Nuevo León son las que han mostrado un avance más sostenido hacia el polo militarizado en sus operaciones. En ese sentido, uno de los aspectos de mayor utilidad del índice es que permitió identificar aquellas policías con transformaciones tendientes hacia la militarización de sus formas de operación, lo cual será de gran utilidad para comenzar a realizar estudios de caso que nos permitan identificar los mecanismos que posibilitan esas transformaciones.

Con respecto al índice, será necesario continuar robusteciéndolo a través de la inclusión de más dimensiones de los aspectos de militarización recurriendo a otras fuentes para tener una medición mucho más completa del fenómeno, así como realizar otras pruebas tanto con la ENPOL, 2016; como con las ediciones futuras de la encuesta. El limitante más importante del índice es que solo considera detenciones que terminaron con la presentación de la persona detenida ante una institución de procuración de justicia. Se trata de una unidad de análisis que permite establecer parámetros basados en el estado de derecho y así identificar violaciones a la ley. No obstante, no cuenta con información que permita analizar lo que sucede en deten-

ciones que culminan de otra manera, que en los casos más extremos implicarían desaparición o ejecución extrajudicial.

La inclusión de ese tipo de indicadores podría cambiar la percepción que se tiene respecto a la policiación de las fuerzas armadas, planteando un escenario en donde en cierto tipo de actividades las autoridades regulan sus formas de actuación porque saben que pueden ser fiscalizados con relativa facilidad, pero en aquellos espacios de alta discrecionalidad continúen actuando de forma militarizada, realizando acciones de control territorial, y tratando a las personas detenidas como enemigos.

Para concluir, se plantean una serie de posibles explicaciones acerca de los resultados obtenidos por las policías con los índices de militarización más elevados. Se trata de algunas hipótesis de trabajo para seguir avanzando en el tema de la militarización de la seguridad pública considerando los hallazgos de otras investigaciones y los aquí mostrados.

En primer lugar, es importante analizar el arribo de los militares a las instituciones policiales como una causa de su militarización, pero además de analizar la llegada a los puestos directivos más importantes como Secretario de Seguridad Pública o Director operativo de la policía, es necesario indagar que tanto han permeado las direcciones y puestos de toma de decisión intermedios en las instituciones, ocupando puestos como instructores en las academias y demás posiciones que les permitan ejercer influencia, incluso aquellos arribos de militares que deciden terminar su vida castrense e ingresar a una actividad policial. Policías como las de Nuevo León o Tamaulipas son ejemplos claros de instituciones donde han arribado militares a diferentes niveles de la institución en el periodo analizado, y que en parte eso puede explicar las transformaciones de dichas instituciones hacia lógicas más militarizadas de actuación.

En segundo lugar, destaca el hecho de que las entidades mencionadas han experimentado periodos de violencia intensos relacionados con la actividad de organizaciones criminales con alto poder de fuego en sus territorios. En consecuencia, la militarización de sus formas de operación puede estar relacionada con la necesidad de las instituciones por desarrollar capacidades para contener a dichas organizaciones.

En tercer lugar, aunado al punto anterior, se encuentra la cuestión de la coordinación entre autoridades. Si existen instituciones federales con capacidades y voluntad suficiente para apoyar a la entidad, la institución estatal no tendrá tantos incentivos para desarrollar formas de operación militar como aquellas instituciones que son abandonadas por las fuerzas federales o que no se lograron coordinar de manera satisfactoria.

Trejo y Ley muestran que el despliegue de las fuerzas federales durante el gobierno de Calderón tuvo una lógica política. Se apoyó y coordinó de manera efectiva con autoridades de municipios y estados gobernados por el PAN, y se contribuyó a la desestabilización de los municipios de oposición, principalmente los gobernados por el PRD, detonando ciclos de violencia. Michoacán resultó ser una de las entidades más afectadas. En ese sentido, el incremento del puntaje en el índice de militarización

que su policía estatal experimentó entre el sexenio de Felipe Calderón y Peña Nieto, puede ser consecuencia de la necesidad del aumento de capacidades de la policía ante el asedio de los grupos del crimen organizado en la entidad y la falta de coordinación con autoridades locales<sup>978</sup>.

Considerando lo anterior, algo similar podría estar sucediendo en Guanajuato, su policía estatal presentó una abrupta subida en el puntaje del índice de militarización del sexenio de Peña Nieto al de AMLO. A pesar de que en los últimos años la entidad ha entrado en una crisis de inseguridad, la presencia del Ejército y la Guardia Nacional es mínima comparada con otras entidades con problemas de seguridad menos graves<sup>979</sup>. Será necesario seguir indagando las lógicas políticas detrás de las estrategias de seguridad y su relación con los procesos de militarización de las instituciones.

En cuarto lugar, se encuentra la colusión entre los gobiernos estatales y municipales con organizaciones criminales. Luis Daniel Vázquez en su análisis de la red de macro criminalidad existente en Coahuila muestra como la policía estatal tuvo un papel importante en el desarrollo de la red al colaborar con grupos criminales en el control del territorio y permitiéndoles desarrollar actividades ilegales<sup>980</sup>.

Las policías de Tamaulipas y Veracruz podrían haber experimentado dinámicas similares a las de la policía de Coahuila. No olvidemos que en ambas entidades los gobernadores que estuvieron durante la presidencia de Peña Nieto ahora se encuentran en la cárcel. Ambas policías estatales también han estado involucradas en casos de abuso, incluso la policía estatal de Tamaulipas le han apodado en algunas zonas “los mata zetas”. En ese sentido, otra posible veta de investigación es la relación entre el desarrollo de redes de macro criminalidad y la militarización de las policías.

En síntesis, resulta fundamental para el futuro de los estudios de la militarización de la seguridad pública en México comenzar a analizar estudios de caso, a nivel estatal y municipal, donde se pueda abordar a mayor profundidad como se relacionan las diferentes causas de la militarización que ya se tienen identificadas para lograr la militarización operativa de las policías. En la medida que logremos conocer los mecanismos de militarización de las policías, podremos diseñar una ruta para su desmilitarización y fortalecimiento de la vía civil.

---

978 Guillermo Trejo y Sandra Ley op. Cit.

979 <https://seguridadviacivil.ibero.mx/2023/04/18/que-es-la-guardia-nacional-en-2023/>

980 Daniel Vázquez, *Captura del Estado, macrocriminalidad, y derechos humanos* (Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2019).

## SOBRE LOS AUTORES

### **ALFONSO HERNÁNDEZ BARRÓN**

Es Abogado por la Benemérita Universidad de Guadalajara; Master en Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho por la Universidad de Alcalá de Henares, España; Maestría en Derecho Público por la Universidad Panamericana; Doctor en Derecho por la Universidad de San Pablo CEU de Madrid, y Doctor en Derecho por el Instituto de Estudios Jurídicos de Occidente en México.

Fundador e integrante de diversas organizaciones civiles que promueven la cultura de paz y el apoyo a grupos en mayor riesgo de vulneración social, además, de sostener de manera constante, un fuerte vínculo con población indígena.

Ha cursado la especialidad en Derechos Humanos de las Mujeres por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos de San José, Costa Rica, y la especialidad en políticas públicas con perspectiva de género por la Unión Iberoamericana de Municipalistas en Granada, España; recientemente concluyó un curso especializado en Justicia constitucional, interpretación y aplicación de la constitución, por la Universidad Castilla La Mancha.

Actualmente es catedrático de la Universidad de Guadalajara, maestro invitado a la Universidad de Alcalá de Henares; Presidente de la fundación Coepio en México e integrante de la Alianza Global del Ombudsperson Local.

### **CARLOS ANDRÉS CÁRDENAS SÁNCHEZ**

Es Abogado por la Universidad Cooperativa de Colombia y estudiante avanzado de la Maestría en Ciencia Política del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara.

### **CARLOS ALBERTO BARRERA FRANCO**

Doctor en Estudios de la Guerra. Profesor-Investigador del Instituto Mexicano de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales (IMEESDN). Código ORCID: 0000-0002-1536-9412

### **CARLOS ERNESTO ROMERO ROBLEDO**

Es estudiante avanzado de la Maestría en Ciencia Política del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara.

### **DANTE JAIME HARO REYES**

Doctor en Derecho por la Universidad de Heidelberg, Alemania. Profesor-Investigador Titular “C” adscrito al Departamento de Derechos Público del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Miembro

del Sistema Nacional de Investigadores nivel II. Actualmente se desempeña como Defensor de los Derechos Universitarios de la Universidad de Guadalajara.

### **FRANCISCO RUBIO DAMIÁN**

Es Coronel de Infantería del Ejército de Tierra de España en situación de Reserva y Doctor en Sociología (2012). Ha dedicado la práctica totalidad de su trayectoria profesional (39 años) a sus dos especialidades: operaciones especiales (18 años) y estado mayor (17 años), en este caso, siempre en las áreas de operaciones, planeamiento e inteligencia. En total ha estado 9 años destinado fuera de España y ha participado en seis misiones internacionales de la ONU, la OTAN y la UE. Asesor de la Cátedra Paz, Seguridad y Defensa de la Universidad de Zaragoza. Miembro del equipo de investigación del proyecto I+D Generación de Conocimiento Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Cultura de Paz 440 de la Universidad de Santiago de Compostela, “Inteligencia Artificial, Justicia y Derecho”. Profesor invitado en el Máster en Unión Europea de la Universidad CEU-San Pablo.

### **FRANCISCO ANTONIO RAMÍREZ FRAUSTO**

Es Abogado y Maestro en Derecho Constitucional por la Universidad de Guadalajara. Se ha desempeñado como coordinador jurídico en el Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana de Guadalajara del H. Ayuntamiento de Guadalajara (2013-2015); Integrante honorífico de la Comisión de Honor y Justicia (2014-2015); encargado de la Comisión de Participación Ciudadana y Seguridad (2015) y desde 2016 se desempeña como asesor jurídico en el Despacho de la Fiscalía Especial de Derechos Humanos de la Fiscalía del Estado de Jalisco.

### **GUILLERMO JAVIER ROLANDO GARDUÑO VALERO**

Es Doctor en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Becario Tinker en el Center for Latin American Studies, University of Pittsburg, Pa. Profesor Investigador Titular C de tiempo completo en la Universidad Autónoma de México (UAM) Unidad Iztapalapa, Departamento de Economía, Área de Estudios Organizacionales y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Autor del libro *El Ejército Mexicano entre la guerra y la política 2008 y Formación Directiva, 2022*. Autor de más de cien artículos y capítulos especializados en materia de seguridad, organización y estrategia. Código ORCID: 0000-0002-7424-5436

### **GEORGINA MARIBEL SIERRA**

Es consultora nacional e internacional. Ha participado en varios grupos de trabajo técnicos sobre diferentes temas políticos, sociales y económicos en Honduras e internacionalmente. Además, se ha capacitado y participado en muchos eventos como experta en nombre de GI-TOC. Georgina es actualmente coordinadora de los

grupos temáticos de delitos emergentes, trata y trata de personas, y de la UNTOC y sus protocolos dentro de la Red Regional de la UNTOC. Adicionalmente, es abogada en Derecho Internacional, con enfoque en conflictos y tratados internacionales. Es Defensora de Derechos Humanos acreditada por la Dirección General del Sistema de Protección de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras y Especialista en Seguridad Ciudadana acreditada por el Instituto Nacional Democrático (NDI). Como Árbitro Colegiado del Colegio de Abogados de Honduras, trabaja para Centros de Conciliación y Arbitraje a nivel nacional e internacional. También es Líder en Seguridad Ciudadana por la Justicia acreditada por el Banco Interamericano de Integración Económica.

### **GUSTAVO ÁNGELES GARCÍA**

Doctor en derecho, académico e investigador de la Universidad de Guadalajara. Ha publicado los siguientes libros: *Arterapia; Derecho de acceso a la cultura. Análisis del 110. párrafo del artículo 40. constitucional y su impacto jurídico y cultural y Prelaciones museográficas para Puerto Vallarta. Un museo que eduque para la paz.* Entre los capítulos de obras colectivas, cabe señalar los siguientes: “Normatividad cultural discriminatoria”; “Aspectos jurídico-culturales para políticas en la prevención del delito y la readaptación social”; “Elementos incidentes en el proceso de investigación de los académicos”; “Deontología social de las instituciones educativas públicas”; “Educar en los derechos humanos con tolerancia”; “El desafío de coincidir en y por la paz”; “Plataforma jurídica para la cultura de paz en Jalisco”; así como “Los derechos humanos y la dignidad de los seres humanos”, entre otros.

### **ITZEL BELÉN OLMEDO RODRÍGUEZ**

Es Licenciada en Estudios Políticos y actualmente cursa la Maestría en Ciencia Política, ambos estudios superiores en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara.

### **JESÚS RIVERA FERMAN**

Es Maestro en Derecho Constitucional y Argumentación Jurídica y licenciado en Ciencias Políticas y Gestión Pública por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Diplomado en Criminalística y Criminología por el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses y la Universidad de Guadalajara. Se ha desempeñado en diversos cargos en organizaciones de seguridad y justicia a nivel local. Ha participado en investigaciones sobre seguimiento de la reforma penal en México, desarrollo institucional policial en México y Latinoamérica, y otros temas relativos para organismos nacionales e internacionales. Su última publicación es “Las instituciones de la seguridad pública en Jalisco” en el libro arbitrado “Seguridad Pública y justicia penal en Jalisco y zonas metropolitanas”,

publicado por el Colegio de Jalisco, la Universidad de Guadalajara y el Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona, en 2019. Actualmente se desempeña profesor titular del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del ITESO. Su contribución en esta obra colectiva fue seleccionada como una de las mejores como resultado del Call for Papers a cargo del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo, Italia.

### **JORGE ALEJANDRO GÓNGORA MONTEJANO**

Es Magister en Derecho Penal y Criminología de la Universidad de Guadalajara, Jalisco, México; ha realizado estancias en el Centro William J. Perry de Estudios Hemisféricos de la Defensa en los cursos de Estrategia y Política de Defensa (2013), Lucha contra el Crimen Transnacional Organizado y las Redes Ilícitas (2015) e Implicaciones Estratégicas en el Estado de Derecho y Derechos Humanos (2016). Actualmente se desempeña como profesor investigador de la Universidad de Guadalajara y Fiscal Especial de Derechos Humanos de la Fiscalía del Estado de Jalisco.

### **JOSÉ A. COLOMO GUAJARDO**

Es Abogado egresado de la Universidad Iberoamericana y Maestro en Investigación Jurídica por la Universidad Abat Oliba de Barcelona, España. Actualmente cursa sus estudios de doctorado en la Universidad Panamericana, casa de estudios de donde también es profesor de la Facultad de Derecho. Durante más de quince años se ha desarrollado profesionalmente como consultor e investigador en temas vinculados con la seguridad ciudadana, la reforma policial y la prevención del delito, tanto para el sector público, como para distintas organizaciones no gubernamentales. Ha brindado asistencia técnica en materia de gestión policial, reforma policial y seguridad ciudadana a un gran número de instituciones del país. Actualmente se desempeña como director del proyectos en el Instituto para la Seguridad y la Democracia INSYDE. Código ORCID: 0000-0002-1833-8419

### **LINDA DAYÁN CASTRO CALVO**

Magíster en Protección Internacional de los Derechos Humanos, Políticas Públicas y Sostenibilidad de la UAX España, Magíster en Derecho Procesal Constitucional de la UNLZ Argentina, Especialista en Derecho Procesal Constitucional y Justicia Militar, en Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en Legislación Educativa y Procedimientos. Profesora universitaria, defensora de Derechos Humanos con énfasis en DESCA. Vicepresidenta y Asesora de la REDDIH Guadalajara – México. Directora Jurídica Fundación Kala

### **LUIS GERARDO REYES FLORES**

Se desempeña como Director de Investigación Científica y Comunicación de la Universidad Nacional de la Policía de Honduras.

### **LUISA GABRIELA MORALES-VEGA**

Luisa Gabriela Morales-Vega, es Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Se desempeña como Profesora de carrera en la Universidad Autónoma del Estado de México así como Profesora y tutora del posgrado en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Diplomada en Género y Justicia en América Latina por la FLACSO, Buenos Aires. Cuenta con la distinción de Investigadora Nacional, Nivel 1 (CONACYT) y es integrante de la coalición Agenda Migrante en el Estado de México. Su contribución en esta obra colectiva fue seleccionada como una de las mejores como resultado del Call for Papers a cargo del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo, Italia.

### **LUISA ORTEGA DÍAZ**

Abogada. Doctora en Derecho Constitucional. Especialista en Derecho Penal y en Derecho Procesal (Venezuela). Especialista en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (Colombia). Fiscal General de la República Bolivariana de Venezuela (2008-2017). Docente en la Universidad Santa María (Venezuela). Cátedra de Derecho Procesal Penal. Conferencista y Ponente Internacional en varios países de América y de Europa. Presidenta del Instituto Iberoamericano de Ministerios Públicos. Presidenta de la “Comisión por la Justicia y la Verdad” para investigar violaciones de DDHH en Venezuela entre 1958 a 1998. Fundadora de la Escuela Nacional de Fiscales del Ministerio Público, de la Unidad Criminalística contra la Vulneración de Derechos Fundamentales y de las Unidades de Atención a las Mujeres Víctimas de Violencia. Promotora en Venezuela de la Ley Orgánica Sobre el Derechos de las Mujeres a una Vida libre de violencia.

### **MANUEL ALEJANDRO GUTIÉRREZ-GONZÁLEZ.**

Doctor en ciencias humanas. Director del Centro para el Desarrollo Sostenible y el Bien Común, Universidad Tecnológica de Querétaro. Código ORCID: 0000-0002-0799-5421

### **MARCOS PABLO MOLOEZNİK**

Se desempeña como Profesor-Investigador del Departamento de Estudios Políticos, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Cuenta con la distinción de Investigador Nacional Nivel II, Sistema Nacional de Investigadores, CONACYT México. Primer académico no estadounidense en ser acreedor del William J. Perry Award for Excellence in

Security and Defense Education in the individual category, William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University, Washington, D.C., 21 de septiembre de 2017. Profesor visitante del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo (Italia), desde 2013 a la fecha. Código ORCID: 0000-0002-4078-9451

### **MARÍA EUGENIA SUÁREZ DE GARAY**

Es Doctora en Antropología Social y Cultural (2003) por la Universidad Autónoma de Barcelona. Desde 1994 se desempeña como Profesora-Investigadora de la Universidad de Guadalajara, fundadora del Centro de Estudios de Género y actualmente adscrita al Departamento de Estudios en Educación del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Se ha especializado en dos líneas de investigación: estudios de género y estudios policiales, específicamente en temas relacionados con las culturas policiales, la transformación de las organizaciones policiales, procesos de reforma policial, seguridad ciudadana y prevención de las violencias y el delito. Código ORCID: 0000-0003-2568-7120.

### **MARÍA GUADALUPE NORIA MARTÍNEZ**

Lic. María Guadalupe Noria Martínez es licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por la UNAM, con especialidad en Seguridad Pública por en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; con diversos cursos en Procuración de Justicia, Seguridad Pública y Derechos Humanos. Actualmente es maestrante por la Facultad de Derecho de la UNAM.

En 1999 con colaboración en la Dirección de Recursos Materiales de la Cámara de Senadores, posteriormente y de forma breve en el área de recursos Materiales del Servicio de Administración Tributaria. Siendo en 2003, el ingreso a la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, realizando diversas labores en el área de Policía de Investigación en diferentes alcaldías, en 2012 ingreso la Coalición Regional contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe (CATWLAC, por sus siglas en inglés), realizando tareas de Asistente Víctima y Responsable del Hogar de Transición de Víctimas de Trata. Posteriormente colabora en diversos proyectos relacionados con seguridad pública, procuración de justicia y derechos humanos de forma independiente.

### **MASSIMO ANNATI**

Contralmirante (con licencia) de la Armada italiana.

### **MATILDE MARGARITA DOMÍNGUEZ CORNEJO**

Doctora en Ciencias Sociales y Humanidades por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa, profesora y consultora independiente. Estancia

Posdoctoral por México 2022/ CONAHCYT adscrita a la UNAM en la ENES León. Forma parte del Registro de Especialistas de Estudios de Género y Feminismo del CIEG, UNAM. Coordinadora del Grupo de Trabajo Cuerpo y Violencia dentro del Seminario Permanente de Corporalidades, Ciesas-Occidente. Sus principales líneas de investigación son: género, cuerpo, desaparición forzada, violencias institucionales, participación política de las mujeres e instituciones de procuración de justicia. (ORCID 0000-0001-6656-7876).

### **MATTEO FORNARI**

Profesor asociado de Derecho Internacional Público, Universidad de Milán-Bicocca, Italia. Titular de los cursos de Derecho de los conflictos armados (2010-2021) y Organización Internacional (2006-2015) en la Universidad de Milano-Bicocca, Departamento de Derecho; Profesor titular del curso de Derecho de los Conflictos Armados (2018-2019) en el Master de “Leadership y análisis estratégico” del Instituto de Ciencias militares y aéreas, Universidad de Florencia (Italia); docente en el Instituto de Derecho Internacional Humanitario, Sanremo (Italia) (2018-2021). Autor del manual *Nozioni di diritto internazionale dei conflitti armati* (2015). Código ORCID: 0000-0002-2028-9599.

### **MAURICIO LÓPEZ ALVARADO**

Es Profesor-Investigador Titular “A” del Departamento de Estudios Sociourbanos de la Universidad de Guadalajara; Maestro por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Utrecht (Países Bajos).

### **PERLA JOSSELYNE LÓPEZ FUERTE**

Estudiante avanzada del Programa de Doctorado en Ciencia Política del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara (México).

### **SERGIO PADILLA OÑATE**

Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI-1). Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Actualmente realiza una estancia posdoctoral en la Universidad de Guadalajara. Es profesor de asignatura en la Especialidad en Seguridad Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Sus líneas de investigación se enfocan en: militarización de la seguridad pública, trabajo policial, política de drogas y participación ciudadana en seguridad pública. Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9528-4613>

### **SUSANA MARTÍNEZ NAVA**

Es Licenciada en Derecho, Maestra en Juicios Orales y Doctora en Derecho por la Universidad de Guanajuato en la línea de investigación de Política Criminal. Cuenta con publicaciones sobre temas de seguridad pública, seguridad nacional, seguridad humana y derechos humanos. Se ha desempeñado como abogada litigante, coordinadora académica a nivel licenciatura y posgrado, así como docente. Ha sido asesora en la Secretaría de la Función Pública. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Consejera Consultiva de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas y asesora parlamentaria. Actualmente es Profesora investigadora de tiempo completo en el Departamento de Derecho, de la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato. Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7230-3439>

### **TERESA INCHÁUSTEGUI ROMERO**

Se desempeña como Profesora-Investigadora de tiempo completo en el Posgrado en Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Es socióloga y doctorada en Investigación en ciencias sociales por la FLACSO-México. Fue diputada federal en la LXI Legislatura (2009-2012) por el PRD, presidiendo la Comisión para el Seguimiento de los Femicidios, donde promovió la inclusión del tipo penal Femicidio, en el Código Penal Federal de México.

### **ULISES VARGAS GUTIÉRREZ**

Es Licenciado en Estudios Políticos y Gobierno, Maestro en Ciencias Sociales y Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara. Sus principales líneas de investigación son el crimen organizado, el nexo político-criminal y la violencia homicida. Autor de distintos artículos académicos. Sus trabajos más recientes son: “Violencia Homicida: El Panorama en México y Jalisco” (2023) y “Crimen Organizado. Apuntes Introdutorios para su Estudio”, este último en proceso de publicación. En 2022 fue colaborador en el informe técnico del proyecto “La Compleja Actualidad Latinoamericana: Aportes para una Evolución Positiva” del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo (Italia). Profesor de la Universidad de Guadalajara en el Centro Universitario de Tlajomulco. Código ORCID: 0000-0002-7259-3197.

### **VALENTÍN GUILLÉN PÉREZ**

Profesor en ISEN en el Grado de Seguridad Pública, adscrita a la Universidad de Murcia. Profesor en el Máster en Criminología y Ciencias de la Seguridad en la Universidad católica San Antón. Acreditado y evaluación favorable por ANECA como Ayudante Doctor. Doctor en Derecho por la Universidad Católica San Antón. Licenciatura en Criminología por la Universidad de Murcia. Graduado en

Derecho por la Universidad Católica San Antón. Máster en Derecho Penitenciario por la Universidad de Murcia. Subinspector de la Policía Local de San Pedro del Pinatar (Murcia) con 23 años de experiencia en materia de seguridad ciudadana. Ha participado en numerosos congresos, jornadas en universidades nacionales e internacionales. Autor de varios libros y numerosas publicaciones de artículos científicos en dicha temática con riguroso procedimiento de revisión.



Octubre 2023

Prometeo Editores, S. A. de C. V.  
Libertad 1457, Col. Americana,  
C. P. 44160, Guadalajara, Jalisco.

Hecho en México / Made in Mexico

Diseño de portada y diagramación:  
Alejandra Camarena

Corrección de estilo y cuidado editorial:  
Alba Sinaí Huízar Márquez



UNIVERSIDAD DE  
**GUADALAJARA**  
Red Universitaria de Jalisco



**Centro**  
Universitario  
del Norte

