



Fuerza pública en América Latina

Sus retos y buenas prácticas
a la luz de la democracia
y los derechos humanos

Daira Arana | Omar Avilés
(coords.)

Fuerza pública en América Latina

Sus retos y buenas prácticas
a la luz de la democracia
y los derechos humanos

Fuerza pública en América Latina. Sus retos y buenas prácticas a la luz de la democracia y los derechos humanos / Daira Arana, Omar Avilés, coordinadores; prólogo Raúl Padilla López; textos Daniel Gómez Tagle Hernández... [et al.]. -- 1a ed. -- Guadalajara, Jalisco: Editorial Universidad de Guadalajara: Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, 2022.
Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 978-607-571-731-9

1. Seguridad pública 2. Prevención del delito 3. Poder de policía
I. Arana Aguilar, Daira, coordinadora II. Avilés González, Omar, coordinador III. Padilla López, Raúl, prólogo IV. Gómez Tagle Hernández, Daniel, autor

363.1 .F95 CDD21
HV8161 .F95 LC
JBFL Thema



Este trabajo está autorizado bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercialSinDerivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND) lo que significa que el texto puede ser compartido y redistribuido, siempre que el crédito sea otorgado al autor, pero no puede ser mezclado, transformado, construir sobre él ni utilizado con propósitos comerciales. Para más detalles consúltase <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>



Fuerza pública en América Latina

Sus retos y buenas prácticas
a la luz de la democracia
y los derechos humanos

Daira Arana | Omar Avilés
(coords.)



Ricardo Villanueva Lomelí
Rectoría General

Héctor Raúl Solís Gadea
Vicerrectoría Ejecutiva

Guillermo Arturo Gómez Mata
Secretaría General

Luis Gustavo Padilla Montes
**Rectoría del Centro Universitario de
Ciencias Económico Administrativas**

Missael Robles Robles
**Coordinación del Corporativo
de Empresas Universitarias**

Sayri Karp Mitastein
Dirección de la Editorial

Primera edición electrónica, 2022

Proyecto Jalisco a futuro

Coordinación general
Raúl Padilla López

Coordinación ejecutiva
César Omar Avilés González

Coordinación académica
Adrián Acosta Silva

Coordinadores
Daira Arana Aguilar
César Omar Avilés González

Prólogo
Raúl Padilla López

Textos

© Daira Arana Aguilar, César Omar Avilés González, María Magdalena García Rodríguez, Daniel Gómez Tagle Hernández, Germán Díaz Urrutia, Sebastián Cabezas Chamorro, Edgar Baltazar Landeros, Gustavo Mauricio Bastián Olvera, Elizabeth Melchor Ramírez, Dulce Nalleli Ahumada Martínez, Gisela Berenice Cova Pérez, William Harry Godnick, Iñaki Aguerreche, Víctor Jesús Gonzáles Jáuregui, Alma Paloma Mendoza-Cortés, Marcos Pablo Moloeznik, Jorge Alejandro Góngora Montejano.

 **CENTRO DE ESTUDIOS
ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO**

Raúl Padilla López
Presidencia del Consejo Consultivo

César Omar Avilés González
Dirección

Adrián Acosta Silva
**Coordinación académica
del proyecto Jalisco a futuro**

D.R. © 2022, Universidad de Guadalajara

 **EDITORIAL
UNIVERSIDAD
DE GUADALAJARA**

José Bonifacio Andrada 2679
Colonia Lomas de Guevara
44657 Guadalajara, Jalisco

01 800 834 54276
www.editorial.udg.mx

ISBN 978-607-571-731-9

Noviembre de 2022

Hecho en México
Made in Mexico

Todos los derechos de autor y conexos de este libro, así como de cualquiera de sus contenidos, se encuentran reservados y pertenecen a la Universidad de Guadalajara. Por lo que se prohíbe la reproducción, el registro o la transmisión parcial o total de esta obra por cualquier sistema de recuperación de información, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, existente o por existir, sin el permiso por escrito del titular de los derechos correspondientes.

Queda prohibido cualquier uso, reproducción, extracción, recopilación, procesamiento, transformación y/o explotación, sea total o parcial, sea en el pasado, en el presente o en el futuro, con fines de entrenamiento de cualquier clase de inteligencia artificial, minería de datos y texto y, en general, cualquier fin de desarrollo o comercialización de sistemas, herramientas o tecnologías de inteligencia artificial, incluyendo pero no limitando a la generación de obras derivadas o contenidos basados total o parcialmente en este libro y/o en alguna de sus partes. Cualquier acto de los aquí descritos o cualquier otro similar, está sujeto a la celebración de una licencia. Realizar alguna de esas conductas sin autorización puede resultar en el ejercicio de acciones jurídicas.

Índice

7 **Prólogo**

Raúl Padilla López

9 **Introducción**

Daira Arana Aguilar

Omar Avilés González

María Magdalena García Rodríguez

12 **Fuerza pública, entre el ser y la nada**

Daniel Gómez Tagle

37 **Prevención de la tortura e imaginación no
punitiva: estrategias para la erradicación de
la violencia policial en América Latina**

Germán Díaz Urrutia

Sebastián Cabezas Chamorro

57 **La función policial del Estado en El Salvador**

Edgar Baltazar Landeros

84 **Buenas prácticas para reducir los
ciberdelitos: el caso de la Unidad de Policía
Cibernética de la Ciudad de México**

Gustavo Mauricio Bastián Olvera

Elizabeth Melchor Ramírez

Dulce Nalleli Ahumada Martínez

Gisela Cova

- 103 Soldados y cárceles: reflexiones sobre intervenciones militares en el sistema penitenciario de América Latina y el Caribe

William Godnick

Iñaki Aguerreche

- 145 El monopolio legítimo de la violencia del Estado: las Fuerzas Armadas y organizaciones civiles armadas. Un análisis del caso peruano

Víctor Gonzáles Jáuregui

- 163 Coyunturas de hibridación de golpes y autogolpes de estado en regímenes democráticos desde el enfoque de las relaciones civil-militares

Paloma Mendoza-Cortés

- 194 Misiones de las fuerzas armadas mexicanas como obstáculo al Estado de derecho

Marcos Pablo Moloeznik

Jorge Alejandro Góngora Montejano

- 236 Reseñas curriculares

Prólogo

Raúl Padilla López

Presidente del Consejo Consultivo
del Centro de Estudios Estratégicos
para el Desarrollo

La seguridad ha sido una preocupación de todas las sociedades, desde los antecedentes más remotos de vida colectiva. Actualmente, la violencia se encuentra presente con una normalidad cada vez más preocupante en las sociedades del mundo. Incluso se pretende justificar la prevalencia de ésta bajo la falsa disyuntiva entre paz y seguridad, como si fuesen excluyentes y los Estados debiesen elegir una y negar la posibilidad de la otra.

Particularmente en México, la violencia como un fenómeno social complejo, de causas multifactoriales y de efectos polifacéticos que afectan a todas las personas y contextos del presente e incluso de las próximas décadas, se ha convertido en el principal clamor de exigencia social, ante las profundas heridas que la criminalidad e impunidad provocan en el tejido social, no sólo desde un punto de vista *macro* de política y gobernanza, sino en la intimidad *micro* de los hogares y en la psique de las personas, donde las repercusiones son más dramáticas.

Al encontrarnos inmersos en dinámicas de cotidiana violencia, criminalidad, inseguridad e impunidad que han abierto el camino a diferentes posturas de muy diversa identidad ética, resulta fundamental comprender —o acaso recordar— que el *telos* de las instituciones del Estado facultadas para emplear la fuerza no es ninguna otra sino la protección y salvaguarda de la integridad de las personas, para así garantizar todos los derechos fundamentales que deben caracterizar a un democrático Estado de derecho.

Mejorar las políticas sociales, atender las carencias y desafíos que enfrenta el sistema de justicia y repensar los sistemas de seguridad locales y nacionales resultan aspectos obligatorios para las instituciones de hoy en día, a fin de satisfacer a una ciudadanía que anhela un contexto en el que sus derechos sean cuidados y respetados.

En esta comprensión es menester promover un abordaje inteligente que permita auténticas soluciones duraderas y no solamente la contemplación superficial o la reacción intempestiva. Es imprescindible que las instituciones de Estado acudan a la academia para enriquecerse del trabajo reflexivo, sustentado y acucioso que en las universidades se realiza en este renglón, y con ello emprender políticas que atiendan efectivamente las causas y no sólo los efectos de la violencia, la criminalidad y la impunidad.

Por ello, el Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo de la Universidad de Guadalajara, Global Thought, y la Universidad de Seguridad y Justicia de Tamaulipas, han reunido en esta obra el conocimiento y perspectivas de 11 especialistas, quienes abordan este importante tema desde una óptica analítica y reflexiva, así como con la convicción de que el ejercicio académico debe ofrecer alternativas de intervención y acción para resolver este lacerante problema.

Estoy seguro que esta obra, que tengo el gusto de prologar, dejará en sus lectores reflexiones sobre la historia, el presente y el futuro de la seguridad, el uso de la fuerza y la violencia, así como diversas y muy atinadas claves para transformar nuestra realidad actual y ofrecer a las jóvenes y futuras generaciones un mejor entorno y calidad de vida.

Introducción

Daira Arana Aguilar

Omar Avilés González

María Magdalena García Rodríguez

Durante los últimos 30 años, la región de América Latina se ha concentrado en alcanzar la consolidación de regímenes políticos democráticos en los que puedan llevarse a cabo elecciones libres, exista una adecuada separación de poderes, los gobiernos desarrollen las capacidades y mecanismos para proteger los derechos humanos de las personas y se mantengan relaciones pacíficas entre los países de la región.

Sin embargo, una de las principales limitaciones que se han encontrado a lo largo del camino ha sido la creciente inseguridad que se vive por las violencias que acarrearán las actividades transnacionales ilícitas, como el narcotráfico, el tráfico de personas, la delincuencia organizada, así como la ausencia de gobernabilidad en territorios y la facilidad con la que los regímenes autoritarios pueden desarrollarse nuevamente en detrimento de la calidad de vida de las personas que habitamos esta diversa región geográfica.

Lo anterior ha puesto en el centro de muchas políticas públicas a la fuerza pública —entendiendo ésta desde su sentido más amplio e integrada por las instituciones militares, de policía y de justicia— como instituciones responsables de proteger y servir a las comunidades, investigar la comisión de actos ilícitos, procurar justicia y garantizar que la violencia y el crimen no sean limitaciones para que las personas ejerzan sus derechos humanos sin miedo, con libertad y con certeza.

La fuerza pública tiene como responsabilidad el ejercicio del monopolio legítimo de la violencia del Estado, que se ha denominado como Uso de la Fuerza o Utilización de la Fuerza, y que representa una de las facultades de la fuerza pública más complejas, en tanto que se requieren una diversidad de consideraciones y circunstancias para que su utilización

se logre de forma adecuada, atendiendo a un objetivo legal y legítimo, en la medida estructuralmente necesaria, y en consonancia con el nivel de resistencia o riesgo que se experimente en el momento.

La fuerza pública, al representar el monopolio legítimo de la violencia, requiere reglas claras de actuación, un sustento legal fuerte que le de vida como institución al servicio de la población con atribuciones y limitaciones, requiere el reconocimiento de los derechos humanos de sus integrantes y una división del trabajo y de atribuciones certera en aquellos contextos en donde las Fuerzas Armadas y las Instituciones Policiales son consideradas bajo esta misma categoría.

En ese sentido, los objetivos de la publicación *Fuerza pública en América Latina: Sus retos y buenas prácticas a la luz de la Democracia y los Derechos Humanos* residen en comprender la configuración teórica, política y práctica que la fuerza pública ha tenido en la región, los retos que tiene por delante en diversas materias—como el respeto a los derechos humanos, la solución de problemas complejos como la ciberseguridad, la adopción de marcos legales democráticos, entre otros— y las buenas prácticas de la región, así como dimensionar soluciones que vayan más allá del empleo de niveles de fuerza susceptibles a violar derechos humanos, la militarización de la seguridad pública con sus conocidas consecuencias, o medidas de mano dura o populismo punitivo, y se centren más en una configuración y accionar institucionales que pongan en el centro de sus acciones la seguridad humana.

Esta publicación consta de ocho artículos escritos por relevantes especialistas de la región. El documento se ha estructurado de tal forma que se puedan dimensionar los retos y alcances de la fuerza pública desde las cuestiones relacionadas con la Policía hasta las que competen a las Fuerzas Armadas, atravesando por las propuestas y los retos y buenas prácticas de ambas instituciones desde una perspectiva democrática y de derechos humanos.

En el primer artículo, Daniel Gómez Tagle reflexiona sobre la configuración jurídico-política de la fuerza pública en México y sus contradicciones semánticas y operativas con la pregunta central: ¿para qué fuerza pública? En el segundo artículo, Germán Díaz Urrutia y Sebastián Cabezas Chamorro abordan cómo puede prevenirse la violencia policial en América Latina a partir de la imaginación no punitiva de la actuación policial

tendiente a prevenir los actos de tortura. El tercer artículo, a cargo de Edgar Baltazar Landeros, se enfoca en describir y dimensionar la función policial en El Salvador, uno de los países que recientemente se ha posicionado en la opinión pública internacional por sus medidas autoritarias y su prolongado estado de excepción. En el cuarto artículo, y concluyendo con la sección policial, Gustavo Mauricio Bastien Olvera, Elizabeth Melchor Ramírez, Dulce Nalleli Ahumanda y Gisela Cova describen las buenas prácticas de la Unidad de Policía Cibernética de la Ciudad de México, sobre todo ante el contexto de pandemia, en el que los ciberdelitos aumentaron significativamente.

Sobre las actividades de las Fuerzas Armadas como fuerza pública, las cuales se han denominado en muchas ocasiones como militarización de la seguridad pública, Willian Godnick e Iñali Aguerreche analizan en el quinto artículo las intervenciones militares en el sistema penitenciario de América Latina bajo el contexto de constabularización de las Fuerzas Armadas. En el sexto artículo, Paloma Mendoza-Cortés realiza un estudio comparativo entre México y Estados Unidos respecto de las nuevas formas de golpes y autogolpes de Estado en regímenes que se presumen democráticos a la luz de las relaciones cívico-militares. Por su parte, Víctor Gonzáles Jáuregui analiza el caso peruano en torno al papel del Estado en el manejo de las Fuerzas Armadas y los marcos legales existentes para su despliegue e intervención. Por último, Marcos Pablo Moloeznik y Jorge Alejandro Góngora Montejano abordan cómo las misiones de las Fuerzas Armadas mexicanas, como son estipuladas dentro de la constitución del país y las leyes en la materia, son un obstáculo para el Estado de derecho y plantean la pregunta: ¿para qué Fuerzas Armadas?

Las personas que coordinamos esta publicación esperamos que las personas lectoras encuentren en cada uno de los artículos que la componen ideas y reflexiones provocadoras en torno al papel de la fuerza pública en las democracias, los avances que se han alcanzado para garantizar la protección de derechos humanos, pero también sobre los enormes retos que la sociedad y quienes diseñan e implementan políticas públicas tienen ante sí en un contexto social cambiante y heterogéneo.

Fuerza pública, entre el ser y la nada

Daniel Gómez Tagle

La idea de fuerza pública

El ser humano es un ente beligerante por naturaleza, desde su origen animal —en el que sobrepone el instinto básico de supervivencia— hasta la imposición sociológica de la prole a través del poder político, legítimo o no. La evolución social a partir de esta violencia se enmarca en el proceso de desarrollo cognitivo sobre las conductas individuales y su vinculación desde y hacia las redes sociales inmediatas en virtud del conglomerado ideológico: estoy en paz con quién comparte mi pensamiento. La violencia es pues supervivencia, en tanto el conocimiento es progreso.

El conocimiento, como parte indispensable del proceso evolutivo, precisa la construcción de ideas sobre el entorno que nos rodea, las cuales, según Locke, contienen tres elementos fundamentales: sujeto, acción y objeto (Locke, 2004). Es el mismo Locke quien precisa que el detonador para la construcción de las ideas es la percepción (Locke, 2017), lo que nos lleva a la elaboración de ideas simples o compuestas (Locke, 2017). El gran dilema, para Locke, era diferenciar lo real de lo ideal; mismo conflicto que abordaría Kant en su teoría del conocimiento a través de sus modelos de juicio (Kant, 2016), que a su vez darían pie a las estructuras pedagógicas desde Piaget hasta los modelos andragógicos de Knowles. De manera concreta, el pensamiento filosófico nos ha llevado a postular que entender la realidad nos permite enseñarla, aprenderla nos permite sobrevivir y comprenderla nos lleva al progreso. Hasta aquí se acepta con discrepancias sustanciales pero no significativas el papel del individuo ante la sociedad y de las obligaciones del Estado para con el individuo, sin embargo, al evaluar

el papel del Estado como ente sociopolítico Max Weber plantea: hoy, por el contrario, tendremos que decir que Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el “territorio” es un elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima. Lo distintivo de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite (Weber, 2011).

Esto nos lleva directamente al conflicto de nuestro texto, ya que la evolución social, idealmente pacífica, se ha demostrado realmente violenta a lo largo de la historia. Curiosamente tanto el idealismo filosófico como el realismo sociológico precisan de un entorno colaborativo entre individuos afines, así, aunque tenemos una plétora de autores procurando la creación de un sistema político pacífico la sociedad tiende invariablemente a la violencia como elemento de subsistencia, prevalencia o, de forma extrema, instauración o imposición ideológica, hecho que —antes de Weber— pocos habían tratado de expresar en voz alta y muchos —después de Weber— han tratado de negar, ya que, desde muchos ángulos, admitir la necesidad de la violencia significa si no un fracaso, al menos un retroceso en el sistema ideal. Pero si el Estado permite la violencia entre ciudadanos deja de ser un Estado exitoso.

La realidad es que para sostener un modelo sociopolítico ideal, basado en las garantías individuales, es necesario que todos puedan disfrutarlo y que al mismo tiempo nadie pueda romperlo, por lo cual el Estado debe procurar de manera prioritaria condiciones socioeconómicas para su correcto funcionamiento y desarrollo a fin de fomentar la estabilidad social y con ello el orden público, pero no puede ignorar que actos de resistencia violentos sólo pueden resolverse a través de la violencia misma, la cual “es racional hasta el punto en que resulte efectiva para alcanzar el fin que deba justificarla” (Arendt, 2006), es decir la prevalencia del derecho. Si Locke dice que debemos entender la realidad; Kant, aceptarla; y Piaget, enseñarla; Weber nos dice que además debemos imponerla, así sea mediante la violencia. En este último sentido específico, Hannah Arendt nos recuerda que la violencia es un tema de poder.

Dentro de este panorama el ideal social es una administración pública que favorezca las garantías individuales desde los derechos humanos, por tanto, aceptar la realidad violenta en la que se desarrolla nuestra sociedad, y

los límites legales que deben establecerse a la población en su conjunto, es el primer paso para construir dicho ideal. Elevando este conflicto entre lo ideal y lo real encontramos que, para garantizar el derecho de todos, no es materialmente posible garantizar el derecho de cada uno. Específicamente, el de aquellos que violan los de otros. Es cierto que, idealmente, el Estado debe procurar que cada individuo tenga garantías, pero la realidad es que los propios ciudadanos dan paso a la ruptura del modelo con conductas antisociales, toleradas o fomentadas desde la propia sociedad donde el Estado tiene un margen muy limitado de reacción inmediata; o actos ilegales, que corresponden plenamente al Estado a través de la administración pública, sus legisladores y, en última instancia, a su fuerza pública. Resulta innegable la relación entre antisocial e ilegal que podría debatirse fácil y extensamente, pero sobre ello existen ya incontables publicaciones que abordan el tema. Invito pues a enfocar el presente análisis en el papel de la fuerza pública y no propiamente en el de la administración pública.

De tal manera, la idea que actualmente tenemos de fuerza pública se desarrolla sobre los límites físicos que no debe rebasar el derecho público planteado meramente como metas políticas inmediatas, ignorando el conflicto sociológico que le da origen al concepto en cuanto a la conservación del derecho privado: la fuerza pública existe porque la utilización de la violencia es necesaria para la preservación del estado de derecho. Tomando una postura iuspositivista, la idea es: lo moral en tanto el concepto es lo legal. No obstante, al estudiar las leyes policiales latinoamericanas encontramos la utilización de la fuerza pública como una función institucional relegada lingüística y operacionalmente por la conceptualización estadounidense de *uso de la fuerza* como la actuación de los agentes. Hablando en español, en Latinoamérica nos preocupa más la idea que el concepto, por ellos debatimos más sobre la moralidad del golpe que da un agente a una persona en lugar de ocuparnos por las consecuencias de su actuación en la seguridad pública. Sobre este dilema interpretativo advierte Arendt (apoyándose en d'Entrèves) sobre el uso indiscriminado de *poder*, *potencia*, *fuerza*, *autoridad* y *violencia* como sinónimos políticos (Arendt, 2006), la falta de definiciones concretas significa lo mismo un atentado lingüístico que una “ceguera ante las realidades a las que corresponden” (Arendt, 2006). Por ello, en el presente texto, me refiero a la institución como *policía* y a sus integrantes como *agentes*.

El rechazo a la función administrativa en pos de objetivos sociopolíticos, combinados con la ausencia de expresiones propios y fundamentadas en nuestra realidad social, termina por enfrentar al marco jurídico consigo mismo, dando un resultado paradójico: para dar certeza al derecho colectivo desde las garantías individuales se priva de derechos humanos y laborales al ciudadano que encarna la fuerza pública del Estado en virtud precisamente de su figura pública y bajo la excusa del modelo militarizado, ya que si el resultado deseado es la paz y el orden público la fuerza pública debe estar constituida por ciudadanos que se apeguen al orden de manera tajante como método para prevenir la violencia injustificada, convirtiendo el resultado administrativo ideal en objetivo operacional que requiere una nula resistencia de los propios agentes de la fuerza pública para ejecutar criterios políticos desde su función.

Aclaremos pues la idea que, nos guste o no, la fuerza pública existe porque la violencia es imprescindible para la preservación del Estado, por tanto, sus protocolos deben regular su utilización incluyendo las consecuencias en lugar de prohibir su uso en pos de resultados. Es preciso recalcar que las consecuencias se asumen mediante la rendición de cuentas en tanto los resultados sirven para difundirse como logros políticos, lo que nos permite entender porque se sostiene un modelo extranjero de uso en lugar de uno nacional de utilización, si lo que queremos es pasar de señalamientos a responsabilidades para cambiar el paradigma de la seguridad pública necesitamos pues construir primero el concepto legal de fuerza pública, inexistente hoy día.

El concepto de fuerza pública

En su análisis de la función legislativa, Mora describe la problemática de la interpretación de la norma jurídica desde la perspectiva judicial (Mora, 2015). Y es que, retomando a Hesse, Mora recalca que es importante considerar que “los enunciados constitucionales, incluidos los declaratorios de derechos, son, por necesidad, tan generales y sintéticos que requieren, en su aplicación a los casos concretos, de modulaciones o concreciones interpretativas” (Hesse, 1992). Es decir, tras siglos de tesis filosóficas respecto al papel del Estado para la imposición y mantenimiento del derecho

colectivo la norma mexicana debe interpretarse con base en la percepción del juzgador con la consecuente carga de conocimiento y su aceptación de la realidad. No se puede negar que esto representa un espacio para la creación de espacios socialmente armonizados al buscar equilibrios interpretativos, pero en estados donde la función legislativa no cuenta con respaldo metodológico (Hesse, 1992) o no admite ni fomenta un apoyo profesional especializado, nos encontramos ante el riesgo de emisión de normas idealistas desde la política partidista inmediata desconectadas de la realidad y necesidad social a largo plazo, normas que además deben ser interpretadas por un juez que no tiene necesariamente (y por muchas justificadas razones) conocimiento específico sobre la materia que debe dictaminar. El poder judicial termina en la práctica corrigiendo los defectos de origen del trabajo del poder legislativo, asumiendo a la vez la crítica por ello.

Hablando sobre fuerza pública y violencia nos encontramos ante un peligroso coctel jurídico, por un lado, un legislador que regula lo moral desde la ignorancia legislativa y, por el otro, un juez que debe interpretar judicialmente no sólo la regla escrita sino además su ejecución en el marco normativo —tanto nacional como internacional— y jurisprudencial, de forma simultánea e integral, pero además debe hacerlo a partir de un concepto mal diseñado y ejecutado desde una idea extranjera. En medio de esta combinación tenemos a un sujeto con obligaciones (pero sin derechos) que debe entender, aprender, aceptar y ejecutar una norma que tiene como objetivo garantizar la existencia del Estado en su forma más compleja: la de la sumisión al orden público y la paz social inclusive al grado de la violencia física.

Aunque Arendt coquetea con una definición de fuerza deja fuera su origen filosófico. Este origen se remonta a la ley de inercia de Newton, en la que se postula que todo cuerpo permanece en reposo o movimiento inalterado hasta que una fuerza actúe sobre él, pero dicha fuerza no es necesariamente violenta, por tanto, podemos decir que cuando es estrictamente necesario intervenir, con el fin de mantener el rumbo hacia el progreso, el Estado tiene que aplicar la fuerza pública, así sea mediante el monopolio de la violencia a través de las instituciones policiales o armadas. Con esto dejamos claro que fuerza no es violencia y podemos empezar a vislumbrar el conflicto de hacerlas sinónimo. La fuerza pública puede definirse pues como el órgano de gobierno que tiene como fin legítimo el fomento, pre-

servación, restauración o imposición del orden público, incluso mediante la violencia conforme el riesgo, resistencia, amenaza o agresión lo ameriten.¹ Este planteamiento simplifica los niveles de fuerza con cuatro factores de actuación contra cuatro de necesidad, obteniendo una proporcionalidad técnica y jurídica imposible de alcanzar bajo el marco normativo vigente, además pasamos de una idea cualitativa a un modelo cuantitativo, de la percepción de Arquímedes a la comprobación de Newton.

En México como en el resto del mundo, y mucho antes que Weber lo expresara como concepto, ya existía una fuerza pública. Un dato histórico curioso es que tanto en el territorio mexica como en el Imperio romano existían guardias públicos asignados a vigilar precios y productos de los mercados, con autorización de utilizar la violencia de ser necesario, para los mexicas eran los *tianquizpan*, mientras que para los romanos eran los *lictors*. Esto ilustra cómo a pesar de la distancia y el tiempo las sociedades con un orden político establecido reconocen la necesidad de garantizar o imponer el orden público como principio indispensable para el desarrollo económico.

Antes de extender las propuestas de este ensayo, hay que hacer un apunte más que necesario volviendo al dilema filológico de Arendt sobre las definiciones: en español se usa para *algo*, se utiliza para un *fin*, teniendo la fuerza pública objetivos y obligaciones enmarcados jurídicamente, luego debemos hablar de utilización y no de *uso*. Sirva esta primera aclaración para demostrar que la idea fuerza pública no ha sido debidamente construida en español lingüísticamente, ni para Latinoamérica legalmente. Cuando hoy se dice *uso de la fuerza* nos estamos refiriendo a una idea ajena tanto idiomática, sociológica, técnica y legalmente, lo cual inevitablemente conduce a la aplicación en la práctica de un modelo muy distinto al que nos corresponde como Estado.

Desde este ángulo debemos ponderar que, a pesar de al menos 85 referencias indirectas en al menos 48 leyes mexicanas,² la única definición legal

¹ Bajo esta consideración todos aquellos órganos y personal de gobierno que participen, por ejemplo, en servicios de emergencia por desastre natural se convierten de facto en fuerza pública, debiendo colaborar y recibir el auxilio de la fuerza pública permanente a fin de garantizar sus objetivos.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Arts. 115 y 122; Código de Comercio, Arts. 122, 1390 Bis 23, 1067 Bis y 1080; Código de Justicia Militar Arts. 226 y 434; Código Federal de

de fuerza pública se refiere a las fuerzas armadas permanentes. Es decir, en el marco normativo mexicano existe la idea pero no el concepto de fuerza pública como institución policial, a pesar del “laborioso proceso de articular la seguridad pública y la policía con el proyecto de Estado democrático” narrado por López Portillo (2000), así cuando las leyes policiales actuales oficializan jurídicamente el concepto estadounidense *uso de la fuerza* se genera un conflicto, pues en tanto la regulación general mexicana trata sobre la función institucional desde el Estado la regulación específica en la materia desarrolla predominantemente sobre la actuación desde el individuo, convirtiendo responsabilidades administrativas en culpas políticas.

Ahondando el conflicto sobre las obligaciones, la Organización de las Naciones Unidas registra 18 documentos internacionales en materia de derechos humanos de los cuales México ha ratificado al menos 16 (mien-

Procedimientos Civiles Arts. 59, 467 y 612; Código Fiscal de la Federación Arts. 40 y 162; Código Militar de Procedimientos Penales, Arts. 101, 284, 348 y 361; Código Nacional de Procedimientos Penales, Arts. 104, 141, 288, 351 y 364; Código Penal Federal, Art. 215; Ley Agraria, Art. 160; Ley de Aguas Nacionales, Art. 118 Bis 1; Ley de Amparo, Arts. 211 y 237; Ley de Concursos Mercantiles, Arts. 269 y 270; Ley de Fondos de Inversión, Art. 81 Bis; Ley de Instituciones de Crédito, Arts. 136, 167 y 270; Ley de Instituciones de Seguros y Cobranzas, Arts. 395 y 472; Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Art. 8; Ley de Protección al Consumidor, Art. 25; Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, Arts. 81 y 82; Ley de Sanidad Vegetal, Art. 15; Ley de Uniones de Crédito, Art. 96; Ley del Mercado de Valores, Art. 360; Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, Arts. 11 y 11 Bis; Ley Federal de Competencia Económica, Arts. 12, 75 y 126; Ley Federal de Extinción de Dominio, Art. 16; Ley Federal de Juegos y Sorteos, Art. 10; Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Art. 75; Ley Federal de Seguridad Privada, Art. 39; Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, Art. 296; Ley Federal del Trabajo, Art. 343-D, 390 Bis, 720, 729, 731, 814, 931, 936 y 951; Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, Art. 37; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Arts. 85, 92 y 94; Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Arts. 22 Bis 11 y 65-A; Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable, Art. 129; Ley General de Responsabilidades Administrativas, Arts. 97, 120, 198 y 199; Ley General de Salud, Art. 431; Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Art. 166; Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Art. 32; Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Art. 41; Ley General en Materia de Delitos Electorales, Art. 24; Ley Nacional de Ejecución Penal, Art. 156; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Art. 30 Bis; Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Arts. 12, 23 y 67; Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, Art. 49 Bis 1; Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, Art. 164; Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, Art. 72; Ley Reglamentaria de la fracción VI del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 5; Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear, Art. 50; Ley sobre Delitos de Imprenta, Art. 33.

tras que Estados Unidos solo 5). Como ejemplo concreto: el Código Penal Federal Mexicano define el motín como la perturbación del orden público con empleo de la violencia (Código Penal Federal, 2019); sin embargo, para el planteamiento didáctico del Programa Rector de Profesionalización el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública se utiliza la expresión estadounidense *disturbio* (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2017) para referirse al mismo escenario, lo que lleva a la incorporación de técnicas y tácticas desde el modelo de fuerza estadounidense con sus 5 ratificaciones contra las 16 mexicanas. Es muy importante señalar que esto no significa que el modelo de fuerza estadounidense no procure garantías a los derechos humanos, sino que lo hace desde su modelo constitucional.

Para demostrar que el modelo mexicano copia al estadounidense sin atender a las obligaciones propias, podemos notar que el Programa Rector cita como fuentes para el contenido de la capacitación en *disturbios* el Manual de Entrenamiento con Gases Lacrimógenos,³ de la empresa Federal Laboratories Inc. y el Control Policiaco de Motines de la empresa Smith and Wesson Chemical Co., Inc. ambas estadounidenses.⁴ Si debiese preocuparnos que la capacitación de agentes mexicanos incluya contenido comercial diseñado para agentes policiales bajo obligaciones distintas a las mexicanas otra de las fuentes es un texto de 1973 (Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, 1973), otra de 1988 es de carácter militar (Secretaría de la Defensa Nacional, 1998), una más es extranjera (pero que desarrolla sobre las mismas fuentes estadounidenses) (Dirección General, 2009) y finalmente dos cuya fuente no puede encontrarse públicamente (Cantú, 1986). Encontramos nuevamente que la idea de la fuerza pública existe respecto de la seguridad pública, en este caso en el modelo andragógico (pero se desarrolla pedagógicamente), sobre un concepto ajeno y con contenidos que no solo ignoran los objetivos legales mexicanos según la función, sino también las obligaciones internacionales mexicanas para la actuación.

³ Sin ánimo de entrar en la discusión técnica, valga la pena precisar que ni son gases ni son lacrimógenos. La expresión *Tear Gas* es, también, comercial.

⁴ Nótese que el Manual de Smith and Wesson es traducido en el Programa Rector con la expresión *motines*.

Todavía en 2017 el Programa Rector consideraba como fuente de referencia el manual de Federal Laboratories, publicado originalmente en 1967 (con pocas modificaciones desde la actualización de 1975). Federal Laboratories además desapareció como tal en 1994; la empresa actual, Defense Technology, tiene un modelo de capacitación con notables diferencias, pero aún diseñado por y para agentes policiales de Estados Unidos, comúnmente con formación militar, y bajo las obligaciones en materia de derechos humanos de aquel país.

Hablamos pues de que el documento que pretende profesionalizar a los agentes mexicanos, responsables de ejecutar el monopolio de la violencia a nombre del estado, se basa en un documento comercial —ni siquiera legal— de hace 50 años, cuando la idea del control de multitudes en Estados Unidos se desarrollaba sobre conflictos específicamente raciales que México no ha vivido de la misma manera ni en el mismo periodo histórico. Una época además en la que el concepto *uso de la fuerza* se populariza a través de películas y series de televisión como *S.W.A.T.* (promovida por Darryl Gates, fundador del primer grupo táctico policial con sede en California), y que por estructura lingüística refería al mismo tiempo a la función y la actuación, ya que bajo el derecho estadounidense el agente representa plenamente a la institución, ergo al estado, por tanto *use of the public force* y *use of force* se convierten cultural y legalmente en lo mismo: lo que hace el agente como parte de una institución que representa al Estado. No obstante, en el derecho mexicano el *onthos* (ser) y el *deontos* (deber) son conceptos definidos independientemente, así, las leyes mexicanas señalan indirectamente la razón de ser de la fuerza pública en 48 leyes, pero, ante la falta de una idea bien desarrollada, fracasan en precisar el deber en las 3 leyes que hablan de *uso de la fuerza* bajo el concepto estadounidense.⁵ Más grave aún, 5 leyes se refieren al *uso de la fuerza* para referirse a la institución policial,⁶ no a la función ni a la actuación, sin notar el conflicto

⁵ Ley de la Guardia Nacional Art. 13 Fracc. v Inciso B, Art. 60 Fracc. XXIX y 97 Fracc. IV; Ley Nacional de Ejecución Penal Art. 33 Fracc. IV y Art. 70, Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza a través de los Art. 1, 2 Fracc. I, II, IV y V, 3 Fracc. I, XIV, 4 Fracc. I, III y V, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16, 18, 22, 24, 30, 32, 34, 35, 36, 40 y 41.

⁶ Código de Comercio Art. 1067 Bis Fracc. III y 1080 Fracc. III; Código Militar de Procedimientos Penales Art. 284; Código Nacional de Procedimientos Penales Art. 288; Ley Federal de Extinción de Dominio Art. 16; Ley General en Materia de Delitos Electorales Art. 24 Fracc. IV.

administrativo que eso provoca al integrar los vínculos de ambos conceptos en el marco legal mexicano.

La desconexión entre marco jurídico y estructura protocolar es tanta que el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica considera para su fundamento sólo 15 de las 48 leyes que abordan la función policial, priorizando la integración de 13 leyes que en lugar de seguridad pública versan sobre derechos humanos,⁷ pero sin incluir, tanto en el Modelo como en sus anexos, las debidas garantías a los derechos humanos correspondientes a los propios agentes, sea el caso de dotar obligatoriamente el equipamiento mínimo de seguridad personal correspondiente a la función legal y técnicamente proporcional al riesgo laboral, y, en este caso, podemos notar la importancia de un concepto que permita medir la proporcionalidad técnica de forma cuantitativa, ya que de acuerdo con datos del Proyecto Azul Cobalto (2022) es más probable que un agente policial sea asesinado con su propia arma de cargo que con un punzocortante, sin embargo, la ley no considera necesario evaluar el equipamiento que debe recibir un agente para proteger sus armas de fuego.

Regresando al Modelo Nacional de Policía, si casi la mitad de los fundamentos legales no corresponden a la función seguridad pública significa que se transfieren de facto responsabilidades de otras instituciones a la fuerza pública, desdeñando su propia naturaleza y funciones para la preservación del Estado, y no se interprete como la negativa a incorporación de funciones preventivas o resolutoras desde la función policial, pero lo que la actuación policial debe prevenir o resolver es la violación del derecho público antes que del derecho humano, ya que, como espero haber aclarado,

⁷ Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia penal, Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, Ley Nacional del Registro de Detenciones, Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Ley General de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, Ley General de Víctimas, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General para prevenir, investigar y sancionar la tortura, y otros tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes, Ley General para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a víctimas de estos delitos, Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Federal para la Protección a personas que intervienen en el Procedimiento Penal y Ley Federal para prevenir y sancionar los delitos cometidos en materia de hidrocarburos.

la fuerza pública es conceptualmente desde su origen y por sus objetivos violatoria de los derechos humanos.

En otras palabras, la fuerza pública no es la institución estatal obligada a resolver, por ejemplo, la violencia contra las mujeres, sino de detener la violencia contra las mujeres, que son cosas muy diferentes, ya que la institución policial no puede intervenir de manera directa en las condiciones sociopolíticas que llevan a la violencia contra la mujer, pero tampoco pueden cuidar a cada mujer que denuncie violencia, por tanto, apegados a las obligaciones desde su función, los agentes de la fuerza pública deben priorizar la atención a la mujer, pero deben hacerlo desde el monopolio de la violencia legítima, no desde la prevención sociopolítica de la violencia.

Acotando el ejemplo, un agente no puede impedir que una mujer sea víctima de violencia intrafamiliar porque carece del marco legal para actuar ante el riesgo (desde el derecho policial los fundamentos para el *uso de la fuerza* son la amenaza o agresión, no el riesgo),⁸ para actuar dentro de una vivienda (desde el derecho penal la víctima debe solicitar la intervención y además ratificarla ante ministerio público)⁹ o para detener a un sujeto que no tenga orden judicial o no se encuentre en flagrancia (desde el derecho penal debe existir un delito juzgado o actual que amerite la detención).¹⁰ Cuando la agresión rompe estos límites legales la actuación policial puede ser lamentablemente tardía. Sin embargo, la atención de la mujer en situaciones de violencia de género puede y debe ser atendida y prevenida desde el marco legal, funciones y obligaciones del Instituto de la Mujer. Y aquí lo más importante para el debate: esto es lo que ocurre, al menos en el papel.

El dilema de los protocolos

Con el objetivo específico de prevenir la violencia contra las mujeres se han diseñado mecanismos para atender las denuncias en la forma de protocolos especializados, sin embargo, la práctica de dichos documentos está lejos de su intención, ya que la serie ordenada de matrices operacionales

⁸ Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza: la presencia es nivel I del *uso de la fuerza* (Art. 11 Fracc. 1) y solo puede hacerse *uso de la fuerza* ante una agresión actual, real o inminente (Art. 12).

⁹ Código Nacional de Procedimientos Penales, Art. 290.

¹⁰ Código Nacional de Procedimientos Penales, Art. 146.

que forma un protocolo choca constantemente con los límites del marco normativo, imponiendo una constante interpretación de las responsabilidades administrativas por sobre la lectura normativa. Esto tiene dos razones: primera, un protocolo está por debajo de la ley, por tanto, aunque el protocolo incluya consideraciones útiles respecto a la función de las instituciones del Estado su ejecución queda limitada a la legislación aplicable por cada institución involucrada, lo que nos lleva a la segunda, en tanto el Instituto de la Mujer tiene un espíritu de fomento del bien dentro del Estado la fuerza pública lo tiene de impedimento del mal, es decir, la fuerza pública no puede absorber funciones de fomento de la misma manera que el Instituto de la Mujer no puede ejercer funciones de impedimento, por ello la ley dispone que el Instituto de la Mujer puede recurrir al auxilio de la primera en tanto la fuerza pública no tiene obligación inmediata de remitir a la primera. Esto da como resultado que los algoritmos operacionales contenidos en los protocolos, a pesar de estar cuidadosamente ordenados, suelen ser innecesariamente redundantes, carecen de precisión técnica, omiten vinculaciones jurídicas y ante esta combinación de variables sus resultados llegan a ser indefinidos o disfuncionales, es decir todo lo opuesto a su objetivo.

Ampliando desde los fundamentos del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica y, a través del modelo neural que he desarrollado para el análisis del marco jurídico nacional, es posible demostrar que, en tanto las obligaciones de la fuerza pública parten de la imposición violenta pero fundamentada del estado de derecho, el modelo vigente de fuerza pública pretende como objetivo político una institución que absorba labores preventivas o resolutoras que corresponden a otros órganos de gobierno; pero, además, el Modelo consigna al menos 19 protocolos policiales,¹¹

¹¹ Estos son: Protocolo de Conducción y Mando, Protocolo Nacional Primer Respondiente, Protocolo Nacional de Investigación para Policías No Ministeriales, Protocolo Nacional de Policía con Capacidades para Procesar, Protocolo de Actuación de la Policía Estatal de Caminos, Protocolo para Consejeros Ciudadanos de la Policía, Protocolo de Auditoría Ciudadana, Protocolo de Relación entre la Justicia Cívica y Asuntos Internos para el combate a la corrupción, Protocolo de Coordinación Policial, Protocolo para la Utilización de Tecnología en el Trabajo Policial, Protocolo de Actuación de la Policía con Capacidades para Procesar el lugar de la Intervención, Protocolo de Actuación de Proximidad, Protocolo de atención a casos de violencia familiar, menores y poblaciones vulnerables, Protocolo de recolección de información delictiva, Protocolo de Actividades de proximidad y acercamiento comunitario, Protocolo de Atención a

existentes o propuestos, incluyendo desde luego el Protocolo Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, texto que desarrolla obligaciones institucionales como individuales transfiriendo carga administrativa a los agentes, así, los agentes no solo deben intentar, sino que están políticamente obligados a especializarse como abogados penalistas en lugar de profesionalizarse como agentes de la fuerza pública. Esto explica el volumen de burocracia detrás de un Informe Policial Homologado, por ejemplo, ya que el agente no solo debe reportar lo que hizo en su actuar sino también documentar lo que hizo para que su función no sea necesaria.

Esta idealización de la policía como herramienta administrativa de prevención y fomento del bien nos lleva invariablemente a la contradicción de su propia naturaleza. Pongamos de ejemplo las manifestaciones feministas en Ciudad de México los días 8 de marzo.

- ♦ Se acusa a agentes de violencia contra las mujeres manifestantes, luego la solución es quitarles los dispositivos con los que comenten la violencia. Sin embargo,
- ♦ Existe violencia en las detenciones porque los hombres son más fuertes que las mujeres, la solución es poner solamente mujeres para que no se lastime a mujeres detenidas. Sin embargo,
- ♦ Agentes femeninas cometen excesos en la detención de mujeres manifestantes, luego la solución es dar cursos de género y dar la orden para que,
- ♦ La policía deja de actuar ante faltas administrativas o delitos según el Código Penal Federal para evitar no la comisión de abusos policiales sino la crítica social, en consecuencia,
- ♦ La fuerza pública es omisa en atender faltas administrativas o delitos tipificados por ley, por lo que pierde su razón de ser.

La evolución protocolar idealista de fomentar el bien evitando el mal da como resultado que las instituciones policiales deban contar con escritorios y agentes específicos para la atención de género; por ejemplo, absorbiendo la resolución de conflictos bajo la excusa de una tarea preventiva de seguridad pública, en lugar de procurar que la fuerza pública cumpla con

conflictos vecinales y comunitarios, Protocolo de Atención a Sucesos Criminales, Protocolo de Comunicación Social.

su objetivo se intenta que lo anticipe y que al mismo tiempo no lo exceda, mientras tanto criticamos que no hay suficientes agentes, pero queremos que los pocos que tenemos atiendan obligaciones que corresponden a otras instituciones del Estado. Al desechar que una de las condiciones inevitables de su existencia es el ejercicio de la violencia física damos pie a que los agentes tengan la obligación de prevenir el conflicto evitando la fuerza física, creando el paradigma de una fuerza pública que debe resolver la violencia sin utilizar la violencia.

Valga la pena aclarar que no me refiero a la prohibición legal del ejercicio de la violencia, sino a la negación política de la función policial; volviendo al modelo estadounidense, los ciudadanos de nuestro país vecino evitan agredir a la fuerza pública y sus agentes porque saben que responderán con la utilización de la violencia teniendo el respaldo legal que significa representar al estado,¹² mientras que en México los ciudadanos agreden la fuerza pública, sean policías o fuerzas armadas, porque saben que sus agentes tienen prohibido actuar así sea en defensa de sus propios derechos humanos. El conflicto resultante de una ley que no desarrolla la idea correcta y políticos que no entienden el concepto desde la obligación del Estado impide que la fuerza pública sea una herramienta útil a sus objetivos. Más aún, como planteo en mi definición desde el aspecto filosófico, una fuerza pública impedida para ser superior a su objetivo, cuando resulte imprescindible, es inútil para el Estado. Todo análisis actual que se desarrolla sobre fuerza pública gira sobre una idea ajena y politizada que no solo no es desarrollada dentro del marco correspondiente, sino que se opone a un concepto administrativo necesario desde y para la existencia misma del Estado.

En el caso específico de la violencia contra la mujer, por ejemplo, ante un caso de feminicidio terminamos con una fuerte crítica social contra la actuación policial, siendo que los propios protocolos demuestran que el agente de la fuerza pública es solo un eslabón de la cadena y ni siquiera es el más importante. La crítica puede llegar a escalar con prontitud hasta la función policial, pero en realidad la fuerza pública, como agente o como

¹² En muchos estados de Estados Unidos matar a un policía es un delito clasificado como grave. Ver Estatutos de Pennsylvania, 18 PA Cons Stat § 2507 (2014), Código de Maryland, MD Crim Law Code § 2-303 (2013) o Estatutos de Florida, FL Stat § 782.065 (2018).

institución, no puede hacer algo realmente efectivo dentro de sus capacidades legales y técnicas para impedir un feminicidio que no sea actuando en flagrancia. Es muy importante recalcar que en el día a día la única forma en la que la presencia policial pudiera ser suficiente para impactar en la comisión de un delito sería si la sociedad respetara al agente de la fuerza pública como representante del Estado, pero, ante la ausencia de un concepto jurídico que contenga una protección eficaz del agente, el uniforme pierde prácticamente cualquier valor preventivo. La otra forma en la que el uniforme tuviera valor es si el ciudadano temiera a las consecuencias legales de cometer el delito, pero, ante el clima de impunidad que prevalece en el poder judicial, la seguridad pública queda atrapada por los discursos de mejoras y profesionalización sin que cambien los resultados desde la óptica ciudadana, donde la fuerza pública y no el Instituto de la Mujer es responsable de no prevenir ni impedir un feminicidio.

Pensamos en la responsabilidad de la fuerza pública porque son los únicos con las herramientas materiales para enfrentar la violencia del agresor, pero para poder hacerlo tendrían que estar en el momento de la agresión, fuera de ello sus posibilidades reales de prevenir la comisión de un delito, desde su naturaleza legal que es el monopolio de la violencia, son prácticamente nulas. El Instituto de la Mujer no puede ni tiene las herramientas para estar a cargo de la violencia necesaria para salvar a una mujer de la misma manera que la fuerza pública no puede ni debería destinar sus muy limitados recursos humanos y presupuestales para estar a cargo de la supervisión específica de cada mujer que ha denunciado violencia. La transferencia de responsabilidades preventivas y resolutoras de otros organismos de gobierno hacia la fuerza pública termina por debilitarla en la única atribución que ningún otro organismo público tiene, que es detener la violencia mediante la violencia.

Sin tener una idea clara, sin elaborar un concepto bien definido, sin enmarcar obligaciones, sin definir responsabilidades, sin reconocer derechos, sin generar respeto y en general sin límites conceptuales, así abordamos el *uso de la fuerza* y desde esta arista se expiden los protocolos que la administración pública está obligada a escribir, los que las instituciones creen deben existir o los que resuelven todo porque contienen las palabras que deben contener.

La falacia de la navaja

Letal es aquello que causa o puede causar la muerte.¹³ De acuerdo con el relator especial de Naciones Unidas, Christof Heyns, la letalidad (o no) del arma dependerá de su tipo, el contexto en que se utiliza y las condiciones particulares del destinatario (ONU, 2014). Es decir, ningún *arma* es letal por sí misma. Más aún, desde su finalidad administrativa la fuerza pública utiliza mecanismos diseñados para una acción prevista bajo las obligaciones legales; por lo tanto no debemos ni siquiera hablar de *armas* sino de dispositivos. Ya que la letalidad depende del qué, el cómo y el quién. Debemos atender al objeto sobre el que giran todos los análisis internacionales y las legislaciones locales denominado como *arma*, no obstante, un arma tiene como objetivo atacar o defender, la fuerza pública tiene como naturaleza y objetivo fundamentado en las leyes el mantener, restaurar o imponer por la fuerza física el orden público, ello no requiere o implica necesariamente atacar o defender a nadie. Más aún, casos como el de Leopoldo Soto demuestran que la policía puede ejercer fuerza letal con dispositivos catalogados actualmente como “menos letal”, ni siquiera como *arma* (Newsweek en español, 18 de abril de 2019).

Si prestamos atención, podemos ver que la letalidad, definida por Naciones Unidas y replicada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, depende de 3 elementos: objeto, sujeto y utilización, de la misma forma que ya hemos visto Locke definía que las ideas requieren sujeto, acción y objeto. Tenemos entonces que la letalidad es una idea bien construida en el análisis del derecho internacional de los derechos humanos, a pesar de ello la ley mexicana (y prácticamente todas las latinoamericanas) no sólo no la conceptualizan claramente en la norma, sino que la constriñen de manera intrínseca a un *arma*, ni siquiera a un dispositivo. En este punto podemos entender la enorme diferencia conceptual que existe en *prohibir las armas en el uso de la fuerza* contra *regular la utilización de dispositivos para la fuerza pública*.

La ley mexicana considera que un objeto punzocortante es letal por sí mismo, ignorando si el sujeto que lo porta sea un niño o un adulto tiene la

¹³ Para la definición de “letal”, “dispositivo” y “arma” se consultó el diccionario de la Real Academia Española.

capacidad física de utilizarlo para matar.¹⁴ Legalmente el punzocortante se convierte intrínsecamente en arma letal, por tanto, está permitido el *uso* de fuerza letal. El problema de esta perspectiva legal en el que un arma es letal ignorando los otros dos elementos, sujeto y utilización, es que el agente tiene entonces la intención de matar por el solo hecho de accionar su arma de fuego contra una persona, cuestión que señala la propia ley mexicana sobre el uso de la fuerza;¹⁵ en consecuencia, los protocolos de actuación buscan impedir a toda costa dicho escenario. Esto contraviene dos ideas básicas, primero, la fuerza pública viola los derechos humanos desde su concepción, luego el protocolo no debe tratar sobre la prohibición de su uso sino sobre la regulación de las condiciones legales de la utilización, esto incluye a las funciones policiales y militares.¹⁶ Segundo, el arma de fuego está diseñada no para matar sino para interrumpir con la mayor celeridad posible un riesgo elevado contra el derecho de las personas a la integridad física y la vida, la violencia técnica implícita en el diseño de cualquier arma de fuego conlleva un potencial calculado de interrupción de la vida conforme a los tres elementos que definen la letalidad, sin embargo, también técnicamente es posible la supervivencia a un disparo, como muchos casos alrededor del mundo lo han demostrado. Pero, como el agente tiene la intención de matar, lo detenemos como presunto responsable de un delito perdiendo así las garantías correspondientes a su función para el Estado y sus derechos por cumplirla.

El propio Heyns expresa que el uso de la fuerza letal es regido por el principio de protección a la vida, ya que su uso será legítimo, proporcional y necesario sólo si es el último recurso disponible para proteger otra vida, y, por ende, su empleo no será justificado cuando se busca; por ejemplo, proteger la propiedad, evitar lesiones leves, o restablecer el orden público,¹⁷ encontramos que Heyns enmarca no sólo la idea de letalidad sino que la sintetiza eficazmente en cuanto a sus objetivos. Sin embargo, tanto Naciones Unidas como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

¹⁴ Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, Art. 7. Se consideran amenazas letales inminentes: III. La acción de poner en riesgo la integridad física de una persona con un arma punzocortante.

¹⁵ Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza. Art. 9 Fracc. V. Nueva Ley DOF 27-05-2019

¹⁶ Ver Tratados de Versalles, para más razón.

¹⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Audiencia sobre Protesta social y derechos humanos en América. 154 periodo ordinario de sesiones. 16 de marzo de 2015.

rechazan firmar este concepto propio, emitiendo recomendaciones que ciñen la actuación policial al resultado técnico erróneamente, encima vinculado de forma intrínseca al uso de un objeto, negando así la evolución conceptual de la función policial desde la obligación legal derivada de su utilización.

Demostrado pues que la letalidad no puede ser vinculada técnicamente al objeto, y si un arma es sólo parte de los dispositivos para utilización de la fuerza pública, la expresión *arma menos letal* no es sólo absurda desde lo operacional sino inútil desde lo protocolar como concepto legal para garantizar los derechos humanos, ya que las llamadas *armas menos letales* muchas de las veces no califican técnicamente como armas y además ningún dispositivo —policial o militar— puede asegurar la supervivencia del objetivo basado exclusivamente en su diseño, características o límites operacionales.

Veamos el caso de los proyectiles cinéticos en las manifestaciones sudamericanas de 2021 y 2022. Tanto en Chile como en Colombia se documentaron casos de lesiones oculares relacionadas directamente a municiones cinéticas de impacto directo/indirecto, lo que ha llevado a un movimiento internacional para la prohibición de armas menos letales. Podemos empezar por preguntar: ¿qué es lo que se quiere prohibir? ¿El lanzador?¹⁸ ¿Los proyectiles?¹⁹ Porque *arma* técnicamente es el lanzador y aunque los proyectiles dejaran de usarse existen dispositivos con las mismas características y riesgos potenciales que no requieren un lanzador. Si por otro lado, nos referimos a los proyectiles debemos precisar que estos técnicamente no son un *arma* sino un complemento. La conceptualización errónea de la idea nos impide pues elaborar soluciones factibles o útiles, ya que al proponer el desarme policial incrementamos el riesgo laboral inherente a su función al negar a las policías opciones de fuerza técnicamente proporcionales al riesgo de la actuación que pudieran representar garantías para sus propios derechos humanos a salvaguardar su integridad física y proteger su vida. En toda Latinoamérica los agentes de la fuerza pública cuentan con equipamiento obsoleto, caduco, incompleto o incorrecto para ejercer

¹⁸ 12ga, 37mm, 37/38mm, 40mm.

¹⁹ Impacto directo, impacto directo/indirecto, agentes químicos policiales, impacto/agentes, distracción, estruendo, intervención.

sus funciones legales y sus obligaciones políticas, por si ello fuera poco en lugar de darles los dispositivos correctos y la capacitación correspondiente se hacen movimientos sociales para quitarle sus *armas*.

A todo esto, debemos recalcar que este mismo debate está presente en Francia desde hace unos años (Le Figaro, 20 de noviembre de 2019) lo que demuestra que la contaminación del lenguaje estadounidense es global a través de documentos internacionales validados por organismos reconocidos, léase Naciones Unidas, que no han intentado abordar la función y actuación de la fuerza pública sino desde la perspectiva comercial de los Estados Unidos en la década de los setenta, vinculada además a elementos jurídicos propios de dicho país.

Tenemos pues un debate que gira ante ideas mal planteadas y un concepto atrozmente elaborado, ya que ni la fuerza pública *usa armas* ni las armas de fuego son intrínsecamente letales, por tanto, los dispositivos cinéticos o químicos policiales no pueden ser catalogados como *armas menos letales*. Si el objetivo es preservar la integridad física del objetivo nos encontramos ante una obligación anterior técnicamente y superior legalmente a la utilización de la fuerza letal (como límite biológico de la violencia física), por ello propuse, desde 2018, el concepto *fuerza epiletal*,²⁰ por el prefijo *epi-* que significa antes o sobre (Gómez Tagle, 2018). Sin ahondar en mi propuesta de modelo de fuerza pública, con el concepto *fuerza epiletal* la fuerza pública del Estado se utiliza para detener un riesgo procurando la supervivencia del objetivo, en tanto la fuerza letal se utiliza para detener un riesgo a costa de la vida del objetivo, en ambos casos lo que importa es el objetivo y no el objeto.²¹

Mi modelo de fuerza pública, con prevalencia de las obligaciones por sobre los objetivos, puede ser fácilmente verificable a través de un análisis bayesiano, dónde se incluyen antecedentes históricos para establecer la

²⁰ 6 meses antes de la inclusión del término en la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, Art. 6 Fracc. VI, Fracción declarada inválida por sentencia de la SCJN a Acción de Inconstitucionalidad notificada para efectos legales 29-10-2021 y publicada en el DOF 08-04-2022 (en la porción normativa “epiletal” ante la falta de definición).

²¹ Mis cuatro niveles de fuerza, basados en la propuesta de conceptualización de la fuerza pública que presento son Fuerza Persuasiva (fomento), Fuerza Disuasiva (preservación), Fuerza Epiletal (restauración) y Fuerza Letal (imposición), donde solo en las últimas dos se presenta la violencia con la inherente posibilidad de letalidad.

recurrencia (y concurrencia) de riesgos en la función policial, lo que permitiría determinar qué dispositivos podrían reducirlos y cuáles ayudarían a mejorar los resultados de la actuación policial. Lo importante para juzgar la actuación de la fuerza pública es determinar si la violencia utilizada era estrictamente necesaria y suficiente para interrumpir el riesgo de forma controlada, para ello no importa qué o cómo se utilice un dispositivo, sino que la fuerza o la violencia puedan ser medidas para ser valoradas.

Aprender la fuerza pública

Ante todas estas consideraciones, y retomando el fundamento de una idea, la elaboración de un modelo andragógico debe partir desde tres elementos básicos: por qué tenemos, para qué sirve y cómo debe intervenir la fuerza pública. En cuanto al aprendizaje es importante recalcar nuevamente que la educación de los adultos se aborda desde la andragogía en tanto la pedagogía es para niños, esto es vital ya que la apropiación ideológica se da en el contexto de las estructuras cognitivas preexistentes, de tal forma, enseñarle a un adulto no puede dejar de lado los conocimientos adquiridos por la experiencia, independientemente de su utilidad o validez respecto a los objetivos propuestos (Knowles, 2001). Aunque el Programa Rector introduce el Enfoque Pedagógico y Andragógico en su Anexo A solo se refiere a las habilidades *pedagógicas*, en tanto el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica se refiere de forma genérica a “asegurar la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje” (Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, 2021).

Un agente policial, adulto, ya tiene una idea preconcebida del porqué, para qué y cómo debe intervenir la fuerza pública, pero dicha idea no es elaborada desde la academia policial, sino desde la sociedad. El conocimiento previo del agente en formación es inevitable, por lo que la pedagogía no es útil para la transmisión del conocimiento requerido por la función policial, por ejemplo, un cadete aprende que en un estado de derecho ideal la policía no debe ser corrupta, pero sus distintos círculos sociales le recuerdan que en la realidad para sobrevivir tiene que serlo, como adulto el cadete incorpora la enseñanza del Programa Rector a este conocimiento previo y decide ser honesto o corrupto con base en las lecciones recibidas, pero

también a su percepción del riesgo físico que representa el dilema de la corrupción.

Si a esto sumamos que al cadete se le impone —como ya he expuesto— el aprendizaje priorizado y especializado de materias ajenas directamente a la función policial, con un diseño educativo para niños, la apropiación del conocimiento requerido no llega en la forma que es necesaria para el Estado según el fin legal y objetivos sociales de la fuerza pública.

La gran panacea de la seguridad pública en México es la profesionalización policial, pero desde el ejercicio y garantías del modelo judicial, ya que el agente policial es el detonador del proceso judicial y, consecuentemente, penal. Si el agente falla al procesar la detención, al recuperar evidencia, si excede sus atribuciones o si es omiso en sus obligaciones se puede caer todo el proceso, ergo, la solución es convertir al ejecutor de la violencia legítima del estado en experto penalista en lugar de especializarlo en proxémica policial como elemento de profesionalización en su ámbito de obligaciones administrativas. Este apartado nos lleva, nuevamente, al modelo de fuerza estadounidense, ya que, por ejemplo, es común que en las policías mexicanas se enseñe la llamada *Regla de Tueller*, la cual consiste en calcular el espacio mínimo de reacción ante una agresión con objeto punzocortante para poder realizar disparos al agresor, idea sin fundamento legal en Estados Unidos, mucho menos en México. Para empezar, el propio Tueller ha declarado que su artículo, publicado en 1983, es sólo una táctica que depende del escenario, las circunstancias inmediatas y que el uso de la expresión *regla* puede generar conflicto legal, ya que no existe fundamento jurídico para considerarla como tal. Nótese que hablamos de cómo una propuesta hecha por un agente policial estadounidense, en inglés, debe ser aclarada para policías estadounidenses desde el ámbito legal de los Estados Unidos, a pesar de ello, una gran cantidad de policías mexicanos consideran que la *Regla de Tueller* es no sólo indispensable sino además legal bajo las leyes mexicanas, lo cual abre un conflicto frontal con el concepto de letalidad como ya hemos visto, ya que *usar* el arma de fuego bajo la consideración que un objeto punzocortante es letal por sí mismo resulta una falta al principio de proporcionalidad.

La *táctica Tueller* puede resultar útil en la práctica y debería considerarse dentro de la introducción al estudio de la proxémica policial, es decir, el análisis de los rangos operacionales como variable de capacidad

mínima, máxima y óptima para la actuación policial, lo que permite no sólo establecer límites físicos de la actuación sino las posibilidades de éxito de una estrategia determinada, como la combinación de recursos humanos, materiales y presupuestales, así como la consecuente rendición de cuentas sobre los resultados. A pesar de ello la proxémica policial es una materia inexistente en el Programa Rector de Profesionalización o cualquier modelo de capacitación policial en Latinoamérica, en su lugar encontramos recurrentemente cursos sobre derecho penal y derechos humanos. Enseñamos todo lo que debería ser, limitando *in extremis* el cómo puede hacerse.

Como ya he señalado, la idea de que la militarización de la fuerza pública es la solución para evitar el uso injustificado de la violencia deja al agente en el dilema de lo enseñado contra lo ordenado, ya que por un lado tenemos un modelo preventivo en el que deben anticipar los riesgos basados en el conocimiento brindado por el Estado y por el otro se encuentran impedidos para discernir sobre la mejor forma de ejercer su función si no es por instrucciones expresas de la autoridad, que los coloca así en un modelo inevitablemente reactivo. Los agentes de la fuerza pública, particularmente los policías, quedan atrapados en su profesionalización entre lo político sobre lo legal.

Conclusiones

En otros análisis, será importante abordar las crisis tanatológicas y la salud mental, el impacto de la moral y la sexualidad en la actuación policial con perspectiva de género o las consecuencias físicas de los turnos navales y la alimentación diaria en el rendimiento de los agentes, todos estos elementos convergentes en los resultados esperados pero ausentes en el debate sobre la reforma policial.

En este ensayo pretendo demostrar que la expresión *uso de la fuerza* limita nuestra capacidad de análisis, pero sobre todo la de elaborar un modelo de seguridad pública acorde a nuestras leyes y necesidades de la sociedad mexicana. Al no tener claro qué es la fuerza pública y tratar de evitar los abusos policiales mediante el discurso perdemos de vista que sin el monopolio de la violencia el Estado caerá inevitablemente en las manos de la ilegalidad violenta, esa que cada día inunda las redes sociales con imá-

genes de ciudadanos asesinados, negocios incendiados o pueblos vacíos. La seguridad pública debe ser un asunto civil que precisa de inteligencia, pero también de violencia, por ello sostengo que una reforma policial que transfiere aún más carga administrativa al agente de la fuerza pública es un arma de doble filo, en estos momentos no tenemos los recursos humanos para la policía idealizada y la situación de violencia criminal requiere un alto inmediato que solo puede darse a través de una fuerza pública realista.

La policía no puede prevenir la descomposición social que provoca la falta de cohesión en proyectos de gobierno como tampoco puede resolver la inequidad fáctica que conduce al crimen organizado, el agente no puede evitar un feminicidio si no está presente en el momento que existe la agresión; a pesar de todo lo que no pueden ser seguimos expandiendo sus deberes sin definir adecuadamente los límites legales. Además, debemos poner en la mesa que antes que *policía* el agente de la fuerza pública es un ciudadano cuyos derechos son arrebatados o en el mejor de los casos solamente ignorados con el pretexto de la disciplina militar y la vocación de servicio a través de fundamentos leguleyescos. El sacrificio del *policía* en todos sus niveles como bandera y tumba.

Me rehúso pues a debatir sobre el deber en el *uso de la fuerza* porque en algún rincón de las leyes tenemos una utilización de la fuerza pública que se encuentra entre el ser y la nada. Mientras tanto, al negarse al monopolio de la violencia por evitar un abuso policial perdemos, poco a poco, lo que nos queda de Estado.

Referencias

- ARENDR, H. (2006). *Sobre la violencia*. Madrid: Alianza Editorial.
- CANTÚ, H. (1986). *Disturbios Civiles: Un punto de Vista sobre su control y algunas generalidades sobre armamento y equipos especiales*. México: Talleres Gráficos de la Nación y Manual para el taller de medidas preventivas en situación de disturbios civiles, para el personal de veteranos. México: Sociedad de Veteranos Héctor Gómez García.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015). *Informe Anual 2015. Sección IV A*. Consultado en <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/informeannual2015-cap4a-fuerza-es.pdf>

- Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito (1973). *Manual de Operaciones Técnicas Policiales Contra Desórdenes Públicos*. Estado de México: Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito.
- Dirección General (2009). *Manual para el Servicio de Policía, en la Atención, Manejo y Control de Multitudes*. Bogotá: Policía Nacional de Colombia.
- GÓMEZ-TAGLE, D. (2018). “Son 5 instancias las que deben involucrarse en el Manual de Selección, Almacenamiento, Despliegue y Seguimiento para el Uso de Fuerza Epiletal. EEUU acaba de...”. Consultado en <https://twitter.com/dgtagle/status/1044646687849951232>.
- HESSE, K. (1992). *Escritos de Derecho Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- KANT, K. (2016). *Crítica de La Razón Pura*. Createspace Independent Publishing Platform.
- KNOWLES, M. S. (2001). *Andragogía: El Aprendizaje de Los Adultos*. Oxford University Press.
- Le Figaro (20 de noviembre de 2019). “Chili: la police suspend l’utilisation de balles en caoutchouc”. Consultado en <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/chili-la-police-suspend-l-utilisation-de-balles-en-caoutchouc-20191120>
- LOCKE, J. (2004). *An Essay Concerning Human Understanding*. Londres: Penguin.
- LOCKE, J. (2017). *Of the Conduct of the Understanding*. Createspace Independent Publishing Platform.
- LÓPEZ PORTILLO, E. (2000). “La policía en México: función política y reforma” en *Inseguridad Pública y Gobernabilidad Democrática: Retos para México y Estados Unidos*. México: Smith Richardson Foundation. Consultado en <https://pdpa.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/mexico/evaluaciones/policia.pdf>
- MORA, C. (2015). *Constitución, Congreso, Legislación y Control: Coordinadas Para Legisladores En Los Tiempos de Reección*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Newsweek en español (2019). “Ex ministerial detenido fue estrangulado: FGE”. Consultado en <https://newsweekespanol.com/2019/04/ex-ministerial-detenido-fue-estrangulado-fge/>.
- ONU (2014). *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*. Consultado en <https://www.ohchr.org/es/documents/thematic-reports/ahrc4733-extrajudicial-summary-or-arbitrary-executions-report-special>

- Proyecto Azul Cobalto (2022). *Mortalidad Policial en México*. México: Proyecto azul cobalto.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2017). *Anexo A. “Programa Rector de Personalización”*. México: Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de la Defensa Nacional (1998). *Manual de Disturbios Civiles* México: Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (2021). “Anexo 1 Del Acuerdo 05/XLVI/20” en *Diario Oficial de la Federación*. Consultado en https://sesespem.edomex.gob.mx/sites/sesespem.edomex.gob.mx/files/files/Marco%20Juridico/Modelo_Nacional_de_Policia_y_Justicia_Civica.pdf.
- TUELLER, DENNIS. (1983). “How close is too close?” S.W.A.T. Consultado en http://www.theppsc.org/Staff_Views/Tueller/How.Close.htm
- WEBER, M. (2011). *La Política Como Vocación*. Galicia: NoBooks Editorial.

Prevención de la tortura e imaginación no punitiva: estrategias para la erradicación de la violencia policial en América Latina

Germán Díaz Urrutia

Sebastián Cabezas Chamorro

La violencia estatal en contexto

El siglo xx y lo que va corrido del xxi ha sido escrito a sangre y fuego. Podría mostrarse como una trágica coincidencia el hecho que el siglo xx haya comenzado con una guerra —la Primera Guerra Mundial— y haya terminado con otra —la de los Balcanes— en exactamente el mismo lugar y con actores parecidos (Hobsbawm, 1998, p. 12). Pero lamentablemente estos hechos de coincidencia tienen muy poco.

Efectivamente el siglo xx, como ningún otro, presentó una dinámica mortífera sin precedentes en la historia de la humanidad. Cálculos conservadores estiman que alrededor de ciento setenta y cinco millones de seres humanos fueron asesinados por acción directa o indirecta de los Estados desde su principio hasta su fin, a través de actos colonialistas, guerras, genocidios, agresiones unilaterales, hambrunas inducidas, etc. Como señala Daniel Jonah Goldhagen “desde los comienzos del siglo xx, no hubo un solo momento en que el mundo se haya visto libre de alguna aniquilación masiva” (2010), lo cual da cuenta que nuestra especie no sólo se ha mostrado como la más agresiva en relación con las otras especies —*interespecíficamente*— sino que también se ha mostrado como la más agresiva *intraespecíficamente*. (Zaffaroni, 2011, p. 421) La aniquilación del pueblo Herero por la empresa colonialista alemana, el genocidio del pueblo armenio, la Primera Guerra Mundial, el Holocausto, los *gulags*, etc. Las empresas asesinas que se desarrollaron en el contexto de la Segunda Guerra Mundial tendrían

como *broche de oro* el asesinato cobarde de aproximadamente trescientos mil japoneses, producto del lanzamiento de dos bombas nucleares en las localidades de Hiroshima y Nagasaki. Henry Truman, sabiendo que las fuerzas niponas estaban derrotadas y ordenando de todas formas el lanzamiento en (dos ocasiones) de bombas atómicas, no tardó en catalogar su acto criminal como “la cosa más grande de la historia”.

Después del término de la Segunda Guerra Mundial, habiendo tenido el rostro de la barbarie más cerca que nunca, el mundo intelectual y la comunidad internacional no dejó esperar mucho para manifestar el imperativo moral del *nunca más*. De esta manera la Convención de Naciones Unidas para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio y la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 nacieron como manifestación de rechazo absoluto en contra de los crímenes masivos por parte de los Estados. Estos hechos auguraban —o cuando menos prometían— la configuración de toda una cultura planetaria de la paz, pero los hechos en definitiva dijeron otra cosa.

Efectivamente apenas terminada la Segunda Guerra Mundial, el planeta seguiría conociendo asesinos tan letales como von Trotha, los turcos, Hitler o Stalin; Kim Il Sung y su hijo Kim Jong Il en Corea del Norte; Pol Pot en Camboya y Mao Zedong en China y en el Tíbet; con el pretexto de emprender reformas profundas en sus sociedades y en el mundo, se convirtieron en algunos de los asesinos en masa más importantes del siglo pasado. Su destrucción fue incommensurable: estimaciones conservadoras indican que Mao aniquiló alrededor de cincuenta millones de personas; la dinastía de los Kim asesinó aproximadamente a más de cuatro millones de personas y Pol Pot mató al mayor porcentaje de habitantes en un país, a más del veinte por ciento de la población camboyana, es decir, a un millón setecientos mil personas.

Explica Goldhagen que cada uno de ellos estableció una nueva institucionalidad política —el sistema de campos— como infraestructura de dominación, de violencia y de muerte, y un sistema parcialmente autónomo, aunque integrado, en sus respectivas sociedades (Goldhagen, 2010 p. 55). Tal y como lo hicieron Hitler con los campos de concentración y Stalin con los *gulags*, lo harían Mao a través del *laogai* (“reforma a través del trabajo”), Pol Pot mediante las cooperativas y los Kim por medio del *kwanliso* (“instituciones especiales de control”). Dentro de estos sistemas

mataron a la mayoría de sus víctimas, no en una agresión rápida, sino que a lo largo de todo el tiempo que estuvieron en el poder, ya que sabían que no estaban sujetos a la oposición, la intervención o el castigo. Por lo mismo hicieron el asesinato de la gente un rasgo distintivo de sus civilizaciones, ya que sus ideologías, por distintas que fueran, les instaban incesantemente a eliminar a los demás a fin de preservar el presente y crear un futuro radicalmente nuevo.

Nuestra Latinoamérica también fue víctima de distintas formas de violencia colectiva extrema por parte de los Estados y sus agentes. En las décadas de los 70 y 80, las Juntas Militares de Chile, Argentina —la primera liderada por Pinochet y la segunda por Videla— Brasil, Guatemala, El Salvador y otros países, bajo el pretexto de la doctrina de *la seguridad nacional*, que pretendía mantener la integridad, el orden económico y la seguridad de la *patria*, asesinaron o en el lenguaje eufemístico que crearon, *desaparecieron* especialmente a miles de jóvenes que soñaban con la transformación de sus sociedades, incluyendo al mayor número de estratos sociales. Tan sólo la dictadura argentina desapareció a treinta mil personas y la chilena —según cifras oficiales— a 1 101 y ejecutó extrajudicialmente a 2 125. Estas matanzas, a diferencia de lo que fueron las aniquilaciones de los adversarios políticos en los regímenes comunistas —China, Corea del Norte, Unión Soviética y China— fueron mucho más selectivas, ya que en general no estaban asociadas a un proyecto visionario transformador. En este contexto, los asesinatos en Latinoamérica fueron sólo el instrumento para prevenir los desafíos al poder político y a los privilegios económicos de los grupos dominantes.

Específicamente respecto del crimen de tortura, las distintas comisiones de verdad en Chile han calificado a 40 000 víctimas de prisión política y tortura, existiendo muchas víctimas que no pudieron acceder a estas instancias estatales de calificación. Por lo mismo, la actual administración del presidente Gabriel Boric Font, comprometió en su Programa de Gobierno, una instancia de calificación permanente de víctimas de graves violaciones a los derechos humanos.

El Observatorio de Justicia Transicional de la Universidad Diego Portales, según sus registros que van desde el año 1995 al 30 de junio de 2021, de todas las causas judiciales por violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura cívico-militar solamente se han dictado

526 sentencias finales; 430 relativas a materiales penales y 96 respecto de demandas civiles. Respecto de las sentencias definitivas dictadas en materia penal, atendiendo al tipo de crimen perpetrado, de las 430 causas, 189 sentencias fueron dictadas por crímenes cometidos contra personas detenidas desaparecidas, 25 a casos mixtos (personas detenidas desaparecidas, ejecutadas políticas o sobrevivientes) y solamente 23 de los casos corresponden a sentencias dictadas por crímenes de tortura cometidas en contra de expresas y presos políticos sobrevivientes (Collins, 2021, p. 67).

Teniendo en consideración los miles de casos de desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y prisión política y torturas ocurridas en la dictadura en Chile y la baja resolutiveidad que ha tenido el sistema de justicia penal de esos casos, podemos sostener que las obligaciones reforzadas del Estado en materia de investigación y sanción proporcional de violaciones graves a los derechos humanos, hasta ahora, han sido incumplidas.

En pleno siglo XXI en Latinoamérica y el mundo la violencia ejercida por el Estado, sus instituciones y agentes prevalece, aun en contextos democráticos, en los que se ha reforzado las obligaciones y compromisos de los estados en la materia. Los avances han demostrado no ser lineales ni sustantivos, en especial, ante situaciones de conmoción nacional, aumento de criminalidad o alteración del orden público. Ante estos contextos son los cuerpos policiales, las instituciones más proclives a transgredir el respeto de los derechos humanos, y a ejercer prácticas de tortura y otros trato y penas crueles, inhumanas o degradantes.

Protesta social y violación de derechos humanos: la violencia institucional de las policías

A pesar de los avances significativo en los procesos de modernización de algunas de las policías de la región, esfuerzos que se han articulado principalmente en torno al mejoramiento de la eficacia operativa, mediante la incorporación de modelos orientados a la resolución de problemas (POP) y más recientemente en un giro incipiente hacia la adopción de un enfoque de proximidad social.

La respuesta de las policías ante las diversas manifestaciones y protestas sociales acontecidas en los últimos años sigue siendo preocupante y en

ocasiones abiertamente en posición al resguardo, los derechos e integridad de los manifestantes.

El caso chileno ha sido paradigmático, al evidenciar las serias dificultades de los cuerpos policiales para resguardar el orden público y garantizar el derecho a la manifestación social. Actuando incluso, como observó Lucía Dammert, para aumentar el espiral de violencia y agudizar aún más el conflicto (Dammert, 2019), dejando entrever las serias incapacidades institucionales para responder adecuadamente a un contexto de estas magnitudes.

A tan sólo un mes y medio posterior al estallido, el Ministerio Público ya había recibido 5 558 casos de presuntas víctimas de violencia institucional, de las cuales 1 938 eran personas lesionadas por escopetas antidisturbios y otras armas, 674 por lesiones graves y 834 víctimas eran niños, niñas o adolescentes (2020). En tanto, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (2020) —desde el 17 de octubre de 2019 hasta el 13 de marzo de 2020— inició acciones judiciales para un total de 1 805 víctimas de violencia estatal a nivel nacional, de las cuales destaca que: 1 234 corresponden a víctimas de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes; 282 víctimas de tortura con violencia sexual; 6 víctimas de homicidio; y 34 de homicidio frustrado. El 92 % de las víctimas indica a Carabineros de Chile como la principal institución perpetradora de la violencia, seguido por Militares, PDI, Gendarmes y Marineros con un 5 %, 2 %, 0.4 % y 0.1 % de los casos, respectivamente (Instituto de Derechos Humanos, 2020).

Esta violencia estatal impactó incluso a grupos de especial protección. Desde el 18 octubre de 2019 al 30 de junio de 2020, la Defensoría de la Niñez (2020) reportó 818 casos a nivel nacional de violencia Estatal contra niños, niñas y adolescentes. Éstos también resultaron heridos por balas o perdigones, o fueron víctimas de golpes, desnudamientos, torturas, detenciones ilegales, persecuciones y amedrantamientos. La mayoría de los casos (96 %) imputaron la acción violenta a un funcionario policial (Defensoría de la Niñez, 2021).

Agrava la situación la tardía respuesta del Estado y la incapacidad del poder judicial para cumplir con su obligación reforzada de investigar y sancionar estos tipos de delito. Del universo total de casos concluidos (7 985) un 2 % de ellos presentan una “Salida judicial” y 59.6 % presentan una “Salida no judicial”. Dentro de esta última categoría los tipos de términos a nivel de relación se concentran en un 51.7 % en el “Archivo provisional” (4

126 casos), esto en virtud de que no se cuenta con mayores antecedentes que permitan desarrollar actividades conducentes al esclarecimiento de los hechos. De ese 2 % de casos terminados —a la fecha del reporte— en sólo 16 de ellos se obtuvo una sentencia condenatoria.

La situación en Colombia ha sido aún más dramática: en 100 días de choques con la policía al menos 69 personas murieron en el contexto de las protestas contra el gobierno de Iván Duque, iniciadas el 28 de abril de 2021 (Cerosetenta, 2021).

La situación alertó a distintos organismos nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos pudo constatar que, en reiteradas ocasiones, así como en diversas regiones del país, la respuesta del Estado se caracterizó por el uso excesivo y desproporcionado de la fuerza, en muchos casos, incluyendo la fuerza letal.

A su vez dio pie a una serie de mecanismos y facultades que favorecieron la discrecionalidad policial y un actuar arbitrario, contrario a los estándares internacionales en materia de detención, traslado y custodia de personas detenidas. Como, por ejemplo, la figura del Traslado por Protección, que está en el Código de Policía y permite a los agentes detener a personas en estado de exaltación, bajo esa figura, usada en el contexto de las manifestaciones, fueron detenidas 7 020 personas, muchas de las cuales denunciaron haber recibido “tratos crueles, inhumanos y degradantes, que podrían configurar tortura”. Según el comisionado Stuardo Ralón, no hay registros de la hora de detención o ingreso a los centros de traslado por protección. “Esto es grave porque (es una figura que) carece de control judicial y que depende del propio policía que la realiza” (El País, 2021).

A su vez, José Miguel Vivanco, director para las Américas de Human Rights Watch, indicó que: “Las violaciones a los derechos humanos cometidas por la policía en Colombia no son incidentes aislados de agentes indisciplinados, sino el resultado de fallas estructurales profundas” (Human Rights Watch, 2021).

Ambas experiencias se suman al sombrío panorama de aumento de violencia policial en casi todos los países de la región, la Red Latinoamericana y del Caribe para la Democracia publicó un interesante estudio titulado *¿Pandemia de abuso policial?*, donde documenta los diversos casos de abusos y violencia policial en nueve países de la región, entre lo que se

incluyen países como Panamá o Costa Rica, que durante 2020 registraron diversas manifestaciones sociales fuertemente reprimidas por la policía.

La situación se agrava en aquellos países con un debilitado régimen democrático y con un espacio cívico obstruido, donde las fuerzas de orden y seguridad actúan recurrentemente con un uso desmedido de la fuerza y la inobservancia del debido proceso. Países como Cuba, Venezuela y El Salvador se han caracterizado por la criminalización, judicialización e implementación de la represión, incluso letal, ante manifestaciones pacíficas contra del gobierno, así como violencia agravada por la persecución a defensores de derechos humanos, periodistas y miembros de la oposición.

Incremento en la sensación de inseguridad y populismo punitivo

Los ajustes estructurales de la década de los 80 y sus imperativos de desregularización, privatización y flexibilización, implicaron el repliegue del Estado en su rol activo de promoción de los derechos sociales de gran parte de los ciudadanos, quienes quedaron desprovistos ante las permanentes “crisis” de un capitalismo financiero, extremadamente volátil y afecto a la especulación externa. Esto erosionó el arraigo colectivo a figuras y relatos identitarios y a formas de respuestas articuladas desde lo plural, debilitando la confianza en las instituciones y en la política. Esta precarización estructural ha tenido como correlato una precarización subjetiva que se alimenta de la sensación de inseguridad, desprotección e incertezas en la que resulta difícil vislumbrar un futuro posible.

Lejos de avanzar hacia una respuesta articulada ante estos problemas la pandemia del covid-19 y la actual guerra de Ucrania, han contribuido a agravar aún más los síntomas de esta crisis, desencadenando una desaceleración económica, la destrucción de fuentes formales de empleo en especial para las mujeres; el aumento en las tasas de ausentismo y deserción escolar; el aumento de inseguridad alimentaria y la desnutrición infantil; inflación acelerada, entre otros. Lo que ha recrudecido la pobreza y la proliferación de diferentes manifestaciones y expresiones de violencia.

Hoy en día el aumento en la percepción de inseguridad se condice con un aumento en la tasa de homicidio y de delitos violentos en la mayoría de

las regiones del país (InSight Crime, 2021). En el año 2017, América Latina concentraba el 37 % del total mundial de homicidios para una región que representa solo el 13 % de la población mundial (ONUDC, 2019). Estos índices sólo se han acrecentado: en el año 2021, 38 de las 50 ciudades con más homicidios del mundo se encontraban esta región (InSight Crime, 2022).

Estos altos índices de violencia desalientan la confianza en los sistemas de justicia criminal y en su capacidad para garantizar la seguridad pública y ciudadana; situación que debilita el estado de derecho y favorece la emergencia de prácticas y discursos transgresores o de una “paralegalidad” como propone Rossana Reguillo (2007), para hacer referencia a una tercera zona más allá de la oposición legal versus ilegalidad, donde adquiere fuerza la presencia del narcotráfico y el crimen organizado, construyendo sus propios códigos e instaurándose como escenario de posibilidad para una gran cantidad de individuos que han sido expulsados de los canales tradicionales de la institucionalidad moderna (Reguillo, 2007, pp. 6-13).

Estas narrativas y prácticas adquieren diversas expresiones. Como, por ejemplo, el actuar de ciertos actores o grupos políticos que buscan la capitalización este temor y desconfianza mediante la construcción de narrativa de odio, presente, por ejemplo, en la emergencia de las nuevas formas de populismo. “Lo que hacen los populistas es personalizar y moralizar el conflicto político: los 'otros' insisten, son corruptos, 'los otros' son deshonestos. Y lo que es clave, proclaman que ellos, y solamente ellos, representan a 'la gente real' o a la famosa 'mayoría silenciosa'. Por consiguiente, señalan a todos sus oponentes como fundamentalmente ilegítimos” (Muller, 2018).

Dentro de la narrativa populista se consigue la habilitación para usar e instrumentalizar una de las prerrogativas estatales más preciadas: el *ius puniendi* o la facultad del Estado de sancionar y castigar conductas (Sánchez, 2020). De esta forma emerge un populismo punitivo, que se nutre de un cuestionamiento al poder judicial y de la perversión del significado y alcance de derechos fundamentales de los individuos, entre ellos la presunción de inocencia o el debido proceso.

El populismo punitivo reduce la complejidad de la etiología del delito a formulas y recetas lineales, como la ficción de un enemigo interno o el supuesto impacto positivo del endurecimiento de las penas, incluyendo la restitución de la pena de muerte y la detención por sospecha.

Finalmente, otra expresión de esta erosión de la confianza en el sistema de justicia y la incapacidad y corrupción en la gestión y administración de la seguridad pública, son los linchamientos populares, ejecuciones sin proceso, que de manera tumultuaria se ejercen sobre una persona sospechosa de infringir normas sociales (Luna de la Mora, 2020). Estos pueden leerse como una reacción violenta a la violencia, una reacción injusta a la injusticia (Dipaola, 2014), o una forma de acción popular frente a la inseguridad, que guarda un fin en común con el derecho al ser mecanismos orientados a mantener el orden social (Quiroz, 2020). De acuerdo con Gerber y Puga los linchamientos se significan como una forma de humillar y poner a los delincuentes “donde les corresponde”, se trata de restituir un cierto orden jerárquico (Gerber y Puga, 2016).

Estos discursos y situaciones cimentan el camino para que algunos miembros de los cuerpos policiales actúen por sobre los protocolos y estándares en materia de derechos humanos. Asumiendo atribuciones impropias o malinterpretando su rol a la luz de la desidia pública que generan ciertas situaciones y personas. De ahí que sea vital reforzar el rol democrático de la labor policial, la policía no tiene enemigos, y es su deber garantizar el resguardo e integridad de las personas detenidas mientras son puestas ante el sistema de justicia.

La prohibición absoluto de la tortura, su deficinición y sanción

La prohibición absoluta de la tortura se encuentra establecida desde la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los distintos instrumentos internacionales de carácter universal y regional. Existe un consenso sobre la importancia de no admitir su comisión en ninguna circunstancia y sin duda podríamos identificar la proscripción de la tortura como una materia en la cual no se cuestiona su carácter de derecho humano. Como ha destacado desde la academia, “si existe un derecho humano, es el derecho a no ser torturado” (Steiner, Alston y Goodman, 2007, p. 224).

En el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos el abordaje de la prohibición de la tortura y malos tratos ha ocupado un lugar central. El artículo 5 de la Declaración Universal consagra que “nadie

será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”. En similares términos es establecida su prohibición en el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), norma en la cual se añade una referencia a los procedimientos clínicos, señalando “nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos”. Por su parte, las convenciones regionales¹ también consagran, tanto en sus tratados generales como específicos, referencias concretas a la prohibición absoluta de la tortura. Cabe destacar especialmente el artículo 5.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual consagra que “nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

En 1985, en el marco del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, se adoptó la “Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura” la cual fue una expresión de la preocupación regional en la materia ante las atrocidades ocurridas en Latinoamérica en el contexto de gobiernos autoritarios en la década de los años 70 y 80. En efecto, en el preámbulo de este instrumento se reafirma la prohibición absoluta de la tortura y como esta constituye un atentado a la dignidad.² El origen de esta convención está marcado por el contexto de violaciones graves, masivas y sistemáticas que se produjeron en la mayor parte de

¹ El Convenio Europeo de Derechos Humanos establece en su artículo 3 la prohibición de la tortura, señalando que “nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes”. Por su parte, la Carta Africana de Derechos Humanos de los Pueblos consagra en su artículo 5 que “todo individuo tendrá derecho al respeto de la dignidad inherente al ser humano y al reconocimiento de su estatus legal. Todas las formas de explotación y degradación del hombre, especialmente la esclavitud, el comercio de esclavos, la tortura, el castigo y el trato cruel, inhumano o degradante, serán prohibidos”.

² Específicamente establece: “Reafirmando que todo acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes constituyen una ofensa a la dignidad humana y una negación de los principios consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos y en la Carta de las Naciones Unidas y son violatorios de los derechos humanos y libertades fundamentales proclamados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos”.

Latinoamérica y la ineficacia del marco normativo vigente para evitar su comisión.

Sin embargo, a pesar de existir un consenso dentro de sistema de derechos humanos sobre la prohibición de la tortura su ocurrencia no ha disminuido. Por el contrario, es posible advertir como esta aberrante vulneración a los derechos humanos ha sido parte de las estrategias desplegadas por algunos Estados para enfrentar la denominada “guerra contra el terrorismo”, los cuales han validado la aplicación de tortura y malos tratos a personas detenidas, evidenciado así el fracaso del abordaje de la problemática a la fecha.

Los distintos instrumentos de derechos humanos centralizaron sus contenidos en consagrar la prohibición de la tortura y enfatizando la importancia de su investigación y sanción, reconociendo así la gravedad de su ocurrencia. En efecto, los esfuerzos se concentraron en avanzar en su efectiva investigación, sanción y reparación con el propósito de brindar un abordaje integral una respuesta efectiva a las víctimas. Así también se ha avanzado en el reconocimiento y desarrollo de la “jurisdicción universal”, precisamente para hacer frente a la impunidad que lamentablemente ha caracterizado a este tipo de vulneración a los derechos humanos. Sin embargo, la tortura sigue presente en los distintos países, independiente de sus características políticas, económicas y sociales es posible identificar la ocurrencia de tortura a nivel global, y lamentablemente es una figura presente en las distintas culturas como parte de la sanción criminal, afectando desproporcionadamente a las personas privadas de libertad, quienes paradójicamente se encuentra bajo el cuidado y resguardo del Estado.

Estrategias internacionales para la prevención de la tortura

Si bien hubo un importante impulso de la comunidad internacional para consagrar en distintos tratados la prohibición absoluta de la tortura, para así ponerla junto a otras prácticas deleznales como el genocidio, la esclavitud, los crímenes de guerra y de lesa humanidad, mientras los Estados en la década de los 70 trabajaban en la redacción de las definiciones de tortura y

otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, no había ningún rincón en el mundo donde no se estuviera cometiendo este grave crimen.

Por lo mismo, junto con redactar las Convenciones Internacionales contra la Tortura —interamericana y ONU—, se constató que era necesario al mismo tiempo avanzar en estrategias más pragmáticas y eficaces para prevenir la tortura y otras formas de violencia estatal.

Ahora bien, desde el comienzo de la configuración del nuevo orden mundial, distintas normas internacionales de derechos humanos consiguieron la necesidad antes de todo de prevenir situaciones de malos tratos por parte de agentes del Estado. Así, ya la Convención contra la Tortura de Naciones Unidas en su artículo 2.1 indica que todo Estado parte tomará medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura en todo territorio que esté bajo su jurisdicción. Por su parte, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido consistente en señalar que los Estados tienen la obligación legal de dar pasos razonables para prevenir las violaciones a los derechos humanos (Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras). En el mismo sentido, el Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia señaló que los Estados están obligados a prohibir y castigar la tortura, sino que también tienen el deber de impedir su ocurrencia.

Pese a este mandato de carácter general de prevenir la ocurrencia de la tortura, esta siguió prevaleciendo en las distintas latitudes del planeta.

Es por ello que en la década de los 70 el filántropo suizo Jean-Jaques Gautier, mirando con mucha atención el trabajo de visitas a países en conflicto que hacía la Cruz Roja Internacional IRC, comenzó a pensar que un sistema internacional de visitas a todos los países del mundo podía impactar en la prevención de la tortura. Sobre todo, dos cuestiones llamaron la atención de Gautier respecto del trabajo preventivo de la IRC: primero, que la potencialidad de una visita no programada a países en conflicto ya actuaba como elemento disuasivo para los encargados de los prisioneros y segundo, que la forma en que la IRC se aproximaba a los Estados, una vez que ya hacía las visitas, no era punitiva ni fiscalizadora, sino que lo que intentaba era colaborar con los Estados para que estos dieran un trato digno a las personas privadas de libertad (APT-IIDDHH, 2010).

Fue así, como se comenzó a gestar la idea de crear un tratado internacional de derechos humanos que tratara única y exclusivamente sobre pre-

vención de tortura y malos tratos. De esta, organizaciones internacionales para la defensa de los derechos humanos y algunos Estados comenzaron a trazar las primeras líneas del Protocolo Facultativo de la Convención contra la tortura (OPCAT, por sus siglas en inglés).

El OPCAT desde sus primeros borradores fue un tratado de derecho internacional que se destacó por una originalidad radical. A diferencia de los tratados internacionales que se habían sancionado a la fecha, que se esmeraban por general múltiples obligaciones normativas para ayudar a los Estados a mejorar sus estándares de derechos humanos, el OPCAT se decantó por la idea de crear dos órganos: uno que opera a nivel internacional, el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (SPT), y otro que debía operar a nivel nacional, los Mecanismos Nacionales de Prevención contra la Tortura (MNPT).

Lo que se pretendía hacer con la creación de estos órganos era elaborar un sistema internacional de visitas periódicas no programadas, que permitiera visitar todos los lugares de privación de libertad, custodia o cuidado a cargo del Estado, con el propósito de poder detectar factores de riesgo que pudieran aumentar la posibilidad de ocurrencia de tortura, para de esta manera proponer medidas de protección o salvaguardas para poder evitarla.

Un rasgo común del SPT y los MNPT's es que debían autoconcebirse como órganos de acción y siempre deben privilegiar mecanismos no jurisdiccionales para generar los cambios estructurales. En este sentido, deben convertirse en colaboradores de las instituciones de privación de libertad, para que en conjunto generen los cambios necesarios para generar una cultura de respeto y trato digno hacia las personas privadas de libertad. Es por esto que a estos órganos se les conoce también como magistraturas de convencimiento o agentes de cambio.

De esta manera, luego de más de dos décadas de trabajo, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó el OPCAT el 18 de diciembre de 2002, con la mayoría de los votos (APT-IIDDHH, 2010, p. 19), convirtiéndose en la principal estrategia internacional para prevenir la tortura y los tratos crueles.

Directrices prácticas para la implementación de estrategias de prevención con las policías

Los y las policías, como encargados de hacer cumplir la ley, tienen la especial obligación de observar en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto nivel de responsabilidad exigido por su profesión (2004). Su rol es fundamental para la prevención, promoción y protección de los derechos fundamentales y para el buen funcionamiento del Estado de derecho.

Por esto es fundamental implementar estrategias orientadas a prevenir cualquier vulneración de derechos por parte de las policías, en especial, de aquellos que gozan de prohibición absoluta, como la tortura y otras formas de tratos crueles, inhumanos y degradantes.

A lo largo de años de monitoreo a unidades policiales se han reconocido diversos ámbitos y factores de riesgos asociados a la función policial, en particular en lo referido a la custodia de personas detenidas, la Asociación para la Prevención de la Tortura (Asociación para la prevención de la tortura, 2013), a identificado entre ellos: el uso de la fuerza al momento de la aprehensión y traslado, el uso de otros medios de sujeción, los interrogatorios, la revisión de vestimentas y registros, la segmentación, el tiempo de la detención, la respuesta ante lesiones, entre otros.

Es en cada uno de estos ámbitos en donde se deben promover la aplicación de salvaguardas que reduzcan los factores de riesgo y garanticen la legitimidad del actuar policial. Sin embargo, la implementación de estrategias tendientes a la prevención de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes supone una ingeniería compleja, que va mucho más allá del desarrollo de protocolos, puesto que se debe incidir en todos los niveles institucionales: materiales, culturales, organizacionales y operativos.

Para incidir preventivamente en cada uno de estos aspectos es fundamental que órganos de monitoreo realicen visitas periódicas, sin previo aviso, a unidades policiales, a fin de recabar información de primera mano de las dinámicas al interior de esta. Para posteriormente utilizarla en la identificación y análisis de los factores que dan lugar o tratan de impedir la prevención de la tortura, los malos tratos y otras afrentas contra la dignidad humana durante la detención. Todo con el objetivo final de proporcionar

recomendaciones concretas a través del diálogo constructivo con las autoridades para:

- ♦ Mitigar o eliminar los factores de riesgo.
- ♦ Proponer medidas preventivas que incidan en el corto, mediano y largo plazo (Asociación para la prevención de la tortura, 2013).

A nivel material es clave monitorear los protocolos para la adquisición, mantención y uso de armamento no letales, y sus criterios de aplicación, en especial, ante grupos vulnerables. También es importante la observación de las condiciones materiales de la zona de calabozos, baños y otras dependencias utilizadas por las personas detenidas, considerando que las unidades policiales no están diseñadas y equipadas para mantener personas detenidas por largo tiempo, por eso la primera salvaguarda es limitar en la medida de lo posible el tiempo de detención y garantizar las comodidades mínimas para garantizar la integridad de los detenidos.

A nivel cultural, el desafío es más complejo, puesto que buena parte de los cuerpos policiales de la región están marcados por una cultura militar, donde priman principios de lealtad y obediencia ciega al mando, desconfianza y recelo hacia el poder civil, uso e imposición de la fuerza sobre el diálogo, y una retórica del enemigo interno, lo que institucionaliza la idea de que algunos ciudadanos son potenciales amenazas (Cortés, 2020). Para incidir en estos elementos culturales es fundamental trabajar en los procesos de selección y formación del personal, así como también en los mecanismos de control interno, que permitan sancionar a tiempo cualquier abuso amparado en estas lógicas.

A nivel organizacional es relevante observar las relaciones entre pares y las relaciones con el mando, los sistemas de turno, los incentivos, las medidas de autocuidado, los criterios de rotación interna y traslados, y en general aspectos referidos a la gestión del personal que pueda impactar negativamente en el bienestar y salud psíquica y física del personal, puesto que esto va en directa proporción con la motivación y calidad del trato hacia la comunidad y las personas detenidas. Dentro del aspecto organizacional también es relevante monitorear la frecuencia, calidad y accesibilidad a instancias de formación permanente, en especial de aquellas referidas a la aplicación práctica de lineamientos y estándares en materia de derechos humanos.

Finalmente, el análisis del nivel operativo implica el eventual monitoreo de las acciones policiales que trascienden lo ocurrido al interior del recinto. Siendo relevante el monitoreo de la preparación y actuación frente a situaciones como: el desalojo de inmuebles, la realización de controles de identidad, el *acompañamiento* de marchas, el resguardo del espacio público ante manifestaciones violentas, la actuación ante grupos de especial vulneración, etc. Una mala estrategia operativa puede contribuir a un recrudecimiento de la violencia, a la aplicación de un daño innecesario o a dañar seriamente la legitimidad de la ciudadanía frente al actuar policial, además de exponer a un riesgo potencial a los propios agentes policiales.

La experiencia de diversos órganos de monitoreo permite el reconocimiento de diversas salvaguardias comunes a distintos cuerpos policiales, entre ellas se incluyen:

- ♦ Informar a las personas detenidas sobre sus derechos.
- ♦ Proporcionar acceso a un abogado o una abogada.
- ♦ Notificar la detención de la persona a los miembros de la familia o a un tercero o tercera.
- ♦ Llevar a cabo un examen realizado por un médico (I) para confirmar o descartar las posibles acusaciones de malos tratos y (II) proporcionar asistencia médica, si es necesario.
- ♦ Mantener registro visual (grabación) de los procedimientos, traslado y custodia.
- ♦ Proveer en la unidad insumos básicos de salud e higiene.
- ♦ Realizar registros de vestimentas de manera superficial y bajo supervisión de pares; entre otros.

A estas medidas se suma la necesidad de implementar programas de formación específicos en materia de prevención de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes adaptados a la función policial. Programas que deben promover el diálogo y orientarse hacia el análisis de casos concretos que favorezcan el discernimiento ante situaciones complejas.

También es relevante que la especialización policial en materia de derechos humanos tenga un reconocimiento institucional. Carabineros de Chile ha implementado con éxito la figura de Instructores de Derechos Humanos actualmente presentes en todas las regiones del país. Estos funcionarios(as), que cuentan con una formación especializada en la materia,

tienen el deber de coordinar y liderar diversas acciones orientadas a la promoción y respeto de los derechos humanos al interior de todas las unidades, entre las que destacan capacitaciones periódicas a la personal.

La aplicación, sostenibilidad y éxito de estas medidas pasa en último término por la voluntad y convencimiento del mando para acoger y liderar estos cambios, los que siempre tendrán una cierta resistencia e inercia institucional que es necesario diagnosticar y asumir.

Conclusiones: transformar culturalmente a los policías mediante la prevención de la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes

Frente a las más graves violaciones de los derechos humanos en Latinoamérica, tanto del pasado como del presente, cometidos especialmente por fuerzas policiales, los sistemas de justicia penal, una y otra vez, han demostrado poca eficacia. Si bien, la pregunta respecto si el Estado tiene la capacidad real de resolver las investigaciones penales por casos de abusos y malos tratos, excede a los propósitos de este artículo, lo que si podemos asegurar es que, de acuerdo con la experiencia de Chile, las obligaciones reforzadas que tiene el Estado de investigar y sancionar la tortura y malos tratos se encuentran abiertamente incumplidas.

Más allá de todos los esfuerzos urgentes que deben desplegarse para avanzar en verdad y justicia y así evitar la instalación de una cultura de la impunidad, lo cierto es que resulta imprescindible alternar estos mecanismos jurisdiccionales con políticas de prevención de torturas y malos tratos en el quehacer policial. Las metodologías de prevención de la tortura precisamente han demostrado ser eficaces en la tarea de reducir el riesgo de su ocurrencia a través de la implementación de salvaguardas en los distintos ámbitos operativos de la función policial.

La asistencia letrada en las primeras horas de detención, reducción de los tiempos de detención, incorporación de estándares internacionales de derechos humanos en el ejercicio o uso de la fuerza, videograbación y almacenamiento de todos los procedimientos policiales, segmentación

adecuada, buenas condiciones materiales y buenas condiciones laborales de los funcionarios policiales, en distintos ámbitos culturales han demostrado ser efectivos en la erradicación de la tortura y los malos tratos en los lugares de privación de libertad.

El gran desafío para los Estados y específicamente para los cuerpos policiales de la región es invertir la tendencia hacia su militarización y, por el contrario, invertir seriamente en medidas inteligentes, innovadoras y efectivas de prevención, que permitan asegurar un trato digno para las personas detenidas. La imaginación no punitiva funciona y la prevención de la tortura también.

Referencias

- Amnistía Internacional (2019). *Ojos sobre Chile: Violencia Policial y responsabilidad de mando durante el estallido social*. AMR 22/3133/2020. Consultado en <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR2231332020SPANISH.PDF>
- Asociación para la Prevención de la Tortura (2013). *Custodia Policial - Guía práctica de monitoreo*. Ginebra.
- Asociación para la Prevención de la Tortura e Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2010). *Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura: Manual para su Implementación (edición actualizada)*. Ginebra-San José.
- COLLINS, C. (2021). *Conversar con el pasado, transformar este presente: justicia transicional como justicia constituyente*. Informe Anual sobre Centro de Derechos Humanos, Universidad Diego Portales. Derechos Humanos en Chile.
- Ceroasetenta (2021). *Cartografía de la Violencia Policial*. Consultado en <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/especiales/violencia-policial/>
- CORTÉS, P. (2020). *El problema de una policía militarizada*. En CIPER, Chile. Consultado en <https://www.ciperchile.cl/2020/06/12/el-problema-de-una-policia-militarizada/>
- DAMMERT, L. (2019). “La crisis de Carabineros cuando no vemos lo evidente”. En *Hilos Tensados. Para Leer el Octubre chileno*. Santiago: Colección IDEA - Universidad de Santiago de Chile.

- Defensoría de la Niñez (2020). *Informe Anual 2020. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile*.
- DIPAOLA, E. (2014). *La Comunidad del Linchamiento*. Argentina: Editorial Letra Viva.
- El País (7 julio de 2021). “La CIDH dice que hubo uso excesivo de la fuerza en la contención de las protestas en Colombia. Consultado en <https://elpais.com/internacional/2021-07-07/la-cidh-dice-que-hubo-uso-excesivo-de-la-fuerza-en-la-contencion-de-las-protestas-en-colombia.html>
- EVANS, D. M. (2020). “The Prevention of Torture”. En *Research Handbook on Torture. Legal and Medical perspectives on prohibition and prevention*. Reino Unido: Edward Elgar Publishing.
- GERBER, M. (2016). “Control social y justificación de la violencia”. En *Chile. Resultados Encuesta Nacional UDP 2015. Documento de trabajo ICSO, 22, serie encuesta nacional UDP*. Santiago de Chile: Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social.
- GOLDHAGEN, D. J. (2009). *Peor que la guerra. Genocidio, eliminacionismo y la continua agresión contra la humanidad*. Barcelona: Taurus.
- HOBSBAWM, E. (1994). *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Crítica.
- Human Rights Watch (9 junio de 2021). Colombia: Brutalidad policial contra manifestantes. Consultado en <https://www.hrw.org/es/news/2021/06/09/colombia-brutalidad-policial-contramanifestantes>.
- INDH (2020). *Reporte general de datos sobre violaciones a los derechos humanos*. Consultado en <https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2020/03/Reporte-general-18-03-2020-de-datos-sobre-violaciones-a-los-derechos-humanos-vo4.pdf>
- InSight Crime (2022). *Balance de InSight Crime de los homicidios en 2021*. Consultado en <https://es.insightcrime.org/noticias/balance-insight-crime-homicidios-2021/>
- QUIROZ, L. (2020). *Linchamientos en Chile y Argentina: Una aproximación desde el quehacer de jueces, fiscales y defensores*. Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social.
- LUNA DE LA MORA, T. (2020). *Justicia, no revancha: linchamiento como respuesta a la violencia*. Puebla: Universidad Iberoamericana. Consultado en https://www.iberopuebla.mx/noticias_y_eventos/noticias/justicia-no-revancha-linchamiento-como-respuesta-la-violencia

- MULLER, J. (2018). "El Auge ¿Imparable? Del Populismo". En *La era de la perplejidad. Repensar el mundo que conocíamos*. España: Ed. BBVA.
- SÁNCHEZ, G. (2020). *Populismo Punitivo*. España: Ediciones Deusto.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2014). *Normativa y Práctica de los Derechos Humanos para la Policía*. Ginebra.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2018). *Prevención de la Tortura: El Papel de los Mecanismos Nacionales de Prevención*. Ginebra.
- Red Latinoamericana y del Caribe para la Democracia (2020). *¿Pandemia de abuso policial? Seguimiento a nueve países de América Latina y el Caribe*. Consultado en <http://redlad.org/wp-content/uploads/2020/12/Informe-Redlad-Pandemia-de-abuso-policial.pdf>
- REGUILLO, R. (2007), "Invisibilidad resguardada: violencia(s) y gestión de la paralegalidad en la era del colapso". *Revista Crítica Cultural*, núm. 36, diciembre, Santiago de Chile, pp. 6-13.
- ZAFFARONI, E. R. (2011). *La palabra de los muertos. Conferencias de criminología cautelar*. Buenos Aires: Ediar.

La función policial del Estado en El Salvador

Edgar Baltazar Landeros

Introducción

Al momento de escribir este texto (agosto de 2022), El Salvador vive bajo un régimen de excepción que arroja ya más de 48 mil capturas. La función policial del Estado se muestra como punitiva, en franca discrepancia al modelo de policía civil contemplado en los Acuerdos de Paz de 1992.

A la luz de la *doxa* liberal en torno a la función policial democrática, el Estado salvadoreño hace uso de la fuerza en términos iliberales o autoritarios. Sin embargo, desde perspectivas críticas del poder policial liberal, la operación de las fuerzas estatales en El Salvador no serían una anormalidad, sino la verificación del fin del poder policial: el control de territorios y poblaciones para el mantenimiento de un orden social y político afín a las fuerzas hegemónicas.

Una vez expuesta la contraposición teórica entre el modelo liberal de policía y sus críticos, se presenta una breve reseña histórica sobre la construcción de la función policial salvadoreña, desde la creación de las primeras instituciones armadas en defensa del modelo de acumulación, hasta el fallido proyecto civilista de la posguerra y la nueva “guerra” contra las pandillas.

En esta contribución se argumenta que la embestida punitiva del gobierno de Nayib Bukele no es del todo inédita si se considera el *ethos* policial construido durante la posguerra. Como fuente primaria, se recurre a entrevistas con mandos policiales que ocuparon importantes puestos de decisión en los gobiernos del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) entre 2009 y 2019. Dichas entrevistas se centran en conocer la concepción policial en torno a las disputas por el control territorial y poblacional en el seno del aparato estatal salvadoreño.

La función policial del Estado

Según la clásica definición de Max Weber, el Estado es “un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión del monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente” (1983, p. 44). Desde la perspectiva del marxismo heterodoxo, el Estado no es una organización o una institución, tampoco es autónomo, es una “relación de fuerzas entre clases y fracciones de clase” (Poulantzas, 2014, p. 154). Desde tal perspectiva, el Estado es la condensación de un equilibrio inestable de fuerzas políticas (Jessop, 2014, p. 20); no es una cosa ni un sujeto, es una relación social que refleja el resultado de la conflictividad social (Monedero, 2008, p. XXV).

Propongo definir al Estado como el equilibrio inestable de una relación de fuerzas en disputa por la hegemonía, que impone un aparato gubernamental, ideológico y coercitivo sobre una población y un territorio determinados. Esta definición es afín al Enfoque Estratégico Relacional (EER) postulado por Bob Jessop (2014), desde el cual el Estado no neutral es un terreno de disputa por las diversas fuerzas políticas de una sociedad, incluyendo los propios funcionarios estatales. El Estado, por tanto, no se reduce al poder de una clase; es, en cambio, “un conjunto de centros de poder que ofrecen oportunidades desiguales a diferentes fuerzas dentro y fuera del Estado, para que actúen con diferentes fines políticos” (Jessop, 2014). En términos de Jessop, el Estado está compuesto por:

[...] un conjunto relativamente unificado de instituciones y organizaciones empujadas en la sociedad y formalizadas socialmente y que son estratégicamente selectivas [*Staatsgewalt*], cuya función socialmente aceptada es la de definir y aplicar decisiones colectivas vinculantes para los miembros de una sociedad [*Staatsvolk*] de una determinada área territorial [*Staatsgebiet*] en nombre del interés común o la voluntad general de una comunidad política imaginada que se identifica con ese territorio [*Staatsidee*] (2017, p. 93).

La función policial del Estado atraviesa los cuatro elementos básicos de las relaciones de fuerzas políticas en una sociedad: el aparato gubernamental, el territorio, la población y el proyecto ideológico estatal. Entiendo

por policía al poder de coerción en una sociedad, que opera desde el aparato represivo del Estado con la función prioritaria de controlar territorios y poblaciones bajo un determinado proyecto ideológico hegemónico.

Como institución, la policía se ha definido fundamentalmente por la potestad de usar la fuerza. Bittner define a la policía como una “institución con el monopolio de emplear la no-negociable fuerza coercitiva en situaciones donde su uso es inevitablemente necesario” (Bittner, 1970, p. 122). Para Bayley (1985), la policía se integra de “personas autorizadas por un grupo para regular relaciones interpersonales a través de la aplicación de la fuerza física”.

Es pertinente distinguir entre baja y alta policía. La policía (*police*) es una institución particular, y la función policial (*policing*) abarca una serie de procesos de control y disciplinamiento social efectuados por diversas agencias estatales (Neocleous, 2000, p. xi). El orden social y la seguridad no dependen entonces sólo de una institución policial, sino de todas las instituciones del aparato coercitivo del Estado. La baja policía es aquel cuerpo gubernamental, armado y, por lo general, uniformado, que cumple funciones de control y vigilancia en las calles (Reiner, 2000, p. 8), pero no las monopoliza. En sentido amplio, existe una alta policía más allá de aquel cuerpo represivo que nos encontramos en las esquinas. El Estado capitalista necesita sí de gendarmes que guarden el orden, pero para ello no solo usa patrullas y bartolinas; también ocupa un repertorio de tecnologías políticas encaminadas al mantenimiento del consentimiento social hacia la forma de dominación vigente.

Es entre 1829 y 1835, con el surgimiento de la Policía Metropolitana de Londres, que nace el modelo de policía moderna (Randall, 2003, p. 322), emparentado con principios liberales. El tipo ideal de policía liberal es de corte democrático, civil, con supervisión, transparencia, rendición de cuentas, profesionalización, participación ciudadana, proximidad con la comunidad y todo elemento discursivo propio de la tecnocracia eficiente y eficaz. Ahora bien, la policía liberal que incumple sus promesas al involucrarse en procesos de militarización, restricción de derechos y persecución de minorías étnicas y culturales; se convierte en su reverso: la policía “iliberal” (Bhardwaj, 2021, p. 155). Ante ello, autores como Hunt (2018, p. 15), consideran que la alternativa es el regreso a principios liberales y establecer límites al poder policial bajo un Estado de derecho. Tal posición es muy

afín al discurso de la reforma policial democrática como promesa de una función policial apegada al canon liberal.

En la práctica, el modelo liberal de policía ha demostrado su fracaso sistemático. Las policías dedican la mayor parte de sus actividades al mantenimiento del orden social, más que a la persecución de delitos o el cumplimiento de la ley (Reinir, 2015, pp. 14-15). De acuerdo con Vitale, “la policía nació para facilitar la instauración de los regímenes de explotación vigentes a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, basados en el colonialismo, la esclavitud y el capitalismo industrial” (Vitale, 2021, p. 330). Las dos funciones sustantivas de la policía son el “mantenimiento del orden” y la “aplicación de la ley” (p. 24). Para Vitale, “la policía es una empresa reactiva que, en apariencia, interviene para hacer algo cuando el daño ya está hecho. Redacta informes, a veces encuentra a los/las autores/as de los hechos, pero casi nunca protege a alguien que se enfrenta a un daño eminente” (p. 7021). La policía, señala el mismo autor, gestiona e incluso produce desigualdad, “reprimiendo a los movimientos sociales y gestionando con severidad los comportamientos de las personas pobres y no blancas” (p. 1333). La policía controla las amenazas al orden social. De hecho, considera Vitale, “lo que se considera delito y lo que se decide controlar está moldeado por preocupaciones de raza y de desigualdad de clases, así como de la posibilidad de estallidos sociales y políticos” (p. 1720).

La policía regula las relaciones sociales, persiguiendo a algunos grupos y siendo omisa ante las acciones de otros. Esta función, en regímenes democrático-liberales, es revestida de un discurso de derechos, donde la policía supuestamente actúa para cumplir la ley y garantizar el ejercicio de derechos y libertades. Ello configura un “mito” de policía democrática que pretende legitimar las funciones de orden público.

La función policial del Estado contribuye a la fabricación del orden social fundado en el trabajo asalariado. Como el poder policial se sustenta en el uso potencial de la fuerza física, por tanto el trabajo policial es un trabajo de la violencia (Seigel, 2018). La policía busca asegurarse el derecho a usar la fuerza física, no como ejercicio permanente sino también como amenaza, con lo cual puede incidir en el comportamiento de la ciudadanía. Un Estado de derecho reglamenta una “violencia constitucionalizada” (Poulantzas, 1973, p. 292), pretendiendo así el monopolio de la fuerza legítima. Los Estados posibilitan el ejercicio de un poder policial sobre

cuerpos y territorios bajo una pretendida legitimidad, sustentada en un proyecto ideológico hegemónico construido históricamente.

Estado y Policía en El Salvador

El presidente Francisco Malespín creó en 1844 el primer cuerpo de policía salvadoreño: el Cuerpo de Policía Diurna y Nocturna.¹ Este cuerpo fue sustituido en 1867, durante el gobierno de Francisco Dueñas, por una Compañía de Guardia Civil. En 1883, ya con un Estado dominado por la oligarquía cafetalera, se formaría el Cuerpo de Policía Urbano y de Bomberos.

En la década de 1880, la policía salvadoreña era fundamentalmente rural. La Policía Montada se financió en esos años con impuestos provenientes de las exportaciones de café,² pues su fin principal era salvaguardar el proceso productivo. En 1883, el proceso reformista liberal dio paso a una policía urbana en San Salvador, conocida como “Policía Reformada”.

En 1905 se vinculan administrativamente las diversas policías urbanas que se habían formado previamente en ciudades cafetaleras, dando forma así a la Policía Nacional; los cuerpos de policía local que la formaron dependían de gobernadores y alcaldes bajo el Ministerio de Gobierno, sin embargo, su estructura era militar. De hecho, la policía urbana de San Salvador, respondía al Ministerio de la Defensa.³

Con el objetivo de construir un ejército profesional, en 1909 arribó una misión militar chilena y en 1912 una de la Guardia Civil española. Además de fortalecer su brazo represivo, el Estado contó con el apoyo de colaboradores sin sueldo conocidos como “auxilios civiles”. En la década de 1910, las labores de control y vigilancia en el campo eran dirigidas por los llamados “comandantes de barrio y cantonales”,⁴ que eran milicias

¹ Cf. Von Santos, Herard, “Estudio historiográfico sobre los sistemas de inteligencia de los antiguos cuerpos de seguridad pública salvadoreños”. *Policía y Seguridad Pública*, año 5, vol. 2, 2015, p. 23.

² Cf. Desilets-Bixler, Nicole L. *Security in transition: police reform in El Salvador and South Africa*, Naval Postgraduate School, Monterey, California, 2002, p. 21.

³ Cf. *Ibidem*, p. 22.

⁴ Pérez Pineda, Carlos, *La Guardia Nacional de El Salvador y la República Cafetalera, 1912-1932*, Ministerio de Cultura, Ministerio de Cultura/Universidad Gerardo Barrios, San Salvador, El Salvador, 2018, p. 89.

locales con funciones *ad honorem*. Bajo la figura de esos “comisionados” o “comandantes” cantonales y con el apoyo del ejército, el Estado cumplía una función policial encaminada a salvaguardar los intereses de la oligarquía cafetalera.

El presidente Araujo fundó en 1912 a la Guardia Nacional. Cuerpo con funciones de policía rural, inspirada en la Guardia Civil Española,⁵ con funciones primordiales de represión política y salvaguarda de los intereses cafetaleros. Un comandante y dos capitanes españoles formaron la misión que desarrollaría el nuevo cuerpo de policía rural en El Salvador.⁶ A la vez que, también en 1912, se formalizaba la Policía Nacional.⁷

A pesar de que la Guardia Nacional quedó adscrita al Ministerio de Gobierno y Desarrollo, su organización, personal y disciplina recayeron en el Ministerio de la Defensa. En 1914, tras el asesinato de Araujo, la Guardia Nacional pasó formalmente a ser parte del Ejército. El objetivo prioritario de la Guardia fue el control político de la población rural, previniendo, por ejemplo, la organización sindical de los campesinos.⁸

En 1915 se incorpora el Ramo de Seguridad Pública dentro del Ministerio de Defensa, junto con la Policía Nacional y la Policía de Hacienda. Las fuerzas del orden cumplían un rol importante para el control político orquestado por la dinastía Meléndez-Quinones. Por ejemplo, en marzo de 1920, guardias nacionales se enfrentaron a partidarios armados de Arturo Araujo.⁹ El 25 de septiembre de 1922, policías y guardias nacionales reprimieron una manifestación de mujeres en apoyo al candidato opositor Miguel Tomás Molina, del Partido Constitucional.¹⁰

Es hasta 1926 que la Guardia Nacional alcanzó cobertura en los 14 departamentos del país.¹¹ En los años 20, “a los guardias nacionales les era permitido hacer fuego con su fusil, aún sin ser agredidos, cuando perseguían a malhechores por los delitos de asesinato, homicidio y robo con es-

⁵ Cf. *Ibidem*, p. 7.

⁶ Cf. *Ibid.*, p. 23.

⁷ Cf. Costa, Gino, *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*, UCA editores, San Salvador, El Salvador, 1999, p. 30.

⁸ Cf. Desilets-Bixler, *Op. Cit.*, p. 22.

⁹ Cf. Pérez, *Op. Cit.*, p. 150.

¹⁰ Cf. *Ibidem*, pp. 152-153.

¹¹ Cf. *Ibid.*, p. 58.

calamamiento”.¹² En 1923, el comandante José Tomás Romeu, asimilado como coronel del Ejército salvadoreño, presentó su informe sobre el estado de la Guardia Nacional. En dicho informe, se destacaron los problemas de disciplina en la institución y ese mismo año se dieron de baja 120 efectivos.¹³

Una clara muestra del autoritarismo y poder represor del régimen del dictador Hernández Martínez y su Guardia, fue su respuesta al levantamiento con influencia comunista del 21 de enero de 1932, con la masacre de entre 10 mil y 40 mil campesinos, buena parte de ellos indígenas.¹⁴ Para Pérez Pineda, la represión de la insurrección de 1932 no fue sólo de parte de la Guardia Nacional sino “una empresa pluriclasista conducida desde el estado, que movilizó a militares, capitalistas, autoridades locales, pequeños comerciantes, otros indígenas, gremios urbanos, intelectuales, inmigrantes, entre otros”.¹⁵ El año de 1932 marca el inicio de la instauración del militarismo en las fuerzas de seguridad salvadoreñas. Las instituciones policiales operantes en El Salvador desde la masacre hasta el fin de la guerra civil en 1992, fueron de carácter militar.

Tras sucesivos gobiernos militares de tipo autoritario, entre enero de 1981 y enero de 1992, El Salvador vivió un cruento conflicto armado interno que arrojó alrededor de 75 000 víctimas mortales. Durante ese periodo predominó una estrategia de exterminio de las bases populares de la insurgencia, con violaciones graves a los derechos humanos, particularmente en contra de población civil no combatiente, esto a manos de fuerzas gubernamentales financiadas por los Estados Unidos y grupos paramilitares promovidos por las clases dominantes y sectores políticos de extrema derecha vinculados al partido ARENA.

Después de esfuerzos nacionales e internacionales por poner fin al conflicto armado, el 16 de enero de 1992 se puso punto final a las rondas de negociación entre el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y el gobierno de El Salvador (GOES). Se pactaron una serie de reformas constitucionales que reconfigurarían al Estado salvadoreño, inclu-

¹² *Ibid.*, p. 86.

¹³ *Ibid.*, p. 130.

¹⁴ Cf. Stanley, William, *The Protection Racket State. Elite Politics, Military Extortion, and Civil War in El Salvador*, Temple University Press, Philadelphia, 1996, p. 1.

¹⁵ Pérez, *Op. Cit.*, p. 9.

yendo la incorporación del FMLN a la arena político-partidista y la creación de nuevas instituciones, entre ellas la Policía Nacional Civil (PNC).

Los Acuerdos establecieron reformas significativas en el sector defensa y seguridad a fin de lograr la desmilitarización del Estado,¹⁶ tales como la disolución de los antiguos cuerpos de seguridad (Guardia Nacional, Policía Nacional y Policía de Hacienda) y creación de la Policía Nacional Civil (PNC) y de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP); así como la sustitución de la Dirección Nacional de Inteligencia por un nuevo Organismo de Inteligencia del Estado bajo mando civil, además de la reducción y depuración de la Fuerza Armada.

La Policía Nacional Civil (PNC) como institución naciente de los Acuerdos de Paz, fue creada con el fin de resguardar la paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como en el rural, esto bajo la dirección de mandos civiles. Los Acuerdos establecieron que la nueva policía sería “un cuerpo nuevo, con nueva organización, nuevos cuadros, nuevos mecanismos de formación y adiestramiento y nueva doctrina”. También se definieron principios democráticos para la actuación policial: “la noción de la seguridad pública como un servicio del Estado a la ciudadanía, ajeno a toda consideración política, ideológica o de posición social y a cualquier otra discriminación; del respeto a los derechos humanos; del esfuerzo en prevenir el delito; y de la subordinación del cuerpo a las autoridades constitucionales”.¹⁷

El periodo de posguerra en El Salvador estuvo marcado por el bipartidismo. ARENA gobernó de 1989 a 2009, instaurando en dicho periodo un modelo neoliberal que no fue desmontado en los diez años de gobierno del FMLN (2009-2019). A pesar de sus históricas diferencias ideológicas y programáticas, los gobiernos de ambas fuerzas políticas compartieron una estrategia común en materia de seguridad pública: el mantenimiento del dominio militar en la PNC, la participación de la Fuerza Armada en labores de seguridad y la intervención punitiva sistemática en contra de las pandillas identificadas como enemigo interno.

¹⁶ Cf. Guido Véjar, Rafael “XI. Los Acuerdos de Paz: ¿refundación de la República?” en: Rivera Orellana, Erick (Edit) *El Salvador: Historia Mínima 1811-2011*, Secretaría de Cultura de la Presidencia de la República/ Universidad de El Salvador, San Salvador, 2011, p. 102.

¹⁷ Acuerdos de Chapultepec, 16 de enero de 1992. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1575/23.pdf>

En 1999 se fusionan los ministerios de Seguridad Pública y Justicia, creando el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia. Ese año, en un libro clave sobre el desarrollo de la PNC, Gino Costa preveía: “De mantenerse la política seguida hasta ahora, la Policía Nacional Civil terminará siendo sólo preventiva, parecida a un pequeño ejército muy mal preparado y equipado, es decir, lo contrario a una policía moderna, especializada y democrática”.¹⁸

En julio de 2003, el presidente Flores anunció el Plan Mano Dura, como campaña propagandística y de despliegue policial en contra de las pandillas. El Plan no incluía fases de ejecución sino la simple alusión, en un memorándum, a la coordinación entre Fuerza Armada (FAES), Policía Nacional Civil (PNC) y Fiscalía General de la República (FGR).¹⁹ También en 2003, se aprobó la llamada Ley Antimaras, que sería declarada inconstitucional el año siguiente, siendo desplazada por la Ley para el Combate de las Actividades Delincuenciales de Grupos o Asociaciones Ilícitas Especiales.

En el gobierno de Antonio Saca, se lanzó en agosto de 2004 el Plan Súper Mano Dura, que amplió acciones punitivas contra menores infractores, apuntaló la militarización de la seguridad pública y separó a los pandilleros presos en penales exclusivos para cada pandilla. Paradójicamente, la súper mano dura empoderó a las maras, al mejorar su control orgánico y operativo.²⁰

Bajo el primer gobierno del FMLN encabezado por Mauricio Funes, entre 2009 y 2010, la inspectora general Zaira Navas abrió expedientes a oficiales de alto rango acusados de vínculos con la delincuencia organizada. En octubre de 2010, la Inspectoría General tenía abiertos 20 expedientes en contra de 21 oficiales de alto rango y 200 expedientes para policías en general (Silva, 2014, p.244). Entre junio de 2009 y agosto de 2010, la Inspectoría General recibió 2 686 denuncias, de las que derivaron 40 expedientes en contra en oficiales de los niveles ejecutivo y superior.²¹

¹⁸ Costa, *Op. Cit.*, p. 345.

¹⁹ Cf. Reyna, Verónica, *Estudio sobre las políticas de abordaje al fenómeno de las pandillas en El Salvador (1994-2016)*, FES América Central, Análisis núm. 7, San Salvador, 2017, p. 14.

²⁰ Cf. Cristosal et. al., *Informe de las Organizaciones de la Sociedad Civil de El Salvador sobre Ejecuciones Extrajudiciales o Arbitrarias*, Cristosal, IDHUCA, COMCAVIS TRANS, FESPAD, SSPAS, El Salvador, 2017.

²¹ Cf. Silva Ávalos, Héctor, *Infiltrados. Crónica de la corrupción en la PNC (1992-2013)*. UCA Editores, San Salvador, 2014, p. 245.

Por presión de Washington, en noviembre de 2011 renunció Manuel Melgar, Ministro de Seguridad. Los militares al frente del gabinete de seguridad que fueron nombrados a finales de ese año, desacreditaron el trabajo de la inspectora Navas. En 2011 y 2012, Funes nombró a los generales Munguía Paés y Salinas como ministro de Seguridad Pública y director general de la PNC, respectivamente. Estos nombramientos fueron declarados inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia en mayo de 2013.²² En el gobierno de Funes destacó particularmente la implementación de una tregua entre pandillas para la reducción de la violencia homicida.

En 2014, tras el triunfo de Salvador Sánchez Cerén, el segundo gobierno del FMLN instaló el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia que presentaría al año siguiente el Plan El Salvador Seguro.²³ Pero en 2016, la política de seguridad daría un giro para instaurar medidas extraordinarias de persecución policial y penal en contra de las pandillas. El 30 de marzo de 2016, en un discurso transmitido en cadena nacional, el presidente Salvador Sánchez Cerén presentó dichas medidas extraordinarias, incluyendo en su anuncio, además de las medidas en centros penales, acciones para recuperar el control territorial y un mayor despliegue de las fuerzas armadas.²⁴ Dentro de las medidas de militarización destacaron la creación de las Fuerzas Especiales de Reacción de El Salvador (FES), con 600 efectivos de la Fuerza Armada (FAES) y 400 de la PNC; la creación de las Fuerzas de Intervención y Recuperación de Territorios (FIRT) con 600 militares y 200 policías; la creación de la Fuerza de Tarea “Centro Histórico” con 400 militares y 4400 policías; además de la creación de Grupos Conjuntos de Apoyo a la Comunidad (GCAC) con 600 militares y 200 policías.

Entre 2016 y 2017, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) abrió 30 casos relacionados a ejecuciones extrajudiciales.²⁵ Durante el quinquenio de Salvador Sánchez Cerén, destacó la centralidad de la represión policial como estrategia contra las maras, incurriendo en

²² Cf. *Ibidem.*, p. 134.

²³ Cf. Walter, Knut, *La muerte violenta como realidad cotidiana. El Salvador, 1912-2016*, AccesArte, San Salvador, 2018, p. 172.

²⁴ Gobierno de El Salvador, “Mensaje a la nación- medidas extraordinarias”, 30 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.sv/mensaje-a-la-nacion-medidas-extraordinarias/>

²⁵ Cf. Cristosal *et. al.*, *Op. Cit.*, p. 2.

violaciones graves a los derechos humanos. En 2017, la Fiscalía General de la República inició tres procesos de investigación por indicios de la existencia de grupos de exterminio conformados por policías.²⁶

El bipartidismo de posguerra terminaría en 2019 con el triunfo de Nayib Bukele, quien anunció el Plan Control Territorial, una estrategia secreta de seguridad bajo la cual se ejecutaron 99 169 capturas desde el anuncio de su implementación en junio de 2019 hasta finales de 2021.²⁷ A inicios de septiembre de 2020, el periódico digital *El Faro* reveló que el gobierno de Bukele sostiene un pacto con las pandillas para mantener la reducción de homicidios.²⁸ Bukele protege de la extradición a 14 cabecillas de la MS13 que son reclamados por los Estados Unidos, esto por medio de la férrea defensa pandillera que hacen los magistrados que la bancada de Bukele impuso en la Corte Suprema tras dar un Golpe de Estado al poder judicial el 5 de mayo de 2021.²⁹

La función policial del Estado salvadoreño se ha construido históricamente en estrecha vinculación con el poder militar, mismo que prevaleció incluso ante los intentos de instaurar un modelo civil de policía. La lógica militarista de la policía salvadoreña en el presente es aún más clara con la declaración explícita de una “guerra” en contra de las pandillas identificadas como enemigo interno.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Cf. Jordán, Laura, “Las 99,000 capturas del Plan Control Territorial que no han frenado la violencia en El Salvador”, en: *La Prensa Gráfica*, 31 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Las-99000-capturas-del-Plan-Control-Territorial-que-no-han-frenado-la-violencia-20220330-0083.html>

²⁸ Cf. Martínez, Carlos et.al. “Gobierno de Bukele lleva un año negociando con la MS-13 reducción de homicidios y apoyo electoral” en: *El Faro*, 3 de septiembre de 2020. Disponible en: https://elfaro.net/es/202009/el_salvador/24781/Gobierno-de-Bukele-lleva-un-a%C3%B1o-negociando-con-la-ms-13-reducci%C3%B3n-de-homicidios-y-apoyo-electoral.htm

²⁹ *El Faro*, “Bukele y las pandillas: de negociaciones secretas al régimen de excepción”, en: *El Faro*, 28 de marzo de 2022. Disponible en: <https://elfaro.net/es/202203/columnas/26098/Bukele-y-las-pandillas-de-negociaciones-secretas-al-r%C3%A9gimen-de-excepci%C3%B3n.htm>

La Policía en “guerra” contra las pandillas

En el día más violento en dos décadas, el sábado 26 de marzo de 2022, las pandillas, en venganza por la captura de algunos de sus liderazgos, asesinaron a 62 personas; demostrando que son ellas quienes deciden si se continúa o no con la tregua promovida por el régimen de Bukele. Ya habían asesinado a 14 personas el día anterior. Buena parte de las personas asesinadas “estaban trabajando o tenían una actividad económica, ningún antecedente penal” (Gavarrete, 2022).

Tras ese violento fin de semana, el domingo 27 de marzo, la Asamblea Legislativa dominada por el bukellato aprobó un Régimen de Excepción, inicialmente por 30 días, pero prorrogado en varias oportunidades para mantenerlo vigente hasta la fecha (estas líneas se escriben en agosto de 2022); en él, se suspenden los derechos de libre asociación, manifestación y defensa, se permite la intervención de comunicaciones y correspondencia, además de que se amplía a 15 días el plazo de detención administrativa. La Asamblea también aprobó reformas para aumentar las penas para integrantes y colaboradores de pandillas (Ramírez, Calderón y Flores, 2022). Con las reformas avaladas por la bancada oficialista, menores de entre 12 y 16 años podrán ir a prisión hasta 10 años, y hasta 20 años en el caso de jóvenes de 16 a 18 años. El oficialismo echó a andar lo que en sus redes sociales denominó #GuerraContraPandillas, en contra de un enemigo, según Bukele, conformado por 70 000 pandilleros en libertad y 16 000 en prisión (Barrera y Peña, 2022).

Del 27 de marzo al primero de agosto de 2022, más de 48 mil personas han sido capturadas (Lemus y Cáceres, 2022). Las miles de familias de los detenidos, pobres en su mayoría, han pasado un auténtico viacrucis, viajando desde todos los rincones del país hacia los centros penales, durmiendo en la intemperie en búsqueda de información sobre los detenidos y endeudándose para pagar la comida e insumos básicos que no son provistos por el Estado. La defensa pública de calidad es uno de esos servicios no provistos. Los 263 defensores públicos de la Procuraduría General de la República (PGR) no se dan abasto para atender los casos de los miles de detenidos ni para una participación técnica adecuada en audiencias con más de 300 imputados (Gavarrete, 2022). Del 27 de marzo al 4 de agosto, murieron 69 privados de libertad en cárceles del país (Mejía, 2022).

La “guerra” que sostiene el régimen de Bukele en contra de las pandillas ha exacerbado una función policial que históricamente ya se caracterizaba por el combate contra un enemigo interno. Las pandillas se han identificado como el principal problema del Estado; reeditando la doctrina de la seguridad nacional, se les ve como un enemigo y se justifica la violencia en su contra (García Pinzón y Rojas Ospina, 2020, pp. 96-108). Esa identificación de las pandillas como enemigo ha estado arraigada, desde antes de la presidencia de Bukele, en la operación del sistema de seguridad y justicia en El Salvador:

Estas nociones en las que se concibe al enemigo como no persona y por tanto, despojada de derechos, se han instalado en la subcultura policial y organizacional de los operadores del sistema de justicia. Esto ha dado lugar a que se legitime en la actuación de los operadores judiciales y policiales una serie de vulneraciones y violaciones a los derechos humanos en contra la población que ha erosionado aún más los niveles de confianza ciudadana en las instituciones de justicia y seguridad (Aguilar, 2019, p. 32).

Al entrevistar a personal policial, aún antes de la llegada de Bukele al poder, se identificó ya un discurso de “guerra”. El Comisionado Saúl es fundador de la PNC; entró a la institución como parte de la cuota del FMLN, antes fue profesor y se incorporó a la lucha armada con las FPL. Durante los dos gobiernos del Frente, ocupó un puesto clave en el aparato de seguridad. Saúl observa que, en el gobierno de Sánchez Cerén, con la tregua rota, se vivió un escenario de confrontación directa, donde las pandillas intentaron intimidar tanto a la población como al Estado. Estas fueron sus palabras en conversación sostenida en agosto de 2018:

Si algún sector del gobierno, del Estado, permitía ciertas acciones y no había una persecución, ¿para qué necesitaban enfrentarse al Estado?, ¿por qué hoy se enfrentan al Estado, a la policía? Porque se ha dicho que ya no va a haber ninguna concesión a la criminalidad, entonces hay un enfrentamiento directo, por eso es que hay mucho policía muerto, porque los identifican y ellos tienen estrategias de presión, porque el asesinato lo ocupan como intimidación tanto de la población civil como el Estado, como dicen, poner de rodillas al Estado. ¿Por qué matan policías, soldados para eso? Porque

el ataque no es contra la persona que matan, es un mensaje para toda la organización. Y así hacen decaer a la población. Si alguien no les ha dado el gusto y no les da lo que ellos quieren, ese es un mensaje para los demás, “si no hacen esto, pues esto es lo que les va a tocar”. Entonces es una estrategia de intimidación a la población y al Estado, pero viene precisamente de ese viraje que tuvo el gobierno, “aquí no hay tregua, aquí lo que va a haber es el Estado, tiene que asumir su papel”. Pero ha sido difícil, porque esos casi dos años que duró la tregua les fue suficiente para fortalecer su organización criminal (Aguilar, 2019, p. 32).

Las pandillas, como factor real de poder, encontraron en El Salvador terreno fértil para su emprendimiento bélico. En términos del inspector Fabián: “¿por qué se dan las guerras? Porque la gente no está conforme con lo que está viviendo, cómo vamos a tener paz si hay hambre, cómo vamos a tener tranquilidad si no hay fuentes de trabajo”.

El Comisionado Hernán militó en el Partido Comunista Salvadoreño, es fundador de la PNC como cuota del FMLN. Durante los gobiernos de Funes y Sánchez Cerén, ocupó importantes puestos en la estructura de mando de la PNC. Enfatiza que el año 2015 fue clave en la guerra de las pandillas contra el Estado salvadoreño, aquel año, recuerda, “era claro el desplazamiento de pandilleros hacia la zona rural, utilizando armas de guerra y una especie de campamentos improvisados”; ello implicó que la respuesta policial fuese confrontativa. Para el Sargento Ernesto, quien testifica la violencia desde el territorio, el escenario de la delincuencia pandilleril es parte de una “guerra social interna”:

El riesgo que hay ahorita es grande, porque hoy la guerra ya no se ha ido a las orillas como antes, a las montañas, sino que la guerra ya está, perdón, en todos lados. (...) Es una guerra social interna, porque la delincuencia ha ganado mucho, ha ganado más terreno. En las ciudades antes se veía al soldado pasar ahí, a veces lo registraba a uno, pero no era la gran presión, usted podía ir al vecino, a su amigo, al compañero de clases. Y usted llegaba a caminar y llegaba súper libre. Hoy no, no puede llegar ni moverse de esta zona de aquí, de su colonia. Y si esta colonia está de un grupo y la otra de otro, usted no puede pasar al otro grupo porque ya su vida está en peligro.

Las disputas por el control territorial y poblacional

De acuerdo con los altos mandos policiales entrevistados, quienes dirigieron el rumbo de la PNC durante los dos gobiernos del FMLN, el Estado busca asegurarse el control territorial por medio de despliegues de fuerza (policial y militar), así como por medio de políticas, como en su momento fue el modelo de policía comunitaria. Identifican claramente un control pandilleril sobre territorios y poblaciones, expresado en fenómenos delictivos, como el narcomenudeo, la extorsión y el sicariato. Ese control territorial ejercido por las pandillas es identificado también como un obstáculo para la implementación de políticas preventivas y de desarrollo social. Las explicaciones sobre el porqué del control territorial de las maras se centran en la dicotomía de presencia y ausencia del Estado. El territorio, para el poder policial, no le está asegurado, es en cambio un permanente objeto de disputa.

El Subcomisionado Leonardo fue combatiente del FMLN y es fundador de la PNC como cuota de la ex guerrilla; durante los gobiernos del Frente, fue jefe de una de las delegaciones policiales con mayor incidencia delictiva. El Subcomisionado cree que un mayor despliegue de fuerza contribuye a un mayor control territorial. Considera que los patrullajes conjuntos entre la PNC y la Fuerza Armada, por aumentar el estado de fuerza desplegado, son positivos en términos de mayor presencia en terreno: “Lo que sucede es que lo ha incrementado [el despliegue] también en lugares importantes que tal vez no se cubrían. No había presencia policial en lugares donde tal vez hay mucha incidencia, entonces eso ha ayudado en términos cuantitativos”.

Adrián tiene el nivel de Comisionado en la PNC, es fundador de la institución, a la que ingresó como cuota del FMLN; fue combatiente de la Resistencia Nacional. Durante el gobierno de Mauricio Funes ocupó un cargo de alta responsabilidad en el gabinete de seguridad. Él no está de acuerdo en el concepto de “control”: “Y la policía no se trata de que controle territorios tampoco. La policía, su trabajo, es hacer presencia para garantizar y contribuir con la seguridad y tranquilidad de las personas”. El Comisionado Hernán, también cuota del FMLN, fue entrevistado en el contexto del recién instalado gobierno de Nayib Bukele y el anuncio del llamado “Plan Control Territorial”. El mando policial se interroga sobre el control de territorios:

¿Qué es el control territorial? ¿Qué es lo que vas a controlar? Las estructuras de pandillas siguen estando ahí. Ha bajado su operatividad, pero han estado expectantes de qué es lo que va a ocurrir. Lo que está haciendo la policía son actividades de calle, de presencia, dicen que es con el objetivo de afectar su economía porque ante la presencia policial se disminuye la posibilidad de que los extorsionistas actúen impunemente.

Con su amplia experiencia como mando policial, el Comisionado Hernán está seguro de que con la simple presencia policial no basta para controlar territorios y menos aún reducir la violencia homicida en el corto plazo; de acuerdo con su experiencia, esa disminución sólo es posible en el marco de una negociación con las pandillas. El gobierno de Bukele llevaba en ejercicio apenas poco más de un mes y el Comisionado ya vislumbraba la existencia de una tregua:

La base de todo eso es la negociación. Creer que de la noche a la mañana con una pinche y simple presencia policial en los territorios se va a lograr la disminución de los homicidios a dos diarios, es imposible esa mierda si no has negociado. Entonces estamos en presencia de un gobierno que está negociando con ellos, pero además está cumpliendo con las exigencias que los pandilleros le plantearon [...] Si no conoces el fenómeno, si no conoces el problema, estás legalizando las estructuras de pandillas en los territorios, reconociendo su poder, pero además va a llegar un momento en que van a hacer uso de fondos del Estado.

Para el Comisionado Saúl, es a partir de la tregua pandillera facilitada por el gobierno de Funes que las pandillas fortalecieron su control sobre los territorios. Es decir, el mismo presidente impulsor de un modelo de proximidad policial con las comunidades fue quien aniquiló su factibilidad. Con el proceso, además, las pandillas se politizaron. El Comisionado lo expone así:

Ellos [los pandilleros] salieron los ganadores porque se fortalecieron, salieron de la crisis financiera, de control de territorio en el tema de fortalecer los liderazgos. Lo más grave es que este viraje al campo político les ha permitido mantener presiones políticas hacia los grupos de poder, de tal manera que

en los procesos electorales siempre manipulan y extorsionan a partidos y a candidatos.

Además de la extorsión y el sicariato, las pandillas aprovechan el control de territorios para incursionar en otras actividades ilegales como el narcomenudeo. En ello coincide el Comisionado Adrián: “se configura toda una situación en el territorio que les permite a ellos [los pandilleros] poder enmascarar el movimiento de grandes volúmenes que van para allá, para ese su mercado; de tal manera que aquí los territorios están marcados por eso y el narcomenudeo es una fuente de ingreso para expandir”. Varios de los territorios controlados por las pandillas no fueron necesariamente conquistados, pues son los lugares de arraigo de las maras, donde nacieron y crecieron, donde siempre han estado.

Además de las diferencias jerárquicas que existen en las pandillas, otro matiz importante para describir el control territorial de las maras es que, por lo general, éste no es total. Sobre ello opina el Subcomisionado Leonardo: “encuentro que control territorial significa dominio permanente del territorio. Me pregunto ¿dónde la pandilla tiene dominio permanente? ¿dónde siempre manda? Y yo me respondo que no he visto un lugar así en este país”. A la vez, el Subcomisionado reconoce que tampoco el Estado tiene un control total del territorio, pues está en disputa:

Sí hay comunidades con mucha presencia de pandillas y la policía llega, los pandilleros huyen, se esconden. Pero cuando la policía sale, los pandilleros vuelven a aparecer y mandan a la gente. Entonces lo que yo veo es que el control territorial está en disputa porque tampoco yo puedo asegurar que el Estado ejerce un control territorial efectivo en todo el país. Hay lugares donde el estado está ausente o donde el estado es solamente la patrulla policial que pasa por ahí.

El Subcomisionado Leonardo enfatiza que además del control sobre el territorio es importante acompañarlo del control poblacional. En sus términos: “no solamente nos interesa tener presencia en el espacio físico, que la gente nos vea en el territorio, sino que también nos interesa que la gente sea libre, que la gente no esté sometida a la pandilla”. Liberar territorios del control pandillero implicaría también liberar a las personas del

control social que las maras ejercen sobre la vida cotidiana de las comunidades. Y ese control pandillero sobre la vida de las personas se da incluso si la pandilla no es visible: “ahí ya vamos hablando de algo más que control territorial, estamos hablando de control social. Una cosa es que la pandilla tenga presencia de un territorio, pero algo distinto es cuando mandan a la gente, incluso la mandan si no está presente [la pandilla]”. El Subcomisionado aporta un ejemplo contundente sobre esa omnipresencia pandillera en los territorios:

Le pongo el ejemplo de San Miguel. Fui a un balneario natural donde el agua corre porque proviene de un río natural y después de las piscinas naturales están lavaderos donde las mujeres llegan a lavar. Es un lugar donde ha habido mucha presencia de pandillas. Llegamos y vimos que estaban dos señoras con una niña de unos 3, 4 años. Y yo llego y tomo a la niña en brazos y las señoras se asustaron pensando en que alguien les podía contar a los pandilleros que ellas están relacionándose con la policía. Quiere decir que tenía más peso el fantasma del pandillero, que no estaba, que la patrulla de cinco policías que sí estábamos ahí. Eso es control social. El pandillero no estaba, pero aún sin estar dominaba a esas personas. De eso es que tenemos que liberar a la gente.

El Comisionado Saúl reitera que el control territorial “no necesariamente es un control físico, porque las organizaciones criminales para ejercer lo que hacen es sembrar el terror, y a veces ya la gente hasta considera a las instituciones del Estado como innecesarias porque generan una dependencia más de la pandilla”. Para el Comisionado Adrián, el control territorial implica la presencia efectiva del Estado: “el control territorial que hay que usar no es la presencia de la policía, sino que la presencia del Estado. Esa es la única figura, que en la modesta experiencia que yo tengo como policía, es la única figura capaz de controlar el territorio”.

Recuperar territorios controlados por pandillas implica llevar al Estado a las comunidades, no sólo a la policía. Así lo reitera el Comisionado Hernán: “aparte de la presencia de la policía, es necesario la presencia del Estado porque allí lo que ha pasado es que se ha perdido el funcionamiento del Estado, las responsabilidades que corresponden al Estado. Por eso es que hay un montón de carencias en esas comunidades”. El Comisionado

Adrián ha ocupado cargos de alta responsabilidad en la PNC, pero está seguro de que la presencia estatal en el territorio pasa más por aspectos no policiales que por despliegues de fuerza:

¿Y presencia del Estado qué significa? Que en esa comunidad donde yo vivo, en donde yo nací y crecí, hay escuelas, quiere decir que también hay acceso a salud, hay acceso al agua, a la luz, a la disposición de desechos, hay acceso a una biblioteca, acceso a un club de obreros como antes; era común en nuestros pueblos una sociedad de obreros que hacían eventos, cumpleaños, jugar billar, o recitales. En la vida de la gente. Que hay una peluquería, que hay un Club Deportivo, que hay una Iglesia. O sea, que estén todas las instancias tanto del Estado como de la sociedad civil. Que estén velando por la gente, por lo que cree, por lo que le gusta hacer, con lo que le gusta divertirse. En fin, presencia del Estado en una jurisdicción territorial es la única figura que controla el territorio.

La función policial del Estado desde la óptica de mandos policiales

En la concepción de los altos mandos policiales entrevistados, quienes ocuparon cargos de decisión en los gobiernos del FMLN, el Estado es administrador de la violencia, interviene policialmente en los territorios para construir seguridad y mantener el orden. La función policial del Estado no se concibe ajena a formas militaristas o autoritarias, tampoco al uso político de la institución policial. La idea de Estado en estos mandos policiales está ligada a la fuerza pública y a las disputas por el monopolio de la violencia.

Para los altos mandos policiales entrevistados, hay Estados que funcionan y otros que no. El Comisionado Saúl reconoce que, en el caso de El Salvador, “hay un problema de ausencia del Estado en el territorio”, pues a su entender, un Estado que opera efectivamente es aquél que garantiza su presencia en terreno: “debe ser una presencia donde la escuela tiene que estar funcionando, los niños tienen que estar yendo a la escuela, tiene que haber salud, debe de haber una organización civil que pueda abordar los problemas comunales y el Estado debe de estar coordinado”. Y es esa

presencia la que el Comisionado Saúl no observa en su país. Reflexionando sobre el mismo tema, el Subcomisionado Leonardo piensa que el repliegue o retiro del Estado es aprovechado por otros actores:

Si uno le pregunta a la gente, ‘¿para usted qué es el Estado?’ Un joven responde ‘el policía que me pega una patada para que abra las piernas.’ Entonces el Estado no es efectivo en algunos lugares, entonces no puedo decir que nosotros también tenemos un control territorial. [...] Y hay un principio que aplica relativamente, que es un principio de guerra, que si hay un vacío de poder, el primero que pueda lo toma. Entonces, si el Estado no está ejerciendo su poder, que por ley le corresponde, el control que le toca ejercer, va a llegar otro y lo va a ejercer. [...] Pero qué es lo que pasa cuando el Estado llega, en el caso de la policía o las Fuerzas Armadas, ese que ha querido ejercer el control, deja de hacerlo, entonces no es un dominio permanente.

El Estado, a entender del Comisionado Saúl, administra la violencia en la sociedad: “Conflicto y delincuencia siempre va a haber, el tema es administrar esos niveles de violencia, que es lo que se mira desde el punto de vista del Estado”. El Estado, para un experimentado mando policial como el Comisionado Adrián, mantiene el orden y construye seguridad no sólo con la policía, pues “la base fundamental es la inversión social y la presencia del Estado”.

La gestión de la seguridad, interpreta el Comisionado Saúl, es una función clave del Estado, y en última instancia, sirve para el mantenimiento de un orden social:

El tema de las policías, la necesidad de saber gestionar el tema de la seguridad siempre es una necesidad en cualquier Estado. Ahora, el problema es ¿para qué sirve? La naturaleza siempre es la misma, para poder mantener el *status quo* y buscar los equilibrios sociales. Pero esos equilibrios sociales se pueden entender de diferente manera. Hay quienes los ocupan como instrumento de dominación y entonces ya vienen los problemas de interpretación y los roles que juegan las instituciones.

La PNC, como institución clave dentro del Estado salvadoreño, no es monolítica, a su interior subsisten corrientes, las más visibles son aquellas

cuotas diferenciadas que dieron origen a la institución: los ex militares, los ex guerrilleros y los civiles. El Comisionado Saúl, exguerrillero, describe así al bloque antagónico constituido por la cuota militar:

Cada agente tiene su propia concepción de vida y de cómo se establecen las relaciones institucionales, acá tenemos históricamente una escuela de compañeros que vienen de una forma más autoritaria. Todos los que estuvieron en la década de los 70-80 vienen de un Estado más autoritario donde “el gobierno soy yo y aquí se va a hacer lo que el gobierno dice”. Tienen una visión menos democrática del Estado y además un concepto de la policía de un Estado policial y militar.

La policía, reconoce el Subcomisionado Leonardo, es instrumentalizada políticamente. No existe una policía apolítica como se diseñó con los Acuerdos de Paz. En tanto institución del Estado, la policía no está ajena al juego político, al contrario, es un actor fundamental. Así lo reconoce el Subcomisionado:

Es decir, la PNC, al igual que otras instituciones, tiene algunos problemas por algún uso que se quisiera dar a esta institución de parte de algunos sectores, así como obstáculos que se oponen y que afectan el funcionamiento de la policía y de otras instituciones, como repito. Y esto es por razones políticas. Hay sectores, principalmente opuestos a los planes del gobierno, que con frecuencia no apoyan esfuerzos para fortalecer a las instituciones del Estado.

La policía es una institución pública, sin embargo, en ella subsiste un margen de autonomía relativa. El Comisionado Saúl (21 de agosto de 2018), tiene claro que “hay cosas siempre en el tema de la seguridad y del Estado, que no necesariamente son públicas, pero hay cosas que deben de ser de conocimiento de la gente y además tener propósitos y metas claras”. Desde su perspectiva, los planes de seguridad deben ser públicos. Reprueba la secrecía de las treguas con las pandillas. Califica la tregua de Funes como “hecha unilateral y un poco oscura, con poca transparencia”.

Conclusiones

Las bases sociales del Estado salvadoreño emanan del conflicto armado interno, con un proyecto ideológico neoliberal triunfante tras los Acuerdos de Paz. La ausencia o falla del Estado en el territorio es un elemento discursivo común en los altos mandos de la PNC durante los gobiernos del FMLN. El proyecto reformista-neoliberal de la posguerra ha entrado recientemente en crisis de legitimidad ante la instauración del régimen autocrático de Nayib Bukele y su rompimiento con el bipartidismo. Prevalece, sin embargo, la hegemonía militarista y punitiva en la actuación estatal ante la problemática de la violencia pandillera.

El poder policial salvadoreño de la posguerra es representativo de los actores enfrentados en el conflicto armado interno, quienes han dominado los puestos claves de la PNC desde su nacimiento. A la par, la Policía ha sido capturada por intereses que se han articulado para garantizar la impunidad de un aparato represivo con débiles controles a su actuación discrecional. La intervención del aparato policial de la posguerra ha representando la continuidad de violencias de Estado y una coerción organizada operante desde lógicas de control punitivo de poblaciones.

La integridad territorial del Estado salvadoreño de posguerra se encuentra en disputa ante la producción, apropiación y uso de amplios sectores de la geografía nacional donde convergen la función policial instituida y la gobernanza criminal de las pandillas que crean fronteras, prácticas espaciales e imposición de normas, particularmente desde el uso intensivo de la violencia privada. De forma unánime, todos los mandos policiales entrevistados (cuotas del FMLN) coinciden en que el Estado salvadoreño y su policía no tienen asegurado el control del territorio nacional.

El gobierno sobre la vida y muerte de la población salvadoreña implica la disputa por el ejercicio soberano de imposición de normas entre el aparato estatal y las pandillas como autoridad fáctica en segmentos significativos del territorio nacional. Como reconocen los propios mandos policiales, las pandillas dominan la vida de las personas aún estando ausentes; son un poder omnipresente en muchas comunidades. Desde la operación punitiva del poder policial, las pandillas son objeto de procesos de descuidadización y control a través de su configuración como enemigo interno.

Sin embargo, los liderazgos pandilleros son actores políticos en interlocución directa con un Estado que ora los combate, ora negocia con ellos

Referencias

- Acuerdos de Chapultepec* (16 de enero de 1992). Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1575/23.pdf>
- AGUILAR, J. (2019). *Las políticas de seguridad pública en El Salvador (2003-2018)*, Heinrich Böll Stiftung, San Salvador.
- BARRERA, C. Y V. PEÑA (10 de abril de 2022). “Entre el Régimen de Excepción y las pandillas”. *El Faro*. Consultado en: https://elfaro.net/es/202204/ef_foto/26122/Entre-el-R%C3%A9gimen-de-Excepci%C3%B3n-y-las-pandillas.htm
- BAYLEY, D. H. (1985). *Patterns of policing. A comparative international analysis*, Rutgers University Press, New Brunswick.
- BHARDWAJ, SUKANYA. (2021). “Policing the Liberal democratic state in a pandemic: Public safety, state overreach, and the creation of order”. *India Review*, vol. 20, núm. 2, pp. 142-157.
- BITTNER, E. (1970). *The functions of the police in modern society, A review of background factors, current practices and possible role models*. National Institute of Mental Health, Maryland.
- COSTA, G. (1999). *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*. UCA editores, San Salvador, El Salvador.
- CRISTOSAL et al. (2017). *Informe de las Organizaciones de la Sociedad Civil de El Salvador sobre Ejecuciones Extrajudiciales o Arbitrarias*. Cristosal, IDHUCA, COMCAVIS TRANS, FESPAD, SSPAS, El Salvador.
- DESILETS-BIXLER, N. L. (2002). *Security in transition: police reform in El Salvador and South Africa*. Naval Postgraduate School, Monterey, California.
- DUNHAM, ROGER G. Y GEOFFREY P. (2015). “The Foundation of the Police Role in Society”. En Dunham, Rober G. y Geoffrey P. Alpert (eds.), *Critical Issues in Policing*, Waveland Press, 7ª ed., Long Grove, Illinois, pp. 3-10.
- El Faro* (22 de marzo de 2022). “Bukele y las pandillas: de negociaciones secretas al régimen de excepción”. *El Faro*. Disponible en: <https://elfaro.net/es/202203/columnas/26098/Bukele-y-las-pandillas-de-negociaciones-secretas-al-r%C3%A9gimen-de-excepci%C3%B3n.htm>

- GARCÍA PINZÓN, V. Y E. ROJAS OSPINA (2020). “La política de seguridad en El Salvador: la construcción del enemigo y sus efectos en la violencia y el orden social”. *Revista de Estudios Sociales*, núm. 73, pp. 96-108.
- GAVARRETE, J. (12 de junio de 2022). “Diario de un defensor público aplastado por el Régimen de Excepción”. *El Faro*. Disponible en: https://elfaro.net/es/202206/el_salvador/26218/Diario-de-un-defensor-p%C3%BAblico-aplastado-por-el-R%C3%A9gimen-de-Excepci%C3%B3n.htm
- GAVARRETE, J. (27 de marzo de 2022). “El Salvador en Régimen de Excepción tras jornada de más de 70 homicidios”. *El Faro*. Disponible en: https://elfaro.net/es/202203/el_salvador/26096/El-Salvador-en-R%C3%A9gimen-de-Excepci%C3%B3n-tras-jornada-de-m%C3%A1s-de-70-homicidios.htm
- Gobierno de El Salvador (30 de marzo de 2016). “Mensaje a la nación- medidas extraordinarias”. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.sv/mensaje-a-la-nacion-medidas-extraordinarias/>
- GUIDO VÉJAR, R. (2011). “XI. Los Acuerdos de Paz: ¿refundación de la República?”. En E. Rivera Orellana (ed.), *El Salvador: Historia Mínima 1811-2011*, Secretaría de Cultura de la Presidencia de la República/Universidad de El Salvador, San Salvador, pp. 7-106.
- HUNT, L. W. (2018). *The Retrieval of Liberalism in Policing*. Oxford University Press, UK.
- JESSOP, B. (2017). *El Estado. Pasado, presente, futuro*. Catarata, Madrid.
- JESSOP, B. (2014). “El Estado y el poder”. En *Utopía y Praxis Latinoamericana. Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social*, año 19, núm. 66, pp. 19-35.
- JORDÁN, L. (31 de marzo de 2022). “Las 99,000 capturas del Plan Control Territorial que no han frenado la violencia en El Salvador”. *La Prensa Gráfica*. Disponible en: <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Las-99000-capturas-del-Plan-Control-Territorial-que-no-han-frenado-la-violencia-20220330-0083.html>
- LEMUS, E. Y G. CÁCERES (7 de agosto de 2022). “Los expedientes ocultos del Régimen: cientos de arrestos por “nerviosismo” y “ficha policial”. *El Faro*. Disponible en: https://elfaro.net/es/202208/el_salvador/26318/Los-expedientes-ocultos-del-R%C3%A9gimen-cientos-de-arrestos-por-%E2%80%9Cnerviosismo%E2%80%9D-y-%E2%80%9Cficha-policial%E2%80%9D.htm

- MARTÍNEZ, C. et al. (3 de septiembre de 2020). “Gobierno de Bukele lleva un año negociando con la MS-13 reducción de homicidios y apoyo electoral”. *El Faro*. Disponible en: https://elfaro.net/es/202009/el_salvador/24781/Gobierno-de-Bukele-lleva-un-a%C3%B1o-negociando-con-la-MS-13-reducci%C3%B3n-de-homicidios-y-apoyo-electoral.htm
- MEJÍA, E. (13 de agosto de 2022). “Gobierno de El Salvador afirma que investiga muertes en penales”. *La Prensa Gráfica*. Disponible en: <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Gobierno-de-El-Salvador-afirma-que-investiga-muertes-en-penales-20220813-0014.html>
- MONEDERO, J. C. (2008). “Introducción. El Estado moderno como relación social: la recuperación de un concepto politológico del Estado”. En R. Jessop, *El futuro del Estado capitalista*. Los libros de la Catarata, España, pp. XIII-XL.
- NEOCLEOUS, M. (2000). *The Fabrication of Social Order. A Critical Theory of Police Power*. Pluto Press, London-Sterling, Virginia.
- PÉREZ PINEDA, C. (2018). *La Guardia Nacional de El Salvador y la República Cafetalera, 1912-1932*. Ministerio de Cultura, Ministerio de Cultura/Universidad Gerardo Barrios, San Salvador, El Salvador.
- POULANTZAS, N. (2014). *Estado, poder y socialismo*. Siglo XXI Editores, México.
- POULANTZAS, N. (1973). *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*. Siglo XXI Editores, México.
- RAMÍREZ, K., B. CALDERÓN Y L. FLORES (30 de marzo de 2022). “Asamblea aprueba 8 iniciativas de Bukele: Incluye mantener presas a personas arrestadas por ‘desórdenes públicos’”. *La Prensa Gráfica*. Disponible en: <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Presentan-9-iniciativas-de-Bukele-para-reforzar-el-combate-contras-las-pandillas-a-discutirse-en-sesion-plenaria-extraordinaria-20220330-0039.html>
- REINER, R. (2015). “Policía y Socialdemocracia: Recuperando una perspectiva olvidada”. *InDret. Revista para el análisis del Derecho*, núm. 4, pp. 1-29.
- REINER, R. (2000). *The Politics of the Police*. Oxford University Press, 3rd ed., Nueva York.
- REYNA, V. (2017). *Estudio sobre las políticas de abordaje al fenómeno de las pandillas en El Salvador (1994-2016)*. FES América Central, Análisis núm. 7, San Salvador.
- SEIGEL, M. (2018). *Violence Work. State Power and the Limits of Police*. Duke University Press, Durham & London.

- SILVA ÁVALOS, H. (2014). *Infiltrados. Crónica de la corrupción en la PNC (1992-2013)*. UCA Editores, San Salvador.
- STANLEY, W. (1996). *The Protection Racket State. Elite Politics, Military Extortion, and Civil War in El Salvador*. Temple University Press, Philadelphia.
- VITALE, A. S. (2021). *El final del control policial*. Capitán Swing Libros, Madrid.
- VON SANTOS, H. (2015). “Estudio historiográfico sobre los sistemas de inteligencia de los antiguos cuerpos de seguridad pública salvadoreños”. *Policía y Seguridad Pública*, año 5, vol. 2, pp. 287-350.
- WALTER, K. (2018). *La muerte violenta como realidad cotidiana. El Salvador, 1912-2016*. AccesArte, San Salvador.
- WEBER, M. (1983). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica, México.
- WILLIAMS, R. (2003). “A State of Permanent Exception: The Birth of Modern Policing in Colonial Capitalism”. *Interventions: International Journal of Post-colonial Studies*, vol. 5, núm. 3, pp. 322-344.

Entrevistas

Adrián³⁰, Comisionado de la Policía Nacional Civil, 18 de julio de 2019.
Ernesto, Sargento de la Policía Nacional Civil, 7 de septiembre de 2018.
Fabian, Inspector de la Policía Nacional Civil, 7 de septiembre de 2018.
Hernán, Comisionado de la Policía Nacional Civil, 10 de julio de 2019.
Leonardo, Subcomisionado de la Policía Nacional Civil, 25 de agosto de 2018.
Saúl, Comisionado de la Policía Nacional Civil, 21 de agosto de 2018 y 12 de julio de 2019.

³⁰ Seudónimos.

Buenas prácticas para reducir los ciberdelitos: el caso de la Unidad de Policía Cibernética de la Ciudad de México

Gustavo Mauricio Bastián Olvera

Elizabeth Melchor Ramírez

Dulce Nalleli Ahumada Martínez

Gisela Cova

El ciberdelito a nivel global

Derivado de los fenómenos sociales, avances tecnológicos y la adopción del uso de las tecnologías de la información y la comunicación, hemos visto el acelerado cambio y adaptación en la vida cotidiana de las personas a la nueva era digital.

De acuerdo con la Iniciativa Global contra el Crimen Organizado Transnacional, los ciberdelitos ahora son parte de nuestro día a día, ya que los delincuentes utilizan las nuevas tecnologías para cometerlos. Estos delitos han demostrado ser perjudiciales para la economía global y cuestan alrededor de \$600 mil millones de dólares al año, produciéndose un ataque cada 39 segundos a nivel mundial.¹

Es así que existe una gran necesidad de poder articular esfuerzos entre el gobierno, la iniciativa privada y la comunidad a fin de implementar iniciativas eficaces de prevención y judicialización de los ciberdelitos. Estos esfuerzos deben de ir acompañados de una construcción de relaciones entre el sector privado y los organismos gubernamentales para una cooperación eficiente bajo un enfoque de responsabilidad compartida.

¹ Walker, Summer. Cyber-insecurities? A guide to the UN cybercrime debate, Iniciativa Global contra el Crimen Organizado Transnacional. Marzo, 2019. En línea: <https://globalinitiative.net/analysis/un-cybercrime/>

En general, los ciberdelitos se pueden dividir en las siguientes tipologías:²

- ♦ **Ciber-dependientes:** aquellos crímenes que requieren y van enfocados a la infraestructura tecnológica. Por ejemplo, diseminación de virus, robo de información o ataque a servidores.
- ♦ **Ciber-habilitados:** aquellos que se dan de manera tradicional en el mundo *offline* pero que las herramientas tecnológicas incrementan su alcance y objetivos. Por ejemplo: fraudes, venta de drogas, trata de personas o extorsiones.

En este texto se va a analizar la segunda tipología de ciberdelitos.

El papel de las policías cibernéticas en México

A fin de hacerle frente a estos delitos y brindar servicios prevención, persecución penal y protección a víctimas, los gobiernos han implementado diversas alternativas. Para esto, se han dado varios modelos dependiendo los países. Existen aquellos que son centralizados, en los que una autoridad nacional se encarga de proporcionar estos servicios, otros en los que las autoridades subnacionales son las responsables, mientras que el tipo de instituciones en la que recae dicha tarea también varía, en algunos casos son las policías, en otras fiscalías e incluso existen instituciones especialmente creadas para este fin.

En el caso mexicano, tenemos un híbrido, un modelo que combina esfuerzos nacionales con esfuerzos focalizados localmente, tanto en el ámbito policial como judicial. A nivel nacional, opera el Centro de Respuestas de Emergencias Informáticas de la Guardia Nacional (GN), que cuenta con diversas herramientas tales como: 1) denuncia de ciberdelitos; 2) notificación de incidentes; 3) alertas de seguridad; y 4) observatorio de ciberseguridad.³ De acuerdo con el Censo Nacional de Seguridad Pública Federal, durante 2020, la GN realizó 1 104 ciberinvestigaciones, en su mayo-

² Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Programa Global de Ciberdelitos. En línea: <https://www.unodc.org/unodc/en/cybercrime/global-programme-cybercrime.html>

³ Guardia Nacional, CERT. En línea: <https://www.gob.mx/gncertmx>

ría por motivos de pornografía infantil, trata de personas y secuestros. De ese total, el 75 % se concentran en la Ciudad de México.⁴

Mientras que, a nivel local, no existe una homogeneidad y como se observa en la Tabla 1, existen unidades y direcciones dentro de fiscalías autónomas, Secretarías de Seguridad y policías. Es así, que resulta pertinente analizar el trabajo de una de las agencias pioneras en este ámbito, como lo es la Unidad de Policía Cibernética (UPC) de la Ciudad de México (CDMX), que depende de la Dirección General de Investigación Cibernética y Operaciones Tecnológicas de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la CDMX, unidad que fue creada en 2013, con los objetivos de 1) difundir la prevención de ciberdelitos; 2) monitorear y analizar ciberdelitos; y 3) gestionar denuncias.

Esto sin dejar de lado el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad y justicia, a través de las cuales se estableció un Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral, entendiéndose ahora la investigación como una actividad fundamental para la procuración e impartición de justicia, es así que surge la necesidad de continuar con la profesionalización de quienes conforman las diversas Policías Cibernéticas.

Tabla 1. Entidades responsables de atender ciberdelitos en los estados de México

Estado	Institución encargada
Aguascalientes	Secretaría de Seguridad Pública (Policía Cibernética Aguascalientes)
Baja California	Policía Estatal Preventiva (PEP) (Policía Cibernética)
Baja California Sur	Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California Sur (área Policía Cibernética)
Campeche	Secretaría de Seguridad Pública (Unidad de Policía Cibernética del Estado de Campeche)

⁴ INEGI, Censo Nacional de Seguridad Pública 2021, Ciberseguridad, 23 de noviembre, 2021 (actualizado el 11 de abril, 2022). En línea: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnspf/2021/doc/cnspf_2021_resultados.pdf

Tabla 1. Entidades responsables de atender ciberdelitos en los estados de México

Estado	Institución encargada
Chiapas	Secretaría de Seguridad Pública (Unidad de Policía Cibernética del Estado de Chiapas)
Chihuahua	Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua (Unidad de Policía Cibernética) Fiscalía General del Estado de Chihuahua (Unidad de Policía Cibernética del Estado de Chihuahua)
Ciudad de México	Secretaría de Seguridad Ciudadana (Unidad de Policía Cibernética) Fiscalía General de Justicia (Unidad de Policía Cibernética de la Ciudad de México)
Coahuila	Fiscalía General del Estado de Coahuila (Unidad de Policía Cibernética)
Colima	Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Colima (Unidad de Policía Cibernética)
Durango	Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Durango (Unidad de Policía Cibernética) Fiscalía General del Estado de Durango (Unidad de Policía Cibernética)
Estado de México	Secretaría de Seguridad Pública del Estado de México (Unidad de Policía Cibernética)
Guanajuato	Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato (Unidad de Policía Cibernética)
Guerrero	Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Guerrero (Unidad de Policía Cibernética) Fiscalía General del Estado de Guerrero (Unidad de Policía Cibernética)
Hidalgo	Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Hidalgo (Unidad de Policía Cibernética) Procuraduría General de Justicia del Estado de Hidalgo (Unidad de Policía Cibernética)
Jalisco	Fiscalía General del Estado de Jalisco (Unidad de Policía Cibernética)
Michoacán	Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Michoacán (Unidad de Policía Cibernética) Fiscalía General del Estado de Michoacán (Unidad de Policía Cibernética)
Morelos	Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Morelos (Unidad de Policía Cibernética)

Tabla 1. Entidades responsables de atender ciberdelitos en los estados de México

Estado	Institución encargada
Nayarit	Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Nayarit (Unidad de Policía Cibernética) Fiscalía General del Estado de Nayarit (Unidad de Policía Cibernética)
Nuevo León	Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León (Unidad de Policía Cibernética) Fiscalía General del Estado de Nuevo León (Unidad de Policía Cibernética)
Oaxaca	Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca (Unidad de Policía Cibernética)
Puebla	Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Puebla (Unidad de Policía Cibernética) Fiscalía General del Estado de Puebla (Unidad de Policía Cibernética)
Querétaro	Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Querétaro (Unidad de Policía Cibernética) Fiscalía General del Estado de Querétaro (Unidad de Policía Cibernética)
Quintana Roo	Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo (Unidad de Policía Cibernética) Fiscalía General del Estado de Quintana Roo (Unidad de Policía Cibernética)
San Luis Potosí	Secretaría de Seguridad Pública del Estado de San Luis Potosí (Unidad de Policía Cibernética)
Sinaloa	Fiscalía General del Estado de Sinaloa (Unidad de Policía Cibernética)
Sonora	Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Sonora (Unidad de Policía Cibernética)
Tabasco	Fiscalía General del Estado de Tabasco (Unidad de Policía Cibernética)
Tamaulipas	Secretaría de Seguridad Pública del Estado de San Luis Potosí (Unidad de Policía Cibernética) Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas (Unidad de Policía Cibernética)
Tlaxcala	Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala (Unidad de Policía Cibernética)
Veracruz	Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Veracruz

Tabla 1. Entidades responsables de atender ciberdelitos en los estados de México

Estado	Institución encargada
Yucatán	Fiscalía General del Estado de Yucatán (Unidad de Policía Cibernética)
Zacatecas	Secretaría de Seguridad Pública de Zacatecas (Unidad de Policía Cibernética)

Fuente: elaboración propia, con datos del IFT, 2022, en línea: https://ciberseguridad.ift.org.mx/reporte_ciudadano.php

La Unidad de Policía Cibernética de la Ciudad de México

A partir de la pandemia, el número de incidentes cibernéticos reportados ante la UPC aumentó, solo por mencionar un dato, en el año 2021 se atendieron poco más de 33 000 reportes. Pero no todos fueron para reportar algún incidente, también hay quienes solicitaron información ante las dudas que surgen previo a realizar una compra o visitar algún sitio, lo cual marca un precedente importante en materia de prevención.

Como ya se mencionó, la UPC se creó en el 2013 y trabaja bajo un esquema de recepción de información captada a través de llamadas, correos, plataformas de innovación digital, así como un constante monitoreo y patrullaje de la red abierta a fin de generar un acopio de información.⁵ Estos datos son captados en el Formato Homologado de Incidentes Cibernéticos,⁶ establecido por el Comité Nacional de Ciberseguridad, el cual tiene como finalidad principal alimentar las bases de datos que permitan a las autoridades policiales de todo el país su consulta. Con ello, se logran integrar indicadores, estadísticas y tendencias nacionales para generar las políticas públicas en materia de prevención e investigación sobre incidentes cibernéticos. Cabe mencionar que en el año 2017 se implementó dicho

⁵ Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, 2022. En línea: <https://www.ssc.cdmx.gob.mx/organizacion-policial/subsecretaria-de-inteligencia-e-investigacion-policial/policia-cibernetica>

⁶ Policía Federal. Formato Homologado Sobre Incidentes Cibernéticos. 13 de octubre de 2021, de Gobierno de México. Junio, 2018. En línea: <https://www.gob.mx/>

formato, lo cual ha mejorado los canales de coordinación entre las Unidades de Policía Cibernética Estatales, Nacionales y Fiscales.

Respecto al modelo de operación, las principales líneas de acción son:

Atención y orientación ciudadana: los reportes de incidentes cibernéticos son atendidos a través de llamadas telefónicas y correos electrónicos, principalmente, vías en las que se orienta a la ciudadanía y asesora técnica, jurídica y psicológicamente, según sea el caso, asimismo, se brindan recomendaciones que pueden servir al momento de formalizar una denuncia.

Es importante recalcar que la atención ciudadana es una de las líneas más importantes ya que cuando los usuarios reportan algún sitio falso, un perfil desde donde los acosan, extorsionan o que han suplantado su identidad, se les solicita que brinden el enlace o link en cuestión para, posteriormente, realizar la solicitud a los proveedores de servicio o de hospedaje web la baja de los mismos, la cual se da una vez que se ha enviado información suficiente proporcionada por el usuario y siempre y cuando sea un hecho probablemente constitutivo de un delito.

Cabe mencionar que no todas las solicitudes que se hacen suelen ser favorecidas. En ocasiones, las barreras legales se presentan y esto es porque los sitios de hospedaje web o empresas que alojan a las plataformas cuentan con políticas, términos y condiciones; en su mayoría se basan en la legislación de Estados Unidos, lo cual en ocasiones dificulta la baja de contenido de forma inmediata.

Monitoreo y patrullaje: se mantiene un monitoreo y patrullaje continuo en las redes sociales y fuentes abiertas de internet. El objetivo principal es identificar publicaciones o actividades que pudieran ser constitutivas de un incidente cibernético para poder analizar la información y emitir alertas preventivas.

Alertas preventivas: a través de una alerta preventiva se busca informar a la ciudadanía sobre los diferentes incidentes cibernéticos que se cometen en internet. Las también llamadas *ciberalertas* se crean a partir de los reportes ciudadanos y de la información que es identificada durante el monitoreo y patrullaje en internet. La finalidad es informar a la población sobre el *modus operandi*, recomendaciones para evitar ser víctima de algún incidente y los medios de contacto de las instancias que lo pueden asistir en caso de formalizar su denuncia ante la probable comisión de un delito cibernético. Asimismo, se genera información estadística que permite co-

nocer los incidentes con mayor presencia. Dichas ciberalertas se difunden a través de las redes oficiales de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, así como en el micrositio de la UPC.

Entrevistas: a la par de la realización y difusión de las alertas, se brindan entrevistas a los distintos medios de comunicación, tanto en medios digitales como en radio y televisión, lo cual ayuda a visibilizar la problemática en cuestión.

Pláticas de prevención: se busca promover la alfabetización y el civismo digital a Niñas, Niños y Adolescentes (NNA), padres de familia, tutores o cuidadores de centros escolares en todos los niveles tanto públicos como privados. Asimismo, en empresas, instituciones o eventos que permitan hacer la difusión de recomendaciones así como el buen uso de herramientas que permitan una navegación segura en internet, fomentando una cultura del autocuidado y la denuncia.

Noticias criminales: De conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), la noticia criminal tiene la función de dar conocimiento a la autoridad de procuración de justicia la existencia de un hecho posiblemente constitutivo de un delito para la atención conforme a la normatividad vigente y aplicable. Estas noticias criminales derivan en su mayoría de los reportes ciudadanos y se generan una vez que se tiene toda la información necesaria que va desde guardar los links o enlaces (regularmente vienen en la parte superior izquierda de un sitio y se puede identificar mejor ya que suelen comenzar con un <http://> o www. En redes sociales se puede ingresar al menú y seleccionar directamente “copiar enlace”), así como capturas de pantalla de las conversaciones o publicaciones que hacen referencia a lo que se quiere denunciar. Es muy importante no eliminar ni bloquear ya que se puede perder la información. Se recomienda guardar las fichas de depósito, números de cuenta o telefónicos y guardarlos en un documento de Word en una USB o imprimirlos, pues es lo que le dará credibilidad a lo dicho y que —conforme a derecho— pueda ser constitutivo de un delito. Sin embargo, la autoridad competente para determinar tanto la línea de acción, el tipo de delito y desde luego la sanción, es el Ministerio Público.

Lo anterior permite tener mayor certeza al momento de realizar la búsqueda de información respecto a la situación que se presenta, así como de los probables responsables, esta es la mejor manera de generar un precedente y una de las formas para erradicarlos.

Investigación de delitos: se realiza en cuanto se presenta una solicitud de colaboración, la cual es un requerimiento emitido por las autoridades ministeriales o judiciales, mismas que contribuyen al perfeccionamiento y robustecimiento de las carpetas de investigación.

Colaboración interinstitucional: permite establecer líneas de acción coordinada, ejemplo de ello es el estrecho vínculo que existe con la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, el constante desarrollo de distintas mesas de trabajo con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de las Familias, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), la Secretaría de las Mujeres, la Comisión para poner fin a toda forma de violencia contra los NNA, El Sistema de Protección Integral de NNAA, el Grupo para la Prevención de Embarazos en Adolescentes de la CDMX (GPEA), así como la participación en distintos foros y mesas de diálogo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Grupo Foretell de la Universidad de Georgetown, entre otros. Con esas instancias se han realizado campañas de prevención que consisten en impartir pláticas, crear contenido y difusión en redes sociales de las actividades que desempeñan haciendo énfasis en la canalización de incidentes para su debida atención y seguimiento.

Diseminación y campañas de concientización: la realización de la Semana Nacional de Ciberseguridad, en la cual han logrado reunir a ponentes tanto nacionales como internacionales con la finalidad de promover los diversos tópicos que se presentan en internet y que han generado un impacto en la sociedad internauta.⁷

A raíz de toda la información que se deriva de las líneas de acción referidas, es que se genera el constante aprendizaje a través de lo que la gente reporta y se busca captar la información para replicarla, ya sea en una alerta, una plática o una entrevista. La finalidad es informar a la ciudadanía y que con ello puedan prevenir algún incidente cibernético. Aunado a esto, las Unidades de Policía Cibernética de todo el país se han reunido desde el año 2015 a fin de conocer los tópicos que se están presentando y que se pueden extender en todo el territorio, es así que se busca diseñar campañas de difusión y prevención. Por otro lado, las actividades de la Semana Nacional

⁷ UPC. Semana Nacional de Ciberseguridad. Octubre, 2021. En línea: https://youtube.com/playlist?list=PL6bGyurrIqswtcIn_A5fodijLV9DqhNo4

de Ciberseguridad que año con año organiza la División Científica de la GN, esto de conformidad con el acuerdo de colaboración con las Policías Cibernéticas para fortalecer las capacidades de ciberseguridad en la lucha contra el cibercrimen.

Qué es lo que más aqueja a la ciudadanía

La UPC ha identificado poco más de 350 incidentes de 2020 a mediados de 2022, logrando la difusión de estos a través de alertas preventivas y entrevistas, principalmente.

Uno de los fenómenos que aceleró la migración de los usuarios a un nuevo estilo de vida digital fue la pandemia por el Covid-19, impactando principalmente en los ámbitos, económico, educativo, social y psicológico. Durante la primera mitad de 2022, la UPC recibió poco más de 45 mil reportes donde se ha brindado asesoría y contención técnica y jurídica por incidentes que van desde la realización de un trámite hasta la compra-venta de algún artículo en las diversas plataformas digitales.

Es importante mencionar que, si bien, este indicador nos da una aproximación del crecimiento de usuarios en internet, no nos da cuenta de la verdadera problemática que persiste en los millones de usuarios que día a día utilizan algún dispositivo, aplicación o plataforma digital. La prevención, alfabetización y el civismo digital son primordiales hoy en día para una navegación segura ya que con ellos se puede evitar ser víctima de algún delito, puesto que es uno de los principales aspectos que los ciberdelincuentes aprovechan para cometer algún delito.

A continuación, se analizarán los cibercrimenes de mayor impacto en la CDMX. De manera particular se hará énfasis en las aplicaciones de fraude y dinero rápido y en la difusión no consensuada de imágenes íntimas. De igual forma, se presentarán de manera breve los casos de venta de vacunas falsas, duplicación de SIM, ofertas de empleo fraudulentas.

Los delitos tras la ilusión del dinero rápido

El aumento en la tasa de desocupación derivada de la pandemia por el covid-19, que pasó de 3.32 % en marzo de 2020 a 5.32 % en junio del mismo año, y que se ha mantenido en niveles superiores del 4 %, equivale a un total de 2.4 millones de personas desempleadas.⁸ Lo anterior también se une con un incremento de 3.8 millones de personas más en situación de pobreza, que pasó de 41.9 a 43.9 % en 2021.⁹ Todas estas cuestiones se han reflejado en un aumento en el uso de las tarjetas de crédito en México. Por ejemplo, de enero a julio de 2021 aumentó 28.2 % respecto al mismo periodo de 2020,¹⁰ lo que significa que los mexicanos tienen menor liquidez. A pesar de este aumento, hay personas que por diversos motivos no pueden tener acceso a una tarjeta de crédito o a préstamos bancarios, ya sea por un nulo o mal historial crediticio o por falta de comprobantes de ingresos, por lo que se vuelven objeto y posibles víctimas de empresas usureras.

Una modalidad de estas empresas son las conocidas como apps de préstamos instantáneos. Sus características principales son las siguientes:

- ♦ Supuestamente formales: gracias a su diseño y experiencia de fácil manejo, las apps pretenden ser instituciones formales y legalmente constituidas.
- ♦ Velocidad para aprobación de préstamos: en ocasiones se llegan a tardar escasos minutos para aprobar un préstamo.
- ♦ Cobro de gastos administrativos: solicitan un anticipo que lo cobran bajo la modalidad de seguro y al iniciar el proceso del préstamo se quedan con el anticipo.
- ♦ Plazos cortos: por lo general ofrecen préstamos a pagar en 3 o 6 meses.
- ♦ Contribuciones: a los pagos no se les denomina pago de préstamo, lo que sería lo más común, más bien se le denomina contribuciones.
- ♦ Altas tasas de interés: las tasas oscilan entre el 60 % y el 240 %.
- ♦ Colaterales: son mensajes que aparecen en la app que solicitan acceso a las fotos o contactos de los usuarios.

⁸ INEGI 2021

⁹ CONEVAL 2021.

¹⁰ CONDUSEF 2020

En especial, este último punto es el que mayor riesgo presenta. Debido a que estas empresas tienen acceso a los datos personales y a datos de contacto, las empresas —al tener acceso a las fotos y contactos de sus clientes— amenazan y en muchas ocasiones cumplen las amenazas de divulgar las fotos de las personas conocidas y familiares de su cliente. Esto genera un gran daño a la reputación de la persona y es una forma ilícita para presionar y cobrar la deuda que alcanza intereses estratosféricos. Lo anterior, ha llevado incluso a situaciones de suicidio por parte de los usuarios.¹¹



Imagen 1. Características de la aplicación Peer2PeerMX

Fuente: App Store. Octubre de 2021.

Como se observa en la imagen anterior, para el caso de la aplicación Peer2PeerMX, los intereses llegan al 240 % anual y pide una serie de permisos para poder tener acceso a los datos personales, desde ubicación, contactos y uso.

A fin de contrarrestar la diseminación de este tipo de aplicaciones, las tiendas de aplicaciones como Google Play (Android) y App Store (ios), cuentan con herramientas para que los usuarios denuncien las aplicaciones

¹¹ Comunicado 1616: La Policía Cibernética de la SSC, alerta a la ciudadanía sobre falsos préstamos inmediatos ofrecidos a través de la red pública de internet. 19 de julio, 2021. En línea: <https://www.ssc.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/1616-la-policia-cibernetica-de-la-ssc-alerta-la-ciudadania-sobre-falsos-prestamos-inmediatos-ofrecidos-traves-de-la-red-publica-de-internet>

como abusivas e ilícitas. Google se ha pronunciado en contra del desarrollo de estas aplicaciones de servicios financieros y ha desarrollado lineamientos específicos.¹² Por ejemplo, en Estados Unidos no permite que estos servicios cobren más del 36% de tasa de interés anual.¹³ Por su parte, la App Store rechazó más de 343 mil apps en 2021, por temas de violaciones a la privacidad.¹⁴ El exponer documentación personal de otros sin su consentimiento con la finalidad de acosar, amenazar o vengarse en línea, se le considera como *doxing*.

La delgada línea entre *sexting* y delitos

De acuerdo con las reformas a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la violencia digital se define como “la acción dolosa realizada mediante el uso de tecnologías de la información y la comunicación, por la que se exponga, distribuya, difunda, exhiba, transmita, comercialice, oferte, intercambie o comparta imágenes, audios o videos reales o simulados de contenido íntimo sexual de una persona sin su consentimiento, sin su aprobación o sin su autorización y que le cause daño psicológico, emocional, en cualquier ámbito de su vida privada o imagen propia. Así como aquellos actos dolosos que causen daño a la intimidad, privacidad o dignidad de las mujeres, que se cometan por medio de las tecnologías de la información y la comunicación”.¹⁵

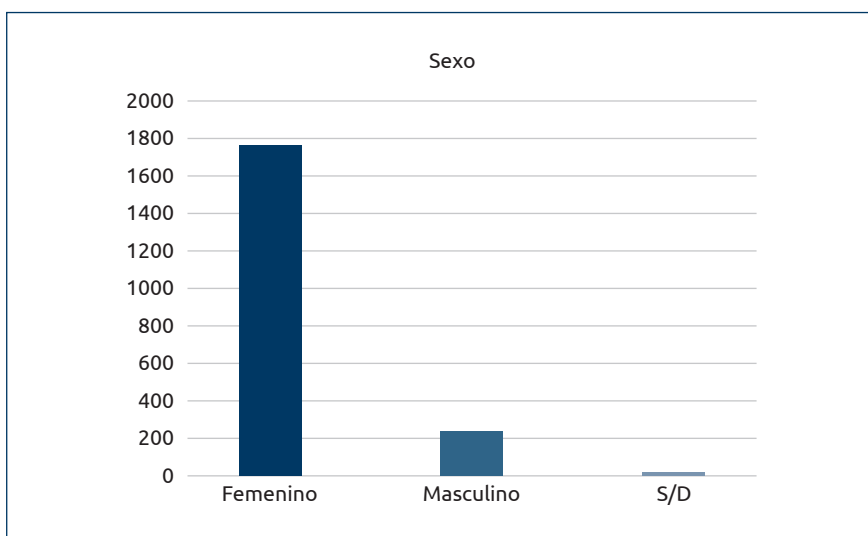
Para tener un mayor panorama del impacto que genera este incidente, se tiene que del 1 de enero al 31 de julio de 2022, la UPC de la CDMX ha recibido 39 mil 548 reportes, de los cuales 1 773 fueron realizados por mujeres, tal como se muestra en la siguiente gráfica:

¹² Frey, Suzzanne. Protecting against harmful financial services products. Junio 14, 2021. En línea: <https://blog.google/intl/en-in/products/platforms/protecting-against-harmful-financial/>

¹³ Whitwam, Ryan. Google publishes Play Store policies for personal loan apps. Agosto 21, 2019. En línea: <https://www.androidpolice.com/2019/08/21/google-publishes-play-store-policies-for-personal-loan-apps/>

¹⁴ Apple, App Store stopped nearly \$1.5 billion in fraudulent transactions in 2021. Junio 1, 2021. En línea: <https://www.apple.com/newsroom/2022/06/app-store-stopped-nearly-one-point-five-billion-in-fraudulent-transactions-in-2021/>

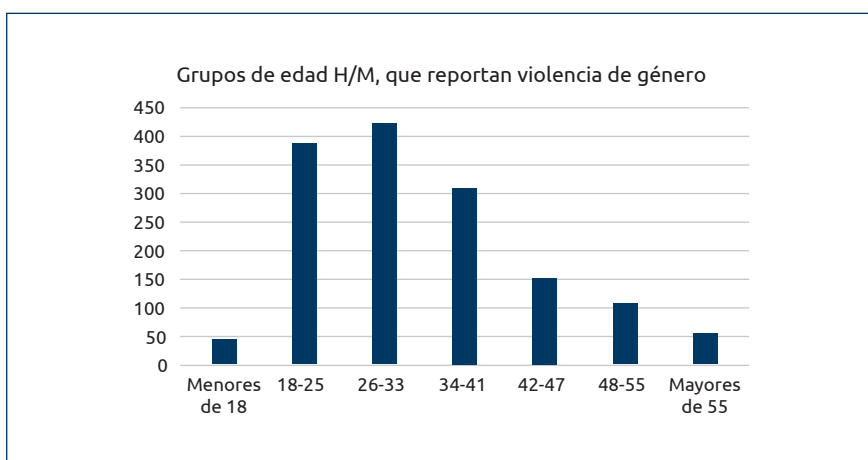
¹⁵ Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. 2008. En línea: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY_DE_ACCESO_DE_LAS_MUJERES_A_UNA_VIDA_LIBRE_DE_VIOLENCIA_DE_LA_CDMX_7.pdf



Gráfica 1. Incidentes reportados a la UPC violencia digital, por género.

Fuente: UPC de la CDMX.

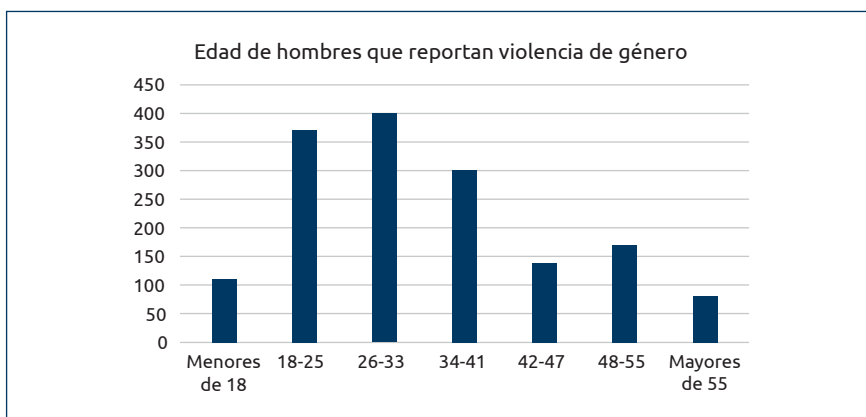
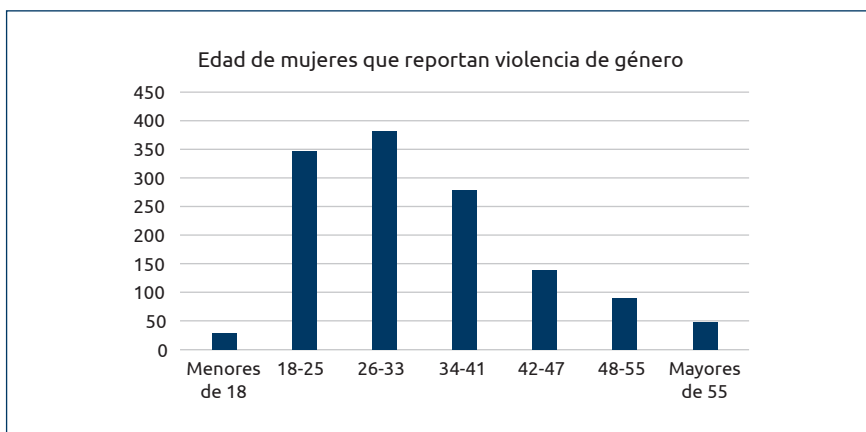
Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, el rango de edad de las personas que reportan algún incidente relacionado a la violencia digital oscila entre los 18 y los 33 años, lo cual representa aproximadamente una tercera parte del total de reportes.



Gráfica 2. Incidentes reportados a la UPC violencia digital, por edad.

Fuente: UPC de la CDMX.

De los 39 mil 548 reportes, 1 316 corresponden a mujeres de entre 18 y 55 años, sin embargo, solo se tiene registro de 155 reportes realizados por hombres en este rubro. En ese sentido, se tiene que los tres incidentes más reportados por mujeres son: fraudes relacionados con el amor, conductas relacionadas con violencia sexual (*sexting*) y el ciberacoso.



Gráfica 3. Incidentes reportados a la UPC relativos a la violencia digital, por edad y género.
Fuente UPC de la CDMX.

Recordemos que el *sexting* o sexteo es un término que se refiere al envío de mensajes con contenido sexual, erótico o pornográfico por medio de teléfonos móviles o computadoras e incluye el envío de material pornográfico. Es muy importante tener en cuenta que, a pesar de lo que se

muestra en las imágenes, la práctica del *sexting* no es un delito, por el contrario, es una actividad dentro del desarrollo sexual y libre de una persona, sin embargo, no existe el *sexting* seguro.

Por lo anterior, la UPC ha tenido diversas participaciones con instancias y colectivas feministas con la finalidad de sensibilizarse y actualizarse respecto a la detección, atención y canalización de las víctimas. Muestra de esto es la adición de un apartado con información enfocada a la violencia digital que contiene información respecto a las formas de violencia, las instituciones que pueden brindar ayuda, preguntas frecuentes, marco legal, recomendaciones generales y un glosario.¹⁶

Venta de vacunas falsas contra el virus covid-19

La UPC ha identificado campañas que se centran en supuestas ventas de vacunas contra el virus Covid-19 por diversas empresas farmacéuticas. Cualquier vacuna puesta a la venta contra el virus Covid-19 representa un riesgo para la salud pública debido a su origen desconocido. En este sentido, las acciones de la UPC son emitir una alerta cibernética y pedir a los usuarios que denuncien las publicaciones en redes sociales de hospitales, centros médicos, farmacias o cualquier otro punto de venta que suministre esta vacuna.

Grooming: un peligro para NNA

La palabra *grooming* es mayormente usada en el ámbito de las estéticas caninas, cuando se ofrecen servicios de limpieza para los perros. Este término ha sido exportado al ámbito de los ciberdelitos para referirse al acto cuando los criminales pretenden ser otras personas y adaptan su imagen para cometer delitos. En especial, el *grooming* está vinculado a delitos en contra de la población de NNA.

¹⁶ Policía Cibernética. Secretaría de Seguridad Ciudadana. Glosario. Octubre 13, 2021. En línea: <https://www.ssc.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Subsecretaria%20de%20Inteligencia%20e%20investigacion%20Policial/Policia%20Cibernetica/Documentos/Descargas/Glosario%20de%20Ciberseguridad.pdf>

Un ejemplo particular de cómo se ejecuta este delito consiste en que el delincuente abre un perfil falso de una red social y pretende ser una persona joven, edita su perfil para incluir datos de escuela, gustos de música, y lugares visitados que hagan sentido con la población objetivo a la que busca introducirse.

Una vez con el perfil armado, comienzan a enviar solicitudes de amistad o seguimiento a usuarios que pertenezcan a los círculos de interés del delincuente: NNAs que van a cierta escuela o que les gusta cierto grupo de música. Una vez armado su grupo de contactos, empiezan a interactuar de manera pública con ellos con el objetivo de ganar confianza, hasta poder enviarles mensajes directos y generar lazos de amistad más sólidos. Con esto, el delincuente comienza diversas conversaciones hasta lograr que la víctima le mande contenido digital íntimo o incluso convencerla de verse en persona y buscar abusar sexualmente de ella.

La SIM se vuelve la clave para los delitos

El “SIM swapping” se refiere a cuando los ciberdelincuentes defraudan a los clientes de instituciones bancarias usurpando la identidad de estas a través del uso de números telefónicos que pretenden ser de esas instituciones. Los delincuentes obtienen toda la información de la persona y posteriormente se comunican a la compañía telefónica de ese usuario y solicitan la cancelación y sustitución de la SIM. Al tener los datos del usuario, el delincuente puede instalar aplicaciones y tener acceso a servicios de banca en línea. Incluso, el “SIM swapping” también puede tener un impacto en las aplicaciones de mensajería instantánea.¹⁷

¹⁷ Comunicado 2191: Policía Cibernética de la SSC alerta a la ciudadanía sobre nueva modalidad de fraude denominada “Sim Swapping” o “Duplicación de Sim”. Octubre 29, 2020. En línea: <https://www.ssc.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/2191-policia-cibernetica-de-la-ssc-alerta-la-ciudadania-sobre-nueva-modalidad-de-fraude-denominada-sim-swapping-o-duplicacion-de-sim>

Ganar dinero con un clic o delitos a un clic de distancia

La UPC detectó la aplicación “Part-time Online” en la que los usuarios supuestamente podían ganar y retirar dinero de manera fácil. El mecanismo de operación es que el supuesto líder de la empresa, conocido como “reclutador”, une a la víctima a un grupo de mensajería y le pide descargar la aplicación para realizar las compras con las que ganará comisiones.

Posteriormente, los criminales le solicitan a la víctima realizar transferencias de efectivo para que puedan hacer más compras, les piden evidencia de los depósitos e incluso le sugieren invitar a más personas. Finalmente, al momento de buscar retirar sus inversiones, las víctimas son informadas que no lo pueden hacer debido a procesos de auditorías, por lo que nunca reciben su dinero de vuelta.

Recomendaciones: cuando el ctrl+Z no deshace los delitos

A fin de evitar ser víctima de los ciberdelitos, es necesario implementar un enfoque integral de prevención. Tanto en temas de manejo de información pública como de software y comunicaciones. En particular, se recomienda:

- ♦ Verificar la URL de las páginas que se visiten, pues con el afán de confundir a la ciudadanía, los cibercriminales utilizan URLs parecidas a la de empresas constituidas o instituciones de gobierno y solo cambian alguna letra.
- ♦ Evitar compartir información personal en sitios poco seguros.
- ♦ Utilizar contraseñas distintas para cada una de tus cuentas. Al momento de crear contraseñas, la seguridad aumenta cuando se combinan números, letras y caracteres especiales.
- ♦ Evitar conectarse a redes públicas o puntos de WiFi abiertos para realizar operaciones con banca móvil.
- ♦ Configurar la privacidad de las redes sociales.
- ♦ Evitar la instalación de aplicaciones que se desconozcan, se recomienda leer los comentarios y calificaciones de otros usuarios.

- ♦ Consultar los términos y condiciones de los servicios digitales que se utilizan.
- ♦ Evitar el ingreso de credenciales o datos bancarios a un sitio web no verificado o mediante mensajería instantánea, ya que pueden ser utilizados por terceros.
- ♦ Verificar la autenticidad del sitio web al que se está ingresando, especialmente si se van a realizar compras.

De manera general, se recomienda que las autoridades financieras y de policía cibernética establezcan contactos con las tiendas de aplicaciones para que impongan candados para que los desarrolladores de aplicaciones tengan límites en las tasas de interés que pueden cobrar.

Asimismo, es necesario que las policías inicien campañas para concientizar a los usuarios para que comprendan que, pese a que ellos dieron los permisos a la aplicación para ver sus fotos y contactos, eso no se vuelve una limitante para que puedan proceder legalmente.

Finalmente, para el tema de *grooming*, es importante vincular a los padres y madres de familia, para que puedan monitorear las páginas y posibles contactos sospechosos que tengan los NNA. no restringir, sino acompañar; y no castigar, más bien; informar, enseñar y educar.

Como se pudo analizar a lo largo de este texto, los ciberdelitos son muy complejos y toman diversas formas, por lo que la prevención, persecución y penal, y protección a las víctimas requiere de enfoques especializados en los que estén involucrados autoridades, sociedad civil y sector privado.

Soldados y cárceles: reflexiones sobre intervenciones militares en el sistema penitenciario de América Latina y el Caribe

William Godnick
Iñaki Aguerreche

Introducción

En mayo de 2022, cuarenta presos murieron y varias decenas fueron heridos en un motín en una cárcel ubicada en el norte de Ecuador.¹ Esta tragedia fue solamente la última en una serie de enfrentamientos mortales entre bandas rivales de reclusos en el país, resultando en más de trescientos muertos acumulados debido a actos de violencia horribles, utilizando armas blancas, armas de fuego y explosivos, e incluso decapitaciones.² En este escenario, el gobierno ecuatoriano decidió extender un estado de excepción para movilizar a la policía nacional y las fuerzas armadas para establecer orden donde las instituciones penales responsables por la seguridad no pudieron. Principalmente, las fuerzas militares han brindado seguridad perimetral a las instalaciones penitenciarias, pero en algunos casos han entrado a las cárceles para enfrentar a los reclusos violentos y apoyar a la policía en reestablecer el orden.

Desde 2013, los distintos gobiernos de la República de Honduras iniciaron un proceso de militarización significativa del sistema penitenciario como respuesta a la violencia extrema de las pandillas, incluso con armas

¹ Oscar López, Decenas de muertos en motín penitenciario en Ecuador, *The New York Times*, 9 de mayo 2022. <https://www.nytimes.com/es/2022/05/09/espanol/ecuador-motin-carcel.html>

² 'CIDH hará recomendaciones a Ecuador tras crisis carcelaria que deja más de 300 muertos,' *Semana.com*, 3 de diciembre 2021. <https://www.semana.com/mundo/articulo/cidh-hara-recomendaciones-a-ecuador-tras-crisis-carcelaria-que-deja-mas-de-300-muertos/202149/>

de fuego en las cárceles y la práctica de cogobierno de las instalaciones entre líderes de la pandillas y funcionarios corruptos. Eventualmente, el gobierno hondureño optó por utilizar el nuevo cuerpo de seguridad bajo el control de las fuerzas armadas llamada la Policía Militar de Orden Público (PMOP), para encarcelar a individuos de alta peligrosidad, dar seguridad perimetral a muchas cárceles del país y, según algunos expertos, tomar un papel más protagónico en una serie de aspectos de la administración carcelaria en todo el territorio nacional.³ Esta política de seguridad carcelaria debe ser analizada en un contexto más amplio de militarización de seguridad pública en el país con algunos actores, enfatizando su contribución a la reducción de la violencia homicida en el país y otros criticando su impacto sobre los derechos humanos y la democracia.⁴

En contraste, en junio 2022 en una cárcel de Colombia un motín interno causó un incendio que dejó más de cincuenta muertos en condiciones de vulnerabilidad y criminalidad, muy similares a lo vivido en el país vecino de Ecuador.⁵ No obstante, en este caso no hubo intervención militar. La Policía Nacional intervino para ayudar a las guardias del instituto penitenciario; la policía colombiana es una fuerza civil con algunas capacidades militares bajo la conducción del Ministerio de Defensa Nacional.

Los casos de la intervención de las fuerzas militares en las cárceles de Ecuador y Honduras son muy distintos entre sí, como se verá más adelante en este texto, pero no son los únicos en América Latina y el Caribe. Las fuerzas armadas son instituciones entrenadas para enfrentar enemigos en el campo de batalla, y su uso en las cárceles puede ser necesario en coyunturas puntuales, pero al mismo tiempo trae sus riesgos y costos. Este trabajo pretende analizar las situaciones donde Estados latinoamericanos y caribeños han utilizado a sus fuerzas armadas para responder a eventos de violencia en el sistema penitenciario, en particular donde la combinación del hacinamiento excesivo, la mala gestión institucional y las dinámicas

³ R. Evan Ellis, *A Pariah State, or Innovative Solutions to Organized Crime Deserving U.S. Support*, U.S. War Army Press, 2016. : <https://press.armywarcollege.edu/monographs/422>

⁴ Washington Office on Latin America y la Universidad Autónoma de Honduras, *The Role of the Armed Forces in Public Security in Honduras*, WOLA y UNAH, Agosto 2020.

⁵ Juan Quesada, 'Masacre entre rejas en Colombia,' *El País*, 2 julio 2022. <https://elpais.com/america-colombia/elecciones-presidenciales/2022-07-02/masacre-entre-rejas-en-colombia-habia-algun-que-otro-apunaleo-pero-la-mayoria-se-quemaron-vivos.html>

criminales de las pandillas dentro de los recintos causa amotinamientos violentos fuera de control.

Desde luego, en un mundo ideal las fuerzas militares nunca tendrían que intervenir en una cárcel que no fuese parte de la justicia militar. Pero este informe pretende entender un poco mejor los contextos donde los gobiernos deciden que su única opción es desplegar soldados a los centros penitenciarios. ¿Cómo funcionan estas intervenciones en el tiempo y el espacio? ¿Cuáles son las tareas asumidas por militares en estos contextos? Es difícil realizar este esfuerzo sin primero entender la noción de la securitización y colocarla en el contexto de la militarización de la seguridad pública de algunos países de América Latina y el Caribe.

Según el académico Michael Williams de la Universidad de Ottawa en Canadá, la securitización es un proceso intersubjetivo que puede ser identificado como una acción real y tangible o simplemente discursiva. Consiste en etiquetar un tema de interés público como una amenaza existencial para la gobernabilidad, y de esa manera justificar la toma de medidas de emergencia fuera de las vías normales, tanto en términos políticos como de políticas públicas.⁶ La forma más extrema de la securitización es la militarización porque significa utilizar el instrumento militar, el instrumento de mayor letalidad del Estado, para hacer tareas fuera de su mandato normal. En sí la securitización no es buena ni mala. Puede ser necesario en el espacio y/o el tiempo en coyunturas específicas, distintos gobiernos han militarizado algunos aspectos de la salud pública durante la pandemia, por ejemplo.

David Pion-Berlin de la Universidad de California-Riverside ha desarrollado algunos criterios para evaluar si es conveniente o no darle tareas nuevas y no tradicionales a las fuerzas armadas, que dependen de la naturaleza de la tarea y las fortalezas de las instituciones castrenses.⁷ Las fortalezas incluyen cobertura geográfica nacional; activos preexistentes (equipos, armas y soldados); diversas capacidades (tierra, mar, aire, ciberespacio, etcétera), incluyendo de ingeniería y de logística; y una cadena de mando vertical. Sus estudios de caso en México sugieren que estas capacidades son

⁶ Michael C. Williams, 'Words, images, enemies: securitization and international politics,' en *International Studies Quarterly*, núm. 47, 2003, pp. 511- 531.

⁷ David Pion-Berlin, *Military Missions in Democratic Latin America*, Nueva York, Palgrave/Macmillan, 2016.

más adecuadas para neutralizar a los capos principales de los carteles que para brindar seguridad ciudadana a la población.

En los años 90, con el fin de la Guerra Fría, los procesos de paz en América Central y mayor democratización en América Latina con menor énfasis en doctrinas de “seguridad nacional”, se esperaba la retirada de las fuerzas armadas de la seguridad interna y la consolidación de modelos policiales civiles. Tales esperanzas fueron ejemplificadas en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, que promovía la conducción civil de las fuerzas militares y, al mismo, tiempo impulsó la creación y consolidación de fuerzas policiales de carácter civil.⁸ Con algunas excepciones en el Cono Sur de Sudamérica, los gobiernos nunca pudieron cumplir con estas aspiraciones a cabalidad, y aunque hubo avances en la conducción civil de las fuerzas armadas, el uso de fuerzas militares para apoyar a fuerzas policiales en aprietos o hasta cierto punto reemplazarlas se convirtió en la norma. Las razones aquí son múltiples e incluyen el aumento del crimen organizado y narcotráfico, el crecimiento de las pandillas juveniles y preocupaciones generales de las poblaciones sobre la inseguridad ciudadana.

Flores-Macias y Zarkin toman nota de esta realidad y elaboran una tipología para clasificar las diferentes formas de militarización de la seguridad pública: policía no militarizada, policía militarizada, policía paramilitar⁹ (estilo gendarmería) y militares leve o fuertemente *constabularizados*.¹⁰ Ellos categorizan a los países latinoamericanos de la siguiente manera (ver tabla 1).

⁸ El texto del Tratado se encuentra en: https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHseguridad/12_2010/4b294167-d00a-4804-8336-0a6739d1e0a6.pdf

⁹ El uso del término paramilitar aquí es el uso tradicional como una fuerza de gendarmería y no el que se suele usar en Colombia para referirse a las autodefensas y otros grupos armados de ideologías de derecha.

¹⁰ Gustavo Flores-Macias y Jessica Zarkin, ‘The Militarization of Law Enforcement: Evidence from Latin America.’ *Perspectives on Politics*, vol. 19:2, junio de 2021, pp. 519-538.

Tabla 1. Militarización de las funciones policiales en América Latina

Policías no militarizadas	Argentina (policías provinciales) Costa Rica Panamá (Policía Nacional) Uruguay
Policías militarizadas	Panamá (Servicio Nacional de Fronteras)
Policía paramilitar	Argentina (Gendarmería/Prefectura Naval) Chile (Carabineros)
Millitares constabularizados (levemente)	Brasil Bolivia Ecuador Paraguay Perú
Militares constabularizados (fuertemente)	Colombia Ecuador El Salvador Guatemala Honduras México Nicaragua República Dominicana Venezuela

Fuente: elaboración propia con base en Flores-Macias y Zarkin (2021).

Los autores consideran que un análisis más profundo de los casos nacionales de la tabla 1 generará matices adicionales para tomar en cuenta sobre cómo clasificar x o y fuerza policial y militar, y que puede haber mayor diversidad de tipos de fuerzas de un mismo país. Sin embargo, esta tipología recoge bien el entorno general de seguridad y la aproximación principal de los gobiernos latinoamericanos a la criminalidad y la inseguridad. La tipología de Flores-Macias y Zarkin se retomará más adelante cuando se clasifiquen los diferentes tipos de intervención militar en los sistemas penitenciarios. En este trabajo, los autores se enfocan en el concepto de la militarización de la respuesta de seguridad en los contextos carcelarios, lo que Flores-Macias y Zarkin llaman militares constabularizados.

Las intervenciones militares, o ausencia de ellas, en los contextos penitenciarios toman lugar en estos espacios de altos niveles de criminalidad e inseguridad. En muchos casos son “espacios de negociación que funcionan a partir de la organización colectiva y participación de la población reclui-

da, instaurando formas de auto o cogobiern”.¹¹ El propósito aquí no es apoyarlas o condenarlas, sino entenderlas mejor y ver los costos y beneficios de implementarlas, incluyendo desde una perspectiva de derechos humanos.

El informe continúa con un resumen de la situación carcelaria en América Latina, seguido por una revisión de las normas internacionales sobre el mantenimiento del orden y uso de la fuerza en los sistemas penitenciarios. En la cuarta sección se resume un esfuerzo de monitoreo de medios de todos los casos identificados de motines en las cárceles latinoamericanas y caribeñas durante dos años para entender mejor las dinámicas de reclusión, de vulneración de derechos, de violencia y de actividades criminales, y de esa manera vislumbrar los contextos que causan que algunos Estados decidan militarizar algunos aspectos del sistema penitenciario. Finalmente, este trabajo termina con la elaboración de un nuevo marco conceptual, una tipología, para entender el involucramiento de las fuerzas armadas en los sistemas carcelarios.

Resumen de la situación carcelaria en América Latina y el Caribe

La situación carcelaria en América Latina se caracteriza por una dualidad compleja y de relativamente larga data. Por un lado, el diseño y el desarrollo de los centros de privación de la libertad en sí representan serias vulneraciones a los derechos humanos. Y, por el otro, las interacciones de las colectividades humanas en estos espacios producen y reproducen dinámicas criminales y de violencia sin paralelo. La serie de documentales transmitida por Netflix, donde el expreso británico Raphael Rowe visita a cárceles alrededor del mundo —incluyendo Belice, Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras, Paraguay y México— muestra esta realidad dual compleja de una densidad de actividad criminal muchas veces en condiciones infrahumanas de supervivencia.¹²

Según algunos académicos, el sistema contemporáneo de encarcelamiento de personas en conflicto con la ley, especialmente en América

¹¹ Bruce Bracco *et al.*, ‘¿Motines o acciones colectivas de reclamo? Discursos mediáticos durante el COVID-19 sobre el Sistema peruano y las personas reclusas,’ *Perspectiva de la comunicación*, 2021, pp. 169-203.

¹² Ver Netflix, *Inside the World's Toughest Prisons*. <https://www.netflix.com/title/80116922>

Latina, es la parte olvidada de la cadena judicial, y la aproximación punitiva del sistema suele deshumanizar a las personas privadas de su libertad en vez de rehabilitarlas, especialmente los presos condenados a cadena perpetua.¹³ La implementación de las diferentes leyes de mano dura contra las pandillas en Centroamérica durante los últimos veinte años o contra el narcotráfico (mayor y menor) en Sudamérica y el Caribe han contribuido a ese aumento exponencial del encarcelamiento en todo el hemisferio occidental.¹⁴ Al mismo tiempo, la capacidad policial de detener, arrestar y encarcelar a personas, principalmente hombres jóvenes y pobres, excede de sobremanera la capacidad de los sistemas judiciales de procesar y, en el caso de culpabilidad, emitir sentencias. Esta situación resulta en un exceso de hacinamiento en infraestructura precaria y el “almacenamiento” de muchas personas bajo la figura de prisión preventiva.

Una revisión de la base de datos del World Prison Brief, un proyecto del Colegio Birkbeck de la Universidad de Londres ayuda a vislumbrar las vulneraciones de derechos que enfrentan las personas privadas de libertad en América Latina y el Caribe tanto desde la perspectiva de hacinamiento como desde la del debido proceso (ver tabla 2). Entre 2000 y 2020 solamente Bahamas, Barbados, Belice, Dominica y Jamaica han reducido sus poblaciones carcelarias. El resto de la región ha ido en la dirección opuesta con países como Cuba y El Salvador reportando poblaciones carcelarias de más de 500 por 100 000 habitantes, mientras que la población privada de la libertad creció 330 % en Ecuador. La mayoría de los países de la región reportan un hacinamiento excesivo con Haití (454 %), Guatemala (357 %) y Bolivia (264 %), siendo los casos más extremos. Estos niveles extremos de hacinamiento restan dignidad a los presos, generan conflictos interpersonales y violencia, además de incrementar la propagación de enfermedades. María Luisa Romero *et al.* han documentado en detalle las consecuencias negativas del hacinamiento en el contexto de la pandemia covid-19 y cómo ello resalta todos los demás problemas del sector carcelario.¹⁵ Como se do-

¹³ Silveo Coneo, ‘Prisión perpetua y dignidad humana,’ *Política Criminal*, vol. 11:1, julio de 2016, pp. 1-20.

¹⁴ Jeannette Aguilar, *Las políticas de seguridad pública en El Salvador, 2003-2018*, San Salvador, Fundación Heinrich Boll, enero 2019.

¹⁵ María Luisa Romero *et al.*, *The covid-19 Pandemic and Prison Policy in Latin America*, Washington, D.C., Diálogo Interamericano, abril de 2021. <https://www.thedialogue.org/analysis/>

cumentará en una sección posterior de este trabajo, una de las razones principales detrás de motines violentos durante el periodo estudiado fueron reclamos de los presos y sus familiares de mejores condiciones carcelarias o liberar a personas privadas de la libertad como medida humanitaria y de salud pública en el contexto de la pandemia.

En cuanto al debido proceso, una de las patologías negativas es el sobre uso de la figura legal de prisión preventiva, o sea la privación de la libertad mientras el acusado espera su juicio o sentencia, dejando a muchas personas, incluso a personas inocentes, en una situación de vulnerabilidad. En ocho países de la región más de la mitad de la población carcelaria espera un juicio, con países como Haití, Bolivia, República Dominicana, Santa Lucía y Trinidad y Tobago siendo los casos más extremos con encima de 60 % de su población penitenciaria en esta situación jurídica.

En términos de género, las mujeres suelen ser una minoría pequeña de la población carcelaria. En la región solamente Guatemala reporta una población por encima del 10 %, sugiriendo una dinámica de género distinto en ese país menester de un estudio más profundo. Como medida pro derechos humanos y de la niñez, muchos gobiernos de la región establecen sistemas separados para menores de edad en conflicto con la ley para evitar el contacto y explotación de presos adultos, pero no es universal con países como Bolivia y Guatemala, los cuales reportan que 14 % y 7 % de su población carcelaria son menores de edad, posiblemente “adolescentes”.

Un aspecto final de la información accedida en la base de datos World Prison Brief merecedor de mención es el encarcelamiento de personas extranjeras. Por un lado, pone en evidencia las dinámicas criminales regionales y transnacionales del crimen organizado y/o la migración irregular, en particular relacionado con el narcotráfico. Por otro, pone de relieve otro factor de vulnerabilidad, siendo personas que pueden sufrir discriminación o no tener todos los derechos de ciudadanos dentro del sistema penitenciario. En este contexto, se toma nota de la relativamente alta proporción de presos extranjeros en los países del Caribe angloparlante, Costa Rica y Panamá. Costa Rica puede ser un caso interesante en el sentido de que recibe un número importante de migrantes de Nicaragua, quienes huyen de la inestabilidad política.

Tabla 2. Situación carcelaria en América Latina y el Caribe (último año disponible)*

País	Tasa por 100 000 (2000)	Tasa por 100 000 (año más reciente)	% capacidad hacinamiento	% prisión preventiva	% mujeres	% menores**	% extranjeros
Antigua y Barbuda	218	321 (2018)	159	43	6	<1	31
Argentina	151	230 (2018)	113	45	4	NA	5
Bahamas	470	460 (2018)	162	37	3	NA	NA
Barbados	527	319 (2016)	62	55	3	6	14
Belize	310	258 (2021)	53	37	3	2	13
Bolivia	95	158 (2018)	264	64	7	14	3
Brasil	132	354 (2018)	147	29	5	NA	<1
Chile	115	115 (2020)	91	38	8	<1	3
Colombia	130	193 (2020)	120	24	7	NA	1
Costa Rica	193	395 (2018)	120	20	4	<1	15
Cuba	387	510 (2012)	NA	NA	NA	NA	NA
Dominica	307	289 (2016)	73	44	1	<1	7
Ecuador	64	213 (2020)	109	39	7	2	8
El Salvador	132	572 (2020)	136	23	7	NA	1
Granada	324	414 (2018)	184	20	2	1	3

Tabla 2. Situación carcelaria en América Latina y el Caribe (último año disponible)*							
País	Tasa por 100 000 (2000)	Tasa por 100 000 (año más reciente)	% capacidad hacinamiento	% prisión preventiva	% mujeres	% menores**	% extranjeros
Guatemala	62	142 (2020)	357	49	12	7	3
Guyana	205	239 (2020)	127	46	3	<1	2
Haití	49	94 (2020)	454	82	4	2	NA
Honduras	175	213 (2018)	196	54	6	3	<1
México	156	169 (2020)	105	41	6	4	1
Jamaica	178	138 (2015)	87	23	4	5	<1
Nicaragua	128	138 (2016)	177	21	5	<1	3
Panamá	283	416 (2020)	143	35	5	NA	10
Paraguay	160	194 (2020)	170	71	5	1	4
Perú	107	277 (2020)	212	39	5	NA	3
República Dominicana	173	238 (2018)	183	60	3	2	8
San Cristóbal y Nieves	300	424 (2016)	144	31	3	7	2
San Vicente y las Granadinas	375	426 (2018)	80	24	3	3	4
Santa Lucía	241	274 (2019)	97	71	3	1	3

Tabla 2. Situación carcelaria en América Latina y el Caribe (último año disponible)*							
País	Tasa por 100 000 (2000)	Tasa por 100 000 (año más reciente)	% capacidad hacinamiento	% prisión preventiva	% mujeres	% menores**	% extranjeros
Surinam	120	197 (2013)	75	50	3	6	20
Trinidad y Tobago	365	258 (2014)	82	60	3	2	1
Uruguay	135	372 (2020)	131	22	6	NA	3

Fuente: elaboración propia con base en los datos del World Prison Brief, <https://www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data>

*Las cifras han sido redondeadas al número entero más próximo.

**La mayoría de los sistemas penitenciarios no son responsables para custodiar a los menores de edad en conflicto con la ley.

Por el otro lado, en muchas sociedades latinoamericanas y caribeñas es difícil lograr un apoyo público para mayores inversiones en el sistema penitenciario y para la rehabilitación de las personas privadas de la libertad, cuando hay muchas necesidades sociales y económicas de la “gente de bien” con que competir, especialmente tomando en cuenta que muchas de las personas encarceladas han cometido crímenes violentos atroces. Uno de los clichés más repetidos es que las cárceles son escuelas para la delincuencia, donde los presos salen con doctorados en crimen. Esto se debe a las diversas expresiones de abuso de poder, transformaciones perversas dentro del lugar y vínculos con la criminalidad común y organizada bien documentada en las cárceles de la región.¹⁶

Los investigadores Steven Dudley y James Bargent han identificado una diversidad de tipos de agrupaciones pandilleras en las cárceles latinoamericanas, incluyendo internas, ideológicas, narcotraficantes, mareras y de personas vinculadas a las fuerzas armadas y policía.¹⁷ Cada uno de estos grupos tiene lógicas de violencia y criminalidad distintas que generan crimen, rivalidades y relaciones conflictivas que frecuentemente resultan en riñas y amotinamientos. Uno de los debates es si es conveniente separar a pandillas rivales en pabellones o instalaciones distintas para prevenir riñas violentas y motines, o si estas acciones más bien contribuyen a la consolidación de poder y actividades criminales dentro del mismo sistema. Es un debate no resuelto.

Lo que queda claro es que el sistema carcelario latinoamericano es una bomba de tiempo tanto en cuestiones de derechos humanos como de criminalidad y violencia. Son necesarias reformas profundas para que los sistemas penitenciarios sean instituciones rehabilitadoras y no solamente punitivas. Mientras tanto, sin esas reformas habrá crimen, violencia y motines dentro de las cárceles, y es indispensable pensar en cómo gestionarlas mejor desde una perspectiva de seguridad y derechos humanos.

¹⁶ Javier Brandoli, ‘Las cárceles del infierno en América Latina,’ *El Mundo*, 7 enero 2017. <https://www.elmundo.es/internacional/2017/01/07/5866897e46163fc55e8b4595.html>

¹⁷ Steven Dudley y James Bargent, *El dilema de las prisiones: incubadoras del crimen organizado en América Latina*, Insight Crime, Septiembre 2017. <https://es.insightcrime.org/images/PDFS/2017/El-dilema-de-las-prisiones-incubadoras-del-crimen-organizado-en-Latinoamerica.pdf>

Estándares internacionales relevantes

Es importante remarcar que este estudio se enfoca principalmente en los contextos y eventos de criminalidad, violencia y amotinamiento entre las personas privadas de su libertad, que llevan a los gobiernos a involucrar a las fuerzas militares el sistema penitenciario para generar condiciones de seguridad y reestablecer orden. Desde luego, existen casos donde son los guardias y otros agentes de seguridad quienes ejercen violencia letal y no letal contra las personas encarceladas, pero estos eventos suceden con menor frecuencia que la violencia entre bandas rivales e individuos.

Este trabajo parte de la premisa que la vulneración principal de los derechos humanos en el sistema carcelario que más genera la inseguridad y violencia no es la violencia letal ejercida por las autoridades, sino las condiciones sistémicas, pero de igual manera estos dos fenómenos no están desconectados. No obstante, la preocupación principal aquí es que estas condiciones sistémicas que generan violencia y criminalidad difícilmente serán universalmente resueltas en el corto plazo y las presiones de llamar a las fuerzas militares para responder a las crisis persistirán; por ende, es importante entender los estándares internacionales en la materia y la compatibilidad de ellos con la participación militar en diversos aspectos de los sistemas penitenciarios.

En este sentido es relevante revisar la batería de estándares conocida como las Reglas Nelson Mandela o las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de Reclusos.¹⁸ Las Reglas Mandela cubren diversas áreas relacionadas con la gestión del sistema carcelario desde la formación de personal, la dignidad inherente de las personas privadas de su libertad, condiciones de y atención a la salud, grupos vulnerables, reclamos e inspecciones, disciplina y sanciones, acceso a representación legal y procesos de investigación de tratos crueles, tortura y muertes en el sistema penitenciario.

La regla 37 de las Reglas Mandela “se alienta a los establecimientos penitenciarios a utilizar en la medida de lo posible, la prevención de conflic-

¹⁸ Naciones Unidas, *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de Reclusos*, Resolución 70/175, Asamblea General, 17 diciembre 2015. https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-S-ebook.pdf

tos, la mediación o cualquier otro mecanismo alternativo de controversias para evitar faltas disciplinarias y resolver conflictos”.¹⁹ Claramente, la mayoría de los sistemas penitenciarios tienen déficits tanto de personal como de recursos y métodos para prevenir conflictos, especialmente los conflictos violentos. Al mismo tiempo, no está de todo claro que estas técnicas serían suficientes ni adecuadas para resolver conflictos entre pandillas rivales en entornos con dinámicas criminales. Las reglas 48 y 49 del mismo instrumento hablan de la necesidad de evitar la coerción física y dejar el uso de armas letales como opción última. No obstante, en muchos de los casos revisados en la siguiente sección de este documento los motines violentos involucran reclusos con acceso a armas blancas y armas de fuego, y los agentes de seguridad que intervienen necesitan medidas de protección contra cualquier posible agresión.

Las reglas 74 a 82 de las Reglas Mandela se tratan de los diversos aspectos de la formación de personal penitenciario desde el liderazgo, el personal médico y de seguridad. Aunque el cumplimiento mayor de estas reglas no impacta los temas sociales y judiciales de fondo, es probable que una inversión mayor en el personal podría ayudar a evitar la corrupción y complicidad de algunos agentes penitenciarios, mejorar su capacidad de preservar la dignidad humana de reclusos y resolver conflictos entre ellos, al fin de cuentas reducir la necesidad de recurrir a la policía o las fuerzas militares para responder a motines.

Finalmente, la regla 112 de las Reglas Mandela habla de la necesidad de separar a los reclusos en espera de juicio de los demás presos ya condenados. La mayoría de los sistemas penitenciarios de América Latina no logran implementar esta regla y los resultados son el hacinamiento, que vulnera derechos y genera dinámicas conflictivas, criminales y violentas.

La jurisprudencia internacional es limitada en cuanto al derecho a la autodefensa de personas encarceladas en situaciones de violencia interpersonal o en conflictos grupales violentos. Sin embargo, existe algo de respaldo jurídico para la autodefensa de personas privadas de su libertad cuando las autoridades no son capaces de garantizar su seguridad e inte-

¹⁹ *Ibid.*

gridad física.²⁰ Este es un escenario común en América Latina y el Caribe, pero también es común el contrabando de todo tipo incluyendo el acceso a armas de fuego.²¹

En temas más específicamente relacionados con la preservación del orden interno de los sistemas penitenciarios, se cuenta con el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Ambos documentos consideran la posibilidad de que los militares pueden realizar funciones de cumplimiento. El Código de Conducta establece como medida extrema y de último recurso el uso de armas de fuego (artículo 3C), mientras los Principios Básicos en su tratamiento de vigilancia de personas bajo custodia o detenidas llama a evitar el uso de la fuerza, salvo en casos excepcionales, y no emplear armas de fuego excepto en situaciones de autodefensa o de la defensa de terceros (arts. 15 y 16). Ambos documentos son insumos importantes, pero parecen contemplar más las interacciones de agentes de seguridad con individuos que las situaciones colectivas de violencia que se documentan en la siguiente sección.²²

Análisis de motines en América Latina y el Caribe (2020-2021)

Para entender mejor el fenómeno de los motines en las cárceles de América Latina y los casos donde intervinieron fuerzas militares, se realizó una investigación de medios, utilizando una combinación de parámetros de búsqueda de la función de noticias de Google y entrando a los periódicos

²⁰ Anders Kaye, 'Dangerous Places: The Right to Self-Defense in Prison and Prison Conditions in Jurisprudence'. *The University of Chicago Law Review*, 1996, pp. 710.

²¹ Yailé Loiaza, 'Cómo ingresan las armas que usan los presos en las cárceles Ecuador', *Infobae*, 4 octubre 2021. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2021/10/04/como-ingresan-las-armas-que-usan-los-presos-en-las-carceles-de-ecuador/>

²² Naciones Unidas, *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, Asamblea General, Resolución 34/169, 17 diciembre 1979 y *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*, Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 7 de septiembre de 1990.

principales de todos los países de la región a través del portal del Centro de Información de la Red Latinoamericana de la Universidad de Texas.²³ Para no dejar casos fuera se utilizaron los parámetros generales de búsqueda “motín” y “cárcel”, para luego ir desarrollando un análisis de contenidos. En cada caso se buscaba determinar si hubo muertes, presencia de armas de fuego, presencia de grupos de crimen organizado transnacional conocidos (maras centroamericanas, carteles mexicanos, carteles y grupos armados colombianos, las dos principales bandas criminales brasileñas, etcétera), y si hubo presencia militar para responder a los motines. Se limitó el tiempo de análisis a 24 meses empezando el 1 de enero de 2020 y terminando el 31 de diciembre de 2021. Resúmenes de todos los casos se encuentran en el anexo 1, incluyendo un enlace con el artículo original.

A continuación, se señalan algunas advertencias sobre el análisis de medios:

- ♦ La muestra no es representativa del universo de motines en América Latina y el Caribe. Sin embargo, es probable que recoja la mayoría de los casos de motines violentos.
- ♦ La información obtenida de las notas periodísticas representa información preliminar sobre los acontecimientos. Por ende, puede errar en la atribución de responsabilidades definitivas por actos de violencia y/u otros elementos reportados.
- ♦ El hecho de que los dos años cubiertos coinciden con el inicio y la evolución de la pandemia puede tener un impacto en la cantidad y la naturaleza de los motines identificados.

En total fueron identificados 67 casos de motines con algún grado de violencia durante el periodo estudiado con Brasil (11), Argentina (10) y Ecuador (10) reportando la mayor cantidad de eventos. En Centroamérica, Honduras reportó la mayor cantidad de eventos (5). Todos estos casos toman lugar en contextos de hacinamiento excesivo entre 109 % y 196 %, pero hay casos donde hay sobre capacidad mucho más severa que reportan menos motines.

En por lo menos 14 de los casos reportados, los motines surgieron de protestas dentro de las cárceles relacionadas con las condiciones frente a

²³ Ver <http://lanic.utexas.edu/la/region/news/>

la pandemia, que incluían sobrepoblación para prevenir el contagio, falta de atención sanitaria y restricciones a las visitas familiares. La mayoría de estos casos tomaron lugar durante el primer año de la pandemia, sugiriendo que las autoridades penitenciarias adaptaron algo a las circunstancias.

Para diferenciar la severidad de la violencia se dividieron las muertes asociadas con los motines en tres categorías: 1-10 muertes, 10- 20 muertes y más de 20 muertes. Perú reportó la mayor cantidad de casos con 1-10 fallecidos (3), mientras Ecuador es el país con más casos de 10-20 muertes (3) y más de 20 muertes (4). En la muestra, México reportó un caso de un motín de entre 10 y 20 muertos, y Venezuela fue el único otro caso durante el periodo estudiado con un motín que generó más de 20 muertes. Tanto Ecuador como Perú reportan un porcentaje de reclusos en espera de juicio de 39 %, una cifra alta pero lejos de ser los casos más problemáticos de la región (ver tabla 2).

Muy pocos casos mencionaron a pandillas y crimen organizado por sus nombres. En Brasil y Paraguay fueron mencionados el Primer Comando Capital y el Comando Rojo (Vermelho) en asociación con algunos motines, mientras en Honduras y Guatemala fueron identificados la Mara Salvatrucha y la Mara Barrio-18. En el caso de Ecuador se mencionó en varias ocasiones la presencia de bandas delictivas y posiblemente vínculos con carteles mexicanos, pero sin especificar grupos conocidos internacionalmente.

Un factor explicativo potencial en el caso de Ecuador es la identificación de la presencia de armas de fuego dentro de las instalaciones penitenciarias (5 casos). Solamente Honduras se acerca a esa cantidad de casos con presencia comprobada de armas de fuego (4). Es interesante también notar que Ecuador (7) y Honduras (5) son los dos países con la mayor frecuencia de presencia militar en la respuesta a los motines. Otros países con por lo menos un caso de presencia militar son Guyana, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Venezuela.

La revisión de los casos reportados en los medios sugiere que la gran mayoría de las muertes son reclusos asesinados por otros reclusos con armas blancas y armas de fuego, con casos de asfixia a causa de incendios siendo un factor en particular en los casos de más de 20 presos muertos. Y parece que la violencia intracarcelaria es un fenómeno inherente a los motines.

Tabla 3. Análisis de motines en América Latina y el Caribe (enero 2020-diciembre 2021)							
País	Núm. motines	1-10 muertos (casos)	10-20 muertos (casos)	>20 muertos (casos)	Presencia de armas de fuego en manos de reclusos	Presencia de crimen organizado transnacional	Intervención de fuerzas militares
Argentina	10	2					
Belice	1	1					
Bolivia	4				1		
Brasil	11	1				1	
Chile	1						
Colombia	2			1			
Costa Rica	2	1					
Ecuador	10	2	3	4	5		7
Guatemala	2	1				2	
Guyana	2	1					1
Haití	1	1					
Honduras	5	2			4		5*
México	3	2	1		1		
Paraguay	1	1				1	
Perú	5	3					1

Tabla 3. Análisis de motines en América Latina y el Caribe (enero 2020-diciembre 2021)							
País	Núm. motines	1-10 muertos (casos)	10-20 muertos (casos)	>20 muertos (casos)	Presencia de armas de fuego en manos de reclusos	Presencia de crimen organizado transnacional	Intervención de fuerzas militares
República Dominicana	2						1
Trinidad y Tobago	1						1
Uruguay	1						
Venezuela	3	1		1	1		1
Total	67	18	4	6	12	4	17

Fuente: elaboración propia con base en datos del anexo 1.

Una nueva tipología para la intervención militar en los sistemas penitenciarios

Es poco probable que la presencia de las fuerzas militares en el sistema carcelario en sí incrementa las condiciones de violencia, más bien si su presencia es una reflexión de altos niveles de violencia e inseguridad preexistentes. Al mismo tiempo, la complicidad del personal del sistema penitenciario en actos criminales y de corrupción, que a veces incluye a agentes policiales, es otro punto crítico que conduce a la militarización de algunos aspectos de sistema. En esta sección la intención no es pasar un juicio definitivo sobre las intervenciones militares, sino categorizarlas y pensar más en las implicaciones de mediano y largo plazo tanto para las fuerzas armadas como para el Estado de derecho y los derechos humanos en el sistema carcelario.

El instrumento militar en el sistema penitenciario es un acto extremo en sociedades democráticas. Las fuerzas militares generalmente portan fusiles y están entrenadas para matar al enemigo en el contexto de la guerra bajo los parámetros del derecho internacional humanitario y las leyes de los conflictos armados. Las policías y guardias de los centros penales están entrenadas para utilizar la fuerza progresivamente y como último recurso bajo los preceptos del derecho internacional de los derechos humanos. Colocar a los soldados para dar seguridad en las cárceles presenta riesgos de actuación y de la reputación de la fuerza, y los desvía de sus tareas tradicionales de ser parte de una fuerza disuasiva y garante de la soberanía nacional.

Sin embargo, muchas veces los políticos de turno ven a las fuerzas armadas como “super policías” con cadenas de mando verticales, armas más letales y doctrinas más contundentes. Cuando las policías y otras fuerzas de seguridad civiles son incapaces o insuficientes frente a los motines en el sistema penitenciario es comprensible que aprovechen de sus capacidades y de la confianza pública en ellas sobre casi todas las demás instituciones de los estados latinoamericanos y caribeños.²⁴

²⁴ Ver Noam Lupu et al., *El Barómetro de las Américas 2021: Project, El Pulso de la Democracia*, Vanderbilt University, 2021. https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2021/2021_LAPOP_AmericasBarometer_2021_Pulse_of_Democracy_SPA.pdf

Los autores han elaborado un estilo de tipología frente al uso del instrumento militar para la seguridad en los sistemas carcelarios con cuatro categorías:

- ♦ Ausencia de presencia militar
- ♦ Seguridad perimetral temporal
- ♦ Intervención al interior temporal
- ♦ Presencia activa.

Ausencia de presencia militar. En tiempos normales la seguridad carcelaria será la responsabilidad de una entidad propia o la policía civil. Este es el *statu quo* aún en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Y aún en los países donde existe alguna presencia militar en la seguridad penitenciaria el objetivo último es volver a este estado. Es notable que la crisis de motines y violencia letal experimentados en las cárceles de Colombia este año (mencionados en la introducción) no han resultado en la intervención de militares en este espacio, y podría ser por ciertos niveles de militarización de la misma policía nacional y sus capacidades para apoyar a las guardias sin la necesidad de llamar a los militares.

Seguridad perimetral temporal. Este tipo de intervención es el de menor inherencia. La operación militar consiste en brindar seguridad perimetral a las prisiones. Muchas veces puede pasar desapercibida y como una medida adicional en caso de una eventualidad violenta. El caso paradigmático es Brasil, que aparece muchas veces en las noticias en este contexto, para prevenir la fuga de reclusos y los posibles intentos de las bandas criminales, en una dinámica interna/externa, de liberar a sus colegas utilizando la violencia, haciendo este perímetro parecer una zona de combate.²⁵ No obstante, en estos casos, el personal militar no reemplaza a las autoridades de seguridad civiles. Aquí es interesante notar que Flores-Macias y Zarkin categorizan al sistema de seguridad pública en Brasil como militares constabularizados levemente (ver tabla 1).

Intervención al interior temporal. Este tipo de intervención es, probablemente, junto con la seguridad perimetral, la más común de las intervenciones. El caso paradigmático aquí es el ecuatoriano, donde las fuerzas milita-

²⁵ Benjamin Lessing y Graham Denyer. 'Legitimacy in Criminal Governance: Managing a Drug Empire from Behind Bars,' *American Political Science Review*, vol. 113:2, 2019, pp. 584-606.

res han sido empleadas para distintos operativos ante los motines fuera de control en los centros penitenciarios. Generalmente, son contingentes de soldados desplegados para resolver un problema concreto en coordinación con el servicio penitenciario y la policía nacional. Una particularidad de este tipo de intervención es la temporalidad, casi todas las intervenciones militares en el sistema penitenciario de Ecuador se dieron alrededor de una declaración de estado de excepción. En el decreto se aclara que las fuerzas armadas actuarán en coordinación con el servicio penitenciario y la policía nacional, pero podrán establecer sus propios lineamientos para lograr el objetivo.²⁶ En la tabla 1, Flores-Macias y Zarkin categorizan a Ecuador como un país con militares constabularizados levemente.

En un informe posterior de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, la autoridad penitenciaria ecuatoriana precisó que las fuerzas militares en cárceles se encontraban restringidas a realizar acciones de control de armas ilícitas, y solamente les permitía estar en ciertos sectores de las instalaciones con el acompañamiento de la policía y no podía entrar a los pabellones.²⁷ El riesgo en este caso es que las intervenciones se vuelven más frecuentes y cuasi permanentes dado la persistencia del problema de las cárceles en Ecuador. Durante la redacción de este informe hubo dos motines/masacres adicionales en Ecuador, donde fueron llamadas a intervenir las fuerzas armadas del país.

Presencia activa. El caso de Honduras es donde las fuerzas militares empezaron a proporcionar seguridad a las cárceles de las ciudades de San Pedro Sula y Honduras en 2014, pero posteriormente se extendió al sistema penitenciario de todo el país. Paulatinamente, la seguridad externa e interna de las cárceles del país pasaron a las manos de la Policía Militar de Orden Público (PMOP), una entidad militar creada específicamente para responder a las pandillas y el crimen organizado para llenar los vacíos dejados por una fuerza policial corrompida e insuficiente frente a la violencia

²⁶ Gobierno de la República del Ecuador, *Decreto Ejecutivo 210/2021*, Quito, 29 septiembre 2021 y Diego Puente, 'Guillermo Lasso declara Estado de excepción en las cárceles,' *El Comercio*, 29 septiembre 2021. <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/lasso-estado-excepcion-carceles-masacre.html>

²⁷ Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, *Personas Privadas de Libertad en Ecuador*, Washington, D.C., CIDH, 2022.

y criminalidad del país.²⁸ Adicionalmente, otra entidad coordinada por las fuerzas armadas, llamada la Fuerza de Seguridad Interinstitucional Nacional, se encarga de los traslados y el transporte de los reclusos. Aunque las autoridades penitenciarias siguen realizando las tareas administrativas, la presencia e influencia de las fuerzas armadas es notable y omnipresente, y la más profunda de todos los casos estudiados en la región latinoamericana. En la tabla 1, Flores-Macias y Zarkin clasifican a Honduras como un país con militares constabularizados fuertemente.

Actualmente, más de mil soldados y miembros de la PMOP dan seguridad y realizan otras tareas en las treinta cárceles de Honduras.²⁹ Este año, tras asumir la presidencia del país, la presidenta Xiomara Castro estableció un plazo de diez meses para desmilitarizar las cárceles y frenar la violencia dentro del sistema.³⁰ Aunque no está claro si ese proceso reducirá la violencia, algunos expertos indican que la seguridad de las prisiones sigue siendo precaria, la presencia de armas blancas y armas de fuego persiste, y las instalaciones penitenciarias siguen sin cumplir con los estándares internacionales correspondientes.³¹

Conclusiones

Los autores de este artículo quieren dejar en claro que el problema de las cárceles en América Latina y el Caribe es de doble direccionalidad. En una dirección apuntan todas las vulneraciones de los derechos humanos causadas por un sistema penitenciario precario y una política criminal

²⁸ 'Militares y Policías de Honduras comienzan a tomar el control de los centros penitenciarios,' *El Herald*, 19 diciembre 2019. <https://www.laprensa.hn/honduras/carceles-honduras-inp-ina-mi-centros-penitenciarios-soldados-seguridad-fusina-FCLP1342997>

²⁹ Maria Celeste Maradiaga, 'Desmilitarización en cárceles comienza a paso lento y sin garantías de detener violencia,' *Contra Corriente*, 12 abril 2022. <https://contracorriente.red/2022/04/12/desmilitarizacion-en-carceles-comienza-a-paso-lento-y-sin-garantias-de-detener-violencia/>

³⁰ *Ibid.*

³¹ Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, *Con militarización del sistema penitenciario, Honduras incumple estándares internacionales de derechos humanos en materia penitenciaria*, Washington, D.C., CEJIL, 2019. <https://cejil.org/comunicado-de-prensa/con-militarizacion-del-sistema-penitenciario-honduras-incumple-estandares-internacionales-de-derechos-humanos-en-materia-penitenciaria/>

que sobrecarga a estos centros, muchas veces inhumanos, sin crear condiciones reales de rehabilitación. En la otra dirección, y como parte de un ciclo vicioso, estos espacios juntan criminales experimentados con otras personas vulnerables, creando sistemas perversos de relaciones e incentivos económicos y criminales. Ante estas situaciones, en muchos casos, instituciones de seguridad penitenciarias y fuerzas policiales no han podido responder a la violencia y criminalidad que emergen de estos espacios, muchas veces algunos de sus miembros participan de ellos, y los gobiernos que más han utilizado a las fuerzas armadas en otras tareas de seguridad pública optan por designarles tareas de seguridad en cárceles a los militares en las tres categorías establecidas en la sección previa: seguridad perimetral temporal, intervención al interior temporal y presencia activa.

Aunque instituciones de derechos humanos critican el uso de militares en las cárceles de la región, la evidencia no demuestra que los soldados son más proclives a violar los derechos de los reclusos o han utilizado más fuerza letal que los agentes de seguridad civil. Los políticos pueden ver la intervención militar como algo necesario en el tiempo y el espacio, pero los críticos tienen razón en que no resuelve los problemas de fondo: políticas sociales y criminales que sobrecargan al sistema de justicia, poca inversión en la infraestructura carcelaria suficiente para cumplir con los estándares internacionales mínimos y reformas del sector de seguridad que hagan innecesario el involucramiento de las fuerzas militares en los centros penitenciarios.

Aun así, es evidente que algunos países en el corto plazo seguirán empleando sus fuerzas militares en tareas de seguridad en los centros penitenciarios, y en el contexto volátil que vive la región actualmente es posible que algunos países adicionales decidan hacer lo mismo. En este contexto, es recomendable que las autoridades militares y civiles tomen en cuenta las siguientes consideraciones:

- ♦ Es importante que todo personal militar desplegado a centros penitenciarios tenga el equipo y armamento adecuados para protegerse y utilizar la fuerza, si es necesario, en espacios cerrados y en línea con los estándares internacionales sobre derechos humanos y el uso de la fuerza. Idealmente, las fuerzas militares solamente se utilizan para seguridad perimetral temporal en casos de emergencia, bajo el concepto

de anillos concéntricos de seguridad donde las autoridades civiles se encargan de los anillos interiores.

- ♦ Es necesario examinar la funcionalidad de las políticas de separar a reclusos por su pandilla o grupo criminal para determinar si bien reduce actos violentos o más bien fortalece lógicas criminales dentro de las cárceles. Decisiones posteriores deberían ser basadas en la evidencia y no en las preferencias de las cabecillas dentro de las cárceles.
- ♦ Es menester visitar las políticas de reclusión de las personas encarceladas bajo la figura de prisión preventiva y hasta donde sea posible separarlas de la población general para prevenir la vulneración de personas aún no declaradas culpables y con posibilidades mayores de rehabilitación.
- ♦ En el contexto de la pandemia, el hacinamiento ha puesto en evidencia aún más la precariedad del sistema penitenciario y la necesidad de considerar la liberación de reclusos no violentos temporalmente o reducir penas por cuestiones humanitarias. Medidas en este sentido puede contribuir a las condiciones sanitaria de los reclusos, la salud pública y aliviar algo de la presión del hacinamiento.

Las tareas de fondo pendientes para crear sistemas penitenciarios y de rehabilitación más humanos son arduos y de largo plazo. Hay muy pocos lobistas velando por los derechos de esta población y sus familias. El hacinamiento y los motines relacionados son consecuencias de políticas sociales, económicas y justicia de larga data, y no serán resueltos de un día para otro. En estos contextos, los militares que intervienen en el sistema penitenciario con las fuerzas civiles deberán ser más como personal médico administrando antibióticos que bomberos apagando incendios, y de esta manera comprar el tiempo y el espacio para que las causas de raíz sean atendidas integralmente.

Anexo 1. Motines carcelarios en América Latina y el Caribe (2000-2001)

1. México (1 de enero de 2020)

“Motín en cárcel de Mexico deja 16 preso muertos”. <https://www.latimes.com/espanol/mexico/articulo/2020-01-01/motin-en-carcel-de-mexico-deja-16-presos-muertos>

En una riña entre reclusos murieron 16 personas a causa de armas de fuego y armas blancas. Las autoridades decomisaron cuatro armas de fuego después de reestablecer orden.

2. Bolivia (13 de febrero de 2020)

“Reportan motín en el penal de El Abra”. <https://www.lostiempos.com/actualidad/cochabamba/20200213/reportan-motin-penal-abra>

Internos de la cárcel El Abra en la ciudad de Cochabamba se amotinaron pidiendo presencia de personal de las instituciones de derechos humanos y los medios de comunicación. El hecho se da después de un presunto intento de fuga y un allanamiento, que resultó en el decomiso de seis granadas, armas blancas y drogas en la sección de máxima seguridad.

3. Brasil (13 de febrero de 2020)

“Tensión entre facciones provoca motín en interior de penitenciario”. <https://diariodegoias.com.br/tensao-entre-faccoes-causa-tumulto-em-penitenciaria-no-interior-de-sp/>

Tensiones entre las bandas Primer Comando Capital y el Comando Rojo resultaron en motín y la intervención de un grupo de élite del servicio penitenciario, utilizando granadas de humo. Hubo destrucción material importante en el evento y los reclusos de la banda Comando Rojo fueron trasladados a otra instalación.

4. Brasil (13 de marzo de 2020)

“Motín en CPP de Monagua deja herido a policía”. <https://www.sifuspesp.org.br/noticias/7377-tumulto-no-cpp-de-mongagua-deixa-policia-penal-ferido>

Tras el quiebre de un pacto entre facciones criminales en la cárcel un policía resultó herido cuando intentó responder a la riña. El sindicato de policías penitenciarios hizo un llamado público sobre la falta de personal suficiente para mantener el orden en las cárceles.

5. Trinidad y Tobago (17 de marzo de 2020)

“Prisoners attempt breakout during COVID-19 riot”.

250 reclusos se intentaron fugar de una prisión quejándose del riesgo de contagio de covid-19. Dos guardias fueron heridos en el proceso que terminó con un incendio provocado en el techo de la cárcel. La policía y las fuerzas militares tuvieron que intervenir para reestablecer orden y recapturar los reos fugados.

6. Perú(18 de marzo de 2020)

“Motín en cárcel de Piura: Presos protestan por temor al coronavirus”. <https://diariocorreope.com/edicion/piura/motin-en-penal-rio-seco-de-piura-presos-protestan-por-temor-al-coronavirus-covid-19-video-noticia/>

Hubo un motín en una cárcel en el norte peruano para protestar por las condiciones sanitarias frente al coronavirus. La revuelta llegó a cuatro pabellones y tuvieron que intervenir la policía nacional para apoyar a los guardias en el restablecimiento del orden.

7. Colombia (21 de marzo de 2021)

“Al menos 23 muertos y decenas de heridos en un motín carcelario en Colombia en medio de pandemia”. <https://elpais.com/sociedad/2020-03-22/al-menos-23-muertos-y-decenas-de-heridos-en-un-motin-carcelario-en-colombia-en-medio-de-la-pandemia.html>

En un contexto confuso donde los presos exigían medidas para prevenir el coronavirus y un posible intento de fuga en una instalación que albergaba 5 000 personas, resultaron muertos 23 presos y 83 más fueron heridos sin mayor explicación sobre cómo resultaron muertos y heridos. Dos guardias del instituto penitenciario fueron heridos. La defensoría municipal intentó negociar entre reos y las autoridades sin éxito. Los informes iniciales no indicaban si fueron los guardias o los mismos presos quienes causaron las muertes y daños físicos.

8. Perú (23 de marzo de 2020)

“Un motín en una cárcel de Perú deja al menos 2 muertos y 17 heridos”. <https://www.lavanguardia.com/vida/20200324/4877949080/un-motin-en-una-carcel-de-peru-deja-al-menos-2-muertos-y-17-heridos.html>

Dos personas murieron y diecisiete fueron heridas en un motín carcelario cuando presos reclamaban la falta de medidas frente a la pandemia en una cárcel en el norte del país. Los presos tomaron como rehenes a varios funcionarios, generando una respuesta policial para rescatarlos y la intervención del ejército para cercar las instalaciones.

9. Argentina (24 de abril de 2020)

“Motín en la cárcel de Devoto en reclamo de excarcelaciones ante la pandemia de coronavirus”. <https://www.cronista.com/economia-politica/Motin-en-la-carcel-de-Devoto-en-reclamo-de-excarcelaciones-ante-la-pandemia-de-coronavirus-20200424-0056.html>

Unidades de policías y bomberos tuvieron que responder a un motín en una cárcel que albergaba a más de 1 600 personas, donde los presos pedían excarcelación para prevenir contagios por coronavirus. Hasta al restablecimiento del orden los presos tomaron el techo y filmaron sus acciones utilizando teléfonos celulares.

10. Perú (29 de abril de 2020)

“Se eleva a nueve el número de muertos por un motín en una cárcel peruana tras protestas”. <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/se-eleva-a-nueve-el-numero-de-muertos-por-un-motin-en-una-carcel-peruana-tras-protestas/20000013-4233222>

Nueve personas murieron y dos más fueron heridos en un motín en una de las cárceles principales del país. Adicionalmente, sesenta guardias y cinco policías fueron heridos en los enfrentamientos. El motín se dio tras una protesta por las condiciones carcelarias frente a la pandemia.

11. Perú (30 de abril de 2020)

“Coronavirus en Perú: motín en penal de Chiclayo deja dos presos muertos”. <https://elcomercio.pe/peru/lambayeque/coronavirus-en-peru-violento-motin-en-penal-de-chiclayo-deja-dos-presos-muertos-videos-nnpp-noticia/>

Dos internos murieron acuchillados entre ellos mismos durante un motín carcelario por la falta de productos de higiene. Guardias del Instituto Nacional Penitenciario intervinieron para reestablecer orden.

12. Venezuela (1 de mayo de 2020)

“Un motín en una cárcel de Venezuela deja al menos 46 muertos”. <https://www.reuters.com/article/venezuela-motin-muertos-idESKBN22E09F>

En total murieron 46 personas y 75 heridos en un motín carcelario, donde versiones encontradas mencionan un intento de fuga y un esfuerzo de familiares de los presos de introducir comida al sitio. El motín involucraba tanto armas blancas como armas de fuego y explosivos. El director de un penal fue herido por un cuchillazo y un soldado fue herido por esquivarlas de granada. Las muertes fueron el resultado de enfrentamientos armados entre funcionarios y presos.

13. Brasil (2 de mayo de 2020)

“Un motín con toma de rehenes en Manaus en reclamo de mejoras ante el coronavirus”. <https://www.telam.com.ar/notas/202005/458847-motin-toma-de-rehenes-brasil-coronavirus.html>

Presos de una cárcel de la ciudad amazónica tomaron de rehenes a siete guardias. En el contexto de la pandemia, las visitas familiares fueron suspendidas desde dos meses antes y los presos reclamaban mejores condiciones sanitarias. La Policía Militar del Estado fue movilizado para negociar la liberación de los rehenes. En 2017, 56 presos murieron y 200 escaparon del mismo penitenciario.

14. Perú (19 de mayo de 2020)

“Un motín carcelario por temor al coronavirus deja 14 heridos en Perú”. <https://www.france24.com/es/20200519-un-mot%C3%ADn-carcelario-por-temor-al-coronavirus-deja-14-heridos-en-per%C3%BA>

Catorce heridos entre presos y guardias penitenciarios dejó un motín desatado por temor al nuevo coronavirus en una cárcel al sur de Perú. El penal albergaba a 450 personas en un sitio donde solamente había capacidad para 78. El INPE dijo que los reclusos “se amotinaron para ser considerados entre la población beneficiaria de las normas para el deshacinamiento de los penales” por la propagación de coronavirus en las cárceles.

15. Costa Rica (26 de mayo de 2020)

“Intento de fuga en La Reforma dejó un muerto y cinco heridos”. <https://costaricamedios.cr/2020/05/26/intento-de-motin-en-la-reforma-dejo-un-interno-muerto-y-cinco-mas-heridos/>

Se presentó una avalancha humana en un contexto confuso de una cárcel costarricense, resultando en la muerte de un reo y lesiones a cinco más. Al reestablecer la tranquilidad las autoridades encontraron 32 armas blancas.

16. Guyana (12 de julio de 2020)

“Guyana: quince heridos en amotinamiento en una cárcel”. <https://www.dw.com/es/guyana-quince-reclusos-heridos-en-amotinamiento-en-una-c%C3%A1rcel/a-54150536>

Quince presos fueron heridos tras un incendio causado por un amotinamiento en una cárcel. Las Fuerzas de Defensa tuvieron que ser llamados para respaldar las intervenciones de la policía y la guardia penitenciaria.

17. Argentina (16 de julio de 2020)

“Presos de una cárcel de Jujuy realizaron un motín por supuestos casos de coronavirus dentro del penal”. <https://www.infobae.com/sociedad/policiales/2020/07/16/presos-de-una-carcel-de-jujuy-realizan-un-motin-por-supuestos-casos-de-coronavirus-dentro-del-penal/>

Internos se amotinaron desde los techos de una cárcel, quemando colchones y reclamando mejores condiciones sanitarias en el contexto de la pandemia. La policía intervino con balas de goma y hubo dos reos muertos, aunque la causa de sus muertes no fue determinada en el momento. Los presos terminaron el amotinamiento tras una comunicación de condiciones con un juez local.

18. Bolivia (27 de julio de 2020)

“Motín en cárcel de Bolivia tras la muerte de tres reos con sospecha de covid-19”. <https://www.france24.com/es/20200727-mot%C3%ADn-en-c%C3%A1rcel-de-bolivia-tras-muerte-de-tres-reos-con-sospecha-de-covid-19>

Los internos subieron a los techos y prendieron fuego a algunos artículos en una cárcel de la ciudad de Cochabamba, como repuesta a la

muerte de tres reos a causa de covid-19. La policía antimotín intervino para reestablecer orden.

19. Guyana (20 de septiembre de 2020)

“Dos muertes en prisión de Guyana tras motín en una cárcel de la capital”.

Las guardias penitenciarias mataron a dos internos e hirieron a cinco más en un enfrentamiento en el contexto de un motín y un posible intento de fuga en una cárcel de Guyana. Los presos decían reclamar mejores condiciones sanitarias en el contexto de la pandemia, el sobrehacinamiento y tiempos excesivos de detención bajo la figura de prisión preventiva. Fue el segundo motín en la prisión en los últimos meses.

20. Costa Rica (5 de octubre de 2020)

“Motín en la cárcel manda dos policías al hospital”. <https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/430386/motines-en-c-rce-l-mandan-dos-polic-as-al-hospital>

Tres reclusos y dos policías fueron heridos en un motín violento en una cárcel costarricense, cuando los guardias intentaron realizar un conteo de las personas privadas de libertad. Fueron atacados con piedras y artefactos cortopunzantes. Simultáneamente, un dron no autorizado intentó entrar al espacio del penal.

21. Belice (13 de octubre de 2020)

“1 Prisoner is Fatally Shot During Uprising”. <https://edition.channel5belize.com/archives/209888>

Más de cien reclusos se amotinaron contra cinco guardias en una prisión beliceña. Reclamaban mejores condiciones en el contexto de la pandemia. Un preso murió por disparos de los guardias en el incidente.

22. República Dominicana (4 de noviembre de 2020)

“Motín en cárcel de Azua deja cuatro reclusos herido”. <https://www.diariolibre.com/actualidad/sucesos/motin-en-carcel-15-de-azua-deja-cuatro-reclusos-heridos-JE22404278>

Cuatro reclusos fueron heridos por balas de goma durante un amotinamiento en una cárcel dominicana.

23. Ecuador (6 de diciembre de 2020)

“Motín en cárcel deja seis muertos y siete heridos”. <https://www.dw.com/es/mot%C3%ADn-en-c%C3%A1rcel-ecuatoriana-deja-seis-muertos-y-siete-heridos/a-55841390>

Seis presos murieron y siete fueron heridos durante un amotinamiento en una cárcel de la ciudad costera de Esmeraldas. Miembros de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas participaron en los esfuerzos para controlar el motín y reestablecer orden.

24. Brasil (7 de diciembre de 2020)

“Los reclusos queman colchones y provocan disturbios en la prisión regional de Mafra”. <https://ndmais.com.br/seguranca/policia/detentos-queimam-colchoes-e-causam-tumulto-em-presidio-regional-de-mafra/>

Internos de una prisión de Santa Catarina quemaron colchones en el patio de la unidad durante una riña entre dos grupos de presos. Los guardias penitenciarios intervinieron para apagar el incendio.

25. Venezuela (2 de enero de 2021)

“Nos estamos muriendo de hambre: continúa el motín en la cárcel de Touyito este sábado”. <https://www.elnacional.com/venezuela/nos-estamos-muriendo-de-hambre-continua-el-motin-en-la-carcel-de-tocuyito-este-sabado/>

Reclusos de una cárcel venezolana incendiaron secciones del penal y subieron a los techos en un acto de amotinamiento y protesta contra las autoridades. Los presos y sus familiares aseguraban que los guardias revendían la comida suministrada por sus familiares.

26. Brasil (7 de enero de 2021)

“Presos provocan motín en la cárcel e Nossa Senhora do Socorro”. <https://www.elnacional.com/venezuela/nos-estamos-muriendo-de-hambre-continua-el-motin-en-la-carcel-de-tocuyito-este-sabado/>

Se registró un motín en una prisión brasileña por el descontento de los presos con la alimentación. La policía intervino para reestablecer el orden.

27. Chile (30 de enero de 2021)

“Muerte de una interna provocó motín y manifestaciones en cárcel de mujeres de San Miguel”. <https://www.24horas.cl/nacional/muerte-de-una-interna-provoco-motin-y-manifestaciones-en-carcel-de-mujeres-de-san-miguel-5165962>

Fuertes disturbios se registraron en una cárcel de mujeres cuando una reclusa murió por falta de atención médica. Según los familiares, la gendarmería se excedió en el uso de la fuerza para reprimir el motín.

28. Argentina (11 de febrero de 2021)

“No lo dejaron ir al velorio de un tío y todo terminó en un motín, en Roca”. <https://www.rionegro.com.ar/no-lo-dejaron-ir-al-velorio-de-un-tio-y-to-do-termino-en-un-motin-en-roca-1685681/>

Se registró un motín en una cárcel argentina cuando fue negada una solicitud de salida de un interno, resultando en la quema de colchones y la destrucción de propiedad. El Servicio Penitenciario Provincial de Río Negro intervino para contener al amotinamiento y cuatro guardias fueron heridos.

29. Paraguay (17 de febrero de 2021)

“Un motín en la cárcel más grande de Paraguay deja siete muertos”. <https://elpais.com/internacional/2021-02-17/un-motin-en-la-carcel-mas-grande-de-paraguay-deja-siete-muertos-tres-de-ellos-por-decapitacion.html>

Siete personas murieron, entre ellas tres personas decapitadas, en un amotinamiento en la cárcel principal de Paraguay. Diecinueve guardias fueron tomados rehenes. Fuerzas antidisturbios de la Policía Nacional entraron para responder a la violencia. Se especula que hubo un enfrentamiento entre reos de una pandilla local y otros afiliados con el Primer Comando Capital de Brasil. Familiares afirmaban que el motín surgió a raíz de las malas condiciones del centro y los abusos del personal penitenciario.

30. Ecuador (23 de febrero de 2021)

“Cuatro motines simultáneos dejan al menos 79 muertos en cárceles de Ecuador”. <https://elpais.com/internacional/2021-02-24/tres-motines-simultaneos-dejan-al-menos-75-muertos-en-carceles-de-ecuador.html>

Al menos 79 personas murieron y hubo ocho heridos en una serie de motines simultáneos registrados en cuatro centros penitenciarios del Ecuador. Los enfrentamientos se habrían generado entre bandas delictivas. Las Fuerzas Armadas fueron llamadas a proporcionar apoyo a las autoridades penitenciarias y la policía en un mecanismo llamado el Puesto de Mando Unificado. Armas de fuego fueron encontradas en la cárcel entre las pertenencias de los presos.

31. Argentina (26 de febrero de 2021)

“Motín, fuego y protestas en los pabellones del Penal 2 de Roca”. <https://www.rionegro.com.ar/motin-fuego-y-protestas-en-los-pabellones-del-penal-2-de-roca-1706604/>

El Cuerpo de Intervenciones Especiales Penitenciarias tuvo que intervenir en cuatro pabellones de una cárcel argentina tras un motín. No hubo heridos. Los presos protestaban por la suspensión de visitas familiares por la pandemia.

32. Haití (26 de febrero de 2021)

“Ocho muertos tras un motín en una cárcel incluida el director el centro”. <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210226-haiti-muertos-motin-carcel-director>

Siete personas murieron en un intento de fuga de una prisión en las afueras de la ciudad capital, incluyendo el director del mismo centro. Hombres armados atacaron las instalaciones para liberar a los reos. Algunos reclusos fueron recapturados mientras un número no determinado logró escapar. La prisión es conocida por albergar a opositores del gobierno y un alto nivel de sobrehacinamiento.

33. Brasil (7 de marzo de 2021)

“Internos hospitalizados tras motín en prisión de Magé”. <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/07/03/presos-sao-hospitalizados-apos-tumulto-em-presidio-de-mage.ghtml>

Reclusos de una cárcel brasileña iniciaron un motín y prendieron fuego a colchones, lesionando a cinco de ellos. El Grupo de Intervención Táctica de la administración penitenciaria fue activado para reestablecer orden.

34. Honduras (9 de marzo de 2021)

“Dos muertos y varios heridos deja amotinamiento en cárcel de Siria”. <https://www.elpais.hn/2021/03/09/dos-muertos-y-varios-heridos-deja-aminotamiento-en-carcel-de-siria/>

Dos muertos y varios heridos deja un amotinamiento en una cárcel hondureña. Vecinos escucharon ráfagas de disparos en la prisión.

35. Argentina (16 de marzo de 2021)

“Motín en la Comisaría Tercera: detenidos prendieron fuego un colchón y enfrentaron a los efectivos”. <https://www.elchubut.com.ar/policiales/2021-3-16-20-35-0-motin-en-la-comisaria-tercera-detenedos-prendieron-fuego-un-colchon-y-enfrentaron-a-los-efectivos>

Un motín sucedió luego de un decomiso de drogas en una cárcel en el sur de Argentina. El amotinamiento culminó en un incendio y la policial local tuvo que intervenir para reestablecer orden.

36. Bolivia (12 de abril de 2021)

“Amotinamiento en cárcel de Bolivia para exigir mejor atención”. <https://www.telesur.tv.net/news/bolivia-aminotamiento-carcel-oruro-precarias-condiciones-20200412-0010.html>

Los reclusos en una cárcel del sur de Bolivia se amotinaron para exigir mejor atención de salud en el contexto de la pandemia. La policía tuvo que intervenir para remover a los reclusos del techo. Dos policías resultaron heridos en el proceso.

37. Brasil (13 de abril de 2021)

“Preso muere y otros tres resultan heridos durante una pelea en la prisión Frei Damiao de Bozzano, en Recife”. <https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2021/04/13/detento-e-morto-e-outros-tres-ficam-feridos-durante-briga-no-presidio-frei-damiao-de-bozzano-no-recife.ghtml>

Un hombre murió y tres resultaron heridos tras un motín entre internos en una cárcel del norte de Brasil. La violencia fue resultado de una riña entre dos pandillas rivales dentro de la prisión.

38. Brasil (10 de mayo de 2021)

“Mueren tres internos tras motín en la cárcel Frei Damiao de Bozano, en la Zona Oeste de Recife”. <https://jc.ne10.uol.com.br/pernambuco/2021/05/12122590-tres-detentos-morrem-apos-tumulto-no-presidio-frei-damiao-de-bozzano-na-zona-oeste-do-recife.html>

En un nuevo motín, murieron tres internos durante una riña entre pandillas. La causa de muerte no fue difundida.

39. Guatemala (18 de mayo de 2021)

“Guatemala: al menos 7 muertos, la mayoría por decapitación, tras motín en una cárcel”. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57186027>

Cerca de quinientos integrantes de la policía nacional fueron desplegados para responder a una riña en una cárcel entre las pandillas Mara Salvatrucha y Mara 18. Siete personas murieron en la pelea, la mayoría decapitadas.

40. Argentina (27 de mayo de 2021)

“Violento motín en el pabellón evangelista de la cárcel de Coronda”. <https://www.diariouno.com.ar/policiales/violento-motin-el-pabellon-evangelista-la-carcel-coronda-n835211>

Hubo un motín en una cárcel de la provincia de Santa Fe con una sobrepoblación de 20% sobre su capacidad. Reclusos quemaron colchones hasta ser enfrentados con balas de goma de parte de la seguridad penitenciaria. No se reportaron heridos.

41. Honduras (3 de junio de 2021)

“Decomisan 18 armas de fuego en Tamará tras amotinamiento”. <https://tiempo.hn/frustran-amotinamiento-en-tamara/>

La Policía Militar de Orden Público frustró un amotinamiento armado en una cárcel, resultando en el decomiso de 18 armas de fuego, 750 balas y cargadores.

42. Honduras (7 de junio de 2021)

“Amotinamiento en cárcel de Siria deja al menos tres heridos de gravedad”.

La asociación de familiares de personas encarceladas criticó al ejército y las autoridades penitenciarias por no dar suficiente seguridad después de un enfrentamiento armado en una cárcel hondureña que dejó tres heridos.

43. México (23 de junio de 2021)

“Un motín en una cárcel mexicana deja 6 muertos y 9 heridos”. <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20210623/motin-carcel-mexicana-deja-6-muertos-11849181>

La disputa entre pandillas por el control de un penal en el sureste de México dejó seis presos muertos y nueve heridos. Todas las muertes fueron por causa de apuñalamiento con armas blancas. La Guardia Nacional apoyó a la policía antimotines del estado de Tabasco para reestablecer orden.

44. Venezuela (1 de julio de 2021)

“Dos presos muertos y un herido en calabozos de Turén”. <https://www.el-nacional.com/venezuela/sucesos/dos-presos-muertos-y-un-herido-tras-motin-en-calabozos-de-turen/>

Dos reos murieron y otro fue lesionado en un amotinamiento en una cárcel policial de detención temporal. Los reclusos reclamaban la agilización de sus procesos judiciales.

45. Brasil (2 de julio de 2021)

“Cinco heridos tras motín en la cárcel de Magé”. <https://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/cinco-pessoas-ficam-feridas-apos-rebeliao-em-presidio-de-mage-03072021>

Cinco presos fueron heridos en un motín que involucraban la quema de colchones. La Policía Militar de Rio de Janeiro ayudó a las autoridades carcelarias, brindando seguridad exterior.

46. Honduras (17 de julio de 2021)

“Honduras: Balacera en cárcel deja al menos cinco muertos”.

Cinco personas murieron y muchos más fueron heridos en un enfrentamiento con armas de fuego en una cárcel de máxima seguridad en Honduras. Según las autoridades, fue un enfrentamiento entre miembros de las pandillas Mara Salvatrucha y Barrio 18.

47. Ecuador (21 de julio de 2021)

“Amotinamientos dejan al menos 18 muertos en cárceles de Cotopaxi y Guayaquil”. <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/20-heridos-amenaza-amenaza-carcel-cotopaxi.html>

Diez reos murieron en una cárcel ecuatoriana y ocho en otra en un contexto de motines simultáneos, donde pandillas se enfrentaron. Nueve policías fueron lesionados en ambos lugares en el intento de reestablecer orden.

48. Argentina (26 de julio de 2021)

“Un preso muerto y otro herido de gravedad luego de un motín en la Alcaldía de General Pico”. <https://www.eldiariodelapampa.com.ar/la-pampa/18080-varios-heridos-tras-un-motin-en-la-alcaldia-de-pico>

Un motín en el interior de Argentina dejó un preso muerto y otro lesionado gravemente tras una pelea entre reclusos de diferentes pabellones. Un policía fue tomado temporalmente de rehén en un intento fallado de fuga. La causa de muerte del preso no fue divulgada.

49. Honduras (7 de agosto de 2021)

“Nuevo amotinamiento en cárcel de Siria deja tres reos heridos”. <https://tiempo.hn/nuevo-amotinamiento-carcel-de-siria-sabado/>

Dos reos fueron heridos en un amotinamiento en una cárcel con problemas constantes de violencia.

50. Guatemala (12 de agosto de 2021)

“Presos se amotinan en Guatemala y retienen a 18 custodios”.

Miembros de la pandilla Barrio 18 tomaron como rehenes a 18 custodios de una cárcel en Guatemala, incluyendo al director del penal. Los reclamos de los presos no fueron comunicados con claridad. El sistema penitenciario de Guatemala reporta un 370% de sobrehacinamiento.

51. México (20 de agosto de 2021)

“Motín en penal de Guerrero deja un muerto y siete heridos”. <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/08/20/motin-en-penal-de-guerrero-dejo-un-muerto-y-siete-heridos/>

Un amotinamiento causó un incendio en una cárcel mexicana, dejando un muerto y varios heridos. El amotinamiento fue la respuesta a una riña entre reos.

52. Bolivia (24 de agosto de 2021)

“Reclusos de penal de San Pedro se amotinan en exigencia de igualdad de derechos por los privilegios de Jeanine Añez”. https://eldeber.com.bo/pais/protesta-de-reos-de-san-pedro-deriva-en-pedidos-contrasupuestos-privilegios-de-la-expresidenta-anez_244446

Presos en dos cárceles de Bolivia, una de hombres y otra de mujeres, se amotinaron y reclamaban mejores condiciones y beneficios para visitas familiares. La policía tuvo que intervenir para prevenir la fuga de reclusos.

53. Brasil (31 de agosto de 2021)

“Reos rompen rejas, muros y objetos durante la rebelión en la Funase de Garahuns”. <https://g1.globo.com/pe/caruaru-regiao/noticia/2021/08/31/internos-quebram-portoes-paredes-e-objetos-durante-rebeliao-na-funase-de-garanhuns.ghtml>

Internos de una prisión brasileña rompieron paredes, rejas y propiedad del edificio en un intento de fuga. La policía militar logró contener el motín y recapturó un recluso que se había escapado.

54. República Dominicana (4 de septiembre de 2021)

“Las autoridades reportan 13 presos heridos en motín de la cárcel en Cotuí”. <https://listindiario.com/la-republica/2021/09/04/686845/autoridades-informan-fueron-13-los-privados-de-libertad-heridos-en-motin-en-carcel-de-cotui>

Las autoridades reportaron trece presos heridos con armas blancas en un motín en la República Dominicana. El motín empezó durante un traslado de cuatro internos. El ejército fue llamado a dar seguridad perimetral de las instalaciones mientras la policía reestablecía el orden por dentro.

55. Brasil (11 de septiembre de 2021)

“Tras la muerte de un recluso, se registra un motín durante una inspección en la prisión de Guaribara, en Paraíba”. <https://g1.globo.com/pb/>

paraiba/noticia/2021/09/11/apos-morte-de-detento-tumulto-e-registrado-durante-vistoria-no-presidio-de-guarabira-na-paraiba.ghtml

Presos de una cárcel brasileña se amotinaron durante una investigación policial para investigar la muerte de un recluso. La policía logró reestablecer orden.

56. Argentina (22 de septiembre de 2021)

“Motín en el penal de Roca: tenso clima con quema de neumáticos”. <https://www.rionegro.com.ar/motin-en-el-penal-de-roca-tenso-clima-con-quema-de-neumaticos-1970470/>

Reclusos de un penal argentino se amotinaron, tomando la recepción de las instalaciones mientras familiares quemaron llantas en el exterior. Las autoridades penitenciarias tuvieron que llamar a la policía para reestablecer orden.

57. Ecuador (29 de septiembre de 2021)

“Más de 115 muertos en una pelea entre bandas en una cárcel de Guayaquil”. <https://www.telam.com.ar/notas/202109/570059-motin-carcel-ecuador-muertos.html>

Una pelea entre una banda ecuatoriana y otra con el supuesto respaldo de los carteles mexicanos dejó 115 muertos, algunos de ellos decapitados y mutilados en Guayaquil, Ecuador. También hubo detonaciones de explosivos y el uso de armas de fuego en el caos. Más de cuatrocientos policías uniformados ingresaron al penal para reestablecer orden mientras las fuerzas armadas se encargaban de brindar seguridad exterior.

58. Uruguay (8 de octubre de 2021)

“Presos se amotinaron en Uruguay para reclamar por el despido de un empleado de la cárcel”. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2021/10/08/presos-se-amotinaron-en-uruguay-para-reclamar-por-el-despido-de-un-empleado-de-la-carcel/>

Diez presos resultaron heridos por disparos con balas de goma y gases lacrimógenos de la seguridad penitenciaria en Uruguay. Veinticinco presos se amotinaron por un malentendido del supuesto despido de un funcionario de la instalación.

59. Argentina (23 de octubre de 2021)

“Motín en Corrientes, con al menos 4 heridos”. https://www.clarin.com/sociedad/motin-corrientes-4-heridos-hacer-guerra-ultimo-_o_IISwzCz5.html

Cuatro guardias penitenciarios resultaron heridos durante un amotinamiento de reclusos que reclamaban mejores beneficios para las visitas familiares.

60. Ecuador (26 de octubre de 2021)

“Nuevo motín en ola penitenciaria litoral, hay un reo y un agente herido”. <https://www.eldiario.ec/actualidad/ecuador/nuevo-motin-en-la-penitenciaria-del-litoral-hay-un-reo-y-un-agente-herido/>

En un enfrentamiento entre internos, un reo y un agente penitenciario resultaron heridos. La Policía Nacional y las Fuerzas Armadas ingresaron a la cárcel para reestablecer el orden y realizar un operativo de requisa de armas.

61. Brasil (4 de noviembre de 2021)

“Motín en prisión deja 12 reclusos heridos en Minas Gerais”. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-11/tumulto-em-presidio-deixa-12-presos-feridos-em-minas-gerais>

Un motín penitenciario dejó doce presos heridos. La quema de un colchón provocó un incendio, dejando cinco reclusos heridos de gravedad.

62. Argentina (11 de noviembre de 2021)

“Mendoza: presos mantuvieron como rehenes a dos penitenciarios durante más de nueve horas”. https://www.clarin.com/policiales/mendoza-presos-mantuvieron-rehenes-penitenciarios-horas_o_-4JZDmCz6.html

Ante el traslado al sector de máxima seguridad, un grupo de cuatros presos detuvo a dos guardias apoyados por familiares que habían entrado a las instalaciones. Reclamaban mejores derechos dentro del penal. No hubo heridos.

63. Ecuador (12 de noviembre de 2021)

“Ecuador: nueva mascare en la cárcel de Guayaquil deja alrededor de 68 muertos”.

La Fiscalía anunció la muerte de 68 presos en la cárcel principal de Guayaquil. El disturbio fue provocado por un vacío de poder tras la liberación del líder de la banda los Tiguerones. Después del incidente, las Fuerzas Armadas fueron llamadas a reforzar aún más la seguridad perimetral de la cárcel.

64. Colombia (29 de diciembre de 2021)

“Motín en cárcel de Mocoa por condiciones de hacinamiento”. <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/motin-en-la-carcel-municipal-de-mocoa-por-condiciones-de-hacinamiento/>

Presos se amotinaron en una cárcel del sur de Colombia con reclamos de sobrehacinamiento. Previamente, esta cárcel registró un intento de fuga por las mismas condiciones.

El monopolio legítimo de la violencia del Estado: las Fuerzas Armadas y organizaciones civiles armadas. Un análisis del caso peruano

Víctor Gonzáles Jáuregui

1. Análisis del Decreto Legislativo 1095

El Decreto Legislativo 1095, norma con rango de ley, con fecha del 31 de agosto de 2010, es la norma que establece las reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio de la República del Perú, la misma que ha sido reglamentada a través de un Decreto Supremo.¹ La citada norma constituye una regulación de avanzada para las Fuerzas Armadas de América Latina, en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, define con claridad, poco usual, los escenarios de violencia y los califica jurídicamente indicando el derecho vigente para cada uno de ellos, además de regular y distinguir entre el empleo y el uso de fuerza por parte de las Fuerzas Armadas, añadiendo a eso una aproximación válida con el derecho operacional. La norma constituye, según mi criterio, una salvaguarda, para los militares, cuando estos se ven exigidos a utilizar la fuerza, para quienes participan directamente en las hostilidades y para las personas que incurren en diversas situaciones de violencia transgrediendo el orden interno.

Para aproximarnos al tema tenemos que recurrir a una sentencia del Tribunal Constitucional, para explicar la relación entre la norma legal

¹ Decreto Supremo N° 003-2020-DE Reglamento del Decreto Legislativo N° 1095, que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las FFAA en el territorio nacional, de fecha 15 de marzo de 2020.

mencionada y el concepto de seguridad a través de los roles que cumplen las Fuerzas Armadas en el Perú, puesto que es una ley para ser acatada exclusivamente por personal militar, debiendo precisarse que la Policía Nacional tiene su propia norma legal para el uso de la fuerza.²

El referido Tribunal Constitucional hizo una clara distinción en la sentencia emitida sobre la acción de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley 29166 antecesora del Decreto Legislativo 1095, entre los conceptos de *seguridad nacional*, entendida como la defensa de la independencia, la soberanía y la integridad territorial del Estado, es decir, el frente externo, cuya tutela está encargada propiamente a las Fuerzas Armadas; y *seguridad ciudadana*, la preservación de la paz, la tranquilidad y la seguridad de los ciudadanos, cuya tutela está encargada propiamente a la Policía Nacional, en tanto, las tareas de orden interno.

Pues bien, ese criterio diferencial señalado por el Tribunal Constitucional³ no es tanto así, porque ahora las FF. AA. cumplen roles de *seguridad nacional*, pero también participan en la *seguridad ciudadana* y en el control del orden interno por mandato constitucional, por lo tanto, era necesario contar con una ley para regular el empleo de la fuerza por parte de las mismas en casos de conflicto armado no internacional, y para el uso de la fuerza en caso de otras situaciones de violencia que no se constituyen como conflictos armados pero que afectan el orden interno y la seguridad pública.⁴

La norma legal antecesora en el Perú respecto a la utilización de la fuerza fue el Decreto Legislativo 738 con fecha del 8 de noviembre de 1991, en la que se establecieron normas a las que debían sujetarse las FF. AA. al intervenir en las zonas no declaradas en estado de emergencia, el mismo que fue modificado mediante la Ley 25410 con fecha del 12 de marzo de

² Decreto Legislativo N° 1186, que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú.

³ Tribunal Constitucional, Expediente N° 00002-2008-PI/TC, proceso de inconstitucionalidad contra la Ley N° 29166, sentencia de fondo de fecha 09 de setiembre de 2009.

⁴ Gonzales Jáuregui, Víctor. (2019). Parte V. La búsqueda de una solución ajustada a la legalidad. Dimensiones de la participación de las Fuerzas Armadas en los nuevos contextos de violencia y criminalidad en América Latina: Funciones de las Fuerzas Armadas en el Perú. En M. Moloeznik, I. Medina, (Eds.) Contextualizaciones Latinoamericanas Proceso de militarización de la seguridad pública en América Latina. (1ª ed., pp. 451-472). Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara.

1992 y luego por la Ley 28222 del 8 de mayo del 2004, esta fue reglamentada con el Decreto Supremo 024-2005 DE/SG el 26 de octubre de 2005, el cual establecía que cuando las FF. AA. intervengan en zonas no declaradas en estado de emergencia se debía emitir una directiva formulada por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas para cada operación y que esta directiva debía contener las respectivas *Reglas del Enfrentamiento*.

Es decir, el Estado peruano desde el año 1991 ya tenía en su legislación normas con rango de ley que regulaban el uso de la fuerza en zonas que no estaban declaradas en estado de emergencia y, por lo tanto, eran lugares donde no se habían restringido ni suspendido derechos humanos, pero es la Ley 29166,⁵ en la que se regula por primera vez la utilización de la fuerza en su más amplia extensión, no significa que las FF. AA. no hayan tenido, con anterioridad, reglamentaciones u órdenes internas en relación a estas materias, tal como se puede comprobar en los manuales militares y Directivas de Planeamiento del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y de las propias instituciones militares. La decisión política en ese momento fue incorporar los principios y las reglas del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en la legislación nacional a través de una norma con rango de ley, lo que también implicaba la adecuación nacional a los vigentes estándares internacionales.

A pesar de estos esfuerzos del gobierno, la Ley 29166 fue materia de una demanda de inconstitucionalidad, al resolverla, el Tribunal Constitucional señaló que si bien los artículos 44 y 165 de la Constitución Política autorizan el uso de la fuerza para el mantenimiento de la seguridad y el orden interno, sin embargo, todo empleo de las armas debe enmarcarse bajo los principios constitucionales de proporcionalidad, necesidad, legitimidad y humanidad, siendo estos aplicados a la luz de los tratados internacionales sobre derechos humanos y del derecho internacional humanitario ratificados por el Perú.

En los fundamentos de la citada sentencia,⁶ el auténtico interprete de la Constitución Política señaló que dicha ley:

⁵ Ley N° 29166, Ley que establece reglas de empleo de la fuerza por parte del personal de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional de fecha 19 de diciembre del 2007.

⁶ Sentencia emitida por el Pleno jurisdiccional del Tribunal Constitucional del Perú.

[...] confunde instituciones propias del derecho internacional humanitario relativo a la conducción de hostilidades en conflictos armados con el uso de la fuerza en situaciones de disturbios o tensiones internas, en la cual es el derecho internacional de los derechos humanos el marco jurídico aplicable (fundamento 60).

Además, indicó que es necesario que las Fuerzas Armadas tengan:

[...] un marco claro en su actuación y uso de la fuerza [...]” que pueda regular “[...] (i) la conducción de hostilidades en el marco del derecho internacional humanitario aplicable a los conflictos armados; y (ii) el uso de la fuerza en las situaciones contempladas en el estado de emergencia, o situaciones de tensiones internas, en la cual es aplicable el derecho internacional de los derechos humanos (fundamento 63).

Asimismo, el tribunal sostuvo lo siguiente:

... el término “capacidad del enemigo” empleado en el artículo 10° de la citada ley, es inconstitucional y contrario a los principios de unidad e indivisibilidad del Estado peruano por lo que esta expresión deberá ser reemplazada por la de “capacidad del grupo hostil” (fundamento 78).

En el punto 7 de su fallo señala lo siguiente:

Exhorta al Congreso de la República para que adopte una legislación que desarrolle las situaciones bajo las cuales las Fuerzas Armadas pueden actuar para mantener el orden interno en situaciones no declaradas bajo estado de emergencia enmarcados en la lucha contra el narcotráfico, terrorismo y la protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país.

Considero que, si existe en el Perú una norma de pleno consenso democrático, criterio técnico, aplicación adecuada del derecho y aporte multidisciplinario, esta es el Decreto Legislativo 1095, su anteproyecto y proyecto se redactaron en el seno de la Comisión Nacional de Estudio y Aplicación del Derecho Internacional Humanitario (CONADIH), órgano consultivo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y conformado

por representantes de dicho ministerio, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Educación, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y la Defensoría del Pueblo. Los proyectos de los artículos se debatían por los representantes uno a uno y se aprobaban por mayoría, muchas veces luego de arduos debates, hasta suscribir la totalidad del proyecto, luego fue remitido al Ministerio de Defensa, donde se efectuaron algunas modificaciones para finalmente ser aprobado mediante decreto legislativo.

El contenido del Decreto Legislativo 1095 corresponde a una norma jurídica de avanzada, tal como se mencionó anteriormente, en el campo del derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho operacional, fundamental para guiar los procesos educativos transversales de los miembros de las FF. AA. en todos sus niveles y norma de consulta obligatoria y permanente durante el planeamiento estratégico u operacional para la elaboración de los documentos operacionales, sean estos las directivas operacionales, los planes de campaña, los planes operacionales, los procedimientos operativos vigentes (POV) y, para la correcta toma de decisiones por parte del jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, los comandos operacionales, los comandos operacionales en teatro de operaciones y los comandos especiales; así como de las altas autoridades del Poder Ejecutivo cuando asuman a través de las normas de comportamiento la delicada tarea de autorizar el empleo o uso de la fuerza por parte de las FF. AA.

La norma nacional, en adición, es referente para la elaboración de la doctrina operacional conjunta de las FF. AA., con una adecuada capacitación y entrenamiento los militares se deberían conducir de forma adecuada cuando utilicen las armas de fuego en escenarios de conflictos armados o de otras situaciones de violencia, así como podrán discernir e identificar cuál es el derecho aplicable en cada una de esas diferentes circunstancias.

Somos conscientes y realistas al pensar que la norma no solucionara ni tendrá todas las respuestas a las incidencias y dudas que se presenten durante las hostilidades y los enfrentamientos armados, porque siempre la realidad va más allá y a mayor velocidad que el derecho, pero para ello tendremos los procesos de *lecciones aprendidas*, que servirán como una excelente simbiosis entre la ley y la acción y nos irán dando los rumbos de la gestión estratégica, operacional y táctica más adecuada.

No todos los países tienen una norma de estas características y que además irradie sobre la doctrina operacional; hace poco tiempo, durante una investigación para elaborar un artículo de análisis sobre la utilización de la fuerza en los países de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú), ello me quedó claramente comprobado. Pero el tema no es solo en América Latina, en la reciente presentación del libro⁷ del profesor Patrick Paterson del William J. Perry Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa de la Universidad de la Defensa de los Estados Unidos de Norteamérica, este expuso su preocupación sobre la necesidad de conceptualizar una doctrina híbrida a ser considerada por las Fuerzas Armadas de los EUA, considerando que la posición oficial de su país, bajo condiciones objetivas de guerra, es que la Ley de Conflictos Armados o derecho internacional humanitario desplaza la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos. Sin embargo, sostuvo que esta es una doctrina muy diferente a la utilizada por el resto de la comunidad internacional y casi todos los aliados con los que opera los EUA. A nivel teórico, la postura de dicho país refleja una aplicación demasiado amplia de la regla de la *lex specialis derogat generalis*.

El derecho internacional humanitario ciertamente es *lex specialis*, pero puede llevar a resultados extremadamente confusos por la complejidad de la participación actual de las fuerzas armadas en situaciones que desafían una caracterización fácil de conflicto armado versus otras situaciones de violencia o peor aún tiempo de paz.

La noción predominante en el ámbito internacional es que tanto el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos son de aplicación coextendida, lo que significa que uno no desplaza al otro y que los Estados y sus fuerzas armadas permanecen obligados a aplicar las reglas de ambos en situaciones en las que les corresponda participar. En tal escenario, la regla de la *lex specialis* determinará, por ejemplo, que para el derecho internacional humanitario la pérdida de una vida (objetivo militar) es legal y válida en una situación de combate, mientras que en un escenario de no combate, el derecho internacional de

⁷ Paterson, Patrick, (2021). El borroso campo de batalla: La desconcertante combinación de Derecho Penal y Humanitario en los conflictos contemporáneos (1ª ed.) Joint Special Operations University Press. https://jsou.libguides.com/ld.php?content_id=60453868

los derechos humanos determinará si el uso de la fuerza ha sido legal o excesiva, abusiva o arbitraria.

El Decreto Legislativo 1095 establece distinciones entre los escenarios de violencia que comprenden estos conceptos, ya se están incorporados en la doctrina militar, la misma que tiene que encontrarse orientada por la norma legal, en consecuencia, ahora existen Reglas de Enfrentamiento y Empleo de la Fuerza (REF) y Reglas del Uso de la Fuerza (RUF), las mismas que de conformidad con el reglamento de la ley se encuentran comprendidas dentro de las Reglas de Conducta Operativa (RCO).

Cada una de ellas alude a un marco jurídico diferente y atiende a diferentes capacidades de actuación de las Fuerzas Armadas. Las Reglas de Enfrentamiento y Empleo de la Fuerza se aplican únicamente en conflictos armados y en relación a objetivos militares legítimos, no puede existir confusión posible para los usuarios de la norma, sea este miembro de las Fuerzas Armadas u operador de justicia, porque el objetivo militar se encuentra claramente definido como aquel que por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización contribuye eficazmente a la operación militar y cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrece una ventaja militar, debiendo enfatizarse que para efectos de la norma peruana al grupo hostil se le equipara con el grupo armado organizado y se le considera como objetivo militar y, por tanto, se aplican durante las hostilidades los principios del derecho internacional humanitario.

Por otra parte, tenemos las Reglas de Uso de la Fuerza, que tienen como base los principios del derecho internacional de los derechos humanos y, ahora, a través del reglamento, los “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”, aplicándose en otras situaciones de violencia que no constituyen conflictos armados, determinando que:

1. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (FEHCL) no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos

- objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.
2. En las circunstancias previstas en el principio 9, los FEHCL se identificarán como tales y darán una clara advertencia de su intención de emplear armas de fuego, con tiempo suficiente para que se tome en cuenta, salvo que al dar esa advertencia se pusiera indebidamente en peligro a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, se creara un riesgo de muerte o daños graves a otras personas, o resultara evidentemente inadecuada o inútil dadas las circunstancias del caso.
 3. De estas reglas se puede concluir que el uso de la fuerza por parte de los miembros de la fuerza pública debe ser considerada como una medida de último recurso y que va más allá de la orden que pueda emanar del superior jerárquico, el criterio esencial para emplear la fuerza letal es que se encuentre en peligro inminente de muerte o lesiones graves nuestra propia vida propia o la vida de otras personas.⁸

Los escenarios de violencia que comprende el Decreto Legislativo 1095

El Decreto Legislativo 1095 identifica tres escenarios de violencia,⁹ los mismos que se regulan en los Títulos I, II y III.

En el Título I tenemos el primer escenario, este se presenta cuando en una zona declarada en estado de emergencia las FF. AA. ejecutan operaciones contra objetivos militares encuadrados en la categoría de grupo hostil, en cuyo caso emplea la fuerza para la neutralización del objetivo por la ventaja militar que representa en aplicación de los principios de humanidad, limitación, necesidad militar, distinción y proporcionalidad, conforme a las normas del derecho internacional humanitario, y especialmente por lo regulado en el artículo 3° común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y en el Protocolo Adicional II de 1977. En este sentido, por “grupo hostil” se entiende la pluralidad de individuos en el territorio nacional que reúnen tres condiciones: (i) están mínimamente organizados; (ii) con capacidad y

⁸ Fundamento 56 de la Sentencia del Tribunal Constitucional Exp. 0002-2008-PI/TC

⁹ Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1095.

decisión de enfrentar mediante las armas y en forma prolongada al Estado; y (iii) participan directamente en las hostilidades o colaboran en su realización. En este caso el empleo de la fuerza letal en las operaciones militares puede ser el primer recurso y ello exige que este supuesto se acepte únicamente en una zona declarada en estado de emergencia cuando las FF. AA. están encargadas del control del orden interno y siempre que el empleo de la fuerza sea necesario para obtener una ventaja militar previamente determinada, y proporcional en relación con los daños incidentales que se pudieran ocasionar. Las operaciones militares se ciñen a las REN, en resumen, se han dado las condiciones para calificar jurídicamente a esta situación de violencia como un conflicto armado de carácter no internacional.

El segundo escenario desarrollado en el Título II se configura cuando la actuación de las FF. AA. en zonas declaradas en estado de emergencia se orienta a enfrentar otras situaciones de violencia en las que no se configura un conflicto armado, en consecuencia, no se establecen objetivos militares, tampoco se enfrenta a un grupo hostil ni se llevan a cabo operaciones militares, no se aplica en estas circunstancias el derecho internacional humanitario. En este caso, dichas fuerzas realizan acciones militares y el uso de la fuerza se encuadra dentro del derecho internacional de los derechos humanos y de los principios básicos antes indicados.

Este segundo escenario es sustancialmente distinto al primero, aquí las FF. AA. actúan en una zona declarada en estado de emergencia proporcionando apoyo a la PNP, la cual se encuentra a cargo del control del orden interno. En esta situación las FF. AA. no ejecutan operaciones militares sino acciones militares, porque no se enfrentan a objetivos militares sino a un grupo o grupos de individuos, que no constituyen grupos hostiles, que si bien pueden estar realizando actos de violencia o incluso actividades ilícitas no representarían una amenaza letal en primera intención. En este caso, cabe precisar que los elementos operativos de fuerzas mencionadas podrán controlar, reducir, inmovilizar o conducir ante la autoridad correspondiente a quienes se encuentren alterando el orden interno, efectuarán patrullajes y su desplazamiento se encuentra circunscrito a los sectores de responsabilidad asignados en las directivas específicas formuladas por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Las FF. AA. deben actuar aplicando RUF, esto es, usando la fuerza preventiva y reactiva con medios no letales, conforme a las normas del derecho internacional de los dere-

chos humanos y de conformidad a los estándares establecidos en el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley¹⁰ y en los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley,¹¹ ambos incorporados expresamente en el reglamento del Decreto Legislativo 1095. Es decir, normas aplicables por parte de los militares que cumplen funciones de “policía” o de “funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”, de modo temporal y excepcional.

Las FF. AA. pueden hacer uso de la fuerza letal en forma excepcional únicamente, por necesidad de defensa propia, en cumplimiento del deber y cuando sea estrictamente inevitable para salvar una vida o las vidas que se encuentren bajo su responsabilidad.

Finalmente, en el Título III, tenemos el tercer escenario, que establece la actuación de las Fuerzas Armadas en apoyo de la Policía Nacional en zonas geográficas que hasta antes de la vigencia de la Ley 31522, publicada el 23 de julio de 2022, no era necesario que se encuentren declaradas en estado de emergencia, es decir, podían las Fuerzas Armadas actuar bajo la vigencia de un pleno estado de derecho y en situaciones de violencia relacionadas exclusivamente con la comisión de cuatro circunstancias: delito de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país, de servicios públicos esenciales y otros casos constitucionalmente justificados, en que la capacidad de la Policía sea sobrepasada en el control del orden interno, o que sea previsible o existiera peligro de que esto ocurriera. En estos casos las Fuerzas Armadas pueden hacer uso de la fuerza en el marco del derecho internacional de los derechos humanos. En este tercer escenario se proporciona apoyo a la Policía Nacional, como en el escenario precedente, también en el marco del derecho internacional de los derechos humanos y de conformidad a los estándares internacionales señalados. Las acciones militares de las Fuerzas Armadas deben ceñirse a las Reglas de Uso de la Fuerza (RUF) y los elementos operativos de las Fuerzas Armadas, también, estarán circunscritos en su des-

¹⁰ Aprobado por Resolución 34/169 de fecha 17 de diciembre de 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

¹¹ Aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del delito y tratamiento del delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, de fecha 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

plazamiento a los sectores de responsabilidad asignados en las Directivas específicas formuladas por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, ahora, la referida Ley 31522 exige que, para actuar en estos escenarios, previamente se declare el estado de emergencia, por cuanto ha modificado los artículos 4, 5 y 21 del Decreto Legislativo 1095, además de derogar el numeral 25.2 del artículo 25 del citado Decreto Legislativo, dejando sin posibilidad alguna la intervención de las Fuerzas Armadas en circunscripciones territoriales que se encuentren en estado de normalidad o de derecho.

Estos escenarios, se encuentran contemplados y desarrollados puntualmente en los numerales 2 y 3 del artículo 3 del Decreto Supremo 003-2020-DE con fecha del 15 de marzo 2020, que reglamenta el Decreto Legislativo 1095.

Es necesario indicar que el Decreto Legislativo 1095 fue materia de una acción de inconstitucionalidad,¹² por lo tanto, ha sido sometido a un exhaustivo análisis jurídico desde el punto de vista constitucional y convencional, por lo que su actual contenido no es materia de reparo ni contravención legal alguna.

Los estados de excepción y el constreñimiento de derechos humanos

La exigencia de una previa declaración del estado de emergencia para el accionar de las FF. AA. en apoyo a la Policía Nacional del Perú es una clara contravención a la interpretación de la sentencia del Tribunal Constitucional *ut supra*, por cuanto este dispone que las Fuerzas Armadas pueden actuar en zonas que no han sido declaradas en Estado de Emergencia en los cuatro supuestos descritos anteriormente. La modificación es un quebrantamiento del ordenamiento jurídico, inadmisibles dentro de un Estado democrático de Derecho al alterar expresamente lo dispuesto por el Tribunal Constitucional, además, con esa modificación se estaría impidiendo la facultad del gobierno de turno para que disponga la intervención de las Fuerzas Armadas en supuestos que han sido autorizados por el citado

¹² Tribunal Constitucional, Expediente N° 00002-2011-PI/TC, proceso de inconstitucionalidad, sentencia de fondo de fecha 08 de julio de 2015

órgano interprete de la Constitución Política, generando un vacío a las facultades coercitivas que tiene el Estado en relación al control de la violencia y la criminalidad. En adición debemos señalar que el artículo 81 de la Ley 31307, Código Procesal Constitucional, establece que las sentencias del Tribunal Constitucional en los procesos de inconstitucionalidad, que queden firmes, tienen autoridad de cosa juzgada, por lo que vinculan a todos los poderes públicos y producen efectos generales desde el día siguiente a la fecha de su publicación, en consecuencia el legislador no podrá expedir normas que contravengan o distorsionen el contenido de las sentencias del Tribunal Constitucional, en ese caso, los poderes públicos¹³ tienen el deber de no cumplirla.¹⁴

Si bien la declaratoria de un estado de excepción o de emergencia depende del análisis de cada caso concreto por parte de la autoridad competente, sin embargo, por su propia naturaleza, es una decisión jurídico-política empleada como un mecanismo de último recurso, puesto que la función de un régimen político es prever las situaciones de conflicto social o criminalidad común u organizada y dar respuesta a ello en un ambiente de normalidad. Solamente en casos extremos es que este mecanismo deber ser empleado. La restricción o suspensión de derechos está fundamentada si es que esta se considera el medio más idóneo para hacer frente a situaciones de emergencia publica con el fin de salvaguardar los principios democráticos de un estado de derecho.

Por otra parte, el sistema interamericano de protección de derechos humanos no tiende a generar ni ampliar espacios de excepción para que intervengan las Fuerzas Armadas, por el contrario, es clara la voluntad de minimizar al máximo su participación en escenarios de control del orden interno. Sin embargo, la Ley 31522 va en sentido contrario a esa concepción y más bien pretende un proceso de securitización o militarización de la seguridad pública y seguridad ciudadana, es decir que este pase a incorporarse a la franja del dominio militar, promoviendo además el uso excesivo de los estados de emergencia y dificultando que impere el estado de normalidad, afectando la convivencia social segura y pacífica que un Estado debe brindar a su población.

¹³ En observancia de los artículos VI y 82 del Código Procesal Constitucional.

¹⁴ Fundamento 36 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 0019-2011-PI/TC.

2. Análisis de la Ley 31494

El objeto de la Ley

La ley en mención tiene por objeto regular el tratamiento legal de los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural, con la finalidad de reconocerlos como organizaciones civiles, pacíficas y democráticas que se organizan en el ámbito de influencia de las comunidades campesinas, nativas y centros poblados rurales del país, organizadas para realizar actividades de apoyo al desarrollo sostenible y la seguridad ciudadana; así como en la participación para el mantenimiento del orden interno, seguridad ciudadana y la defensa nacional.

Seguridad ciudadana, orden interno y seguridad pública

Para fines del presente comentario solo analizaremos las competencias otorgadas a estas organizaciones desde el punto de vista del orden interno evitando los temas relacionados con el desarrollo rural. Las actividades de seguridad y defensa nacional, orden interno y seguridad ciudadana se encuentran encargadas por la Constitución Política del Perú puntualmente a determinadas instituciones, la misma que al establecer la misión de las Fuerzas Armadas ha señalado que la seguridad nacional, caracterizada como la defensa de la independencia, la soberanía y la integridad territorial del Estado, es decir, el frente externo, está encargada propiamente a las Fuerzas Armadas; y por otra parte la seguridad ciudadana, entendida como la preservación de la paz, la tranquilidad y la seguridad de los ciudadanos, se encuentra delegada a la Policía Nacional, tal como lo habíamos expresado anteriormente.

Sin embargo, cuando las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno o actúan apoyando a la Policía Nacional en estas tareas, tal como lo establece el Decreto Legislativo 1095, antes comentado, se encuentran facultadas para realizar de forma temporal y excepcional las labores de la policía. En el Perú la fuerza pública, se encuentra conformada por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

En tal sentido, los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural no deberían surgir, en los tiempos actuales, como instituciones paralelas a la fuerza pública, las cuales se encuentran facultadas a utilizar la fuerza en determinados espacios donde se generen distintas situaciones de violencia. Las carencias de un Estado fragmentado, desarticulado y además con poca raigambre institucional, que no puede cumplir a cabalidad con su deber de proteger los derechos fundamentales de las personas, no pueden ser excusa para crear organizaciones civiles permanentes, desde donde se pretende, en forma irregular, delegar en ellas el monopolio del uso de la fuerza estatal y afrontar las situaciones de violencia, el uso de las armas, la detención de personas y la persecución del delito.

Para que las Fuerzas Armadas como para la Policía Nacional utilicen adecuadamente la fuerza, se encuentran vigentes el Decreto Legislativo 1095 y el Decreto Legislativo 1186, es decir normas específicas para estas delicadas tareas que no incluyen, en modo alguno, a los Comités de Autodefensa y desarrollo rural, en consecuencia, el Estado, por una parte, es riguroso en cuanto a las instituciones que utilizan la fuerza en ejercicio de su autoridad y, por otra, complaciente para crear y reconocer a organizaciones civiles armadas que también pueden hacer uso de las armas y utilizar la fuerza, incluyendo la letal.

En la Ley 31494 encontramos muchas de las funciones que corresponden a la Policía Nacional, asignadas a los Comités de Autodefensa y desarrollo rural, es decir, a personas que no tienen ningún tipo de capacitación ni conocimientos especializados para actuar ante este tipo de situaciones que conllevan tanto riesgo y exponen al peligro a la población.

Si bien las autoridades, las entidades públicas y privadas, así como las personas naturales y jurídicas están obligadas a prestar apoyo a la Policía Nacional, cuando las circunstancias así lo requieran, ello no significa una autorización para reconocer organizaciones civiles, pacíficas y democráticas que reemplacen en sus funciones a la Policía Nacional y superpongan sus funciones con otro tipo de organizaciones ya existentes que se encargan por ley de la seguridad y la paz comunal dentro de su ámbito territorial.¹⁵

Justamente, el artículo 5 de la Ley de Rondas Campesinas establece que las comunidades campesinas y nativas están facultadas a constituir

¹⁵ Ley 27908, Ley de Rondas Campesinas.

dentro del ámbito de su territorio una sola Ronda Campesina o Ronda Comunal, según corresponda, la que se forma y sostiene a iniciativa exclusiva de la propia comunidad y se sujeta a su estatuto, y a lo que acuerden los órganos de gobierno de la comunidad, a la que la Ronda Campesina o Ronda Comunal está subordinada; con lo cual dentro de una comunidad campesina y nativa no pueden coexistir dos formas de organización que tengan las mismas funciones, puesto que estaríamos frente a un supuesto de superposición de funciones y ello está siendo propiciando por las facultades que la Ley 31494 les otorga a los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural.¹⁶

Asimismo, la Defensoría del Pueblo ha señalado que la pretensión de incluir legalmente a los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural como organizaciones de las comunidades, vulnera el derecho de autonomía de los pueblos indígenas y la autonomía organizativa de las comunidades nativas y campesinas. Por su autonomía organizativa tienen el derecho de elegir las formas de organización que consideren pertinentes para la seguridad de sus comunidades, entre las que se encuentran las rondas campesinas. Por lo tanto, no corresponde, tratándose de comunidades campesinas y nativas que forman parte de pueblos indígenas u originarios, asignar las funciones contempladas en la Ley 31494, toda vez que, de acuerdo con el derecho colectivo a la autonomía, los pueblos indígenas u originarios pueden determinar otras formas de organización, tales como las rondas campesinas.

Conclusiones

Las políticas públicas relacionadas a la utilización de medidas de fuerza por parte de la fuerza pública tienen una incidencia directa sobre el cumplimiento de las garantías del respeto de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

¹⁶ Oficio 403-2021-PR Observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa de Ley que reconoce los Comités de Autodefensa y desarrollo rural y los incorpora en el Sistema de seguridad ciudadana, de fecha 2 de julio de 2021.

Estas políticas públicas debieran ser consensuadas en acuerdos nacionales de carácter vinculante que generen políticas de Estado perdurables en el tiempo, que los futuros gobiernos cumplan y respeten y que además cuenten con mecanismos de revisión que invaliden con eficacia aquellas políticas que colisionen con la vigencia y el respeto de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Las políticas públicas relacionadas con la utilización de la fuerza no pueden ser estáticas por la propia dinámica de la sociedad, las mismas deben ser actualizadas por los gobiernos en turno con relación a las nuevas amenazas, nuevas formas de criminalidad y situaciones de crisis que atraviese una sociedad.

El paradigma ligado a la participación casi exclusiva de las Fuerzas Armadas en aspectos de seguridad nacional debe ser materia de revisión y estas también deben ser capacitadas para enfrentar las situaciones de violencia que se generan en el orden interno de los Estados, basados en el concepto de seguridad multidimensional.

La modificación del Decreto Legislativo 1095 nos demuestra cómo el Estado peruano actuó de una manera poco articulada; esta innovación, vía la Ley 31522, fue aprobada por insistencia del Congreso de la República en oposición a lo señalado por el Poder Ejecutivo; en relación con las políticas de Estado y a las políticas de gobierno sobre uso de la fuerza.

La promulgación de leyes no adecuadas propicia una inconveniente participación de las Fuerzas Armadas en el control del orden interno, afecta sus procesos de capacitación y no permite la formulación de una adecuada doctrina por parte de estas.

Los gobiernos, a través de medidas de impacto dirigidas a la población y ante la creciente inseguridad ciudadana, piensan que declarar regímenes de excepción, estados de emergencia u otros parecidos, autorizando la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de orden interno, que no constituyen conflictos armados sino otras situaciones de violencia, son medidas que van a servir para el control de la violencia, cuando en verdad solo debieran considerar la participación de las Fuerzas Armadas en los escenarios antes descritos como una *última ratio*, como una herramienta final que el Estado se reserva para enfrentar situaciones de suma gravedad en las que incluso se encuentra en peligro la propia estabilidad de la organización política.

La población anhela vivir en un estado de normalidad en un pleno Estado de derecho, no quiere vivir de una manera permanente en estados de excepción o de emergencia, porque estos estados generan suspensión o restricción de determinados derechos humanos, el excesivo uso de los estados de emergencia refleja una mayor militarización y securitización en el manejo de los temas de orden público, con la consecuente sensación en la población de vivir bajo un régimen represivo.

En cuanto a la Ley 31494, que reconoce a los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural, los Estados no debieran generar, crear ni reconocer organizaciones civiles de carácter permanente que tengan acceso a la utilización de la fuerza y además al uso de las armas, dentro de un contexto histórico que no requiere tomar esa medida extrema, no resulta acorde con la realidad y constituye además un peligro porque nadie puede predecir que estas organizaciones civiles armadas sean utilizadas políticamente por intereses contrarios a vivir en democracia y en respeto por el Estado de derecho.

El Estado no puede abdicar del monopolio del uso de la fuerza a través de la fuerza pública y delegar esas funciones vitales a organizaciones civiles armadas.

En el Perú la coordinación entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional para enfrentar situaciones de violencia ya constituye una tarea bastante ardua, si a esa situación le agregamos la intervención de nuevos actores como las organizaciones civiles armadas, a las cuales se les da competencias para actuar en defensa nacional, orden interno, seguridad ciudadana, etcétera, se generaría una situación de mucho riesgo y peligro para la salvaguarda y el control del orden interno.

Es contradictorio que se aprueben leyes reconociendo organizaciones civiles armadas que no son parte de la fuerza pública y que incluso puedan tener más ámbitos de competencia y más parámetros de actuación que las propias Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, y eso ocurre con los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural reconocidos a través de ley ya referida en el Perú, por lo tanto, es algo que debe corregirse por los canales constitucionales correspondientes.

En el Perú, así como en la mayoría de estados de América Latina, se encuentran asentados a lo largo de sus territorios pueblos originarios o pueblos indígenas, que en dicho país tienen un reconocimiento constitu-

cional como Comunidades Campesinas y Nativas, pero además, tienen regulaciones internacionales a través del convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígena y tribales, en consecuencia, los estados antes de emitir leyes que regulen sobre su organización, incluyendo aspectos de seguridad, deben analizar si las mismas no violan tratados internacionales ratificados por el Estado, porque eso indudablemente es una afectación a sus derechos que puede conllevar a la responsabilidad internacional del Estado y también a la responsabilidad de los miembros de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional e incluso de los miembros de estas organizaciones civiles armadas reconocidas en la Ley 31494.

Coyunturas de hibridación de golpes y autogolpes de estado en regímenes democráticos desde el enfoque de las relaciones civil-militares

Paloma Mendoza-Cortés

En términos tradicionales de defensa nacional, lo socialmente esperado de las fuerzas armadas es el cumplimiento satisfactorio de su misión fundamental de defensa exterior, entendida como defensa de la soberanía nacional, la cual requiere de una serie de acciones y una infraestructura militar que aseguren su capacidad permanente y sistemática para atender las amenazas y agentes antagónicos que vulneren a la seguridad nacional en su dimensión militar, así como estar debidamente diseñadas y entrenadas para tal efecto. Cuando las misiones tradicionales de los militares son redireccionadas hacia asuntos de seguridad interior, la interpretación de su legitimidad y sus consecuencias se encuentra en los límites de una ruptura simbólica, cuestionando la misma razón de ser de las fuerzas armadas, así como de la lógica social que legitima y sanciona el acuerdo para su existencia.

El hecho de que el Estado procure unas fuerzas armadas sólidas en doctrina, adiestramiento, equipo y armamento para el cumplimiento de sus misiones, no debe significar necesariamente un alto riesgo para su sociedad. El temor de una fuerza desmesurada que pueda provocar reacciones indeseables capaces de atentar en contra del gobierno civil sólo puede derivarse de la conciencia de la inexistencia de límites y controles civiles a dicha fuerza, ya que la existencia de una institución militar implica dotarla del poder y capacidad necesarias para enfrentar riesgos y amenazas para los cuales el Estado considera el uso de la violencia para su neutralización o eliminación. De igual forma, la ausencia de una política de defensa capaz de dotar a las fuerzas armadas de los medios necesarios para el cumplimiento de sus misiones es un indicador de su desvalorización institucional.

Pero también es indispensable un efectivo y sistemático nivel de subordinación al gobierno civil. El control y la racionalidad política de la conducción de las Fuerzas Armadas posee una racionalidad económica que expresa la voluntad política por el mantenimiento del monopolio del uso de la fuerza (Weber), frente al riesgo de la ausencia de subordinación total y obediencia al gobierno civil que permita un amplio margen de acción y presión institucional que, sin necesidad de derrocar al gobierno, imponga sus puntos de vista o intereses corporativos.

En la práctica, si tomamos a las fuerzas armadas como las organizaciones estatales especializadas en las cuales recae la delegación de los medios de la violencia institucionalizada por el Estado, que requieren de un orden jurídico y organización específicas que identifican sus características organizacionales en virtud del orden disciplinario que las caracteriza, la interpretación de las misiones y el papel político de las fuerzas armadas para la observación de cómo se lleva a cabo la interacción de los militares con la población civil en el ejercicio de las facultades y funciones que en ellas delega el gobierno civil, deducimos que es un hecho que aunque dichos referentes partieron de los análisis clásicos que explican el poder militar a nivel regional, los enfoques contemporáneos ya no se limitan a imponer una fórmula fáctica de separación entre el extremo de la subordinación militar total y el establecimiento de un régimen castrense.

En las sociedades democráticas, la definición de lo militar se establece a partir de los parámetros civiles; en las sociedades autoritarias, lo civil siempre va a existir a expensas de lo militar. En algunas regiones del mundo, como en Latinoamérica y África, la necesidad de administrar los asuntos de seguridad doméstica a través de medios militares en el punto de quiebre del balance entre el poder civil y el poder militar en las sociedades democráticas, dando una primer característica, ya que no se puede iniciar un análisis militar si se desconoce que las fuerzas armadas de cada país constituyen un poder en cuya organización recae exclusivamente la defensa nacional y el monopolio exclusivo de la violencia institucionalizada. En los países donde las Fuerzas Armadas son un actor clave en razón de su uso frecuente para la resolución de los asuntos internos con la existencia del enemigo interno, la puerta para un *coup d'état* y el establecimiento de las condiciones propias de un régimen militar está abierta (Eckstein, 1964).

Depende mucho la forma en la que se establecen los criterios básicos de las doctrinas de seguridad y defensa, así como de la existencia de instituciones estables, para la intervención de las fuerzas armadas en asuntos internos o para la existencia de los mecanismos de control civil que contengan dentro de los límites legales dichas operaciones. Independientemente de la titularidad legal del gobierno, la influencia militar puede ser reflejada en la toma de decisiones y la elaboración de políticas de asuntos de seguridad. En consecuencia, la participación política militar indirectamente se incrementa si se pondera la conexión entre los asuntos de seguridad nacional y la manera en la que han evolucionado las relaciones civil-militares.

Aunque los constructores de la teoría de las relaciones civil-militares consideran que la participación de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad interior incrementa el papel político de los militares sobrepasando el límite para el equilibrio de dicha relación, no puede hablarse de una generalización, porque no siempre, en todos los casos, el recurso militar en asuntos internos conlleva a la militarización total del Estado, aunque sí puede incrementar su rol político. En Latinoamérica y Medio Oriente se han dado casos de uso de fuerzas militares para la resolución de conflictos internos con diferentes efectos.

Si partimos sólo de la percepción teórica, dicha correlación no sincroniza con nuestro estudio; comenzando por los autores de culto como Stepan y Huntington, ambos coinciden en que los cambios en la seguridad interna se deben principalmente a cuestiones políticas, en los que el uso de los militares en asuntos de seguridad interior hace imperceptible la separación entre ambas esferas (Huntington, 1962, pp. 19-22). Considerando el profesionalismo militar como la experiencia en áreas de seguridad interna, desarrollo y defensa nacional y la probable expansión del papel político militar (Stepan, 1976, pp. 244-260).

El enfoque teórico fundado por Samuel Huntington estableció la definición de las cualidades que caracterizan a la esfera profesional militar, en la que las autoridades gubernamentales poseen la facultad exclusiva de definición y delimitación de “lo militar”, que se contrapone a la práctica de una esfera de actuación más autónoma respetada por el gobierno civil en vista de la especialización funcional (si es considerada como poder fáctico) que implica una gran influencia sobre los comandantes civiles.

Partiendo de las condiciones históricas que moldearon los paradigmas de profesionalismo militar, es a partir de la Revolución Industrial (s. XVIII-XIX) bajo la cual se sentó el auge del Estado-nación, de la ideología y los gobiernos democráticos y del reconocimiento de la autoridad civil como única fuente de legitimidad militar. La idea de control civil, basada a su vez en las categorías de imperativo social (fuerzas sociales, ideologías e instituciones predominantes en la sociedad) e imperativo funcional (la percepción de las amenazas a la seguridad y defensa nacional) consideradas como fuerzas contradictorias que dan origen y desarrollo a las relaciones civil-militares y al control civil; así Huntington fundó el modelo clave retomado por los autores contemporáneos para nuestro objeto de estudio, relacionando las condiciones de control civil de acuerdo a un sistema democrático de gobierno.

Huntington entiende por *control civil* el variable poder civil respecto al poder de los militares, en el que el control se logra en la medida en que se maximiza el poder civil en detrimento del poder militar. Varias son las observaciones que surgen de la lectura de este autor, contextualizando su idea en la sociedad estadounidense, esta máxima se logra asegurando ciertos niveles de seguridad nacional y calculando la existencia de múltiples grupos sociales, estableciendo dos tipos de mecanismos de control (Huntington, 1962):

Mecanismos de subordinación subjetiva: valores y conductas asimiladas a través del proceso de educación militar y asociación institucional, así como la influencia de uno o algunos grupos civiles frente a la institución militar, que puede resultar inviable en la práctica democrática.

Los *mecanismos de subordinación objetiva* son básicamente de carácter jurídico-institucional, que implican el cumplimiento de ciertas condiciones destacando el alto nivel de profesionalismo militar y el reconocimiento institucional de sus límites funcionales; una subordinación efectiva al gobierno civil, sobre todo en la toma de decisiones de la política exterior y militar, con el mutuo reconocimiento y respeto del liderazgo civil respecto a las esferas de autonomía militar, reduciendo la reducción de la intervención militar en política y viceversa.

La centralidad del planteamiento de Huntington radica en el establecimiento de un marco de acción que maximice el profesionalismo militar y el ejercicio de un control civil objetivo, identificable tanto en el nivel de poder relativo del cuerpo de oficiales respecto a los grupos civiles como en el nivel ideológico basado en la correspondencia entre la ética militar y la ideología política prevaleciente en la sociedad, pero condicionada a la tensión existente entre el razonamiento militar, generalmente conservador, denominado *realismo conservador* y la evolución ideológica social, por tanto, concluye que el control civil objetivo depende del equilibrio del poder de la institución militar y la ideología de la sociedad, así como de la distribución del poder entre civiles y militares, resultado de la correspondencia ideológica entre civiles y militares.

Huntington plantea la idea de “militarizar a los militares” en función de alejarlos de asuntos políticos, acotando el margen de acción militar al uso instrumental, políticamente neutral, pero con reconocimiento de autonomía profesional, adocctrinado sólo para servir al grupo civil con autoridad legítima de gobierno, por tanto, sólo el profesionalismo militar asegura el control civil.

En otro enfoque, Morris Janowitz (1960) propone la atención sobre las misiones, características estructurales, tipo de armamento y entrenamiento que favorecen la subordinación militar y que faciliten el control civil o que impidan la posibilidad de un golpe de estado. Janowitz también propone otra forma de *civilización militar*, en la que el dominio de la esfera de conocimiento y del manejo de conocimientos especializados de los militares al requerir de una organización puede adaptarse a las características de las organizaciones civiles, llevando a cabo un proceso de transformación organizacional e institucional, produciendo una mayor integración a la sociedad de las fuerzas armadas.

De acuerdo a la línea heredada por Janowitz, Bengt Abrahamsson atribuyó un prolífico avance a la sociología militar marcando una ruptura intelectual al trabajo de Huntington al punto de negar su viabilidad práctica. Abrahamsson (1972) propone un esquema conceptual básico que fundamenta su propuesta, a través de los diversos matices por los cuales se concibe la profesionalización militar, recurriendo a la idea de su comprobación empírica, entiende dicha categoría como el proceso histórico general de *institucionalización* militar, su profesionalización y evolución

organizacional o como el proceso de *socialización* de valores militares y su consolidación como un grupo social diferenciado, que a través del adoctrinamiento integra la “mentalidad militar”; a los cuales suma los conceptos de *influencia normativa* (capacidad de socialización de valores y percepciones propias) y *poder político militar* (la resistencia institucional frente a la toma de decisiones por parte del gobierno civil). A través de la correlación de los cuatro conceptos señala:

- ♦ La profesionalización militar (como proceso de institucionalización) corresponde con la influencia normativa, considerándola como una institución que socializa sus propios valores.
- ♦ La profesionalización militar (como proceso de institucionalización) se vincula al poder político conforme se han incrementado sus recursos: financieros, humanos, tecnológicos, estructurales, etcétera.
- ♦ La profesionalización militar (como proceso de socialización) beneficia a la influencia normativa, en la medida que promueve el espíritu de cuerpo (sentido de pertenencia y solidaridad militar) para su proyección al exterior de la institución.
- ♦ La profesionalización militar (como proceso de socialización) influye a través de los valores y objetivos (contenidos en la doctrina) en el poder político militar.

Abrahamsson consiente la idea de considerar a los profesionales de las fuerzas armadas en sus niveles superiores como una especie de “agentes especializados” que pueden ser consultados por legisladores y funcionarios civiles, quienes asumen la calidad de “clientes”, anteponiendo un criterio de superioridad civil a la opinión militar, por lo que su enfoque de control civil concuerda con la acción consultiva, promoviendo la limitación de la autonomía militar bajo la supervisión legislativa en función de la expansión del margen de la toma de decisiones del gobierno civil, sumando la asimilación de dicha postura sobre las Fuerzas Armadas como factor de poder, sentando la necesidad de crear una institución especializada de integración civil como contrapeso al poder militar incluyendo la posibilidad de aspiraciones políticas.

Las relaciones civil-militares en una democracia liberal necesitan de instituciones políticas capaces de formular tanto política exterior como un marco para una fuerza militar adecuada para apoyar la política de Estado.

Por lo anterior, las relaciones civil-militares con los poderes pueden analizarse a través de las diferencias culturales, normativas y de condiciones sociales entre líderes políticos y oficiales, ya que dichas diferencias pueden llegar a constituirse como una fuente de tensión en el ejercicio democrático. Una efectiva profesionalización militar y un amplio control civil no son incompatibles, sino de mutuo reforzamiento, bajo ciertas condiciones mínimas de seguridad. Dentro de este análisis, pueden identificarse tres metas: 1) las condiciones culturales e institucionales que afectan la relación entre civiles y militares; 2) la necesidad del desarrollo de una prospectiva sobre la falta de acuerdo entre ambas esferas; 3) la posibilidad de intervención en política interior por parte de los militares.

Samuel Finer, un autor clásico en materia de relaciones civil-militares en su libro *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics* (1962) estableció una tipología sobre las modalidades de presión militar bajo las cuales puede llevarse un golpe de Estado (*coup d'État*):

- ♦ Presión sobre el gobierno o el congreso para influir a favor de los intereses militares.
- ♦ Extorsión ilegítima basada en reclamos al gobierno o el congreso bajo la amenaza de que, en caso de no ser aceptados, procederán a acciones dañinas, denominadas golpe de Estado tácito, en la que el gobernante toma las decisiones que le imponen los militares como grupo de presión.
- ♦ Amenaza o uso de la violencia para reemplazar al gobierno civil por otro gobierno civil.
- ♦ Amenaza o uso de la violencia para reemplazar al gobierno civil por un gobierno militar.

La teoría contemporánea de las relaciones civil-militares reconoce que, bajo un gobierno democrático, están basadas en una permanente búsqueda de equilibrio, de la delimitación, delegación de funciones especializadas y corresponsabilidad de las consecuencias del empleo de las tropas, que no se limitan al marco legal y que enfatiza la mecánica y contenido político otorgado a los procesos de selección, reclutamiento y formación etiquetada como la dimensión jurídico-simbólica. La expresión de equilibrio se identifica, en principio, en el marco jurídico, en los sistemas de control social y político y en la doctrina militar.

Otros enfoques consideran, por ejemplo, que la complejidad del control civil también depende de otras variables como el contexto externo o interno, la intensidad de las amenazas, la racionalidad coexistente de militares, políticos y población civil, la distribución de poder entre civiles y militares, el grado de cooperación entre civiles y militares, el trasfondo social de los militares, el proceso de toma de decisiones en asuntos militares, los métodos de reclutamiento militar, la cultura organizacional militar, entre otros.

Desde la perspectiva de David Pion-Berlin, la expansión de la función militar en asuntos internos, que no son precisamente funciones de defensa nacional, frente a la imposibilidad para supervisarlos implica una mayor influencia e imposición militar y de cómo el mantenimiento del desarrollo de una operación no depende tanto del contexto o funcional militar o de la dimensión (restrictivo o expansivo) más que de la capacidad civil para su conducción (Pion-Berlin y Arcineaux, 2000). En consecuencia, el control civil se traduce en el mantenimiento del control operacional cuando se recurre al instrumento militar aún para la ejecución de políticas públicas, siempre y cuando sea para su aplicación y no para su decisión, limitando inclusive, qué tanta influencia tienen las fuerzas armadas en otras áreas de gobierno. De igual forma, el control civil operativo es una medida compuesta y posee graduación variable. Cuando los civiles tienen la capacidad de iniciar, administrar y mantener las operaciones militares dentro de un rango permisible y de acuerdo a los objetivos políticos del Estado, así como concluir una operación militar, entonces se considera que el control civil es alto (Pion-Berlin y Arcineaux, 2000, pp. 423-424).

¿Militarización democratizada en América Latina?

En los últimos años se ha debatido la creciente participación militar en las acciones de los gobiernos latinoamericanos, situación preocupante considerando que el pasado dictatorial de la región se construyó a base de golpes de Estado, crímenes de lesa humanidad y violaciones sistemáticas a los derechos humanos. Hasta hace tres décadas los esfuerzos se orientaban hacia la construcción de instituciones democráticas capaces de garantizar regímenes democráticos, no obstante, debemos reconocer que el simple

hecho de que ahora son los gobiernos civiles democráticamente electos quienes llaman por voluntad propia a los militares a desempeñar acciones internas.

Antecedentes castrenses como los del presidente Bolsonaro, de Brasil, nos remiten al fantasma de las dictaduras militares, superadas bajo el supuesto de la redefinición de las funciones y límites de las fuerzas armadas para evitar excesos, dando origen, por ejemplo, a propuestas como la seguridad ciudadana, en la que el protagonismo corresponde a la sociedad civil. También hasta hace no muchos años, México era considerado como un caso atípico en el estudio de las relaciones civil-militares, ya que cuando Latinoamérica se veía en medio de dictaduras militares, México ya había pasado con éxito por una transición del presidencialismo militar hacia el presidencialismo civil, y la apoliticidad y subordinación militar eran prácticamente incuestionables.

Décadas más tarde, la transición democrática mexicana del año 2000 no llevó a buen término, ni siquiera en la academia, el eterno debate sobre el papel de las Fuerzas Armadas en aspectos como su tamaño, despliegue, presupuesto, armamento, desarrollo tecnológico, controles y vigilancia de los poderes legislativo y judicial, aspectos que concluyeron después en una serie de vacíos legales y confusión de las autoridades civiles en la delegación de facultades en materia de seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública. En fechas recientes la palabra *militarización* se ha convertido en una palabra adoptada por el lenguaje cotidiano de los mexicanos, quienes la han sustraído de los medios de comunicación tradicional y de las redes sociales, aplicada ya sea de forma indiscriminada para posicionar un *statement* y llamar la atención o como un lugar común que anuncia la llegada de los militares a una nueva esfera de la burocracia civil.

De acuerdo al índice Global de Militarización 2021 (*Global Militarization Index*, GMI) elaborado por el Bonn International Center for Conversion (BICC), México ocupa el lugar 143 de un total de 153, increíblemente lejos del *top* 10, encabezado por Israel. El índice considera a la militarización como el peso que tienen los militares a partir de tres variables de análisis: la comparación entre gasto militar con el PIB; el contraste entre el número total de los militares y el número de médicos y población en general; así como la proporción entre el número de sistemas de armamento pesado disponible respecto al número de la población. Si aplicamos

dichas variables, de acuerdo al INEGI, en 2019 México contaba con 365 980 médicos; y de acuerdo al comunicado de prensa de SEDENA, del 20 de mayo de 2020 de Fuerzas Armadas y Guardia Nacional tienen un efectivo conjunto de 321 482 de los cuales están desplegados en operaciones 174 361; de acuerdo al Proyecto de Presupuesto Público Federal para la Función Seguridad Nacional 2019, el presupuesto de Defensa y Marina equivale al .36 % del PIB, de un total de .38 % destinado a la seguridad nacional, por su parte la OCDE afirma que México destina .96 %, cuando el promedio que Latinoamérica destina es 1.7 %, todo esto a compararse para una población de 125 millones de habitantes.

Aquí sólo nos faltaría el cálculo de armamento pesado, el cual en su mayoría son tanques, aeronaves e incluso misiles nucleares, índices internacionales como el 2022 *Global Firepower Index* (GFP) que clasifica a los países de acuerdo a su potencia de fuego global basado en 50 variables, el Ejército mexicano ocupa el lugar 43 de 138 países; si bien no podemos tener una cifra exacta, ya que en el caso de las aeronaves y tanques del Ejército mexicano, en las solicitudes de presupuesto SEDENA reconoce que posee armamento pesado con más de 30 años de servicio y que cada año un cierto número termina su vida útil o son dados de baja por accidentes.

Si bien la militarización es un proceso que no se limita sólo a tres variables, el GMI reconoce que la alta asignación de recursos a los militares y la percepción de las amenazas también influyen en la militarización y de igual forma la relaciona con la fragilidad del Estado basada en la deficiencia de sus funciones: autoridad, capacidad y legitimidad y ahí es precisamente donde entra el caso de México: 1) Un gobierno con un discurso débil y a veces contradictorio en la lógica de su toma de decisiones; 2) Fuerzas Armadas/Guardia Nacional sin capacidad de despliegue para cubrir simultáneamente la totalidad del territorio terrestre y marítimo; 3) policías estatales y municipales infiltradas por el crimen organizado; y 4) un presidente de la república que si bien ganó las elecciones con alto nivel de legitimidad, ha incentivado a través de su discurso la polarización social entre sus seguidores y sus “adversarios”.

Militarización y militarismo no son categorías de análisis nuevas, ya desde hace más de 5 décadas autores como Edwin Lieuwen hablaron de un militarismo mexicano arraigado desde el inicio de la Revolución mexicana. Podríamos decir por ejemplo, que en México hay militarización de la se-

guridad interior y militarismo de la seguridad nacional; en este sentido se trata de dos caminos orientados hacia el mismo punto, a la vez de tratarse de procesos históricos, ya que la militarización de la seguridad interior (en una etapa más consolidada) se incrementó de manera paulatina a partir de 2006, mientras que el militarismo como enfoque ha tenido una trayectoria histórica más arraigada debido a que los militares desde la década de 1980 se concentraron en el estudio y desarrollo de la doctrina de seguridad nacional, la cual influyó en la Ley de Seguridad Nacional de 2005.

El punto es que, por sí mismos, los valores y las virtudes militares no deberían ser preocupantes, si consideramos que en su mayoría coinciden con los valores cívicos; el problema aparece cuando el gobierno civil y legítimamente constituido ante la ineficiencia de las instituciones civiles llama a los militares basándose en los criterios de eficiencia y honestidad, a lo cual analistas como Francisco Verdes-Montenegro llaman *honestismo militar*, pero resulta que tiempo después algunos militares empiezan a mostrar los mismos signos que caracterizaban a los funcionarios y burócratas civiles a los cuales reemplazaron. Por citar un ejemplo, los recientes casos de corrupción en el Ejército mexicano (Gallegos en *ElPaís.com*, 24 agosto de 2020), que no se tratan del primer caso de corrupción en SEDENA y que deja muchas dudas sobre la efectividad de la Inspección y Contraloría General del Ejército no sólo para detectar, sino para sancionar los casos de desvío de recursos a empresas fantasma y compras a sobreprecios.

La securitización, que lleva implícita la politización y el uso político de los problemas de seguridad. Esta militarización/securitización tiene serias implicaciones a la democracia, ya que es el principio para normalizar lo excepcional a través de continuidad de la emergencia. Los puntos críticos de la participación de las fuerzas armadas en materia de seguridad interior se concentran en aspectos como la impunidad y autonomía militares, su participación en el diseño y toma de decisiones de las políticas de gobierno en materia de seguridad, así como en la influencia en nuevos sectores que favorecen a los intereses corporativos militares en detrimento del interés público.

Elementos coyunturales de análisis comparado: México

Tradicionalmente, para el estudio de las relaciones civil-militares, México siempre fue considerado un caso atípico toda vez que logró una transición exitosa del presidencialismo militar hacia el presidencialismo civil, bajo el famoso “pacto no escrito civil-militar” de subordinación al poder civil bajo ciertas concesiones como la autonomía (art. 123 fracción XIII), su propia institución de seguridad social que incluye un sistema de pensiones (ISS-FAM), su propia banca (Banjercito), etcétera, y fue gracias a este pacto, que cuando estaban en auge las dictaduras militares en Latinoamérica, México era la excepción.

Aunque los mexicanos consideran como fundacional la declaración formal de la “Guerra contra el narcotráfico” del presidente Calderón en 2006, lo cierto es que los militares han realizado este tipo de operaciones desde 1938, cuando las drogas sólo eran asunto de salud pública (Mendoza, 2016, p. 18), los mexicanos han sido testigos de cómo cada gobierno de diferente partido político refrenda la opción militar, no sólo como ejecutores de las políticas de seguridad, sino también cómo el gobierno civil los llama para diseñar y tomar decisiones en la materia bajo el argumento de que son los únicos con capacidad de hacerlo, el resultado son estrategias bélicas que privilegian al *enforcement* paradójicamente bautizado como “Operaciones de Construcción de la Paz”, pero que en realidad son herederas directas de la Directiva Integral del Combate al Narcotráfico del gobierno de Felipe Calderón y estas, a su vez, herederas del Plan Canador, la Fuerza de Tarea Azteca, la Fuerza de Tarea Marte y la Operación Cóndor.

La detención del Secretario de Defensa del presidente Peña Nieto, el general Salvador Cienfuegos, el 15 de octubre de 2021, en el aeropuerto de Los Ángeles California, por agentes de la DEA bajo la acusación de tres cargos de narcotráfico y uno por lavado de dinero tomó por sorpresa al gobierno mexicano. El Departamento de Estado informó a través de medios diplomáticos a las autoridades mexicanas del arresto, mientras que la Corte de Justicia de Brooklyn hizo pública la orden de arresto y los cargos; el Departamento de Justicia hizo pública la carta del Fiscal del Distrito Este de Nueva York al juez Bagley, en la que se argumenta la negación de la fianza, acciones que en minutos detuvieron la desinformación originada

a raíz del *tweet* de la periodista estadounidense Ginger Thompson, quien dio a conocer la noticia.

El nivel estratégico del detenido, los cargos imputados y la década que llevó la “Operación Padrino”, los testimonios derivados de los juicios de Joaquín “El Chapo” Guzmán, Edgar Veytia y Genaro García Luna, descubrieron la red de complicidades. Con todo, ya era bien conocida la desconfianza las agencias de seguridad estadounidenses, y especialmente de la DEA, hacia la cooperación con el Ejército mexicano al tiempo que estrechó la colaboración con la Marina a partir de la época en la que se inició la investigación contra Cienfuegos, ahora se explica por qué la Marina fue el único organismo mexicano que planeó y ejecutó la operación quirúrgica en la que fue abatido Francisco Patrón Sánchez “El H2” en Tepic, Nayarit, en febrero de 2017.

Tan sólo un mes más tarde, el 17 de noviembre de 2021, el Departamento de Justicia de Estados Unidos anunció la desestimación de los cargos en contra del general Cienfuegos a través de un comunicado hecho público por el fiscal estadounidense William Barr, así como un segundo documento judicial hecho público con el posicionamiento del juez Bagley en la audiencia final al general Cienfuegos en la Corte de Brooklyn, donde se dejó muy en claro que la liberación fue producto de una negociación de alto nivel de ambos gobiernos, así como de la confianza del gobierno estadounidense de que en México se continuaría el caso.

La decisión del retiro de los cargos por fiscal Barr, el cual continuó poco tiempo en el cargo ante la victoria de Biden, fue percibida como una especie de traición contra los agentes operativos de la DEA que construyeron el caso durante más de 10 años y que como funcionarios de carrera seguirán en la agencia antinarcóticos y que, en mayor o menor grado, seguirán conduciendo la cooperación con México, ya sentenciada por las declaraciones de un exagente de la DEA al periódico *Wall Street Journal*: “Quedamos como tontos, perdimos credibilidad... Es una vergüenza”, (Gurman en *TheWallStreetJournal.com*, 18 de noviembre de 2020).

Lo anterior cuestionaba el hecho de que la movilización del aparato diplomático se hizo en aras de proteger la soberanía de México, bajo el argumento de que ante la presunción de que los delitos imputados al general Cienfuegos tuvieron lugar en territorio mexicano, el caso quedaba bajo la jurisdicción de la Fiscalía General de la República (FGR) para que llevara

a cabo la investigación y un tribunal mexicano llevara a cabo el juicio. Sin embargo, se mantuvo la incertidumbre jurídica sobre cómo se “traducirían” los cargos para enmarcarlos en las leyes y códigos de México, cuando la finalidad de los supuestos delitos afectaba directamente a la seguridad Estados Unidos y la salud de la población estadounidense.

El cambio de postura del presidente López Obrador que transitó de la sorpresa a la posterior adjudicación triunfal de la aprehensión y terminó por vincular el arresto como un asunto de “soberanía nacional” (*La Jornada.com.mx*, 19 de noviembre de 2020), fue muy parecido al repentino cambio del discurso antimilitarista del candidato AMLO inmediatamente después de su primera reunión como presidente electo con las fuerzas armadas y que no puede ser más que atribuida a la información de inteligencia que le fue revelada o a las declaraciones de académicos afines a las fuerzas armadas, sobre una posible investigación y arresto de López Obrador al final de su gobierno (s. a. en *ContrapesoCiudadano.com*, 16 de octubre de 2020).

Si nos apegamos a la teoría de Finer, entonces podemos presuponer la hipótesis de un golpe de Estado tácito en México, esa modalidad de golpe de Estado que es tan especial y única, que no necesita del ejercicio de la violencia cuando se está ejerciendo el poder. El actual secretario de Defensa, el general Luis Cresencio Sandoval, en su discurso con motivo del aniversario de la Revolución Mexicana, dijo con toda razón:

Es evidente que no anhelamos ningún poder, porque nuestra razón de ser está alejada de pretensiones políticas o de otro tipo. Es evidente que no anhelamos ningún poder, porque el poder supremo de la federación se divide en legislativo, ejecutivo y judicial, perfectamente definidos en nuestra carta magna. Es evidente que no anhelamos ningún poder, porque dependemos del ejecutivo, a cuya autoridad nos subordinamos por ley y por la decisión democrática del pueblo de México, pero, sobre todo, por convicción (Sandoval en *sedena.gob.mx*, 20 de noviembre de 2020).

Elementos coyunturales de análisis comparado: Estados Unidos

Frente a las elecciones presidenciales de 2020, los últimos meses del gobierno de Donald Trump transcurrieron en una constante voluntad de este por agitar el caos y la violencia como estrategia electoral, inclusive desde el periodo previo a la votación de noviembre. De acuerdo a Charles Fried, procurador general del gobierno de Ronald Reagan, Trump y su equipo son “ciertamente racistas, despectivos de las normas constitucionales y democráticas ordinarias, y creen que su causa, sus intereses, son realmente los intereses de la nación y por lo tanto cualquier cosa que los mantenga en el poder es de interés nacional” (Abramsky, 2020). En los días previos a la elección, Trump difundió cuestionamientos sobre la posibilidad de fraude de los votos por correo o existencia de algoritmos secretos, dando claras señales de intención por impugnar en tribunales en caso de que los resultados no le fuesen favorables, inclusive desde el día en que Joe Biden aceptó la nominación presidencial demócrata, Trump declaró la posibilidad de ordenar a los agentes federales o inclusive a la Guardia Nacional federal para detener el conteo de votos.

Algo parecido a este escenario fue esbozado en una carta abierta al general Mark Milley, presidente del Estado Mayor Conjunto, por dos veteranos de la guerra de Irak, John Nagl y Paul Yingling, a mediados de agosto: “Si Donald Trump se niega a dejar el cargo al término de su mandato constitucional, el Ejército de los Estados Unidos debe destituirlo por la fuerza y usted debe dar esa orden” (Abramsky, 2020), escribieron, dadas las señales retóricas de Trump por tratar de aferrarse al poder y usar medios extraconstitucionales para hacerlo.

Otras preocupaciones giraban en torno a los poderes extraordinarios que podría asumir Trump durante un supuesta emergencia nacional, mediante acciones de cumplimiento cada vez más politizadas de los Departamentos de Justicia y Seguridad Nacional, así como del uso de las fuerzas del orden público federales en las principales ciudades participan en acciones con los manifestantes que generan disturbios civiles y batallas en las calles incitados por la polarización política, como en la ciudad de Portland.

El 5 de noviembre de 2020, el presidente Donald J. Trump afirmó que en colegios electorales en todo Estados Unidos a gran escala posiblemente

el fraude electoral centralmente organizado había ocurrido, estaba ocurriendo y que, sin una intervención, Joseph R. Biden Jr., sería ilegalmente declarado presidente electo de los Estados Unidos. Luego de sus comentarios del 5 de noviembre, Trump estableció equipos postelectorales con órdenes de marcha para saturar los medios de comunicación y políticos y panorama jurídico con acusaciones de elecciones amañadas, votos fraudulentos, y algoritmos secretos, junto con instrucciones para ignorar, callar o pisotear cada respuesta basada en la evidencia. Trump dividió sus equipos en unidades que operaban en frentes legales, extralegales y paramilitares (Pease, 2020).

En vez de una transferencia pacífica del poder, Trump usó el Poder Ejecutivo para emitir órdenes y directivas a los jefes de departamento con procedencia sobre estos asuntos para construir dispositivos políticos de “acción retardada”, ya que, si Biden sería el nuevo presidente, se encontraría con impedimentos para el cumplimiento de cada objetivo encomendado. Por ejemplo, Russ Vought, director de la Oficina de Administración y Presupuesto, instaló obstáculos burocráticos que retrasaron a la administración Biden el oportuno acceso a la información económica y presupuestaria necesaria para finalizar sus planes contra la pandemia de la COVID-19. Días después de las elecciones, Trump ordenó al fiscal general William Barr acelerar las ejecuciones de Orlando Hall, Brandon Bernard, Alfred Bourgeois, Cory Johnson y Dustin Higgs, los cinco afroamericanos hombres encarcelados en el corredor de la muerte. Finalmente, el 24 de diciembre se negó firmar el presupuesto de defensa hasta que el Pentágono abandonó la política de cambiar el nombre de las bases militares que actualmente llevan los nombres de militares Confederados (Pease, 2020).

La causa de Trump siguió marchando imperturbable por los recintos de esta jurisdicción alternativa que Trump impulsó con su movimiento insurreccional cada vez más empoderado, así el brazo paramilitar logró persuadir a los legisladores estatales republicanos en Arizona, Georgia, Nevada y Pennsylvania para anular el veredicto de los votantes y enviar listas alternas de electores para la confirmación del resultado del 6 de enero de la elección presidencial en la Cámara y el Senado de los Estados Unidos (Gabriel y Saulo, 2020). Los sublevados, que se habían reunido en masa para protestar cada inflexión del proceso electoral de los Estados Unidos, desde el conteo de los votos en las mesas electorales locales, a su certifi-

cación por los estados, al conteo oficial del 14 de diciembre en el Colegio Electoral, planificaron un mitin masivo en los escalones del Capitolio de los Estados Unidos el 6 de enero para exigir que el vicepresidente Mike Pence reemplaza a los electores certificados oficialmente con el suplente listas de electores de Trump de Arizona, Georgia, Nevada y Pensilvania.

Según el *Wall Street Journal* no hubo una “evaluación de amenazas” por ya sea la Oficina Federal de Investigaciones (FBI) o el Departamento de Seguridad Nacional con respecto a las manifestaciones a favor de Trump. Por su parte, el *Washington Post* señaló que el Departamento de Defensa había desarmado la guardia nacional de Washington D.C. antes del rally, sabiendo que sería retrasar la movilización y el despliegue si surgiera la necesidad. El mensaje señaló que “el Pentágono prohibió la guardias del Distrito de recibir municiones o equipo antidisturbios, interactuando con los manifestantes a menos que sea necesario para defensa personal, equipo compartido con la policía local, o utilizando Vigilancia de guardias y medios aéreos sin el consentimiento explícito del secretario de defensa cierre de sesión...” (Parmar, 2021).

Christian Fuchs (2021) analizó partes de un conjunto de datos que consta de los 8 736 tuits de Trump más cercanos al 6 de enero de 2020, así como el discurso pronunciado en el mitin que precedió a la toma del Capitolio y de cómo el uso de Twitter desencadenó la violencia y que el golpe fue la consecuencia de una larga cadena de eventos que se desarrollaron como consecuencia de la ideología, personalidad y prácticas autoritarias del presidente. Entre el 19 de diciembre y el 6 de enero, Trump anunció siete veces el mitin “Salvemos Estados Unidos”, que realizó en Washington D. C. el día que sus seguidores irrumpieron en la capital. En el primer anuncio, tuiteó: “¡Estén allí, serán salvajes!”. La convocatoria para asistir a la reunión se hizo viral entre los seguidores de Trump en las redes sociales.

El discurso de Trump, con duración de 71 minutos, hizo múltiples referencias a las elecciones, entre las palabras más frecuentes se encontraban: “ilegal” ilegalmente” y “pelea”. En pocas palabras: el resultado de las elecciones de 2020 fue ilegal y que, por lo tanto, tenían que luchar. En contraparte, Trump se refería a sus seguidores como: “Cientos de miles de patriotas estadounidenses están comprometidos con la honestidad de nuestras elecciones y la integridad de nuestra gloriosa República. Todos los que estamos aquí hoy no queremos ver que los demócratas radicales

de izquierda envalentonados nos roben la victoria electoral, que es lo que están haciendo y que nos roben los medios de comunicación falsos” (Trump, 2021). En su discurso, Trump describió con frecuencia a sus oponentes como “débiles” e instó a sus seguidores a ser “fuertes”. Por ejemplo, habló de “republicanos débiles” y “congresistas débiles” (“tenemos que deshacernos de los congresistas débiles”) (Fuchs, 2021).

El esquema amigo/enemigo fue popularizado por pensadores fascistas como Carl Schmitt, en el que el concepto de los enemigos implica “repelerlos y combatirlos físicamente” (Schmitt, 2007, p. 49). El exterminio y la guerra son la consecuencia lógica del esquema amigo/enemigo. A raíz del uso del esquema amigo/enemigo y el binomio fuerza/debilidad, y en determinado momento, Trump imitó a un boxeador usando sus puños: “Vamos a tener que luchar mucho más duro”; “Y peleamos. Luchamos como el infierno y si no luchas como el infierno, ya no vas a tener un país”; “Juntos estamos decididos a defender y preservar el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo” (Trump, 2021). Los seguidores de Trump siguieron este llamado y el resultado fue el intento de golpe de Estado. sus seguidores forzaron la entrada al Congreso, cantando consignas como “¡Cuelguen a Mike Pence!” (Evon, 2021) o gritando “Dile a Pelosi que vamos por esa perra. Dile a la puta Pelosi que vamos por ella” (Pengelly cit. Fuchs, 2021).

Análisis comparativo

Si nos basamos en Finer para evaluar la coyuntura en la cual se llevó a cabo la liberación del general Cienfuegos, México sigue siendo un caso atípico bajo otros los siguientes elementos: primero, la liberación del general Cienfuegos se trató de un acuerdo político producto de una negociación diplomática bilateral cuya carta principal se basó en recurrir a la presión bajo amenaza de expulsión de los agentes de la DEA, hecho ante el cual el gobierno de México nunca había aceptado oficialmente, hasta ahora. Segundo, el cambio de postura del Ejecutivo mexicano, que pasó del pronunciamiento inicial de un logro para el gobierno actual frente a los gobiernos anteriores y terminó con una amenaza de terminar cualquier tipo de cooperación en materia de seguridad, como la expulsión de los agentes de

las instancias de seguridad de Estados Unidos (Hamilton en *Vice.com*, 18 de noviembre de 2020) o el finiquito de la Iniciativa Mérida (*ElUniversal*, 15 de enero de 2021). Después de todo, el Gobierno mexicano dejó la impresión internacional de “saber jugar rudo con USA”, cuando se trata de intereses estratégicos, como en el caso Cienfuegos, y a los mexicanos nos demostró que si existen mecanismos efectivos de negociación bilateral.

Si bien un golpe de Estado tradicional es el resultado de una serie de acciones organizadas, ilegales y coercitivas hechas por militares, la diferencia con un autogolpe, de acuerdo a Pion-Berlin *et al.* (2022), es cuando el jefe del Ejecutivo (o Primer Ministro) para mantener, consolidar o expandir su poder, interfiere coercitivamente u obstaculiza otras ramas del gobierno, tal como pasó con la rebelión incitada por Trump en el discurso que ofreció a sus seguidores la tarde del 6 de enero de 2021 en el Capitolio para incitarlos a detener la sesión de certificación de la elección.

Cabe señalar la importancia del discurso que hace el ejecutivo no sólo para incentivar esta polarización social (amigo/enemigo), sino también para tolerar y, en casos más graves, hasta legitimar conductas antidemocráticas. En consecuencias, será considerado como exitoso un autogolpe, cuando el Ejecutivo obtiene como resultado gobernar sin restricciones que puede imponer otra rama del gobierno (Pion-Berlin, *et al.*, 2022, p. 4), esto significa, la destrucción del sistema de pesos y contrapesos.

No obstante, la diferencia fundamental entre ambos es la siguiente: el caso mexicano en el que las actividades no militares no sólo se acumulan *de facto*, ya sea a través de la reactivación de aquellas que sólo existían en las leyes, reglamentos y códigos militares prácticamente como letra muerta, sino son legalizadas sobre la marcha a través de la discrecionalidad heredada por el régimen autoritario priísta y tratan de ser legitimadas a través del discurso del Ejecutivo, sus seguidores e intelectuales y periodistas afines (actores no estatales), manipulando con objetivos políticos, la definición y operación de la seguridad nacional como fue en el caso del decreto para designar la construcción del Tren Maya como asunto de seguridad nacional.

Mientras que, en el caso estadounidense, el titular del Ejecutivo fomentó a través de su discurso mensajes en contra las instituciones democráticas alentando a sus seguidores, muchos de los cuales son extremistas violentos a ir en contra de los organismos y personas encargadas del proce-

so electoral. Aquí debemos señalar una similitud entre ambos casos, ya que el presidente López Obrador y sus seguidores, en numerosas ocasiones, han hecho declaraciones para deslegitimar a las instituciones y funcionarios electorales, particularmente en contra de Lorenzo Córdoba, el presidente del Instituto Nacional Electoral (INE), amenazas de juicio político, linchamiento y hasta amenazas de muerte (Galván en *Expansión.mx*, 7 abril de 2022; Arista en *Expansión.mx*, 12 abril de 2021; Álvarez en *ZetaTijuana.com*, 21 agosto de 2022). Esto puede ser considerado como la antesala para preparar un escenario hipotético similar al estadounidense en caso de que las elecciones presidenciales de 2024 no favorezcan al candidato(a) del Partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA).

A diferencia de los golpes de Estado tradicionales, estas nuevas formas de hibridación no se tratan de acciones sistemáticas en un corto periodo de tiempo, esto es, si bien son producto de una estrategia sistemática, las señales son evidentes en determinadas coyunturas. En este sentido, todos los ataques al gobierno y las instituciones de Estado, pueden ser distinguidos por sus motivaciones, los actores, los objetivos, los métodos y los resultados (Pion-Berlin *et al.*, 2022, p. 4).

Si bien los militares pueden participar en grado variable tanto en el respaldo como en la ejecución de un autogolpe de Estado, no siempre son los militares quienes lo inician. Puede darse también el caso en el que, a pesar de que las fuerzas armadas poseen el poder para derribar un gobierno por sí mismas, no necesitan hacerlo porque existen las condiciones legales y políticas en las cuales un Ejecutivo puede gobernar sin restricciones respaldado en el poder de fuego de los militares y éstos conservan sus prerrogativas. En contraparte, también puede darse el caso en el que las fuerzas armadas se constituyan como instituciones de balance de poder y que la toma de decisiones de los mandos militares de cara a este tipo de escenarios, contribuya al fallo de golpes o autogolpes de Estado al retirar su respaldo frente a la intención del Ejecutivo por eliminar otras ramas de gobierno.

Pero también debemos señalar una condición específica de la cual no se ha profundizado en los estudios de relaciones civil-militares: la preocupante ignorancia que puede poseer el titular del Ejecutivo sobre la naturaleza y función de las fuerzas armadas. Durante su presidencia, Donald Trump con frecuencia se refería a los mandos más altos de las fuerzas armadas estadounidenses como “mis generales”, a tal grado que inclusive

llegó a utilizar a militares de alto rango para atacar a sus oponentes políticos y críticos distorsionando la idea de lealtad, misma que utilizaba, junto con la amenaza del despido, para amenazar a los oficiales si se negaban a cumplir sus órdenes.

Sin embargo, el momento decisivo fue el 1 de junio de 2020 cuando manifestantes, en su mayoría jóvenes, en contra del abuso policial que ocasionó la muerte del afroamericano George Floyd se encontraban en Lafayette Square justo en frente de la Casa Blanca. En un intento por disolver las manifestaciones, por órdenes del presidente Trump las fuerzas del orden público utilizaban métodos poco convencionales en Estados Unidos como el uso de gases lacrimógenos y tácticas de control de disturbios para abrir paso al presidente y su comitiva para enviar el “mensaje” de que se tenía el control de la situación y tomarse una fotografía frente a la iglesia de Saint John, hecho que es conocido como Photo-Op, entre la comitiva, justo detrás del presidente Trump, se encontraba uniformado de campaña el general Mark Milley, jefe del Estado Mayor Conjunto.

Tan sólo diez días después y a raíz de críticas generalizadas por parte de militares en retiro, el general Milley declaró en su discurso a los graduados de Universidad de Defensa Nacional: “No debería haber estado allí. Mi presencia en ese momento y en ese ambiente creó una percepción de los militares involucrados en la política interna” (Milley, 11 junio de 2020) enviando un poderoso mensaje de autorreflexión sobre la apoliticidad del ejército y sobre el reconocimiento de legitimidad de las protestas de los ciudadanos estadounidenses para exigir cambios constitucionales, situaciones frente a las cuales los comandantes militares deben observar conciencia situacional.

Precisamente hablando de la conciencia situacional que menciona el general Milley, en el caso de México, podemos mencionar el episodio protagonizado por el general Luis Rodríguez Bucio, comandante de la Guardia Nacional, organismo que reemplazó a la Policía Federal desde el inicio del gobierno de López Obrador y que también presenta un ejemplo de la misma hibridación: la Guardia Nacional, creada con la transferencia militares de SEDENA y SEMAR, cuyo objetivo inicial era de institucionalizar y profesionalizar a la policía civil pero comandada por el general Bucio, un militar recién retirado con la finalidad de “apegarse” *ad hoc* a la Ley de la Guardia Nacional que establecía una comandancia civil.

El 2 de abril de 2022, el general Bucio fue duramente criticado por asistir en uniforme de campaña, de la misma forma que el general Milley, a un acto político del partido MORENA al cual pertenece el presidente López Obrador. En los días posteriores, se hizo público que el general Bucio junto al secretario de gobernación, Adán Augusto López Hernández y el presidente del partido MORENA, Mario Delgado, viajaron en un avión propiedad de la Guardia Nacional desde la Ciudad de México a Torreón, Coahuila donde tuvo lugar el acto. El general Bucio jamás ofreció disculpas por asistir en uniforme a un acto político ni explicó por qué se encontraba en el mismo y hasta agosto de 2022 continúa siendo el comandante de la Guardia Nacional. Por lo tanto, podemos sospechar que el general Bucio no ha caído en la misma conciencia situacional que el general Milley. Precisamente el 8 de agosto de 2022, el presidente López Obrador hizo pública la incorporación de la totalidad de la Guardia Nacional al Ejército Mexicano (Rodríguez en *Proceso*, 2 abril 2022; Redacción en *El Financiero*, 4 de abril de 2022; Presidencia de la República en *gob.mx*, 8 agosto 2022).

Regresando al caso estadounidense, con el paso de los meses y a raíz de la publicación del libro *Peril* de Bob Woodward que describe la difícil transición del gobierno de Trump al gobierno de Biden, del inicio de las investigaciones del comité de la invasión del Capitolio el 6 de enero, la publicación de las memorias de Mark T. Esper, el secretario de Defensa de Trump, el cual fue despedido por el presidente a través de Twitter, así como la filtración del borrador de la carta de renuncia del general Milley, se hicieron públicas las condiciones bajo las cuales tanto el secretario Esper como el general Milley accedieron a acompañar a Trump aquella tarde a la Plaza Lafayette con la idea de que el presidente Trump daría un agradecimiento a las tropas de la Guardia Nacional estacionadas en la entrada de la Casa Blanca (Woodward y Costa, 2020; Welna, 2020; Goldberg, 2020; Esper, 2022). En agosto de 2022 *The New Yorker* publicó un adelanto del libro *The Divider: Trump in the White House, 2017-2021* (Glasser y Baker, 2022), en el cual se describen momentos de fricción en la relación entre el presidente Trump y “sus generales”; particularmente llaman la atención dos episodios:

El primero, en enero de 2017, sobre cuando el presidente de Francia, Emmanuel Macron, invitó al presidente Trump al desfile militar para las celebraciones del Día de la Bastilla. Al año siguiente, para el desfile militar

del 4 de julio, Trump ordenó un desfile igual de espectacular con una petición que no agradó a los generales, especialmente a John Kelly, el entonces Jefe de Gabinete de la Casa Blanca. De acuerdo al libro, Trump especificó: “Mira, no quiero ningún tipo herido en el desfile. Esto no se ve bien para mí”, haciendo alusión a los veteranos heridos que desfilaron en sillas de ruedas en el desfile de Campos Elíseos. El general Kelly no podía creer lo que estaba escuchando y respondió: “Esos son los héroes. En nuestra sociedad, solo hay un grupo de personas que son más heroicas que ellos, y están enterrados en Arlington”. “No los quiero”, repitió Trump: “No se ve bien para mí”.

En el segundo episodio, también protagonizado por Trump y Kelly, el presidente se queja amargamente con su Jefe de Gabinete sobre la conducta “desleal” de quienes antes llamaba “mis generales” a través del siguiente diálogo:

Trump: Malditos generales, ¿por qué no pueden ser como los generales alemanes?

Kelly: ¿Qué generales?

Trump: Los generales alemanes en la Segunda Guerra Mundial.

Kelly: ¿Sabes que intentaron matar a Hitler tres veces y casi lo logran? (haciendo referencia, por ejemplo, a la Operación Valquiria).

Trump: No, no, no, le fueron totalmente leales.

Desde la ignorancia histórica de Trump, los generales del Tercer Reich eran totalmente subordinados a Hitler, ese era el modelo de conducta que Trump esperaba de las fuerzas armadas estadounidenses. Naturalmente, también el presidente Trump ignoraba que en Estados Unidos los militares tienen reglas, códigos y convivencia histórica con el máximo poder político, no una lealtad a ciegas como se exige en regímenes autoritarios, tal y como pasa en México, donde deliberadamente el poder político designa en la doctrina de seguridad nacional y la doctrina militar, donde los enemigos políticos del régimen son los enemigos del Estado y que, por tal motivo,

cualquier orden del Ejecutivo debe ser cumplida sin objeción de conciencia, ya que el Ejecutivo es una especie de personalización del Estado, como en los tiempos del rey Luis XVI: “El Estado soy yo”.

Precisamente uno de los principales objetivos del estudio de las relaciones civil-militares es evitar que los militares sean vistos como un instrumento de apoyo y propaganda de la agenda política del Ejecutivo, confundida deliberadamente con un proyecto de nación. Si bien para los historiadores de las fuerzas armadas mexicanas es común que en los discursos de los secretarios de defensa sea común esta continua mención de los valores y virtudes militares: honor, espíritu de sacrificio, lealtad, amor a la patria, abnegación, espíritu de cuerpo, patriotismo, valor; es precisamente en la alternancia de partido gobernante (PRI, PAN, MORENA), tanto en la primera transición del año 2000 cuando el PAN llega al poder, así como en la alineación del discurso militar con la ideología de la segunda transición a la autodenominada 4T (Cuarta Transformación) de 2018, frente al escenario no sólo de militarización que conlleva el predominio del enfoque y estilo castrense, y en consecuencia, al militarismo de la seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública, sino también, de la titularidad de militares en activo y en situación de retiro para encabezar las principales obras de infraestructura del gobierno federal, así como la titularidad del organismo de inteligencia civil: el Centro Nacional de Inteligencia (CNI).

Tan sólo por mencionar dos ejemplos de ruptura de la apoliticidad de las fuerzas armadas mexicanas. El primero en el discurso del secretario de Defensa, el general Luis Crescencio Sandoval, en la ceremonia de conmemoración de la Revolución Mexicana el 20 de noviembre de 2021, en la cual también se hace pública la lista de ascensos militares. El general Sandoval haciendo referencia al presidente López Obrador dijo:

[...] señor presidente, el próximo primero de diciembre se cumplirán tres años de que inició su gestión al frente del Poder Ejecutivo, en estos tres años usted ha depositado su confianza en las Fuerzas Armadas y en la Guardia Nacional para la seguridad, el progreso de México y el bienestar del pueblo. Para nosotros es un timbre de orgullo poder contribuir a la transformación que se está viviendo, las bases están sentadas y se avanza con paso firme en el proyecto de nación que usted ha impulsado desde el inicio de su gobierno,

tenemos presente el legado de Madero, de Carranza y de muchas mujeres y hombres que hicieron valer el ideario social del movimiento revolucionario que hoy conmemoramos, porque sus convicciones son una valiosa guía en las acciones que se realizan actualmente para tener un país cada día más libre, más democrático y más justo, por ello jamás escatimaremos en el servicio que prestamos a la patria, porque los esfuerzos que realiza su gobierno tienen origen en las necesidades legítimas de la mayoría de los mexicanos, así pues, a punto de iniciar la segunda mitad de la administración y en el marco del 111 Aniversario de la Revolución Mexicana, los Soldados, Marineros y Guardias Nacionales le refrendamos nuestra lealtad y compromiso de seguir trabajando en los proyectos que se nos han encomendado con honestidad, integridad disciplina y profesionalismo, tenemos claro que las Fuerzas Armadas son instituciones fundamentales para alcanzar los objetivos e intereses nacionales[...] (Sandoval, 20 noviembre de 2021).

¿Por qué los militares mexicanos consideran como apolítico calificar que un gobierno constituye un proyecto de nación o catalogar como legítimas las acciones de un presidente de la República? Uno de los errores históricos más lamentables de los militares mexicanos ha sido el de justificar o tal vez confundir la lealtad con la alineación a los deseos del comandante supremo en turno. Dicho error, en realidad, no recae más que en la continuidad de las doctrinas de seguridad nacional y militar de México bajo las cuales los militares han sido formados durante décadas. Las bases de ambas doctrinas fueron establecidas después de la Revolución mexicana desde la entrada triunfal del Ejército Constitucionalista y contribuyeron a la permanencia del régimen de partido único (PNR-PRM-PRI), incluida la transición del presidencialismo militar a la era del presidencialismo civil inaugurada con el presidente Miguel Alemán en 1946. Dichas doctrinas confundieron deliberadamente a la seguridad del régimen con la seguridad nacional y, por tal motivo, se generaron episodios muy lamentables de la relación civil-militar de México como fue el periodo conocido como la Guerra Sucia.

Esas son las bases doctrinarias sobre las cuales fueron educados y ascendidos los generales del Ejército mexicano, incluido el secretario Sandoval, que actualmente tratan de contribuir a un nuevo régimen bajo la continuidad del enfoque “lo que ordene el señor presidente”, sin importar

que sean órdenes legales o no, legítimas o no, heredadas del antiguo régimen pero que encajan perfectamente en la Cuarta Transformación. Esto en consecuencia, genera una percepción más alejada a la lealtad y más cercana a la complicidad con el poder ejecutivo. En este punto cabe mencionar otro de los episodios de desencuentro descritos en el libro de Glasser y Baker (2022), entre el presidente Trump y el general Milley durante una reunión de la oficina oval de la Casa Blanca cuando Trump le comunica al general Milley que está considerando designarlo como jefe del Estado Mayor Conjunto:

Milley: Señor presidente, haré lo que me pida que haga.

Seguida de una charla sobre temas estratégicos de Estados Unidos.

Trump: Mattis me dice que eres débil con los transgénero (haciendo referencia a la oposición de Trump de incorporar militares transgénero a las fuerzas armadas estadounidenses).

Milley: No, no soy débil con los transgénero. Simplemente no me importa quién se acuesta con quién.

También hubo otras diferencias de opinión en diversos temas.

Al final, Milley le aseguró a Trump: Señor presidente, usted va a tomar las decisiones. Todo lo que puedo garantizar de mí es que les daré una respuesta honesta y no voy a hablar de eso en la portada del Washington Post. Le daré una respuesta honesta en todo lo que pueda. Y usted va a tomar las decisiones, y mientras sean legales, lo apoyaré.

“Mientras sean legales”, tres palabras que engloban la complejidad de la relación entre los militares y su comandante supremo, en la cuales el general Milley demostró que sí pueden existir la objeción de conciencia y la ética militar que responden a la legalidad y la institucionalidad y no a la obediencia absoluta a los deseos personales del comandante supremo, como cierto colega diría: “México: tan lejos del general Milley y tan cerca del general Sandoval”.

Otro de los episodios del caso mexicano fueron las declaraciones del almirante Rafael Ojeda, secretario de Marina, durante la conferencia diaria del presidente López Obrador del 21 de mayo de 2021. El almirante declaró lo siguiente: “Parece ser que el enemigo lo tenemos en el Poder Judicial”; nuevamente apreciamos no solamente una declaración política que retoma el esquema amigo/enemigo de Schmidt empleado por el presidente Trump, sino una transgresión militar al sistema de pesos y contrapesos de los poderes federales, esto nos recuerda al uso que hacía Trump de “sus generales” como “espadas y escudos” políticos y nuevamente nos lleva a cuestionarnos: ¿qué tan apolítico es que los militares califiquen la actuación del Poder Judicial? Tres meses después, el almirante Ojeda ofreció una disculpa pública a los ministros y jueces.

Conclusiones preliminares

La diferencia de las coyunturas de estudio México-Estados Unidos nos brinda un ejemplo de cómo la institucionalidad, el marco legal, los protocolos, la doctrina, la ética militar, la conciencia situacional, la objeción de conciencia, etcétera, son factores que pueden ser determinantes en coyunturas de crisis e inestabilidad para el éxito o fracaso de nuevas modalidades de golpe de Estado. Si bien no conocemos el panorama completo puesto que restan dos años de gobierno al presidente López Obrador y seguramente los resultados de las elecciones de 2024 y el periodo de transición al nuevo presidente, particularmente si es electo un candidato opuesto al partido MORENA, serán una nueva prueba de fuego para las fuerzas armadas mexicanas y, en el caso de Estados Unidos, no han concluido las investigaciones del Congreso estadounidense sobre la invasión del 6 de enero en el Capitolio, resulta intrigante que ambos casos comparten algunas similitudes:

1. La ignorancia del Poder Ejecutivo sobre el papel de las fuerzas armadas, sus leyes, protocolos y límites, y, en consecuencia, la idea de propiedad absoluta de los militares;
2. el papel de la ética militar traducida en la objeción de conciencia y de conciencia situacional en contextos donde se puede dar al menos la impresión de politización de los militares;

3. la existencia de instituciones democráticas, así como de pesos y contrapesos bajo los cuales no sólo sirven los militares, sino todos los funcionarios de gobierno, incluido el titular del poder ejecutivo y
4. la continua incitación por parte del Ejecutivo a la polarización social basada en el esquema de amigo/enemigo, así como ataques continuos contra las autoridades electorales y otras instituciones democráticas, esquema en el cual también se puede hacer uso de militares como punta de lanza política.

Retomando las ideas de Huntington sobre que el profesionalismo militar asegura el control civil, así como las ideas de Abrahamsson sobre el proceso histórico de institucionalización militar, debemos concluir que México necesita unas fuerzas armadas que actúen como profesionales de la democracia y no como servidumbre del presidente en turno. Sin embargo, para reformular dicha situación se requieren al menos tres aspectos fundamentales:

1. Instituciones de policía civiles estables que descarguen la responsabilidad de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad pública;
2. un acuerdo político para legislar y dotar de un marco constitucional con vistas a controles civiles a las fuerzas armadas, así como la existencia de pesos y contrapesos de los poderes Legislativo y Judicial para la conducción de las fuerzas armadas;
3. la actualización y redefinición de las doctrinas de seguridad nacional y militar que deje de confundir a la seguridad nacional con la seguridad del régimen, así como de una política nacional de Defensa que defina perfectamente los campos del poder nacional para que la sociedad civil conozca la corresponsabilidad que tienen con las fuerzas armadas para la defensa nacional.

Durante la transición democrática del año 2000 se tuvieron dichos elementos, sin embargo, fue una oportunidad desperdiciada y el panorama político y social de México, en 2022, dista mucho de las condiciones ideales para reformular el papel institucional de las fuerzas armadas mexicanas. No cabe duda de que el comportamiento militar frente a los controles civiles es también parte medular de las democracias consolidadas.

Referencias

- ABRAHAMSSON, B. (1972). *Military Professionalization and Political Power*. Beverly Hills, Sage Publications.
- ABRAMSKY, S. (2020). “Is Trump Planning a Coup d’État?”, en *The Nation*.
- Bonn International Centre For Conflict Studies (2021). Global Militarisation Index. Bonn, BICC. Disponible en: <https://gmi.bicc.de/publications>
- BOTZ, D. L. (2022). “House Committee Says Trump Was at Center of Attempted Coup”, en *International Viewpoint*.
- ECKSTEIN, H. (1964). Internal war: Problems and Approaches, New York, *The Free Press of Glencoe*.
- ECKSTEIN, H. (1965). “On the etiology of internal wars”, en *History and Theory*, vol. 4, núm. 2.
- ESPER, M. T. (2022). A Sacred Oath. Memoirs of a Secretary of Defense during extraordinary times. New York, Harper Collins.
- FINER, S. (1962). The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics. New York, Routledge.
- FUCHS, C. (2021). “How Did Donald Trump Incite a Coup Attempt?”, en *TripleC* 19 (1): 246-251, 2021.
- GALLEGOS, Z. (2020). “El Ejército mexicano desvió 156 millones de dólares a empresas fantasma entre 2013 y 2019”, en *ElPaís.com*. Disponible en: <https://elpais.com/mexico/2020-08-25/el-ejercito-mexicano-desvio-156-millones-de-dolares-a-empresas-fantasma-entre-2013-y-2019.html>
- GURMAN, S. (2020). “Mexico’s Ex-Defense Minister Back Home After U.S. Drops Corruption Charges”, en *TheWallStreetJournal.com*. Disponible en: <https://www.wsj.com/articles/u-s-judge-agrees-to-dismiss-case-against-mexico-ex-defense-minister-11605716673>
- GLASSER, S. B. Y P. BAKER (2022). “How Mark Milley and others in the Pentagon handled the national-security threat posed by their own Commander-in-Chief”, en: *The New Yorker*. Disponible en: <https://www.newyorker.com/magazine/2022/08/15/inside-the-war-between-trump-and-his-generals>
- Global Firepower.com (2021). *Global Firepower Index*. Disponible en: <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php>
- GOLDBERG, J. (2020). “James Mattis Denounces President Trump, Describes Him as a Threat to the Constitution”, en *TheAtlantic.com*. Disponible en:

- <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2020/06/james-mattis-denounces-trump-protests-militarization/612640/>
- HILL, F. (2021). "Yes, It Was a Coup Attempt. Here's Why", en *Político*.
- HUNTINGTON, S. (1962). "Patterns of violence in world politics", en *Changing patterns of military politics*. New York, The Free Press of Glencoe.
- JANOWITZ, M. (1960). *The professional soldier: A social and political portrait*. New York, Routledge.
- LIEUWEN, E. (1968). *Mexican Militarism. The political rise and fall of the Revolution Army*. Albuquerque, The University of New Mexico Press.
- MENDOZA CORTÉS, P. (2016). "Operaciones del Ejército mexicano contra el tráfico de drogas: Revisión y actualidad", *Revista Política y Estrategia*, núm. 128, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE. Ministerio de Defensa Nacional, Santiago de Chile; pp.17-53.
- MILLEY, M. (2020). "Gen. Mark Milley's Keynote Address to National Defense University Class of 2020 Graduates", en *Joint Staff Public Affairs* YouTube. Disponible en: <https://youtu.be/7AKmmApwioM>
- PARMAR, I. (2021). "Trump's Coup and Insurrection: Biden's Challenge and Opportunity," en *Insight Turkey*, 23(1), pp. 35-50.
- PEASE, D. E. (2021). "The Après-Coup: President Trump's Transfer of Power." *Amerikastudien/American Studies*. Vol. 66, núm. 1, pp. 143-153.
- PION-BERLIN, D. Y C. ARCINEAUX (2000). "Decision Makers or decision takers? Military missions and civilian control in democratic South America"; en *Armed Forces & Society*. Spring, vol. 26, núm. 3, pp. 413-436.
- PION-BERLIN, D., T. BRUNEAU Y R. GOETZE JR. (2022). "The Trump Self-Coup Attempt: Comparisons and Civil-Military Relations". *Government and Opposition*, pp. 1-18.
- Presidencia de la República (2022). *Por acuerdo de la Presidencia, Guardia Nacional formará parte de Sedena: jefe del Ejecutivo federal*. Disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/por-acuerdo-de-la-presidencia-guardia-nacional-formara-parte-de-sedena-jefe-del-ejecutivo-federal>
- Redacción (2022). "Denuncian supuesta participación militar y uso de avión de Guardia Nacional para actividades de Morena", en *ElFinanciero.com*. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2022/04/04/denuncian-supuesta-participacion-militar-y-uso-de-avion-de-guardia-nacional-para-actividades-de-morena/>

- RODRÍGUEZ GARCÍA, A. (2022). “Adán Augusto y Rodríguez Bucio participan en acto para promover la revocación de mandato (video)”, en *Proceso.com.mx*. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2022/4/2/adan-augusto-rodriguez-bucio-participan-en-acto-para-promover-la-revocation-de-mandato-video-283582.html>
- SANDOVAL, C. (2021). “Versión estenográfica de la participación del General Luis Cresencio Sandoval González, Secretario de la Defensa Nacional, durante el 111 Aniversario de la Revolución Mexicana”, en *Sedena.gob.mx*. Disponible en: <https://www.gob.mx/sedena/prensa/20-de-noviembre-de-2021-288617>
- STEPAN, A. (1976). “The new professionalism of internal warfare and military role expansion”, en *Arms and politics in Latin America*. Abraham F. Lowenthal (ed.). New York, Holmes, and Meier Publishers.
- SULLIVAN, M. (2021). “A Trump lawyer wrote an instruction manual for a coup. Why haven’t you seen it on the news?”, en *The Washington Post*.
- WELNA, D. (2020). “Gen. Mark Milley Says Accompanying Trump To Church Photo-Op Was A Mistake,” en: *npr.org*. Disponible en: <https://www.npr.org/sections/live-updates-protests-for-racial-justice/2020/06/11/875019346/gen-mark-milley-says-accompanying-trump-to-church-photo-op-was-a-mistake>
- WOODWARD, B. Y R. Costa (2020). *Peril*. New York, Simon & Schuster.

Misiones de las fuerzas armadas mexicanas como obstáculo al Estado de derecho¹

Marcos Pablo Moloeznik

Jorge Alejandro Góngora Montejano

Cualquiera sea la sociedad de que se trate, el proceso de tránsito que se realice de un régimen autoritario a otro democrático, para ser profundo y perdurable, debe abarcar a las fuerzas armadas de esa sociedad [...]
Graf von Baudissin²

Introducción

Las constantes mutaciones del crimen, reflejadas en la crisis de inseguridad por la que atraviesa México, pone severamente en entredicho la gobernabilidad, la credibilidad en las instituciones y al Estado de Derecho; las demandas sociales por poner fin a la espiral de violencia son cada vez más inflexibles. Ante este flagelo que da al traste con el sagrado derecho a la vida, los sucesivos gobiernos centrales han optado por empeñar o comprometer directamente a las fuerzas armadas en el ámbito de la seguridad pública, que lejos de dar una solución, trajo y trae aparejadas consecuencias por demás negativas en materia de derechos humanos.

¹ La presente contribución constituye un producto del Proyecto de Investigación “La Seguridad como Política Pública en México bajo la gestión de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024)”, Departamento de Estudios Políticos, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara.

² Von Baudissin, Graf (1982), *Prólogo*. En Instituto Latinoamericano de Cooperación Tecnológica y Relaciones Internacionales (ILCTRI) Fuerzas armadas y democracia, Buenos Aires: El Cid Editor, p. 9.

Pero, más allá de este escenario de violencia endémica (se estima en 29 por cada 100 000 habitantes la tasa de homicidios dolosos o intencionales) y de la opción por la máxima intensidad del uso de la fuerza a través del instrumento militar, se reconoce que “En México, la defensa es una de las áreas del aparato del Estado que menos ha evolucionado [...]” (Benítez Manaut, 2022, p. 431),³ en contraste con los innegables avances reformistas de los cuatro gobiernos de alternancia política desde el año 2000.

Efectivamente, las fuerzas armadas mexicanas son *atípicas* si se las compara con sus pares del resto de América Latina: si, por un lado, no han protagonizado asonadas ni golpes de Estado o irrupciones extra constitucionales; por el otro, gozan de un elevado grado de autonomía relativa y su lealtad se limita a la subordinación al titular del Poder Ejecutivo en turno, a la sazón comandante supremo de las mismas.⁴

En tanto que sus funciones y responsabilidades sustantivas han atravesado procesos de transición de acuerdo con las crisis coyunturales de cada época de la vida política del país, las que han sido un factor detonante para amplificar el espectro de misiones y transformar su pensamiento estratégico y doctrina para hacer frente a los retos de un mundo globalizado.

Esto se traduce en que las fuerzas armadas *per se* salvaguardan la soberanía de amenazas externas, así como son destinadas al combate de amenazas de naturaleza interna o doméstica, tales como el crimen organizado y el narcotráfico⁵, identificados como amenazas a la seguridad nacional. No obstante, la “defensa del enemigo interno” por mucho tiempo ha estado fuera o al margen del umbral jurídico,⁶ punto toral del debate actual.

³ Benítez Manaut, Raúl (2022) “El Sistema de Defensa en México en el siglo XXI”; en Guerrero Agripino, L. F., y Moloeznik M. P. (coords.), *Seguridad y monopolio de la fuerza en México 2018-2021*, Ediciones Sakal México S. A. de C.V./Universidad de Guanajuato, Ciudad de México, p. 431.

⁴ Moloeznik, Marcos Pablo (2008) “Las Fuerzas Armadas Mexicanas: entre la atipicidad y el mito”, *Revista Nueva Sociedad* N° 213, enero-febrero de 2008; disponible en: https://www.casade.org/BibliotecaCasade/3500_1.pdf; consultada el 12 de julio de 2022.

⁵ Nateras González, M. E., & Valencia Londoño, P. A. (2020) “Riesgos de la militarización de la seguridad como respuesta a la violencia derivada del narcotráfico. El caso de Colombia y México”. *Revista Espiral*, 2020 79-116, p. 90 Epub 12 de febrero de 2021; disponible en: <https://doi.org/10.32870/eees.v28i78-79.7069>; consultado el 26 de junio de 2022.

⁶ Ver, por ejemplo, Sierra Guzmán, Jorge Luis (2003) *El enemigo interno. Contrainsurgencia y fuerzas armadas en México*, Plaza y Valdés, Universidad Iberoamericana, México.

Esto es, al margen de cualquier consideración sobre las amenazas y riesgos emergentes en un mundo signado por la incertidumbre, el consenso entre los cambios estructurales y su compatibilización con el marco conceptual de seguridad nacional, seguridad interna o seguridad pública, aún se encuentra pendiente.⁷

De donde el objetivo fundamental de este ejercicio de reflexión es teorizar y problematizar las misiones de las fuerzas armadas, en general, y de México, en particular.

Sobre las misiones de las fuerzas armadas

Tradicionalmente, se reconoce al factor militar como un componente del poder nacional,⁸ que puede concebirse como “[...] los medios predominantemente militares a disposición de la nación que, bajo dirección del Estado y por vía de la coacción y disuasión, contribuyen a la conquista y mantenimiento de los Objetivos Nacionales”.⁹ Se trata, en otros términos, de lo que Joseph S. Nye Jr.¹⁰ denomina, en el ámbito de las relaciones internacionales, *hard power* (poder duro); en contraste con el *soft power* (poder blando), que caracteriza “el comportamiento de los Estados-nación en la arena internacional”.¹¹ Precisamente, se verifica un consenso sobre el poder militar –encarnado en las fuerzas armadas– como símbolo de la soberanía nacional y máxima intensidad del uso de la fuerza y último recurso (*ultima ratio*) del Estado como monopolizador tanto de la violencia como de la guerra.

⁷ Guzmán Martínez, V. (2013), “Rol y Funciones de las Fuerzas Armadas en el siglo XXI: un enfoque desde las nuevas estrategias de seguridad”, *Revista Política y Estrategia*, p. 173; disponible en: <https://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/article/view/94/197>; consultado el 28 de junio de 2022.

⁸ Knorr, Klaus E. (1981), *El poder de las naciones*. Buenos Aires Editorial de Belgrano, pp. 169 y ss.

⁹ Thiago Cintra, José (1991), *Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo*, México: CISEN, p. 28.

¹⁰ Nye Jr, Joseph. S. (2009), *Get Smart-Combining Hard and Soft Power*. Foreign Affairs, p. 160.

¹¹ Abreu, Ricardo (2013), “Power and Politics in International Relations Theories: A Strategic Framework Approach”. European and International dimension of policy-making Professor Michael Bauer,, Instituto Universitário de Lisboa, January 2013, p. 39; disponible en: <http://es.scribd.com/doc/122657199/Power-and-Politics-in-International-Relations-Theories-A-Strategic-Framework-Approach>; consultado el 27 de julio de 2022.

Así, las fuerzas armadas (en lo sucesivo FF.AA.) se separan y diferencian del resto de los instrumentos coercitivos del aparato estatal por el elevado poder de fuego y letalidad de sus medios (sistemas de armas pesadas), y, en general, por estar reservadas para atender asuntos de defensa nacional y para enfrentar amenazas a la seguridad nacional: “[...] La función normal de las fuerzas armadas de un Estado es defender el territorio nacional contra las amenazas externas (conflictos armados internacionales) y afrontar situaciones de conflicto armado interno (no internacional)”.¹²

Para un reconocido tratadista francés, cuando el conductor político opta por el componente militar del poder nacional, nos encontramos ante *la estrategia en el modo de acción directo*, la cual:

[...] está fundada por espacio sobre la búsqueda de la decisión, por el empleo o la amenaza de las fuerzas militares consideradas como el medio principal. El hecho que se las emplee presupone, por lo tanto, que, en el análisis del nivel de las decisiones políticas, se ha llegado a la conclusión general que las fuerzas militares representan el medio más eficaz. Esta conclusión reposa, en general, por una parte, sobre la existencia o la posibilidad de una superioridad muy neta en el campo militar; por otra parte, sobre la constatación que ningún otro medio sería bastante eficaz.¹³

En síntesis, las FF.AA. son el instrumento coercitivo por excelencia del Estado-nación y responsables de velar por la soberanía nacional y la integridad territorial.

Cualquiera sea la aproximación y esfuerzo para comprender a ese actor clave mexicano que son sus FF.AA., conviene partir del reconocimiento de que no existen modelos o sistemas de defensa “químicamente puros”, adaptables a cualquier circunstancia y lugar; antes bien, el origen y evolución histórica de los institutos armados, la situación y modalidad del sistema político que los gobierna, la capacidad de generación y distribución de riqueza de la sociedad, el proyecto de nación vigente o la ausencia de éste, el contexto internacional dominante, los intereses nacionales a promover,

¹² Comité Internacional de la Cruz Roja (2015) *Violencia y Uso de la Fuerza*, Ginebra, CICR, p. 6; disponible en: [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); consultado el 26 de julio de 2022.

¹³ Beaufre, André (1973), *La Estrategia en el modo de acción*, Buenos Aires, Pleamar, p. 129.

la concepción de la seguridad nacional y la percepción de las amenazas, así como las hipótesis de conflicto, guerra y confluencia generadas por el poder político, definen y moldean un determinado patrón militar.

De ahí que, en el caso mexicano, la atipicidad de sus fuerzas armadas responda tanto a su génesis como a su propio desarrollo, de la mano del perfil de los sucesivos titulares del Poder Ejecutivo de la Federación en el marco de un sistema político presidencialista.

Para lo cual, se debe abreviar en los fundamentos del componente castrense del poder nacional. De ahí que, con el objeto de analizar al brazo armado de los Estados Unidos Mexicanos, abreviar en el andamiaje teórico-metodológico desarrollado por el reconocido tratadista Jaime García Covarrubias:¹⁴

“[...] las Fuerzas Armadas (como instrumentos de la defensa) tienen una naturaleza (fueron creadas para cumplir una misión) se les ha dotado de capacidades (para ser eficaces y eficientes en el cumplimiento de la misión) y tienen un marco constitucional que las ordena. Lo lógico es emplearlas dentro de esos cánones. A su vez, el propio Estado tendrá que desarrollar las capacidades específicas para resolver los diferentes tipos de problemas o amenazas [...]”

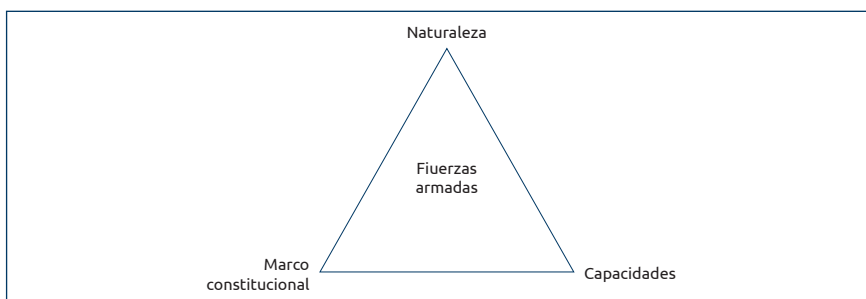


Figura 1. Conceptos de los instrumentos militares del Estado

Fuente: Elaboración propia basada en los conceptos de García Covarrubias, Jaime (2005), *Op. Cit.*

Recapitulando, tres son los conceptos fundamentales en los que se afirma cualquier instrumento militar:¹⁵

¹⁴ García Covarrubias, Jaime (2005), “Transformación de la Defensa: El Caso de EE. UU. y su Aplicación en Latinoamérica”. *Military Review, The Professional Journal of the U.S. Army*, Edición Hispanoamericana, U.S. Army Combined Arms Center, Fort Leavenworth, Kansas, marzo-abril 2005; p. 23; disponible en: https://iugm.es/wp-content/uploads/2016/07/Transformacion_castellano_.pdf; consultada el 28 de julio de 2022.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 25 y 28.

- ♦ Su naturaleza, es decir, para qué nacieron o cuál es la tarea que la sociedad le confirió.
- ♦ Un marco normativo, dotado por el Estado de Derecho.
- ♦ Ciertas capacidades, proporcionadas por el Estado, para el cumplimiento de las tareas naturales de conformidad con su marco jurídico.

Se trata de tres ejes básicos que interactúan y, por ende, la modificación de uno impacta sobre el resto.

Sobre la naturaleza de las fuerzas armadas, la doctrina militar tradicional permite entenderlas como una herramienta diseñada para mantener la soberanía, independencia, integridad, existencia y permanencia del Estado-nación, a través de la seguridad¹⁶ y la defensa¹⁷.

Tampoco se debe soslayar que, siguiendo al filósofo de la guerra de occidente, el poder armado es simplemente una herramienta del gobierno, un instrumento de la política.¹⁸

Mientras que, en el escenario estratégico actual, se vislumbra para el sector de la defensa el cumplimiento de cuatro misiones principales, a saber:¹⁹

¹⁶ La seguridad en el contexto del desarrollo de las naciones puede definirse como: “[...] todas aquellas actividades necesarias para proteger los intereses del país cuando éste se ve enfrentado a riesgos y amenazas o interferencias que afecten su desarrollo social y económico”; en, Víctor Guzmán (2013) *Rol y Funciones de las Fuerzas Armadas en el siglo XXI: Un enfoque desde las nuevas estrategias de seguridad*, Revista Política y Estrategia, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Número 122, Santiago de Chile, p. 176.

¹⁷ En cuanto a defensa y defensa nacional conviene abreviar en el Libro de la Defensa 2010 de Chile, que a la letra reza: “[...] la acción y efecto de conservar la posesión de un bien o de mantener un grado suficiente de libertad de acción que permita alcanzar tal bien” [Defensa]; con respecto a la Defensa Nacional, la define de la siguiente manera: “[...] conjunto de medios materiales, humanos y morales que una nación puede oponer a las amenazas de un adversario, en contra de sus objetivos nacionales, principalmente para asegurar su soberanía e integridad territorial. Su propósito es alcanzar una condición de seguridad externa tal que el país pueda lograr sus objetivos nacionales libre de interferencias exteriores. Debe entenderse que entre los medios de la Defensa las Fuerzas Armadas conforman el órgano esencial y que dichos medios están orientados por una política estatal que expresa la voluntad del Estado [...] para usar tales medios en la paz, mediante la disuasión o la cooperación, y en la guerra, mediante acciones bélicas, para enfrentar interferencias externas que amenacen el logro de [nuestros] objetivos nacionales”.

¹⁸ Clausewitz, Karl von (1973), *De la Guerra* (III). Libro VIII, “Plan de una guerra” Capítulo VI, “Influencia del objetivo político sobre el propósito militar” y “La guerra como instrumento de la política”; 349-359, México, Editorial Diógenes, S.A.

¹⁹ García Covarrubias, Jaime (2005), *Op. Cit.*, p. 25.

1. Convencionales, entendida como la resolución de las amenazas tradicionales o un eventual ataque militar.
2. No convencionales, de la mano de las denominadas nuevas amenazas.
3. Las que se corresponden con los compromisos estratégicos que asume el país, tanto con sus aliados, como con la comunidad internacional (Organización de Naciones Unidas); cuyo significado es la necesaria vinculación o nexo entre la política exterior y la política de defensa.
4. Las contribuyentes al desarrollo nacional, que responde a los roles latentes de las Fuerzas Armadas, producto de la génesis y tradición de los Estados-nación en Latinoamérica; antítesis de las manifiestas, que vienen dadas por el marco jurídico.

Adicionalmente y, como quinta misión de carácter excepcional, se suma la función de la seguridad pública, cuando las fuerzas policiales y de seguridad son rebasadas por la delincuencia y los movimientos sociales contestatarios que ponen en entredicho la tranquilidad y orden público así como la paz social; las que suelen recibir la denominación de apoyo a las autoridades civiles.

A las que se suelen sumar también la protección civil, en casos de emergencias y desastres naturales y socio-organizativos, y las medidas de cooperación entre naciones amigas y de confianza mutua acordadas en el plano diplomático.

Tabla 1. Misiones de las Fuerzas Armadas

Principales	Subsidiarias
Convencionales	Apoyo a las autoridades civiles
No convencionales	Acciones humanitarias
Compromisos estratégicos asumidos	Apoyo al desarrollo nacional
Protección civil	Diplomacia militar
Medidas de cooperación y confianza	Otras de carácter atípico

Fuente: elaborada con base en García Covarrubias, Jaime (2005), *Op. Cit.*, pp. 24-25, Comité Internacional de la Cruz Roja (2015) *Op. Cit.*, p. 6, y Moloeznik, Marcos Pablo (2018) *Tratado sobre Pensamiento Estratégico-Militar (Enseñanzas para el sistema de defensa de México)*, México: Colectivo de Análisis de la Seguridad en Democracia, A.C. (CASEDE), pp. 498-510; disponible en: <http://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/defensa-y-fuerzas-armadas/fuerzas-armadas-mexicanas/410-tratado-sobre-pensamiento-estrategico-militar>; consultado el 25 de julio de 2022.

Ahora bien, cabe destacar que, tradicionalmente, en la mayoría de los países existe una clara separación y diferenciación entre la defensa nacional y la seguridad pública e interior²⁰, puesto que “El primero y principal objeto de un ejército es, por supuesto, la defensa contra enemigos externos”.²¹ Tampoco debe perderse de vista que cada país jerarquiza estas misiones en ejercicio de su soberanía, de acuerdo con su particular situación y amenazas.

Por su parte, John Griffiths Spielman destaca el empleo subjetivo de las capacidades en el uso de la fuerza; lo que afecta sensiblemente la percepción que existe sobre el empleo de su potencial bélico para defender la soberanía y la integridad territorial de un Estado-nación;²² esta idea aplicada a la dimensión interna supondría la reducción del empleo subjetivo de su capacidad de uso de la fuerza frente a situaciones que pongan en riesgo la seguridad interior o la seguridad pública. En otras palabras, al reducir la capacidad de reacción de las FF.AA. frente a agresiones –ya sea de la población o la delincuencia organizada– bajo la expectativa de evitar exceso en el uso de la fuerza atribuibles al instrumento castrense, se disminuye su capacidad operativa frente a la población y, por tanto, se merma el factor inhibitor del uso de la fuerza legítima bajo parámetros de estricta necesidad y respeto de los derechos humanos, en detrimento de la propia seguridad de la población ante futuras acciones en las que sea necesaria la intervención *manu militari*.

Sobre las misiones de las fuerzas armadas mexicanas

En virtud de un pacto cívico-militar establecido inmediatamente después de la Revolución Mexicana –por parte de los gobiernos posrevolucionarios– los militares se comprometieron a la lealtad y subordinación a la ins-

²⁰ Ver, por ejemplo; Murray, Douglas J. & Viotti, Paul R (1994) *The Defense Policies of Nations (A Comparative Study)*. Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press.

²¹ Stern, Frederick Martin. (1961) *El Ejército Ciudadano*. Biblioteca del Oficial, Volumen 509, Buenos Aires, Círculo Militar, p. 33.

²² Griffiths Spielman, John (2017) “Fuerzas Armadas: ¿preparadas solo para la guerra o efectivo instrumento para, además, asegurar la paz y seguridad estatal?”, *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 187, Universidad de Chile, p. 156.

titución presidencial²³; a cambio, el poder político les confirió *un elevado grado de autonomía relativa* con la titularidad y manejo absoluto y discrecional de dos Secretarías de despacho (Secretaría de la Defensa Nacional –SEDENA– y Secretaría de Marina –SEMAR–), que incluye la ausencia de supervisión efectiva sobre el ejercicio del gasto público y sus actuaciones.

De esta manera, se verifica *una confusión entre la dimensión política* (que establece las políticas y estrategias) y *la técnica* (de cumplimiento de las decisiones de naturaleza política y ejecución de misiones y funciones de las FF.AA.), que convierten a los militares y marinos en “arquitectos de su propio destino”, al ser ellos mismos quienes definen los contenidos y alcances de las políticas y estrategias del sector defensa sin rendición de cuentas alguna.

Esto también trae aparejada *la excesiva burocratización de las Fuerzas Armadas*, al hacerse cargo de actividades administrativas en detrimento de sus atribuciones operacionales, que las desvirtúa y genera una tensión –cuando no confrontación– entre el personal de gabinete (que se encuentra detrás de los escritorios) y el operativo (que desempeña funciones en terreno).

Las fuerzas armadas en la Constitución y leyes reglamentarias

La historia mexicana ha atravesado por procesos convulsos y de revolución en los cuales, el instrumento militar siempre ha desempeñado un papel crucial. Pero fue hasta los albores del periodo revolucionario cuando se consolida el Ejército Constitucionalista mediante el Decreto 1421 del 19 de febrero de 1913 –considerado como la base legal– con el objetivo de restituir el orden constitucional,²⁴ y de esta manera ya en 1917 con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recién estatuida, se establecía la

²³ Solís Minor, Martha Patricia (2017) “Fuerzas armadas, seguridad nacional, relaciones cívico-militares y gobernabilidad democrática en México: 2006-2012”, Tesis para obtener el grado de Doctora en Ciencias Sociales, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, pp. 191-192.

²⁴ Decreto 1421 (19 de febrero de 1913); disponible en: https://www.cultura.gob.mx/centenario-ejercito/decreto_1421.php; consultado el 08 de julio de 2022.

transición pacífica y democrática de la nación mexicana, aún con el ejército jugando un papel preponderante en la vida política en México.

La tranquilidad social vivida por la nación mexicana entre los años 1940 a 1968 se debió, en gran medida, a la continuidad política y porque es hasta 1940 cuando los integrantes de la institución castrense “son separados definitivamente del poder político y el régimen consolida su independencia funcional respecto a las instituciones armadas”²⁵.

Cabe mencionar que en la Constitución original y vigente, es decir, sin ningún tipo de reforma o adición, se puede aseverar que las funciones del ejército de manera muy sucinta se ceñían a la contención y cuidado de enemigos externos, y por tanto, de la defensa nacional; en ningún apartado se hace referencia a la seguridad pública o a otra diversa. Este vacío legal, a lo largo de la historia posrevolucionaria en México, posibilitó la idea de instrumentar a las FF.AA. como un agente activo para contrarrestar diversos males; Sergio García Ramírez puntualiza que, *“ha sido resorte de los males emergentes, las críticas iracundas, los problemas abrumadores; en fin, espasmos y reacciones de la misma naturaleza”*.²⁶

Si bien es cierto que actualmente la connotación militarista dada al modelo de securitización en México consistente en una visión de participación abierta y reactiva de las FF.AA. en labores sobre todo en la seguridad pública, también lo es que en los últimos cuatro años el margen operativo se ha diversificado, al grado de emplear al instrumento militar en labores ajenas a su naturaleza primigenia.

Ante esto, la Ley Suprema de la Nación es clara y, a lo largo del texto, se pueden establecer además de sus actividades connaturales, algunas limitaciones, excepciones y misiones del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y próximamente, Guardia Nacional; es así que de todo este entramado surgen una serie de disposiciones y normatividad reglamentaria, que será objeto de análisis en el siguiente apartado.

²⁵ Carbonell, M., “El Rol de las Fuerzas Armadas en la Constitución Mexicana”, *Ius et Praxis*, 2002, vol.8, n.1, pp.35-71; disponible en: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So718-00122002000100005#nota9; consultado el 06 de julio de 2022.

²⁶ García Ramírez, Sergio. “Seguridad y Justicia: Plan Nacional y Reforma Constitucional” *Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 5, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 40, 12 de abril de 2019; disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5662/29.pdf>; consultado el 05 de julio de 2022.

En este tenor, el artículo 10 señala a la letra:²⁷

“Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo de la Fuerza Armada permanente y los cuerpos de reserva. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas”.

El artículo 13 establece el fuero militar bajo ciertas circunstancias, a saber:²⁸

“Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda”.

Se reconoce así, que, bajo determinado contexto, el fuero militar –el cual ha sido objeto de muchos debates y reinterpretaciones en diversas latitudes–, ya sea por la impunidad o privilegio del que puedan gozar los elementos de las Fuerzas Armadas, o bien, por la impunidad que pueda resultar del entramado de justicia militar, más aún partiendo de la premisa que los encargados de impartir y administrar “son militares en servicio activo subordinados a su respectivo comandante y sometidos al principio de obediencia jerárquica”.²⁹

²⁷ Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)*; disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_110321.pdf; consultado el 09 de julio de 2022.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Castilla, K., “El Fuero de Guerra mexicano: una jurisdicción extralimitada a la luz de los derechos humanos”, (*online*) p.195; disponible en: <https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r28768.pdf>; consultado el 12 de julio de 2022.

En este mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las sentencias de Rosendo Catú y otra vs México, Fernández Ortega y otros vs México, Trueba Arciniega y otros vs México, y en la sentencia Cabrera García y Montiel Flores vs. México, señaló diversas violaciones a derechos humanos derivado de este fuero, y ha conminado al Estado mexicano a realizar las modificaciones al marco normativo.

El último párrafo del artículo 16 muy ligado al anterior artículo en relación con el fuero de guerra en tiempos de paz, hace una puntual alusión a las formalidades legales y a la Declaratoria de Guerra³⁰, a saber:

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

El artículo 29 determina la perturbación de la paz pública o las afectaciones a la soberanía de la Nación, que si la situación lo amerita y mediante los formalismos que estatuye la propia Constitución, se decretará la suspensión de derechos y garantías para enfrentar el peligro o amenaza observando en todo momento principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación:³¹

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecu-

³⁰ *Op. Cit. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

³¹ *Ibidem.*

tivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

Asimismo:

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

En el mismo tenor, el artículo 32 en su tercer apartado, establece que:³²

En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

El papel de las Fuerzas Armadas en la vida política del país –como ya se mencionó- ha sido de gran trascendencia; se puede aseverar que la institución castrense como se conoce hoy en día ha sido producto de los procesos de crisis y revolución por los que históricamente ha atravesado el país. Uno de los aspectos de suma relevancia para la vida político-democrática en el país, es que los integrantes de las FF.AA. se ven impedidos a ocupar puestos de elección popular debido a la esencia de la profesión de las armas, concebida al servicio de la patria.

La Constitución estatuye una serie de elementos impeditivos para los integrantes del aparato militar para desempeñar cargos de elección popular. Estas incompatibilidades están establecidas en la fracción IV del artículo 55, artículo 58, y la fracción V del artículo 82.

Por su parte el artículo 89 señala, entre las facultades del Presidente de la República las siguientes:³³

³² *Ibidem.*

³³ *Ibidem.*

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes;

VI. 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. [...];

Y por último, el artículo 129 que como dato adicional, es uno de los numerales que desde 1917 no ha sufrido cambios, determinando que³⁴:

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

Este breviario constitucional proporciona la pauta del marco normativo secundario o explicativo de las funciones de las FF.AA. mexicanas, además de establecer las directrices referentes a su rol como institución e instrumento de defensa nacional, sus restricciones y lineamientos ante emergencias o amenazas que atenten contra la soberanía mexicana.

³⁴ *Ibidem*.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos

Refiere un cuerpo normativo que sistematiza las jerarquías dentro del Ejército y Fuerza Aérea, su composición, servicios, organización, delimitación de los cuerpos y divisiones especiales. Además contempla un apartado de la situación en que se encuentran los militares, una vez dentro de esta institución, el reclutamiento, adiestramiento, las reservas, retiros y escalafón, prestaciones y seguridad social. Y un elemento muy importante a destacar es que estatuye los órganos del fuero de guerra, cuya relevancia radica en que todo gira en torno al Código de Justicia Militar y el Código Militar de Procedimientos Penales.³⁵

Para efectos del presente análisis, estructura asimismo las misiones de defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; garantizar la seguridad interior; auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; además, realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país y, en caso de desastre, prestar ayuda para el mantenimiento del orden público, auxilio de las personas y sus bienes y reconstrucción de las zonas afectadas.

Estas misiones podrán realizarlas el Ejército y la Fuerza Aérea, por sí o en forma conjunta con la Armada o con otras dependencias de los gobiernos federal, estatales o municipales; todo, conforme lo ordene o lo apruebe el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales³⁶.

Ley Orgánica de la Armada de México

Esta ley contempla las atribuciones, la integración, niveles de mando y organización de la Armada de México. Como en el caso de la anterior ley reglamentaria, dota de las directrices de situación de los integrantes de esta institución, del ingreso, promoción y desarrollo profesional.

³⁵ Cámara de Diputados, *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, 26 de diciembre de 1986; disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/169_210618.pdf; consultado el 18 de julio de 2022.

³⁶ *Ibidem*.

Tratándose de las misiones de la Armada de México, se establece en el artículo 1° que:

La Armada de México es una institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior, proteger la soberanía de la Nación, mantener el estado de derecho en las zonas marinas mexicanas y coadyuvar en la seguridad interior del país, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella derivan y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.³⁷

El artículo 2° de esta Ley Orgánica señala que las atribuciones son:³⁸

- I. Organizar, adiestrar, alistar y equipar al personal naval, las unidades y establecimientos navales que la constituyen para el cumplimiento de su misión y ejercicio de sus atribuciones;
- II. Cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del Estado Mexicano, con estricto respeto y protección de los derechos humanos;
- III. Realizar acciones para salvaguardar la soberanía y la integridad del territorio nacional en el mar territorial, zona marítimo-terrestre, islas, cayos, arrecifes, zócalos y plataforma continental; así como en aguas interiores, lacustres y ríos en sus partes navegables, incluyendo los espacios aéreos correspondientes, así como vigilar los derechos de soberanía en la zona económica exclusiva;
- IV. Conducir el control naval del tráfico marítimo y protegerlo en las zonas marinas mexicanas y donde el Mando Supremo lo ordene, así como regular, establecer y vigilar las áreas restringidas a la navegación, incluidos los espacios aéreos correspondientes, en coordinación con otras autoridades en su ámbito de competencia, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella derivan y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

³⁷ Cámara de Diputados, *Ley Orgánica de la Armada de México*, 14 de octubre de 2021; disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAM.pdf>; consultado el 18 de julio de 2022.

³⁸ *Ibidem*.

- V. Ejercer funciones de guardia costera
- VI. Apoyar a la Secretaría de Marina como Autoridad Marítima Nacional, en las acciones para el control de tráfico marítimo en las vías generales de comunicación por agua;
- VII. Salvaguardar la vida humana en el mar, mediante operaciones de búsqueda y rescate en las zonas marinas mexicanas, aguas internacionales y en las que el Mando Supremo lo ordene;
- VIII. Proteger instalaciones estratégicas del país y donde el Mando Supremo lo ordene, por sí misma o en coordinación con otras autoridades, en los ámbitos de sus respectivas competencias;
- IX. Auxiliar a la población en los casos y zonas de desastre o emergencia, aplicando los planes institucionales de acuerdo al Sistema Nacional de Protección Civil, en coordinación con otras autoridades en su ámbito de competencia;
- X. Proteger los recursos marítimos, fluviales y lacustres nacionales, así como participar en toda actividad relacionada con el desarrollo marítimo nacional en coordinación con otras autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias;
- XI. Garantizar el cumplimiento del orden jurídico nacional en las zonas marinas mexicanas por sí o coadyuvando con las autoridades competentes en el combate al terrorismo, contrabando, piratería en el mar, robo de embarcaciones, artes de pesca o productos de ésta, tráfico ilegal de personas, armas, estupefacientes y psicotrópicos, y cualquier otro ilícito, en los términos de la legislación aplicable, en estricto respeto y protección a los derechos humanos;
- XII. Realizar actividades de investigación científica, oceanográfica, meteorológica y biológica de los recursos marinos, así como de desarrollo tecnológico, actuando por sí o en colaboración con otras instituciones nacionales o extranjeras, o en coordinación con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- XIII. Fomentar y participar con las autoridades civiles en actividades socioculturales y cívicas en aspectos relacionados con el medio marítimo
- XIV. Coordinar los trabajos hidrográficos de las costas, mares, islas, puertos y vías navegables; publicar la cartografía náutica y la infor-

mación necesaria para la seguridad de la navegación, y organizar el archivo de cartas náuticas y las estadísticas relativas;

- XV.** Fomentar la educación naval en coordinación con la Universidad Naval, como parte del Sistema Educativo Naval;
- XVI.** Participar en los órganos del Fuero de Guerra, y
- XVII.** Las demás que le señalen las disposiciones aplicables y le encomiende el Mando Supremo.

Tal como se desprende de ambas leyes orgánicas de los institutos armados, en México sus FF.AA. presentan una diversidad y multiplicidad de misiones, en contraste con la mayoría de los instrumentos militares del resto de América Latina.³⁹

Misiones de las fuerzas armadas mexicanas como obstáculo al Estado de Derecho

Además, en las últimas dos décadas se constata *un proceso de expansión de las atribuciones y funciones a cargo de las Fuerzas Armadas* que ejerce una presión por resultados organizacionales, así como una innegable dispersión de esfuerzos y el descuido de aquellas misiones y funciones que le son propias, tales como el ejercicio a la legítima defensa (Artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas), la preservación de la seguridad nacional mexicana (para hacer frente a amenazas reales), y la participación en misiones de paz bajo el mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (ONU) en cumplimiento del compromiso internacional de México como miembro de la ONU y en el marco de la defensa colectiva como excepción al uso de la fuerza en la arena internacional (Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas), más teniendo en cuenta que a partir del 1° de enero de 2021 ocupa una butaca como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, responsable de velar por la paz y seguridad internacional.

³⁹ Ver Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) (2016) Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: RESDAL; disponible en: https://www.resdal.org/assets/atlas_2016_esp_00.pdf; consultado el 22 de julio de 2022.

También, se debe reconocer que las FF.AA. se erigen en *el principal componente del Sistema Nacional de Protección Civil* de la mano del Plan DNIII-E y que son las únicas instituciones que cuentan con los recursos, las capacidades, la doctrina y la experiencia para salvar vidas humanas y proteger la vida, patrimonio y bienes de las personas afectadas; lo que coadyuva a generar una imagen pública positiva de las mismas.

Cabe recordar que la SEDENA y la SEMAR forman parte del Consejo Nacional de Seguridad Pública, a la sazón instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas en la materia, siendo por tanto corresponsables del fracaso de esta política sectorial.

La violencia en sus diversas manifestaciones (que da al traste con el sagrado derecho a la vida, particularmente de la mano de la violencia criminal homicida) y el bajo –cuando no nulo– nivel de profesionalización de las instituciones policiales, ha llevado al poder político *a comprometer o empeñar a las Fuerzas Armadas en el ámbito de la seguridad pública* (muchas veces bajo el disfraz de “seguridad interior” como facultad del Presidente para disponer de la fuerza armada permanente de la nación de acuerdo con el Artículo 89 fracción VII de la Ley Suprema) sin ser acompañada por la declaratoria del estado de excepción, lo que paradójicamente alcanzó su máxima expresión con los gobiernos de alternancia.

La participación directa de las FF.AA. en misiones y funciones de naturaleza policial y para policial sin acompañamiento del debido proceso de reconversión profesional (de actuaciones de la guerra a la paz) y de reglas de uso de la fuerza (principios de actuación consagrados en el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y en las Directrices para la aplicación de los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley) en sustitución de reglas de enfrentamiento (leyes y costumbres de la guerra), ha *devenido en violaciones graves a los derechos humanos* documentadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y diversas organizaciones no gubernamentales. De ahí el crecimiento exponencial de las unidades jurídicas y de derechos humanos, tanto de la SEDENA como de la SEMAR.

El despliegue del Ejército (principal componente del sector defensa) en zonas y regiones militares que cubren toda la geografía de México, *no garantiza el ejercicio efectivo de la soberanía sobre el territorio nacional*, dado

que parte de este se encuentra bajo control de la delincuencia organizada, en general, y del narcotráfico, en particular.⁴⁰

Lo mismo ocurre en *las fronteras terrestres* (especialmente, la frontera sur), *aéreas* (espacio aéreo) y *marítimas* (la Armada de México solo puede garantizar la seguridad y protección del mar territorial y parte de las aguas adyacentes, pero no de la zona económica exclusiva que el Derecho del Mar le reconoce a nuestro país como estado soberano). A lo que se suman los otros dos dominios, el espacio exterior y el ciberespacio, en los que las FF.AA. mexicanas han incursionado muy recientemente y con recursos por demás limitados.

En síntesis, se puede afirmar que:

1. las Fuerzas Armadas mexicanas *han estado al servicio del Presidente en turno*, en calidad de comandante supremo de las mismas, y no del pueblo del que reside y emana originariamente la soberanía, lo que tal vez se explique por las innegables ventajas a obtener de la cercanía con la figura presidencial (privilegios y prerrogativas) y por la ausencia de un proyecto de nación claro (lo que se refleja en las más de 700 reformas y enmiendas constitucionales desde el 5 de febrero de 1917);
2. que no obstante definir las políticas y estrategias del sector defensa, *no han sido capaces de garantizar una política de Estado* que trascienda a los gobiernos de turno y se caracterice por la continuidad y coherencia, ya que son los sucesivos Presidentes de la República y los titulares de la SEDENA y de la SEMAR en turno, quienes imprimen las políticas cada sexenio con su visión e ideas y fijan las pautas del mismo, muchas veces contradictorias con las de sus predecesores y hasta perjudiciales con la propia institución que encabezan.

⁴⁰ El 16 de marzo de 2021 el general Glen David VanHerck —quien ejerce simultáneamente el Comando Norte y el Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte— aseveró (sin mostrar evidencias empíricas que lo sustenten, pero con gran convicción y dentro del manejo de información dirigida más que nada al consumo interno) que entre 30 y 35 por ciento del territorio de México es controlado por organizaciones criminales; ver, US Department of Defense, usnorthcom-ussouthcom Joint Press Briefing, Air Force General Glen D. VanHerck, Commander, us Northern Command; Navy Admiral Craig S. Faller, Commander, us Southern Command, 16 de marzo de 2021; disponible en: <https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/2539561/usnorthcom-ussouthcom-joint-press-briefing/>; consultado el 13 de marzo de 2022.

3. que las Fuerzas Armadas tienen *una tendencia natural a expandir y abarcar más atribuciones*, bajo el presupuesto de que con ello contribuyen al crecimiento institucional, cuando no a beneficios y privilegios concretos de las fuerzas y del personal uniformado.

La Guardia Nacional como componente e instrumento coercitivo de la SEDENA

La creación de la Guardia Nacional durante la presente administración merece un tratamiento especial, dado que *ha profundizado la tendencia a la militarización de la seguridad pública en México*: si bien la Constitución concibe a la Guardia Nacional como un instrumento coercitivo de naturaleza civil, la misma constituye un brazo de la SEDENA que ejerce el mando efectivo, cuyas instalaciones son construidas por los ingenieros militares y porque la mayoría de su personal encuadrado son militares y marinos comisionados a las filas de la Guardia Nacional.

La Guardia Nacional, de acuerdo a lo planteado por Chapa Koloffon,⁴¹ tiene un diseño no convencional en cuyo ADN permea el instrumento militar, *“al contemplar en su estructura elementos de la SEDENA en un 59%, de la SEMAR en un 16% y de la Policía Federal en un 25%”*; sus ejes seguridad pública y defensa nacional, son por naturaleza de diferente abordaje ya que las misiones y objetivos que persigue cada factor ya descrito responden a realidades muy bien diferenciadas. Siguiendo la idea de la misma autora, es importante mencionar el vacío de autoridad latente ante los delitos del orden federal,⁴² puesto que la institución encargada era la otrora Policía Federal cuya desaparición fue decidida por el Presidente Andrés Manuel López Obrador. En este marco, para Chapa Koloffon, la naturaleza de una institución no se deja al arbitrio o se transforma a voluntad, es decir, no son tareas de “genéricas intercambiables”.⁴³

⁴¹ Chapa Koloffon, L. “La Guardia Nacional a Sedena: escenarios posibles” *Revista Nexos (Online)*; disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/la-guardia-nacional-a-sedena-escenarios-posibles/>; consultado el 18 de julio de 2022.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*.

La Ley Orgánica de la Guardia Nacional es reglamentaria del artículo 21 constitucional y determina que la misma es una institución de seguridad pública y, por ende, obedecerá a la naturaleza de mando civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.⁴⁴

En cuanto a los fines de la Guardia Nacional, el artículo 6° los enumera de la siguiente manera:⁴⁵

- I.** Salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar las 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.

Para materializar dichos fines la Guardia Nacional deberá:⁴⁶

- I.** Aplicar, de acuerdo a sus atribuciones y obligaciones, los programas, políticas y acciones que integran la Estrategia Nacional de Seguridad Pública;
- II.** Prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas;
- III.** Investigar la comisión de delitos, bajo la conducción y mando del Ministerio Público competente en el ejercicio de esta función;
- IV.** Colaborar, en materia de seguridad pública, con las entidades federativas y municipios, en los términos que así se convenga, de conformidad con las disposiciones que regulen el Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- V.** Auxiliar al Poder Judicial de la Federación en el ejercicio de sus funciones, así como a los de las entidades federativas, en los términos de la coordinación y colaboración que convengan, de conformidad con las disposiciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

⁴⁴ Cámara de Diputados, *Ley de la Guardia Nacional*, 27 de mayo de 2019; disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGN_270519.pdf; consultado el 18 de julio de 2022.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*.

- VI.** Intervenir en los actos procesales de carácter penal en los que sea requerida su participación, así como fungir como policía procesal, en términos de la Ley Nacional de Ejecución Penal;
- VII.** Intervenir en materia de seguridad pública en el ámbito local, en coadyuvancia de las autoridades competentes, y
- VIII.** Hacer uso de las armas que le sean autorizadas, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Bajo esta óptica, se puede aseverar que las misiones de las FF.AA. en México han tenido un progreso dispar, debido –en gran medida– a la evolución conceptual de la seguridad en sus diversas dimensiones, sobre todo la seguridad nacional, aunado a las amenazas emergentes y a los riesgos también en cierta medida transformados. Tal es el caso del narcotráfico, que en 1982, específicamente durante la campaña electoral de Miguel de la Madrid, fue asumido como un reto de seguridad nacional.⁴⁷

Lo que perfila de manera histórica una dependencia crónica de las FF.AA. para contrarrestar amenazas concomitantes que, para los tiempos actuales, se constata la disposición del instrumento militar en labores de seguridad pública, poniendo de relieve la limitada efectividad de las corporaciones de seguridad pública estatales y municipales. Máxime si la seguridad pública ni como derecho ni como potestad de Estado fue uno de los vectores del constituyente de 1917.

En conclusión, la Guardia Nacional *de facto* responde al modelo policial militarizado, en contraste con la letra y espíritu constitucional que *de jure* establece su naturaleza civil.

Fuerzas armadas bajo la gestión de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024)

De manera tal que, bajo la actual administración se presenta claramente un quebrantamiento del artículo 21 de la Ley Suprema de la Nación. Con el agravante de que, en virtud del Acuerdo presidencial del 11 de mayo de

⁴⁷ Zárate Flores, A. (2014) *Historia de los Ejércitos Mexicanos*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, México D. F., p. 581

2020, se dispone de la Fuerza Armada permanente para “llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, en un horizonte temporal que se extiende hasta el 27 de marzo de 2024.⁴⁸

De donde conviene analizar el rol y misiones que Andrés Manuel López Obrador le reserva a las FF.AA. en tanto institución.

Programas Sectoriales de Defensa Nacional y Marina 2020-2024

Conviene insistir en que el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada constituyen los pilares de defensa de la soberanía nacional y que, a su vez, se les confía intervenir oportunamente en la preservación de la seguridad interior y establecer las directrices de acción en caso de catástrofes o desastres naturales, auxilio y reconstrucción de las zonas afectadas.

Esto se ve traducido en los esquemas de los Planes DN-I, DN-II y DN-III: el primero hace referencia “al plan de defensa en caso de invasión extranjera”,⁴⁹ el segundo “al plan de defensa en caso de rebelión interna”⁵⁰ (seguridad interior), y el tercero refiere al plan de auxilio a la población en caso de desastres naturales. Gracias a este último es posible instrumentar todo un despliegue de operatividad militar, sumamente visibilizado durante y posterior a los sismos de 1985 y 2017, y sobre todo, la colaboración durante la actual contingencia sanitaria derivada de la pandemia causada por el SARS-Cov-2.

⁴⁸ Diario Oficial de la Federación (2020) Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, Presidencia de la República, 11 de mayo de 2020; disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020; consultado el 18 de julio de 2022

⁴⁹ Anaya-Gallardo, F., *Una hipótesis geopolítica para explicar el poder del sector militar mexicano*, enero de 2021; disponible en: <https://politicainternacional.com.mx/2021/01/01/una-hipotesis-geopolitica-para-explicar-el-poder-del-sector-militar-mexicano/>; consultado el 19 de julio de 2022.

⁵⁰ *Ibidem*.

En tanto que en la coyuntura actual se presenta el Programa Sectorial de Defensa Nacional 2020-2024, con la finalidad de:⁵¹

“[...] establecer acciones puntuales y viables en el largo plazo, para disponer de tropas mejor adiestradas, con alta moral y sólido espíritu, preparadas profesionalmente, que permitan incrementar la operatividad y eficiencia del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en todos los ámbitos, y en consecuencia, cumplir con sus misiones generales en una proporción armonización las necesidades actuales de nuestro país”.

Partiendo de la premisa de que este Programa Sectorial dispone que “el Presidente de la República ha depositado su confianza en las Fuerzas Armadas para la materialización de los proyectos prioritarios”,⁵² se adelanta que el instrumento militar además de la seguridad nacional, defensa de la soberanía y salvaguarda de la integridad de la nación, será destinado a otras labores que, a discreción del Titular del Ejecutivo, sean de índole prioritaria. Lo anterior, bajo el argumento de que “[...] debido a la solvencia profesional, física y mental de las FF.AA. y que a lo largo de la historia han coadyuvado con la ciudadanía para la consecución de las condiciones indispensables para el progreso y fortalecimiento del Estado de Derecho.”⁵³

Así, en lo tocante a los ámbitos que requieren un tratamiento prioritario, se identifican los siguientes:⁵⁴

- a) *Los recursos humanos, destacando que el desempeño multifacético del instituto armado se manifiesta a través de las múltiples tareas que realiza en diversos lugares del país, manteniendo su estructura y cadena de mando que permite la aplicación de la disciplina y el cumplimiento de las misiones asignadas, y reconociendo como desafío el de evitar la dispersión de liderazgo y fortalecerlo atendiendo los aspectos físico, intelectual y moral del personal subordinado, por lo que se requiere de un enfoque de mayor atención, así como la presencia de la autoridad*

⁵¹ Secretaría de Gobernación-Secretaría de la Defensa Nacional, *Programa sectorial derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*; disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595529&fecha=25/06/2020#gsc.tab=0; consultado el 15 de julio de 2022.

⁵² *Ibidem.*

⁵³ *Ibidem.*

⁵⁴ *Ibidem.*

para hacer valer el Estado de Derecho, con el fin de contribuir a la tranquilidad de las familias mexicanas.

- b) *El ejercicio de los recursos asignados*, entendido como la implementación de mecanismos que promuevan la austeridad, la transparencia en la rendición de cuentas y el correcto ejercicio de los recursos asignados para evitar actos de corrupción.
- c) *La preservación de la soberanía, protección y vigilancia del territorio nacional*, aspecto clave para comprender el cambio de paradigma en la seguridad que, entre otras, pugna por un fortalecimiento de la seguridad interior y, a la vez, garantizar la defensa exterior de la federación. En este tenor, se clarifica que las FF.AA. coadyuvarán a realizar en forma permanente la protección y vigilancia del territorio nacional, a través de acciones para resguardar las fronteras norte y sur, la vigilancia del espacio aéreo nacional, la seguridad a instalaciones estratégicas y el auxilio a la población en caso de desastre.

Todo esto implica reorientar las misiones del instrumento militar en actividades específicas de acuerdo con la problemática que se presente; de igual manera, al atender fenómenos naturales o antrópicos que producen afectaciones a la población y sus bienes.

- d) *Las acciones gubernamentales y proyectos prioritarios*, al señalar que las FF.AA. actúan en múltiples frentes en apoyo de la población; su sentido social y constructivo contribuye al desarrollo de México, toda vez que el ejercicio de sus funciones en este ámbito se materializa en proyectos trascendentes de transformación del país, mejora de las condiciones de vida de los habitantes, coadyuvando a la construcción de la paz. Y siguiendo con la idea del cambio de paradigma en seguridad, se pone el acento en el auge del narcotráfico y el crimen organizado y el grave daño al tejido social, por lo cual, la sociedad demanda bienestar, situación que obliga al Estado Mexicano a fortalecer su participación en la prevención de delitos, siendo las FF.AA. un factor primordial para garantizar la seguridad, el orden interno y el bienestar social.

De donde el establecimiento de la Guardia Nacional implica disponer de las instituciones castrenses en la recuperación y preservación de la seguridad pública y el combate a la delincuencia. Es aquí donde, siguiendo al documento programático de la SEDENA, radica

la importancia de la conformación de esta institución, cuya esencia es necesaria para la construcción y mantenimiento de la paz.

Por último, el gobierno de México implementa diversos programas sociales, que requieren la participación de los componentes de la SEDENA, para crear oportunidades en la población mexicana, capacitándola en el trabajo en sus zonas de origen y generando empleos en áreas marginadas del país; dentro de estos proyectos resalta la construcción del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (A.I.F.A.) en Santa Lucía, proyecto en el que la SEDENA cuenta con una participación preponderante.

- e) *La operatividad del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana*, apartado centrado en hacer más eficiente la operatividad de las unidades, dependencias e instalaciones del instituto armado, para lo cual “[...] es indispensable llevar a cabo actividades esenciales como la conservación y mantenimiento de los medios materiales con que cuenta el Ejército y la Fuerza Aérea., debido a las múltiples actividades que desarrolla el personal militar para garantizar la independencia, integridad y soberanía de la nación, contribuir a construir la paz y coadyuvar en la seguridad pública, apoyar los programas sociales tendientes a mejorar las condiciones de la población, proteger el medio ambiente, fomentar la identidad nacional, auxiliar a la población civil y otras que tiendan al progreso del país”, entre otras.
- f) *Las relaciones civiles-militares*, por vivirse tiempos de cambios sustanciales, situación que obliga a fomentar una mayor apertura con la sociedad y sus representantes, propiciar el diálogo y el entendimiento sobre las funciones que realiza la SEDENA, bajo un contexto democrático, transparente y con apego a un sistema de rendición de cuentas que contribuya a promover un mayor acercamiento con los Poderes de la Unión y los diversos sectores que integran la población. De ahí que sea necesario fortalecer el respeto a los derechos humanos entre el personal militar en su interacción con la población, para garantizar la gobernabilidad y el Estado de Derecho e incrementar la confianza de los habitantes en las FF.AA.

En lo que respecta a las misiones y funciones contempladas en el Programa Sectorial de la SEDENA, conviene señalar las que siguen:

- » Dirección, formación, despliegue y operación la Guardia Nacional.

- » Edificación de los cuarteles de la Guardia Nacional.
- » Constitución de una entidad paraestatal para la administración, operación y explotación del Aeropuerto Internacional
- » Construcción del Aeropuerto Internacional en Santa Lucía en la Base Aérea Militar de Santa Lucía, Estado de México.
- » Participación en el Programa “Sembrando Vida”.
- » Participación en el Programa “Jóvenes construyendo el futuro”.
- » Apoyar en la distribución de recursos económicos de los programas sociales del Gobierno de México.
- » Apoyar la custodia y traslado de diversos artículos e insumos necesarios para la población, a fin de garantizar su entrega, así como la estabilidad de las entidades.
- » Coadyuvar con la Secretaría del Bienestar a través de la producción de árboles en los viveros forestales militares.
- » Actividades destinadas a impulsar el desarrollo del ganado equino y canino que produce la SEDENA.
- » Contribuir en la seguridad de las fronteras norte y sur mediante el “Plan de Migración y Desarrollo” y otros mecanismos de coordinación para atender la problemática común de estas regiones geográficas del país.
- » Construcción de la infraestructura del Gobierno de México de obras sociales que permitan el progreso del país, en coadyuvancia con las demás instituciones públicas del país.

Asimismo, en lo tocante a la Armada de México, su Programa Sectorial de Marina 2020-2024, asume los siguientes compromisos adicionales a las misiones establecidas en su Ley Orgánica:⁵⁵

- » Fortalecimiento e impulso de la Autoridad Marítima Nacional a través de la Unidad de Capitanías de Puerto y Asuntos Marítimos (UNICAPAM) y con los medios operativos de la Armada de México en funciones de Guardia Costera, así como acciones de dragado en las vías navegables de puertos nacionales de ambos litorales.
- » Fomento y apoyo de la educación náutica.

⁵⁵ Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/sectoriales.php#gsc.tab=o>

- » Creación de la Unidad de Policía Naval para coadyuvar en los esfuerzos del Gobierno de México en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

A lo que se suma el llamado Plan Marina, de la mano con el Plan DN-III-E, en el sentido de que el diseño del mismo se encamina a la protección individual o colectiva “ante las amenazas o impacto de agentes destructivos de origen geológico, hidro-meteorológico, químico-tecnológico, sanitario-ecológico y socio-organizativo”;⁵⁶ es así que su objetivo consiste en:⁵⁷

“[...] auxiliar a la población civil en casos y zonas de desastre o emergencia, actuando por sí o conjuntamente con el ejército, fuerza aérea y con dependencias federales, estatales, municipales, sector social y privado, con el fin de aminorar el efecto destructivo de agentes perturbadores o calamidades que se presenten en contra de la población y sus propiedades”.

Actualmente, la SEMAR/Armada de México, asume también la dirección y operación de los puertos, la formación del personal de la marina mercante y la administración de 49 aduanas, que representan 491.2 millones de pesos.⁵⁸

Se trata de misiones atípicas que derivan de decisiones al más alto nivel de conducción política y que suelen presentarse a través de decretos y acuerdos del Presidente de la República.

⁵⁶ Secretaría de Marina, *Plan Marina de auxilio a la población civil en casos y zonas de emergencia o desastre*; disponible en: http://www.semar.gob.mx/Plan_Marina.pdf; consultado el 19 de julio de 2022.

⁵⁷ Secretaría de Marina, *Plan Marina*; disponible en: <http://www.semar.gob.mx/planmarina/>; consultado el 18 de julio de 2022.

⁵⁸ Ver, Revista Forbes, Ciudad de México, 16 de julio de 2021; disponible en: <https://www.forbes.com.mx/fuerzas-armadas-manejaran-49-aduanas-representan-491-2-mdp/>

Decretos y acuerdos emanados del titular del Poder Ejecutivo Federal

Tal como se adelantó en párrafos anteriores, a partir de la 11 de mayo de 2020, en ejercicio de las facultades conferidas al Titular del Poder Ejecutivo Federal en virtud del artículo 89 constitucional, es que se dispuso formalmente a las fuerzas armadas permanente para realizar labores de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria,⁵⁹ dejando claro que el instrumento militar en estricta observancia a los derechos humanos apoyarán en el desempeño de labores en materia de seguridad pública en los términos ya descritos, instruyendo al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina para definir la forma en que las actividades de la fuerza armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional.⁶⁰

Este Decreto señala el ámbito material y temporal del accionar de las FF.AA.; no obstante, no especifica las estrategias de su despliegue, ni tampoco un mecanismo efectivo de rendición cuentas, lo que pone de relieve que lejos está México de un proceso de desmilitarización. Antes bien, contribuye a una creciente incertidumbre sobre la actuación de los elementos castrenses, incrementado por la discrecionalidad que los mandata e, incluso, a un riesgo inminente de violaciones a derechos humanos a la luz del devenir histórico.

Las misiones de las FF.AA. derivan de marco legal secundario, en razón a lo dispuesto en la Constitución, donde se contemplan, además, las misiones originarias de defensa, salvaguarda de la integridad y soberanía nacional, mantenimiento de la seguridad interior y participación ante emergencia y desastres naturales. Un ejemplo que ilustra sobre el particular fue –y es– el despliegue operativo de las FF.AA. y Guardia Nacional en auxilio a

⁵⁹ Secretaría de Gobernación, ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo labores de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, Diario Oficial de la Federación, 11 de mayo de 2020, *Vid Supra*.

⁶⁰ *Ibidem*.

las instituciones civiles para hacer frente a la contingencia sanitaria causada por el SARS-CoV2.⁶¹

En este tenor, se enumeran las funciones de las FF.AA. que trascienden a su naturaleza, y que emanan de Acuerdos y Decretos emitidos por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, a saber:

- a) Se designó a la SEDENA como la institución responsable de la construcción de sucursales del Banco del Bienestar, indicando el 03 de enero de 2020 “el programa de construcción de dos mil 700 sucursales del Banco de Bienestar en el país; las va a construir el Ejército, los ingenieros militares”,⁶² detallando además que “se invertirán cinco mil millones de pesos para construir la primera mitad de sucursales y que la meta de dos mil 700 se completará en 2021”.⁶³ Esto, a través de un convenio de colaboración entre la SEDENA y dicho Banco, donde también la imagen de Banjército se vio modificada para seguir la línea institucional del Titular del Poder Ejecutivo Federal en turno. Las empresas Infraestructura IMM y Urba Ingeniería⁶⁴ obtuvieron los permisos a través de la licitación de acuerdo al Acta de Notificación Fallo Licitación Pública Nacional Electrónica No. LA-006HJO001-E33-2021 para operar 124 sucursales del Banco del Bienestar; a la fecha no han actualizado el estado de la construcción y avances.
- b) La custodia de las dosis inmunizantes obedece a las *Brigadas Corre-caminos*, integradas por un doctor y un enfermero; dos voluntarios; dos Servidores de la Nación; un representante de Sembrado Vida o Promotor de Bienestar; uno de la Escuela es nuestra o Becas Benito

⁶¹ Secretaría de Gobernación, *ACUERDO por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por virus SARS-CoV2*, Diario Oficial de la Federación, 31 de marzo de 2020; consultado en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020; consultado el 28 de junio de 2022.

⁶² 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; disponible 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>; consultado el 17 de julio de 2022.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Gobierno de México, *Acta de Notificación Fallo Licitación Pública Nacional Electrónica No. LA-006HJO001-E33-2021*, 31 de mayo de 2021; disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/664303/Acta_de_Fallo-DJN-SCOF-1C.10-06-2021-027.pdf; consultado el 12 de julio de 2022.

Juárez; y cuatro elementos de la SEDENA, SEMAR o Guardia Nacional.⁶⁵ El total de efectivos total del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos que participa en dicha distribución es de 1,100 efectivos.⁶⁶

- c) Las FF.AA. también han estado propiciando la guardia y custodia de los ductos de la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX), cuya vigilancia permanente se desarrolla a través de 8,000 elementos a lo largo de 11 ductos, lo que comenzó el 17 de enero de 2019.⁶⁷ Ya para el año 2020 no sólo se supeditaba a la custodia, sino también al traslado, para de esta manera incidir positivamente para evitar el robo de hidrocarburo.
- d) En lo referente a la Armada de México, se le dio la tarea –atípica– de que por sus medios se combatiera el sargazo, a través de la construcción de 4 buques recolectores con un costo aproximado de 7.5 millones de pesos;⁶⁸ lo que representó, según el Secretario de Marina, Almirante Rafael Ojeda Durán, una erogación estimada en 52 millones de pesos, de los cuales 7 millones fueron otorgados por la Secretaría de Turismo y los 45 restantes por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lográndose recolectar 57,603 toneladas de la microalga.⁶⁹
- e) En agosto de 2019 el Titular del Ejecutivo Federal dio el banderazo para que los libros de texto fueran distribuidos por efectivos tanto de la SEDENA como de la SEMAR, a bordo del avión Hércules y dos CASA

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Gobierno de México, *La Secretaría de la Defensa Nacional da a conocer el Plan de distribución de vacunas contra el COVID-19*, 14 de febrero de 2021; disponible en: <https://www.gob.mx/sedena/prensa/la-secretaria-de-la-defensa-nacional-da-a-conocer-el-plan-de-distribucion-de-vacunas-contra-el-covid-19?idiom=es>; consultado el 14 de julio de 2022.

⁶⁷ Gobierno de México, *Acciones del Plan Conjunto de Gobierno de México para combatir el robo de hidrocarburos de PEMEX*, 19 enero de 2019; disponible en: <https://www.gob.mx/sedena/prensa/acciones-del-plan-conjunto-del-gobierno-de-mexico-para-combatir-el-robo-de-hidrocarburos-de-pemex-251406>; consultado el 14 de julio de 2022.

⁶⁸ Medellín, Jorge A. *México crea unidades para combatir el sargazo*, Defensa.com 23 de agosto de 2019; disponible en: <https://www.defensa.com/mexico/marina-mexico-crea-unidades-para-combatir-sargazo>; consultado el 18 de julio de 2022.

⁶⁹ Morales, Alberto, *Avanza el combate contra el sargazo*. El Universal 02 de agosto de 2019; disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/avanza-combate-contra-el-sargazo>; consultado el 18 de julio de 2022.

C295 transportando 24 toneladas de libros,⁷⁰ con el objetivo de que los libros no lleguen tardíamente a las comunidades indígenas. Se trata de una tarea auspiciada bajo el paraguas del convenio de colaboración entre la SEDENA-SEMAR y la Secretaría de Educación Pública (SEP) “para el traslado y custodia de libros de texto a zonas de difícil acceso o afectadas por desastres naturales”⁷¹.

- f) Otra de las tareas atípicas versan sobre lo planteado por el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), cuyo objetivo prioritario es el desarrollo del Proyecto Regional denominado “Tren Maya” en los Estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.⁷² En su carácter de fideicomiso público subcontrató a la SEDENA y el consorcio conformado por Grupo México y Acciona, a efecto de que inicie la construcción del “Tramo 5 sur del proyecto de desarrollo integral Tren Maya en el estado de Quintana Roo, que corresponde a 121 kilómetros de doble vía de Cancún a Tulum”.⁷³ En rigor, hoy son tres los tramos cuya construcción se le confía a la SEDENA.

⁷⁰ Gobierno de México, *Presidente López Obrador encabeza envío de libros de texto gratuitos en aeronaves de las Fuerzas Armadas*, 15 de agosto de 2019; disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/presidente-lopez-obrador-encabeza-envio-de-libros-de-texto-gratuitos-en-aeronaves-de-sedena-213366>; consultado el 17 de julio de 2022.

⁷¹ Gobierno de México, *Comunicado 227.- Firman convenio SEP-Sedena-Semar para traslado y custodia de libros de texto a zonas de difícil acceso o afectadas por desastres naturales*, 07 de agosto de 2018; disponible en: <https://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-227-firman-convenio-sep-sedena-semar-para-traslado-y-custodia-de-libros-de-texto-a-zonas-de-dificil-acceso-o-afectadas-por-desastres-naturales?idiom=es>; consultado el 17 de julio de 2022.

⁷² Gobierno de México. *Diario Oficial de la Federación. Programa Institucional de Entidad Sectorizada derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*; disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5605471&fecha=20/11/2020; consultado el 17 de julio de 2022. Posteriormente, el 25 de julio de 2022, se declaró al Tren Maya como obra de seguridad nacional bajo el argumento de “que había intervención extranjera y porque es una obra pública prioritaria”; ver, https://twitter.com/ElFinancieroTv/status/1551583378717163527?ref_src=twsrc%5Etfw%7C-twcamp%5Etweetembed%7Ctwtterm%5E1551583378717163527%7Ctwgr%5E6e4cac1db0eb71dc-caedaf4e0e7c282ae5e03e8%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.elfinanciero.com.mx%2Fnacional%2F2022%2Fo7%2F25%2Ftren-maya-fue-declarada-obra-de-seguridad-nacional-por-intervencion-de-eu-afirma-amlo%2F; consultado el 29 de julio de 2022.

⁷³ Gobierno de México. *Comunicado 010/2021 FONATUR, Tren Maya arranca construcción del Tramo 5 en Quintana Roo* 05 de marzo de 2022; disponible en: <https://www.gob.mx/fonatur/prensa/tren-maya-arranca-construccion-del-tramo-5-en-quintana-roo-265877?idiom=es>; consultado el 18 de julio de 2022.

- g) Tampoco se debe soslayar la evacuación del presidente saliente de Bolivia Evo Morales y del vicepresidente saliente Álvaro García Linera, mediante el envío de una aeronave Gulfstream G-550 de la Fuerza Aérea Mexicana a cargo de una tripulación bajo el comando del General Miguel Eduardo Hernández Velázquez, que tras un accidentado vuelo arribó al aeropuerto de la Ciudad de México el 12 de noviembre de 2019.⁷⁴ Se trata de una clara injerencia del gobierno de México que da al traste con el principio normativo –de la conducción de la política exterior– de no intervención [entendida como no intervención en los asuntos internos de los Estados] de conformidad con el artículo 89, fracción X de la Ley Suprema de la Nación.
- h) Por último, el gobierno de México a través de la Fuerza Aérea y en apoyo a la Secretaría de Relaciones Exteriores realizó el traslado de “los restos áridos del extinto y famoso intérprete conocido en el medio artístico como “José José”, del Aeropuerto Internacional de Miami, Florida, Estados Unidos., al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, en un (sic) aeronave de la Fuerza Aérea Mexicana”,⁷⁵ eventualidad que representó una erogación de 1.2 millones de pesos destinados a la recarga de combustible, servicios aeroportuarios, así como por los montos de viáticos del personal militar que viajó a la Unión Americana, según lo revelado por la SEDENA, aunque la bitácora del vuelo estará reservada cinco años por motivos de seguridad nacional⁷⁶.

Así, bajo la gestión de Andrés Manuel López Obrador las FF.AA. mexicanas experimentan una expansión inédita de sus misiones y funciones que las desnaturalizan.

⁷⁴ Para mayores detalles; ver, Periódico El País; Madrid, 12 de noviembre de 2019; disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/11/12/actualidad/1573569922_720137.html

⁷⁵ Gobierno de México, *Aeronave militar traslada los restos de José Rómulo Sosa Ortiz “José José, desde Miami Florida, E. U. A. a la Ciudad de México*, 09 de octubre de 2019; disponible en: <https://www.gob.mx/sedena/prensa/aeronave-militar-traslada-los-restos-de-jose-romulo-sosa-ortiz-jose-jose-de-miami-florida-e-u-a-a-la-ciudad-de-mexico>; consultado el 15 de julio de 2022.

⁷⁶ Villa y Caña, Pedro, *Costó 1.2 mdp traer las cenizas de José José*. El Universal. 12 de enero de 2020; disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/gastan-12-mdp-en-traer-cenizas-de-jose-jose-mexico>; consultado el 15 de julio de 2022.

Repensar las misiones de las fuerzas armadas mexicanas

El elevado grado de autonomía de las FF.AA. atenta contra la vigencia del Estado de Derecho y la incipiente democracia, por lo que *se impone un nuevo pacto cívico-militar que separe las dimensiones política y técnica*, cuyo significado es que el proceso de toma de decisiones y las estrategias descansen en el poder político y el instrumento militar sea concebido como escalón de ejecución y se limite a traducir las directrices de la autoridad civil en funciones y tareas de su ámbito de actuación.

Esto impone, por un lado, *la abrogación de la categoría seguridad interior* que solo genera confusión, para quedar las dimensiones de la seguridad nacional y de la seguridad pública; y, por otro, la fusión de la SEDENA y la SEMAR en *una única Secretaría de Despacho*, cuyo titular y la mayor parte del personal deberían ser civiles cuyas plazas se obtengan por concursos de oposición de conformidad con lo consagrado en el Artículo 123 B de la Constitución, y de la que emanen las políticas y estrategias bajo la modalidad de directrices. El personal militar y naval administrativo podría optar por darse de baja de las FF.AA. e integrarse a la Secretaría única como civil.

El código genético de esta necesaria reforma militar debería *ser prescindir de todo aquello que no sea operacional* o con vocación y preparación para desempeñar misiones sobre el terreno, a excepción del *Estado Mayor Conjunto* que debería crearse para la planeación operativa, simulaciones, juegos de guerra y ejercicios conjuntos de las tres Fuerzas Armadas, bajo el concepto “*conjunto*”, que debería estar acompañado por un *Curso de Estado Mayor Conjunto* destinado a especializar a los más brillantes oficiales de las tres FF.AA., mediante un riguroso examen de selección.⁷⁷

También se debería responder a la pregunta de fuerzas armadas ¿para qué?, a través del debate público (incluyendo especialistas civiles y personal militar y naval) sobre *sus misiones y funciones, que deberían ser pocas y de excelencia*, ya que “es preferible desarrollar un “*nicho de especialidades, que*

⁷⁷ Moloeznik, Marcos Pablo (2018) *Tratado sobre pensamiento estratégico-militar. Enseñanzas para el Sistema de Defensa de México*, México: CASEDE, A.C, pp. 497 y ss.; disponible en: <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-o/defensa-y-fuerzas-armadas/fuerzas-armadas-mexicanas/410-tratado-sobre-pensamiento-estrategico-militar/file>; consultado el 22 de julio de 2022.

ser mediocres en muchas”, siguiendo a Geoffrey Till,⁷⁸ compensándose con medidas de confianza mutua, ejercicios y maniobras combinadas con instrumentos militares de terceros países y la cooperación internacional.

Evidentemente, habría que *diferenciar las misiones principales de las subsidiarias*, a partir del reconocimiento de que los recursos son escasos y de uso alternativo, y que “quien mucho abarca, poco aprieta” o, lo que es lo mismo, que no se puede ser eficiente y eficaz en todo. Tampoco se debería soslayar que las FF.AA. se erigen en el argumento final del Estado, en la máxima intensidad del uso de la fuerza como detentador del monopolio de legítimo de la misma y que, por ende, el poder político debería ser capaz de dosificar su uso y reservarlo solo como respuesta excepcional y una vez agotados otros recursos. Esto se podría lograr si, paralelamente, se apuesta por la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública como un proceso constante y continuo.

Una vez definidas las misiones y funciones de los institutos armados, se debería discutir sobre *la arquitectura de fuerza, el pensamiento estratégico y la doctrina militar y naval, las capacidades y medios, el despliegue* (zonas y regiones militares y navales), *la inteligencia y contrainteligencia, la logística y el sistema educativo militar y naval*, bajo la idea-fuerza de calidad sobre cantidad.

Se debería partir por reconocer que *el factor humano es el decisivo* y que, por tanto, habría que invertir en su crecimiento y por la calidad en detrimento de la cantidad; de donde, la centralidad institucional giraría en torno al desarrollo de los hombres y mujeres que abrazan la carrera militar y naval como proyecto personal de vida.

Tratándose del Ejército, *el objetivo estratégico debería ser recuperar espacios cedidos a actores no estatales* para garantizar el ejercicio pleno de la soberanía y la tranquilidad de la población residente. De igual manera, debería ejercer un control efectivo en la frontera sur y evitar el ingreso ilegal y desordenado de migrantes y el accionar de la delincuencia organizada en límites porosos en los que no se respeta la ley y el orden.

De tomarse la decisión de proyectar el poder naval de la federación para preservar lo que la Convención de las Naciones Unidas sobre el Dere-

⁷⁸ Till, Geoffrey (2007) *Poder marítimo. Una guía para el siglo XXI*, Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales, p. 160.

cho del Mar le reconoce a México como Estado ribereño, se *debería apostar por un proceso de modernización de las naves y aeronaves de la Armada de México* que garantice la vigilancia efectiva de la zona económica exclusiva mediante singladuras y vuelos de carácter permanente. Esto sin descuidar su función de guardacostas o policía marítima, vertiente que abarca la seguridad y protección de los puertos y del mar territorial, donde el estado ejerce soberanía plena.

Dado que los resultados del proceso de profesionalización de los cuerpos de seguridad pública suelen ser de mediano y largo plazo, es probable que comprometer de manera directa a las FF.AA. en la dimensión de la seguridad pública continúe en el corto e, incluso, mediano plazo, a la luz de la violencia criminal homicida; en cuyo caso, sería recomendable que *el personal castrense destinado a dicha función sea sometido a un proceso de reconversión profesional* siguiendo el modelo de desarrollo de la misión de Garantía de Ley y Orden (GLO) de Brasil, cuyo instrumento militar cuentan con un centro de formación con ese objetivo, similar al que certifica a los efectivos que participarán en misiones de paz.

De manera paralela, debería discutirse sobre la conveniencia de la declaratoria del estado de excepción cuando los militares y marinos actúen en el campo de la seguridad pública o, como en el caso de Brasil, consagrarlo como misión constitucional y con el solo requisito de que las fuerzas policiales y de seguridad se vean rebasadas en sus capacidades y la autoridad local (gobernador o presidente municipal) lo solicite expresamente y de manera motivada.

Se prevén también escenarios de lo que el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) denomina “Otras Situaciones de Violencia” (OSV) que concibe como actos aislados y esporádicos de violencia tales como motines, tensiones y disturbios; una especie de *zona gris a caballo entre la guerra y la paz*, que suele superar a los cuerpos de seguridad pública y demanda la intervención de las FF.AA. para el restablecimiento de la tranquilidad y el orden público. En dichos casos, los uniformados deben actuar como funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y con estricto respeto de los derechos humanos.

El Plan DNIII-E, es decir, la aguilatada y valiosa experiencia de la integración de las Fuerzas Armadas en el Sistema Nacional de Protección Civil debería consolidarse bajo la premisa de salvar vidas humanas. Se trata

de una misión de naturaleza humanitaria que se haría extensiva –cuando la Presidencia o el Congreso de la Unión lo consideren pertinente– en solidaridad con países hermanos víctimas de contingencias producto de la madre naturaleza, como estrategia de la política exterior de la nación.

Las FF.AA., institución básica del estado, símbolo de la soberanía nacional, están *al servicio de los intereses y objetivos nacionales que responden a un proyecto de nación*. Por lo tanto, toda democracia que se precie de serlo debe contar con FF.AA. modernas, flexibles, polivalentes, con alto nivel de aprestamiento y operatividad, a la sazón instrumento coercitivo confiable, profesional y al que se pueda apelar en caso necesario. Se trata de una herramienta subordinada al poder político y cuyo desarrollo demandaría políticas de Estado de largo aliento para hacer frente a amenazas a la seguridad nacional.

En conclusión, el mejor antídoto a los caprichos del Presidente en turno y la garantía de una política sectorial de Estado es *apostar por una reforma militar* que responda a la pregunta de FF.AA. para qué, con misiones acotadas o claramente delimitadas, especializadas y de excelencia; la vigencia del Estado de Derecho –incluyendo el respeto escrupuloso de los derechos humanos– demanda una transformación de las FF.AA. que guarde correspondencia con la democracia a la que legítimamente aspira la sociedad mexicana.

Referencias

- ABREU, R. (2013). “Power and Politics in International Relations Theories: A Strategic Framework Approach”. European and International dimension of policy-making Professor Michael Bauer,, Instituto Universitário de Lisboa. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/122657199/Power-and-Politics-in-International-Relations-Theories-A-Strategic-Framework-Approach>; consultado el 27 de julio de 2022.
- ANAYA-GALLARDO, F. (2021). *Una hipótesis geopolítica para explicar el poder del sector militar mexicano*, Instituto de Política Internacional. Disponible en: <https://politicainternacional.com.mx/2021/01/01/una-hipotesis-geopolitica-para-explicar-el-poder-del-sector-militar-mexicano/>; consultado el 17 de julio de 2022.

- BEAUFRE, A. (1973). *La Estrategia en el modo de acción*. Buenos Aires, Pleamar.
- BENITEZ MANAUT, R. (2022). “El Sistema de Defensa en México en el siglo XXI”. En Guerrero Agripino, L. F., y Moloeznik M. P. (coords.), *Seguridad y monopolio de la fuerza en México 2018-2021*, Ediciones Sakal México S. A. de C.V.-Universidad de Guanajuato, Ciudad de México.
- Cámara de Diputados (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1917).
- Cámara de Diputados (2021). *Ley Orgánica de la Armada de México*.
- Cámara de Diputados (1986), *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*.
- CARBONELL, M. (2002). “El Rol de las Fuerzas Armadas en la Constitución Mexicana”, *Ius et Praxis*, 2002, vol.8, núm. 1, pp. 35-71.
- CASTILLA JUÁREZ, K. (2009). “El Fuero de Guerra mexicano: una jurisdicción extralimitada a la luz de los derechos humanos”, p. 195. Disponible en: <https://biblioteca.corteidh.or.cr/avanzada?collection=all&div=true&operator=AND&contains=yes&field=Descriptor&term=Fuero>; consultado el 26 de julio de 2022.
- CLAUSEWITZ, K. VON (1973). *De la Guerra* (III). Libro VIII, “Plan de una guerra” Capítulo VI, “Influencia del objetivo político sobre el propósito militar” y “La guerra como instrumento de la política”; 349-359, México, Editorial Diógenes, S.A.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (2015). *Violencia y uso de la fuerza*, Ginebra: CICR; disponible en: [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); consultado el 26 de julio de 2022.
- CHAPA KOLOFFON, L. (2021). “La Guardia Nacional a Sedena: escenarios posibles”. *Revista Nexos* (Online).
- Decreto 1421 (19 de febrero de 1913). Disponible en: https://www.cultura.gob.mx/centenario-ejercito/decreto_1421.php; consultado el 08 de julio de 2022.
- GARCÍA RAMÍREZ, S. (2019). “Seguridad y Justicia: Plan Nacional y Reforma Constitucional” *Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 5, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 40.
- Gobierno de Chile (2010). Libro de la Defensa 2010, Ministerio de Defensa Nacional, Santiago de Chile.
- Gobierno de México (2018). *Comunicado 227.- Firman convenio SEP-Sedena-Semar para traslado y custodia de libros de texto a zonas de difícil acceso o afectadas por desastres naturales*.

- Gobierno de México (2019a). *Acciones del Plan Conjunto de Gobierno de México para combatir el robo de hidrocarburos de PEMEX*.
- Gobierno de México (2019b). *Presidente López Obrador encabeza envío de libros de texto gratuitos en aeronaves de las Fuerzas Armadas*.
- Gobierno de México (2019c). *Aeronave militar traslada los restos de José Rómulo Sosa Ortiz “José José”, desde Miami Florida, E. U. A. a la Ciudad de México*.
- Gobierno de México (2020). *Este año Sedena construye mil 350 sucursales del Banco de Bienestar con inversión de 5 mil mdp, anuncia presidente*.
- Gobierno de México (2021a). *La Secretaría de la Defensa Nacional da a conocer el Plan de distribución de vacunas contra el COVID-19*.
- Gobierno de México (2021b). *Comunicado 010/2021 FONATUR, Tren Maya arranca construcción del Tramo 5 en Quintana Roo*.
- Gobierno de México (2021). *Acta de Notificación Fallo Licitación Pública Nacional Electrónica No. LA-006HJO 001-E33-2021*.
- Gobierno de México (2019). *Diario Oficial de la Federación. Reglamento de la Guardia Nacional, publicado, 29 de junio de 2019; disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGN_111220.pdf; consultado el 19 de julio de 2022*.
- Gobierno de México (2020). *Diario Oficial de la Federación. Programa Institucional de Entidad Sectorizada derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*.
- GRIFFITHS SPIELMAN, J. (2017). “Fuerzas Armadas: ¿preparadas solo para la guerra o efectivo instrumento para, además, asegurar la paz y seguridad estatal?”. *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 187, Universidad de Chile.
- GUZMÁN MARTÍNEZ, V. (2013). “Rol y Funciones de las Fuerzas Armadas en el siglo XXI: un enfoque desde las nuevas estrategias de seguridad”. *Revista Política y Estrategia*, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, núm. 122, Santiago de Chile.
- KNORR, K. E. (1981). *El poder de las naciones*. Buenos Aires Editorial de Belgrano.
- MEDELLÍN, J. A. (2019). *México crea unidades para combatir el sargazo*, Defensa.com.
- MOLOEZNIK, M. P. (2008). “Las Fuerzas Armadas Mexicanas: entre la atipicidad y el mito”, *Revista Nueva Sociedad* núm. 213. Disponible en, https://www.casade.org/BibliotecaCasade/3500_1.pdf; consultado el 25 de julio de 2022.
- MOLOEZNIK, M. P. (2018). *Tratado sobre Pensamiento Estratégico-Militar (Enseñanzas para el sistema de defensa de México)*. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad en Democracia, A.C. (CASEDE). Disponible en: <http://www.ca->

sede.org/index.php/biblioteca-casade-2-o/defensa-y-fuerzas-armadas/fuerzas-armadas-mexicanas/410-tratado-sobre-pensamiento-estrategico-militar; consultado el 22 de julio de 2022.

MORALES, A. (2019). *Avanza el combate contra el sargazo*. El Universal.

MURRAY, D. J. Y VIOTTI, P. R. (1994). "The Defense Policies of Nations" (A Comparative Study). Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press.

NATERAS GONZÁLEZ, M. E. Y VALENCIA LONDOÑO, P. A. (2020). "Riesgos de la militarización de la seguridad como respuesta a la violencia derivada del narcotráfico. El caso de Colombia y México". *Revista Espiral*, 79-116, p. 90.

NYE JR, J. S. (2009). *Get Smart-Combining Hard and Soft Power*. Foreign Affairs, pp. 88-160.

Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) (2016). Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: RESDAL. Disponible en: https://www.resdal.org/assets/atlas_2016_esp_00.pdf; consultado el 22 de julio de 2022.

Secretaría de Gobernación-Secretaría de la Defensa Nacional (2020). *Programa sectorial derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*.

Secretaría de Gobernación (2020). ACUERDO por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por virus SARS-CoV2, Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Gobernación (2020). ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo labores de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Marina (2019). *Plan Marina de auxilio a la población civil en casos y zonas de emergencia o desastre*, 10 de septiembre de 2019. Disponible en: [SIERRA GUZMÁN, J. L. \(2003\). *El enemigo interno. Contrainsurgencia y fuerzas armadas en México*. Plaza y Valdés, Universidad Iberoamericana, México.](https://www.gob.mx/semar/es/articulos/plan-marina-46493?idiom=es#:~:text=El%20%E2%80%9CPlan%20Marina%E2%80%9D%20tiene%20como,-destrutivo%20de%20agentes%20perturbadores%20o; consultado el 17 de julio de 2022.</p>
</div>
<div data-bbox=)

SOLIS MINOR, M. P. (2017). "Fuerzas armadas, seguridad nacional, relaciones cívico-militares y gobernabilidad democrática en México: 2006-2012", Tesis

- para obtener el grado de Doctora en Ciencias Sociales, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara.
- STERN, F. M. (1961). *El Ejército Ciudadano*, Biblioteca del Oficial, volumen 509, Buenos Aires, Círculo Militar.
- THIAGO CINTRA, J. (1991). *Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo*, México: CISEN.
- US Department of Defense, usnorthcom-ussouthcom Joint Press Briefing, Air Force General Glen D. VanHerck, Commander, us Northern Command; Navy Admiral Craig S. Faller, Commander, us Southern Command, 16 de marzo de 2021; disponible en: <https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/2539561/usnorthcom-ussouthcom-joint-press-briefing/>; consultado el 13 de marzo de 2022.
- VILLA Y CAÑA, P. (2020). *Costó 1.2 mdp traer las cenizas de José José*. El Universal.
- VON BAUDISSIN, G. (1982). *Prólogo*. En Instituto Latinoamericano de Cooperación Tecnológica y Relaciones Internacionales (ILCTRI) Fuerzas armadas y democracia, Buenos Aires: El Cid Editor.
- ZÁRATE, A. (2014). *Historia de los Ejércitos Mexicanos*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, México D. F.

Reseñas curriculares

Daira Arana Aguilar

Directora General de la organización de asuntos internacionales Global Thought Mx. Estudiante del Doctorado en Política Pública del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores Monterrey. Sus temas de investigación están enfocados en los procesos de militarización y militarismo en América Latina, Derechos Humanos aplicables al Uso de la Fuerza y Derecho Internacional Humanitario, así como aplicación de la perspectiva de género y los feminismos en el ámbito de la seguridad. Ha laborado en instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, internacionales y académicas enfocando su trabajo en cuestiones de seguridad, uso de la fuerza, normas de protección de la persona e inclusión de la perspectiva de género en las fuerzas armadas y de seguridad.

Omar Avilés González

Maestro en Derecho con especialidad en Derecho Penal por la Universidad de Guadalajara. Realizó estudios de Máster en Cuestiones Contemporáneas sobre Derechos Humanos en la Universidad Pablo de Olavide. Ha sido asesor jurídico de la Delegación Regional para México, América Central y Cuba del Comité Internacional de la Cruz Roja; fue Coordinador de Transparencia y Archivo General en la Universidad de Guadalajara. Actualmente es profesor de la asignatura de Filosofía del Derecho en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades y Director del Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo de la Universidad de Guadalajara.

María Magdalena García Rodríguez

Maestra en Investigación Educativa por el Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa y Maestra en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Tamaulipas, en ambas, graduada con honores. Licenciada en Ciencias de la Comunicación, cuenta con un Certificado de Posgrado en Enseñanza del Inglés por la Universidad de Southampton, Inglaterra. Actualmente cursa el Doctorado en Política Pública en la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey. Cuenta con más de 10 años de experiencia docente, impartiendo diversas asignaturas en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Victoria de la UAT, el Colegio de Tamaulipas y la Universidad de Seguridad y Justicia de Tamaulipas. En la USJT ha sido Encargada de la Dirección Académica y Jefa del Departamento de Investigación y Posgrado. Se ha desempeñado también como consultora en la evaluación de programas públicos y cuenta con algunas publicaciones en materia educativa, participación ciudadana y formación policial.

Daniel Gómez Tagle

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Trabajó más de 15 años como analista técnico, intérprete y consultor legal para fabricantes de equipamiento policial y militar en 3 continentes. Conduce el Proyecto Azul Cobalto (proyectoazulcobalto.com), donde analiza las muertes policiales en México para identificar riesgos laborales desde la función estatal.

Germán Díaz Urrutia

Sociólogo, educador y máster en psicología social. Especialista en diversos ámbitos vinculados a la sociología de la desviación, políticas de seguridad y prevención del delito y la violencia, y procesos de intervención social orientados a la transformación humana. Se ha desempeñado como consultor y académico en diversas instituciones y universidades de Argentina, Ecuador, México y Chile. Actualmente se desempeña como Secretario

Ejecutivo en el Comité de Prevención de la Tortura. A su vez, ejerce como coordinador y académico en el Centro de Seguridad Urbana de la Universidad Alberto Hurtado en Chile, en donde coordina distintos cursos de postgrado. Frecuentemente trabaja como consultor del Centro de Seguridad Urbana y Prevención en Ciudad de México y como facilitador de múltiples iniciativas en materia construcción de paz.

Sebastián Cabezas Chamorro

Abogado por la Universidad de Valparaíso y Máster en Criminología y Sociología Jurídico-Penal por la Universidad de Barcelona (UB). Ha sido investigador del Centro de Estudios Criminológicos de la Universidad Central, en el Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos de la UB. Actualmente es profesor en el Diplomado en Criminología de la Pontificia Universidad Católica y del Magíster en Derechos Humanos y Ciudadanía de la Universidad Central. Se ha desempeñado Secretario Ejecutivo del Programa de Derechos Humanos del Ministerio de Interior, jefe de la Unidad de Coordinación y Estudios del Ministerio de Justicia y DDHH. Fue el primer jefe de la División de Protección de la Subsecretaría de DDHH y también cumplió funciones como abogado asesor en la Unidad Especializada de DDHH de la Fiscalía Nacional. Actualmente se desempeña como Presidente del Comité de Prevención de la Tortura de Chile.

Edgar Baltazar Landeros

Candidato a Doctor en Ciencias Sociales y Humanísticas por la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas y a Doctor en Humanidades y Estudios Sociales de América Latina por la Universidad de Alicante. Director de Investigación y Políticas Públicas de México Unido Contra la Delincuencia A.C. y profesor de asignatura en el Plantel del Valle de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Gustavo Mauricio Bastián Olvera

Especialista en temas de seguridad y tecnología. Actualmente es Investigador Técnico Senior para temas de Cibercrímenes y Gobernanza Digital con Development Alternatives Inc. (DAI) y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Colabora en el proyecto de Análisis Prospectivo de Riesgos del Laboratorio de Investigación Aplicada para Inteligencia y Seguridad de la Universidad de Maryland. Anteriormente trabajó con el Centro de Seguridad y Tecnología Emergente de la Universidad de Georgetown. En el gobierno de México trabajó en la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación. Asimismo, se ha desempeñado como consultor en temas de seguridad en el Banco Interamericano de Desarrollo en Washington DC. Ha sido profesor en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, el Instituto Mora y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM y maestro en Derecho Internacional Público por la Universidad de Leiden. Es asociado del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales.

Elizabeth Melchor Ramírez

Policía Segundo y especialista en detección y atención de incidentes cibernéticos. Cuenta con más de 10 años de experiencia policial en diversas áreas de atención ciudadana de la SSC, haciendo cimientos en la Unidad de Policía Cibernética desde 2016, brindando atención y seguimiento en primera línea a crímenes contra menores, además ha destacado gracias a sus propuestas encaminadas a la prevención de incidentes cibernéticos. Ha participado en la Coordinación de las Semanas Nacionales de Ciberseguridad en la Ciudad de México, en la cual logró reunir a exponentes de instituciones bancarias, organismos públicos y privados, no solo del orden local sino del ámbito internacional, quienes realizaron charlas por medio de pláticas virtuales, las cuales fueron transmitidas en las redes sociales de la institución policial, con la finalidad de informar a la ciudadanía sobre los incidentes cibernéticos que existen. También ha participado en distintos foros de diálogo y mesas de trabajo en materia de prevención para las Niñas, Niños y Adolescentes (NNA), con diversas instituciones tanto locales como nacionales.

Dulce Nalleli Ahumada Martínez

Coordinadora de Monitoreo y Atención Ciudadana en la Policía Cibernética de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México. Egresada de la Licenciatura de Comunicación y Periodismo por la Universidad Nacional Autónoma de México. En 2018 se integró a laborar en la Secretaría de Seguridad Ciudadana, ha estado a cargo de distintas áreas de atención ciudadana de la Subsecretaría de Inteligencia e Investigación Policial, en las que ha promovido diferentes actividades enfocadas a la prevención de incidentes cibernéticos a través de campañas de difusión sobre alfabetización digital y para contribuir a erradicar la violencia contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes. También colaboró como reportera en el periódico Más por Más y la revista Chilango, donde realizó reportajes de Ciudad y Especializados.

Gisela Cova

Policía Segunda. Desde hace cinco años es analista de la Unidad Cibernética de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, donde se ha profesionalizado en las diferentes áreas de atención ciudadana que tiene la institución. Dentro de sus aportaciones se encuentra el análisis estadístico de la base de datos interna, la cual es nutrida por los reportes ciudadanos, dicho análisis ha ayudado con la identificación de los modelos de operación de los cibercriminales; además a extraer información adicional para la elaboración de informes, alertas preventivas y materiales para las pláticas de prevención y alfabetización digital.

William Godnick

Profesor del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry en la Universidad de la Defensa Nacional en Washington, D.C. Fue coordinador del programa de seguridad pública del Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe de 2009 – 2016. Recibió su doctorado del Departamento de Estudios de Paz de la Universidad de Bradford en el Reino Unido.

Iñaki Aguerreche

Estudiante de posgrado en la Universidad CEMA (Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina). Recibió su título de grado en ciencias políticas de la Universidad de Buenos Aires. De enero a julio 2022 fue asistente de investigación del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry donde colaboró con el Profesor William Godnick en diversos proyectos de pesquisa.

Víctor Gonzáles Jáuregui

Abogado, prestó servicios como Oficial del Cuerpo Jurídico de la Marina de Guerra del Perú, es magister en Ciencia Política con mención en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica del Perú, tiene estudios de doctorado en Derecho, un diplomado en Políticas de Seguridad y ha seguido cursos de especialización en derechos humanos, derecho internacional humanitario, post conflicto, perspectiva de género y migraciones en el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo, en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en el Centro de Estudios Hemisféricos de la Universidad de la Defensa en Washington D.C. y en otras instituciones académicas de su país. Actualmente se desempeña como asesor, consultor y docente en el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo, Escuela Superior de Guerra Naval, Centro de Altos Estudios Nacionales y en el Centro de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de las Fuerzas Armadas.

Ha sido docente invitado de la Delegación del Comité Internacional de la Cruz Roja para Bolivia, Ecuador y Perú y perito por parte del Estado peruano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos y ha publicado artículos de su especialidad en diversos medios y revistas académicas nacionales y extranjeras.

Paloma Mendoza-Cortés

Consultora especializada en temas de seguridad nacional, Fuerzas Armadas Mexicanas, relaciones civil-militares, inteligencia, hibridación de los conflictos bélicos y empresas de militares privados. Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública UNAM, maestra en Gobierno y Asuntos Públicos UNAM y doctora en Estudios Organizacionales UAM. Es egresada del William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, CHDS National Defense University, NDU; Washington, D.C; así como del ITESM, CIDE y el INACIPE. Ha sido profesora en el Heroico Colegio Militar HCM, de la Escuela de Inteligencia del Centro de Estudios del Ejército y Fuerza Aérea, CEEFA, entre otros. Ha sido conferencista invitada del Centro de Estudios Superiores Navales, CESNAV y la Asociación de Egresados del Colegio de Defensa Nacional. Actualmente es miembro del Centro de Estudios sobre Seguridad, Inteligencia y Gobernanza (CESIG-ITAM), directora de Coordinación de Análisis en M-B Consulting, profesora de la Maestría en Administración de Seguridad en Jenkins Graduate School, miembro de INFER Public (antes Foretell Georgetown University), miembro del Comité de Investigación de la Red de Mujeres en Seguridad y Defensa en Latinoamérica y el Caribe (AMASSURU), miembro de Women in International Security (WIIS), miembro de la Asociación Mexicana de Arqueología e Historia Militar y miembro de la Academia de Ciberseguridad y Derecho Digital (AMCID).

Marcos Pablo Moloeznik

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.

Jorge Alejandro Góngora Montejano

Magister en Derecho Penal y Criminología por la Universidad de Guadalajara, donde se encuentra cursando estudios de Doctorado en Derecho; 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 del Departamento de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Penales, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara y Fiscal Especial de Derechos Humanos de la Fiscalía del Estado de Jalisco.

Coordinación editorial

Iliana Ávalos González

Jefatura de diseño

Paola Vázquez Murillo

Cuidado editorial

Editorial Universidad de Guadalajara

Diseño y diagramación

Iordan Montes

***Fuerza pública en América Latina.
Sus retos y buenas prácticas a la luz
de la democracia y los derechos humanos***

se terminó de editar en las oficinas de la Editorial
Universidad de Guadalajara, José Bonifacio Andrada
2679, Col. Lomas de Guevara, 44657,
Zapopan, Jalisco.

Para su composición se utilizaron las familias
tipográficas Arno Pro, diseñada por Robert Slimbach,
y Ubuntu, diseñada por Dalton Maag.