¿Por qué en México la militarización y la democratización han sido dos caras de la misma moneda?

Un estudio sobre la dependencia de la trayectoria en la militarización de la seguridad pública en México

Sebastián Raphael Priego



42





Primera edición: 2022

Las opiniones y datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan el punto de vista del CIDE como institución.

Este Cuaderno de Trabajo forma parte del Programa de Política de Drogas del CIDE.

Programa de Política de Drogas:

Laura Atuesta, Coordinadora del Programa de Política de Drogas

Marcela Pomar, Coordinadora Ejecutiva

Edgar Guerra, Responsable del Seminario

D.R. © 2022, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Región Centro - Programa de Política de Drogas. Circuito Tecnopolo Norte 117, Col. Tecnopolo Pocitos II, CP 20313, Aguascalientes, Ags., México.

www.politicadedrogas.org I www.cide.edu

ISBN: en trámite.

Imagen de la portada: Miguel Ángel Uriegas. Correo: mike@fotosintesis.media

La creación de esta Colección de Cuadernos de Trabajo del Programa de Política de Drogas fue aprobada por el Comité Editorial del Centro de Investigación y Docencia Económicas en enero de 2016.

Contacto: Marcela Pomar Ojeda (marcela.pomar@cide.edu)

Autor:

Sebastián Raphael Priego, Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Oxford. Correo: sraphaelpriego@gmail.com

Por qué en México la militarización y la democratización han sido dos caras de la misma moneda?

Un estudio sobre la dependencia de la trayectoria en la militarización de la seguridad pública en México

Sebastián Raphael Priego

Programa de Política de Drogas Centro de Investigación y Docencia Económicas



Índice

Introducción	7
1. Una historia de estatalidad limitada	9
2. Un marco teórico histórico-institucional y la dependencia de	
la trayectoria	12
3. La institucionalización de la militarización de la seguridad	
pública en México (1994-2006)	16
3.1 Coyuntura crítica: institucionalización	18
3.2 El enquistamiento institucional de la militarización	
(2006-2018)	24
4. La problemática creación de un sistema de seguridad	
pública militarizado	30
5. El prohibicionismo como vehículo para militarizar	31
6. Conclusión	34
7. Bibliografía	37

Resumen

Hago un balance de la violenta transición de México a la democracia observando el acelerado proceso de militarización y los acuerdos políticos dependientes de la trayectoria. A través de un análisis histórico-institucional, este artículo estudia la evolución de las políticas de seguridad pública y las reformas constitucionales para militarizar el país desde 1994 hasta 2018. Argumento que la militarización y la democratización son dos caras de la misma moneda porque se promovieron simultáneamente. El sistema electoral mexicano se reformó sin una democratización correspondiente en el orden social y en el Estado. Así, los arreglos políticos de la transición crearon una trayectoria dependiente, donde las instituciones militares acumularon suficiente poder de veto para fomentar su papel en materia de seguridad pública. Estudios recientes han demostrado que la competencia electoral desintegró los acuerdos políticos locales, lo que aumentó la violencia. Sin embargo, sostengo que no hubo una transición de un "orden de acceso limitado" a un "orden de acceso abierto" porque a nivel nacional se mantuvieron o actualizaron los acuerdos semiautoritarios. La creación de capacidad institucional, entendida como la formación de una burocracia racional-legal weberiana, fracasó porque la coalición gobernante mexicana siempre se ha propuesto proteger sus oportunidades de búsqueda de rentas. Estos son precisamente el tipo de privilegios que las autoridades legales racionales están diseñadas para eliminar. La construcción de un Estado de derecho implica invertir en instituciones democráticas y en legitimidad mediante el desarrollo de una policía local profesionalizada. En cambio, el Estado mexicano se ha militarizado para gestionar la violencia, pero esto ha tenido un alto coste y ha repercutido directamente en los acuerdos institucionales del sistema político mexicano.

Abstract

I take stock of Mexico's violent transition to democracy by observing the accelerating militarization process and path dependent political settlements. Through a historical-institutional analysis, this article studies the evolution of public security policies and constitutional reforms to militarize the country from 1994 to 2018. I argue that militarization and democratization are two sides of the same coin because they were promoted concurrently. The Mexican electoral system was reformed without a corresponding democratization in the social order and the State. The political settlements of the transition created a path-dependent trajectory, where military institutions accumulated sufficient veto power to foment their role in public security. Recent scholarship has demonstrated that electoral competition disintegrated local political settlements, which increased violence. However, I argue that there was no transition from a 'limited access order' to an 'open access order' because at the national level semi-authoritarian settlements were sustained or updated. Institutional capacity building, understood as the formation of a rational-legal Weberian bureaucracy, failed because the Mexican ruling coalition has always been intent on protecting its rent-seeking opportunities. These are precisely the kind of privileges that rational-legal authorities are designed to eliminate. Building a rule of law entails investments in democratic institutions and legitimacy by developing professionalized local police. Instead, the Mexican State has militarized to manage violence, but this has exacted high costs and had direct impacts on the institutional arrangements of the Mexican political system.

Introducción

listóricamente, México no compartió la Itrayectoria de dictaduras militares del siglo XX que sí tuvieron que vivir otros países latinoamericanos como Brasil o Argentina. Por lo tanto, el sistema político mexicano tiene menos barreras para frenar el crecimiento de los militares (Benítez Manaut, 2001). En la década de los noventa, México mantenía un antiguo régimen autoritario presidencialista de tipo civil regido por un sistema unipartidista (Piñeyro, 1997). Las Fuerzas Armadas, desde la transición hacia el presidencialismo durante los años cuarenta, se encontraban semi-incorporadas al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y eran independientes de los Estados Unidos (Piñeyro, 1997). Durante la presidencia de Ernesto Zedillo (1994-2000) hubo un quiebre en el comportamiento de las Fuerzas Armadas y su relación con el Estado impulsado por el proceso de democratización. El apoyo institucional de éstas a la presidencia entró en disputa, reconociendo lo transitorio de los gobiernos y lo permanentes que son las instituciones del Estado. De allí que las Fuerzas Armadas modificaron su apoyo al presidente por una lealtad a las instituciones del Estado (Camp, 1993; Benítez Manaut, 1994). Por ejemplo, esta lealtad quedó demostrada a través del exitoso acompañamiento de las Fuerzas Armadas durante la transición democrática en el año 2000.

Este trabajo propone explorar cómo la relación entre el Gobierno, las Fuerzas Armadas y los grupos del crimen organizado evolucionó de 1994 a 2018 en México, bus-

cando entender el conjunto de políticas que paulatinamente convirtieron al Ejército en una pieza fundamental para la gobernanza del país. Se argumenta que es necesario entender con un marco amplio el arco histórico y el contexto que permitió la evolución que ha tenido lugar. También argumento que ha habido un esfuerzo por desarrollar acuerdos políticos y arreglos institucionales para militarizar el país desde 1994.

La historia moderna de la estructura político-militar mexicana, propongo, tiene varios puntos de inflexión fundamentales. Uno de ellos fue la decisión de iniciar la guerra contra las drogas en 2006 cuando el entonces presidente Felipe Calderón envió 45 mil soldados a las calles de México para combatir a los grupos del crimen organizado -hecho que, desde su inicio, desgarró el tejido social del país-. En el discurso académico tradicional, éste es el momento clave en el que el país se militariza. En efecto, se volvió común no sólo que los militares realizaran funciones que normalmente se asignaban a la Policía, sino que ésta se militarizó cada vez más siendo a menudo comandada por personal militar (Carlsen, 2018; Morales Rosas y Pérez Ricart, 2013). Sin embargo, la decisión de Calderón también significó la consolidación de un camino que ya tenía precedentes: la utilización del Ejército y la Marina en la gobernanza del país a través de las políticas de militarización de la seguridad pública. La continuación, para efectos prácticos, de una manera de gobernar autoritaria que coexiste con la democracia. Es fundamental poder entender cuál ha sido el camino recorrido y sus premisas, para entender el contexto actual de militarización.

Los académicos han debatido si el uso del Ejército ha sido una intervención dirigida a combatir el crimen organizado (Benítez Manaut, 2001; Oliva Posada, 2014) o una adaptación basada en las respuestas institucionales de un gobierno que buscaba penetrar de forma autoritaria en zonas de escasa estatalidad (Pansters, 2018). Otros analistas han argumentado que la militarización de la seguridad pública en México no es un fenómeno nuevo (Rath, 2013; Pérez-Ricart, 2018). Es, más bien, un elemento constitutivo del Estado mexicano incrustado en las estructuras en las que se fundó y consolidó el aparato estatal (Barrón, 2018). En este contexto, el trabajo busca también contribuir a los debates sobre si el proceso de militarización de la seguridad pública se caracteriza por la continuidad o por la ruptura en la historia cívico-militar mexicana. Para abordar estas problemáticas se planteará la pregunta: ¿cómo las políticas de militarización de la seguridad pública en México se incorporaron a la cultura política e institucional del país?

Propongo y presento las siguientes hipótesis:

- La militarización es resultado de una tradición autoritaria histórica –que se ha reafirmado por los gobiernos del México contemporáneo – en el uso de las Fuerzas Armadas y tiene una lógica interna sujeta al escaso control estatal del Estado mexicano.
- La militarización ha sido un proceso continuo, pero desde 1994 existe una agenda política que se ha desarrollado de manera deliberada e incremental

- La militarización sucedió, en parte, como solución a la falta de control sobre las rentas y las protecciones que se creó por el aumento de la competencia electoral y la discontinuación de los pactos que el sistema unipartidista sostenía (Trejo & Ley, 2022).
- La militarización y la democratización en México son dos caras de la misma moneda porque fueron dos procesos impulsados concurrentemente: al reformar el sistema electoral mexicano sin reformar significativamente (y democratizar) el orden social y al Estado mexicano, la única manera de mantener relativo control ha sido a través de políticas militarizadas que corresponden más bien a las de un Estado autoritario.

En efecto, la disrupción de pactos a nivel local creada por la competencia electoral y el aumento del poder de veto de nuevos actores a nivel federal disminuyeron la legitimidad del presidencialismo mexicano, al mismo tiempo que los acuerdos políticos de la transición sostuvieron y actualizaron arreglos institucionales (autoritarios, personales y excluyentes) a nivel nacional que sostuvieron un 'orden de acceso limitado' (Diaz-Cayeros, 2012), sin tener una política real de transición hacia un 'orden de acceso abierto' (ver sección II sobre el marco teórico). Esto fragmentó la autoridad sin proveer estructuras y un orden social que resolvieran y controlaran la violencia (North, Wallis y Weingast, 2009). Es por ello que el proceso de democratización, en lugar de pacificar al país, contradictoriamente lo volvió más violento

La militarización, en su largo proceso, responde a una lógica estructural amplia: el uso del Ejército para gobernar. Esto implica volver al Estado, a la seguridad pública y a la gobernabilidad del país, más militar. Durante el sexenio de Felipe Calderón, la militarización se entendía como el relativo empoderamiento de los militares en tanto actores en la seguridad nacional, así como la militarización de las fuerzas e instituciones de seguridad no militares (Velasco, 2005). Los estudiosos del caso mexicano insistieron en que se debía entender la militarización como un modelo basado en la confrontación armada con los cárteles de la droga como enemigo -con más similitudes a una guerra civil de las que se han querido reconocer- en lugar de reducirlo a la estrecha definición de tropas del Ejército en las calles (Carlsen, 2008).

Esta militarización responde a una lógica estructural de guerra más amplia basada en la eliminación del 'otro' (cartel, policía, ejercito o criminal) estableciendo un orden social derivado de la violencia. Respectivamente, desde el principio de "la guerra contra las drogas" destacaron la escalada de violencia, el conflicto y las violaciones a los derechos humanos perpetuadas por el Estado, así como las ejecuciones arbitrarias (Pérez-Correa, 2015; Escalante, 2012; Aguilar & Castañeda, 2012). El presidente Felipe Calderón declaró en 2012: "¿Qué querían que hiciera?", aludiendo a que las condiciones de estatalidad limitada requerían desatar el poder del Estado sobre los "delincuentes" (Astorga, 2015). Habrá que hacer esa pregunta una y otra vez, para poder entender por qué el proceso de democratización vino

acompañado por una agenda de militarización.

A continuación se presentarán, en primer lugar, las premisas de las hipótesis presentadas. En segundo lugar, abordaremos el marco teórico que propongo como adecuado para entender las complejas dinámicas históricas y sociopolíticas que conlleva el proceso de militarización del Estado mexicano. Posteriormente se abordarán las dos fases o periodos históricos que institucionalizaron la militarización de la seguridad pública en México. Finalmente, se analizarán las problemáticas de crear un sistema de seguridad pública militarizada así como de militarizar el prohibicionismo de los narcóticos, pues no es posible tratar el tema de la militarización en México sin discutir los problemas de seguridad pública y las disputas sobre los controles territoriales.

Una historia de estatalidad limitada

En México hemos tenido que afrontar un problema fundamental para la gobernabilidad del país: la consolidación de un aparato estatal a lo largo y ancho del territorio, legítimo, eficaz y establecido. Es natural, en un país diverso y complejo, que esta tarea haya sido históricamente un reto y que lo siga siendo. El longevo control del sistema establecido por el Partido Revolucionario Institucional encontró mecanismos –y pactos– para lograrlo, con serias disputas y de manera autoritaria, creando un 'orden de acceso limitado' (North, Wallis & Weingast, 2009).

Posteriormente, la transición a la democracia "delgada" buscó establecer nuevos pactos disolviendo los antiguos acuerdos del PRI y se intentó, en su lugar, generar canales electorales y competencia política para aumentar la representación, establecer al Estado mexicano y consolidar su legitimidad. Sin embargo, también se heredó la tradición autoritaria del PRI y sus instituciones. Además, la participación de nuevos actores políticos y las instituciones generadas para establecer una democracia liberal en el país trajeron sus propias problemáticas. En el periodo inicial de la transición democrática, la alternativa a la continuidad del autoritarismo habría sido hacer la transición hacia un 'orden de acceso abierto'. Entre otras cosas. invirtiendo en la consolidación de instituciones diseñadas para servir a los ciudadanos según los propósitos democráticos; en los tribunales, a través de las leyes, respetando los derechos fundamentales, y desarrollando instituciones policiales fiables subordinadas al Estado de derecho (Magaloni, 2008). Sin embargo, el proceso de militarización muestra una trayectoria conflictiva donde las instituciones policiales -y el Estado- lanzaron una guerra prácticamente contra sus propios ciudadanos (Piñeyro, 2001; Madrazo & Barreto, 2018).

Por otra parte, la estrategia de gobernación observada en el proceso de militarización dentro de este modelo sigue más un esquema de "gobierno de la ley" que de "Estado de derecho". En el primero, la ley y sus arreglos institucionales existen no para limitar el poder del Estado sino para servirlo (Tamanaha, 2000). En el segundo, una condición esencial para que el Estado de

derecho esté relativamente establecido es que el ejercicio del poder sea fundamentalmente acotado a través de los diseños institucionales y el contenido de las leyes y sus efectos. Los patrones en el proceso de militarización demuestran una elección sostenida que reafirma la reproducción de un Estado de derecho precario e inconsistente a través de la militarización de la seguridad pública, en la que, por un lado, sólo hay una ligera subordinación del Estado a la ley. Y, por otro, persiste la debilidad de las instituciones y de los procedimientos que sostienen al Estado de derecho con tribunales escasos y serviles, herencia directa del gobierno autoritario del PRI (Magaloni & Zepeda, 2004). Ante este reto, la preocupación por la seguridad pública implicaba la creación de una Policía local y federal bien capacitada, y de instituciones judiciales y sociales que funcionaran como artífices de los derechos fundamentales (Maga-Ioni & Zepeda, 2004; Dammert, 2013).

La historia reciente de México demuestra que, al militarizar la seguridad pública, las estrategias se han desviado cada vez más de este objetivo. La continuación de la tradición autoritaria en México a través de la militarización estructuró un sistema de violencia y disputas que fueron reafirmándose en cada etapa. Por tanto, el caso de la militarización en México -tanto del lado del Estado mexicano como del lado de los narcotraficantes y las autodefensas- no puede ser explicado sin entender cómo "la historia importa" (North, 1994). Es decir, es útil apreciar el grado en que un conjunto de condiciones históricas ha determinado las opciones disponibles y los repertorios políticos.

En concreto: la militarización en México ha sido una respuesta institucional basada en una historia sociopolítica sobre el uso de los militares para ampliar el alcance del Estado. Una estrategia que es tan antigua, al menos, como el gobierno del autocrático Partido Revolucionario Institucional (PRI) fundado en 1929 (Langston, 2017). Sin embargo, un nuevo patrón de militarización inició con la introducción en 1994 del concepto de seguridad pública en la Constitución que cambió las reglas del juego sobre el papel de los militares, creando un nuevo modelo institucional. Las reformas surgieron de una respuesta reaccionaria al levantamiento del movimiento indígena zapatista en el sur del país y de la fragmentación del control político establecido durante la hegemonía del PRI, un síntoma de la democratización en curso del sistema político mexicano (Ríos, 2015).

La transición democrática planteó el reto de encontrar formas alternativas de imponer el orden político entre los políticos subnacionales y los territorios federales (Magaloni, 2008). El proceso de militarización demuestra que durante la transición democrática en México se engendró un proyecto alternativo de largo plazo con el involucramiento de los militares (Benítez Manaut, 2008). En las últimas tres décadas, el principal vehículo para fortalecer al Ejército fue una estrategia violenta en respuesta a la creciente amenaza del crimen organizado y el narcotráfico a través de la militarización de la seguridad pública; una trayectoria en la que las Fuerzas Armadas se convirtieron en el canal para imponer la presencia del Estado donde se considerara necesario por decreto del presidente (Durán Martínez, 2018). Aunque los controles y equilibrios han existido en todo momento, la trayectoria demuestra esfuerzos visibles para reducirlos (Madrazo & Barreto, 2018).

Estas premisas son clave en la crisis de legitimidad y violencia en México que causó la descentralización sobre el uso de la fuerza, descentralizando además la capacidad del Estado mexicano para recolectar impuestos, imponer orden y gobernar al país sin disputas. La transición a la democracia fragmentó también al presidencialismo, dándole poder de veto a otros actores que aumentaron su poder relativo, como lo son los gobernadores y el Ejército (Hernández Rodríguez, 2008). Estas premisas son clave del otro lado de la moneda para entender por qué el país y el Gobierno mexicano han dependido incrementalmente del Ejército y la Marina y por qué, en efecto, el sistema político mexicano lleva treinta años gestando arreglos institucionales para que las Fuerzas Armadas cumplan un rol fundamental para la gobernabilidad del país.

Un marco teórico histórico-institucional y la dependencia de la trayectoria

La capacidad de Calderón para lanzar la guerra fue en sí misma anómala: la Constitución mexicana prohíbe el uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interna en tiempos de paz. A pesar de los resultados adversos, la decisión de continuar el proceso de militarización se ha reafirmado en cada presidencia. Lo anterior, propongo, ilustra una dinámica de dependencia del camino (o de la trayectoria) en juego "path dependency" (North, 1994).

La noción de la dependencia del camino propone que las trayectorias de desarrollo están delimitadas por períodos críticos en los que acontecimientos imprevistos influyen profundamente en los patrones de formulación de políticas. Se refiere a un tipo de explicación que se desarrolla a través de una serie de etapas secuenciales (Mahoney, 2001). Es decir, los resultados de un proceso en cada decisión política dependen de la secuencia completa de decisiones tomadas y no sólo de una elección concreta en un momento específico. Por ejemplo, una vez que se introdujo el concepto de seguridad pública en la Constitución en 1994, se redujeron las vías de la formulación de políticas sobre las Fuerzas Armadas en los años siguientes.

Propongo que es necesario reconocer las trayectorias de los procesos específicos de toma de decisiones que conducen a la institucionalización de comportamientos, reacciones sistémicas y estructuras en el proceso de militarización, identificando secuencias históricas clave en su desarrollo. El propósito de este artículo es, por tanto, presentar la evolución de los acontecimientos clave que permitieron institucionalizar la militarización de la seguridad pública en México. A partir de ahí, busco analizar cómo este proceso se enquistó en la cultura institucional y política mexicana. Además, también destaco que la militarización de la seguridad pública se fundamenta en un conjunto de decisiones acumulativas que provienen: 1) de la herencia institucional autoritaria del gobierno del Partido Revolucionario Institucional y 2) de los retos de la transición a la democracia.

El análisis abarca los periodos de 1994 a 2006 y de 2006 a 2018, revisando dos secuencias diferentes a lo largo de cuatro periodos presidenciales. Se demuestra, por tanto, que a lo largo del periodo estudiado se reafirmó la elección por las políticas de seguridad que marcaron la trayectoria de la militarización, consolidando el papel de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y de la Secretaría de Marina (SEMAR) en las tareas de seguridad pública en México.

El artículo analizará dos etapas o ciclos marcados por un momento clave de cambio llamado "coyuntura crítica" que se identifican en 1994 y en 2008. El concepto de coyuntura crítica implica una situación de incertidumbre en la que las decisiones de actores importantes son causalmente decisivas para la elección de un camino de desarrollo institucional sobre otros posibles (Capoccia, 2016). En estas coyunturas los

presidentes optaron por continuar con la tradición autoritaria del longevo Partido Revolucionario Institucional (PRI) en lugar de avanzar hacia un modelo democrático para establecer el orden político y social.

La primera coyuntura crítica creó un patrón distintivo de militarización derivado de la introducción del concepto de seguridad pública en la Constitución en 1994. La segunda coyuntura crítica se centra en las reformas constitucionales de 2008 que hicieron una distinción entre los civiles institucionalmente investidos de derechos procesales y con derecho al debido proceso, y aquellos individuos acusados de delincuencia organizada con derechos restringidos y eliminados (Madrazo & Barreto, 2018). Estas reformas se dieron en el contexto de la "Iniciativa Mérida", un acuerdo de cooperación en materia de seguridad entre Estados Unidos y los gobiernos de México y Centroamérica para combatir la amenaza del crimen organizado (Wolf & Morayta, 2011). De 1994 a 2006, los presidentes Ernesto Zedillo y Vicente Fox institucionalizaron la militarización de la seguridad pública en México. De 2006 a 2018, con Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, ésta se consolidó como pilar de la cultura institucional y política mexicana a través de la "guerra contra el narcotráfico". Durante estas coyunturas críticas, las decisiones tomadas dieron forma a patrones institucionales que perduran en el tiempo debido a los efectos de retroalimentación positiva (Mahoney, 2001).

El problema permanente a lo largo de la historia militar en el México moderno ha sido reiteradamente el escaso control estatal que el Gobierno mexicano tiene sobre su territorio, es decir, las condiciones de "estatalidad limitada". Además, he identificado cuatro características principales que crean la dependencia del camino:

a) Costes de la inversión

En primer lugar, una vez que se ha elegido una opción concreta, su reversión resulta difícil porque los esfuerzos se han realizado en una dirección específica (Mahoney, 2001). Por ejemplo, debido a que las decisiones de militarización aumentaron la violencia y los niveles de potencia de fuego en la guerra contra las drogas, retirar a los militares de las zonas de conflicto se hizo cada vez más complejo y la desescalada a la Policía local y federal se convirtió en una alternativa inadecuada. De allí que estos mecanismos encierren un patrón institucional específico vinculado con la idea de los "rendimientos crecientes" (Pierson, 2000); es decir, una vez que se elige correr sobre una política concreta, la probabilidad de elegir la continuación o la intensificación de esos acuerdos se incrementa. Esto se debe a que los beneficios políticos relativos de mantener los diseños institucionales de la militarización de la seguridad pública vigentes aumentaron con el tiempo y, los costos de considerar un cambio, también.

Además, los presidentes en México deben considerar los costos impuestos por las inversiones previas en un camino específico (ver North, 1990: 94). Por ejemplo, las instituciones con funciones sustantivas en materia de seguridad pública están diseñadas dentro de un sistema de coordinación nacional que predetermina el presupuesto, la capacitación y el personal. Estas instituciones poseen los conocimientos técnicos, entienden el campo (manejan información) y tienen experiencia en su aplicación. Esto hace que sea difícil abandonarlas sin tomar en cuenta los costos del cambio y los costos de desarrollar nuevas instituciones y conjuntos de acuerdos institucionales.

La literatura sobre la dependencia de la trayectoria se ha referido a estos escollos para el cambio institucional como efectos del aprendizaje, efectos de coordinación y expectativas de adaptación (Pierson, 2000). Este análisis explica así la elección de la continuidad por encima de la "racionalidad" de los procesos decisorios clave.

b) Dinámicas de poder entre el Ejército y el Estado

Las dinámicas de poder también refuerzan la dependencia de la trayectoria de la militarización de la seguridad pública. Los arreglos institucionales pueden persistir incluso a pesar de que tanto actores políticos sustanciales como la sociedad civil busquen el cambio hacia la desmilitarización, porque las matrices institucionales de la élite -en la SEDENA y la SEMAR- tienen suficiente fuerza para resistirse a su transformación. En efecto, la reproducción institucional de los últimos 25 años ha creado potentes mecanismos y grupos de interés que buscan preservar su poder y acrecentarlo, y que además cuentan con conocimientos fundamentales y la fuerza militar para lograr sus objetivos. En consecuencia, para el ejecutivo en función es necesario disminuir el conflicto y evitar la confrontación con estas instituciones y buscar consensos o, inclusive, recurrir al apoyo de los militares.

En este contexto, los costes del cambio para quienes detentan el poder civil son política y socialmente muy elevados e impiden a los grupos gobernantes tomar un camino diferente. En términos de presencia estatal, los costos de ir en contra de la militarización y de todas las instituciones desarrolladas para servir a este proceso son igualmente elevados y producen demasiada incertidumbre política, puesto que no ha habido una Policía civil que pueda llevar a cabo estas funciones satisfactoriamente. Como resultado, la continuación de la trayectoria marcada por el proceso de militarización se presenta como el camino más "deseable" en cada etapa.

Por ejemplo, en 2014, tras la desaparición de los 43 estudiantes en Ayotzinapa, se generó una ola de objeciones a la participación de los militares en la seguridad pública debido a los catastróficos efectos en materia de derechos humanos. En un momento en donde se habría esperado una cierta fragilidad política de las Fuerzas Armadas por su probable involucramiento con la desaparición de los estudiantes, la SEDENA amenazó con enviar a todos los soldados a sus cuarteles, lo cual habría dejado al aparato estatal muy debilitado (Sánchez Ortega, 2020). Desde esa posición de fuerza, el Ejército presionó al gobierno de Enrique Peña Nieto a impulsar iniciativas para ampliar las facultades de las Fuerzas Armadas. Éste es sólo un ejemplo de la larga cadena de eventos que han demostrado y consolidado el poder político del Ejército y la Marina en México.

c) Presupuesto e influencia

La militarización de la seguridad pública formó instituciones que se caracterizan por auto-reproducirse, es decir, instituciones que se expanden y reproducen independientemente del evento que las puso en marcha (Mahoney, 2001). Por ejemplo, el presupuesto de las agencias de seguridad en México era hasta antes de 2018 de unos 10 mil millones de dólares anuales. Las instituciones de seguridad compiten a su vez por equipamiento, armamento y tecnología (Sánchez Lara, 2020).

En gran medida, estas instituciones tienen incentivos para buscar más presencia independientemente de los objetivos de la seguridad pública porque tienen mucho por ganar o perder. Un ejemplo fue el conflicto estructural entre la SEDENA y la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) en 2013 sobre quién supervisaría la gendarmería. Estas dos instituciones entraron en un litigio de maximización de poder, buscando más atención presidencial para promover agendas institucionales y para luchar por más presupuesto y jurisdicción.

Por tanto, crearon incentivos para evitar la coordinación, lo que llevó a una situación de suma cero en la que el éxito de una agencia se convertiría en el fracaso de la otra (Sánchez Lara, 2020). Así, el marco de la dependencia de la trayectoria es valioso porque enfatiza algunas de las razones por las que el proceso de militarización creó agendas que continuaron la tradición autoritaria eligiendo la continuidad sobre el cambio, a pesar de las transiciones políticas en el partido gobernante del país (su-

cesivamente PRI, PAN, PRI y, actualmente, MORENA).

d) Los acuerdos políticos del autoritarismo

Es fundamental entender por qué arreglos institucionales similares generan resultados diferentes enfocándose en el tipo de acuerdos políticos que se hicieron durante la transición a la democracia. México continúa siendo un 'orden de acceso limitado' (LAO), es decir que los problemas de violencia se resuelven utilizando el sistema político para crear y asignar las rentas, que surgen de acuerdos como los contratos gubernamentales, los derechos sobre la tierra, los monopolios sobre las actividades comerciales, los mercados de la droga y la entrada en los mercados de trabajo restringidos (North, Wallis & Weingast, 2009).

La creación de 'un orden de acceso abierto", como son las democracias consolidadas, implica acuerdos políticos y sociales que identifiquen un conjunto de organizaciones militares y policiales que pueden utilizar legítimamente la violencia, y un conjunto de organizaciones políticas que controlan el uso de la violencia por parte del ejército y la policía. El control del gobierno, a su vez, es contestable y está sujeto a reglas claras y bien entendidas. Se basa en la competencia, el acceso abierto a organizaciones de manera impersonal y en el Estado de derecho para mantener la sociedad unida. Es una transición de privilegios a derechos.

Estas sociedades con orden de acceso abierto utilizan la competencia y las institu-

ciones para controlar los problemas de violencia y para que los funcionarios políticos respeten las normas constitucionales, incluyendo el control político consolidado sobre todas las organizaciones con potencial de violencia (North, Wallis & Weingast, 2009).

Sin embargo, la transición hacia la democracia no cambió el orden de acceso limitado en México, y los pactos de larga data se sostuvieron o actualizaron a través de instituciones de naturaleza excluvente y extractiva. La construcción de capacidad institucional, entendida como la creación de burocracias legales racionales weberianas a través de la asistencia técnica o la provisión de recursos materiales, fracasaron en tales cualidades porque las élites y los gobernantes mexicanos siempre han estado empeñados en proteger sus oportunidades de búsqueda de rentas. Éstas son precisamente el tipo de oportunidades que las burocracias legales racionales están diseñadas para eliminar. Hay, por lo tanto, una trayectoria dependiente del camino en el tipo de acuerdos políticos que se hicieron durante la transición: arreglos informales y formales que han mantenido interés por la militarización puesto que es un acuerdo de arriba hacia abajo que no requiere la descentralización del poder ni el fortalecimiento de un orden institucional impersonal. La democratización del Estado y la disminución de la violencia, sin embargo, sólo son posibles si las élites están dispuestas a crear instituciones que limiten su propia libertad de acción, pero esto no es lo que ha ocurrido en México

La institucionalización de la militarización de la seguridad pública en México (1994-2006)

En esta sección sostengo que las condiciones que militarizaron la seguridad pública surgieron del deseo del Estado (y de la presidencia) por ampliar su capacidad de acción como respuesta a las amenazas que enfrentaba durante la democratización del sistema político mexicano. Así, el presidente facilitó el uso de las Fuerzas Armadas en tareas de "seguridad pública", lo que, a su vez, institucionalizó el proceso de militarización.

Durante este periodo de transición democrática gradual (1994-2006), las amenazas más cruciales para el poder fueron: 1) la necesidad de adaptarse a la apertura comercial, al capital externo y a la integración a la economía global, 2) los procesos graduales de transición democrática y la competencia electoral a nivel local, 3) el levantamiento de los zapatistas que desafiaba la legitimidad del Gobierno mexicano, 4) la crisis económica de 1995 que profundizó la cooperación entre el gobierno mexicano y Estados Unidos en materia de seguridad y 5) el crecimiento de la influencia del narcotráfico. Es importante entender estas premisas porque son las condiciones que constituyeron al México moderno y que resultaron en que el proceso de militarización en México -cual caballo troyano- acompañara al de la democratización.

En primer lugar, el año de 1994 se inició con la firma del Tratado de Libre Comercio

de América del Norte (TLCAN), tratado que consolidaría el proceso de liberalización financiera y desregulación de los mercados, iniciado en México una década antes. Esto en respuesta a la crisis de la deuda de 1982 que se intensificó con el presidente Salinas de Gortari a través de la privatización de empresas anteriormente estatales (Cypher & Delgado-Wise, 2010). En resumen, se estaban implementando nuevas estructuras de distribución del poder en la economía mexicana (Palma, 2003).

En segundo lugar está el proceso de democratización. La década de los ochenta en la región ya había sido testigo de dos procesos sorprendentes: la peor contracción económica del continente latinoamericano, pero también el proceso de democratización más significativo (Castañeda, 1995). En ese entonces, los cargos políticos locales en México alcanzaron el cambio político tras décadas de gobierno hegemónico del PRI (Trejo, 2012). En 1989, el Partido de Acción Nacional (PAN) ganó por primera vez las elecciones para un puesto federal. Parecía que la antigua institución informal conocida como "el dedazo", por la que los presidentes mexicanos seleccionaban e imponían a su sucesor, no duraría mucho más (Helmke & Levitsky, 2004). En 1994 tomó posesión Ernesto Zedillo, quien sería el último presidente del PRI -partido que gobernó ininterrumpidamente durante 71 años al país- antes de la transición democrática del 2000. En resumen, se estaban creando nuevas estructuras de distribución del poder en el sistema político mexicano (Trejo, 2012).

En tercer lugar, enero de 1994 también vio el surgimiento del Ejército Zapatista de

Liberación Nacional (EZLN). Al segundo día de rebelión, el presidente envió a las Fuerzas Armadas a responder con violencia, rodeando al pueblo tomado de Ocosingo y matando a civiles y militantes del EZLN para asegurar los territorios que los zapatistas intentaban controlar. Para el Gobierno. el EZLN representaba una amenaza para la seguridad pública y nacional al suponer una amenaza directa para el Estado. La respuesta del Gobierno mexicano demuestra el modus operandi de las Fuerzas Armadas cuando el poder ejecutivo se enfrenta a una amenaza. El uso del Ejército como poder represivo tiene numerosos precedentes históricos. La "querra sucia" emprendida por el Gobierno mexicano y apoyada por Estados Unidos durante las décadas de los sesenta y setenta para desarticular los movimientos armados de oposición política, es un ejemplo de lo anterior (Cedillo & Calderón, 2012).

En cuarto lugar, el PRI eligió a Ernesto Zedillo como su candidato presidencial en condiciones de elevada incertidumbre tras el asesinato del candidato Luis Donaldo Colosio en marzo de 1994. Para entonces, Salinas había incrementado un nivel insostenible de gasto público que se tradujo en un déficit público abrumador (Edwards & Savastano, 1998). La consecuencia se tradujo en el "error de diciembre" cuando el gobierno de Zedillo decidió devaluar el peso como respuesta para aliviar la crisis heredada. Así, la presidencia de Zedillo se vio condicionada cuando Estados Unidos tuvo que intervenir para salvar la economía mexicana mediante un paquete de rescate de 50,000 millones de dólares (Edwards & Savastano, 1998). La crisis afectó a millones de mexicanos al mismo tiempo que los préstamos vinieron con ciertas condiciones, tales como el apoyo del Gobierno y de las Fuerzas Armadas en la lucha contra las organizaciones del narcotráfico, creando un proceso que acercó al Ejército mexicano a los Estados Unidos (Piñeyro, 2001). Además, con la democratización y la liberalización económica en marcha, la matriz institucional de la élite del Partido Revolucionario Institucional (PRI) giró hacia la ampliación del control a través de la participación de los militares en los asuntos civiles (Piñeyro, 2001).

En quinto lugar, durante el mismo periodo (1994-2000) se gestó una narrativa en la línea del "populismo punitivo" que se convirtió en la narrativa política -cada vez más prevalente- en la relación entre el Gobierno, los ciudadanos y la delincuencia, en una época de aumento del crimen organizado (Muller, 2016). Es decir, se fortaleció una dinámica a través de la cual la formulación de políticas sobre la delincuencia se diseñó con base en castigos severos por parte del sistema de justicia penal, independientemente de su capacidad real para reducir la delincuencia o abordar circunstancias sociales complejas, estrategia a menudo utilizada con fines electorales (Wood, 2014).

Como se ha señalado en relación con este periodo, la escalofriante realidad es que la mayor parte de la ayuda de seguridad estadounidense que ha fluido de Estados Unidos a México y Centroamérica se ha destinado a fuerzas policiales y militares que sólo hace unas décadas estaban involucradas en feroces actos de asesinato y tortura contra opositores políticos ("campesinos") y comunidades indígenas. La guerra

contra las drogas siempre ha tenido una estrecha relación con la represión local, los esfuerzos de contrainsurgencia nacional y los objetivos geopolíticos (Carlsen, 2018).

Coyuntura crítica: institucionalización

En consonancia con la tradición autoritaria y en respuesta a la creciente inseguridad así como a las "amenazas" que se cernían sobre el Estado, el 31 de diciembre de 1994 el Ejecutivo Federal publicó un decreto para reformar el artículo 21 de la Constitución mexicana. El artículo establecía que las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios estarían a cargo de vigilar la seguridad pública. Éstos se coordinarían para desarrollar un Sistema Nacional de Seguridad Pública (DOF, 1994) (Citado también en Sánchez Ortega, 2020: 4).

Esta decisión se convertiría en el cambio legal clave que puso en marcha el proceso de institucionalización de la seguridad pública y que facilitó el establecimiento de instituciones que lo seguirían reproduciendo en las décadas siguientes. Al introducir el concepto de seguridad pública, estos temas se convirtieron en un asunto de Estado para lograr el orden público. En el texto, el concepto está apuntalado –a propósito– con ambigüedad y sus métodos de implementación son poco claros, lo que da al Ejecutivo un amplio margen para decidir sobre "cuándo", "cómo" y "por qué" deben involucrarse los militares (Madrazo & Barreto, 2018).

Sumemos a ello que sólo existía una definición vaga de lo que son los "tiempos de

paz", la "seguridad interior" y la "seguridad pública", lo que permitió interpretaciones amplias de cada uno de estos fenómenos (Borjón, 2009). Las facultades otorgadas a la presidencia y a los militares en materia de seguridad pública abrieron una trayectoria que los estudiosos han llamado "costos constitucionales" (Madrazo & Barreto. 2018); es decir, el menoscabo de aspectos clave de los diseños constitucionales en nombre de la guerra contra el narcotráfico Estas iniciativas buscaron legitimar y armar jurídicamente los esfuerzos de la guerra contra las drogas, socavando gradualmente los compromisos constitucionales y los arreglos institucionales diseñados para proteger a los ciudadanos y respetar la separación de poderes.

Con la introducción en 1994 de normas y contraprincipios que debilitaban los compromisos constitucionales surgió un nuevo patrón de militarización. Desde ahí -y hasta 2018- la trayectoria implicó reformas constitucionales en cada presidencia, tres leves de seguridad nacional en toda regla y la normalización expansiva de los despliegues militares en nombre de la política pública para afirmar una versión beligerante de la prohibición de las drogas. Esto, a su vez, supuso amenazas sustanciales para la defensa de los derechos fundamentales fomentando la centralización del régimen federal y la confusión de funciones de las oficinas de las instituciones estatales en la guerra contra las drogas (Madrazo & Barreto, 2018: 692).

En diciembre de 1995 se publicó la Ley General que Establece las Bases de la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Hasta entonces, la responsabilidad de la seguridad pública recaía sustancialmente en la Policía Federal Preventiva (PFP). Las reformas de 1995 transformaron el sistema penal para que todas las instituciones, desde la Policía hasta las Fuerzas Armadas, pudieran colaborar y convertirse en una red centrada en la represión de la delincuencia (Sánchez Ortega, 2020). En consecuencia, la legislación cambió y las reglas de la SEDENA y la SEMAR pasaron a formar parte de los esfuerzos para controlar el crimen, creando mandatos anteriormente limitados a los militares. Y, lo que es más importante: permitió al presidente la facultad de interpretar, con escasa contención, cuáles eran los asuntos de seguridad pública y cuándo el Ejército debería intervenir en asuntos civiles (Serrano, 2019).

Con mayoría de votos se aprobó la mencionada ley en el Senado y en la Asamblea Legislativa. Sin embargo, una minoría expresó su preocupación por los riesgos de incluir a la SEDENA y a la SEMAR en los procesos de toma de decisiones en materia de seguridad pública. Esta minoría pidió a la Corte Suprema que declarara la acción como inconstitucional (AL 1/96), pero el Tribunal no consideró la ley inválida. En el año 2000, el Tribunal Supremo: 1) hizo hincapié en que los procedimientos respetarían las garantías individuales, ya que las operaciones de las Fuerzas Armadas sólo se realizarían dentro del marco de la Constitución (SCJN, 2000; también citado en Serrano, 2019:4), 2) insistió en la importancia de que el presidente hiciera uso de las Fuerzas Armadas en tiempos de crisis, 3) argumentó que los militares sólo se involucrarían en caso de que las autoridades civiles lo solicitaran, que permanecerían subordinados a ellas, y que la participación de anteriores miembros de las Fuerzas Armadas en puestos civiles era un asunto de coordinación estratégica, 4) afirmó que los esfuerzos para garantizar la seguridad pública estaban por definición sujetos a las garantías individuales y al Estado de derecho (SCJN 2000, citado en Sánchez Ortega, 2020:10).

A pesar de lo intrascendente que pudo parecer este acontecimiento en su momento, la reforma constitucional de 1994 puso en marcha un proceso en el que los miembros del Ejército pasaron a ser elegibles para cargos públicos por la Ley de Seguridad Nacional de 1995. Pero pronto esto resultó conflictivo cuando se confirmó que miembros de alto rango del Ejército estaban coludidos con el crimen organizado. Dado que la colusión entre el Estado y grupos de la delincuencia organizada en México ha sido históricamente un problema, esta modificación de los diseños institucionales confundió las relaciones entre militares y civiles. Además, debilitó los controles y equilibrios al facilitar los abusos de poder.

Si se cumplen los siguientes supuestos: a) se le da a un general un papel preponderante en las decisiones sobre los valores públicos de México, b) el Ejército sólo responde al presidente, y c) el Estado reguló una década antes los negocios del crimen organizado a través de pactos históricos, ¿cuál fue la intención de las modificaciones constitucionales? Sostengo que fue un intento de recuperar el control de esos pactos, pero la estrategia fue incapaz de adaptarse a la dramática expansión del mercado de las

drogas, además de fomentar la corrupción y el autoritarismo, en lugar de construir una autoridad legítima y democrática.

Lo anterior se ilustra con un ejemplo: en 1996, el general Gutiérrez Rebollo se convirtió en el zar antidrogas a cargo de la Procuraduría General de la República, sólo para ser detenido un año después, en 1997, al ser acusado de proteger al líder del Cártel de Juárez (Madrazo & Barreto, 2018). El general es relevante porque es ejemplo de un patrón de colusión institucional que se ha vuelto común en la lucha contra el crimen organizado en México, pero los observadores pueden detectar otros casos similares a lo largo de la historia de la guerra mexicana contra las drogas (Genaro García Luna es un ejemplo reciente). Es lo que Sandra Ley y Guillermo Trejo llaman 'la zona gris', donde el crimen organizado no puede existir ni operar con éxito si no cuenta con algún grado de protección estatal (Ley & Trejo, 2020).

En 1996, los gobiernos de México y Estados Unidos crearon el grupo de Alto Nivel de contacto para el Control de las Drogas para facilitar estrategias prohibicionistas militarizadas coordinadas contra el narcotráfico (Piñeyro, 2001: 947). La lógica del enfoque de dichas estrategias seguía un análisis de costo-beneficio cuyos fundamentos se basaban en las premisas que sustentaban la guerra contra las drogas en Estados Unidos.

Sin embargo, la estrategia no tuvo en cuenta la dinámica de la realidad sociopolítica mexicana ni las consecuencias que trajo su enfoque punitivo militarizado: descomposición social y territorios enteros sumergidos en la lógica de la guerra, además de la pérdida de legitimidad y del monopolio de la violencia utilizada por el Estado, así como de la confianza en las instituciones mexicanas y en su capacidad de gobernar. Aunque los beneficios han demostrado generar violencia y socavar la legitimidad del gobierno, la estrategia alimentó el fenómeno en lugar de socavarlo (Pereyra, 2012).

Una vez que se creó un proceso de militarización con las reformas constitucionales de 1994, se establecieron estructuras de reproducción institucional en las que se determinaron repertorios específicos de opciones políticas (o dirección de la política). En ocasiones, los arreglos institucionales del proceso de militarización se tradujeron directamente en el armamento de las organizaciones del narcotráfico debido a la colusión institucional entre el Estado y estas organizaciones (Gootenberg, 2012). Se puede seguir, por ejemplo, la trayectoria de grupos como los GAFE (Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales), utilizados para reprimir y torturar a miembros del EZLN durante el levantamiento Zapatista (Correa-Cabrera, 2017).

Los GAFE se formaron en 1994 en Estados Unidos como parte de los esfuerzos del presidente Salinas de Gortari para reducir la distancia de las Fuerzas Armadas mexicanas con el vecino norteamericano, ya que a lo largo del siglo XX el Ejército mexicano consideró a Estados Unidos como una amenaza potencial y lo veía con desconfianza (Correa-Cabrera, 2017; Piñeyro, 2001). Los GAFE volvieron a México y, una década después, llegaron a conformar uno de los grupos de crimen organizado más violentos de México: Los Zetas. Un estudioso del caso dice lo siguiente al respecto: la militarización de los conflictos del narcotráfico por parte de Zedillo permitió al Cártel del Golfo reclutar a "Los Zetas", una unidad paramilitar antidroga entrenada originalmente en la Escuela de las Américas del Ejército de Estados Unidos. En un sorprendente ejemplo de lo contraproducente de la estrategia de la militarización, los despiadados y notorios Zetas fueron tutelados en el Cartel del Golfo antes de ramificarse por su cuenta por todo México (Gootenberg, 2012).

En consecuencia, la seguridad pública significó a partir de ese momento lidiar con grupos militarizados altamente entrenados, cuando un par de décadas antes eran civiles armados precariamente. Al seguir una estrategia de militarización de la seguridad pública, en "cooperación" con Estados Unidos, el Estado mexicano llevó a cabo políticas de guerra en lugar de construir una autoridad legítima y democrática. Estas secuencias generaron graves problemas para el Estado de derecho que requiere crear orden, paz relativa y canales institucionales para resolver las disputas (Magaloni & Zepeda, 2004).

Para el cambio de siglo, el crimen organizado y el narcotráfico ya eran problemas graves. Vicente Fox, el presidente que derrotaría por primera vez al PRI en las elecciones de 2000, daría cuenta de ello en su primer año de gobierno, enfatizando la importancia de paliar esta amenaza (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006). Es notable, insisto, que las Fuerzas Armadas pudieron acompañar la transición democrática sin problemas (Benítez Manaut, 2018). En efecto, la transición trajo consigo la desintegración

de pactos de largo plazo. En consecuencia, el Gobierno mexicano alteró su enfoque para asegurar la autoridad, disminuyendo la política de tolerancia y pactos secretos, y aumentando la estrategia punitiva caracterizada por ataques y decomisos recurrentes (Astorga & Shirk, 2010). Además, la competencia política socavó los acuerdos informales entre los cárteles de la droga y los gobiernos locales, por lo que el uso de las Fuerzas Armadas se convirtió en una herramienta útil para demostrar potencia y poder hacer nuevos pactos.

El 11 de septiembre de 2001, los atentados terroristas en suelo estadounidense vinieron a cambiar las "reglas del juego", una vez más, modificando los intereses de Estados Unidos. Las últimas restricciones empujaron a las organizaciones de narcotraficantes a buscar innovaciones en sus técnicas de contrabando, obligando al Gobierno mexicano a ampliar aún más el proceso de militarización (Mercille, 2011). Para ilustrar la magnitud de la evolución: las iniciativas antidrogas controladas por la SEMAR y la SE-DENA aumentó cuarenta por ciento durante la administración de Zedillo. Durante los primeros años de Vicente Fox, el aumento fue de ochenta por ciento (Borjón, 2009: 25).

En 2004, la administración Bush levantó la prohibición de los rifles de asalto de alto poder. Esta decisión facilitó el contrabando de armas a México y provocó un aumento de la violencia en el país (Dube, Dube & García Ponce, 2013; Chicoine, 2016). El diagnóstico gubernamental fue que los diferentes niveles de gobierno y las instituciones encargadas de la seguridad pública tenían bajos grados de coordinación (Plan Nacional

de Desarrollo 2001-2006). De ahí que durante el sexenio de Vicente Fox se trabajara una estrategia política enfocada en mejorar la coordinación entre las múltiples dependencias y agencias nacionales de México y Estados Unidos, con una cadena de mando centralizada más eficiente, y mayores técnicas de inteligencia. Pero las premisas de la guerra contra el narcotráfico y sus implicaciones permanecieron incuestionables (Piñeyro, 2006).

A finales de 2004, otra reforma a la constitución otorgó al presidente Fox y al Congreso facultades para hacer leves que preservaran la seguridad nacional y pública (López, 2005). Como resultado, el Congreso aprobó la Ley de Seguridad Nacional (LSN), un documento que permitía a las Fuerzas Armadas sustituir a las autoridades locales en sus tareas cuando hubiera problemas de seguridad nacional. La ley también pretendía definir los conceptos de seguridad nacional, interna y pública. Los artículos centrados en la definición de estos conceptos se redactaron justamente para establecer marcos legales para ampliar las facultades de las Fuerzas Armadas. Por ejemplo, una obstrucción a las Fuerzas Armadas para combatir al crimen organizado se consideraba automáticamente una amenaza a la seguridad nacional (Madrazo, 2014).

Dichas definiciones fusionaban la seguridad nacional y la lucha contra el crimen organizado como si fueran una misma cosa, lo que agilizaba drásticamente el uso de las Fuerzas Armadas. En resumen, se ampliaron expeditamente las facultades de los militares para intervenir en asuntos civiles en tiempos de paz.

Con esto, se estableció el presente definitorio legal hacia la guerra contra las drogas. Cabe anotar aquí que, al amplificar la ausencia de reglas, se vuelve muy difícil limitar el ejercicio del poder de las Fuerzas Armadas. Alimentado por la condición de "crisis" perpetua que plantea el aumento de la criminalidad, el Ejecutivo puede disponer discrecionalmente de las Fuerzas Armadas de manera extraordinaria en nombre de la seguridad nacional. Sin embargo, cuando las respuestas a las crisis se convierten en una norma que se instala en los diseños institucionales, dejan de ser políticas públicas temporales para convertirse en alteraciones fundamentales a los acuerdos políticos.

Las definiciones que se incluyeron en las reformas constitucionales de 2004 sobre seguridad nacional y pública contemplaron dos aspectos fundamentales: la defensa del Estado frente a las amenazas externas y las estructuras necesarias para enfrentar los desafíos internos al orden institucional vigente: 'un orden de acceso cerrado'. En definitiva: monopolizar el poder y mantenerse en él (Pinevro, 2001: 957). Estos cambios constitucionales fueron relativamente eficaces para mantener la estructura de poder del status quo en un momento de relativo cambio como consecuencia de la democratización. Sin embargo, la política de la transición fue ineficaz para reaccionar ante las amenazas del crimen organizado y para construir legitimidad y reducir violencia creando un 'orden de acceso abierto'.

En 2005, Vicente Fox lanzó el operativo México Seguro. La iniciativa consistió en un despliegue masivo de Fuerzas Armadas en Nuevo Laredo que se extendió a otros estados del norte del país. El objetivo era doble: 1) combatir el crimen organizado y el narcotráfico mediante la "limpieza" de las policías locales y federales corruptas, y 2) asegurar las zonas consideradas como posiciones geopolíticas vitales bajo el control de los grupos criminales mediante la coerción y el poder de las armas, si fuera necesario (Anaya-Muñoz & Frey, 2018).

Debido a los crecientes mecanismos de retorno de esta política, el traslado del Ejército una vez asentado se asoció a diversos costos (Sánchez Ortega, 2020). Aunque esta operación se consideró temporal, preparó el camino para un mayor uso militar en tareas de seguridad pública y nacional. Finalmente, al conformar una estrategia en la que el Ejército supervisó casi todas las iniciativas antidrogas, incluyendo la prevención y la reinserción, las Fuerzas Armadas se convirtieron en el actor clave a cargo no sólo de la seguridad pública sino de toda una política integral de gobernabilidad.

Para 2005 los medios de comunicación retrataban ya vívidamente el ascenso de los delincuentes produciendo narrativas destacadas entre los "buenos" y los "malos", fomentando una visión maniquea de la realidad. También se hizo común en la televisión invertir en programas dedicados a la vida de los narcotraficantes y a la expansión de la narco-cultura.

Desde el punto de vista ideológico, dicha narrativa, como mínimo, proporcionó una plataforma para desplegar la fuerza del Estado para "combatir" a los "criminales. En paralelo, la cobertura mediática del ascenso de la militarización transformó las muestras de brutalidad en permanentes. Ello se logró induciendo miedo a la población e incentivando a los criminales y a los militares a seguir una estrategia de "visibilidad" mediante la intensificación de la brutalidad para enviar mensajes intimidatorios (Ríos & Rivera, 2019).

El sexenio de Vicente Fox no cambió la tendencia de militarización, sino que la continuó y la reforzó, sentando los precedentes que luego permitirían a Felipe Calderón lanzar la guerra contra el narcotráfico. La falta de éxito del gobierno de Fox para reducir la criminalidad proporcionó la plataforma para que un 'strongman' entrara en escena, estableciendo los clivajes disponibles para que se articulara un discurso de populismo punitivo y para que una base política lo apoyara.

El enquistamiento institucional de la militarización (2006-2018)

El 2 de julio de 2006 Felipe Calderón ganó las elecciones de México en una reñida competencia sobre Andrés Manuel López Obrador quien, en objeción, lanzó una campaña nacional de recuento de votos. Debido a esto, la victoria definitiva de Calderón no se anunció sino hasta el 5 de septiembre (El País, 2006). La reñida elección dejó a México significativamente dividido y hubo evidentes confrontaciones entre los partidos de izquierda y de derecha que polarizaron al país. La decisión de Calderón de utilizar el Ejército fue, en parte, una medida para reafirmar su presidencia (Wolf, 2011).

Factores como los crecientes niveles de violencia, el mercado "privatizado" del narcotráfico, y los repertorios diversificados y militarizados sobre la guerra contra el narcotráfico hicieron que la presión para responder fuera una prioridad para el gobierno entrante. Además, las facultades otorgadas a Calderón por los diseños constitucionales en materia de seguridad pública y la ley de seguridad nacional facilitaban su enfoque de "hombre fuerte" y de derechas frente al crimen organizado.

En consonancia con sus promesas de campaña y gracias a la interpretación amplia de la ley de seguridad nacional, el recién elegido presidente expandió cada vez más sus operaciones militarizadas. Por tanto, la política nacional de combate al crimen organizado desplegó nuevas estrategias y repertorios al hacer un uso unilateral de las Fuerzas Armadas, involucrándolas en procesos que se volverían permanentes (Moloeznik & Suárez de Garay, 2012).

El 11 de diciembre de 2006, a los pocos días de entrar en funciones, Calderón y el secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, anunciaron la "operación conjunta en Michoacán". La estrategia consistía en el despliegue de 5,000 soldados, el establecimiento de puestos de control, y la erradicación de plantaciones de amapola y marihuana, lo que marcó el inicio de una política de seguridad pública frontal para desmantelar el narcotráfico. Aunque se lanzó como una reacción a "la amenaza inminente del crimen organizado sobre la sociedad", la operación fue concebida como una de carácter permanente. Al despliegue en el estado de Michoacán le siguieron despliegues en los estados de Baja California, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guerrero, Nuevo León, Sinaloa, Oaxaca y Tamaulipas en lo que aspiraba a ser un plan "nacional" e "integral" (Plan Nacional de Desarrollo, 2007).

Sin embargo, el Gobierno de Calderón no evaluó el contexto local para desarrollar una estrategia acorde con las circunstancias de cada estado en concreto. Tampoco ponderó los posibles resultados en la interacción entre el Estado y los grupos de delincuencia organizada a nivel local al introducir un ejército de ocupación en los arreglos institucionales locales. Y lo que es más importante: no contempló el establecimiento de un sistema de cooperación nacional en coordinación con las policías locales y federales, de allí que la falta de limitaciones en la jurisdicción de los militares fue notoria. La observación de los resultados de estos operativos da cuenta de la dinámica que provocó.

Los beneficios de la operación se midieron en las cantidades de material decomisado a los grupos del crimen organizado. Las contrapartidas implicaron una presencia militar constante que se tradujo, salvo en Michoacán y Guerrero, en un aumento de la violencia y de los asesinatos (Sánchez Ortega, 2020: 13). Se estima que alrededor de 121,163 personas fueron asesinadas durante el gobierno de Felipe Calderón (Hope, 2016).

Además, como ahora sabemos, la presencia de los militares genera incentivos para el aumento de la violencia. En la práctica, los conflictos armados llevan al asesinato de civiles, soldados y presuntos delincuentes, lo que promueve la normalización de las ejecuciones arbitrarias (Madrazo, Calzada & Romero, 2018). Sin embargo, lejos de revertir el enfoque del Estado, la evidencia empírica negativa sobre la respuesta militarizada sólo sirvió para intensificarla. Esta trayectoria específica reforzó los rasgos institucionales reproducidos a través de mecanismos de rendimientos crecientes: desmilitarizar se volvió muy difícil.

En semejante contexto, es común que las fuerzas a cargo de mantener un orden relativo se conviertan en un actor en el desarrollo del negocio del narcotráfico, incluso cuando no haya colusión. Por ejemplo, los cárteles utilizan al Estado para promover las guerras territoriales y envían "señales de mercado" con el fin de mostrar su poder relativo ejerciendo la violencia para garantizar el cumplimiento de los contratos, lograr una movilidad ascendente o mostrar un nuevo jugador en la ciudad (Reuter, 2009). Lo anterior se demuestra a través del mecanismo conocido como "calentando la plaza", una estrategia en la que un cártel ataca el territorio rival para atraer a las fuerzas del orden al territorio de sus enemigos (Lessing, 2015).

Para el año 2006, la SEDENA realizaba un solo operativo de confrontación militar con los grupos de la delincuencia organizada; para 2009, había alcanzado noventa y ocho operaciones (Pérez-Correa, 2015). Tres años más tarde, 49,650 soldados habían sido desplegados en todo el país. Las violaciones de los derechos humanos se volvieron cada vez más inquietantes y la escasa rendición de cuentas se convirtió en un patrón. A pesar de los amplios debates sobre la profesionalización de las instituciones policiales

y las necesarias reformas estatutarias, Felipe Calderón consolidó el proceso de militarización e intensificó el enfoque de la guerra contra las drogas.

En 2008, México, Estados Unidos y los países centroamericanos firmaron la Iniciativa Mérida, un acuerdo de cooperación en materia de seguridad con el objetivo declarado de combatir las amenazas del crimen organizado trasnacional (Wolf, 2011). El acuerdo legitimó la estrategia de Calderón y Estados Unidos se comprometió a apoyar la guerra con entrenamiento, armamento e inteligencia. Lo anterior cimentó el proceso vinculatorio entre la trayectoria de militarización y los acuerdos institucionales de la guerra contra las drogas. En ese clima, la travectoria de los "costos constitucionales" se reafirmó en 2008, es decir, se afianzaron las incrementales reformas legales para legitimar el uso de la SEMAR y la SEDENA en nombre de la guerra contra las drogas (Madrazo & Barreto, 2018). Además, se introdujeron nuevas reformas al sistema de justicia penal para que los delitos relacionados con el crimen organizado fueran sancionados con mayor severidad (Sánchez Ortega, 2020).

En primer lugar, estas reformas hicieron una distinción entre los civiles que estaban institucionalmente investidos de los derechos procesales y del debido proceso, y los individuos acusados de delincuencia organizada que tenían derechos restringidos y eliminados (Madrazo & Barreto, 2018). Este enfoque punitivo –que incluía la alta penalización de la posesión– reforzó los diseños institucionales autoritarios establecidos.

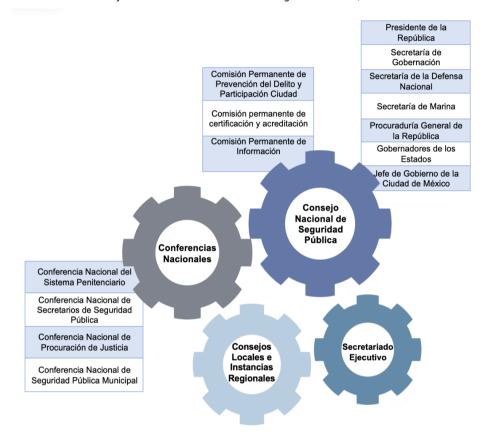
La distinción pretendía facilitar los procesos de justicia en la guerra contra estas organizaciones. Sin embargo, la definición laxa de crimen organizado y los procedimientos corruptos de aplicación proporcionaron un potente mecanismo para las detenciones arbitrarias y las violaciones de los derechos humanos. Cada vez se obtenían más beneficios en la aprehensión y captura de "delincuentes" por parte de las instituciones encargadas de la seguridad pública. Así, surgieron incentivos estructurales racionales para la aplicación brutal de la ley antidroga, lo que reforzó el establecimiento del proceso de militarización.

En segundo lugar, el marco institucional hizo muy difícil desafiar los procedimientos implacables de la ley: si un ciudadano era acusado de un delito relacionado con las drogas en nombre de la seguridad pública, había prácticamente muy pocas limitaciones para que no se le alienara de sus derechos. En consecuencia, el número de detenciones y encarcelamientos arbitrarios aumentó drásticamente (Wolf, 2011).

Por otro lado, el legado de tribunales débiles de la época del PRI mantuvo los laberintos burocráticos kafkianos de larga data diseñados precisamente para que los ciudadanos no pudieran hacer uso de sus derechos (Magaloni, 2008). La lógica implementada deliberadamente ignoraba que la organización del crimen sólo podía darse dentro de las estructuras e instituciones de la sociedad (Escalante 2009: 150). Combatir el crimen organizado se convirtió en una cuestión de utilizar los recursos del Estado para emplear también métodos violentos sobre los civiles en situación de precariedad y vulnerabilidad.

Figura 1. Instituciones encargadas de la seguridad pública en México

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2012.



En tercer lugar, y en consonancia con la trayectoria hasta ahora esbozada, se reforzó el uso de la ley como mecanismo represivo sin lograr la subordinación del aparato estatal y de las Fuerzas Armadas al mismo. Con poca contención, la trayectoria del proceso de militarización moldeó el poder de manera que la formulación de políticas continuó

por el mismo camino, incluso cuando mostró resultados negativos.

Por último, una vez en la senda de la militarización, su difusión y descentralización a través de un amplio abanico de actores estatales y no estatales, la maximización del poder y del presupuesto se convirtieron en incentivos estructurales. Revertir esta ten-

dencia requería toda una re-concepción del conflicto y los costes de hacerlo se hicieron cada vez más elevados a pesar de su necesidad

En 2012, la organización en las instituciones encargadas de la seguridad pública se estructuró como se muestra en la Figura 1, donde se puede observar un enfoque descendente en la organización.

Las organizaciones de narcotraficantes se encontraban en el periodo más violento de la historia. El hecho de que grupos del crimen organizado apuntaran contra candidatos durante las elecciones a nivel local y federal demuestra un notorio esfuerzo en el 'cabildeo violento' (Lessing, 2015), es decir, en los esfuerzos por amenazar a los políticos para inducir cambios en la formulación de políticas. La violencia, a su vez, tuvo un efecto depresivo sobre la participación electoral (Trelles & Carreras, 2012).

La llegada de Peña Nieto no cambió el rumbo al desestimar sus promesas de campaña sobre desmilitarizar la seguridad pública y postergar la necesidad de impulsar una estrategia civil centrada en el Estado de derecho. En 2012, Peña Nieto anunció la creación de una nueva corporación: la "gendarmería nacional" (Sánchez Ortega, 2020). Este nuevo cuerpo de seguridad sería diseñado como uno de carácter civil. Sin embargo, los patrones en el proceso de militarización demandaron la mayor parte de las inversiones, y el abandono de lo local y lo federal hizo muy difícil modificar la presencia de los militares. Así, se mantuvieron las inversiones en el proceso de militarización por tercera presidencia consecutiva, como lo demuestra la figura siguiente.

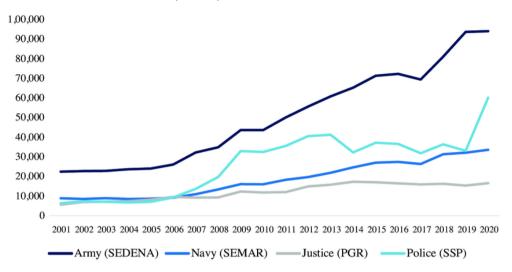
Para 2014, el cúmulo de violaciones a los derechos humanos y la persistencia de la violencia frontal seguían siendo preocupantes, pero la presencia de operativos militarizados no hacía más que aumentar (Anaya-Muñoz & Frey, 2018). La desaparición de 43 estudiantes en Ayotzinapa y el asesinato de 22 civiles en Tlatlaya develaron los mecanismos abusivos del gobierno de la ley (pretendido Estado de derecho) (El País, 2014).

La evidente complicidad de lo que se consideró "un crimen de Estado" empujó a la administración de Peña Nieto a adoptar conductas defensivas -ocultando las investigaciones y fomentando las condiciones para las fallas institucionales-. Las crecientes objeciones a la participación de los militares empujaron a la SEDENA a amenazar con enviar a todos los soldados a sus cuarteles (Sánchez Ortega, 2020). Para entonces, otro fenómeno se hizo indiscutible: el Ejército no se subordinó automáticamente al Estado dado que es una corporación por sí misma (Escalante, 2020). La dinámica en juego demostró uno de los rasgos de la dependencia de la trayectoria de la militarización de la seguridad pública. Es decir, la trayectoria está bloqueada por dinámicas de poder que el poder civil no siempre logra resistir.

Las Fuerzas Armadas presionaron al gobierno para que, desde esa posición de fuerza, impulsara iniciativas para ampliar las facultades del Ejército en materia de seguridad pública. En diciembre de 2017 se aprobó una nueva Ley de Seguridad Interior. Las modificaciones concebían las tareas de seguridad pública por parte de las Fuerzas Armadas como seguridad interior. Proponía

Figura 2. Evolución del gasto público en seguridad en millones de pesos (2001-2020)

Fuente: Gaussens & Jasso González (2020: 32).



erradicar la mayoría de los controles del uso de las Fuerzas Armadas por decisión presidencial y les otorgaba facultades para desplegar operaciones coordinadas con otros organismos institucionales para hacer frente a las amenazas a la seguridad nacional. Los mecanismos de rendición de cuentas fueron tácitamente eliminados en esta versión de la ley (Madrazo & Barreto, 2018).

Sin embargo, en un ejemplo positivo del valor de los pesos y contrapesos en el sistema político mexicano, la ley encontró una amplia resistencia. Después de un largo proceso apoyado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y diversos organismos políticos, la ley fue considerada inválida en noviembre de 2018. La lógica bajo la cual la eliminación de los contrapesos es una política que fomenta una "mejor" se-

guridad nacional y pública asume que los asuntos civiles requieren de una mayor jurisdicción militar, pero toda la evidencia ha demostrado lo contrario (ver Pérez Correa, 2015; Castañeda, 2012; Atuesta & Pérez Dávila, 2017; Atuesta & Ponce, 2017). Como señala Alejandro Madrazo:

El resultado de estas confusiones –entre la seguridad nacional, la seguridad pública y la investigación criminal– es un escenario incierto en el que no quedan claras las funciones y responsabilidades de cada una de las agencias involucradas: el Ejército, la Marina, la Policía Federal, la Policía Estatal, la Policía local y la Procuraduría. ¿Quién puede detener, investigar, interrogar y presentar cargos contra las personas?

Cuando las autoridades pueden hacer cualquier cosa y nadie es directamente responsable de lo que se hace (investigación, aplicación de la ley), las consecuencias son la inseguridad y la incertidumbre para todos, excepto para las autoridades (Madrazo & Barreto, 2018).

La problemática creación de un sistema de seguridad pública militarizado

Para el cambio de siglo, uno de los retos críticos de la política de transición en México era la creación de un Estado de derecho para erradicar los modelos rectores del gobierno autoritario del PRI. Las sucesivas tendencias autoritarias ejercidas por el Poder Ejecutivo en función (Zedillo, Fox, Calderón y Peña Nieto) demuestran la dificultad de reconstruir la autoridad sin autoritarismo y sin corrupción (Durán Martínez, 2018).

El problema con el patrón de militarización que surgió en 1994 es que las amenazas al 'orden de acceso limitado' creadas por la democratización se interpretan como una amenaza a la seguridad nacional y pública. Desde un punto de vista normativo, lo que hubiera sido deseable para México era el desarrollo de las instituciones policiales locales y federales, y dotarlas de los mecanismos institucionales necesarios para permitirles ejercer sus funciones. Estos diseños son los requisitos básicos para construir un Estado de derecho en una democracia. Sin embargo, la militarización de la seguridad

pública trajo consigo la militarización de las instituciones policiales (Madrazo, 2014).

La seguridad pública requería la prevalencia de una vocación ciudadana, pero ésta no fue la trayectoria elegida, generando así un paradigma problemático para garantizar la seguridad de la ciudadanía (Moloeznik, 2013). Esto porque, en primer lugar, los militares y la Policía responden a naturalezas opuestas. Las Fuerzas Armadas son regímenes de códigos internos regidos por valores, conductas y motivaciones diseñadas para servir sus propios propósitos (Moloeznik & Suárez de Garay, 2012). Estos valores son procedimientos institucionalizados plasmados en regímenes de disciplina y códigos de justicia militar que los miembros deben cumplir. Las Fuerzas Armadas están diseñadas para reaccionar ante las posibles amenazas a la seguridad del Estado y al statu quo político (Piñeyro, 1997). En consecuencia, funcionan con escasa subordinación a la sociedad y mantienen estructuras e incentivos no sujetos a la ley sino a sus propios códigos internos. En resumen, cuentan con facultades que facilitan la anulación de los controles democráticos a pesar de ser relativamente leales al Ejecutivo (Aviña, 2016).

Además, el ethos de las Fuerzas Armadas es "eliminar al enemigo". Las consecuencias son consistentes: durante el gobierno de Felipe Calderón –incluso si no contabilizamos las muertes causadas por enfrentamientos directos entre grupos criminales–, las estimaciones arrojan un saldo de alrededor de 69,000 muertes de civiles. Estos números han continuado al alza en la última década (Aguilar & Castañeda, 2012).

Por el contrario, la Policía es una institución social. Es un mecanismo de protección social y la principal expresión de autoridad y de aplicación de la ley que tiene el fin de mantener la estabilidad pública. Sus responsabilidades son la seguridad ciudadana a través de diseños que preservan la integridad humana y los derechos fundamentales (Bergman, 2018). Por ello se subordinan al Estado de derecho y cuentan con mecanismos de rendición de cuentas en el caso de que no cumplan con la ley (Dammert, 2013). La Policía es un cuerpo creado para abordar y resolver conflictos sociales complejos con respuestas holísticas respaldadas por tribunales fuertes y cooperación institucional (Magaloni & Zepeda, 2004). Aunque estos supuestos no hayan sido establecidos, las lógicas internas de cada institución conllevan regímenes sustancialmente distintos.

La militarización de la seguridad pública se volvió problemática porque confundió los roles y objetivos de ambas instituciones. Por ejemplo, al militarizar las fiscalías federales y las policías, la Policía quedó, en muchos casos, sometida al dominio de los militares. Al seguir este camino, las inversiones en el diseño e implementación de una policía democrática fueron descuidadas en favor de la expansión institucional de las Fuerzas Armadas y su lógica de seguridad pública (Castañeda, 2012).

Sin embargo, el control de la violencia necesita un orden social que tenga la capacidad para establecer un monopolio de la violencia a través de mecanismos institucionales y legítimos, y no se puede establecer solamente a través del uso de la fuerza. Eso es lo que la experiencia mexicana ha tenido que comprobar durante las últimas tres décadas

El prohibicionismo como vehículo para militarizar

La militarización de la lucha contra el narcotráfico fue instrumental para la evolución del proceso descrito hasta ahora. La militarización de la seguridad pública cambió definitivamente la estructura y las relaciones dentro del Ejército, las relaciones entre militares y civiles, y militarizó a los grupos del crimen organizado y a las autodefensas, lo que condujo a un círculo vicioso en la escalada de la violencia: la fragmentación y descentralización sobre el uso legítimo e ilegitimo de la violencia (Pansters, 2018).

Los riesgos del prohibicionismo, además, ya se sabían. Desde la década de 1960, el enfoque punitivo de Estados Unidos en esta materia ha ejercido presión sobre la lógica de los gobiernos mexicanos en la querra contra el narcotráfico y los procesos de decisión con respecto al uso de las Fuerzas Armadas para combatir el crimen organizado. En la década de 1970, la DEA ya realizaba operaciones de lucha contra el narcotráfico en México con resultados muy violentos (Pérez Ricart, 2020). No obstante, ésta fue una estrategia que se convirtió en conveniente para un Estado mexicano con precedentes en el uso no democrático de las Fuerzas Armadas (Piñeyro, 2001).

En efecto, los mecanismos que informan la "guerra contra las drogas" siempre han operado sobre la instrumentalización de las cifras como argumentos inatacables, a pesar de ser fundamentalmente susceptibles a la especulación y la distorsión (Andreas, 2010). La forma en la que se estructuró el prohibicionismo proporcionaba incentivos para desarrollar políticas de información con métricas diseñadas para sostener la guerra. En consecuencia, el ámbito político se definió en torno a una concepción del "éxito" basada en la demostración de resultados impresionantes en materia de lucha contra las drogas (Reuter, 2014). Los militares son el mejor vehículo para lograr este objetivo debido a su entrenamiento y potencia de fuego.

Sin embargo, la literatura sobre el narcotráfico y los esfuerzos antinarcóticos del Estado argumentó desde un inicio que tanto para Estados Unidos como para México el enfoque prohibicionista de la guerra contra las drogas estaba alimentando el problema de drogas en lugar de reducirlo (Toro, 1995). Por ejemplo, los efectos de la adopción de una estrategia punitiva hacia la fabricación de drogas son más atractivos para los actores más peligrosos.

Además, se han destacado dos razones principales para la participación de los militares mexicanos en materia de seguridad pública en respuesta al narcotráfico. La primera explicación es que en la década de 1990 la relación entre los grupos del crimen organizado y el Estado experimentó la evolución de un mercado regido directamente desde las estructuras del Estado, hacia un mercado criminal "privatizado", establecido en torno a grupos criminales que coaccionan al Estado (Serrano, 2007). Esto ocurrió a través de una expansión masiva del mer-

cado como consecuencia de la apertura económica de México y se nutrió del proceso de liberalización propio del mundo globalizado que impulsó la proliferación de negocios ilícitos (Pansters, 2018). En efecto, a medida que el comercio creció espectacularmente, también creció la capacidad de los traficantes para camuflar los envíos ilícitos (Pansters, 2018).

A su vez, la "privatización" de los mercados ilegales creó actores más peligrosos y diversificados que traficaban con drogas más rentables (como la cocaína y el fentanilo) (Gootenberg, 2012). La principal característica de esta transición es la insurgencia de los ejércitos y guardias privadas, y la fragmentación y diversificación de los grupos de delincuencia organizada (Paoli & Reuter, 2014). Entonces fue necesaria una mayor participación militar para hacer frente a la amenaza (Chabat, 2013).

La segunda explicación se centra en la erosión de las normas y reglas no escritas que permitían al Estado: a) mantener el orden político y social y b) controlar las organizaciones criminales bajo el gobierno unificado del PRI. Estos pactos de larga data fueron erosionados por el aumento de la competencia política durante la transición democrática (Astorga, 2001; Ríos, 2015; Trejo, 2020). Así, el Estado mexicano respondió a estas amenazas militarizando la seguridad pública y desplegando las Fuerzas Armadas para establecer el orden político nacional (Piñeyro, 2006).

A su vez, esto generó instituciones al servicio de la guerra (tanto estatales como no estatales) con incentivos para reproducirse a pesar de su efecto corrosivo, para buscar

mayores presupuestos, más poder y una presencia expansiva (Sánchez Lara, 2019).

Sin embargo, hay consenso en cuanto a que al involucrar a los militares en asuntos de seguridad pública el aumento de la violencia no es un fenómeno que surja en los márgenes del Estado, sino uno conformado a través de la interacción entre el Estado y los grupos del crimen organizado (Durán Martínez, 2018). A través del caso de Europa, Charles Tilly demostró cómo la cultura y la historia dan forma a determinados repertorios de violencia colectiva y a relaciones contenciosas entre el Estado y los grupos no estatales (Tilly, 1998).

Del mismo modo, en México la dinámica en la interacción del proceso de militarización con el crimen organizado, tal y como lo instauró el Gobierno, creó repertorios de guerra por control territorial. Por ejemplo, la escalada de violencia liderada por la participación de los militares generó repertorios de "visibilidad" a la actuación de la violencia, un aumento en el número de víctimas, así como la brutalidad y el poder simbólico de la violencia exhibida. Dichos métodos llevaron a la intensificación de la exposición pública de los ataques brutales y su naturaleza (decapitaciones y ahorcamientos masivos que a menudo transmiten mensajes) se convirtió en parte de una estrategia de guerra al reclamar la responsabilidad de los crímenes (Durán Martínez, 2017).

Una explicación del aumento de la violencia son los efectos problemáticos de la estrategia de larga data centrada en desarticular las bandas criminales acorralándolas a través de una estrategia de "capos": el descabezamiento de un grupo del crimen organizado mediante el asesinato o la captura del líder de las organizaciones principales (Atuesta & Ponce, 2017).

De hecho, la evidencia empírica demuestra que, tras una intervención de las fuerzas de seguridad, el número de organizaciones criminales aumenta. En lugar de derrotar al grupo criminal, la fragmentación resultante de la "estrategia del capo" conduce a una escalada de violencia, ya que los grupos delictivos luchan entre sí para adaptarse a los vacíos de poder y a los cambios en la capacidad de las organizaciones criminales para controlar las "plazas" (Madrazo, Romero & Calzada, 2018).

Al analizar las fragmentaciones de los grupos criminales (Atuesta & Pérez Dávila, 2017) se observa cómo la estructura de los grupos de crimen organizado se vuelve mucho más compleja que la de sus predecesores de los años ochenta. De cinco grupos visibles observados en 2007, se identificó una proliferación a más de ochenta grupos organizados y consolidados en 2011. En la práctica, teniendo en cuenta lo fructífero del negocio, los grupos de delincuencia organizada reproducen de forma duradera un líder, un brazo armado y la estructura que requieren para operar.

Esta dinámica incentivó, durante los sexenios analizados, la consecución de una estrategia basada en la exhibición de una brutal represión del narcotráfico. La militarización de la Policía y el despliegue del Ejército siguieron las premisas de detener y matar a los traficantes, aumentar el poder de fuego y demostrar altos niveles de decomiso de drogas. Sin embargo, se trata de una persecución que se autoalimenta. Como hemos visto, dado que la estrategia del capo genera fragmentación, se aumentan los niveles de violencia y se atraen a más actores peligrosos al mercado. Lógicamente, el número de contrabandistas y cárteles se extiende al igual que las detenciones de las que presume la estrategia (Atuesta & Pérez Dávila, 2017).

Los niveles intensificados de violencia en México demuestran que el conflicto puede ser conveniente para mantener el negocio del crimen organizado y el narcotráfico creciendo (Lessing, 2015). Por lo tanto, la lógica actual de la violencia y la confrontación en México se lee mejor a través de la visión teórica de la distinción entre "conquista" y "restricción". En las guerras de restricción, la violencia coercitiva es preferible a las estrategias pacíficas porque amplían la esfera de influencia de los grupos militarizados. Los cárteles pueden luchar entre sí para controlar territorios, pero los cárteles luchan contra el Estado principalmente para cambiar el comportamiento y las decisiones políticas del gobierno, no para conquistar territorio permanentemente.

En este contexto, resulta más fácil entender por qué la militarización de la seguridad pública condujo a la militarización del crimen organizado. Desde la perspectiva del Estado, el enfoque fue adoptar estrategias que fomentan el conflicto, pero la victoria decisiva es imposible porque la amenaza del crimen organizado es permanente. En contra de sus objetivos, el enfoque militarizado demostró ser adecuado para el negocio del narcotráfico y para fomentar la gobernanza criminal. El resultado ha sido una dinámica en la que tanto los militares como

los grupos del crimen organizado tienen incentivos para mantener el conflicto y se necesitan mutuamente para reproducirse y expandirse (Lessing, 2020).

Conclusión

El proceso de militarización que comenzó en 1994 ha socavado los controles y equilibrios en nombre de la seguridad pública durante casi tres décadas. Se institucionalizó durante la transición a la democracia y el ejercicio sucesivo del poder por parte de todo el espectro político –desde partidos de derechas hasta el actual gobierno de izquierdas—, lo que ha provocado una intensificación de la violencia y el conflicto. Y, sin embargo, aún estamos lejos de ver el fin del ciclo.

La militarización y la democratización en México son dos caras de la misma manera porque fueron dos procesos impulsados simultáneamente para reformar el sistema electoral mexicano sin reformar significativamente el orden social o al Estado mexicano. La disrupción de pactos a nivel local creada por la competencia electoral y el aumento del poder de veto a nivel federal disminuyeron la autoridad legítima del presidencialismo mexicano, mientras que la conservación de los acuerdos políticos y arreglos institucionales (autoritarios, personales y excluyentes) a nivel nacional sostuvieron un 'orden de acceso limitado' sin una política real de transición hacia un 'orden de acceso abierto'.

Este artículo presentó el conjunto de reformas constitucionales y de políticas de

seguridad pública que institucionalizaron el proceso de militarización en México.

Los acuerdos políticos de la transición para fortalecer el proceso de militarización crearon una trayectoria que es dependiente del camino, instituciones con incentivos estructurales racionales de maximización del poder y de presupuesto y jurisdicción y con suficiente poder de veto como para resistir su transformación. Por consecuencia, los potenciales costos de reversión hacia un nuevo camino se fueron volviendo más peligrosos para la estabilidad política. Esto mientras que el orden social -sostenido por un sistema de distribución de rentas- no permitió al Estado mexicano crear un orden burocrático weberiano con capacidad institucional. Los militares y marinos se convirtieron en el mecanismo para sostener el orden social precario, descompuesto por la descentralización de la violencia, la falta de legitimidad, y la concentración del poder y de las rentas

La falta de inversión en los mecanismos necesarios para la consolidación del Estado de derecho ha sido notoria en todo momento. En su lugar, acotado por el conjunto de circunstancias que han incentivado a los presidentes mexicanos a mantener el proceso de militarización, el Estado ha seguido enfocando sus inversiones en este último camino.

A pesar de los aparentes efectos adversos, cada administración repitió los errores de sus predecesores, desde diversas leyes que restringen controles y equilibrios hasta la creación periódica de nuevas instituciones policiales militarizadas desde arriba. Ningún gobierno des-militarizó al país y los

pactos de transición hacia un mando civil jamás se cumplieron –conviene insistir–, puesto que la trayectoria parece clara.

En 2019 se creó otra fuerza policial, la Guardia Nacional, como estrategia para retirar gradualmente al Ejército de las tareas de seguridad pública. El presidente otorgó la formación y supervisión de los reclutas al Ejército bajo el supuesto de que la institución se formaría como un cuerpo civil para 2024, pero sus diseños e historia provocaban, con razón, escepticismo. Aunque el análisis de la relación entre el Ejército, la Marina y los poderes políticos en el sexenio actual merecen un artículo en sí mismo que va más allá del enfoque de este texto, vale la pena subrayar que la Guardia Nacional se creó con un artículo transitorio que permite que el presidente eche mano de forma "extraordinaria" de las Fuerzas Armadas para llevar a cabo tareas de seguridad pública por un periodo de cinco años.

El acuerdo original dictaba que la corporación tuviera un mando civil, una de las condiciones de la oposición para dar luz verde a la conformación de la corporación. Sin embargo, debido a nuevas reformas impulsadas por el presidente actual, se espera que la SEDENA sea la encargada de la Guardia Nacional hasta 2028.

La Guardia Nacional será un aparato armado con un mando no civil, apostando por la presencia del Estado, el control territorial y la estabilidad de las funciones de seguridad pública a lo largo y ancho del país. Sin embargo, es necesario entender que la construcción de la legitimidad institucional y del monopolio de la violencia tiene un proceso fundamentalmente diferente que

implica la transición a un 'orden de acceso abierto'y no se puede construir con ejércitos de ocupación. No es demasiado tarde para invertir en el desarrollo de instituciones policiales locales y federales arraigadas en las comunidades, así como en la ampliación de los tribunales y la mejora de los mecanismos de rendición de cuentas y protección de los derechos fundamentales. Será clave abordar este proceso con la madurez que se requiere, entendiendo qué tipo de régimen institucional se ha gestado en México y qué visión de país existe. La historia moderna de México nos muestra los resultados de intentar construir, al mismo tiempo, un Estado de derecho y un gobierno de la ley. Un país con una democracia electoral mínima, sostenido por un orden de acceso limitado sólo va a generar más violencia y más militarización, no más democracia.

Bibliografía

- Aguilar, R. & Castañeda, J. G. (2009). *El narco:* la guerra fallida, Ed. Punto de Lectura, México, D. F.
- Anaya-Muñoz, A. & Frey, B. (2018). *Mexico's Human Rights Crisis*, Philadelphia.
- Andreas, P. & Greenhill, K. M. (2010). Sex, Drugs, and Body Counts: The Politics of Numbers in Global Crime and Conflict, Ithaca, N. Y.
- Angell, A. (1995). "Jorge Castañeda, Utopia Unarmed: The Latin American Left after the Cold War" (New York: Alfred Knopf, 1993; UK distrib., Latin America Bureau), pp. 498, Journal of Latin American Studies, 27(2), pp. 496-497.
- Astorga, L. & Shirk, D. A. (2010). *Drug Traffic*king Organizations and Counter-Drug Strategies in the U.S.-Mexican Context.
- Astorga, Luis (2001). "The Limits of Anti-Drug Policy in Mexico", *International Social Science Journal*, p. 343.
- Atuesta, L. & Pérez-Dávila, H. (2018). "Fragmentation and Cooperation: The Evolution of Organized Crime in Mexico", Trends in Organized Crime, 21(3), pp. 235-261.
- Atuesta, L. H. & Ponce, A. F. (2017). "Meet the Narco: Increased Competition Among Criminal Organizations and the Explosion of Violence in Mexico", *Global Cri*me, 18(4), pp. 375-402.
- Aviña, A. (2016). "Mexico's Long Dirty War: The Origins of Mexico's Drug Wars Can Be Found in the Mexican State's Decades-Long Attack on Popular Movements Advocating for Social and

- Economic Justice", *NACLA Report on the Americas*, 48(2), pp. 144-149.
- Barrón, M. (2018). "Militarización en México: una larga travesía", Contextualizaciones Latinoamericanas.
- Benitez Manaut, R. (1994). "Las fuerzas armadas mexicanas al fin de siglo: su relación con el Estado, el sistema politico y la sociedad", Sociológica, num. 25, mayo-agosto.
- Benitez Manaut, R. (2001). "National Security and Political Transition, 1994-2000", Foro Internacional, 41(4), pp. 963-991.
- Benitez Manaut, R. (2008). "La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox", Foro Internacional, 48(1/2 (191/192), pp. 184-208.
- Bergman, M. (2018). "The Police in Latin America", *More Money, More Crime*, Oxford University Press, chapter 7.
- Borjón, J. (2009). *Letras Jurídicas*, en: http://letrasjuridicas.com.mx/Volumenes/21/borjon21.pdf (may 30, 2021).
- Capoccia, G. (2016). "When Do Institutions 'Bite'? Historical Institutionalism and the Politics of Institutional Change", Comparative Political Studies, 49(8), pp. 1095-1127.
- Carlsen, L. (2018). "Effects of Militarization in the Name of Counter-Narcotics Efforts and Consequences for Human Rights in Mexico", Pansters, W.G., Smith, B.T. & Watt, P., Beyond the Drug War in Mexico: Human Rights, the Public Sphere and Justice, London.
- Cedillo, A. & Calderón, F. (2012). Challenging Authoritarianism in Mexico: Revolutio-

- nary Struggles and the Dirty War, 1964-1982, New York, London, Routledge.
- Chabat, J. (2013). "La seguridad en la política exterior de Calderón", Foro Internacional, (3-4), pp. 729-749.
- Chicoine, L. E. (2017). "Homicides in Mexico and the Expiration of the U.S. Federal Assault Weapons Ban: A Difference-In-Discontinuities Approach", *Journal of Economic Geography*, 17(4), pp. 825-856.
- Cypher, J. M., & Delgado Wise, R. (2010). Mexico's Economic Dilemma: The Developmental Failure of Neoliberalism. A Contemporary Case Study of the Globalization Process, Rowman & Littlefield.
- Dammert, L. (2013). "Security Challenges for Latin American Democratic Governance", Domínguez, J. I. & Shifter, M. Constructing Democratic Governance in Latin America Fourth, Baltimore.
- Davies, T. (1993). "National Period. Generals in the Palacio: The Military in Modern Mexico by Roderic Ai Camp", *The Hispanic American Historical Review*, 73(2), p. 335.
- Davis, D.E. (2006). "Undermining the Rule of Law: Democratization and the Dark Side of Police Reform in Mexico", Latin American Politics and Society, 48(1), pp. 55-86.
- Diaz-Cayeros, A. (2012). "Entrenched Insiders: Limited Access Order in Mexico", The Shadow of Violence: Politics, Economics, and the Problems of Development, edited by B. R. Weingast, D. C. North, J. J. Wallis, and S. B. Webb, pp. 233-60, Cambridge: Cambridge University Press.

- Dube, Arindrajit, Dube, Oeindrila & García-Ponce, Omar (2012). Cross-Border Spillover: U.S. Gun Laws and Violence in Mexico, IDEAS Working Paper Series from RePEc.
- Durán-Martínez, A. (2018). The Politics of Drug Violence: Criminals, Cops and Politicians in Colombia and Mexico, New York.
- Edwards, S. & Savastano, M.A. (1998). The Morning After: The Mexican Peso in the Aftermath of the 1994 Currency Crisis, Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research.
- Escalante Gonzalbo, F. (2012). El crimen como realidad y representación: contribución para una historia del presente, México, D.F.
- Escalante Gonzalbo, F. (2021). "No es el pueblo", *Nexos*, en: https://www.nexos.com.mx/?p=52081 (May 30, 2021).
- Gaussens, Pierre, & Carolina Jasso González. (2020). "Militarization of Public Security and Violation of Human Rights in Mexico (2000-2020)", The Age of Human Rights Journal, no. 15 (December), pp. 26-50.
- Gootenberg, P. (2012). "Cocaine's Long March North, 1900–2010", Latin American Politics and Society, 54(1), pp.159-180.
- Guadalupe Correa-Cabrera. (2017). Los Zetas Inc.: Criminal Corporations, Energy, and Civil War in Mexico. Austin, University of Texas Press.
- Helmke, G. & Levitsky, S. (2004). "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", *Perspectives on Politics*, 2(4), pp. 725-740.

- Hope, A. (2016). "Los 300 mil muertos", El Universal, 23 de febrero, en: https://www.eluniversal.com.mx/entrada-deopinion/articulo/alejandrohope/nacion/2016/02/23/los-300-mil-muertos (May 30, 2021).
- Langston, J. (2017). *Democratization and Authoritarian Party Survival: Mexico's PRI*, New York.
- Leonardo Curzio Gutiérrez. (1998). G"overnability in Contemporary Mexico", *Revista CIDOB d'afers internacionals*, (40-41), pp.187–215.
- Lessing, B. (2015). "Logics of Violence in Criminal War", *Journal of Conflict Resolution*, 59(8), pp.1486–1516.
- Lessing, B. (2020). "Conceptualizing Criminal Governance," *Perspectives on Politics*, Cambridge University Press, pp. 1–20.
- López, J. (2005). "Análisis de la Reforma Constitucional y de la Iniciativa de Ley sobre Seguridad Nacional". *Revistas Jurídicas UNAM*, en: https://revistas.juri- dicas.unam.mx/index.php/ cuestiones/constitucionales/ article/ view/5732/7523 (May 30, 2021).
- Luis Astorga. (2015). ¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón, México, Grijalbo.
- Madrazo, A. & Barreto, A. (2018). *Undermining Constitutionalism in The Name of Policy: The Constitutional Costs of The War On Drugs*. New York University Journal of Legislation and Public Policy, 21(3), pp.671–726.
- Madrazo, A. (2014). "El impacto de la política de drogas 2006-2012 en la legislación federal". Programa de Po-

- lítica de Drogas, en: http://www.politicadedrogas.org/PPD/documentos/20160516_193404_7.-Alejan-dro-Madrazo-Lajous---El-impacto-de-lapol%C3%ADti-ca-de-drogas-2006-2012-en-la-legislaci%C3%B3n-fe-deral.pdf (May 30, 2021)
- Madrazo, A., R. Calzada & J. Romero. (2018). "Actuaciones de las fuerzas públicas durante el primer lustro de la "guerra contra las drogas": metodología detrás de la subbase "Combates"". Política de Drogas. http://www.politicadedrogas.org/PPD/documentos/20180308_140335_cuaderno24 nalmin.pdf (May 30, 2021)
- Magaloni, B. (2008). "Enforcing the Autocratic Political Order and the Role of Courts: The Case of Mexico". T. Ginsburg & T. Moustafa (Eds.), Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes, pp. 180-206, Cambridge: Cambridge University Press.
- Magaloni, B. & Zepeda G. (2004). "Democratization, Judicial and Law Enforcement Institutions, and the Rule of Law in Mexico", Middlebrook, K. J., *Dilemmas of Political Change in Mexico*, London: San Diego: Institute of Latin American Studies, University of London; Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.
- Mahoney, J. (2001). ", Reformist and Aborted Liberalism: Origins of National Regimes in Central America", *Journal of Latin American* Studies, 33(2), pp.221–256.
- Mercille, J. (2011). "Violent Narco-Cartels or US Hegemony? The Political Economy

- Of The 'War On Drugs' in Mexico", *Third World Quarterly*, 32(9), pp.1637–1653.
- Moloeznik Gruer, Marcos Pablo & Suárez de Garay, María Eugenia (2012). "El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)", Frontera Norte, 24(48), pp.121–144.
- Moloeznik, M. (2013). "Organized Crime, the Militarization of Public Security, and the Debate on the "New" Police Model in Mexico", *Trends in Organized Crime*, 16(2), pp.177–194
- Morales Rosas, S. & Pérez Ricart, C. (2013). Understanding Militarization in Mexico beyond Military Expenditure: Veto Players and Institutional Isomorphism, a Two-folded Approach. SIPRI.
- Müller, M.-M. (2016). "Penalizing Democracy: Punitive Politics in Neoliberal Mexico", *Crime, Law and Social Change*, 65(3), pp.227–249.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance,* Cambridge.
- North, D. C., Wallis, J. J., & Weingast, B. R. (2009). Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History, Cambridge University Press.
- El País. (2006). 'El Tribunal Electoral de México declara presidente electo a Felipe Calderón', en: https://elpais.com/internacional/2006/09/05/actualidad/1157407201_850215.html (May 27, 2021)
- Palma, G. (2003). "Latin America during the Second Half of the Twentieth Century", Rethinking Development Economics, pp. 125–151, Anthem Press.

- Pansters, W. G. (2018). "Drug Trafficking, the Informal Order, and Caciques. Reflections on the Crime Governance Nexus in Mexico", *Global Crime*, 19(3-4), pp. 315–338.
- Paoli, L. & Reuter, P. (2014). "Drug Markets and Organized Crime", *The Oxford Handbook of Organized Crime*, Oxford University Press, The Oxford Handbook of Organized Crime, Chapter 4.
- Perez Ricart, Carlos (2020). "Taking The War on Drugs Down South: The Drug Enforcement Administration (DEA) in Mexico (1973-1980)", The Social History of Alcohol and Drugs, 34, pp. 82–113.
- Perez Ricart, Carlos. (2018). "La temprana (y permanente) militarización de la seguridad pública en México: un estudio histórico", Contextualizaciones Latinoamericanas, 19, pp. 1–16.
- Pereyra, G. (2012). "México: violencia criminal y 'guerra contra el narcotráfico" / Mexico: Criminal Violence and 'War on Drug Trafficking", Revista Mexicana de Sociología, 74(3), pp. 429-460.
- Pérez-Correa, C. (2015). "México 2006-2012: una revisión de la violencia y el sistema de justicia penal", *Derecho en Acción*, en: http://derechoenaccion. cide.edu/mexico-2006-2012-una-revision-de-la-violen-cia-y-el-sistema-de-justicia-penal/ (May 30, 2021).
- Pierson, P. (2000). "Increasing Returns, Path Dependence, and The Study of Politics", *The American Political Science Review*, 94(2), pp. 251–267.
- "Planes Nacionales de Desarrollo a partir de 1983", Gobierno de México, http://

- www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm. (May 30, 2021).
- Piñeyro, J. L. (1997). "Las fuerzas armadas en la transición política de México", Revista Mexicana de Sociología, 59(1), pp.163–189.
- Piñeyro, J. L. (2001). "La seguridad nacional con Zedillo", Foro Internacional, 41(4), pp. 42-63.
- Piñeyro, J. L. (2006). La seguridad nacional de *México: ¿realidad o proyecto?*, México, UAM/ Azcapotzalco-Pomares.
- Posada, Javier Oliva. (2014). "El Ejercito Mexicano y la Secretaría de la Defensa Nacional (2000-2013)", Garciadiego Dantan, J. El Ejército mexicano, cien años de historia, México, D. F.
- Rath, Thomas & Rath, T. (2013). Myths of Demilitarization in Postrevolutionary Mexico, 1920–1960, University of North Carolina Press.
- Reuter, P. (2009). "Systemic Violence in Drug Markets", *Crime, Law and Social Change*, 52(3), pp. 275–284
- Rios, V. & Rivera, J. (2019). "Media Effects on Public Displays of Brutality: The Case of Mexico's Drug War", *Politics, Groups & Identities*, 7(1), pp. 194-206.
- Rios, V., Shirk, D. & Wallman, J. (2015). "How Government Coordination Controlled Organized Crime: The Case of Mexico's Cocaine Markets", *The Journal Of Conflict Resolution*, 59(8), pp. 1433- 1454.
- Rodríguez Sánchez Lara, G. (2019). "The Mexican Armed Forces in Public Security: Path Dependency and Power Conflicts", Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, 15(1). pp. 61-78.

- Sánchez Ortega, Lisa Maria. (2020). La Militarización de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales, Friedrich Ebert Stiftung, en: https://www.mucd.org.mx/wpcontent/uploads/2020/11/SANCHEZ-MILITARIZAC-SDAD-ME%C-C%81X.pdf
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2016). "¿Quiénes integran al Sistema Nacional de Seguridad Pública?", gob.mx., en: http://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/quienes-integran-al-sistema-nacional-de-seguridad-publica (May 30, 2021)
- Serrano, Mónica. (2007). "Narcotráfico y gobernabilidad en México", *Pensamiento Iberoamericano*, (1), pp. 251–278.
- Serrano, S. (2019). "La SCJN y la militarización del país: una justificación con forma legal. Análisis de la Acción de Inconstitucionalidad 01/1996", P. Salazar, R. Niembro y C. Alonso. Diez sentencias emblemáticas de la Suprema Corte, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Sotomayor, A. & National Security Affairs. (2013). *Militarization in Mexico and Its Implications*.
- Tamanaha, B. Z. (2004). *On the Rule of Law: History, Politics, Theory,* Cambridge,
 Cambridge University Press.
- Tilly, C. (1998). "War Making and State Making as Organized Crime", Evans, P.B., Rueschemeyer, D. & Skocpol, T., *Bringing the State Back In*, Cambridge.
- Toro, M. C. (1995). *Mexico's "War" On Drugs: Causes and Consequences*, Boulder, Colo, London: Lynne Rienner.

- Trejo, G. & Ley, S. (2020). *Votes, Drugs, and Violence: The Political Logic of Criminal Wars in Mexico*, Cambridge.
- Trejo, G. (2012). Popular Movements in Autocracies: Religion, Repression, and Indigenous Collective Action in Mexico, Cambridge.
- Trelles, A. & Carreras, M. (2012). "Bullets and Votes: Violence and Electoral Participation in Mexico", *Journal of Politics in Latin America*, 2, pp. 89-124.
- Velasco, J. L. (2005). Insurgency, Authoritarianism, and Drug Trafficking in Mexico's 'Democratization', New York, London: Routledge.
- Volpi, Jorge. (2014). 'Tribuna | El desamparo de Ayotzinapa'. El País, en: https://elpais.com/elpais/2014/11/07/opinion/1415375130_085059.html (May 26, 2021).
- Wolf, S. & Morayta, G. C. (2011). "La guerra de México contra el narcotráfico y la iniciativa Mérida: piedras angulares en la búsqueda de legitimidad", Foro Internacional, 51(4 (206), pp. 669-714.
- Wood, W. R. (2014). "Punitive Populism", *The Encyclopedia of Theoretical Criminology*, 1-4.

¿Por qué en México la militarización y la democratización han sido dos caras de la misma moneda? Un estudio sobre la dependencia de la trayectoria en la militarización de la seguridad pública en México

A través de un análisis histórico-institucional, este cuaderno de trabajo estudia la evolución de las políticas de seguridad pública y las reformas constitucionales para militarizar el país desde 1994 hasta 2018. Se argumenta que la militarización y la democratización son dos caras de la misma moneda porque se promovieron simultáneamente. El sistema electoral mexicano se reformó sin una democratización correspondiente en el orden social y en el Estado. Así, los arreglos políticos de la transición crearon una trayectoria dependiente, donde las instituciones militares acumularon suficiente poder de veto para fomentar su papel en materia de seguridad pública.

El Programa de Política de Drogas (PPD) constituye uno de los primeros espacios académicos en México que analizan el fenómeno de las substancias ilícitas, la política de las drogas y sus consecuencias a partir de las ciencias sociales en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) Región Centro.

El PPD es un espacio académico permanente que tiene el propósito de generar, de manera sistemática, investigación original orientada a estudiar el fenómeno de las drogas y de las políticas de drogas actuales en América Latina desde una perspectiva interdisciplinaria, con el fin de contribuir a su mejor diseño mediante la elaboración de propuestas viables y evaluables, para mejorar los resultados y consecuencias de dichas políticas en la región.

