



INFORME DE  
**INVESTIGACIÓN**

Septiembre 2023

# TRANSFORMACIÓN MILITARIZADA

Derechos humanos y controles democráticos en  
un contexto de creciente militarización en México

Por Stephanie Brewer y Ana Lucía Verduzco



# Índice

|  |                    |
|--|--------------------|
| Presentación, hallazgos clave y recomendaciones.....   | <a href="#">3</a>  |
| Presentación .....   | <a href="#">3</a>  |
| Hallazgos clave .....  | <a href="#">3</a>  |
| Recomendaciones.....   | <a href="#">5</a>  |
| Introducción.....  | <a href="#">7</a>  |
| Contexto actual en México .....  | <a href="#">9</a>  |
| Antecedentes: militarización de tareas policiales, 2006-2018.....  | <a href="#">9</a>  |
| Militarización en el sexenio de López Obrador .....  | <a href="#">9</a>  |
| Espionaje e intentos de deslegitimar la labor de personas defensoras de derechos humanos que documentan abusos militares.....    | <a href="#">12</a> |
| Ataques a controles democráticos: el caso del poder judicial .....   | <a href="#">13</a> |
| Seguridad y justicia en México: algunos indicadores generales.....   | <a href="#">15</a> |
| Evolución de algunas formas de violencia en años recientes .....   | <a href="#">15</a> |
| Homicidio .....  | <a href="#">15</a> |
| Feminicidio.....   | <a href="#">16</a> |
| Desaparición .....   | <a href="#">17</a> |
| Panorama general de acceso a la justicia .....   | <a href="#">19</a> |
| Denuncia de delitos y resultados reportados por la población.....  | <a href="#">19</a> |
| Situando la impunidad .....  | <a href="#">20</a> |
| Militarización y derechos humanos.....   | <a href="#">24</a> |
| Las detenciones y su registro por las fuerzas federales .....  | <a href="#">24</a> |
| Detenciones: contexto general.....   | <a href="#">25</a> |
| Registro de detenciones .....  | <a href="#">27</a> |
| Tortura .....  | <a href="#">34</a> |
| Tortura en contextos de detención .....  | <a href="#">34</a> |
| Investigación de la tortura a nivel federal .....  | <a href="#">37</a> |
| Uso de la fuerza .....   | <a href="#">39</a> |
| Uso excesivo de la fuerza letal.....   | <a href="#">41</a> |
| Índice de letalidad.....   | <a href="#">43</a> |
| Desaparición forzada .....   | <a href="#">45</a> |
| Percepciones de la población sobre la militarización.....  | <a href="#">46</a> |
| Conclusiones: la necesidad de controles civiles eficaces sobre las fuerzas armadas .....   | <a href="#">48</a> |
| Cooperación bilateral entre Estados Unidos y México en materia de seguridad y justicia durante el periodo de militarización..... | <a href="#">51</a> |
| La Iniciativa Mérida, 2008-2021 .....  | <a href="#">51</a> |
| El Entendimiento Bicentenario, 2021-presente .....   | <a href="#">52</a> |
| Recomendaciones.....   | <a href="#">55</a> |

# Presentación, hallazgos clave y recomendaciones

## Presentación

México vive un proceso de creciente militarización de tareas civiles dentro y fuera del ámbito de la seguridad pública. Mientras presidentes anteriores presentaban la militarización como un proceso temporal que permitiría fortalecer el papel de las instituciones civiles —aunque en la práctica el despliegue militar se volvió el modelo permanente, en gran medida a costa de priorizar otras estrategias e instituciones de seguridad y justicia— el actual gobierno impulsa una amplia militarización de tareas civiles a largo plazo, incluyendo mediante la militarización de la Guardia Nacional.

Al tiempo que crecen sus facultades y su poder, las fuerzas armadas no cuentan con controles civiles eficaces sobre su actuación. En materia de derechos humanos, en el periodo después del sexenio de Felipe Calderón, ha habido una reducción en los niveles de graves violaciones atribuidas a las fuerzas armadas. Sin embargo, estas siguen ocurriendo.

De manera más amplia, México sigue experimentando niveles históricos de violencia, y la gran mayoría de delitos quedan impunes. Sin afán de minimizar reformas positivas y pasos adelante en diversos ámbitos, el acceso a la justicia sigue siendo un reto primordial. En este contexto, es crucial mejorar la investigación de los delitos y fortalecer las capacidades y la rendición de cuentas de las instituciones policiales del país.

**La actual concentración de tareas civiles en las fuerzas castrenses no podrá ser desmontada fácilmente, pero revertir ese proceso y apostar por instituciones civiles es necesario para fortalecer el estado de derecho. Mientras tanto, durante el periodo que dure el despliegue militar en tareas policiales, es fundamental que el Estado instale controles civiles eficaces sobre su actuación.**

Como aporte al análisis de los temas referidos, hemos redactado el presente informe para actualizar y juntar en un solo lugar diversos indicadores del panorama general del sistema de justicia y del respeto de derechos fundamentales por parte de las fuerzas de seguridad, con un enfoque en las fuerzas armadas y la Guardia Nacional. Procuramos en particular presentar datos sobre impactos y situaciones diferenciadas que enfrentan las mujeres. Además de incluir datos oficiales publicados por el Estado, así como otros obtenidos directamente por WOLA mediante solicitudes de información pública, retomamos ampliamente diversos análisis de datos oficiales publicados en años recientes por contrapartes mexicanas.

## Hallazgos clave

- **Los datos brindados a WOLA muestran discrepancias de una magnitud considerable entre el número de detenciones militares reportadas directamente por las fuerzas armadas y el número de detenciones militares reportadas por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) a partir del Registro Nacional de Detenciones (RND).** El RND es una herramienta creada por ley en 2019 para concentrar información sobre las detenciones de manera inmediata y prevenir violaciones de los derechos humanos de las personas detenidas.
  - Al contestar nuestras solicitudes de información, **la Secretaría de Marina (Semar) indicó que no cuenta con información sobre su participación en el RND. Por su parte, la Secretaría de la**

**Defensa Nacional (Sedena) informó que no registra sus detenciones en el RND.** Esto ocurre aun cuando las fuerzas armadas están obligadas a registrar sus detenciones en el RND por la Ley Nacional del Registro de Detenciones, tal como ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), así como por un Acuerdo presidencial publicado en mayo de 2020.

- La Sedena nos reportó que un total de 7,370 personas fueron detenidas en flagrancia delictiva por su personal en 2022, y la Semar reportó un total de 1,996. Sin embargo, la SSPC, quien opera el RND, nos informó que personal militar (sumando Sedena y Semar) detuvo a solamente 2,066 personas en 2022.
- Para el periodo del 1 de febrero al 22 de mayo de 2023, la Sedena nos reportó haber detenido a 2,993 personas. La SSPC nos informó con base en el RND que, en el mismo periodo, solamente 427 personas fueron detenidas por personal militar.
- Si las discrepancias referidas no se deben a limitaciones en el acceso o la transmisión de la información que obra en el RND —factor que no podemos descartar—, entonces sugieren que la mayoría de las detenciones militares o no se registran en el RND, o bien son registradas de una manera que no permita saber que fueron realizadas por personal militar.
- En el caso de la Guardia Nacional (GN), la SSPC nos informó con base en el RND que la GN detuvo a 6,040 personas en 2022. Sin embargo, en su informe anual correspondiente a 2022, la GN menciona a 3,007 personas puestas a disposición en materia penal. Al ser preguntada por WOLA, la GN brindó información sobre 1,037 personas detenidas en 2022.
- De acuerdo a datos brindados por la Fiscalía General de la República (FGR), las investigaciones federales iniciadas en 2022 incluyen:
  - 17 investigaciones por tortura en las que se investiga a uno o más integrantes de la Sedena, nueve en el caso de la Semar y 22 en el caso de la GN.
  - 11 investigaciones por tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (TPCID) en las que se investiga a uno o más integrantes de la Sedena, cinco en el caso de la Semar y 42 en el caso de la GN.
  - Por lo menos 18 investigaciones por desaparición forzada en las que se investiga a uno o más integrantes de la Sedena, siete en el caso de la Semar y tres en el caso de la GN.
- **Como ha sido reportado en otras investigaciones, las respuestas de la Sedena y la Semar a WOLA indican que no producen los informes públicos sobre el uso de la fuerza contemplados en el artículo 35 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.** Dicha ley, publicada en 2019, regula el uso de la fuerza por parte de las instituciones de seguridad pública, así como por parte de las fuerzas armadas cuando actúen en tareas policiales. Los informes previstos en la ley son una fuente importante de información sobre el uso de la fuerza letal, entre otros.
- A pesar de una reducción en el número y la letalidad de los enfrentamientos entre militares y civiles, datos oficiales publicados por diversas fuentes muestran que **los índices de letalidad registrados por las fuerzas federales todavía rebasan los niveles esperados.** En particular, datos de la Sedena (2022) y la GN (2021) indican que fallecen por lo menos tres personas civiles por cada persona civil herida, cuando lo esperado en situaciones de enfrentamiento es que haya igual o mayor número de personas heridas que fallecidas. Según datos brindados a WOLA, la Semar registró para 2022 un índice de letalidad de 1.3.

- En casos de ejecuciones arbitrarias por integrantes de las fuerzas federales en el presente sexenio, se han documentado **prácticas tendientes a obstaculizar el acceso a la verdad y la justicia** que replican patrones vigentes desde sexenios anteriores. Estas incluyen: alteración de las escenas con el fin de presentar una versión falsa de los hechos; acercamiento de las fuerzas federales a las familias de las víctimas para ofrecer una indemnización económica a cambio de no impulsar la investigación de los hechos; intimidación a familiares; e investigación paralela de los hechos en la jurisdicción civil y la jurisdicción militar.

## Recomendaciones

### Controles civiles sobre las fuerzas armadas:

- Garantizar que la Sedena y la Semar registren las detenciones que realicen en el Registro Nacional de Detenciones (RND), en cumplimiento de la Ley Nacional en la materia.
- Garantizar que la Sedena y la Semar cumplan todas las obligaciones legales aplicables a cualquier otra fuerza de seguridad en materia de salvaguardas contra graves violaciones de derechos humanos. Esto incluye transparentar la información sobre el uso de la fuerza requerida por la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.
- Crear el Observatorio independiente del uso de la fuerza por parte de la Guardia Nacional ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).
- Modificar el Código de Justicia Militar para aclarar que la investigación de graves violaciones de derechos humanos cometidas por integrantes de las fuerzas armadas, tales como casos de privación arbitraria de la vida, corresponde únicamente a la autoridad civil.
- Garantizar que las fuerzas armadas y la Guardia Nacional transparenten en sus informes semestrales y anuales, respectivamente, todos los datos requeridos por la Constitución y las leyes secundarias aplicables.

### Seguridad, justicia y derechos humanos en general:

- Fortalecer las capacidades, rendición de cuentas y prácticas de las instituciones policiales locales y estatales. Esto debería incluir la instalación y/o fortalecimiento de controles internos y externos de las policías.
- Fortalecer las capacidades, rendición de cuentas y prácticas de investigación de las fiscalías, incluyendo la efectiva implementación de planes de persecución penal que prioricen fenómenos criminales que deriven en actos de violencia.
- Priorizar la atención, prevención, investigación y sanción de las diversas violencias contra las mujeres, varias de las cuales muestran tendencias crecientes en la actualidad.
- Avanzar en la plena implementación de las Leyes Generales contra la desaparición y la tortura.

### Acciones prioritarias para transitar lo más pronto posible a un modelo plenamente civil de seguridad:

- Impulsar y monitorear la evolución de los programas estatales para mejorar el desempeño de las corporaciones policiales estatales y municipales. Estos deberían analizarse a partir de indicadores basados en las condiciones y los resultados concretos de las instituciones.
- Desmilitarizar la Guardia Nacional, garantizando su auténtica dependencia de la autoridad civil y orientando su formación, composición y actuación hacia un modelo policial civil. Un paso necesario,

aunque no suficiente, para lograr esta transformación es el pleno cumplimiento de la resolución de la SCJN de abril de 2023 que invalidó el traslado del control de la GN a la Sedena.

**La comunidad internacional** que coopere con México en estos ámbitos debería reforzar su asistencia para objetivos como los señalados (sin que estos pretendan ser una lista taxativa), con el fin de ayudar a concretar un modelo desmilitarizado de seguridad y la consolidación de instituciones capaces de responder ante la violencia y la delincuencia en México. **Por su parte, Estados Unidos en particular debería:**

- Priorizar cambios en los rubros que tendrían el mayor impacto positivo en la situación de seguridad en México, a saber: dejar atrás la llamada guerra contra las drogas; reducir significativamente la amplia disponibilidad en Estados Unidos de armas que son traficadas a México; y poner fin a medidas de externalización del control migratorio que colocan en riesgo a personas migrantes.
- Garantizar que su colaboración, asistencia y comunicación con el Estado mexicano no refuercen la prolongación de la participación de fuerzas militares en tareas civiles en México.
- Garantizar que su cooperación financiera siga y profundice en la evolución hacia un enfoque de fortalecimiento del estado de derecho mediante instituciones civiles. En cuanto a la colaboración y asistencia a las instituciones de seguridad en particular, es fundamental apoyar la profesionalización y rendición de cuentas de las policías, incluyendo la instalación y/o fortalecimiento de mecanismos de control internos y externos.
- A la luz del debate público y algunas iniciativas legislativas presentadas en Estados Unidos en meses recientes, que proponen autorizar [acciones militares](#) contra grupos delictivos en México, es imprescindible que el Estado estadounidense evite cualquier acción en tal sentido. Propuestas de abordar una crisis de sobredosis en Estados Unidos con acciones militares o, en general, mediante el uso de la fuerza y el reforzamiento de la guerra contra las drogas, son contraproducentes y pondrían en peligro los derechos de la población.

# Introducción

En las últimas décadas, sucesivos gobiernos federales en México han desplegado a las fuerzas armadas —es decir, a integrantes de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de Marina (Semar)— en tareas policiales internas, en particular como respuesta ante la delincuencia organizada. Hoy, el protagonismo de las fuerzas armadas en tareas internas se ha ampliado tanto dentro como fuera del ámbito de la seguridad pública.

A lo largo de los últimos sexenios, una gama de organizaciones no gubernamentales, programas académicos y personas investigadoras y periodistas en México han producido detalladas investigaciones sobre los impactos de la militarización. Asimismo, han representado a víctimas de violaciones de derechos humanos en el marco de la estrategia militarizada y siguen documentando y litigando tales casos en la actualidad. WOLA ha monitoreado de cerca los efectos de la militarización de las tareas policiales en México durante décadas, en particular durante los gobiernos de los presidentes [Ernesto Zedillo](#), [Vicente Fox](#), [Felipe Calderón](#), [Enrique Peña Nieto](#) y [Andrés Manuel López Obrador](#). Otras organizaciones y personas investigadoras internacionales igualmente han analizado la evolución de la militarización en México.

El cúmulo de evidencia que hoy existe confirma que apostar por un despliegue militar de tiempo indefinido, como eje prioritario y central de la estrategia contra la violencia y la criminalidad, no es un modelo suficiente ni adecuado para consolidar la seguridad y el estado de derecho. Incluso en sus propios términos, no había razones para pensar que tal modelo fuera capaz de lograr esos resultados, sobre todo a mediano y largo plazo. Esto es así, puesto que la violencia y la delincuencia son fomentadas no sólo por el nivel de armamento o tácticas violentas que caracterizan a diversos grupos criminales, sino por la impunidad derivada en gran parte de la falta de resultados satisfactorios en las investigaciones penales; las relaciones entre autoridades de distintos niveles del Estado y actores delincuenciales; y las diversas formas que toman la violencia y la criminalidad fuera del supuesto de acciones armadas protagonizadas por grupos delictivos.

Las instituciones policiales locales y estatales tienen la obligación de atender día a día la situación de seguridad en sus localidades, y la investigación de la mayoría de los delitos cometidos en el país corresponde al fuero común (es decir, a las fiscalías estatales). Así, resulta clara la necesidad de consolidar instituciones civiles de seguridad y justicia capaces y confiables en esos niveles. Si bien el periodo del despliegue militar ha visto importantes reformas en el sistema de justicia —entre ellas, la notable transición al [sistema penal acusatorio](#) vigente hoy en todo el territorio nacional—, lo cierto es que la apuesta militar ha significado en parte relegar procesos para mejorar el desempeño de instituciones civiles en las entidades federativas y municipios.

La militarización a partir del sexenio de Felipe Calderón también produjo un aumento vertiginoso de [violaciones a los derechos humanos](#), tales como detenciones ilegales, tortura, ejecuciones arbitrarias y desapariciones forzadas, sin que haya existido una adecuada rendición de cuentas por el grueso de esos crímenes. Las graves violaciones alcanzaron niveles verdaderamente extremos durante el sexenio de Calderón; hoy, los números absolutos de graves violaciones han bajado. Sin embargo, diversos patrones de actuación de las fuerzas armadas evidencian que los problemas documentados en años anteriores no se han solucionado, sino que siguen latentes en la medida en que no se han generado controles institucionales suficientes para prevenirlos.

De manera más amplia, las fuerzas armadas están operando actualmente sin controles civiles efectivos. Diversos ejemplos citados en el presente informe muestran que las instituciones militares se resisten a cumplir

obligaciones legales y que no transparentan información completa sobre sus actividades. Considerando el elevado riesgo de violaciones de derechos humanos que implica la participación de cuerpos castrenses en tareas policiales, resulta especialmente necesario garantizar que mientras dure el despliegue militar, se instalen y fortalezcan controles civiles robustos sobre la actuación de las fuerzas militares.

Hoy, la militarización ocupa un lugar prioritario en la agenda del gobierno, expresada en términos tanto políticos como presupuestales. Esa agenda incluye la profundización del carácter militar de la Guardia Nacional. Lejos de apuntar hacia una necesaria ruta de desmilitarización de las tareas policiales, dicho proceso sienta las bases para volver permanente el despliegue de fuerzas militares en tareas policiales.

Más allá del ámbito de la seguridad, el presidente López Obrador ha ampliado los papeles de las fuerzas armadas para implementar diversos proyectos de su gobierno. Lo anterior implica otorgar cada vez más facultades a las fuerzas castrenses en ámbitos ajenos a la defensa nacional, tendencia difícilmente reversible en el corto plazo. En este contexto, observamos con preocupación que se están concentrando poder y recursos en instituciones conocidas por su opacidad, sin controles externos robustos, en ámbitos que tradicionalmente han propiciado prácticas de corrupción.

Finalmente, la expansión de los papeles de las fuerzas armadas ocurre al mismo tiempo que el presidente ha tomado acciones encaminadas a debilitar y/o deslegitimar el papel de determinadas instituciones civiles que ocupan un papel de contrapeso frente al poder ejecutivo. En el ámbito de la justicia penal y los derechos humanos en particular, el presidente e integrantes de su gabinete han buscado transmitir al público el mensaje de que el poder judicial es el actor institucional responsable de la impunidad en el país. En realidad, la gran mayoría de delitos nunca llegan a ser presentados ante una autoridad judicial. Sin duda, un discurso público que parte de un diagnóstico distorsionado y ataca el debido proceso no abona a los esfuerzos por mejorar la calidad de las investigaciones ministeriales y la impartición de justicia.

Ante todo lo anterior, se vuelve más fundamental que nunca que el Estado supere falsas disyuntivas —por ejemplo, que la militarización sin controles adecuados sea la única alternativa frente a la violencia, o que la impunidad se combata violando el debido proceso— y parta de un diagnóstico basado en la evidencia para construir la ruta que lleve al mejor panorama de seguridad, estado de derecho y democracia en el corto, mediano y largo plazo. En ese proceso, juega un papel imprescindible la sociedad civil mexicana, que ha brindado análisis e impulsado propuestas en la materia durante los últimos sexenios. En el horizonte cercano en México, será importante que, independientemente de las personas y los partidos políticos que resulten electos en las próximas elecciones en 2024, los diagnósticos, las propuestas, y las estrategias implementadas por los gobiernos de distintos niveles tomen como base la evidencia empírica disponible.

Como aporte al análisis y discusión permanente de los temas reseñados, hemos redactado el presente documento para actualizar y juntar en un solo lugar diversos indicadores del panorama general del sistema de justicia y del respeto de derechos fundamentales por parte de las fuerzas de seguridad, con un enfoque en las fuerzas armadas y la Guardia Nacional. Procuramos en particular presentar datos sobre los impactos y las situaciones diferenciadas que enfrentan las mujeres. Además de incluir datos oficiales publicados por el Estado, así como otros obtenidos directamente por WOLA mediante solicitudes de información pública, retomamos ampliamente diversos análisis de datos oficiales publicados en años recientes por contrapartes mexicanas.

# Contexto actual en México

## Antecedentes: militarización de tareas policiales, 2006-2018

Al asumir la presidencia en diciembre de 2006, Felipe Calderón declaró una guerra sin “[tregua ni cuartel](#)” contra la delincuencia. Si bien la participación militar en actividades policiales y antidrogas en México se remonta a sexenios anteriores, la llegada de Calderón marcó el comienzo de la etapa actual de militarización como eje central de la estrategia anticrimen. A partir de ese año, el gobierno desplegó una serie de [operativos conjuntos](#) militarizados, dando lugar a [miles](#) de enfrentamientos armados protagonizados por fuerzas castrenses y decenas de miles de detenciones realizadas por personal militar. Paralelamente, se implementaba una estrategia de perseguir capos con el fin de descabezar organizaciones de la delincuencia organizada. La estrategia de combate a las organizaciones delincuenciales contaba con el apoyo del gobierno de Estados Unidos a través de la fase inicial de la [Iniciativa Mérida](#).

Calderón también [impulsó reformas](#) a las instituciones policiales, [afirmando](#) que su objetivo a largo plazo era que las corporaciones civiles asumieran las tareas de seguridad. Sin embargo, dichas reformas no se tradujeron en cambios del calado necesario para garantizar la efectividad y la rendición de cuentas de las policías. Al final, se mantuvo la militarización a lo largo del sexenio calderonista. El presidente Enrique Peña Nieto [repetiría](#), con algunas diferencias, el mismo ciclo durante el sexenio de 2012-2018: habiendo anunciado la conformación de una nueva fuerza federal, la [Gendarmería](#), terminó [continuando](#) con el despliegue militar.

## Militarización en el sexenio de López Obrador

Antes de ser presidente, López Obrador [afirmó](#) en 2012 que su plan de seguridad pública sería sacar al Ejército de las calles y dejar a cargo una policía federal profesionalizada. En 2016, criticó duramente el modelo bélico de seguridad, señalando que “[no se resuelve nada](#)” con medidas coercitivas y militarizadas. Reiteró en su campaña exitosa de 2018 que [reorientaría](#) la estrategia contra la violencia.

Como presidente, López Obrador ha implementado [programas sociales](#) que pretenden atender diversas causas de la inseguridad. Al presentar las acciones de la [Estrategia Nacional de Seguridad Pública](#) en abril de 2023, el gobierno de López Obrador afirmó:

[E]n estos cuatro años se fortaleció la infraestructura institucional para ofrecer opciones de ocupación laboral, estudio, protección social y desarrollo territorial para que las personas se sumen a la reconstrucción de la paz, y la prevención del delito y la violencia estructural que afectó al país durante el periodo neoliberal.

Asimismo, el gobierno destaca como elemento central de la estrategia de seguridad pública los espacios de coordinación interinstitucional, tales como las [mesas](#) de coordinación estatales y regionales, que reúnen a instituciones de seguridad y justicia de los tres niveles de gobierno.

Lo cierto, sin embargo, es que López Obrador ha profundizado de manera inédita el modelo militarizado. En sexenios anteriores, las fuerzas armadas buscaban sin éxito un marco normativo que diera fundamento jurídico a su despliegue en tareas policiales. Tales esfuerzos culminaron en la [publicación](#) en diciembre de 2017 de una [Ley de Seguridad Interior](#) que fue [invalidada](#) en su totalidad por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en 2018 por pretender “normalizar la utilización de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad

pública, lo que es contrario al orden constitucional y convencional”. En cambio, López Obrador logró una [reforma constitucional](#) en marzo de 2019 que, a través de su artículo quinto transitorio, incluyó la facultad del presidente de disponer de las fuerzas armadas en tareas policiales hasta 2024.

El [recuento](#) de este proceso que hace el secretario de la Defensa Nacional, el general Luis Cresencio Sandoval, ilustra cómo las propuestas de las fuerzas armadas encontraron eco en la presente administración federal:

[En sexenios anteriores] nunca nos dieron lo que siempre, tanto mi general Galván como mi general Cienfuegos, pidieron.

En esta administración se dio de una manera fácil porque el señor Presidente entendió perfectamente cuál era la necesidad que teníamos para no exponernos y para obviamente tener la facultad legal de actuar.

Además, se logró con algo muy sencillo, no con una ley sino con un artículo transitorio que nos da respaldo legal. Con uno, dos o tres renglones, que es lo que abarca ese transitorio, se logró lo que en tantos años no pudimos.

[...]

Aquí fue importante que le proporcionamos al señor Presidente información objetiva sobre la actuación de las Fuerzas Armadas lo que le permitió conocer más de cerca lo que somos y nuestra lealtad institucional, de esta manera en menos de dos meses estableció que somos un pilar fundamental de su gobierno y del Estado mexicano...

En 2020, López Obrador publicó un [Acuerdo](#) presidencial que formalmente ordenó la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. A pesar de ser impugnado por diversos actores, hasta ahora la SCJN [ha validado](#) la procedencia del Acuerdo presidencial [citando](#) el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional de 2019. En 2022, la facultad del presidente de disponer de las fuerzas armadas en tareas policiales fue extendida [hasta 2028](#) mediante otra reforma constitucional.

Por otra parte, mediante la [reforma constitucional](#) de marzo de 2019 y la posterior aprobación de la [Ley de la Guardia Nacional](#) en mayo del mismo año, se creó la Guardia Nacional (GN) como nueva fuerza de seguridad federal, en sustitución de la ahora extinta Policía Federal. Aunque el artículo 21 de la [Constitución](#) dispone que la GN sea “una institución policial de carácter civil” adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), [en los hechos](#) se trata de una fuerza cuya formación, [estructura](#) de [mando](#), despliegue territorial mediante cuarteles e identidad institucional son fundamentalmente [militares](#). [Documentos](#) oficiales publicados por los medios de comunicación revelan que la Sedena asumió la coordinación operativa de la GN a partir de octubre de 2020.

Para formalizar y profundizar la identidad de la GN como una fuerza armada, López Obrador logró una [reforma](#) a la Ley de la Guardia Nacional en septiembre de 2022 para otorgar el control operativo y administrativo de la GN a la Sedena. Cabe mencionar que dicha reforma figura entre los cambios previstos por la Sedena en un [esquema más amplio](#) de reestructuración interna de la institución [dado a conocer](#) en 2021.

En abril de 2023, la SCJN [invalidó](#) la reforma a la GN por contradecir el texto de la Constitución, que establece la GN como una fuerza civil. No obstante, la SCJN otorgó un [plazo](#) hasta enero de 2024 para el cumplimiento de su resolución. Incluso de cumplirse lo ordenado por la SCJN en ese plazo, presumiblemente la GN seguiría bajo la coordinación *de facto* de la Sedena.

Según un [análisis](#) de la GN publicado por el Programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México (PSC) a partir de datos oficiales, para principios de 2023, de una fuerza

operativa de 128,233 personas, se estimaba que un 14% provenía de la antigua Policía Federal, comparado con un 38% de la Sedena y la Semar, sumado a un 48% de policías militares. “En suma, el 86% de la Guardia Nacional es de procedencia militar[.]” Agregó el PSC:

La cultura y formación militar en la GN también se extiende hacia su liderazgo: todos los mandos en la Guardia son de origen militar y la formación de sargentos en la Guardia hasta la fecha ha sido limitada a personal veterano del ejército.

Por su parte, en su [Informe Anual de Actividades](#) correspondiente a 2022, la GN reportó un despliegue de 106,155 personas, “a partir de 471 instalaciones de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Guardia Nacional, de las cuales, 253 son nuevos cuarteles que se han construido en la presente administración”. La GN describe sus actividades en terreno en los siguientes términos:

El despliegue permite a la Guardia Nacional operar con base en una estrategia de proximidad social en las comunidades del país, bajo el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, el cual se orienta a prevenir y fortalecer la investigación de los delitos, a disminuir la incidencia delictiva e incrementar la confianza de la ciudadanía.

Sin embargo, como señala el [análisis](#) del PSC:

Si bien la GN realiza “acciones de proximidad social”... esto no se debe confundir con el modelo de policía de proximidad; la Guardia es una fuerza desplegada desde bases militares con alta rotación de mandos y personal en las distintas regiones, de manera que no cumple con los más básicos estándares de dicho modelo.

Actualmente, el despliegue de fuerzas militares y militarizadas se mantiene en niveles [históricos](#). El [Primer Informe Semestral de la Fuerza Armada Permanente en Tareas de Seguridad Pública](#), presentado por las fuerzas armadas y la SSPC en mayo de 2023, reporta un despliegue de 79,399 “efectivos de la Fuerza Armada Permanente repartidos en el territorio nacional en tareas de seguridad pública”, de los que 59,217 corresponden al Ejército y 20,182 a la Marina. Si se suma el despliegue de las fuerzas federales en otras tareas, de acuerdo al [informe mensual de seguridad](#) del gobierno federal de junio de 2023, en el periodo que va del 30 de mayo al 12 de junio de 2023, estaban desplegados 109,281 integrantes de la GN y 145,995 integrantes de las fuerzas armadas, dando un total de 255,276.

En el presente gobierno, la estrategia del despliegue territorial muestra diferencias con estrategias anteriores. En particular, a diferencia del modelo bélico que caracterizó el sexenio de Calderón, López Obrador ha [recalcado](#) que su estrategia no se basa primordialmente en la confrontación armada y que sus instrucciones son de evitar graves violaciones a derechos humanos, como son las ejecuciones extrajudiciales. En efecto, en comparación con ese sexenio, actualmente se presenta una [disminución](#) en el número y la letalidad de los enfrentamientos reportados entre militares y civiles. No obstante (y como se verá más adelante), en los primeros cuatro años del presente sexenio, las fuerzas federales todavía han registrado índices de letalidad varias veces mayores al nivel esperado.

La militarización de las tareas policiales también ocurre a través del nombramiento de mandos militares en las instituciones de seguridad estatales y locales, patrón documentado desde sexenios anteriores. López Obrador ha [recomendado](#) públicamente a los gobernadores y gobernadoras consultar con la Sedena y la Semar antes de nombrar a las personas titulares de las secretarías de seguridad pública estatales, “para que se tengan personas honestas, íntegras, honestas, repito, incorruptibles”. Según el [Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2022](#), para 2021, el 13.4% de personas titulares de las secretarías de seguridad estatales provenían de

la Sedena y el 10.1% de la Semar. Es decir, aproximadamente la cuarta parte de las personas titulares estatales provenían de las fuerzas armadas.

El actual gobierno federal también ha asignado una [creciente lista](#) de otras [tareas](#) civiles a las fuerzas armadas, mediante una serie de acciones y reformas tanto administrativas como [legislativas](#). Estas tareas incluyen la construcción de megaproyectos y/o la [administración de empresas](#) a cargo de estos; [ejemplos](#) notables son el [Tren Maya](#), el [Corredor Interoceánico](#), y diversos [aeropuertos](#), con planes para que pronto empiece a operar una [aerolínea militar](#). Las instituciones militares también controlan [puertos](#) y [aduanas](#). Lo anterior se suma a la continuación y ampliación de otras funciones que han desempeñado las fuerzas armadas en sexenios pasados, destacadamente tareas de control [migratorio](#).

La participación de las fuerzas armadas en las actividades mencionadas, sumada a su ampliado papel en las tareas de seguridad, aumenta de manera importante el [presupuesto](#) que controlan las instituciones militares.

En resumen, el papel hoy de la Sedena y la Semar en México no sólo abarca la seguridad, sino que López Obrador ha recurrido a estas instituciones como vehículo para implementar aspectos clave de la agenda de su gobierno en general. Al empoderar a las fuerzas armadas política- y económicamente, se crean incentivos institucionales para que esas instituciones sigan ocupando los papeles que han adquirido.

## Espionaje e intentos de deslegitimar la labor de personas defensoras de derechos humanos que documentan abusos militares

El gobierno federal ha [reconocido](#) algunos casos concretos de uso excesivo de la fuerza por parte de las fuerzas armadas en el presente sexenio, señalando que no tolerará ni encubrirá violaciones de derechos humanos. Sin embargo, el presidente también descalifica la información y la [labor](#) de las personas y organizaciones defensoras de derechos humanos que documentan abusos militares y/o que critican la militarización de tareas civiles.

López Obrador suele [afirmar](#) categóricamente que, bajo su gobierno, “no ha habido masacres, no se tortura a nadie, no se violan derechos humanos desde el Estado”. En octubre de 2022, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) celebró una [audiencia pública](#) sobre la militarización de la seguridad en México. Frente a los datos presentados por las organizaciones de la sociedad civil en la audiencia, la respuesta del Estado fue decirles, infundadamente, que en gobiernos anteriores, “ustedes guardaban silencio cómplice” ante la militarización, y que en el actual sexenio, “no se violan derechos humanos y ninguna corporación militar comete actos de barbarie como torturas, masacres o ajusticiamientos”. El Estado, en nombre del presidente, [instó](#) a las organizaciones presentes a que “dejen de simular”.

En abril de 2023, se [revelaron](#) nuevos casos de espionaje con el *malware* Pegasus en el segundo semestre de 2022 contra dos integrantes del Centro Prodh (organización de derechos humanos que ya había sido objeto de [espionaje](#) con Pegasus en el sexenio pasado). Dichos casos se suman a otra [serie](#) de [casos](#) de personas defensoras y periodistas espiadas con Pegasus durante el actual gobierno, en donde un factor que tienen en común las víctimas es que investigan, documentan o publican información sobre violaciones de derechos humanos cometidas por integrantes de las fuerzas armadas. Los casos reportados en meses recientes [incluyen](#) hasta la infección con Pegasus del teléfono del actual subsecretario de derechos humanos en la Secretaría de Gobernación, Alejandro Encinas.

Documentos oficiales y otros datos disponibles indican que la [Sedena](#) es la [única](#) dependencia que opera Pegasus en México en la actualidad. Según una [investigación](#) realizada por el *New York Times*, documentos militares que hacen referencia al espionaje en uno de los casos identifican el trabajo de defensa de derechos humanos de la víctima como una actividad para “desprestigiar a las fuerzas armadas”.

A pesar de la evidencia que documenta el espionaje militar, López Obrador ha negado que las fuerzas armadas espíen a activistas, [afirmando](#) simplemente, “la Secretaría de la Defensa y la Secretaría de Marina y el gobierno de la República son respetuosos de los derechos humanos y no se hace espionaje”. Respecto del espionaje al subsecretario de derechos humanos, López Obrador [opinó](#), “no hay que darle importancia”, negando nuevamente que hubiera espionaje por parte de las instituciones militares. Recordando que tampoco las [investigaciones](#) penales abiertas en la Fiscalía General de la República (FGR) han sido una vía eficaz para esclarecer y sancionar los casos de espionaje, constatamos con preocupación que el Estado no ha tomado acciones suficientes para hacer cesar esta práctica.

## Ataques a controles democráticos: el caso del poder judicial

El empoderamiento de las fuerzas armadas contrasta con acciones tomadas por el actual gobierno tendientes a [reducir](#) la autonomía y el poder de diversos órganos civiles del Estado, en particular aquellos que ejerzan alguna facultad de control al poder ejecutivo federal. En el ámbito de la justicia penal y los derechos humanos, resaltamos con especial preocupación el ambiente de continuos [ataques](#) al poder judicial por parte del ejecutivo federal.

El [presidente](#) y otros funcionarios han [reaccionado](#) ante resoluciones judiciales adversas [exhibiendo](#), [culpando](#) y [anunciando](#) denuncias [penales](#) contra jueces y juezas. Más allá de los casos concretos, el gobierno federal ha atacado al poder judicial por liberar a personas detenidas, [dando a entender](#) a la población que las autoridades judiciales son las responsables de la [impunidad](#) en el país, aun cuando los datos muestran que este es un diagnóstico distorsionado.

En este contexto, recordamos que las autoridades judiciales tienen el deber de liberar a personas detenidas arbitrariamente o contra quienes no existan pruebas suficientes para enjuiciarlas. Sólo así puede existir, frente a las fiscalías y las instituciones de seguridad —incluidas las fuerzas armadas—, un contrapeso que exige el cumplimiento de la ley y que los delitos sean investigados de manera seria para identificar correctamente a los responsables y construir casos basados en pruebas. En un país con fallas endémicas en materia de investigación penal y una larga historia de falsificación de las circunstancias de las detenciones, vinculada a prácticas de tortura y fabricación de culpables, fortalecer este contrapeso sigue siendo una tarea crucial.

A pesar de lo anterior, López Obrador ha planteado públicamente una falsa disyuntiva entre el debido proceso y la “justicia”: por ejemplo, en [agosto de 2022](#), equiparó las garantías del debido proceso con “tecnicismos” legales y se opuso a que tales garantías se invocaran “como un pretexto para liberar a diestra y siniestra”. Agregó:

¿Qué, no un juez debería, independientemente de lo estrictamente legal, buscar la impartición de justicia? ¿O es nada más que el documento está mal, no se integró bien la averiguación y la detención no fue a las 10:00 de la mañana, sino a las 11:00, y ya con eso tengo excusa para dejar en libertad a cualquier persona?

Como veremos abajo, la impunidad que impera en México se concentra en las etapas previas a la judicialización de los casos, y la actuación del poder judicial dista de ser un panorama de liberaciones “a diestra y siniestra”. No obstante, son constantes los ataques del ejecutivo federal contra jueces y juezas

invocando la [impunidad](#), así como señalando que el poder judicial es corrupto en su casi totalidad. Sin duda, la identificación, prevención y sanción de prácticas de corrupción en el poder judicial son líneas de acción válidas y necesarias para fortalecer el estado de derecho, igual que detectar y combatir actos de corrupción en las demás instituciones de seguridad y justicia del país. Sin embargo, es notable que el discurso de López Obrador de estigmatización y cuestionamiento al poder judicial recrudezca precisamente ante resoluciones judiciales adversas para su agenda, como fue la invalidación por la SCJN del [traslado del control de la Guardia Nacional](#) a la Sedena.

Mientras desarrollábamos el presente documento, hicimos un monitoreo únicamente de las conferencias presidenciales matutinas de abril a junio de 2023, encontrando decenas de ataques a autoridades judiciales desde ese espacio, de los que las frases que aparecen en el cuadro de texto abajo son sólo algunos ejemplos ilustrativos. En el ambiente reseñado, es razonable preguntar qué impacto tiene el discurso oficial en la libertad que sienten las autoridades judiciales de aplicar la ley sin temor a represalias, así como en el reconocimiento por parte de la población de la importancia de un poder judicial independiente como pieza fundamental de un Estado democrático.

#### **Ejemplos del discurso del presidente López Obrador respecto a las autoridades judiciales en las conferencias presidenciales matutinas de abril a junio de 2023**

- “Es un hecho, se puede probar que el Poder Judicial casi en su totalidad, de arriba a abajo, está podrido, que solamente le sirve a los potentados y a los delincuentes, que no imparte justicia en beneficio del pueblo; entonces, sí hay que renovarlo.” [17 de mayo de 2023](#)
- “Yo sostengo que el Poder Judicial está podrido, echado a perder. A lo mejor hay excepciones, y son honrosas excepciones, pero es eso, la excepción, no la regla general...  
[...]  
[S]ale un violador, un narcotraficante, dicen: ‘El gobierno’. No, no, es un juez que pertenece al Poder Judicial. Y como ahora la presidenta del Poder Judicial, la presidenta de la Suprema Corte, lo primero que declaró fue: ‘Los jueces son autónomos’, entonces los empoderó con ese argumento.” [25 de mayo de 2023](#)
- “Lamentablemente muchos jueces, no todos, pero sí una considerable mayoría, y también magistrados, y ministros, no actúan con rectitud y con honestidad.” [20 de junio de 2023](#)
- “Y, además, considero que es una invasión, una intromisión al Poder Legislativo, le van a corregir la plana al Poder Legislativo, ya convertido en el supremo poder conservador, ¿no?, en defensa de la minoría conservadora.” [22 de junio de 2023](#)
- “[Y]a están como supremo poder conservador, representando a la mafia del poder de México, no tienen nada que ver con el pueblo, no defienden al pueblo, no imparten justicia para el pueblo, están para defender a la oligarquía.” [29 de junio de 2023](#)

# Seguridad y justicia en México: algunos indicadores generales

Los grupos de la delincuencia organizada son una de las fuentes más conocidas y más importantes de la violencia en México (lo cual ha sido un factor principal citado para justificar el despliegue de las fuerzas armadas en tareas policiales). La delincuencia organizada utiliza la violencia como herramienta para ejercer control sobre territorios, mercados y/o actividades ilícitas y lícitas, así como para generar ganancias directamente. Así, además de cometer un [porcentaje importante](#) de los homicidios registrados a nivel nacional, grupos delictivos de diferentes tamaños incurren en extorsión, secuestro (incluyendo una lucrativa industria de secuestros a personas [migrantes](#)), trata de personas y otros delitos contra la población.

Una década y media después del recrudecimiento de la guerra militarizada contra las drogas y de la llamada estrategia de descabezamiento de organizaciones criminales (*kingpin strategy*), hoy los grupos de la delincuencia se han [fragmentado, así como han diversificado](#) sus actividades, fenómenos que han sido asociados a mayores tasas de violencia a nivel local. Como han señalado diversos análisis, los niveles de poder ejercidos por la delincuencia organizada se deben en parte a [relaciones](#) de impunidad, tolerancia o colusión con integrantes del [Estado](#) de diferentes niveles.

Al mismo tiempo, el crimen organizado dista de ser la única cara de la violencia en México. La violencia y la criminalidad abarcan una amplia gama de delitos que van desde los robos atribuibles a la criminalidad común hasta la violencia de [género](#) cometida en diferentes ámbitos. En la mayoría de delitos, impera la impunidad.

Por lo tanto, mejorar significativamente el acceso a la seguridad y la justicia requiere transformar factores que van desde la falta de capacidades institucionales, hasta la baja tasa de resolución de casos a partir de investigaciones penales, hasta la corrupción. Esto requiere consolidar instituciones eficaces no sólo a nivel federal sino a nivel estatal y local.

A la luz de lo anterior, analizar los impactos de la militarización implica tener en cuenta no sólo las acciones del personal militar desplegado, sino también cómo el modelo militar ha influido en la inversión de los recursos políticos y económicos del Estado en las instituciones castrenses, comparada con la inversión en otras estrategias e instituciones.

A continuación, presentamos algunos indicadores muy generales en materia de violencias, investigaciones penales e impunidad en el país, como contexto a tener en cuenta para el presente análisis.

## Evolución de algunas formas de violencia en años recientes

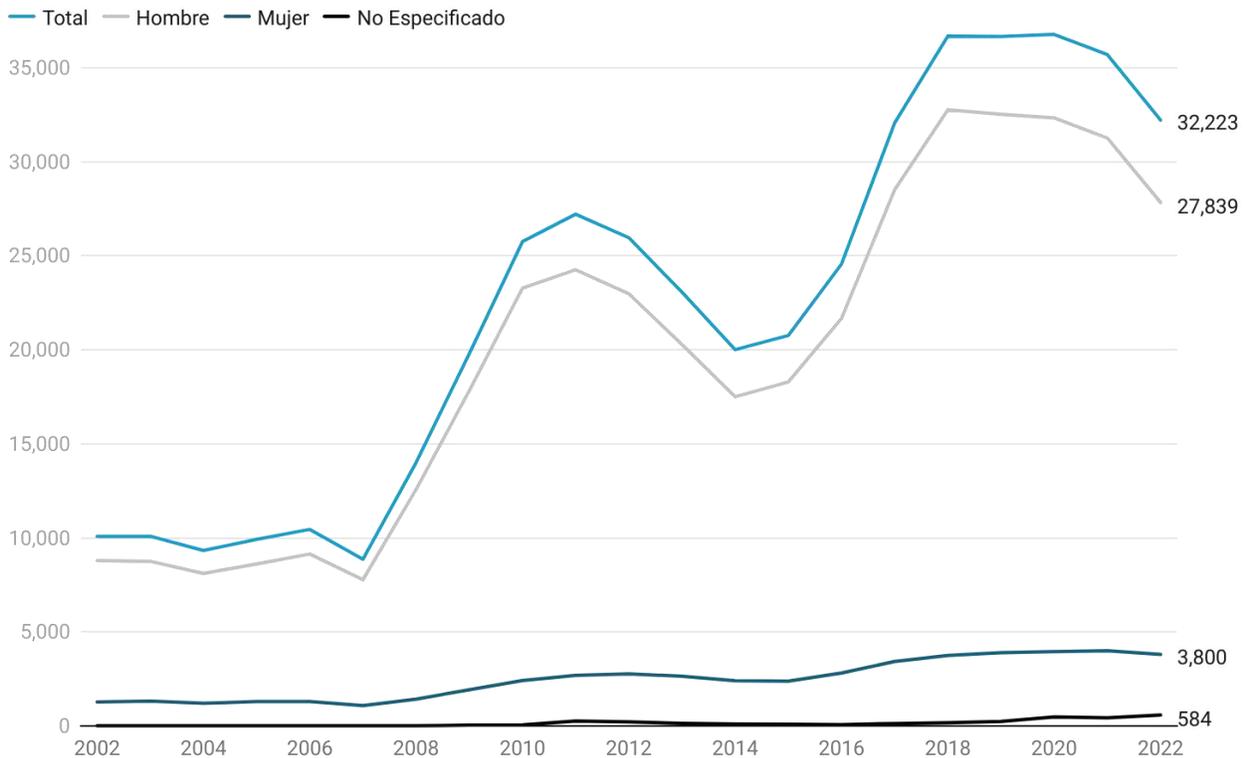
México sigue viviendo niveles históricos de violencia. Según estadísticas oficiales, algunas formas de violencia parecen estabilizarse o decrecer en la actualidad; aun así, se mantienen en niveles inéditos. Por otro lado, varias violencias que afectan a las mujeres muestran tendencias crecientes.

### HOMICIDIO

A lo largo de los últimos tres sexenios —es decir, durante el [periodo](#) del despliegue militar reforzado que inició con el gobierno de Calderón— los homicidios se han más que triplicado según las estadísticas de [defunciones](#) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Se reporta una tendencia decreciente actualmente.

Al mismo tiempo, mientras hay una reducción en homicidios de hombres registrados a partir de 2019, los homicidios anuales de mujeres (universo que incluye tanto feminicidios como otros homicidios de mujeres) han aumentado de manera casi continua, rebasando los 3,000 registros en 2017 y los 4,000 en 2021.

## Defunciones por homicidio de hombres y mujeres 2002-2022, según datos del INEGI\*



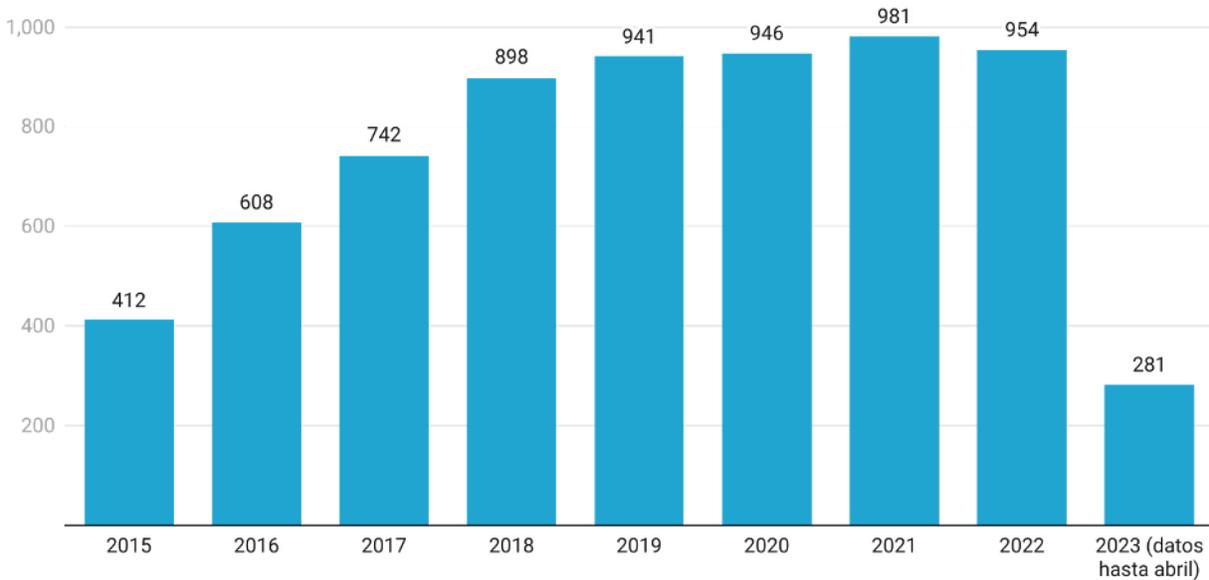
\*"Cifras preliminares (enero a diciembre 2022), con corte al 17 de julio 2023, debido a que aún no concluyen los procesos de generación de las estadísticas de defunciones registradas"

Fuente: INEGI • Creado con Datawrapper

## FEMINICIDIO

Dentro del universo de homicidios a mujeres, se registran los feminicidios —es decir, la muerte violenta de mujeres por razones de género—. Según [datos](#) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) con corte hasta abril de 2023, los casos de feminicidio han oscilado entre aproximadamente los 900 y los 1,000 en los últimos cinco años. Recordamos que esta estadística depende de cómo las autoridades clasifican la muerte investigada, por lo que pueden existir otros casos de feminicidio entre los homicidios de mujeres.

## Presuntos delitos de feminicidio 2015-abril de 2023, según datos del SESNSP



Fuente: SESNSP • Creado con Datawrapper

## DESAPARICIÓN

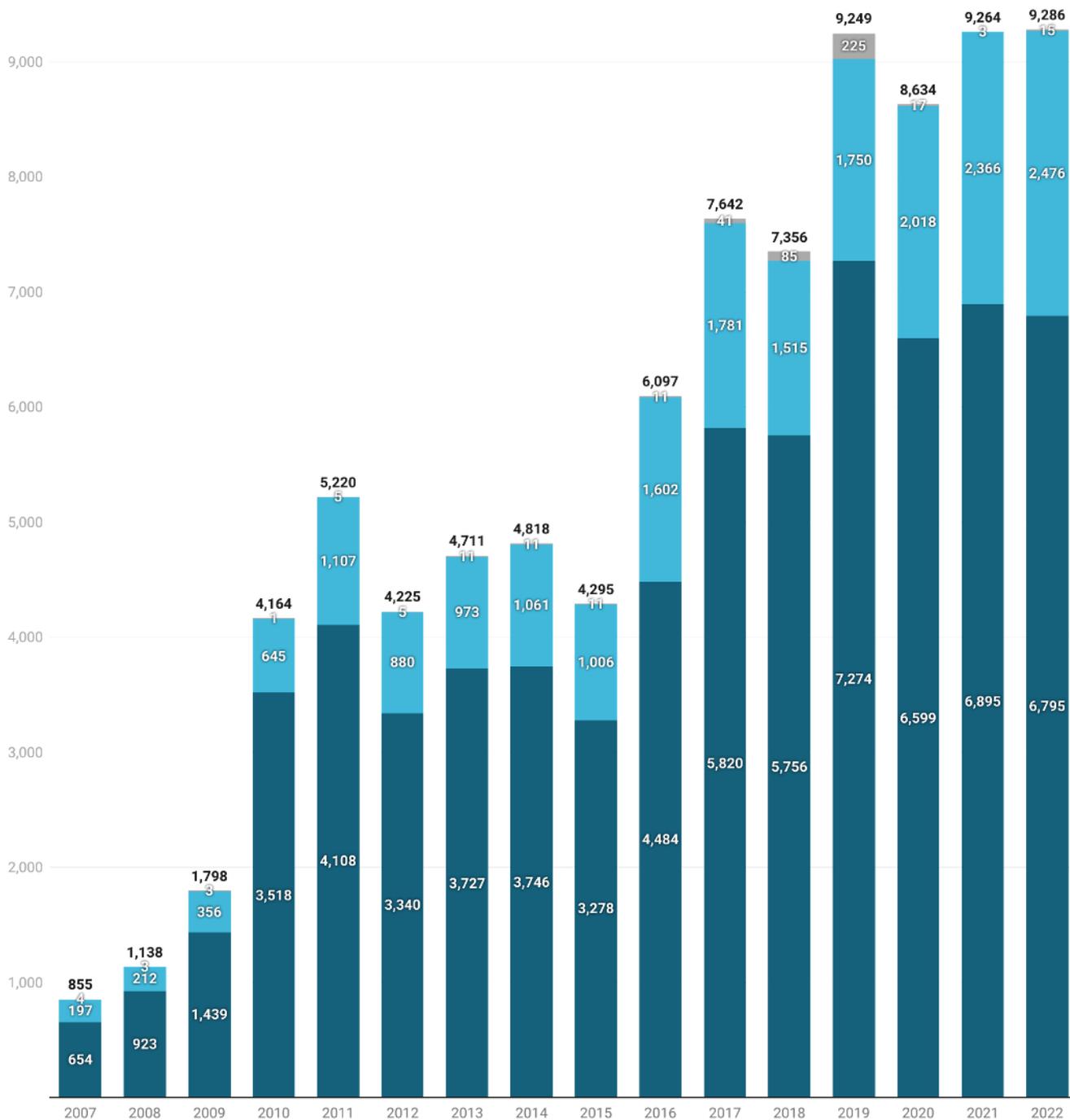
Según el [Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas](#) (RNPDNO), consultado en julio de 2023, en México hay aproximadamente 111,000 personas desaparecidas y no localizadas. De ellas, aproximadamente la cuarta parte son mujeres. Sin embargo, las niñas y las mujeres adolescentes constituyen la mayoría de las personas desaparecidas y no localizadas menores de 18 años de edad.

Más del 85% de los casos incluidos en el RNPDNO ocurrieron a partir de 2007, con una tendencia creciente a lo largo de los últimos tres sexenios. Casi el 40% del total de casos registrados ocurrieron a partir de 2019. (Como indica el RNPDNO, es también en este periodo que se consolidó la actual metodología para registrar las desapariciones.)

Se muestra una tendencia creciente continua en desapariciones de mujeres en los últimos años, rebasando las 2,000 anuales a partir de 2020.

## Personas desaparecidas y no localizadas 2007-2022, según el RNPDO, consultado en julio de 2023

■ Hombre ■ Mujer ■ Indeterminado



Fuente: RNPDO • Creado con Datawrapper

Observamos con preocupación que el crecimiento de reportes de violencia contra las mujeres se registra también en otros ámbitos. Según [datos](#) del SESNSP, las denuncias de violación —delito que afecta de manera desproporcionada a las mujeres— muestran una tendencia creciente en los últimos años que no ha sido revertida hasta el momento, llegando a 23,099 en 2022 (siendo un delito con un alto nivel de [falta](#) de denuncia). Preocupan también los niveles de violencia familiar [reportados](#) por el SESNSP, mismos que

muestran un crecimiento ininterrumpido en años recientes, alcanzando un total de 270,544 presuntos delitos en 2022. Este contexto recuerda que brindar seguridad y justicia desde el Estado requiere prevenir, atender e investigar la gama de violencias que se cometen en el país, incluyendo formas de violencia que afectan diariamente a las mujeres.

## Panorama general de acceso a la justicia

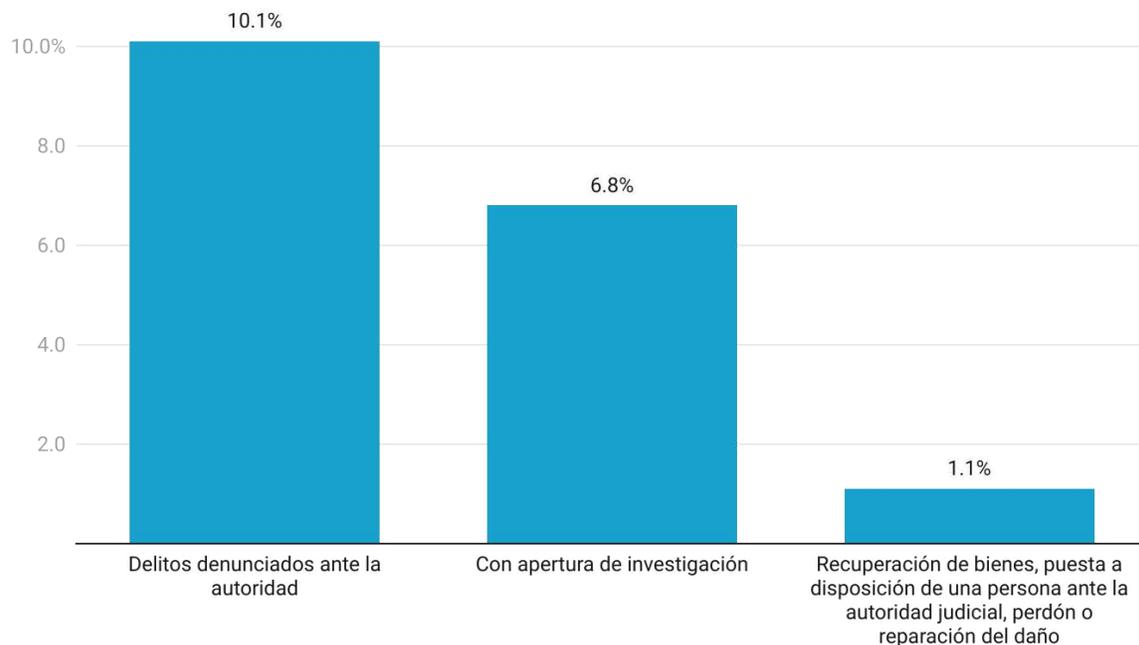
Un factor principal detrás de la delincuencia en México es la impunidad. Dicho diagnóstico se ha mantenido a lo largo de los últimos sexenios, apuntando a la necesidad de redoblar esfuerzos por mejorar significativamente el desarrollo y los resultados de las investigaciones penales.

### DENUNCIA DE DELITOS Y RESULTADOS REPORTADOS POR LA POBLACIÓN

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública ([ENVIPE](#)) 2022, que cubre el año 2021, encontró que sólo el 10.1% de delitos cometidos contra la población se denuncian ante la autoridad. Las razones para no denunciar incluyen considerar que sería una pérdida de tiempo y desconfianza en la autoridad. De los delitos denunciados en 2021, el ministerio público abrió investigaciones en el 67.3%. De esas investigaciones, en el 50.8% de los casos, las personas respondientes indicaron que no pasó “nada” con la investigación, mientras que el 26.6% fueron reportadas como “en trámite”.

De acuerdo con lo informado al INEGI, los casos que “derivaron en la recuperación de sus bienes, haber puesto al delincuente a disposición de un juez, haber otorgado el perdón o hubo reparación del daño representa el 1.1% del total de los delitos”. Es decir, la población reporta un nivel de impunidad de aproximadamente 99%.

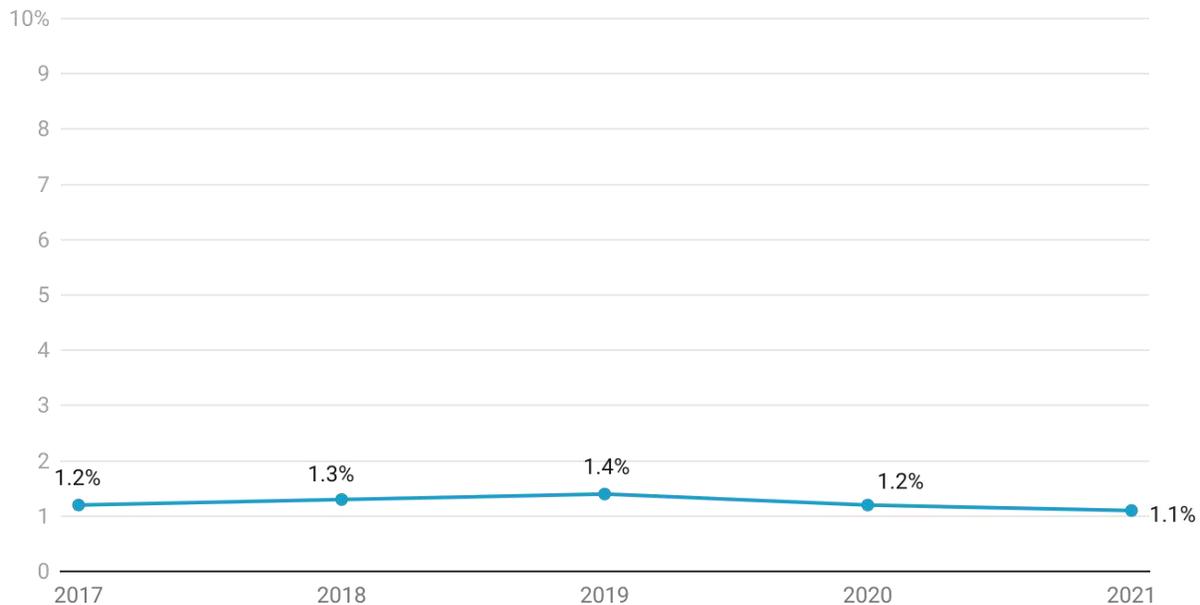
### Denuncia de delitos y resultados de las investigaciones, según la ENVIPE 2022



Fuente: ENVIPE 2022 • Creado con Datawrapper

La evolución del porcentaje de casos que derivaron en alguna de las medidas de justicia mencionadas por el INEGI se ha mantenido relativamente estable en los últimos años según las sucesivas ediciones de la [ENVIPE](#), con una ligera evolución negativa en 2020 y 2021.

## Porcentaje de delitos cometidos contra la población que derivaron en: recuperación de bienes, puesta a disposición de una persona ante la autoridad judicial, perdón o reparación del daño, según la ENVIPE



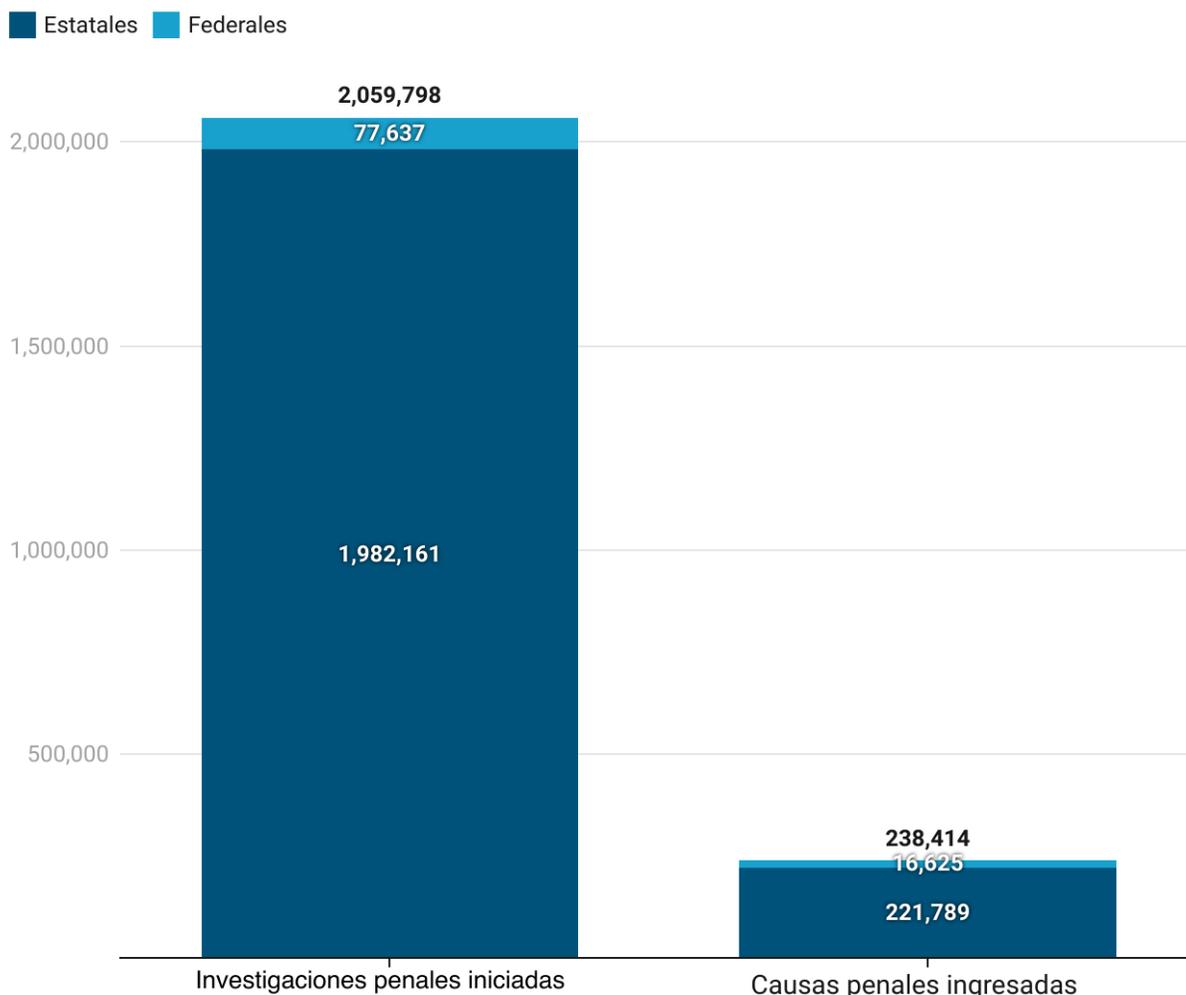
Fuente: ENVIPE 2018-ENVIPE 2022 • Creado con Datawrapper

## SITUANDO LA IMPUNIDAD

A las investigaciones iniciadas por denuncia de la población, se suman aquellas iniciadas de oficio o por otras vías por las que las fiscalías toman conocimiento de la posible comisión de delitos, generando un universo más amplio de investigaciones penales. En total, según el [Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal y Estatal 2022](#), durante 2021, se iniciaron 2,059,798 investigaciones en el país, de las que 1,982,161 (96.2%) correspondían a las fiscalías estatales y 77,637 (3.8%) a la FGR.

Para el mismo año (2021), el [Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2022](#) da cuenta de 221,789 causas penales estatales ingresadas, mientras que el [Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2022](#) reporta 16,625 causas penales federales ingresadas.

## Investigaciones penales iniciadas y causas penales ingresadas en 2021, según datos del INEGI



Fuente: INEGI • Creado con Datawrapper

Como se aprecia al comparar la magnitud del universo de investigaciones iniciadas con el número de causas penales ingresadas, las fiscalías no presentan la mayoría de casos que investigan ante la autoridad judicial. Ciertamente, la meta del sistema penal no es que todos los casos tengan que ser litigados en sede judicial para llegar a una resolución. Sin embargo, las reducidas tasas de judicialización por las fiscalías no se deben primordialmente al uso de mecanismos reparatorios alternativos en sede ministerial, sino al hecho de que la [mayoría](#) de las investigaciones o siguen en trámite o se determinan de una manera que no implique la judicialización.

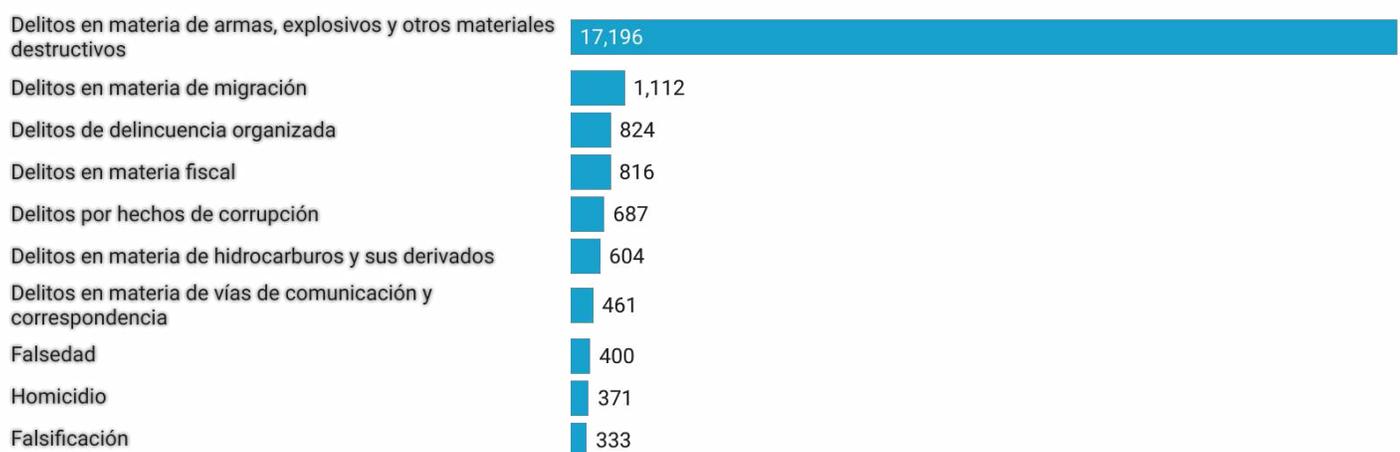
En cuanto al tipo de casos judicializados, uno de los retos observados durante muchos años ha sido la dependencia de las detenciones realizadas en supuesta flagrancia como forma de llevar a personas ante la autoridad judicial. Por un lado, lógicamente puede ser más fácil perseguir un delito visto en tiempo real, con la persona ya detenida, que esclarecer una denuncia en la que no se conozca la identidad del perpetrador. Aun así, se ha señalado reiteradamente la necesidad de mejorar las capacidades y las prácticas de las fiscalías para esclarecer delitos mediante investigaciones fuera del supuesto de flagrancia. En materia de delincuencia organizada en particular, como hemos señalado en otros [informes](#), entre las necesidades [identificadas](#) para

mejorar la labor de la FGR está la implementación de un diseño institucional y de un plan de persecución penal que mejoren significativamente la investigación de redes y fenómenos delictivos.

Datos proporcionados por las fiscalías del país a la organización México Evalúa para su informe anual [Hallazgos](#) confirman que las investigaciones iniciadas por flagrancia, aunque sean la minoría, “son las investigaciones con mayor probabilidad de ser llevadas ante la autoridad judicial para su resolución, mientras que las investigaciones iniciadas sin una persona detenida tienden a permanecer en trámite en las fiscalías”. En cuanto a la forma de conducción de las personas al proceso penal en el sistema acusatorio en 2021, si bien existían diferencias importantes entre los estados, de acuerdo a México Evalúa, “el 45.7% de los casos –cuatro de cada 10– son iniciados a través de una detención en flagrancia”. A nivel federal, según el mismo análisis, en el 75.5% de casos en 2021, la forma de conducción de la persona al proceso penal fue la flagrancia.

Asimismo, a nivel federal, destaca el lugar central que ocupa la persecución de delitos en materia de armas de fuego (es decir, la persecución de conductas como la portación o posesión de armas), delitos que frecuentemente se citan en detenciones en flagrancia realizadas por las fuerzas de seguridad, incluidas las fuerzas armadas y la Guardia Nacional. De acuerdo al [Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2023](#), los principales delitos registrados en las causas penales federales ingresadas en 2022, reportados al INEGI, se distribuyeron de la siguiente manera:

## Principales delitos registrados en las causas penales federales ingresadas en 2022, según el Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2023



Fuente: Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2023 • Creado con Datawrapper

Cabe notar que la gran mayoría de detenciones realizadas alegando flagrancia son declaradas legales por las autoridades judiciales que realizan el control de la detención. [Señala](#) México Evalúa que, a nivel federal en 2021 en el sistema acusatorio, el 90.1% de detenciones en flagrancia o caso urgente fueron declaradas legales. En el caso del fuero estatal, el 84.8% fueron declaradas legales.

En cuanto a la forma de resolver las causas penales en general, aun cuando existen diversas alternativas reparatorias en el nuevo sistema penal, destacan las sentencias condenatorias, particularmente a nivel federal. Según el [Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2023](#), de las “causas penales [federales] concluidas por los jueces de control o garantías del Sistema Penal Acusatorio, en 2022, 68.7 % concluyó por sentencias definitivas condenatorias en procedimiento abreviado”. Es decir, las personas imputadas aceptaron haber cometido el delito y renunciaron a su derecho a un juicio, a cambio de una reducción de la pena.

Según el mismo Censo, del total de 7,038 personas sentenciadas en el fuero federal en 2022, el 94.3% recibió sentencia condenatoria y el 5.7% sentencia absolutoria.

A nivel estatal, de acuerdo al [Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2022](#):

Durante 2021, los poderes judiciales estatales reportaron 82 724 personas procesadas y/o imputadas a quienes se les determinó alguna resolución sobre la vinculación a proceso por parte de los jueces de control o garantías en el Sistema Penal Acusatorio y en el Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes. Del total, 88.3 % de las personas fueron vinculadas a proceso y 11.7 % no se vincularon.

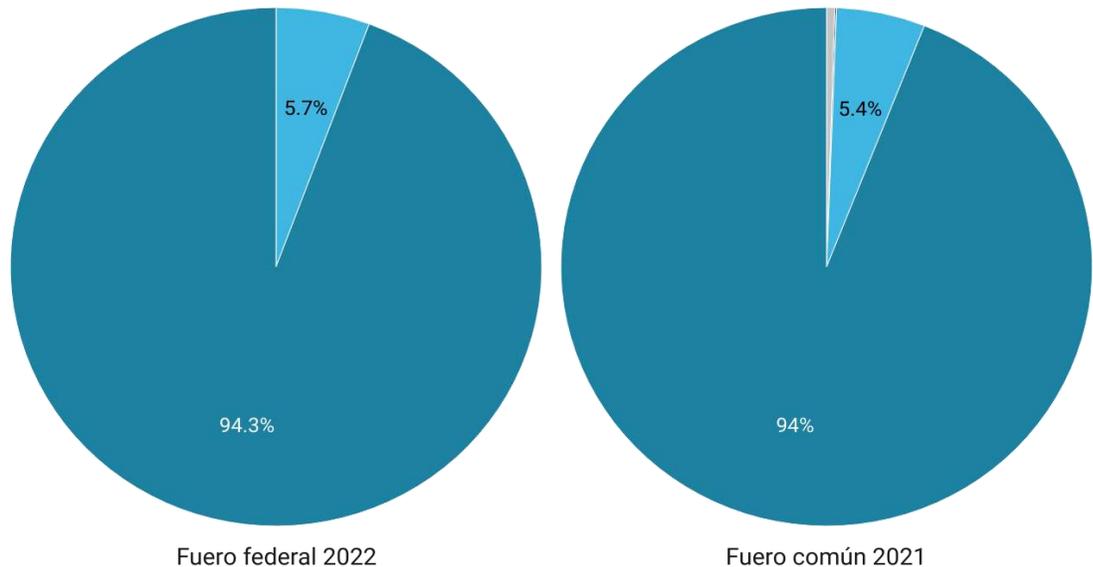
[...]

Durante 2021, a nivel nacional los poderes judiciales estatales tuvieron registro de 35 051 personas sentenciadas... [...]

De acuerdo con el tipo de sentencia, del total, 94.0 % fue condenatoria, 5.4 % fue absolutoria, 0.5 % mixta y en 0.1 % no se especificó la sentencia.

## Personas sentenciadas en las causas penales federales y estatales, según datos del INEGI

- Mixta
- No especificada
- Sentencia absolutoria
- Sentencia condenatoria



Fuente: Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2023, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2022 • Creado con Datawrapper

Tampoco las sentencias absolutorias o liberaciones dictadas en sede judicial se deberían interpretar como un indicador de impunidad, pues este es el resultado deseado cuando la persona procesada es inocente. A la luz de la conocida práctica de [fabricación de culpables](#) en el sistema penal mexicano, las altas tasas de condenas registradas recuerdan la importancia de evitar que personas falsamente acusadas sean condenadas, incluyendo mediante el procedimiento abreviado.

# Militarización y derechos humanos

Los últimos tres sexenios han brindado amplia evidencia de los impactos negativos de la militarización en los derechos humanos. La protección de los derechos humanos no se puede divorciar del análisis más amplio de la seguridad y el estado de derecho, pues si las autoridades violan la ley y los derechos fundamentales de la población, se generan expresiones adicionales de violencia. Incurrir en violaciones de derechos humanos también implica que la forma de operar de las autoridades es ocultando y falsificando información sobre sus actividades (por ejemplo, circunstancias de detenciones, desarrollo de investigaciones penales), dinámica que por razones obvias imposibilita la construcción de instituciones confiables. Más allá de estas cuestiones, las graves violaciones de derechos humanos impactan de manera devastadora en la vida de las víctimas, sus familias y sus comunidades.

En los apartados que siguen, presentamos datos enfocados en los derechos humanos a no sufrir detenciones arbitrarias, tortura ni privación arbitraria de la vida. Procuramos presentar información desglosada entre hombres y mujeres, con el fin de visibilizar algunos de los impactos diferenciados en mujeres de las violaciones de derechos humanos.

Otras [investigaciones](#) realizadas por organizaciones mexicanas en años recientes ofrecen un análisis de diversos impactos de la estrategia militarizada en las mujeres. Asimismo, para hacer frente al modelo militarizado, se ha conformado una Red Feminista Antimilitarista de organizaciones en México. La Red [señaló](#) al presentarse públicamente en 2022:

Desde la Red Feminista Antimilitarista buscamos incidir en la creación de soluciones distintas a las que se han intentado hasta ahora. Queremos construir una idea de seguridad basada en la comunidad y no en el miedo. Ya hemos visto suficiente como para saber que la opacidad sólo conduce a arbitrariedades e injusticias. Demandamos someter a las fuerzas armadas a controles democráticos empezando por la transparencia y rendición de cuentas. Reclamamos el plan de retiro gradual de éstas para el 2024, como se comprometió el gobierno al aprobar la Guardia Nacional. Exigimos justicia, verdad, reparación y garantías de no repetición para las víctimas de esta estrategia fallida.

A lo largo del último año, lo expresado por estas y otras organizaciones se ha hecho presente en diversas manifestaciones en México con la [consigna](#), “El pacto militar también es patriarcal”. Dicha frase fue presentada en una manta gigante que el colectivo de búsqueda [Hasta Encontrarte](#), compuesto de familiares de personas desaparecidas, que tiene su sede en el estado de Guanajuato, [desplegó](#) en el monumento conocido como la Estela de Luz en la Ciudad de México para protestar contra el modelo militarizado y el traslado del control de la Guardia Nacional a la Sedena.

## Las detenciones y su registro por las fuerzas federales

Uno de los momentos de mayor riesgo para los derechos humanos es durante y en las primeras horas después de la detención de una persona. México tiene un [importante historial](#) de detenciones [ilegales y arbitrarias](#), muchas de las cuales han dado lugar a otros actos violatorios de derechos humanos, como la tortura y la desaparición forzada.

En 2019, México creó el [Registro Nacional de Detenciones](#) (RND) para concentrar información sobre las detenciones de manera inmediata y brindar acceso [público](#) a dicha información a familiares y otras personas

interesadas. El RND pretende ser una herramienta contra prácticas violatorias de los derechos humanos de las personas detenidas.

Como veremos abajo, en el marco de la presente investigación, la Sedena nos informó que no registra sus detenciones en el RND, y la Semar nos indicó que no cuenta con información al respecto. En este contexto, es fundamental que las fuerzas armadas reconozcan y cumplan su obligación de registrar debidamente las detenciones que realicen.

## DETENCIONES: CONTEXTO GENERAL

La gran mayoría de detenciones penales y administrativas en México son realizadas por fuerzas de seguridad [municipales](#) y [estatales](#). Por otro lado, a nivel federal, según el [Censo Nacional de Seguridad Pública Federal 2022](#):

Durante 2021, la Guardia Nacional registró 7 017 puestas a disposición de personas... De las puestas a disposición de personas, 6 027 se realizaron ante el Ministerio público y 990 ante el juez cívico.

A lo anterior, se suman las detenciones realizadas por las fuerzas armadas. Como se verá abajo, datos brindados a WOLA por la Sedena indican que la dependencia realizó 7,370 detenciones en 2022, mientras que la Semar reportó 1,996 detenciones.

Antes de pasar a analizar las detenciones realizadas en materia penal, es importante mencionar que las detenciones migratorias también constituyen un porcentaje importante de detenciones en el país, con niveles récord de personas migrantes detenidas en años recientes. En 2021, la Secretaría de Gobernación (Segob) reportó [309,692](#) “personas en situación migratoria irregular”, subiendo a [444,439](#) en 2022. Dicha estadística se refiere a personas a las que el Instituto Nacional de Migración (INM) les inició un proceso “por no acreditar su situación migratoria” en el país, y suele citarse como el total de detenciones migratorias cada año.

Las fuerzas armadas y la Guardia Nacional juegan un papel protagónico en las detenciones migratorias. La Sedena, en el marco del “Plan de Migración y Desarrollo en las Fronteras Norte y Sur”, [reporta](#) que proporciona “seguridad periférica al personal del Instituto Nacional de Migración durante sus actividades de rescate humanitario” —término que suelen emplear las autoridades para referirse a detenciones— “rescatándose humanitariamente del 1 de septiembre de 2021 al 31 de julio de 2022, a 569,151 migrantes (479,238 en la Frontera Sur y 89,913 en la Frontera Norte)”. Es decir, la Sedena reportó más de medio millón de ‘rescates humanitarios’ en menos de un año. Esta cifra es considerablemente más alta que los totales de “personas en situación migratoria irregular” reportados por la autoridad civil: la Segob da cuenta de [343,653](#) personas en situación irregular en el mismo periodo.

Por su parte, en su [Informe Anual de Actividades](#) correspondiente a 2022, la Guardia Nacional informa que “se rescataron 177,166 migrantes (31,644 en la frontera norte, 115,652 en la frontera sur y 29,870 en el interior del país)”.

En cuanto a las detenciones en materia penal, la [Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad \(ENPOL\) 2021](#), realizada por el INEGI, brinda información sobre las detenciones de las personas privadas de libertad en los centros penitenciarios federales y estatales del país. Para el levantamiento de la encuesta, el INEGI visitó 203 centros penitenciarios en las 32 entidades federativas entre junio y julio de 2021. En ese momento, el 39.5% de las personas respondientes habían sido detenidas dentro de los cuatro años previos a

la encuesta. El 50.7% informaron que habían sido detenidas por autoridades estatales, el 25.1% por autoridades municipales, el 13.8% por autoridades federales y el 4% en operativos conjuntos.

El 23% de las personas encuestadas informaron que fueron detenidas en la calle, sin orden de detención ni flagrancia, y el 19.8% informaron que fueron sustraídas de algún lugar y detenidas sin orden de detención ni flagrancia, dando un total de 42.8% que reportaron que fueron detenidas fuera de los supuestos que permite la Constitución.

Además, el 64.5% de las personas encuestadas en la ENPOL 2021 señalaron que habían sido víctimas de algún acto de violencia en el contexto de su detención, con agresiones físicas reportadas por el 48.6% de las personas encuestadas.

Como veremos en el apartado sobre tortura, las experiencias de las personas privadas de libertad en 2021 (detenidas en diferentes momentos) dan cuenta de niveles elevados de violencia, incluida la violencia sexual, en detenciones realizadas por las fuerzas armadas. Las respuestas a la ENPOL también apuntan a otro tipo de irregularidades. Al procesar los datos de la ENPOL 2021, la organización [Intersecta](#) señala:

De este 24.9% [de personas detenidas por las fuerzas armadas] que reportó haber sido detenido en un escenario tal como un retén militar, a cuatro de cada diez se les sembró algún objeto como armas o drogas ilegales. Cabe recordar que más del 40% de las personas arrestadas por las Fuerzas Armadas fueron señaladas por el delito de portación ilegal de armas, mientras que casi al 25% se le detuvo por posesión o comercio ilegal de drogas.

En años recientes, a veces la información difundida por las propias fuerzas armadas ha apuntado a presuntos problemas en la legalidad de las detenciones que realizan. Por ejemplo, en julio de 2022, la Sedena anunció en un [comunicado](#) un “aseguramiento histórico de fentanilo”, reportando que, después de localizar un predio que sospechaba podía ser un sitio de acopio de droga, “10 individuos que se encontraban a inmediaciones de citado lugar, fueron asegurados antes de ingresar al inmueble debido a su actitud sospechosa y ante la flagrancia de un posible delito”.

Como ha [precisado](#) la SCJN, una “actitud sospechosa” no es un fundamento legal para detener a una persona. Tampoco el comunicado de la Sedena describe alguna conducta delictiva por parte de las personas. En cambio, la Sedena citó la detención de las personas para explicar cómo es que su personal logró observar “que en el interior del inmueble se encontraban diversos paquetes de plástico por lo que... solicitó la expedición de una orden técnica de investigación a la Fiscalía General de la República”.

En cuanto a la Semar, en la conferencia presidencial matutina del 7 de febrero de 2023, el secretario de Marina, el almirante Rafael Ojeda Durán, criticó a jueces y agentes del ministerio público por haber liberado a personas detenidas por la Marina, [afirmando](#):

La problemática de la detención por parte del personal naval lo que hemos detectado nosotros es que hay un gran desconocimiento de la legislación marítima por parte de los jueces y ministerios públicos que actúan en las detenciones en la mar o en los puertos queriendo aplicar la normatividad de las detenciones en territorio nacional.

De lo expuesto, no está del todo claro a cuáles disposiciones normativas en particular se refiere el almirante Ojeda, pero preocupa que su mensaje se entienda en el sentido de que, si las autoridades judiciales no ratifican las detenciones realizadas por la Marina, están incurriendo en errores, cuando la liberación de una persona puede ser más bien el resultado correcto si no se cumplen los requisitos legales aplicables a toda detención en el sistema penal.

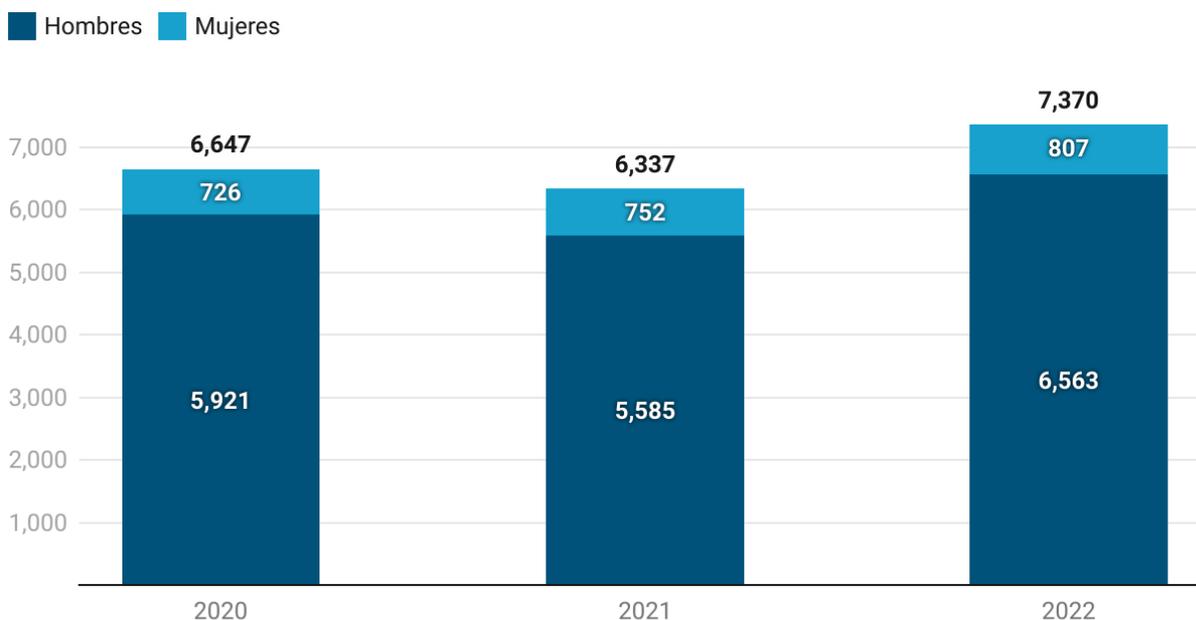
## REGISTRO DE DETENCIONES

Como hemos mencionado, resulta fundamental que todas las instituciones de seguridad del país registren las detenciones que realicen en el Registro Nacional de Detenciones (RND) como herramienta contra las violaciones de derechos humanos.

Para el presente análisis, solicitamos información sobre el número de detenciones realizadas por las fuerzas armadas y por la Guardia Nacional. En las respuestas recibidas, hay discrepancias importantes entre el número de detenciones reportadas directamente por las fuerzas federales de seguridad, y el número de detenciones reportadas por la SSPC a partir del RND. Asimismo, al contestar nuestras solicitudes de información, la Semar nos indicó que no cuenta con información sobre su participación en el RND. Por su parte, la Sedena nos informó que no registra sus detenciones en el RND —aun cuando las fuerzas armadas están obligadas a registrar sus detenciones en el RND por la [Ley Nacional del Registro de Detenciones](#), tal como ha señalado la SCJN—.

En respuesta a las preguntas de WOLA sobre detenciones en materia penal, la Sedena afirmó que sus integrantes únicamente realizan detenciones en casos de flagrancia delictiva, poniendo a las personas detenidas a disposición de la autoridad ministerial. La Sedena brindó las siguientes cifras de personas detenidas por su personal de 2020-2022 (solicitud de información 330026423000574):

### Personas detenidas por la Sedena 2020-2022, según datos brindados a WOLA



Fuente: Sedena • Creado con Datawrapper

La Sedena indicó que las cifras proporcionadas podían presentar variaciones debido a que se encontraban en proceso de validación. Al comparar los datos brindados a WOLA con respuestas de la Sedena a solicitudes de información parecidas, realizadas por otra organización (México Evalúa), encontramos variaciones que, en términos porcentuales, son mayores en el caso de las mujeres que en el caso de los hombres.

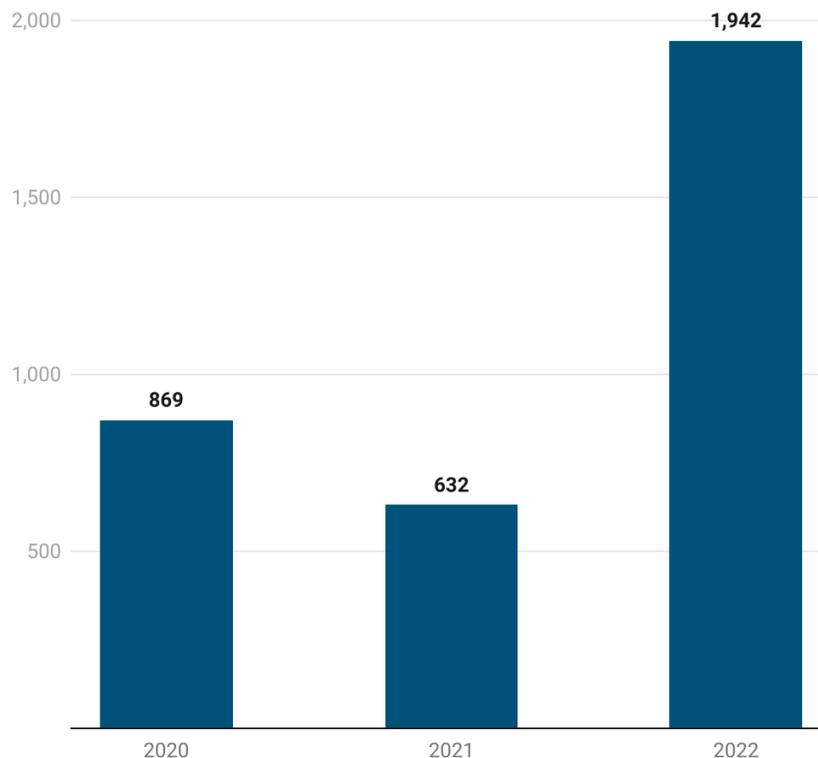
Según [datos](#) de la Sedena brindados en 2022 a México Evalúa para su informe anual *Hallazgos*, en 2021 la Sedena detuvo y puso a disposición a 5,598 hombres y 821 mujeres. Si comparamos los datos de 2021 de las

respectivas respuestas, si bien la cifra de hombres detenidos varía solamente por 13 personas (es decir, un 0.2% más del total reportado a WOLA), en el caso de las mujeres, la variación es de 69 personas (9.2% más del total reportado a WOLA).

La solicitud de WOLA fue formulada casi un año después de la de México Evalúa, por lo que se trata de una reducción entre los totales reportados en mayo de 2022 y marzo de 2023. En efecto, en una respuesta [posterior](#) a México Evalúa en marzo de 2023, la Sedena redujo las cifras reportadas para 2021. Independientemente de la explicación de lo anterior, no está claro por qué el tamaño del ajuste variaría entre hombres y mujeres. En la misma respuesta posterior a México Evalúa, la Sedena informó de un total de 6,616 hombres y 843 mujeres puestas a disposición en 2022. Comparadas con las cifras de 2022 reportadas por la Sedena a WOLA el mismo mes, se trata de una diferencia de 53 hombres (0.8%) y 36 mujeres (4.5%), por lo que nuevamente se nota una mayor variación porcentual en las estadísticas de mujeres que hombres.

Por su parte, en respuesta a las preguntas de WOLA, la Semar señaló que nos brindaba estadísticas de detenciones que había realizado de 2020-2022 en flagrancia delictiva, “en funciones de Guardia Costera, coadyuvancia y apoyo con autoridades de seguridad pública”, en las que las personas eran puestas a disposición del Ministerio Público Federal (solicitud de información 330026623000333). Si bien solicitamos los datos desglosados por sexo, la Semar los desglosó por nacionalidad, distinguiendo entre personas mexicanas y extranjeras; debido a una anomalía en el registro de las personas extranjeras, no fue posible contar con un total exacto de personas extranjeras para todos los años, por lo que presentamos a continuación los datos de personas mexicanas detenidas. Asimismo, el total anual que brindó la Semar para 2021 no corresponde a la suma de las personas detenidas enlistadas en el documento, por lo que el dato que presentamos aquí para 2021 corresponde a la suma que calculamos a partir de los números individuales brindados.

### Personas mexicanas detenidas por la Semar 2020-2022, según datos brindados a WOLA



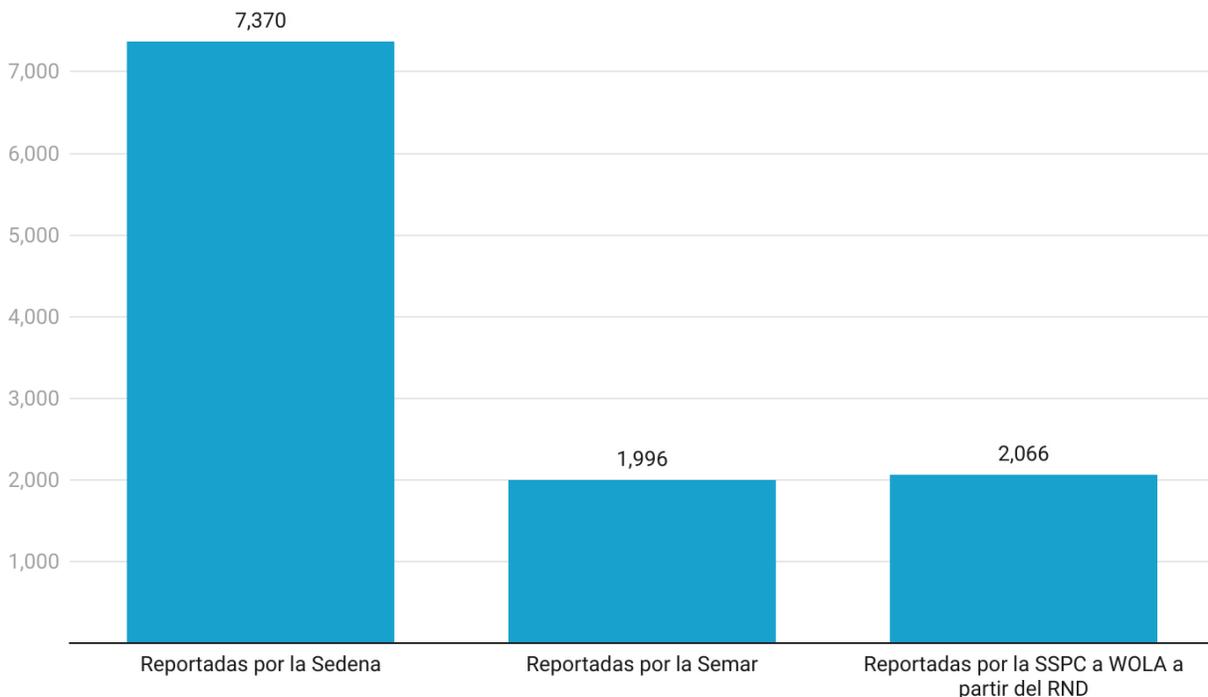
Fuente: Semar • Creado con Datawrapper

Observamos que el número de personas detenidas por la Semar, según los datos reportados a WOLA, es considerablemente mayor que los totales que aparecen públicamente en el [anexo estadístico](#) del informe anual del gobierno federal en el rubro de combate al narcotráfico.

Para el año 2022, la Semar también reportó la detención en flagrancia delictiva de 54 personas extranjeras (nuevamente sumando los números individuales brindados), dando un total de 1,996 detenciones realizadas ese año. Así, sumando las detenciones reportadas por la Sedena y la Semar a WOLA para el año 2022, tendríamos un total de 9,366 detenciones (aunque no podemos descartar la existencia de detenciones con participación de las dos dependencias, por lo que este total puede no ser exacto).

Contrastando con los datos reportados por las fuerzas armadas, la SSPC, quien opera el RND, nos informó que personal militar (sumando Sedena y Semar, categorías que se encuentran combinadas en el RND bajo el rubro de “personal militar”) detuvo solamente a 2,066 personas en 2022 (solicitud de información 332069823001270). Es decir, según los datos brindados a WOLA, el RND daría cuenta de sólo una fracción de las detenciones informadas directamente por las fuerzas armadas, recordando además que la Sedena y la Semar nos brindaron datos referentes únicamente a detenciones en materia penal, mientras que el RND también incluye faltas administrativas.

## Personas detenidas por personal militar en 2022



Fuente: Sedena, Semar, SSPC • Creado con Datawrapper

Cualquier discrepancia entre datos brindados por distintas instituciones mediante solicitudes de información plantea varias explicaciones posibles. Estas van desde problemas técnicos en las bases de datos consultadas hasta omisiones a la hora de transmitir el dato solicitado. Otro tema que puede influir en el acceso a la información es la reserva de la misma. En el caso del RND, la [Ley Nacional](#) en la materia contempla límites en el acceso público a ciertos datos en casos de delincuencia organizada en el [Sistema de Consulta](#) que permite rastrear la detención de personas concretas. Sin embargo, consideramos que dicha restricción en el Sistema de Consulta no tendría por qué impactar en el acceso a datos estadísticos anónimos del RND como son el

número total de personas detenidas por las instituciones del Estado. En efecto, las respuestas que recibimos de la SSPC no indican que se esté reservando alguna parte de la información solicitada, sino que las cifras son presentadas como respuestas completas a nuestras preguntas.

Si las discrepancias no se deben a limitaciones en el acceso o la transmisión de la información, entonces parecen ser indicativas de un subregistro importante de información sobre detenciones militares en el RND. Concretamente, las respuestas recibidas dan a entender que la mayoría de las detenciones militares o no se registran, o son registradas de una manera que no permita saber que fueron realizadas por personal militar. En la medida en que se tratara del segundo supuesto, significaría que falta un dato clave para que el RND pueda cumplir su función, mientras que, en el primer supuesto, las personas detenidas no contarían con registro alguno, lo cual las colocaría en una situación de riesgo.

Cabe señalar que el lenguaje de la Ley Nacional del Registro de Detenciones se ha considerado confuso respecto de la obligación de las fuerzas armadas de participar en el RND. Sin embargo, el [Acuerdo presidencial](#) del 11 de mayo de 2020 que dispone la participación de las fuerzas armadas en tareas policiales indica que la Sedena y la Semar realizarán funciones de seguridad conforme a una serie de fracciones del artículo 9 de la [Ley de la Guardia Nacional](#), entre ellas, la fracción XV: “Realizar el registro inmediato de la detención de las personas, en los términos señalados en la ley de la materia”. Así, existía desde ese momento la instrucción presidencial de registrar detenciones. Los [Lineamientos](#) del RND aprobados por el [Consejo Nacional de Seguridad Pública](#) en diciembre de 2021 y publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en abril de 2022 también contemplan explícitamente a las fuerzas armadas como instituciones obligadas a registrar las detenciones que lleven a cabo.

Cualquier confusión acerca de la correcta interpretación de la Ley Nacional del Registro de Detenciones quedó resuelta en enero de 2023, cuando la SCJN [precisó](#) en la Acción de Inconstitucionalidad 63/2019 que las fuerzas armadas que realicen tareas de seguridad pública están obligadas por la Ley a registrar directamente en el RND las detenciones que lleven a cabo. La SCJN [indicó](#), entre otros:

[D]el análisis del proceso legislativo, se advierte que el legislador siempre destacó la necesidad de que la Fuerza Armada permanente estuviera sujeta al contenido de la Ley del Registro; misma que no solo determina los principios que rigen el funcionamiento del Registro Nacional de Detenciones, sino que establece los procedimientos que garantizan el control y seguimiento de la forma en que se efectuó la detención por parte de la autoridad. Una interpretación del artículo transitorio impugnado que pretendiera sustraer a la Fuerza Armada permanente que realice funciones de apoyo a la seguridad pública de la obligación de registrar la detención desconocería esta sujeción a la Ley del Registro y a sus procedimientos, y frustraría la finalidad establecida en dicho ordenamiento.

Por lo tanto, preguntamos a mediados de mayo de 2023 a la Sedena y la Semar si contaban con todo lo necesario para registrar sus detenciones en el RND y desde cuándo efectuaban dicho registro.

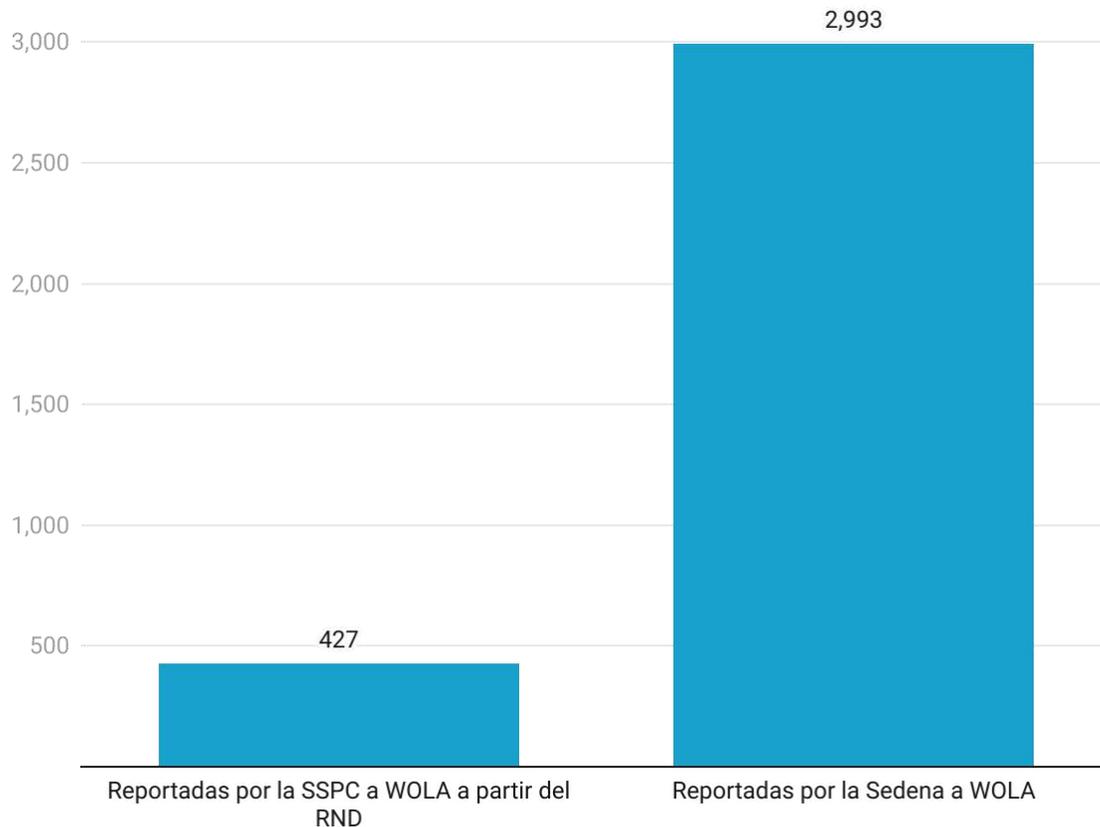
La Semar nos respondió que “no cuenta con datos o registro de la información solicitada”, agregando, “en los expedientes y bases de datos de esta Institución, no obra expresión documental que dé cuenta de la existencia de la información que usted solicita” (solicitud de información 330026623001057).

Por su parte, la Sedena nos respondió (solicitud de información 330026423001753):

[E]sta Secretaría no lleva a cabo el registro de personas detenidas por personal militar en el Registro Nacional de Detenciones, debido a que este tipo de información únicamente es ingresada al sistema de control de operaciones contra el narcotráfico de esta Secretaría para efectos estadísticos.

En la misma respuesta, para el periodo del 1 de febrero al 22 de mayo de 2023, la Sedena nos reportó haber detenido a 2,993 personas. La SSPC informó con base en el RND que, en el mismo periodo, solamente 427 personas fueron detenidas por personal militar (solicitud de información 332069823001270). Nuevamente, las 427 detenciones identificadas como detenciones militares por la SSPC corresponderán a la suma de detenciones de la Sedena y la Semar.

## Personas detenidas por personal militar de febrero a mediados de mayo de 2023



Fuente: SSPC, Sedena • Creado con Datawrapper

La respuesta de la Sedena, en la que informa que no registra directamente sus detenciones, pareciera reflejar una postura más amplia de las fuerzas armadas en el sentido de que no tienen las mismas obligaciones que cualquier otra fuerza de seguridad, porque su participación en tareas policiales es en coadyuvancia a la autoridad civil. Incluso, reconociendo el papel del RND en la prevención de la tortura y ante exigencias de la sociedad civil de garantizar el cumplimiento del mismo, la [Estrategia Contra la Tortura](#) del gobierno federal incluye como línea de acción que todas las fuerzas federales participen en el RND, pero acota que esto se traduce en “Coadyuvar en el ámbito de las respectivas competencias en la integración, implementación y actualización” del RND.

Por otra parte, para cumplir su obligación de registrar detenciones, las fuerzas armadas requieren contar con acceso para capturar información en el RND. Si bien ni la Sedena ni la Semar contestaron nuestras preguntas sobre si cuentan con dicho acceso, la SSPC indicó en noviembre de 2022, en [respuesta](#) a otra persona solicitante de información en la Plataforma Nacional de Transparencia, que la Semar contaba con 365 perfiles de acceso de capturista y dos perfiles de consulta en el RND, y que la Sedena contaba con 117 perfiles de

acceso de capturista, todos registrados en la Ciudad de México. En la medida en que sea necesario que las fuerzas armadas cuenten con más perfiles de acceso en el RND para cumplir sus obligaciones, ello requiere de acciones tanto de las fuerzas armadas como de la SSPC. Finalmente, observamos que la Ley Nacional del Registro de Detenciones forma parte de la lista de normas y temas en los que reciben [capacitación](#) integrantes de las fuerzas armadas, según lo informado por el gobierno federal en 2023.

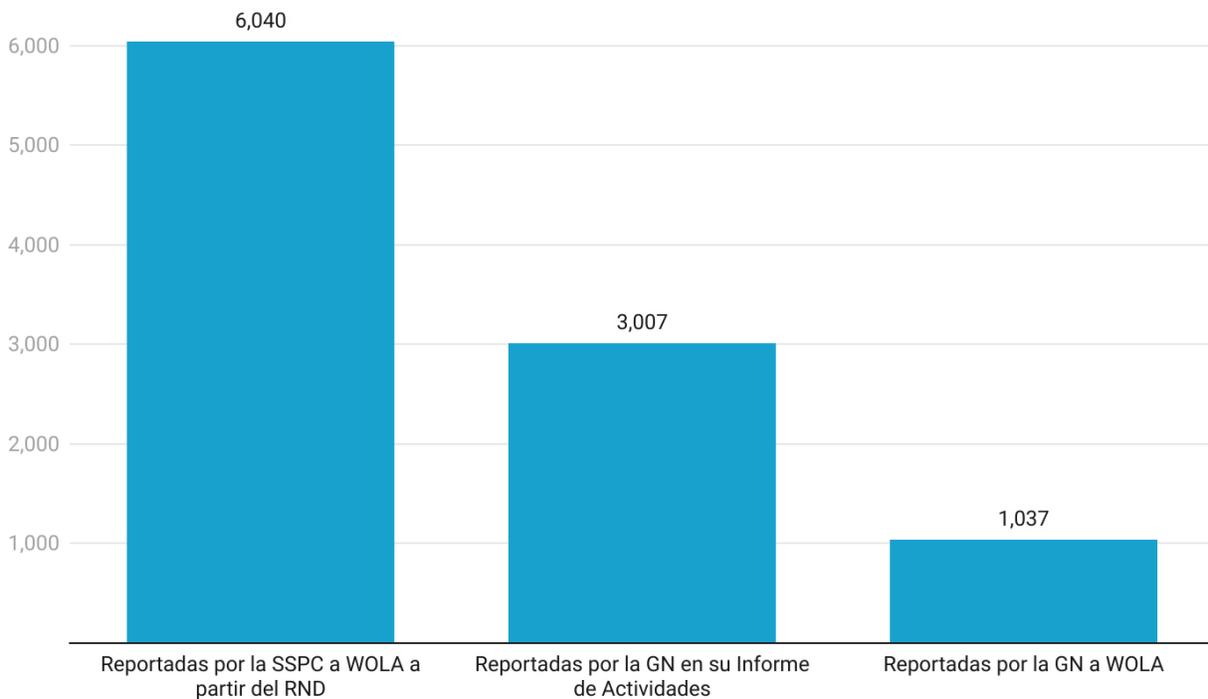
En el caso de la Guardia Nacional, los hallazgos de nuestra investigación son lo opuesto a lo encontrado en el caso de las fuerzas armadas: según los datos brindados a WOLA por la SSPC, el RND contiene muchas más detenciones atribuidas a la GN que las reportadas por la propia GN.

La SSPC nos informó que, en el año 2022, la GN detuvo a 6,040 personas en total (solicitud de información 332069823001270).

En su más reciente [informe anual](#), documento en el que la GN está obligada por [ley](#) a informar sobre el “número de personas detenidas”, se informa que, “[c]omo resultado de las acciones operativas y de prevención del delito, durante 2022, la Guardia Nacional puso a disposición de la autoridad competente a 3,007 personas, por la probable comisión de algún delito”.

Contrastando con ambas fuentes citadas, al ser preguntada por WOLA sobre el número de detenciones realizadas en 2022, la GN brindó información sobre 1,037 detenciones (incluyendo delitos y faltas administrativas): a 927 hombres, 105 mujeres y cinco personas de sexo indeterminado (solicitud de información 332259823000753).

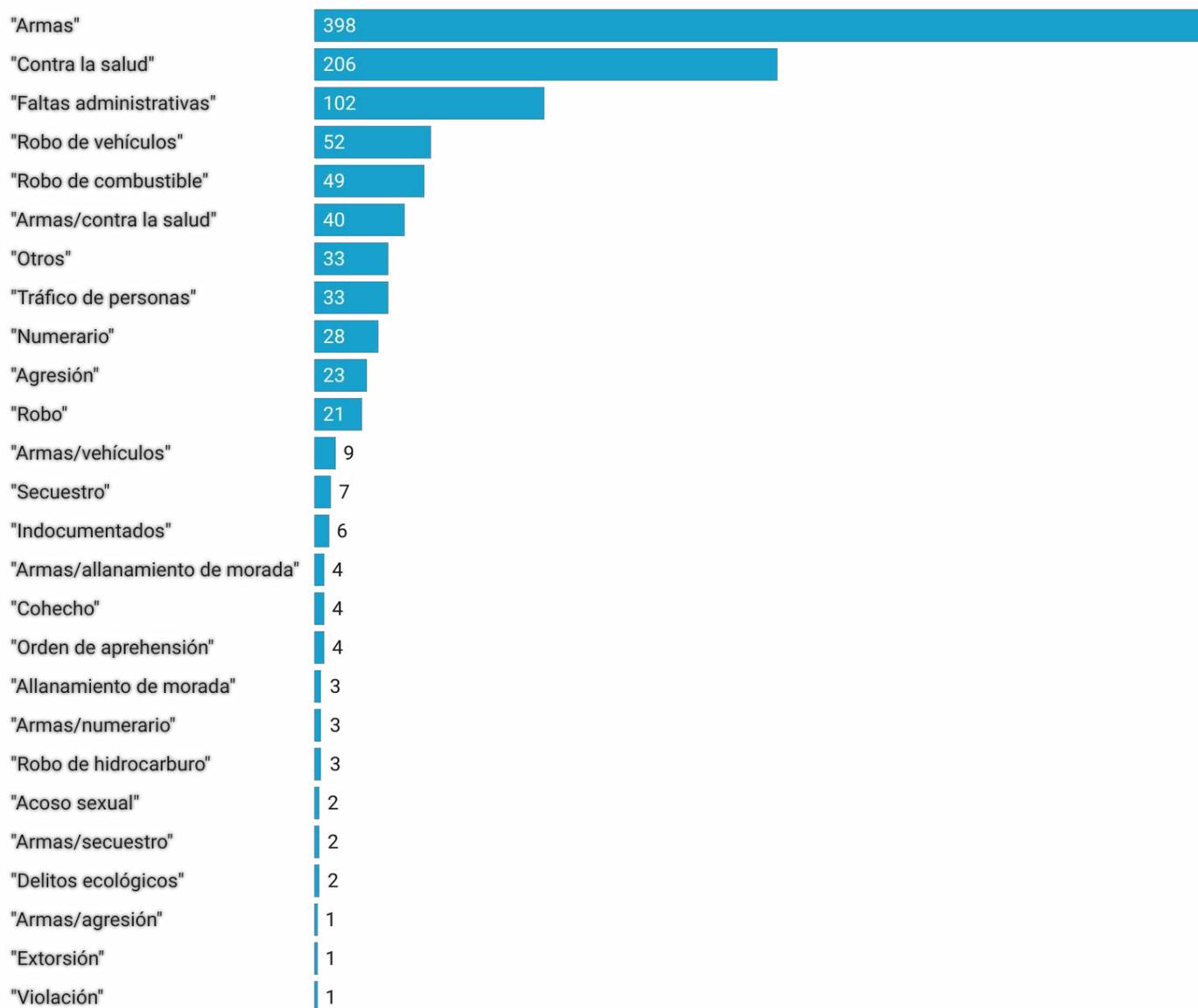
## Personas detenidas por la Guardia Nacional en 2022



Fuente: SSPC, Guardia Nacional • Creado con Datawrapper

A la luz de lo anterior, concluimos que los datos brindados a WOLA por la GN son incompletos. Con esa aclaración, según la información enviada a WOLA, las detenciones realizadas por la GN en 2022 se desglosan de la siguiente manera:

## Detenciones en 2022 reportadas por la Guardia Nacional a WOLA, por motivo\*



\*Se reproducen textualmente los términos empleados por la GN

Fuente: Guardia Nacional • Creado con Datawrapper

Como se puede apreciar, predominan las detenciones por armas. En total, del universo de 1,037 personas detenidas reportadas a WOLA, 457 de las detenciones fueron por armas, o por armas en combinación con algún otro delito. El segundo motivo principal de detenciones fueron delitos contra la salud, y el tercer motivo principal fueron faltas administrativas.

En resumen, los datos brindados a WOLA por la SSPC parecen mostrar un subregistro importante de información sobre las detenciones militares en el RND, mientras que, en el caso de la GN, existen contradicciones en el sentido opuesto entre los datos reportados por la SSPC y las detenciones reportadas por la GN. Este panorama sugiere que el RND no cuenta con información completa y confiable sobre las detenciones realizadas por todas las fuerzas federales. Lo anterior aumenta el riesgo de irregularidades o abusos en las detenciones y dificulta el análisis de las actividades de las instituciones de seguridad.

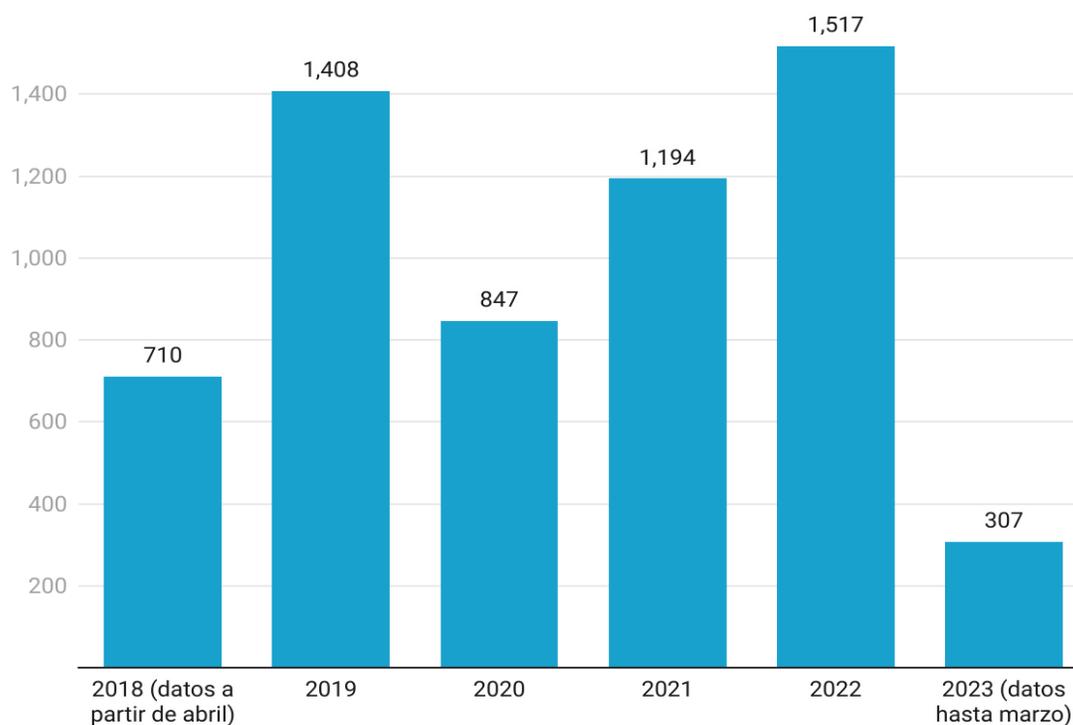
## Tortura

El Registro Nacional del Delito de Tortura ([RENADET](#)) es una base de datos establecida en la [Ley General](#) contra la tortura y coordinada por la FGR que actualmente presenta datos preliminares a partir de las investigaciones penales iniciadas por tortura y por otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (TPCID). De acuerdo a los [Lineamientos de Operación](#) del RENADET, “La información que se ingrese al RENADET deberá considerar los datos de los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes cometidos a partir del 1 de enero de 2018”. De esta manera, el RENADET permitirá monitorear patrones y tendencias en la tortura y los TPCID a nivel nacional año con año.

En el momento de la presente investigación, el RENADET contenía datos preliminares de 9,921 expedientes abiertos por las fiscalías estatales entre el 1 de enero de 2018 y el 31 de marzo de 2023; los datos completos de los expedientes estatales todavía se estaban incorporando al RENADET.

Por otro lado, el RENADET contenía información de 5,983 expedientes federales abiertos del 1 de abril de 2018 al 31 de marzo de 2023, distribuidos de la siguiente manera:

### Expedientes federales por tortura y TPCID del 1 de abril de 2018 al 31 de marzo de 2023, según el RENADET



Fuente: RENADET • Creado con Datawrapper

De los 5,983 expedientes federales, 3,256 (54.4%) corresponden al delito de tortura y 2,727 (45.6%) a TPCID.

### TORTURA EN CONTEXTOS DE DETENCIÓN

Como referimos anteriormente, el 64.5% de las personas encuestadas en la [ENPOL 2021](#) señalaron que habían sido víctimas de algún acto de violencia en el contexto de su detención.

De acuerdo al [análisis](#) realizado por Intersecta de la información recabada en la ENPOL 2021 —información que se refiere a las personas privadas de libertad en los centros penitenciarios, detenidas tanto durante como antes del sexenio actual—:

[L]as Fuerzas Armadas ejercen más violencia durante las detenciones que las autoridades civiles. El tipo de violencia más común es la psicológica. El 78.1% de las personas encuestadas que fueron detenidas por las Fuerzas Armadas fueron detenidas con uso de violencia psicológica, esto es 12.4 puntos porcentuales más alto que las autoridades civiles. Las Fuerzas Armadas también recurrieron a la violencia física en el 66.4% de las detenciones, mientras que las autoridades civiles lo hicieron en el 49.8% de los casos.

En cuanto a la evolución de los actos de violencia, al analizar los datos de la ENPOL 2021, el investigador Samuel Storr del PSC [destaca](#) una reducción en el porcentaje de personas que reportan agresiones físicas al ser detenidas por el Ejército entre 2012 y 2018, de la que “la mayor reducción ocurrió durante los primeros tres años de la presidencia de Peña Nieto”, es decir, a partir de la salida de Felipe Calderón de la presidencia. Agrega, respecto a la primera mitad del sexenio actual:

A pesar de la reducción en la frecuencia y los distintos modos de la violencia ejercida, el Ejército realiza detenciones de miles de personas cada año y 30% de ellas sufren alguna forma de violencia como golpes (con manos, objetos o contra la pared o el piso) y el 12% sufre asfixia o lesiones causadas por descargas eléctricas, quemaduras, cuchillos, armas de fuego o con violencia dirigida a sus genitales...

El mismo análisis revela que todas las fuerzas de seguridad incurrieron en altos niveles de agresiones físicas contra personas detenidas de 2007-2020, aunque la mayoría —particularmente las fuerzas federales— presentan avances en comparación con el sexenio de Calderón, periodo en el cual se registraron niveles extremos de abusos. En ese sentido, “la frecuencia de abusos cometidos posteriores a la detención por el Ejército bajo el gobierno de López Obrador es parecida a la frecuencia entre 2016 a 2018”, tendencia que también se observa respecto a la Semar a partir de 2017. La reducción en agresiones físicas a nivel federal hace que, en los primeros años del sexenio actual, las fuerzas militares y policiales se ubiquen de manera intercalada en los niveles de violencia física reportados en las detenciones. El citado análisis arroja los siguientes porcentajes de personas privadas de la libertad que reportaron una o más agresiones físicas al ser detenidas en el año 2020:

## Porcentaje de personas detenidas que reportan agresiones físicas en la detención en 2020, según autoridad que detiene: análisis del Programa de Seguridad Ciudadana con base en la ENPOL 2021



Fuente: Datos de la ENPOL 2021 procesados por el Programa de Seguridad Ciudadana, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México • Creado con Datawrapper

En palabras de Storr, durante el mismo periodo de reducción en el nivel de abusos militares reportados contra personas detenidas, “también ha habido reducciones importantes en el número de enfrentamientos, personas detenidas y la cantidad de armas de fuego incautadas”, con lo que, “no queda claro en qué grado el Ejército ha mejorado su relación con los Derechos Humanos y hasta dónde los datos representan más bien cambios en el tipo de actividades que realiza”.

En resumen, a pesar de la evolución vista después del sexenio calderonista, los datos disponibles de las fiscalías y de la ENPOL confirman que la tortura, incluida por fuerzas federales, es asunto del presente, no solamente del pasado. Como referencia adicional, las comisiones de derechos humanos tanto [estatales](#) como [federal](#) siguen recibiendo quejas por tortura. Datos brindados por el Instituto Federal de Defensoría Pública (IFDP) a organizaciones de la sociedad civil, incluida WOLA, muestran que las denuncias por tortura y TPCID interpuestas por el Instituto por hechos cometidos entre diciembre de 2018 y mayo de 2023 incluyen denuncias contra integrantes de las policías municipales, las policías estatales, los centros penitenciarios, la Guardia Nacional, la Sedena, la Semar, la policía ministerial federal, el Instituto Nacional de Migración y otras instituciones.

Dentro del contexto descrito, las mujeres sufren patrones de tortura diferenciados comparados con los hombres, incluyendo mayores tasas de tortura sexual, así como de agresiones y amenazas dirigidas contra sus familias. De acuerdo al [Diagnóstico Nacional sobre Tortura Sexual Cometida contra Mujeres Privadas de Libertad en México](#), publicado por la Segob en 2022:

A la pregunta ¿Considera haber sido víctima de tortura sexual durante su detención y traslado al Ministerio Público?, el 25.62% sí considera haber sido víctima de tortura sexual...

[...]

Del análisis sobre la información proporcionada por el total de las mujeres entrevistadas, adicional al 25.62% que consideró ser víctima de tortura sexual, un 12.5% sufrió violencia sexual, sin haberla reconocido como tortura sexual.

Los tipos de violencia reportados en la ENPOL 2021 en contextos de detención muestran varias diferencias entre hombres y mujeres. En primer lugar, las mujeres víctimas de violencia sufrieron más agresiones enfocadas en sus familias: el 29.9% reportaron amenazas de hacerle daño a su familia frente al 21.2% de hombres víctimas de violencia, y el 8.6% de mujeres víctimas de violencia informaron que en efecto le hicieron daño a su familia, frente al 5.1% de hombres. Por otro lado, tratándose de agresiones sexuales, el 15.5% de mujeres víctimas de violencia física reportaron este tipo de agresiones, frente al 3.2% de hombres. Asimismo, el 4.8% de mujeres víctimas de violencia física informaron que sufrieron violación sexual, frente al 1.9% de hombres.

Señala [Intersecta](#) que, de acuerdo a las respuestas a la ENPOL 2021:

[La Marina] es la institución con la incidencia más alta de violación sexual durante el arresto, tanto para hombres como para mujeres. En específico, el 19.4% de las mujeres privadas de la libertad encuestadas que fueron arrestadas por la Marina fueron violadas en el proceso —una de cada cinco—, al igual que el 5.7% de los hombres.

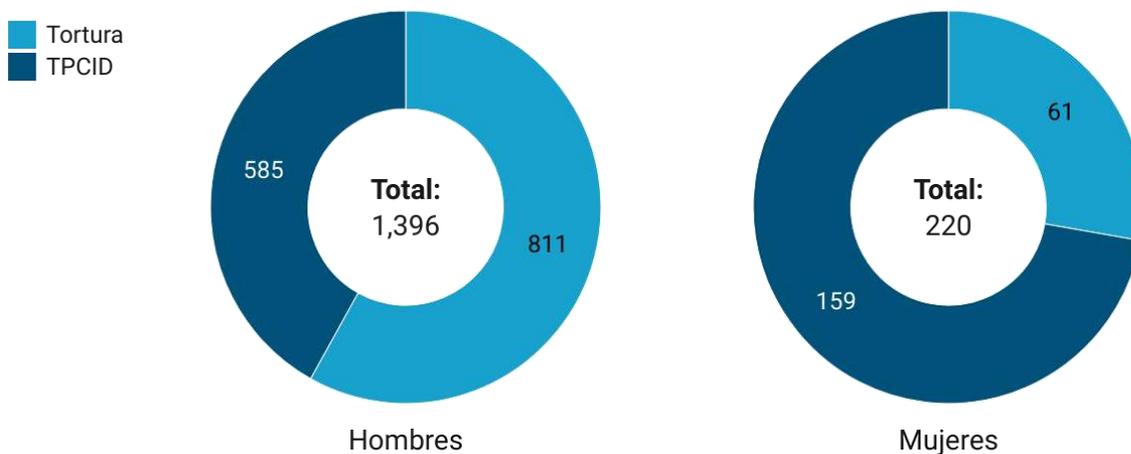
## INVESTIGACIÓN DE LA TORTURA A NIVEL FEDERAL

La [Ley General](#) contra la tortura aprobada en 2017 contempla tanto el delito de tortura como el delito de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (TPCID). La investigación de la tortura y los TPCID generalmente corresponde a las fiscalías estatales, pero en determinados supuestos, la FGR tiene competencia para investigar, incluyendo cuando estén involucradas personas integrantes de instituciones federales (como la Guardia Nacional y las fuerzas armadas, entre otras).

La FGR informó a WOLA que, en las investigaciones que inició por tortura en 2022, están incluidas por lo menos 872 víctimas: 811 hombres y 61 mujeres, pudiendo existir otras víctimas de sexo no especificado (solicitud de información 330024623000569, cuya respuesta final fue transmitida directamente a WOLA). Adicionalmente, en las investigaciones iniciadas en 2022 por el delito de TPCID, están incluidas por lo menos 744 víctimas: 585 hombres y 159 mujeres.

Del universo de 1,616 víctimas de tortura o TPCID reportadas a WOLA, la mayoría están clasificadas como víctimas de tortura. No obstante, hay una diferencia entre la situación de los hombres y las mujeres: para los hombres, en la mayoría de los casos el delito por el que se sigue la investigación es tortura, mientras que, para las mujeres, en la mayoría de los casos el delito investigado es TPCID.

### Hombres y mujeres víctimas de tortura y TPCID en investigaciones federales iniciadas en 2022, según datos brindados a WOLA



Fuente: FGR • Creado con Datawrapper

Entre las investigaciones iniciadas en 2022 por tortura con una o más mujeres víctimas, la FGR nos informó que investiga a cinco integrantes de secretarías de seguridad pública estatales, tres integrantes de la Sedena, tres integrantes de la Guardia Nacional, dos integrantes de la Semar, una persona integrante del Centro Federal de Readaptación Social (CEFERESO) 16, una persona integrante del CEFERESO 7 y una persona integrante de la “Unidad Especializada en Combate de Extorsión y Secuestro”. Es decir, del grupo de personas investigadas reportadas a WOLA, la mitad pertenecen a las fuerzas armadas o la GN.

En el caso del delito de TPCID cometido contra mujeres, las autoridades investigadas provienen de una diversidad de instituciones federales, así como de instituciones estatales y municipales. Las instituciones

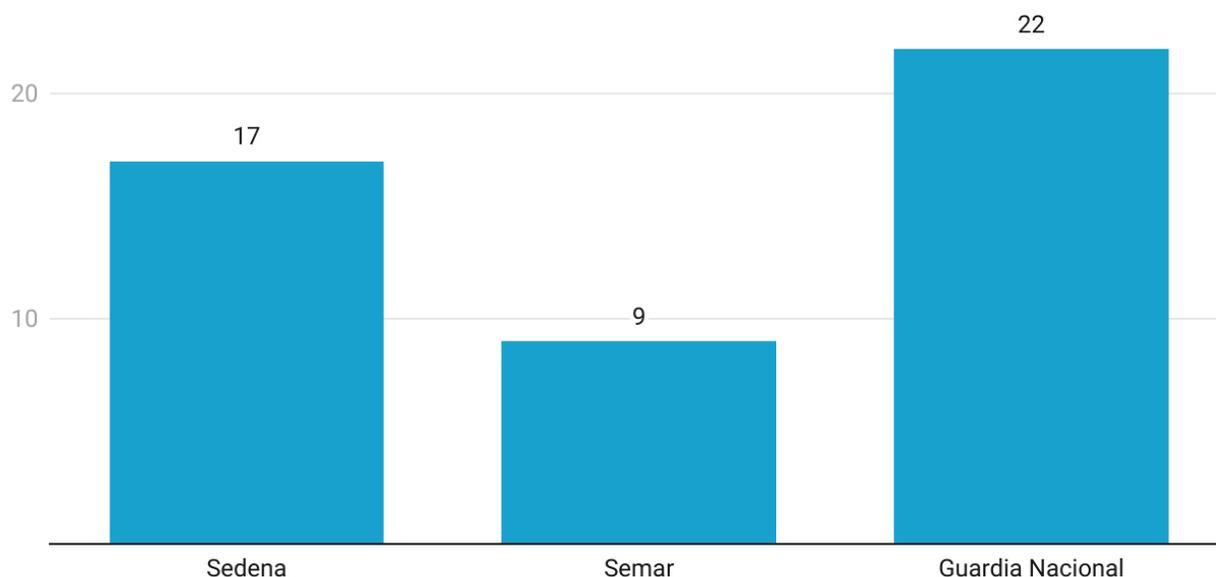
incluyen las fuerzas de seguridad pública estatales (con 25 personas investigadas), la Policía Federal (23) y el CEFERESO 16 (11). También se investiga a personas integrantes de la Sedena (7), el Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial (6), la Guardia Nacional (5), la Semar (4), la Agencia de Investigación Criminal (4) y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (3), así como de varias instituciones cuyos mandatos no se centran en temas de seguridad y justicia penal.

La FGR informó a WOLA que judicializó siete carpetas de investigación por tortura y consignó 20 averiguaciones previas por ese delito en 2022. (Observamos que en 2022, la FGR obtuvo un alto número de órdenes de aprehensión en el caso [Ayotzinapa](#), algunas por tortura.) Según los datos brindados a WOLA, la FGR también judicializó dos carpetas de investigación por TPCID y consignó 11 averiguaciones previas por otros delitos contemplados en la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Por otro lado, el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) informó a WOLA que los juzgados federales emitieron tres sentencias condenatorias por tortura en 2022, una de las cuales también fue condenatoria por el delito de desaparición forzada de personas (solicitud de información 330030423001421). Al comparar este dato con el universo de investigaciones iniciadas, así como con los niveles de violencia reportados en las detenciones federales (como sólo uno de los contextos en los que puede ocurrir la tortura), podemos concluir que todavía es mínima la probabilidad de que un caso de tortura derive en una condena penal.

Dentro de las investigaciones iniciadas por tortura en 2022, la FGR dio cuenta de 17 casos en los que investiga a uno o más integrantes de la Sedena, nueve en el caso de la Semar y 22 en el caso de la Guardia Nacional.

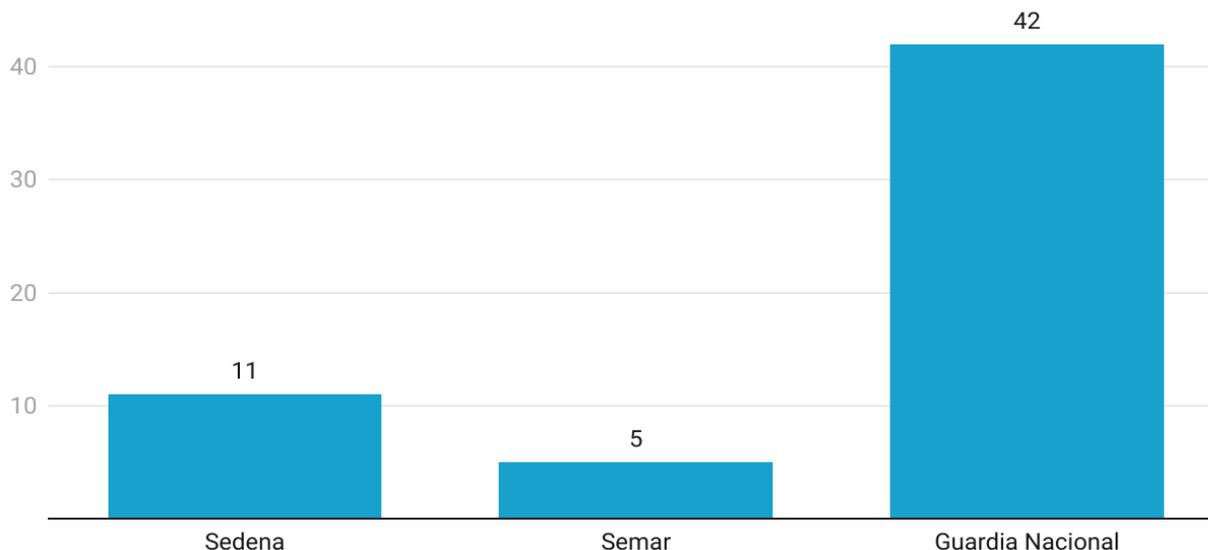
## Investigaciones federales iniciadas por tortura en 2022 en las que se investiga a integrantes de las fuerzas armadas, según datos brindados a WOLA



Fuente: FGR • Creado con Datawrapper

En cuanto al delito de TPCID, la FGR nos brindó los siguientes datos:

## Investigaciones federales iniciadas por TPCID en 2022 en las que se investiga a integrantes de las fuerzas armadas, según datos brindados a WOLA



Fuente: FGR • Creado con Datawrapper

A la luz de los niveles de violencia reportados en años recientes por personas detenidas por las fuerzas federales de seguridad, los datos brindados por la FGR sugieren que generalmente dichos actos de violencia no derivan en investigaciones por tortura o TPCID. Aun así, los datos de la FGR son un indicador de la persistencia de actos de tortura en el presente sexenio.

## Uso de la fuerza

La [Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza](#) (LNUF), publicada en 2019, regula el uso de la fuerza por parte de las instituciones de seguridad pública, así como por parte de las fuerzas armadas cuando actúen en tareas policiales. Establece tanto parámetros para controlar el uso de la fuerza como determinados mecanismos de transparencia sobre las acciones de las fuerzas del Estado. Entre otros, la LNUF dispone en su artículo 35 que cada institución de seguridad pública presente anualmente un informe público que contenga los siguientes datos:

- I. Los datos relacionados con las detenciones;
- II. Los resultados de la evaluación corporal que se realice a las personas detenidas;
- III. El número de personas fallecidas por el uso de la fuerza, desagregado por sexo, y
- IV. En su caso, recomendaciones que con motivo de estos eventos hayan emitido los organismos públicos de derechos humanos, y la atención que se haya dado a las mismas.

Pedimos a la Sedena, la Semar y la Guardia Nacional que nos indicaran dónde estaban disponibles tales informes públicos o que nos brindaran directamente los datos referidos.

La Sedena respondió que no contaba con un documento que contuviera los datos solicitados, por lo que podemos concluir que la Sedena no ha producido el informe público contemplado en la Ley Nacional (solicitud de información 330026423000576). En particular, la Sedena precisó que no cuenta con información o documentos que registren los resultados de las evaluaciones corporales a las personas detenidas, ni tampoco el número total de personas fallecidas por el uso de la fuerza. La Sedena agregó que considera que no se advierte obligación legal alguna de contar con esta información.

Por otra parte, la Sedena sí registra el número de personas fallecidas en eventos que denomina “agresiones a personal militar”. En ese rubro, del 1 de enero de 2022 al 15 de febrero de 2023, nos informó de 203 “agresores fallecidos”: 185 en 2022 y 18 hasta mediados de febrero de 2023.

La Semar igualmente respondió que no contaba con un documento que contuviera los datos enlistados en la Ley Nacional. En vez de ello, la Semar indicó que únicamente cuenta con datos sobre personas fallecidas, heridas y detenidas en “agresiones por enfrentamientos en agravio de esta Dependencia”, reportando 13 agresiones con un total de 27 personas detenidas, cuatro fallecidas y tres heridas en 2022 (solicitud de información 330026623000334).

Las respuestas obtenidas en la presente investigación [coinciden](#) con respuestas similares recibidas por otras organizaciones de la sociedad civil, en las que las fuerzas armadas o no brindaron información o expresaron que no estaban obligadas a cumplir dichas disposiciones de la LNUF.

En cuanto a la Guardia Nacional, su [informe anual](#) correspondiente a 2022 señala:

[E]n 107 eventos el personal de la Guardia Nacional utilizó la fuerza empleando sus armas de fuego, en defensa de la vida y del derecho.

En los eventos mencionados fallecieron 1 Comisario, 1 Oficial y 7 de Escala Básica pertenecientes a la Institución. Por otra parte, como resultado del uso de armas de fuego contra el personal de la Guardia Nacional, perdieron la vida 38 presuntos agresores.

El informe no desglosa por sexo a las personas que perdieron la vida (requisito contemplado en el art. 35.III de la LNUF).

En [respuesta](#) a una solicitud de información anterior del Centro Prodh, la GN reportó un total de 161 eventos de uso de la fuerza —en la totalidad de los que hizo uso de armas de fuego— entre la creación de la GN a mediados de 2019 y abril de 2021, de los que no reconoció ningún caso de uso excesivo de la fuerza. Señala el Centro Prodh en su informe [Poder Militar](#), publicado en junio de 2021:

[Q]ue no se reporten casos con determinación de exceso de uso de la fuerza en un contexto en el que es la propia Guardia Nacional la que realiza la investigación y en un entorno en el que se reportan 161 eventos de uso de la fuerza no resulta convincente. Máxime cuando la propia Guardia Nacional reportó que cuenta al menos con 33 registros de denuncias o quejas por uso excesivo de la fuerza.

De modo parecido, en su informe anual de 2022, la GN justifica el uso de las armas de fuego en los 107 casos mencionados. Por otro lado, da cuenta de una recomendación emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) por exceso en el uso de la fuerza, por la privación de la vida a un estudiante en Guanajuato en abril de 2022 (caso resumido abajo).

## USO EXCESIVO DE LA FUERZA LETAL

El [monitoreo](#) de datos oficiales que realiza el PSC muestra que hay una disminución en el número de enfrentamientos entre fuerzas federales y personas civiles ahora, comparados con los reportados en sexenios anteriores:

Cuando comparamos los primeros tres años del gobierno de López Obrador con las administraciones previas... las Fuerzas Armadas registran menos enfrentamientos con personas civiles. Durante el gobierno de Felipe Calderón (2006 a 2012), el Ejército, la Marina y la Policía Federal registraron un promedio de 46 enfrentamientos por mes, en el sexenio de Peña Nieto (2012-2018) registraron 35 por mes y durante los primeros tres años de López Obrador – sumando la Guardia Nacional – se han registrado 32.

A pesar de la reducción en el número de enfrentamientos, los índices de letalidad registrados por las fuerzas federales en el presente sexenio todavía han sido superiores a los niveles esperados. Por otro lado, en varios casos de ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias cometidas por integrantes de las fuerzas federales en el sexenio actual, se replican prácticas contrarias al acceso a la verdad y la justicia, documentadas desde sexenios anteriores.

Existen diversos ejemplos de alto perfil del presunto uso arbitrario de la fuerza letal por las fuerzas militares y la GN en el presente sexenio. De 2019 a mediados de 2021, el Centro Prodh [menciona](#) presuntas ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias en Tepochica, Guerrero (octubre de 2019); Carbó, Sonora (enero de 2020), Nuevo Laredo, Tamaulipas (julio de 2020), La Boquilla, Chihuahua (septiembre de 2020), Nuevo Laredo, Tamaulipas (febrero de 2021), Chiapas (marzo de 2021) y Sonora (mayo de 2021). Para junio de 2021, el Centro Prodh hizo notar que difícilmente fue posible encontrar pronunciamientos o información publicada por la FGR y la CNDH sobre las acciones desplegadas en estos casos. Al contrario:

Si bien por un lado se ha avanzado parcialmente en brindar mayor información a la sociedad, pues algunos de estos casos han sido abordados en la conferencia matutina presidencial, en prácticamente todos estos casos han sido las propias Fuerzas Armadas las que han reportado las características de los eventos y su procesamiento institucional.

En 2022 y el primer semestre de 2023, los casos de alto perfil reportados en medios de comunicación incluyen:

- **Abril de 2022:** la muerte del estudiante de agronomía [Ángel Yael Ignacio Rangel](#), de 19 años, en Irapuato, Guanajuato, cuando un elemento de la Guardia Nacional disparó a la camioneta donde viajaba junto con dos personas más, una de las cuales resultó herida. Según la versión de los hechos dada a conocer por la misma GN, los jóvenes [no incurrían](#) en delito ni acto alguno que justificara el uso de la fuerza.
- **Agosto de 2022:** la muerte de la niña [Heidi Mariana Pérez](#), de cuatro años de edad, en Nuevo Laredo, Tamaulipas, al recibir un impacto de bala en la cabeza mientras la llevaban en un vehículo a un centro médico, resultando herido además su hermano de siete años. Al condenar enérgicamente la privación arbitraria de la vida a Heidi Mariana, atribuida a integrantes de la Sedena, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [señaló](#):

Este lamentable caso ratifica: a) el anunciado riesgo que entraña la participación militar en tareas de seguridad ciudadana; b) la importancia de fortalecer e implementar controles civiles sobre las Fuerzas Armadas; y c) que consolidar la participación de las fuerzas armadas en funciones civiles que le son impropias, debilita la democracia y es contraria a los estándares internacionales de derechos humanos.

- **Febrero de 2023:** la muerte de [cinco jóvenes](#) en Nuevo Laredo, Tamaulipas, cuando un grupo de soldados abrieron fuego contra la camioneta en la que viajaban las víctimas, quienes tampoco incurrieron en acto alguno que justificara el uso de la fuerza. Dos sobrevivientes narraron cómo los militares dispararon contra uno de ellos cuando pedía una ambulancia; el otro sobreviviente informó que los soldados lo [obligaron](#) a grabar una versión falsa de los hechos bajo amenazas de muerte.
- **Mayo de 2023:** la muerte de [cinco personas](#) ya capturadas y sometidas por soldados en Nuevo Laredo, Tamaulipas. Igual que ha ocurrido en otros casos (como el de Nuevo Laredo de [julio de 2020](#) enlistado arriba), este caso se convirtió en un asunto de alto perfil porque un medio de comunicación (en este caso, *El País*) reveló un video de los hechos. El video muestra no solamente la presunta ejecución extrajudicial sino también cómo los soldados alteraron la escena sembrando armas a los cadáveres y quitando las esposas a una de las víctimas cuando ya estaba muerta.

La serie de presuntas ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias en Nuevo Laredo en años recientes causa especial preocupación. Tomando en cuenta los niveles de violencia militar reportados a lo largo del sexenio, las autoridades de la cadena de mando militar tienen la obligación de tomar acciones para poner fin al conocido problema del uso excesivo de la fuerza letal en Nuevo Laredo. Sin embargo, la persistencia de tales casos sugiere que, o no se están tomando las acciones adecuadas, o el personal militar no está cumpliendo debidamente las órdenes de sus superiores.

En casos de ejecuciones arbitrarias cometidas por integrantes de las fuerzas federales en el presente sexenio, se han documentado en menor o mayor medida diferentes prácticas tendientes a obstaculizar el acceso de las familias a la verdad y la justicia. Estas incluyen:

- **Alteración de la escena con el fin de presentar una versión falsa de los hechos.** Esta práctica no es nueva: en reiteradas ocasiones en sexenios anteriores, integrantes de las fuerzas militares han alterado escenas, por ejemplo, sembrando armas a las víctimas, como ocurrió en la ejecución de [dos estudiantes del Tecnológico de Monterrey](#) en 2010. Otro ejemplo de alteración de escenas es el caso [Tlatlaya](#) de 2014, en el que se reveló que los soldados operaban bajo la [orden](#) de “abatir delincuentes en horas de oscuridad”.
- **Acercamiento de las fuerzas federales a las familias de las víctimas para ofrecer una indemnización económica a cambio de no impulsar la investigación de los hechos.** En su informe de 2021 [Poder Militar](#), el Centro Prodh resaltó cómo tanto la GN como la Sedena han reaccionado ante graves violaciones de derechos humanos buscando resolver los casos mediante una indemnización económica a las personas afectadas. En 2020, la GN publicó una [Directiva](#) que “emplea un lenguaje que abre la puerta a que la reparación se supedita a dejar de lado la búsqueda de justicia”. Por otro lado, “el Ejército ha regresado a esta práctica en sus actuales funciones de seguridad pública: funcionarios sin la capacitación adecuada acuden directamente a ofrecer indemnizaciones a las víctimas indirectas incluso en casos de ejecuciones”. Estos [patrones](#) han sido [documentados](#) en una serie de casos por *Animal Político*.
- **Intimidación a las familias de las víctimas.** Las familias de personas privadas de la vida por las fuerzas federales en años recientes han reportado actos de [intimidación](#), tales como la [presencia](#) de personal y vehículos militares justo afuera de sus casas.
- **Investigación de los casos en la jurisdicción militar.** Aun cuando la autoridad ministerial civil (la FGR) tiene competencia para investigar las violaciones de derechos humanos cometidas por militares contra [civiles](#), el artículo 37 del [Código de Justicia Militar](#) otorga competencia sobre los mismos hechos a la jurisdicción militar también. Según este esquema, los hechos se investigarán en el fuero militar para esclarecer delitos contra la disciplina militar (por ejemplo, desobediencia), independientemente de ser investigados como delitos civiles por la FGR. En los hechos, esto puede significar que las autoridades

militares sean las primeras en recabar testimonios y evidencia, así como las primeras en detener y encarcelar (en prisiones militares) a las personas imputadas. Basta tomar el ejemplo del caso de mayo de 2023 mencionado arriba, en el que *El País* difundió un video de los hechos el [6 de junio](#) y las [autoridades militares](#) iniciaron formalmente una investigación el 7 de junio, cumplieron órdenes de aprehensión el 8 de junio y obtuvieron la vinculación a proceso el 9 de junio por delitos contra la disciplina militar. En casos como ese, se corre el riesgo de que la actuación de las autoridades militares interfiera con el desarrollo de la investigación civil, así como el riesgo de contar con sentencias penales contradictorias en cuanto a sus conclusiones sobre cómo sucedieron los hechos. Al mismo tiempo, tales casos apuntan a la necesidad de que la FGR realice una investigación pronta y eficaz de los hechos; en el citado caso, al contrario, datos difundidos públicamente señalan [fallas](#) y lentitud en su actuación.

Todo lo anterior confirma la necesidad de garantizar controles robustos e independientes sobre el uso de la fuerza, especialmente la fuerza letal, por parte de las fuerzas federales.

## ÍNDICE DE LETALIDAD

Un indicador útil para detectar el presunto uso excesivo de la fuerza letal es el índice de letalidad, el cual muestra la relación entre el número de personas civiles muertas y heridas por una fuerza de seguridad en contextos de enfrentamiento. En tales escenarios, es normal que el número de personas muertas sea [inferior](#) al número de personas heridas. Es decir, un índice de letalidad ‘normal’ sería de 1 o menos.

En México, el índice de letalidad de las fuerzas armadas [rebasa](#) este umbral. Actualmente, ni el número de personas privadas de la vida por las fuerzas armadas, ni el índice de letalidad, alcanzan los niveles extremos vividos durante algunos años del sexenio de Calderón, y según datos de la Sedena y la Semar, se reporta una tendencia decreciente en la letalidad de las fuerzas armadas actualmente. No obstante, las fuerzas armadas y la GN todavía han registrado elevados niveles de letalidad durante el presente sexenio.

El [Monitor de la Fuerza Letal 2022](#), un proyecto regional de investigación cuyo capítulo mexicano fue elaborado por integrantes del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), reporta que el índice de letalidad tanto de la Sedena como de la Semar en 2019 y 2020 osciló entre 4 y 5, según datos oficiales. En comparación con 2018, esto representaba una disminución en el caso de la Semar y un aumento en el caso de la Sedena.

Según los datos brindados a WOLA por la Semar, citados arriba, en 2022 la dependencia registró un total de cuatro personas civiles fallecidas y tres personas civiles heridas en enfrentamientos, lo cual daría un índice de letalidad de 1.3 para ese año (solicitud de información 330026623000334).

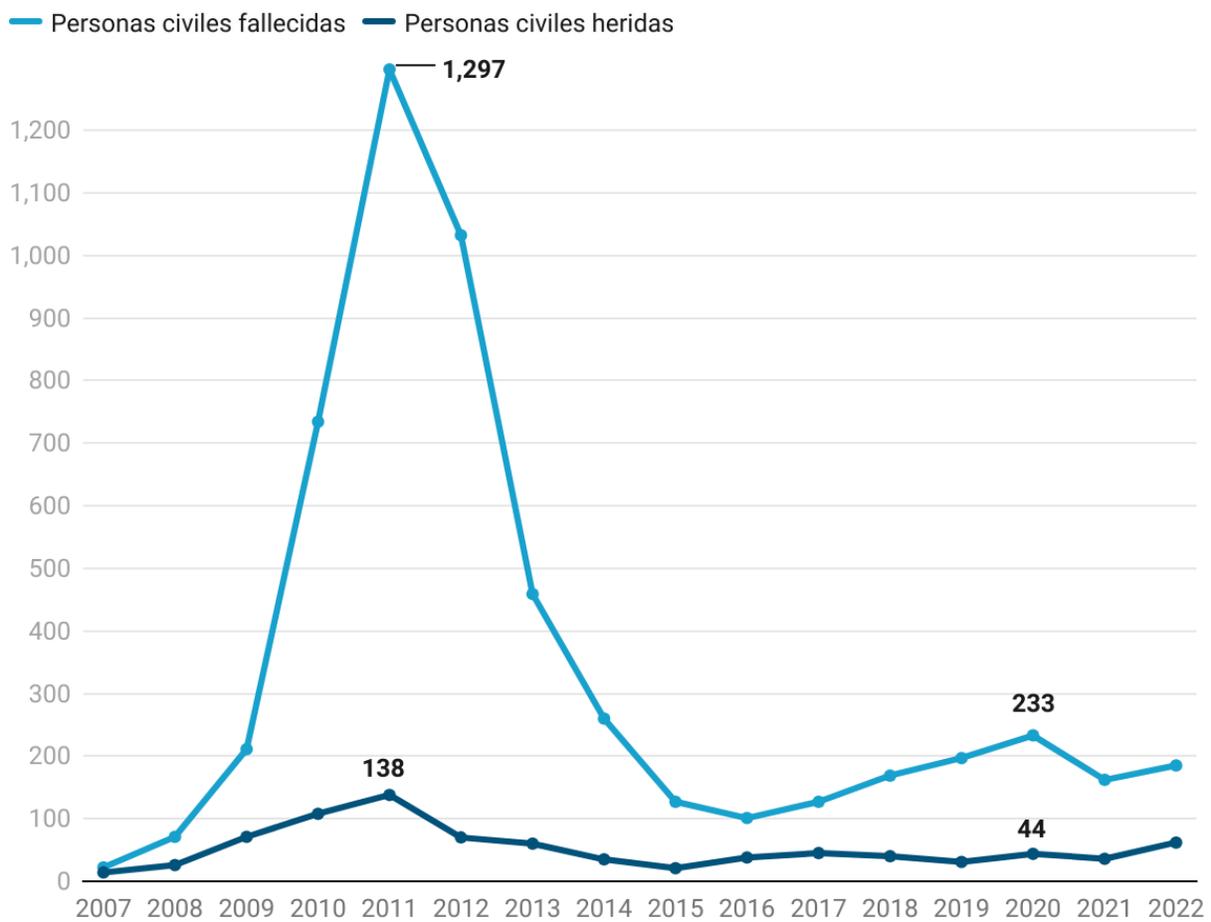
Por su parte, la Guardia Nacional tuvo un índice de letalidad de 1.76 en 2020 según el Monitor de la Fuerza Letal. No obstante, para 2021, según el [Censo Nacional de Seguridad Pública Federal 2022](#):

Durante los enfrentamientos reportados por la Guardia Nacional, se registró que 20 civiles armados fueron lesionados, 65 fallecieron y 57 fueron detenidos.

Los datos reportados al INEGI para 2021 darían un índice de letalidad de la GN de 3.3.

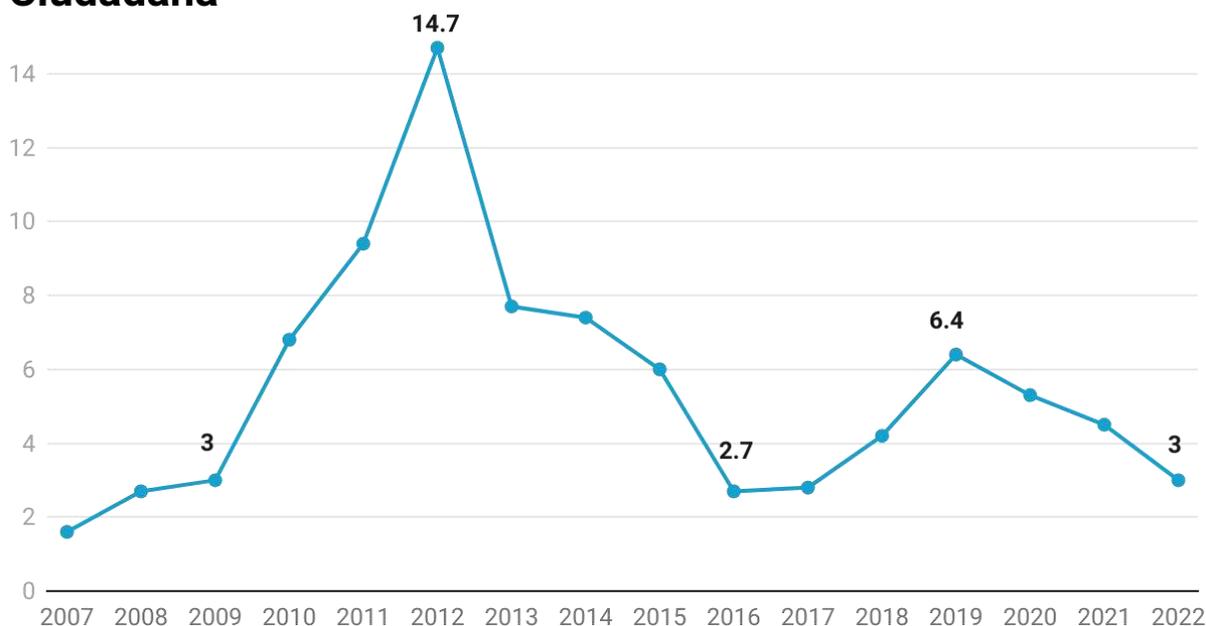
En junio de 2023, el PSC publicó el mapa interactivo [Los enfrentamientos de la Sedena](#), con una cobertura temporal de 2007-2022. Según los datos oficiales incluidos en el mapa, el índice de letalidad de la Sedena (respecto a personas civiles que la Sedena clasifica como agresores) primero aumentó para luego disminuir durante el presente sexenio. Aun así, todavía se encuentra en tres veces el nivel esperado.

## Personas civiles fallecidas y heridas en eventos reportados por la Sedena como enfrentamientos 2007-2022, según datos brindados por la Sedena al Programa de Seguridad Ciudadana, visibles en el mapa interactivo "Los enfrentamientos de la Sedena"



Fuente: Datos de la Sedena brindados al Programa de Seguridad Ciudadana, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México • Creado con Datawrapper

## Índice de letalidad de la Sedena (número de personas civiles fallecidas por cada persona civil herida) en eventos reportados como enfrentamientos 2007-2022, según datos brindados por la Sedena al Programa de Seguridad Ciudadana



Fuente: Cálculos realizados por WOLA a partir de datos de la Sedena brindados al Programa de Seguridad Ciudadana, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México • Creado con Datawrapper

En total, de las 5,695 personas civiles y militares que fallecieron en eventos reportados como enfrentamientos por la Sedena de 2007-2022, el 94.6% (5,387) fueron personas civiles y el 5.4% (308) personal militar.

### Desaparición forzada

En el marco de la presente investigación, WOLA solicitó información a la FGR sobre la investigación del delito de desaparición forzada a nivel federal. La FGR nos informó que, en 2022, inició 138 investigaciones por desaparición forzada, en las que están incluidas por lo menos 247 víctimas: 222 hombres y 25 mujeres (solicitud de información 330024623000570, cuya respuesta fue transmitida directamente a WOLA). En total, la FGR informó que judicializó cuatro carpetas de investigación y consignó una averiguación previa por desaparición forzada en 2022.

Preguntamos por el número de expedientes iniciados en los que se investiga a uno o más integrantes de la Sedena, la Semar o la Guardia Nacional. La FGR contestó que no cuenta con la información desglosada, pero que pudo localizar algunos datos para intentar responder la solicitud, precisando que “cada unidad trabaja con bases de datos diferentes, por lo que la información que se identificó y recopiló de manera manual no necesariamente está ligada entre sí y no es de todos los expedientes” iniciados por desaparición forzada en 2022.

Con esa acotación, la FGR identificó por lo menos 18 expedientes en los que investiga a uno o más integrantes de la Sedena, siete en el caso de la Semar y tres en el caso de la GN. Aunque sean incompletos, los datos

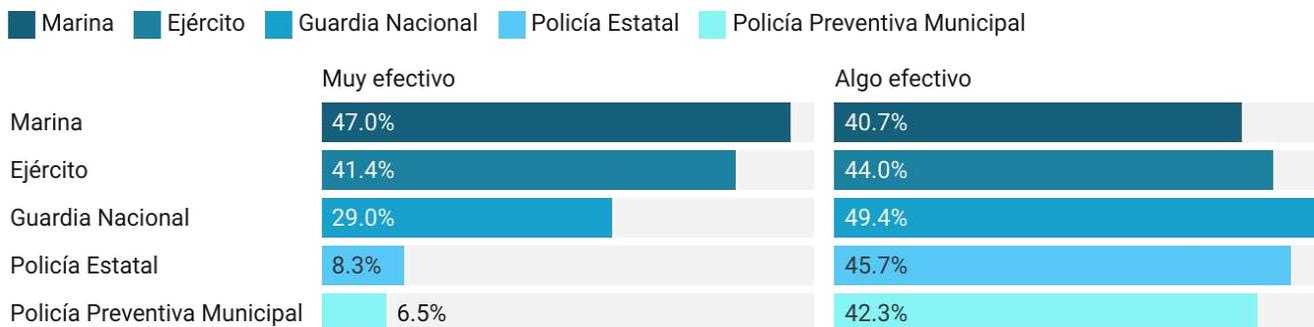
proporcionados indican que siguen registrándose denuncias o información de desapariciones en las que hay indicios de la participación de fuerzas federales. Resaltamos que tanto el esclarecimiento como la prevención de tales graves violaciones son deberes prioritarios del Estado, sobre todo en el contexto de una crisis de desapariciones que causa afectaciones gravísimas a decenas de miles de familias.

## Percepciones de la población sobre la militarización

Una de las justificaciones de la militarización más [citadas](#) es que los niveles de confianza de la población en las fuerzas armadas son mayores que los niveles de confianza en otras autoridades.

La [ENVIPE 2022](#) ofrece datos sobre las percepciones de hombres y mujeres sobre el desempeño de las fuerzas armadas. La gran mayoría de personas encuestadas expresaron por lo menos “algo” de confianza en la efectividad del desempeño de la Sedena, la Semar y, aunque en menor medida, la Guardia Nacional. Frente a las policías estatales y municipales, es notablemente más frecuente que las fuerzas armadas sean percibidas como “muy efectivas”, percepción que ocurre con muy poca frecuencia para las policías. Cabe notar que la totalidad de instituciones de seguridad y justicia incluidas en la ENVIPE sufrieron una [disminución](#) estadísticamente significativa en los niveles de confianza expresados por la población de 2021 a 2022.

### Porcentaje de población de 18 años o más que considera muy o algo efectivo el desempeño de las instituciones de seguridad en 2022, según datos del INEGI



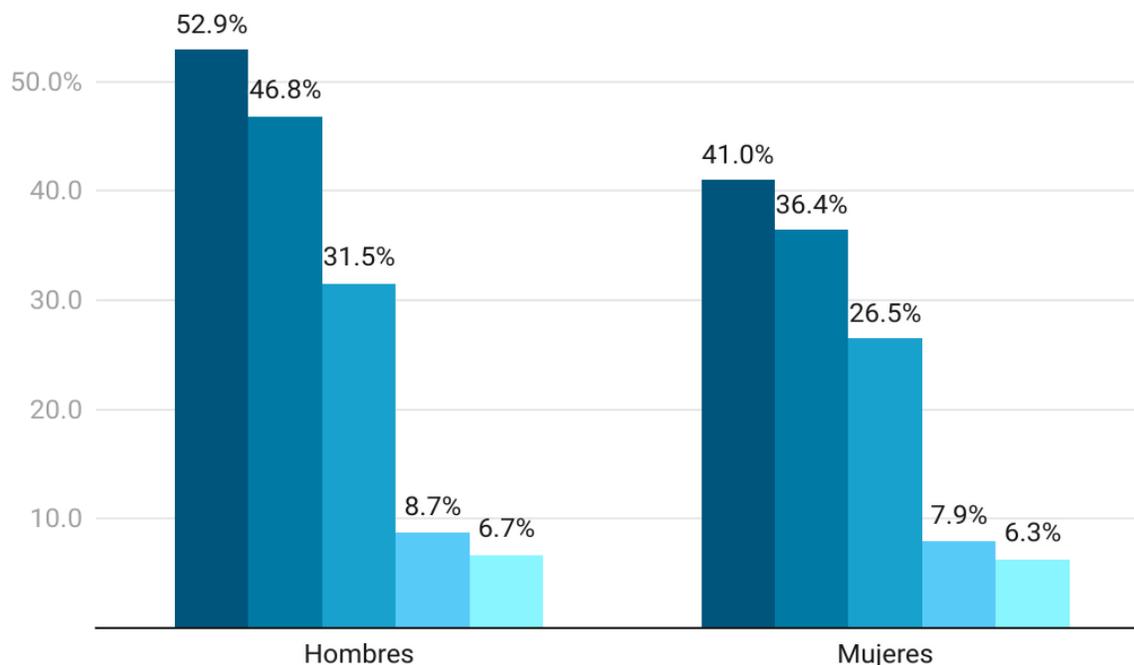
Fuente: ENVIPE 2022 • Creado con Datawrapper

La Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana ([ENSU](#)) de junio de 2023 arroja totales similares, aunque ligeramente menores (al sumar a las personas que ven como “muy” o “algo” efectivo el desempeño de estas instituciones en prevención y combate de la delincuencia).

Por otro lado, la ENVIPE muestra diferencias en la percepción de las fuerzas de seguridad entre hombres y mujeres. Las más grandes —de más de diez puntos porcentuales— se presentan al comparar a las poblaciones que consideran que la Sedena y la Semar son “muy efectivas” en su desempeño.

## Porcentaje de población de 18 años o más que considera “muy efectivo” el desempeño de las instituciones de seguridad en 2022, según datos del INEGI

■ Marina ■ Ejército ■ Guardia Nacional ■ Policía Estatal  
■ Policía Preventiva Municipal



Fuente: ENVIPE 2022 • Creado con Datawrapper

La Encuesta de Calidad de la Democracia en México ([ENCADE](#)) 2021, realizada por un grupo de universidades, muestra otros contrastes relevantes. Ante preguntas sobre su confianza en el papel del Ejército en diferentes tareas, el 67% de las personas encuestadas expresaron por lo menos algo de confianza en su participación en el combate a grupos de la delincuencia organizada o narcotráfico, con niveles incluso más altos de confianza en la participación del Ejército en programas sociales. (De hecho, según otra [encuesta](#) de 2021, aun con el aumento del despliegue militar en tareas de seguridad, el contexto más frecuente de interacciones concretas de la población encuestada con las fuerzas armadas fue para recibir algún tipo de ayuda, de los que los más comunes eran trámites, programas sociales y apoyo ante desastres naturales.)

Al mismo tiempo que la mayoría de personas respondientes en la ENCADE expresaron confianza en el uso del Ejército para combatir al crimen organizado, “52% considera que las Fuerzas Armadas tienen un pacto con grupos de delincuencia organizada o del narcotráfico”, “48% piensa que es poco o nada probable que las violaciones de derechos humanos cometidas por las Fuerzas Armadas se castiguen” y solamente el 38% consideraban que las fuerzas armadas rendían cuentas a las autoridades civiles.

Evidentemente, por lo menos entre el universo de personas encuestadas, apoyar la militarización como estrategia anticrimen no necesariamente significaba creer que las fuerzas armadas fueran incorruptibles.

## Conclusiones: la necesidad de controles civiles eficaces sobre las fuerzas armadas

En el periodo después del sexenio de Felipe Calderón, ha habido una reducción en los niveles de graves violaciones de derechos humanos atribuidas a las fuerzas armadas. Sin embargo, este mismo periodo no ha visto la consolidación de mecanismos institucionales capaces de prevenir las graves violaciones a largo plazo, y estas siguen ocurriendo en la actualidad. En paralelo, persisten diversas prácticas de opacidad por parte de las instituciones militares.

Mientras tanto, casi tres sexenios después de la profundización de la apuesta militar como pilar de la estrategia de seguridad, el país sigue experimentando altos niveles de violencia, criminalidad e impunidad.

El panorama descrito confirma la necesidad de aumentar las capacidades y la rendición de cuentas de instituciones de todos los niveles —especialmente más allá del ámbito federal y con un enfoque en mejorar las investigaciones penales— como parte de una transición a un modelo civil de seguridad.

En el más corto plazo, es fundamental que el Estado tome acciones para que las fuerzas armadas cuenten con mecanismos robustos de control sobre su actuación. Lo anterior, ya necesario en el presente, es también preciso para prevenir que el país regrese a mayores niveles de violaciones de derechos humanos en el futuro. El presidente López Obrador destaca que ha instruido a las fuerzas armadas a evitar actos como las ejecuciones extrajudiciales, y que el despliegue militar actual no obedece a la misma lógica de combate frontal que caracterizó estrategias anteriores. Sin embargo, si persiste la militarización sin controles adecuados, gobiernos futuros recibirán un país con una estructura militar sin precedentes, incluyendo una Guardia Nacional militarizada. Si dicha estructura recibiera indicaciones explícitas o implícitas de violar derechos humanos (en nombre de una estrategia de combate frontal o de mano dura, por ejemplo), no existirían mecanismos para prevenir que el país experimentara otra vez niveles extremos de graves violaciones como ha ocurrido en el pasado.

En este contexto, causa especial preocupación que, actualmente, las fuerzas armadas no cuenten con mecanismos adecuados de control civil y rendición de cuentas. Los datos analizados en el presente informe dan cuenta de algunos ejemplos de tal falta de control:

- **Incumplimiento de obligaciones legales e instrucciones presidenciales**
  - La participación de las fuerzas armadas en el Registro Nacional de Detenciones es una obligación legal impuesta por el poder legislativo (interpretación confirmada en enero de 2023 por la SCJN), así como una instrucción presidencial incluida en el Acuerdo de mayo de 2020 que dispone de las fuerzas armadas en tareas de seguridad. No obstante, la Sedena nos informó a mediados de 2023 que no registra sus detenciones en el RND. Si bien el pleno cumplimiento de esta obligación requiere de ciertas acciones por parte de la SSPC (para garantizar acceso para capturar información en el RND), la respuesta de la Sedena a WOLA no identifica algún obstáculo tecnológico para su participación en el RND, sino que afirma que no participa en el RND debido a que sólo registra sus detenciones en una base de datos de la propia institución.
  - El presidente ha afirmado que su gobierno no espía a personas defensoras de derechos humanos. Sin embargo, los casos del uso del *malware* Pegasus documentados en el presente sexenio indican que las fuerzas armadas sí están realizando tal espionaje.
  - A los ejemplos mencionados, se suma la [omisión](#) de las fuerzas armadas de entregar toda la [información](#) en su poder relativa al caso [Ayotzinapa](#), a pesar de [instrucciones presidenciales](#) de

compartir dicha información desde principios del sexenio. Esta negativa ha llegado al nivel de negar la [existencia](#) de materiales o incluso de estructuras dentro de las fuerzas armadas, a pesar de [evidencia](#) que demuestra su existencia.

- **Falta de controles civiles robustos sobre las fuerzas armadas**

- Persisten retos y obstáculos en el ámbito de la investigación penal como mecanismo de control sobre la actuación de las instituciones militares. Por un lado, la FGR ha iniciado y judicializado investigaciones en contra de integrantes de las fuerzas armadas. Al mismo tiempo, hasta la fecha, la probabilidad de que un caso de violaciones de derechos humanos derive en una sanción penal sigue siendo baja. La FGR ha mostrado reticencia para investigar responsabilidades de la [cadena de mando](#) y de [altos mandos](#) militares. Observamos también que, en un tema tan relevante como el espionaje a personas defensoras de derechos humanos, la FGR no ha sido una vía eficaz para brindar justicia. Por otro lado, la persistencia de investigaciones realizadas por las propias autoridades militares en casos de graves violaciones, al amparo del artículo 37 del Código de Justicia Militar, presenta obstáculos para garantizar que los casos sean investigados de manera eficaz e independiente por la autoridad ministerial civil.
- La CNDH actualmente no constituye un contrapeso objetivo frente a la ampliación de la militarización. Ante acciones inconstitucionales como la pretensión de trasladar formalmente el control de la Guardia Nacional a la Sedena, la CNDH ha asumido [posturas](#) sumamente cuestionables en apoyo de la agenda de López Obrador. En febrero de 2023, la CNDH [llamó públicamente](#) a organizaciones de derechos humanos y medios de comunicación a no difundir información “extraoficial” sobre la [privación arbitraria de la vida](#) a un grupo de jóvenes por personal militar.
- Al extender el despliegue militar en tareas policiales hasta 2028, el Congreso [dispuso](#) que el gobierno federal entregara un informe semestral con indicadores “cuantificables y verificables” para “corroborar el respeto a los derechos humanos y a los de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas”. El apartado de derechos humanos del primer [informe semestral](#) presenta datos sobre capacitaciones en derechos humanos, lo cual no corrobora el respeto de los derechos humanos en la práctica. También contiene una sección titulada “Índice de letalidad”, en la que se presenta un cálculo distinto al indicador conocido internacionalmente como índice de letalidad, lo cual dificulta entender la evolución del indicador (con base en su cálculo, las fuerzas federales presentan el índice de letalidad al Congreso como “favorable”). En cuanto a los derechos de los distintos grupos de la población, el informe afirma: “se corrobora que las tareas llevadas a cabo se realicen con respeto a los derechos humanos y a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas”, sin presentar datos para fundamentar tal afirmación.
- En el caso de la Guardia Nacional, institución de carácter primordialmente militar y que actualmente es controlada por la Sedena, el Estado mexicano se ha [negado](#) a cumplir la orden vinculante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) para crear un Observatorio independiente del uso de la fuerza por parte de la GN. Dicha negativa presumiblemente obedece a resistencia desde la propia GN y/o sector castrense.

La necesidad de mecanismos de control y transparencia no se limita a temas de uso de la fuerza, detenciones y derechos humanos. Otras [investigaciones](#) han analizado cómo la militarización de la seguridad en las entidades federativas abre oportunidades de prácticas de corrupción y enriquecimiento por parte de autoridades militares y actores allegados a estas. La creciente lista de facultades de las fuerzas armadas, incluyendo una serie de proyectos de infraestructura, genera otras oportunidades de corrupción, tal como

sería el caso para cualquier institución encargada de dichas tareas. En este caso, se están concentrando cada vez más proyectos y facultades precisamente en instituciones conocidas por su falta de transparencia, una combinación que prende alertas obvias.

En cuanto al creciente presupuesto controlado por las fuerzas armadas, en su informe de 2022 [El negocio de la militarización](#), la organización México Unido Contra la Delincuencia (MUCD) concluye:

Las FFAA [fuerzas armadas] han hecho de la militarización su negocio, que funciona gracias a varios elementos. En primer lugar, hay un incremento en los recursos públicos en manos de las FFAA con el beneplácito del Congreso, como muestra el “Capítulo II: Deformación presupuestaria a raíz de la militarización”, a través de las modificaciones presupuestarias o gracias a una transferencia de funciones. En segundo lugar, existe un instrumento para opacar el uso de los recursos públicos; los medios varían según el caso, pero pueden ser las adjudicaciones directas, los fideicomisos públicos o la normatividad de seguridad nacional y el acceso a la información. En tercer lugar, existe la autorización para convertir los recursos en bienes propios o, alternativamente, para que se vuelvan una prestación de la corporación.

Como señala MUCD, el poder económico difícilmente se puede desligar del poder político: “los constantes aumentos presupuestales para las FFAA reflejan un incremento en las preferencias militaristas de aquellos con poder y del poder político de los militares.”

Finalmente, al analizar la militarización, no podemos pasar por alto el impacto pedagógico del actual discurso del gobierno federal, que transmite a la sociedad el mensaje de que lo militar es honesto y eficaz, mientras que lo civil es corrupto y prácticamente más allá de remedio.

El presidente ha afirmado reiteradamente que es necesario que la Guardia Nacional dependa de la Sedena porque, si se queda en la SSPC, se va a “echar a perder”. [Afirma](#), por ejemplo:

[M]e voy a ir, pero no quiero que la Guardia Nacional quede en la Secretaría de Seguridad Pública ni en Gobernación, como estaba, imagínense; a los tres años, seis años, se echa a perder.

Tras la determinación de la SCJN de que el traslado formal del control de la GN a la Sedena era inconstitucional, López Obrador [señaló](#):

Ocho ministros de la Suprema Corte, con excepción de tres, actuaron de manera facciosa el día de ayer, y no con criterio jurídico, sino político, defendiendo las antiguas prácticas del régimen autoritario y corrupto caracterizadas por la injusticia, el contubernio y la subordinación de las autoridades a la delincuencia organizada y a la delincuencia de cuello blanco.

Así, López Obrador manda el mensaje de que, si la Guardia Nacional depende de una institución civil, casi inevitablemente se corromperá. Lo anterior es preocupante, pues si el mensaje hacia la población es que lo civil será inevitablemente corrupto, se refuerza la idea de que no vale la pena invertir en las instituciones civiles, y que la solución es concentrar cada vez más funciones en las fuerzas armadas.

# Cooperación bilateral entre Estados Unidos y México en materia de seguridad y justicia durante el periodo de militarización

Cualquier análisis del papel de Estados Unidos en la situación de seguridad en México necesariamente tiene que partir de los impactos dañinos de diversas políticas implementadas e impulsadas desde Estados Unidos a lo largo de las últimas décadas. Entre ellas:

- **La llamada ‘guerra contra las drogas’**, modelo que fomenta la criminalización de la población y la economía ilegal de drogas con la que lucran los grupos delictivos, propiciando dinámicas de corrupción entre grupos delincuenciales y autoridades.
- **La amplia disponibilidad de armas en Estados Unidos.** Si bien el flujo de armas desde Estados Unidos se está abordando con más atención en la relación bilateral, difícilmente se podrá revertir sin mayores reformas en Estados Unidos para acotar la disponibilidad de armas de alto poder.
- **Las políticas fronterizas y de externalización de la frontera estadounidense**, ampliadas en los últimos años para dejar varadas a miles de personas migrantes en el norte de México mientras buscan solicitar asilo en Estados Unidos, entre otros. Tales políticas aumentan la violencia que sufren las personas migrantes y las ganancias de los grupos criminales que las atacan y extorsionan.

Así, las acciones más relevantes que puede tomar Estados Unidos para mejorar la seguridad en México y debilitar a los grupos de la delincuencia organizada son cambios en estos tres rubros. Los tres son objeto de análisis en otros informes de [WOLA](#) y en [investigaciones](#) de otros [actores](#).

Para propósitos del presente informe, interesa en particular analizar la evolución de la cooperación bilateral en materia de seguridad y justicia a lo largo del periodo actual de militarización en México (2006 en adelante). Inicialmente, la cooperación estadounidense en este ámbito mostró un significativo componente de apoyo al modelo militar. Este aspecto se fue modificando, de modo tal que hoy la cooperación está estructurada con un mayor enfoque en las instituciones civiles. No obstante, el gobierno de Estados Unidos mantiene colaboración y cooperación con las fuerzas armadas mexicanas, incluyendo en el marco de los esfuerzos actuales por reducir la producción y el tráfico del fentanilo, mientras que la militarización de las fronteras de México sigue siendo una de las expresiones de la externalización del control fronterizo que durante años ha impulsado Estados Unidos.

## La Iniciativa Mérida, 2008-2021

Estados Unidos lleva [décadas](#) cooperando con México en temas de seguridad. A partir de [2008](#) y hasta 2021, el marco principal de cooperación bilateral en materia de seguridad, estado de derecho y control de drogas fue la [Iniciativa Mérida](#). Aunque la Iniciativa Mérida incluía proyectos de asistencia técnica y apoyo para instituciones civiles de seguridad y justicia, inicialmente mostraba un enfoque bélico, destinando recursos significativos a equipar y apoyar a las fuerzas federales de seguridad, incluyendo a las fuerzas armadas. Durante los años fiscales 2008-2010, el Congreso estadounidense aprobó [más de USD\\$420 millones](#) dentro de la Iniciativa Mérida bajo la cuenta de Financiamiento Militar Extranjero (*Foreign Military Financing*, FMF). Se destinaron [más de USD\\$590 millones](#) a la provisión de aeronaves a las fuerzas federales mexicanas durante este mismo periodo.

A partir del año fiscal 2011, se [modificaron](#) los enfoques de la Iniciativa Mérida para adoptar un esquema de “cuatro pilares”, a saber:

1. “Afectar la capacidad operativa del crimen organizado”, compartiendo inteligencia y combatiendo los delitos;
2. “Institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de derecho” y proteger derechos humanos, apoyando reformas en materia de justicia, policiales y penitenciarias y mejorando capacidades forenses;
3. “Crear la estructura fronteriza del siglo XXI” y mejorar el control de la migración en México;
4. “Construir comunidades fuertes y resilientes”, abordando las causas raíces de la violencia y reduciendo la demanda por las drogas.

Bajo los cuatro pilares, en la última década los [proyectos](#) financiados por la Iniciativa Mérida han incluido acciones dirigidas a profesionalizar instituciones de seguridad y justicia, apoyar la transición al sistema penal acusatorio, combatir la corrupción y promover los derechos humanos, entre otras. Dichos proyectos son [gestionados](#) por el Departamento de Estado, concretamente por la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y Procuración de Justicia (*Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs*, INL), así como por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). En total, el Congreso estadounidense aprobó más de [USD\\$3 mil millones](#) bajo la Iniciativa Mérida.

A partir del año fiscal 2011, los fondos de FMF aprobados para México disminuyeron drásticamente, y después de ese año, ya no eran considerados parte de la Iniciativa Mérida. Para el año fiscal 2021, se aprobó un monto de [USD\\$6 millones](#) de FMF para México, y en años más recientes, la administración de Biden [no ha solicitado](#) fondos de FMF para México.

No obstante lo anterior, el Departamento de Defensa estadounidense [brinda asistencia](#) a México por su cuenta. En el año fiscal 2019, el Departamento de Defensa destinó unos [USD\\$55.3 millones](#) a México. En total, según el monitoreo de WOLA a partir de datos del Servicio de Investigación del Congreso estadounidense (*Congressional Research Service*, CRS), el Departamento de Defensa destinó más de USD\$630 millones a México entre los años fiscales 2008 y 2018. El Departamento de Defensa también es quien implementa los fondos de Educación y Entrenamiento Militar Internacional (*International Military Education and Training*, [IMET](#)) aprobados anualmente por el Congreso, que financian capacitaciones para las fuerzas armadas mexicanas.

## El Entendimiento Bicentenario, 2021-presente

El 8 de octubre de 2021, [se adoptó](#) el nuevo acuerdo que actualmente rige la cooperación bilateral en materia de seguridad y justicia: el Entendimiento Bicentenario sobre Seguridad, Salud Pública y Comunidades Seguras. La [Declaración Conjunta](#) de los dos gobiernos, en la que anunciaron el Entendimiento, claramente pretendía comunicar un cambio de paradigma, al plantear “un enfoque moderno de salud pública y desarrollo”. Los dos gobiernos se comprometieron a unirse para cumplir tres objetivos principales:

1. *Proteger a nuestra gente, invirtiendo en salud pública en relación con los impactos del consumo de drogas, apoyando comunidades seguras y reduciendo los homicidios y los delitos de alto impacto.*
2. *Prevenir la delincuencia transfronteriza asegurando modos de viaje y comercio, reduciendo el tráfico de armas, apuntando a las cadenas de suministro ilícitas y reduciendo el tráfico ilegal y trata de personas.*

3. *Desmantelar las redes criminales, persiguiendo a las personas vinculadas a financiamientos ilícitos y fortaleciendo los sectores de la seguridad y la justicia.*

En cuanto a las acciones planeadas, la Declaración Conjunta incluía estrategias en las siguientes áreas (nuestro resumen):

- Reducir “la adicción a las drogas y los daños asociados”.
- Abordar el transporte y regulación de los precursores químicos usados para fabricar drogas como el fentanilo.
- Crear una Red para la Prevención del Homicidio para el intercambio de mejores prácticas y el trabajo comunitario y con jóvenes en riesgo, con la posibilidad de crear un equipo multidisciplinario de fuerza de tarea sobre homicidios para apoyar la investigación y persecución de delitos de alto impacto.
- Combatir el tráfico de armas desde Estados Unidos a México.
- Expandir la cooperación binacional en contra del tráfico ilegal y trata de personas.
- Abordar la ciberdelincuencia y promover la seguridad en el ciberespacio.
- Reforzar la cooperación forense para ayudar a resolver los miles de casos de desapariciones en México, combatiendo la impunidad.

Si bien el Entendimiento Bicentenario abarca una [gama de acciones](#), los últimos dos años han dejado en claro cuáles son las prioridades centrales de cada gobierno. En el caso de Estados Unidos, el tema prioritario es el combate a la producción y el [tráfico](#) del [fentanilo](#), en medio de una crisis de sobredosis que ha [rebasado](#) las 100,000 víctimas al año. Para México, la prioridad ha sido exigir mayores [acciones](#) de Estados Unidos para frenar el flujo de [armas](#) al territorio mexicano. Estas dos prioridades, ya evidentes, se [nombraron](#) como ejes centrales de la llamada [fase dos](#) del Entendimiento Bicentenario anunciada en marzo de 2023. A partir de abril de 2023, empezó a sesionar el [comité trilateral](#) formado por los gobiernos de Estados Unidos, México y Canadá para profundizar la cooperación contra el fentanilo.

En este contexto, si bien ha habido una evolución desde Estados Unidos en la última década y media hacia un enfoque menos militarizado —abarcando incluso una [directiva](#) legislativa en el año fiscal 2023 de no utilizar fondos de Estados Unidos para financiar la participación de fuerzas militares en tareas policiales en México—, actualmente las fuerzas armadas mexicanas desempeñan papeles considerados de suma importancia para las prioridades de Estados Unidos. Este es el caso, por ejemplo, del papel que ejerce la [Semar](#) en los puertos del país, donde Estados Unidos busca que se frene el ingreso de las drogas y los precursores químicos (durante años, las fuerzas especiales de la Semar han sido [identificadas](#) por su colaboración [bilateral](#) en operaciones contra integrantes de grupos delictivos). Asimismo, la Sedena juega un papel [protagónico](#) en los [decomisos](#) y [acciones](#) contra el fentanilo en territorio mexicano. Según el CRS, la colaboración bilateral en 2022 [incluía](#) “esfuerzos adicionales de Estados Unidos de ayudar a instituciones militares mexicanas a crear registros de decomisos de fentanilo y precursores”.

Mientras tanto, [decenas de miles](#) de integrantes de la Guardia Nacional y del Ejército participan en la externalización *de facto* de la frontera sur de Estados Unidos a México. En agosto de 2021, el titular de la Sedena declaró que el objetivo principal de las fuerzas armadas en la frontera sur mexicana era “[detener toda la migración](#)”. Actualmente, el gobierno de Estados Unidos sigue solicitando que México colabore en diversas políticas encaminadas a reducir los cruces fronterizos, incluidas políticas que [violan](#) el derecho a buscar asilo (esto ocurre aun cuando, en paralelo, la Oficina de Población, Refugiados y Migración (PRM) del Departamento de Estado estadounidense brinda [asistencia](#) para apoyar la atención humanitaria y el [acceso al](#)

[asilo](#) de personas migrantes en México). En este contexto, aumenta el riesgo de reforzar desde Estados Unidos la participación de las fuerzas armadas en tareas civiles en México.

## Recomendaciones

México vive un proceso de creciente militarización de tareas civiles dentro y fuera del ámbito de la seguridad pública. Mientras presidentes anteriores presentaban la militarización como un proceso temporal que permitiría fortalecer el papel de las instituciones civiles —aunque en la práctica el despliegue militar se volvió el modelo permanente, en gran medida a costa de priorizar otras estrategias e instituciones de seguridad y justicia— el actual gobierno impulsa una amplia militarización de tareas civiles a largo plazo, incluyendo mediante la militarización de la Guardia Nacional.

La actual concentración de tareas civiles en las fuerzas castrenses no podrá ser desmontada fácilmente, pero revertir ese proceso y apostar por instituciones civiles es necesario para fortalecer el estado de derecho. Mientras tanto, durante el periodo que dure el despliegue militar en tareas policiales, es fundamental que el Estado instale controles civiles eficaces sobre su actuación.

A partir de los temas analizados en la presente investigación, resaltamos la necesidad de:

- Garantizar que la Sedena y la Semar registren las detenciones que realicen en el Registro Nacional de Detenciones (RND), en cumplimiento de la Ley Nacional en la materia.
- Garantizar que la Sedena y la Semar cumplan todas las obligaciones legales aplicables a cualquier otra fuerza de seguridad en materia de salvaguardas contra graves violaciones de derechos humanos. Esto incluye transparentar la información sobre el uso de la fuerza requerida por la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.
- Crear el Observatorio independiente del uso de la fuerza por parte de la Guardia Nacional ordenado por la Corte IDH.
- Modificar el Código de Justicia Militar para aclarar que la investigación de graves violaciones de derechos humanos cometidas por integrantes de las fuerzas armadas, tales como casos de privación arbitraria de la vida, corresponde únicamente a la autoridad civil.
- Garantizar que las fuerzas armadas y la Guardia Nacional transparenten en sus informes semestrales y anuales, respectivamente, todos los datos requeridos por la Constitución y las leyes secundarias aplicables.

En paralelo, es fundamental seguir ampliando esfuerzos desde el Estado mexicano, y en su caso con el apoyo de la cooperación internacional en la materia, para fortalecer el desempeño de las instituciones civiles de seguridad y justicia, enfatizando áreas como las siguientes:

- Fortalecer las capacidades, rendición de cuentas y prácticas de las instituciones policiales locales y estatales. Esto debería incluir la instalación y/o fortalecimiento de controles internos y externos de las policías.
- Fortalecer las capacidades, rendición de cuentas y prácticas de investigación de las fiscalías, incluyendo la efectiva implementación de planes de persecución penal que prioricen fenómenos criminales que deriven en actos de violencia.
- Priorizar la atención, prevención, investigación y sanción de las diversas violencias contra las mujeres, varias de las cuales muestran tendencias crecientes en la actualidad.
- Avanzar en la plena implementación de las Leyes Generales contra la desaparición y la tortura.

La necesaria ruta de la desmilitarización de la seguridad pública no tendría por qué empezar desde cero. La misma [reforma constitucional](#) que contempla la participación de las fuerzas armadas en tareas policiales también mandata que los gobiernos estatales entreguen informes anuales que den cuenta de sus avances en programas para fortalecer “las capacidades institucionales de sus respectivos cuerpos policiales estatales y municipales”. Sin embargo, la experiencia de sexenios anteriores y las tendencias vistas en el actual gobierno —en que ya se postergó hasta 2028 la supuesta fecha de retiro de las fuerzas armadas de las tareas policiales— hacen necesario enfocar la atención en el cumplimiento de esas disposiciones. Para transitar lo más pronto posible a un modelo civil de seguridad, ponemos énfasis en la necesidad de:

- Impulsar y monitorear la evolución de los programas estatales para mejorar el desempeño de las corporaciones policiales estatales y municipales. Estos deberían analizarse a partir de indicadores basados en las condiciones y los resultados concretos de las instituciones.
- Desmilitarizar la Guardia Nacional, garantizando su auténtica dependencia de la autoridad civil y orientando su formación, composición y actuación hacia un modelo policial civil. Un paso necesario, aunque no suficiente, para lograr esta transformación es el pleno cumplimiento de la resolución de la SCJN de abril de 2023 que invalidó el traslado del control de la GN a la Sedena.

La comunidad internacional que coopere con México en estos ámbitos debería reforzar su asistencia para objetivos como los señalados (sin que estos pretendan ser una lista taxativa), con el fin de ayudar a concretar un modelo desmilitarizado de seguridad y la consolidación de instituciones capaces de responder ante la violencia y la delincuencia en México. Por su parte, Estados Unidos en particular debería:

- Priorizar cambios en los rubros que tendrían el mayor impacto positivo en la situación de seguridad en México, a saber: dejar atrás la llamada guerra contra las drogas; reducir significativamente la amplia disponibilidad en Estados Unidos de armas que son traficadas a México; y poner fin a medidas de externalización del control migratorio que colocan en riesgo a personas migrantes.
- Garantizar que su colaboración, asistencia y comunicación con el Estado mexicano no refuercen la prolongación de la participación de fuerzas militares en tareas civiles en México.
- Garantizar que su cooperación financiera siga y profundice en la evolución hacia un enfoque de fortalecimiento del estado de derecho mediante instituciones civiles. En cuanto a la colaboración y asistencia a las instituciones de seguridad en particular, es fundamental apoyar la profesionalización y rendición de cuentas de las policías, incluyendo la instalación y/o fortalecimiento de mecanismos de control internos y externos.
- A la luz del debate público y algunas iniciativas legislativas presentadas en Estados Unidos en meses recientes, que proponen autorizar [acciones militares](#) contra grupos delictivos en México, es imprescindible que el Estado estadounidense evite cualquier acción en tal sentido. Propuestas de abordar una crisis de sobredosis en Estados Unidos con acciones militares o, en general, mediante el uso de la fuerza y el reforzamiento de la guerra contra las drogas, son contraproducentes y pondrían en peligro los derechos de la población.

## Sobre las autoras

[Stephanie Brewer](#) es Directora para México en WOLA. [Ana Lucía Verduzco](#) es Asistente de Programas para los programas de México y de Veeduría de Defensa en WOLA.

## Agradecimientos

Este informe no habría sido posible sin el apoyo generoso de Luminare, la Fundación Ford y Hispanics in Philanthropy (HIP). Asimismo, agradecemos especialmente a [Maureen Meyer](#), [Zaida Márquez](#), [Milli Legrain](#), [Sergio Ortiz Borbolla](#), [Felipe Puerta Cuartas](#) y Ana Martínez por sus contribuciones, investigación, edición y diseño.



Incidencia a favor de los derechos humanos en las Américas

*WOLA es una organización líder en investigación e incidencia que promueve los derechos humanos en las Américas. Nuestra visión es lograr un continente en el cual las políticas públicas protejan los derechos humanos y reconozcan la dignidad humana, y en donde la justicia prevalezca sobre la violencia.*

WOLA.ORG | 1666 CONNECTICUT AVE NW, SUITE 400, WASHINGTON DC 20009 | 202-797-2171