

Escenario estratégico y recomendaciones a futuro en el ámbito de la seguridad nacional mexicana*

A strategic scenario and recommendations in
mexican national security

Marcos Pablo Moloeznik**

* Artículo científico postulado el 17/01/2025 y aceptado para publicación el 17/09/2025

** Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá, España. Investigador Nacional Nivel 3 del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores de la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación. Primer académico no estadounidense en ser acreedor del William J. Perry Award for Excellence in Security and Defense Education in the individual category, William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University, Washington, D.C., Estados Unidos (2017). Profesor huésped del Instituto Internacional de Derecho Humanitario (IIDH) de San Remo, Italia.

mmoloeznik@yahoo.es, <https://orcid.org/0000-0002-4078-9451>

Las autoridades federales no cumplieron cabalmente con sus funciones de rectoría nacional y no asumieron la responsabilidad política de coordinar una respuesta coherente y unificada.¹

RESUMEN

En los últimos años, la seguridad nacional de México ha enfrentado un proceso de deterioro sistemático que trasciende la esfera de la seguridad pública, a la vez que ha experimentado un incremento por demás significativo en los niveles de violencia,² acompañados por la pérdida del ejercicio efectivo de la soberanía en por lo menos la tercera parte del territorio nacional³ y la vulneración de los servidores de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), al sustraerse seis terabytes de información por parte de un grupo de hackers autodenominados Guacamaya.⁴

El lector se encuentra así ante una escalada que va más allá de la seguridad pública, al poner en riesgo la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano (fines consagrados en la Ley de Seguridad Nacional, 2005) y, por ende, erigirse en asuntos de seguridad nacional. A los que se suman los riesgos a la seguridad nacional, entre los que destaca la pandemia COVID-19, puesto que “la reducción de la esperanza de vida en México entre 2019 y 2021 fue de 4.6 años. Esto implica un retroceso de casi tres décadas [...] 76% de esta disminución atribuible directamente al COVID-19”.⁵

ABSTRACT

In recent years, Mexico's national security is under a systematic deterioration that transcends the sphere of public safety. This has been accompanied by a significant increase in violence, along with the erosion of effective sovereignty in at least a third of the national territory by breaching the computer servers of the National Defense Secretariat (SEDENA). A group of hackers calling themselves Guacamaya stole 6 terabytes of information.

The reader is thus confronted with an escalation that goes beyond public safety, jeopardizing the integrity, stability, and permanence of the Mexican State (penalties established in the National Security Law, 2005) and, consequently, becoming a matter of national security. These are compounded by national security risks, most notably the COVID-19 pandemic, given that “the reduction in life expectancy in Mexico between 2019 and 2021 was 4.6 years. This represents a setback of almost three decades [...] 76% of this decrease is directly attributable to COVID-19.”

This research aims to describe the national strategic landscape to demonstrate that Mexico's current security model corresponds to a state-centric approach to security that is facing a process of systemic weakening. The research offers a critical evaluation of government policies and formulates forward-looking

1 “Comisión Independiente de Investigación sobre la Pandemia COVID-19 en México - Aprender para no repetir”, 8 de mayo de 2024, p. 384, <https://www.comesco.com/publicaciones/informe-sobre-la-pandemia-de-covid-19-en-mexico>.

2 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “Global Study on homicide 2023”, 2023a, file:///C:/Users/Usuario/Desktop/Global_study_on_homicide_2023_web.pdf

3 Animal Político, “Del 30 al 35% de México es controlado por el crimen organizado”, 18 de marzo de 2021, <https://animalpolitico.com/2021/03/30-35-mexico-controlado-crimen-organizado-amlo-niega>

4 BBC, “Guacamaya Leaks: 5 revelaciones del hackeo masivo que sufrió el ejército de México”, 06 de octubre de 2022, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-63167331>

5 Comisión Independiente de Investigación sobre la Pandemia COVID-19 en México, op. cit, p. 386.

La presente contribución tiene como propósito dar cuenta del escenario estratégico nacional, a fin de demostrar que el modelo vigente de seguridad en México guarda correspondencia con la dimensión *estado-céntrica* de la seguridad y enfrenta un proceso de debilitamiento sistémico. Desde esta perspectiva, el estudio busca ofrecer una evaluación crítica de las políticas gubernamentales, así como formular recomendaciones prospectivas orientadas a fortalecer la seguridad nacional y restablecer el ejercicio efectivo de la soberanía.

La investigación se desarrolló bajo un enfoque analítico y crítico, basado en la recopilación, contraste y sistematización de información especializada, así como el uso de datos oficiales para el análisis estadístico de homicidios, desapariciones y otros delitos de alto impacto que trasgreden las distintas dimensiones de la seguridad.

Se trata del último producto del Proyecto de Investigación titulado: “La seguridad como política pública en México bajo la gestión de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024)”, adscrito al Departamento de Estudios Políticos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara.

recommendations aimed at strengthening national security and restoring the effective exercise of sovereignty.

The research uses an analytical and critical approach, based on the collection, comparison, and systematization of specialized information, as well as the use of official data for the statistical analysis of homicides, disappearances, and other high-impact crimes that violate the various aspects of security.

This is the conclusion of the Research Project entitled “Security as Public Policy in Mexico under the Administration of Andrés Manuel López Obrador (2018-2024),” affiliated with the Department of Political Studies at the University Centre for Social Sciences and Humanities of the University of Guadalajara.

PALABRAS CLAVES

Escenario estratégico, seguridad nacional, México.

KEYWORDS

Strategic scenario, national security, Mexico.

SUMARIO

Introducción.

Escenario estratégico nacional.

A manera de conclusiones: recomendaciones a futuro en el ámbito de la seguridad nacional mexicana.

Bibliografía.

Introducción

A los efectos de este capítulo, conviene partir de la siguiente definición de seguridad nacional que se desprende de una obra de Noé Cuervo y Marcos Pablo Moloeznik:

“La seguridad nacional es una condición de equilibrio dinámico entre el nivel de incertidumbre que producen los antagonismos, y la paz y estabilidad necesarias para el logro de las aspiraciones nacionales, a través de la neutralización de las amenazas y riesgos que atentan contra los intereses y objetivos nacionales” [...] “Las aspiraciones nacionales son el conjunto de ideales, anhelos y deseos compartidos por la nación, que reúne la expresión más auténtica del pueblo, y que expresa la búsqueda del bienestar, el desarrollo y la seguridad comunes en el marco de la consolidación del proyecto de nación, contribuyendo al fortalecimiento de la identidad nacional” [...] “Los intereses nacionales son los principios generales, recursos y bienes que cuentan con un valor estratégico para los Estados-nación y sirven para alcanzar las aspiraciones nacionales. Deben ser plenamente aceptados por sus ciudadanos y protegidos por el gobierno, quien debe estar dispuesto a preservarlos, incluso mediante el uso del monopolio legítimo de la fuerza; su defensa es irrenunciable, ya que garantizan la existencia plena de la nación. Sirven para fijar los objetivos nacionales [...]”.⁶

En este marco, el escenario estratégico nacional se caracteriza por la emergencia y desarrollo de amenazas reales a la seguridad nacional⁷ que, en principio, caen dentro del ámbito de la seguridad pública pero que, por su gravedad e impacto, ponen en entredicho la supervivencia misma de los Estados Unidos Mexicanos.

En reconocimiento de ello se expide el Acuerdo del 11 de mayo de 2020 por el que se “[...] ordena a la Fuerza Armada permanente a participar de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública [...]”, con vigencia al 27 de marzo de 2024⁸ que, por Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional,⁹ extiende la participación del instrumento militar hasta el 18 de noviembre de 2028.

Pero lo paradójico del sexenio de Andrés Manuel López Obrador es que, a lo largo de su gestión, y no obstante los riesgos y amenazas a la seguridad nacional de México, incumplió con la obligación de publicar el Programa Sectorial de Seguridad Nacional, es decir, el documento programático en la materia.

6 Cuervo, Noé y Moloeznik, Marcos Pablo, *Hacia una reinterpretación de la seguridad del Estado mexicano (Principios básicos de las tres dimensiones de la seguridad)*, Guanajuato, y Universidad de Guanajuato, 2021, pp. 34-37.

7 Se entiende por amenaza a la seguridad nacional al acto generado por el poder de otro Estado, o por actores no estatales, que puede vulnerar de modo particularmente grave las aspiraciones, intereses y objetivos nacionales del Estado mexicano. En tanto que los riesgos hacen referencia a la probabilidad de que en un lapso determinado se produzcan daños a los intereses nacionales debido a la interacción de fenómenos políticos, económicos y sociales con la intervención de agentes no estatales o desastres de origen natural o antropogénico. Se reconoce como una condición que pone a prueba la capacidad de respuesta de la nación y que puede ser potenciada por sus vulnerabilidades. Centro Nacional de Inteligencia, “¿Qué son las amenazas y riesgos a la seguridad nacional?”, 18 de febrero de 2020, <https://www.gob.mx/cni/documentos/que-son-las-amenazas-y-los-riesgos-a-la-seguridad-nacional>

8 Secretaría de Gobernación, “Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, Diario Oficial de la Federación, 11 de mayo de 2020, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020#gsc.tab=0

9 Secretaría de Gobernación, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional”, Diario Oficial de la Federación, 18 de noviembre de 2022, <https://www.comesco.com/wp-content/uploads/2024/05/Informe-Comision-Independiente.pdf>

La seguridad nacional es una *concepción estado-céntrica*, debido a que su finalidad es preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.¹⁰ Bajo esta lógica, las políticas, instituciones y doctrinas de seguridad se diseñan desde el vértice del poder político, subordinando otros ámbitos —como la seguridad pública o la seguridad humana— a la función primordial de proteger y preservar la estructura estatal.

En este marco, no debe soslayarse que: “La doctrina jurídica ha reconocido tres elementos básicos para la existencia del Estado-nación: 1) Un pueblo o nación; 2) Un territorio o espacio físico, y 3) Un poder político soberano”.¹¹

Dicho en otras palabras: “[...] es preciso indicar que la noción que se puede dar del Estado corresponde a la organización institucional de un grupo social, determinado por un orden jurídico, asistido de soberanía, que constituye una persona moral de derecho público que detenta el poder y que se conforma de unos elementos que corresponden a la población, el gobierno, la soberanía y el territorio”.¹²

Es decir, “El Estado supone un complejo de relaciones de poder, que se expresan materialmente en los elementos de: territorio, población, gobierno y soberanía”.¹³

Como quiera que sea, todos los tratadistas *coinciden en señalar al territorio y a la población como componentes básicos del Estado-nación* y, por ende, el poder político tiene -independientemente de su ideología o partido político al que responda el gobierno en turno- la obligación de velar por la seguridad nacional, que en el caso de México se consagra en el artículo 89, fracción VI, de la Ley Suprema de la Nación, que a la letra reza: “Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva”.¹⁴

Escenario estratégico nacional

En los últimos años la población mexicana ha sido víctima de delitos de alto impacto social, entre los cuales destacan el homicidio doloso o intencional, la proliferación de armas de uso reservado y exclusivo de las fuerzas armadas, y las desapariciones forzadas.¹⁵

A lo que se suma la pérdida del ejercicio efectivo de la soberanía nacional en amplias regiones del país y la extracción masiva de información sensible de la base de datos de la SEDENA.

10 Cámara de Diputados, “Ley de Seguridad Nacional”. Última reforma el 20 de mayo de 2021, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

11 Jiménez, William, “Territorio y Estado. Cambios y desafíos en la globalización del Derecho”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 9(2), 2014, p. 121, [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-30632014000200006#:~:text=Consecuentemente%2C%20la%20doctrina%20jur%C3%ADdica%20ha,3\)%20Un%20poder%20pol%C3%ADtico%20soberano](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-30632014000200006#:~:text=Consecuentemente%2C%20la%20doctrina%20jur%C3%ADdica%20ha,3)%20Un%20poder%20pol%C3%ADtico%20soberano)

12 Güechá Medina, Ciro y Güechá Torres, Jessica, “La estructura del Estado y su influencia en el Derecho Administrativo: Análisis en los sistemas jurídicos Alemán, Español y Francés”, *Revista Republicana*, 31, 2021, p. 75, http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-44502021000200071

13 De la Rocha Rada, Paola, “Elementos para una teoría del Estado Plurinacional”, *Revista Jurídica Derecho*, 8(10), 2019, p. 43, http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2413-28102019000100003

14 Cámara de Diputados, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, últimas reformas 01 de abril de 2025, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

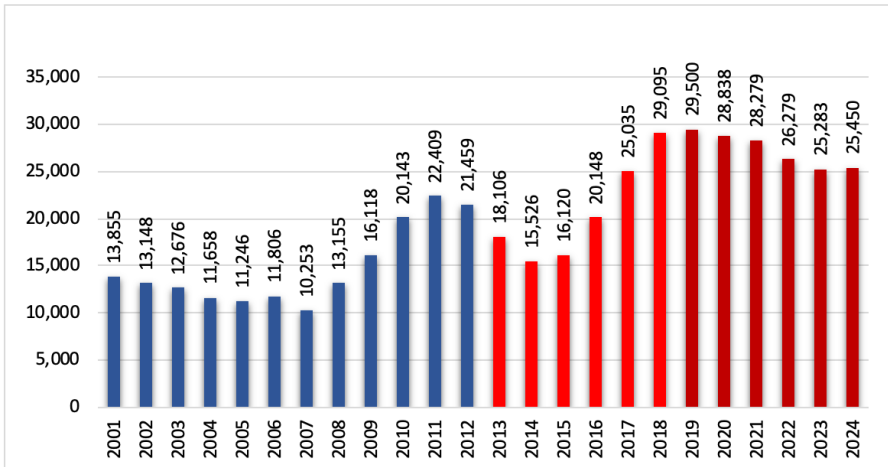
15 Las Naciones Unidas define la desaparición forzada como “...el arresto, la detención o el secuestro de personas por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o el consentimiento del Estado, seguidos de una negativa a reconocer la privación de libertad o del ocultamiento del destino o del paradero de la persona desaparecida, lo que sitúa a esa persona fuera de la protección de la ley”. La definición figura en la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (adoptada por la Asamblea General el 20 de diciembre de 2006) y en la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (Resolución 47/133 de 18 de diciembre de 1992), https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?chapter=4&mtdsg_no=iv-16&src=IND

Violencia endémica

Tanto en números absolutos como en tasas por cada 100,000 habitantes, las cifras de asesinatos posicionan a México como uno de los países que padecen condiciones de violencia endémica, lo que da al traste con el sagrado Derecho a la Vida, dado que mantenerse vivo es la condición para el goce del resto de los Derechos Humanos.¹⁶

Así, de conformidad con los datos presentados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), del año 2001 al cierre del año 2024 se han cometido 469,320 homicidios dolosos en México, lo que equivale a un promedio de 53 asesinatos intencionales por día durante los últimos 24 años (Ver Gráfica 1).

Gráfica 1. Homicidios dolosos en México en números absolutos, 2001-2024¹⁷



Como puede apreciarse, la gestión encabezada por el expresidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) ha sido la más letal de los últimos cuatro sexenios presidenciales en México. Al finalizar su gobierno, se han cometido poco más de 163,629 homicidios intencionales en el país; cifra que duplica el número de asesinatos registrados durante el sexenio de Vicente Fox Quesada (2000-2006) y supera en poco más de 30% los homicidios dolosos contabilizados a lo largo del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) (Ver tabla 1).

¹⁶ La Organización Mundial de la Salud (OMS) identifica a todo país con una tasa de homicidios dolosos de 10 o más por cada 100,000 habitantes como de violencia endémica Banco Mundial, "Violencia urbana: un problema con proporciones de epidemia", 2016, <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2016/09/06/urban-violence-a-challenge-of-epidemic-proportions>

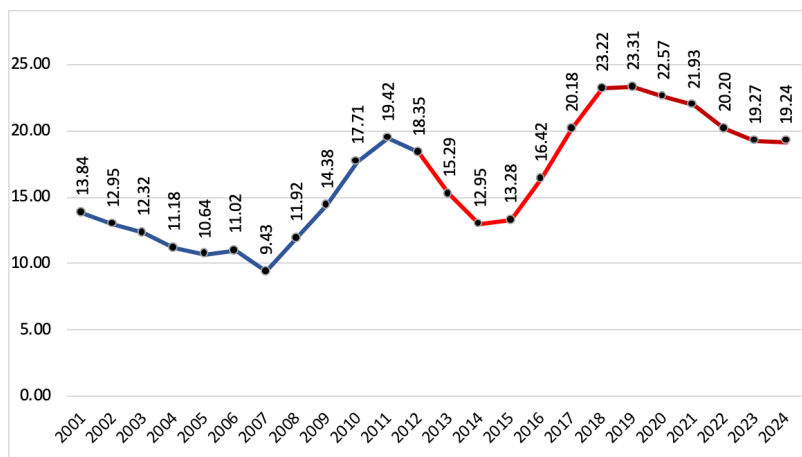
¹⁷ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, "Incidencia delictiva del fuero común, nueva metodología", varios años, <https://www.gob.mx/sesnspp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia>

Tabla 1. Homicidios dolosos 2001-2024¹⁸

Vicente Fox	74,389
Felipe Calderón	103,537
Enrique Peña Nieto	124,030
Andrés Manuel López Obrador	163,629
Total	469,320

Esto explica que para la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2023a), la República Mexicana se encuentra entre las naciones con las tasas más elevadas de homicidio intencional del orbe.

Los datos presentados por el SESNSP demuestran que, con excepción del año 2007, el país viene enfrentando condiciones de violencia endémica durante más de dos décadas. Durante el año 2024, México continuó mostrando la misma tendencia en los homicidios dolosos, al presentar una tasa de asesinatos similar a la del año 2023 (Ver Gráfica 2).

Gráfica 2. Tasa de homicidio doloso por cada 100 mil habitantes, 2001-2024¹⁹

En promedio la tasa de homicidios dolosos en México durante el sexenio encabezado por Andrés Manuel López Obrador fue de 21.08 por cada 100,000 habitantes, superior a cualquiera de sus predecesores.

La violencia endémica que caracteriza a México también se refleja en la muerte violenta de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública. Del año 2018 al año 2024 se registra el homicidio de 2,958 policías; o, lo que es lo mismo, en los últimos siete años, se han asesinado en promedio 422 policías al año (Ver Tabla 2). Como se puede notar, esta cifra no sólo

¹⁸ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *op. cit.*

¹⁹ *ibidem.*

representa una pérdida significativa de vidas humanas, sino que también, constituye un grave atentado contra la institucionalidad y la capacidad del Estado para garantizar la seguridad de la población.

Tabla 2. Policías asesinados en México²⁰

2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
452	446	524	401	403	412	320

El asesinato permanente de policías en México tiene serias implicaciones para la seguridad del país. El primer lugar, los homicidios de policías se mantienen en cifras alarmantes año tras año, demostrando que el riesgo para los cuerpos de seguridad continúa siendo extremo y que no se han implementado medidas efectivas para protegerlos.

En segundo lugar, la pérdida de personal capacitado debilita la operatividad de las instituciones encargadas de proteger a la ciudadanía, al mismo tiempo que envía un mensaje de impunidad a los grupos criminales que perpetúan la violencia, lo que consolida la percepción de inseguridad y aumenta la desconfianza ciudadana en las instituciones de seguridad.

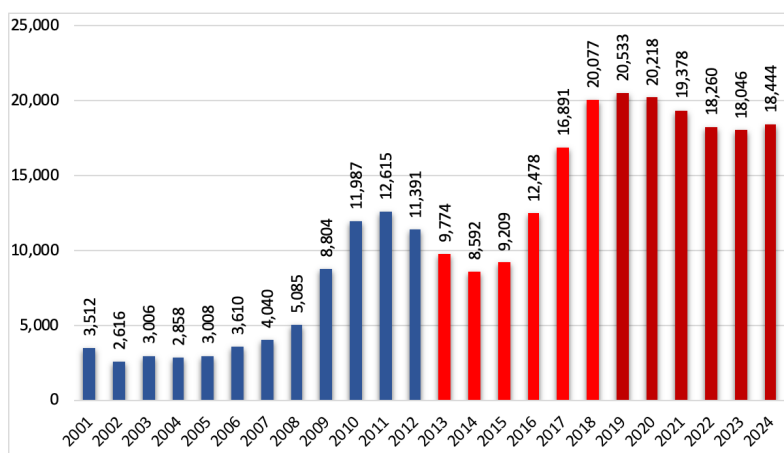
Y finalmente, la exposición constante a situaciones de violencia extrema genera un alto impacto psicológico y emocional en los policías sobrevivientes, afectando su desempeño y su bienestar personal.

Proliferación de armas de uso reservado y exclusivo de las fuerzas armadas

Por su parte, un reciente último estudio mundial sobre el tráfico de armas de fuego posiciona a México en el séptimo lugar por ser uno de los países con mayor número de armas ilegales en su territorio a escala global.²¹ De conformidad con el SESNSP, 57% de los homicidios dolosos de 2001 a 2024 se cometieron con arma de fuego. No obstante, en el último sexenio (2018-2024) este porcentaje se estima en 70%. La proliferación de armas de fuego (en especial, medios de alto poder de fuego y letalidad, de uso reservado y exclusivo de las fuerzas armadas) se erige así en un verdadero foco rojo, especialmente en la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador (Ver Gráfica 3).

20 Causa en común, "Registro de policías asesinados", 2024, <https://causaencomun.org.mx/beta/registro-de-policias-asesinados/>

21 Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, "Estudio Mundial sobre el Tráfico de Armas de Fuego 2020", 2023b, file:///C:/Users/Usuario/Desktop/Global_Study_Ex_Summary_es.pdf

Gráfica 3. Homicidio doloso en México con arma de fuego, 2001-2024²²

Conviene señalar que la posición relativa de México explica, en gran medida, la proliferación de armas de alto poder de fuego y letalidad, ya que Estados Unidos de América (de donde proviene el mayor número de armas y municiones) cuenta con una legislación más flexible para la venta y posesión de armamento. De acuerdo con una investigación realizada por la Universidad de San Diego, se estima que, en los años 2010, 2011 y 2012 ingresaron anualmente a México un aproximado de 253,000 armas de forma ilegal provenientes de la Unión Americana.²³

En los últimos 24 años se han cometido un total de 264,432 homicidios dolosos con arma de fuego, es decir, por más de dos décadas se han asesinado en promedio 30 personas por día con arma de fuego en el país, en contraste con el promedio de personas asesinadas diariamente durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador con arma de fuego que es de 52. Así tan solo en la administración anterior se cometieron 114,879 muertes intencionales, es decir, 43% más asesinatos con arma de fuego en comparación con los tres últimos sexenios presidenciales (Ver Gráfica 3).

De lo que se trata es de la pérdida relativa del monopolio estatal de la fuerza, severamente cuestionado por actores no estatales, en especial el crimen organizado.

Desapariciones forzadas

A las muertes violentas y la proliferación de armas de fuego, se suman las desapariciones forzadas, tal como se desprende del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPDO) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), así como de diversos reportes que dan cuenta de la crisis de personas desaparecidas y no localizadas, tipificado como un *delito de lesa humanidad*.²⁴

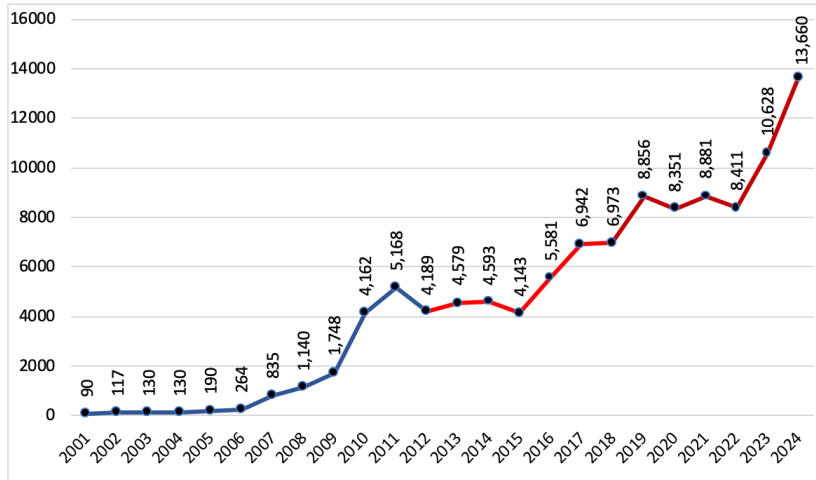
²² Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *op. cit.*

²³ Topher McDougal, David, Shirk, Robert Muggah & Patterson, John, "The Way of the Gun: Estimating Firearms Traffic Across the U.S.-Mexico Border", Igarapé institute and University of San Diego, 2013, https://catcher.sandiego.edu/items/peacestudies/way_of_the_gun.pdf

²⁴ Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, "Personas Desaparecidas y no localizadas en México", 2024, <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index>

La Gráfica 4 presenta el incremento exponencial que han experimentado las desapariciones en México, ya que sólo del año 2001 al 2024 han desaparecido y no han sido localizadas 109,761 personas.

Gráfica 4. Personas desaparecidas y no localizadas en México, 2001-2024²⁵



Cabe destacar que la administración de Andrés Manuel López Obrador superó el número de personas desaparecidas y no localizadas en comparación con los tres sexenios presidenciales anteriores. En la actual gestión existe un registro de 58,787 personas desaparecidas y no localizadas, mientras que en los tres gobiernos presidenciales anteriores se registró un total de 50,974 desapariciones (Ver Gráfica 4).

Pérdida del ejercicio efectivo de la soberanía nacional

Estos delitos de alto impacto (homicidio doloso, proliferación de armas de uso reservado y exclusivo a las fuerzas armadas, desapariciones) en gran medida probablemente respondan al accionar del crimen organizado en sus diversas modalidades (en especial, el narcotráfico), *que ocupa y controla buena parte del territorio nacional donde el Estado mexicano no es capaz de ejercer efectivamente su soberanía.*

De ahí que no deba extrañar la declaración del entonces jefe del Comando Norte de Estados Unidos, general Glen VanHerck, quien afirmó que se estima que entre el 30 y el 35% del territorio mexicano es controlado por el crimen organizado.²⁶ Esta situación plantea graves implicaciones para la gobernabilidad del Estado mexicano debido a que cuando una porción tan significativa del territorio está dominada por grupos criminales, se erosiona la capacidad del gobierno para hacer valer la ley y proteger a sus ciudadanos, aunado a que el control territorial del crimen organizado puede socavar la legitimidad del gobierno, minar la confianza pública en las instituciones y generar un ambiente de temor e inseguridad.

²⁵ Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, Personas Desaparecidas y no localizadas en México, *op. cit.*

²⁶ Animal Político, *op. cit.*

Asimismo, cabe preguntarse si en dichos espacios cedidos a actores no estatales se cumplen con las dos condiciones para la existencia de un conflicto armado de carácter no internacional (CANI): intensidad de la violencia (umbral de la violencia que no puede ser controlado con la policía) y organización de las partes en conflicto (actores criminales que cuentan con capacidades y medios como para llevar a cabo operaciones militares sostenidas).²⁷

Entre los elementos indicativos para evaluar el nivel de dicha intensidad se contemplan²⁸ el número de enfrentamientos y la duración e intensidad de cada uno de los mismos; el tipo de medios (sistema de armas y equipamiento militar utilizado); el número y el calibre de las municiones utilizadas; el número de combatientes y los tipos de fuerzas que participan en los enfrentamientos; el número de bajas; la extensión de la destrucción material y el número de civiles expulsados de las zonas de combate. También, se suele tomar en cuenta la eventual intervención del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

En cuanto al umbral de organización, se parte del reconocimiento de que sin un nivel mínimo de organización es imposible llevar a cabo operaciones militares coordinadas y sostenidas. En la evaluación de los grupos armados no estatales, deben estar presente una serie de factores indicativos que incluyen elementos tales como: la existencia de una cadena de mando y de normas y mecanismos disciplinarios dentro del grupo; contar con un cuartel general; ejercer cierto control territorial; tener capacidad para aprovisionarse de armamento y de otro equipamiento; estar en condiciones de reclutar personal y de desarrollar entrenamiento militar; poder planificar, coordinar y ejecutar operaciones militares, incluyendo movimientos de tropas y logística; definir una estrategia militar unificada y emplear tácticas militares; contar con un vocero oficial; y tener la capacidad para negociar y celebrar acuerdos de paz o de cese al fuego, entre otros.²⁹

Cabe entonces preguntarse sobre el rol de las fuerzas armadas mexicanas, en particular del ejército, frente al dominio de actores armados no estatales en buena parte del territorio nacional.³⁰

Balance de las actuaciones durante la pandemia COVID-19

A estos fenómenos intencionales generados por agentes no estatales, y cuya voluntad hostil y deliberada pone en peligro los intereses permanentes tutelados por la seguridad nacional, en parte o en todo el país, y que cuestionan la existencia del mismo Estado, se suman los riesgos que pueden afectar al desarrollo nacional. Entre estos últimos no se puede soslayar la pandemia COVID-19, cuyos indicadores sobre el impacto son devastadores:

“[...] más de 800,000 muertes en exceso (una de las tasas más altas del planeta); el país con mayor mortandad entre su personal de salud; la orfandad de más de 215,000 menores; la reducción neta de su matrícula escolar y el grave impacto económico [...]”.³¹

27 Moloeznik, Marcos Pablo, “Retos de los Conflictos Armados No Internacionales en el marco del Derecho Internacional Humanitario”, en Edgar Solano González, Manuela Losada Chavarro y María Alejandra Osorio Alvis (eds.), *Aproximaciones, reflexiones y críticas preliminares al Derecho Internacional Humanitario*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2022b, pp. 1-468.

28 Melzer, Nils, *Derecho internacional humanitario. Una Introducción Integral*, Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 2019, pp. 75-76.

29 Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, *The Prosecutor v. Ramush Haradinaj et al*, Caso número IT-04-84-T, 3 de abril de 2008, párr. 60. V.

30 Moloeznik, Marcos Pablo, “Del profesionalismo a la politización de las fuerzas armadas mexicanas”, en Godofredo Vidal de la Rosa (Coord.), *La 4T y el régimen político*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco / Editorial Itaca, (2022a), pp. 285-317.

31 Comisión Independiente de Investigación sobre la Pandemia COVID-19 en México, *op. cit.*, p. 383.

Para un cuerpo colegiado de científicos los errores atribuibles directamente a los tomadores de decisión fueron: “[...] la permanente subestimación de la gravedad del virus; la centralización y personalización de las decisiones; y la política de austeridad [...]”; erigiéndose en factor crítico “[...] la defectuosa gobernanza de la crisis, pues [...] casi cuatro de cada 10 muertes en exceso durante la pandemia sucedieron por fallas en la gestión gubernamental [...]”.³²

Así, para la misma fuente, entre 2019 y 2021 la disminución de la esperanza o expectativa de vida en México fue de 4.6 años, lo que se traduce en un retroceso de casi tres décadas, 76% atribuible directamente al COVID-19, tanto por el elevado número de muertes como por la tasa inusualmente alta de mortalidad en adultos jóvenes.³³

Para la Organización Mundial de la Salud, México aportó el 4.1% de las muertes en exceso que hubo en el mundo en 2020 y 2021, a pesar de que solamente representa el 1.6% de la población mundial, lo que significa que, en términos proporcionales, el exceso de mortalidad en México fue 2.6 veces mayor que su peso en la población global.³⁴

El Informe independiente sobre la Pandemia COVID-19 concluye que “las autoridades federales no cumplieron cabalmente con sus funciones de rectoría nacional y no asumieron la responsabilidad política de coordinar una respuesta coherente y unificada”.³⁵

En conclusión, solo durante la gestión de Andrés Manuel López Obrador, y ante la ausencia de un Programa Sectorial de Seguridad Nacional, murieron cerca de 1 millón de connacionales por homicidios y pandemia. Durante su gestión, la población (muertes y desapariciones forzadas de carácter masivo) y el territorio (pérdida del ejercicio efectivo de la soberanía nacional en grandes regiones del país), a la sazón componentes básicos del Estado-nación, lejos estuvieron de ser preservados en los términos del artículo 89, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³⁶

A manera de conclusiones: recomendaciones a futuro de la seguridad nacional mexicana

Si bien la vida humana es lo más valioso, más allá de las elevadas pérdidas de una masa crítica a lo largo del sexenio 2018-2024, se debe dejar constancia de *la mayor vulneración a la seguridad nacional en la historia contemporánea de México*: la extracción de 6 terabytes de información a un servidor de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)³⁷ por parte de un grupo de hackers autodenominados Guacamaya. Este acontecimiento sin parangón fue minimizado, cuando no soslayado, por el entonces Presidente de la República, por lo que tampoco dio lugar a sanciones a los responsables comenzando por el propio titular de la SEDENA.

El análisis desarrollado a lo largo de este trabajo permite concluir que la Seguridad Nacional Mexicana enfrenta una crisis estructural sin precedentes en la historia contemporánea

32 *ibidem*, p. 384.

33 *ibidem*, p. 386.

34 *ibidem*, pp. 388-389.

35 La Ciudad de México contribuyó desproporcionadamente a la mortandad de la segunda ola de la pandemia, la más mortal de toda la epidemia. No obstante representar sólo 7.3% de la población total del país, la capital aportó el 24% de las muertes en exceso durante el periodo comprendido entre diciembre de 2020 y enero 2021; lo que “[...] constituye uno de los más graves fallos gubernamentales en el manejo de la emergencia sanitaria. *ibidem*, pp. 384-386.

36 Cámara de Diputados, *op. cit.*

37 Lo que equivale al triple de la información diseminada en los denominados Pandora Papers que pusieron al desnudo los secretos de las finanzas internacionales en 2021. Tratándose de la SEDENA la extracción fue de datos de actividades operativas y de inteligencia militar recopilados en la última década.

del país. La confluencia de violencia endémica, pérdida del ejercicio soberano en amplias zonas del territorio nacional, vulneración de las instituciones de defensa y una gestión ineficiente de amenazas no convencionales —como la pandemia de COVID-19— ha puesto en entredicho los tres pilares constitutivos del Estado-nación: población, territorio y soberanía.

Durante el periodo 2018–2024, el Estado mexicano evidenció una debilitada capacidad de rectoría estratégica, reflejada en la ausencia de un Programa Sectorial de Seguridad Nacional, instrumento fundamental para la planeación, coordinación e implementación de políticas integrales en la materia. Este vacío programático traduce una falla institucional de primer orden, al impedir la articulación entre los ámbitos político, militar, civil y social, y limitar la capacidad del gobierno federal para anticipar, mitigar y responder de forma eficaz y eficiente ante amenazas multidimensionales.

En el plano empírico, los indicadores de homicidios dolosos, desapariciones forzadas y proliferación de armas de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas muestran un patrón de deterioro sostenido que rebasa la esfera de la seguridad pública y compromete la seguridad nacional. Esta situación se ve agravada por la pérdida de control territorial frente a actores armados no estatales, configurando escenarios compatibles con conflictos armados no internacionales, conforme a los criterios establecidos por el Derecho Internacional Humanitario.

Recapitulando, el lector se encuentra ante un escenario en materia de seguridad nacional que puede definirse como *catastrófico* y cuya prospectiva impone tanto el diseño y ejecución de un documento programático como la actualización de la Agenda nacional de Riesgos. De lo que se trata es de tomar decisiones hoy a partir de la construcción de escenarios a futuro para evitar ser juguete de las circunstancias en un ambiente de incertidumbre y pagar un elevado costo económico, social y político.

Ahora bien, cualesquiera que sean los derroteros previsibles a mediano y largo plazo, sería recomendable para la próxima administración central asuma una visión estratégica, prospectiva y multidimensional de la seguridad nacional, sustentada en principios de gobernanza democrática, legalidad y planeación basada en evidencia. Para ello, se proponen las siguientes líneas de acción prioritarias:

1. *Diseñar, debatir, aprobar y publicar* el Programa Sectorial de Seguridad Nacional 2024-2030, derivado del Plan Nacional de Desarrollo del mismo horizonte temporal, acompañado por indicadores para su evaluación.

2. *Ajustar el marco legal vigente, comenzando con la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, lo que significaría: a) debatir y consagrar las misiones de las fuerzas armadas en la Ley Suprema de la Nación; b) discutir y aprobar una nueva Ley de Seguridad Nacional, que separe en una Ley de Inteligencia Nacional todo aquello que caiga en el campo de la inteligencia; c) sancionar una Ley de Defensa Nacional; y, d) actualizar la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

3. *Incluir la reforma militar en la agenda de reforma del Estado*: el debate sobre la estructura y organización de los institutos armados, sobre sus misiones y funciones y la profesionalización del personal encuadrado serían entre otros, algunas de las asignaturas pendientes a atender. Tratándose del Ejército, *el objetivo estratégico debería ser recuperar espacios cedidos a actores no estatales* para garantizar el ejercicio pleno de la soberanía y la tranquilidad de la población residente.

De igual manera, debería ejercer un control efectivo en la frontera sur y evitar el ingreso ilegal y desordenado de migrantes y el accionar de la delincuencia organizada en límites

porosos en los que no se respeta la ley y el orden. Del mismo modo debería cubrir la frontera norte para hacer frente al flujo ilícito de armas que ingresan a territorio nacional.

De tomarse la decisión de proyectar el poder naval de la federación para preservar lo que la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar le reconoce a México como estado ribereño, se *debería apostar por un proceso de modernización de las naves y aeronaves de la Armada de México* que garantice la vigilancia efectiva de la zona económica exclusiva mediante singladuras y vuelos de carácter permanente. Esto sin descuidar su función de guardacostas o policía marítima, vertiente que abarca la seguridad y protección de los puertos y del mar territorial, donde el Estado ejerce soberanía plena.

4. *Abrogar la categoría seguridad interior* por ser un resabio del siglo XIX que sólo genera confusión, para quedar la seguridad nacional –concepción estado-céntrica cuyo instrumento coercitivo por excelencia son las fuerzas armadas– y la seguridad pública –de carácter antropocéntrico cuyo instrumento de fuerza son las instituciones policiales– y reservar la intervención de los militares y marinos en esta última sólo mediante la declaratoria del estado de excepción.

5. *Reglamentar el estado de excepción consagrado en el artículo 29 de la Carta Magna*, para que, ante situaciones excepcionales, el Congreso de la Unión esté en condiciones de declararlo y suspender determinados Derechos Humanos hasta que se recuperen espacios cedidos a actores no estatales y sea restablecida la tranquilidad y el orden público.

6. *Refundar la agencia civil de inteligencia*, hoy Centro Nacional de Inteligencia, para que responda exclusivamente a los objetivos e intereses nacionales, es decir al Proyecto de Nación, y no al gobierno en turno. Esto se traduciría en funcionarios de Estado con titulación universitaria y sólida formación en la apreciación o análisis de la información, su debida clasificación y contribución a dotar de racionalidad al proceso de toma de decisiones. La agencia civil de inteligencia se convertiría así en la institución a cargo de la inteligencia estratégica con una visión de largo plazo a partir de un riguroso proceso de ingreso por concursos públicos de oposición y una especialización en la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional.

7. *Intervenir y evaluar a la actual Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)* a cargo de detectar lavado de activos y blanqueo de bienes y capitales producto de actividades ilícitas, para que responda a los intereses superiores de la Federación y evitar su uso faccioso y partidista; a la vez que se permita judicializar casos emblemáticos que atentan contra el interés nacional y la integridad y confianza en nuestro país, para que el brazo largo de la ley alcance a colectivos caracterizados por la comisión de delitos contrarios a los objetivos e intereses nacionales y de alto impacto social.

8. *Apostar por la coordinación de las diferentes agencias de inteligencia mediante los centros de fusión*, y coadyuvar al desarrollo de una doctrina y cultura de inteligencia que guarde correspondencia con el Estado democrático de Derecho e incentivar la participación ciudadana en la materia.³⁸

9. Incorporar nuevas tecnologías en las instituciones encargadas de velar por la seguridad nacional se erige en un imperativo categórico en la *Era de la Información*; ciberseguridad y ciberdefensa deberían recibir así un tratamiento jerarquizado, incluyendo las contramedidas para evitar la penetración y pérdida de información sensible.

38 Una Ley de Inteligencia Nacional de nuevo cuño se impone ante el uso sistemático de actividades espionaje que privilegian el control sobre opositores políticos y defensores de los Derechos Humanos, en detrimento de la generación de productos de inteligencia para atender y anticipar amenazas y riesgos a la Seguridad Nacional de México, como lo prueba la adquisición y uso del software Pegasus. Animal Político, “Gobierno de AMLO usó Pegasus para espiar al menos a 456 personas entre abril y mayo de 2019”, según documentos judiciales, 2025, <https://www.animalpolitico.com/seguridad/gobierno-amlo-pegasus-espionaje-20192025>.

10. *Prepararse para atender lo que el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR, 2015) denomina “Otras Situaciones de Violencia”*³⁹ que concibe como actos aislados y esporádicos de violencia tales como motines, tensiones y disturbios; una especie de *zona gris a caballo entre la guerra y la paz*, que suele superar a los cuerpos de seguridad pública y demanda la intervención de las fuerzas armadas para el restablecimiento de la tranquilidad y el orden público. En dichos casos, los uniformados deben actuar como funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y con estricto respeto de los derechos humanos.

En síntesis, de no otorgar prioridad a la política, estrategias y líneas de acción en materia de Seguridad Nacional, México corre el riesgo de asumir costos inaceptables y perder la iniciativa estratégica en manos de actores no estatales; el futuro de la seguridad depende de lo que se haga o deje de hacer en el presente, y es el titular del Poder Ejecutivo de la Federación el responsable de velar por la Seguridad Nacional tal como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 89, fracción VI.

Bibliografía

ANIMAL POLÍTICO, “Gobierno de AMLO usó Pegasus para espiar al menos a 456 personas entre abril y mayo de 2019”, según documentos judiciales, 2025, <https://www.animalpolitico.com/seguridad/gobierno-amlo-pegasus-espionaje-2019>

ANIMAL POLÍTICO, “Del 30 al 35% de México es controlado por el crimen organizado”, 18 de marzo de 2021, <https://animalpolitico.com/2021/03/30-35-mexico-controlado-crimen-organizado-amlo-niega>

BANCO MUNDIAL, “Violencia urbana: un problema con proporciones de epidemia”, 2016, <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2016/09/06/urban-violence-a-challenge-of-epidemic-proportions>

BBC, “Guacamaya Leaks: 5 revelaciones del hackeo masivo que sufrió el ejército de México, 06 de octubre de 2022”, 2022, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-63167331>

CÁMARA DE DIPUTADOS, “Ley de Seguridad Nacional”. Última reforma el 20 de mayo de 2021, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

CÁMARA DE DIPUTADOS, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Últimas reformas 01-04-2025, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

CAUSA EN COMÚN, “Registro de policías asesinados”, 2024, <https://causaencomun.org.mx/beta/registro-de-policias-asesinados/>

CENTRO NACIONAL DE INTELIGENCIA, “¿Qué es la agenda nacional de riesgos?”, 18 de febrero de 2020, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/535128/Agenda_Nacional_Riesgos.pdf

CENTRO NACIONAL DE INTELIGENCIA, “¿Qué son las amenazas y riesgos a la seguridad nacional?”, 18 de febrero de 2020. <https://www.gob.mx/cni/documentos/queson-las-amenazas-y-los-riesgos-a-la-seguridad-nacional>

COMISIÓN INDEPENDIENTE DE INVESTIGACIÓN SOBRE PANDEMIA COVID-19 EN MÉXICO, “Informe sobre la pandemia de COVID-19 en México - Aprender

³⁹ Comité Internacional de la Cruz Roja “Violencia y Uso de la Fuerza”, 2015, [https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/violencia-y-uso-de-la-fuerza_\(web\).pdf](https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/violencia-y-uso-de-la-fuerza_(web).pdf)

para no repetir”, 8 de mayo de 2024, <https://www.comecso.com/publicaciones/informe-sobre-la-pandemia-de-covid-19-en-mexico>

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA, “Violencia y Uso de la Fuerza”, 2015, [https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/violencia-y-uso-de-la-fuerza_\(web\).pdf](https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/violencia-y-uso-de-la-fuerza_(web).pdf)

CUERVO, NOE Y MOLOEZNİK, MARCOS PABLO, “Hacia una reinterpretación de la seguridad del Estado mexicano (Principios básicos de las tres dimensiones de la seguridad)”. Guanajuato: Universidad de Guanajuato, 2021.

DE LA ROCHA RADA, PAOLA, “Elementos para una teoría del Estado Plurinacional”, *Revista Jurídica Derecho*, 8(10), 2019, pp. 37-55. http://www.scielo.org/bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2413-28102019000100003

GÜECHÁ MEDINA, CIRO Y GÜECHÁ TORRES, JESSICA, “La estructura del Estado y su influencia en el Derecho Administrativo: Análisis en los sistemas jurídicos Alemán, Español y Francés”, *Revista Republicana*, 31, 2021, pp. 71-98. http://www.scielo.org/co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-44502021000200071

JÍMENEZ, WILLIAM, “Territorio y Estado. Cambios y desafíos en la globalización del Derecho”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 9(2), 2014, pp. 119-141. [http://www.scielo.org/co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-30632014000200006#:~:text=Consecuentemente%2C%20la%20doctrina%20jur%C3%ADdica%20ha,3\)%20Un%20poder%20pol%C3%ADtico%20soberano](http://www.scielo.org/co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-30632014000200006#:~:text=Consecuentemente%2C%20la%20doctrina%20jur%C3%ADdica%20ha,3)%20Un%20poder%20pol%C3%ADtico%20soberano)

TOPHER MCDUGAL, DAVID, SHIRK, ROBERT MUGGAH & PATTERSON, JOHN, “The Way of the Gun: Estimating Firearms Traffic Across the U.S.-Mexico Border”, Igarapé institute and University of San Diego, 2013, https://catcher.sandiego.edu/items/peacestudies/way_of_the_gun.pdf

MELZER, NILS, “Derecho internacional humanitario. Una Introducción Integral”, Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 2019.

MOLOEZNİK, MARCOS PABLO, “Del profesionalismo a la politización de las fuerzas armadas mexicanas”. En Godofredo Vidal de la Rosa (Coord.), *La 4T y el régimen político*, pp. 285-317, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco / Editorial Itaca, (2022a).

MOLOEZNİK, MARCOS PABLO, “Retos de los Conflictos Armados No Internacionales en el marco del Derecho Internacional Humanitario”. En Edgar Solano González, Manuela Losada Chavarro y María Alejandra Osorio Alvis (Eds.), *Aproximaciones, reflexiones y críticas preliminares al y Derecho Internacional Humanitario*, pp. 411-468. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, (2022b).

OFICINA DE NACIONES UNIDAD CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, “Global Study on homicide 2023”, 2023a, file:///C:/Users/Usuario/Desktop/Global_study_on_homicide_2023_web.pdf

OFICINA DE NACIONES UNIDAD CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, “Estudio Mundial sobre el Tráfico de Armas de Fuego 2020”, 2023b, file:///C:/Users/Usuario/Desktop/Global_Study_Ex_Summary_es.pdf

Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, Personas Desaparecidas y no localizadas en México, 2024, <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index>

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Ar-

mada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, Diario Oficial de la Federación, 11 de mayo de 2020, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020#gsc.tab=0

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2022, <https://www.comecso.com/wp-content/uploads/2024/05/Informe-Comision-Independiente.pdf>

SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, “Incidencia delictiva del fuero común, nueva metodología”, 2024, <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia>

SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, “Incidencia delictiva del fuero común, metodología anterior”, 2021, <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun>

TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL PARA LA EX YUGOSLAVIA, “The Prosecutor v. Ramush Haradinaj et al”, Caso número IT-04-84-T, 3 de abril de 2008, párr. 60. V.