



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

POSGRADO EN ESTUDIOS SOCIALES

**“LA RELACIÓN CÍVICO-MILITAR EN MÉXICO DURANTE EL
SEXENIO DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR (2018-2024)”**

TESIS

Para obtener el grado de

MAESTRO EN ESTUDIOS SOCIALES

LÍNEA ACADÉMICA: PROCESOS POLÍTICOS

Presenta: Rodrigo Valentín Fernández Soltero

Matrícula: 2223802857

Correo electrónico: rodrigovalentin890@gmail.com

Director: Dr. Mario Federico Bassols Ricárdez

Jurado:

PRESIDENTA: Dra. Laura Georgina Ahuactzin Pérez

SECRETARIO: Dr. Mario Federico Bassols Ricárdez

VOCAL: Dr. Ernesto Morua Ramírez

Iztapalapa, Ciudad de México, 02 de octubre de 2024.

A mi familia...

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. Las Fuerzas Armadas como grupo de presión en procesos de militarización	6
1.1 Introducción	6
1.2 Grupos de presión	7
1.3 Control civil democrático	19
1.4 Militarización	34
1.5 Conclusión	43
CAPÍTULO 2. Recorrido por la relación cívico-militar en México: control civil limitado	45
2.1 Introducción	45
2.2 Antecedentes históricos de las Fuerzas Armadas Mexicanas	47
2.3 La era posrevolucionaria	53
2.4 Gobierno civil	60
2.5 Correlación entre militarización y crisis de gobernabilidad	69
2.6 Conclusión	88
CAPÍTULO 3. Aumento de responsabilidades a las instituciones militares durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador	92
3.1 Introducción	92
3.2 Aumento de responsabilidades	94
3.2.1 <i>SEDENA: Banco del Bienestar</i>	96
3.2.2 <i>SEMAR: puertos y aduanas</i>	104
3.2.3 <i>Guardia Nacional: seguridad pública</i>	114
3.3 Mayor presupuesto	124
3.3.1 <i>Lo aprobado</i>	125
3.3.2 <i>Lo ejercido</i>	129
3.3.3 <i>Fideicomisos públicos y convenios de colaboración</i>	131
3.4 Acercamiento al poder político	136
3.5 Conclusión	141
CONCLUSIÓN	144
EPÍLOGO	151
BIBLIOGRAFÍA	154

INTRODUCCIÓN

Por su propia naturaleza el ejército constituye siempre un peligro para el Estado. Los que poseen las armas están inclinados a abusar de ellas.

- Maurice Duverger.

En todas las formas de gobierno, sea monarquía, democracia, aristocracia, tiranía u oligarquía, se presenta el desarrollo de un instrumento que permite ejercer y asegurar el poder hacia el interior y el exterior del tipo de ordenamiento político.

En los ordenamientos conocidos como Estado-nación, se define de manera clara el territorio y la forma de gobierno, y el instrumento armado que crea el Estado a su servicio, son los grupos castrenses. Estas aseguran la soberanía nacional, garantizan el orden institucional y velan por la seguridad de los ciudadanos. Sin embargo, si no se tiene un control adecuado, este instrumento puede llegar a tener intereses propios, alejándolo de su tarea fundacional y constitucional, y acercándolo al poder político.

En América Latina, a lo largo del siglo XX, tuvieron lugar diversos ejemplos que ilustran la idea anterior. Sin la finalidad de crear una lista exhaustiva, algunas de las inolvidables dictaduras militares en la región fueron las de: Rafael Trujillo en República Dominicana (1930-1961); Anastasio Somoza García y sus hijos Luis y Anastasio Somoza Debayle en Nicaragua (1936-1979); Fulgencio Batista en Cuba (1952-1959); Emílio Garrastazu Médici en Brasil (1969-1974); Augusto Pinochet en Chile (1973-1990); Jorge Videla en Argentina (1976-1981), por mencionar algunas.

Mientras tanto en México esto no sucedió, por lo tanto, el caso es atípico ante el resto de los países latinoamericanos. Se atribuye la exitosa restricción de la participación política del ejército al régimen autoritario (priista), el cual otorgaba facultades metaconstitucionales al presidente de México, lo que le permitía posicionarse como el soberano del Estado mexicano, donde el resto de los políticos, poderes e instituciones eran súbditos. En este sentido, las Fuerzas Armadas de México desarrollaron una relación vertical de poder, por la cual se subordinaron a la figura presidencial.

Cuando el autoritarismo comenzó a desquebrajarse, debido a los gritos de la ciudadanía que exigían la democratización del sistema, así como a las crisis económicas, las Fuerzas Armadas de México comenzaron a utilizarse para colaborar en el cumplimiento de la agenda de gobierno. Lo anterior debido a la debilidad institucional que entorpecía la solución de las principales demandas que ingresaban al sistema político mexicano.¹ De esta forma se transformó la instrumentalización de los grupos militares, pero continuó la relación vertical existente.

Esta práctica priista se heredó a la postre de su régimen. Las Fuerzas Armadas durante los gobiernos de la transición democrática continuaron colaborando en diversas áreas, especialmente en tareas de seguridad pública, lo que les otorgó mayor presencia en las calles, presupuesto y relevancia dentro del sistema político.

A lo largo del sexenio de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), las instituciones armadas han aumentado el número de funciones que realizan

¹ Dieter Nohlen explica que: “El sistema político, de acuerdo al concepto de la política de tres dimensiones (en inglés *polity*, *politics*, *policy*), abarca la totalidad de las instituciones políticas (estructuras), los procesos políticos y los contenidos de las decisiones políticas” (Nohlen, 2011, p. 129).

de forma inédita. Por ejemplo, los uniformados colaboran en la contención de migrantes, administran los puertos y aduanas del país, colaboran en la construcción de megaproyectos, tales como el aeropuerto Felipe Ángeles o diversos tramos del Tren Maya, y desarrollan labores de seguridad pública, entre otras. Todas estas tareas, algunas ajenas a su adiestramiento, tienen consecuencias para las relaciones cívico-militares del país.

Derivado de lo anterior, surge la duda ¿Qué consecuencias tiene para el control civil democrático la transferencia de responsabilidades civiles a las Fuerzas Armadas de México?

Esta interrogante abre paso a la siguiente hipótesis: La transferencia de responsabilidades civiles a las instituciones castrenses de México provoca la militarización de áreas ajenas a la esfera militar, debilitando a otras secretarías de Estado y órdenes de gobierno, incrementando el presupuesto de los uniformados y disminuyendo la transparencia y la rendición de cuentas. Lo anterior permite que las Fuerzas Armadas se posicionen como un engranaje fundamental para el funcionamiento del sistema político mexicano y que, por lo tanto, aumenten sus capacidades para presionar al poder político en detrimento del control civil democrático.

Aunque se puede observar desde el planteamiento de la hipótesis, se quiere dejar en claro que el objetivo principal de esta investigación no es vilipendiar a las Fuerzas Armadas, sino que se busca comprender cómo se ha transformado la relación cívico-militar durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador y plantear las consecuencias que tiene para el control civil democrático. Evidenciando en el proceso que la estrategia de utilizar a las Fuerzas Armadas en esta basta cantidad de funciones tiene grandes áreas de oportunidad, las cuales deben de atenderse por las autoridades civiles, ya que

exponen a las Fuerzas Armadas a cometer, por ejemplo, actos de corrupción o actos violatorios de los derechos humanos.

Para comprobar la hipótesis y en sintonía con el objetivo general, se desarrollan tres capítulos a lo largo de la investigación. Estos apartados tienen los siguientes objetivos específicos:

1. Discutir cómo el aparato militar, al contar con la capacidad de constituirse como un grupo de presión, puede verse fortalecido por el proceso de militarización, en detrimento del control civil democrático.
2. Analizar cómo ha sido la relación cívico-militar desde los años posteriores a la Revolución Mexicana.
3. Explicar cómo ha sido la relación cívico-militar en la actualidad con base en las funciones transferidas, el presupuesto asignado y la injerencia política que han manifestado las Fuerzas Armadas.

La importancia de estudiar todo lo anterior se gesta en que, mientras otras fuerzas pueden intentar influir a los poderes representativos para cumplir con fines propios, como lo han logrado, por ejemplo, movimientos sociales, empresarios, sindicatos o la iglesia, las Fuerzas Armadas pueden, sin ambages, sustituirlo. Lo anterior debido a que los militares cuentan con el conocimiento y los medios para levantarse en armas. Por lo tanto, es importante que exista supervisión, control, profesionalización y rendición de cuentas para disminuir, al máximo, la posibilidad del escenario planteado.

Este trabajo será una investigación cualitativa que se apoyará en el método analítico/argumentativo para cumplir con sus objetivos. Es decir, retomaremos información proveniente de fuentes primarias y secundarias,

llámese libros, revistas y documentos oficiales (Constitución Política Mexicana, Ley Orgánica del Ejército y Fuerzas Armadas Mexicanas, Ley de Seguridad Nacional, Decretos Presidenciales, entre otras).

Se ha optado por recolectar la información de esta manera por cuestiones de tiempo y de capacidades. Al ser una investigación realizada por una sola persona el optar por alguna otra técnica como, por ejemplo, la encuesta, podría comprometer los tiempos que se tienen establecidos para culminarla. Además, se tiene previsto que este sea un primer acercamiento al aparato castrense del país, por lo que en futuras investigaciones se plantea profundizar en aspectos que arroje este mapa general.

Así pues, por medio del análisis de contenido, lograremos comprender la situación histórica y configurar el desenvolvimiento actual de las Fuerzas Armadas en México.

El enfoque por utilizar es deductivo-hipotético, por lo que primero realizaremos la definición de diversos conceptos, tales como grupos de presión, control civil y militarización, para, posteriormente, adentrarnos en la historia de las relaciones cívico-militares en México. Con este instrumento teórico/histórico, penetraremos en nuestro estudio de caso: el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, para vislumbrar las consecuencias de la transferencia de responsabilidades civiles a las Fuerzas Armadas y definir si nuestra hipótesis se cumple o se descarta.

CAPÍTULO 1. Las Fuerzas Armadas como grupo de presión en procesos de militarización

1.1 Introducción

La relación entre civiles y militares en los regímenes democráticos es compleja debido a que es necesaria una institución militar fuerte para brindar estructura y protección al Estado. Sin embargo, al mismo tiempo, debe ser lo suficientemente obediente como para mantenerse subordinada a las órdenes que pronuncian los poderes civiles del Estado, los cuales representan los intereses de la ciudadanía.

Esta balanza entre fuerza y subordinación ha cautivado a diversos autores a lo largo de los años, por lo que se han desarrollado teorías sumamente importantes al respecto. Hoy en día el escenario que describen estas teorías se está reconfigurando debido al constante involucramiento de las Fuerzas Armadas en funciones civiles, por lo que es necesario discutir cómo el aparato castrense, al contar con la capacidad de constituirse como un grupo de presión, puede verse fortalecido por el proceso de militarización, ocasionado por la transferencia de responsabilidades de instituciones civiles, en detrimento del control civil democrático.

Para cumplir con lo anterior, se presentan cuatro subapartados: en el primero, se desarrolla el concepto de grupos de presión, definimos el concepto y argumentamos por qué las Fuerzas Armadas se pueden catalogar como uno. En el segundo, nos preguntamos ¿cómo debe de ser la relación cívico-militar en una democracia? A lo cual damos respuesta desarrollando el concepto de control civil democrático. En el tercero, se desarrolla el concepto de militarización, definiendo qué es y los riesgos que conlleva para la democracia representativa. Por último, se ofrecen las conclusiones generales del capítulo.

1.2 Grupos de presión

La teoría alrededor de los grupos de presión es compleja debido a: la presencia de conceptos cercanos que suelen confundirse, por ejemplo, grupos de interés, *lobby* o cabildeo, poderes fácticos; la persistencia de autores que utilizan sin distinción los términos mencionados con anterioridad; y la existencia de diversas definiciones, provocando que algunos autores incluyan acciones y/o actores que otros no.

Para desahogar este entramado conceptual, proponemos acercarnos al concepto de nuestro interés definiendo a los otros que orbitan cerca. En otras palabras, definiremos de manera general qué son los grupos de interés, los grupos de presión, el *lobby* y los poderes fácticos, con el fin de encontrar diferencias o similitudes entre cada uno. Posteriormente, profundizaremos en lo que sostiene la teoría respecto a qué es un grupo de presión, qué acciones realizan y qué actores pueden considerarse como tal.

Dicho lo anterior, los grupos de interés pueden definirse como las uniones de “comportamiento uniformado de acuerdo con una o varias identidades de orden físico, social o espiritual” (Meynaud, 1972, p. 9). El interés de estos grupos puede radicar en la defensa o lucha de ventajas materiales o valores morales. Además, pueden presentarse de forma efímera, por ejemplo, una marcha en contra del aumento de precio de la canasta básica, o de forma organizada y prolongada, lo que provoca la creación de una organización específica, por ejemplo, un sindicato.

Estos grupos no son considerados de presión debido a que el cumplimiento de sus fines no es por medio de la coerción, influencia o negociación con las instituciones del Estado, sino que ellos buscan la vía legal

e institucional de manifestar sus reivindicaciones. Por lo tanto: “La existencia de grupos de presión suele ser un reflejo -como fácilmente se puede colegir- de la insuficiencia de los cauces de participación” (Ferrando, 1977, p. 12).

Un ejemplo de grupo de interés que puede transformarse velozmente en un grupo de presión es el de los sindicatos. Pensemos en un sindicato de reciente creación que intenta promover los temas que son atractivos para el grupo por medio del arreglo con algún partido político, el cual actúa como cauce de participación. Sin embargo, dicho partido es distante y se concentra en promover políticas clientelares para asegurar la monopolización del poder, obligando al sindicato a encontrar nuevos canales para que sus propuestas sean escuchadas. La nueva vía por la que opta el sindicato es exigir directamente a los legisladores cierta decisión política, lo que lo transforma en un grupo de presión.

Por lo hasta aquí descrito, se vislumbran algunas ideas que caracterizan a los grupos de presión, sin embargo, en búsqueda de una definición puntual, Duverger nos ayuda definiéndolos como aquellos que: “no participan directamente en la conquista del poder y en su ejercicio, sino que actúan sobre el poder, pero permaneciendo fuera de él, es decir haciendo <<presión>> sobre él (...) tratan de influenciar a los hombres que detentan el poder, pero no buscan entregar el poder a sus hombres” (Duverger, 1972, p. 376).

De lo anterior destaca la idea de que estos grupos buscan influir a los que detentan el poder, pero no buscan ejercer el poder por ellos mismos. No buscan suplir gobiernos electos democráticamente, buscan que estos realicen las acciones que cumplan con sus fines.

En palabras de Néstor Pedro Sagüés:

En concreto, se entenderá por “grupo de interés” a un sujeto plural, con uno o más objetivos de índole particular, que no produzca presión sobre un órgano estatal. Dicho nucleamiento se transforma en “grupo de presión” cuando pretende influir en la decisión estatal mediante el empleo de la presión, vale decir, cuando aplica (o amenaza aplicar) sanciones para el caso de que sus pretensiones sean desoídas. Normalmente, además, ese “grupo de presión” actúa como tal sin asumir la titularidad del poder estatal, y sin asumir la responsabilidad de las decisiones del poder oficial cuyo condicionamiento ejerce (Sagüés, 1980, p. 228).

Samuel E. Finer (1966) rechaza el uso de los conceptos grupo de interés y grupo de presión debido a la falta de precisión que presentan. El autor sostiene que el primero es incorrecto porque no siempre luchan estos grupos por intereses propios, mientras que el segundo es desacertado porque hay grupos que solicitan, pero no presionan. Por lo tanto, propone el uso del término *lobby*, el cual nace de la interacción entre los representantes de los grupos de presión y los legisladores en los pasillos de los parlamentos.

Al *lobby* lo define como el “conjunto de organizaciones que se ocupan, en cualquier momento, en influir sobre la política (*policy*) de los organismos públicos en su propio interés; a diferencia de los partidos políticos, nunca pretenden asumir el gobierno directo del país” (Finer, 1966, como se citó en Ferrando, 1966, p. 114).

Esta definición nos permite sostener que Samuel Finer entiende por *lobby* a lo que Duverger define como grupo de presión. Sin embargo, el británico utiliza este término debido a que considera inapropiado semánticamente el uso de la palabra presión. En consecuencia, vemos que, con

base en una definición general, los términos grupo de presión y *lobby* pueden entenderse como sinónimos.

Para profundizar en el concepto, llamemos a la discusión a Mario Riccardi, él sostiene que el *lobby* es:

un proceso de agregación de demandas hacia el sistema político basado en el intercambio sistemático de información, datos técnicos, opiniones y argumentos políticos o jurídicos referentes a temas concretos compartidos entre los representantes de los grupos de interés, es decir, entre los *lobbyistas* o ciudadanos que gestionan sus intereses colectivos o individuales con aquellos que toman decisiones en los poderes del Estado (Riccardi, 2014, p. 147)

De lo anterior destaca que el *lobby* no es una actividad exclusiva de los *lobbyistas*, es decir, de profesionales que trabajan para grupos empresariales, sino que los ciudadanos también pueden llegar a negociar con los tomadores de decisiones. Por lo tanto, bajo esta definición y por los actores que participan, el *lobby* no es *per se* una actividad negativa que afecte al sistema político, sino que se puede presentar como una acción positiva en la que se crean canales distintos para que las demandas ingresen al sistema (*inputs*).

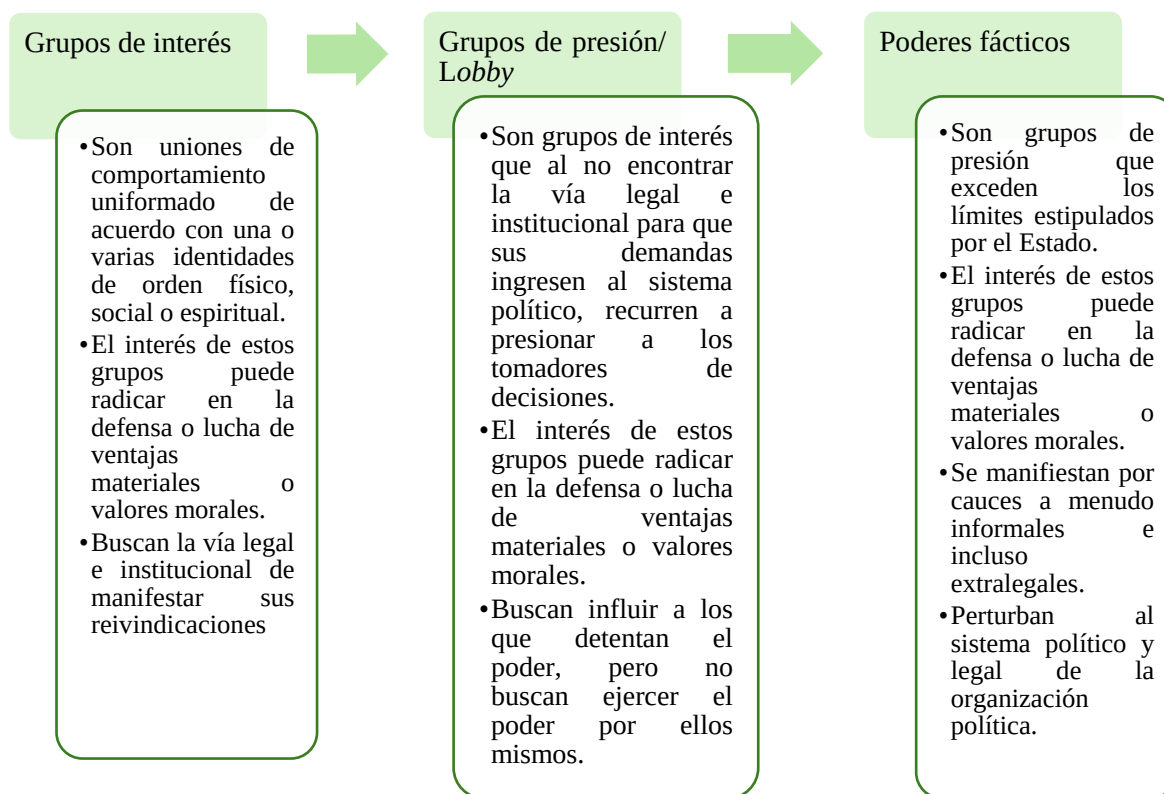
Finalmente, los poderes fácticos son aquellos grupos que “exceden los límites del Estado, su influencia la ejercen precisamente para desplegar sus intereses más allá del interés legítimo que representan o debieran representar las instituciones políticas, se manifiestan por cauces a menudo informales e incluso extralegales” (Trejo, 2013, p. 224).

A diferencia de los grupos de presión, los poderes fácticos están dispuestos a paralizar el cumplimiento de las leyes por parte del Estado para cumplir con sus fines, perturbando al sistema político y legal de la organización

política. El ejemplo más claro de este actor es el crimen organizado, específicamente el narcotráfico, el cual viola los principios democráticos y perturba al Estado de Derecho constantemente.

Recapitulando, la *Ilustración 1* presenta las ideas principales de cada concepto hasta aquí descrito:

Ilustración 1. Metamorfosis de los grupos de interés



Fuente: Elaboración propia con base en distintos autores.

Hecha esta aclaración conceptual, cabe mencionar que en esta investigación partimos de la idea de que las Fuerzas Armadas se pueden llegar a constituir como un grupo de presión, pero ¿con base en qué sostenemos lo anterior?

El análisis previo nos permite definir a los grupos de presión como cualquier grupo privado y en algunos casos público con fines específicos que,

al no encontrar vías institucionales para externar y encauzar sus reivindicaciones (ya sea porque sus peticiones exceden los límites establecidos por la ley o por la ineficiencia del sistema político para desahogar demandas), recurren a influir directamente a los tomadores de decisiones políticas. Es importante enfatizar que buscan influir a los detentadores del poder político, pero no buscan apropiarse del ejercicio del poder político ni de las consecuencias de las decisiones que se tomen por la presión que realizan.

Con base en Campo (2002), las características de estos grupos son las siguientes: 1) tienen una organización permanente, con órganos propios que los dirigen y representan; 2) lo que une a sus integrantes es la defensa de un interés común entre ellos, pero ajeno a la sociedad global; 3) sus integrantes no ocupan cargos de gobierno; 4) devienen en fuerzas políticas (se politizan) al buscar ejercer influencia en la adopción de decisiones políticas, pero no buscan cargos de gobierno ni participan en los procesos electorales.

Ahora bien, ¿de qué forma pueden presionar estos grupos? Jean Meynaud (1972) describe cinco métodos por los que pueden presionar:

1. Ensayo de persuasión: persuadir a la autoridad competente por medio de argumentos racionales.
2. Amenazas: se acude a este método cuando las autoridades competentes no son receptivas a los ojos de los grupos de presión. Normalmente la presión la ejercen sobre las carreras políticas de los parlamentarios o jefes de instituciones del Estado.
3. Papel desempeñado por el dinero: puede ser de orden colectivo, es decir, financiando la campaña electoral de algún partido político, o de orden individual, es decir, sobornar a los responsables de instituciones que puedan entorpecer los beneficios del grupo de presión.

4. Sabotaje a la acción gubernamental: negativa a cooperar con los poderes públicos.
5. Acción directa: la huelga.

Concebir la existencia de grupos de presión públicos, como lo hacemos en la definición propuesta, choca con una amplia mayoría de teóricos de los grupos de presión, para ellos estos grupos son necesariamente privados y en caso de existir un grupo de presión público estaríamos hablando de un caso extraordinario donde el Estado está en una crisis grave.

Al respecto, Jean Meynaud (1972) se cuestiona si es legítimo hacer la extensión de la categoría a instituciones gubernamentales. Para dar respuesta, presenta la siguiente tipología de los grupos de presión:

1. Visión ampliada: no hay diferencia entre las instituciones gubernamentales y las agrupaciones particulares, debido a que la marcha de la política depende del enfrentamiento de diversas fuerzas sociales que buscan imponer sus concepciones por todos los medios imaginables.
2. Visión moderada: la administración pública y las Fuerzas Armadas son instituciones públicas, sin embargo, se pueden constituir como grupo de presión si, saliéndose de sus funciones establecidas, se esforzaran por orientar o bloquear las decisiones de los gobernantes.
3. Visión restringida: considera como grupos de presión a los organismos exteriores a la máquina gubernamental. Es decir, el término sólo valdría para expresar las acciones efectuadas por grupos privados sobre las autoridades habilitadas por la Constitución.

La visión ampliada tiene dos grandes representantes: Arthur Bentley, con la obra *The Process of Government*, publicada en 1908; y David Truman, con

The Governmental Process, publicada en 1951. Estos autores, considerados como impulsores de la teoría de grupos, definen a los grupos de interés como: “cualquier grupo que, basándose en una o varias actitudes compartidas, lleva adelante ciertas reivindicaciones ante los demás grupos de la sociedad, para el establecimiento, el mantenimiento o la ampliación de las formas de conducta que son inherentes a las actitudes compartidas” (Campo, 2002, p. 156).

Bajo esta definición la lucha por influir en la toma de decisiones es una lucha entre diversos grupos de la sociedad con intereses particulares, sin importar si son públicos o privados. Esta forma de observar la teoría de grupos es definida como visión neopluralista, es una categoría con un alto grado de abstracción en la que grupos como los partidos políticos, los Poderes de la Unión, las instituciones del Estado, etc., pueden convertirse en grupos de interés e incluso de presión. En pocas palabras, no existe distinción entre grupos públicos y privados porque todo es reducido a los intereses particulares que defienden.

Por otro lado, tenemos a Morris Janowitz que presenta una visión moderada. Él sostiene que los militares pueden llegar a configurarse como un particular grupo de presión debido a sus inmensos recursos y por los graves problemas de seguridad nacional que suelen protagonizar. Escribe que “como grupo de presión, el estamento militar no es una asociación voluntaria que actúa sobre los órganos de gobierno; al contrario, es un órgano de gobierno que trata de desarrollar nuevas técnicas para intervenir en la política nacional” (Janowitz, 1966, p. 369).

Asimismo, subraya que la eficacia que tendrán los uniformados para presionar dependerá de la red de alianzas que establezcan con civiles, en palabras del autor: “...cuanto más elaborados sean los vínculos -formales e

informales- de los oficiales militares con los grupos de liderazgo y las instituciones civiles, mayor será su influencia potencial” (Janowitz, 1966, p. 372). Por lo tanto, considera que el no observar a los uniformados como un grupo de presión podría significar un error político grave.

Otro gran teórico que observa a las Fuerzas Armadas como un grupo de presión es Bengt Abrahamsson. Este autor escribe que el grupo militar cuenta con distintos recursos estructurales y cuantitativos para influir en la toma de decisiones políticas. Los aspectos estructurales tienen que ver con la relación con otros órganos del Estado y los aspectos cuantitativos con la concentración de recursos económicos, de personal y de armamento.

De acuerdo con Abrahamsson (1972), entre los aspectos estructurales tenemos: 1) la situación relativa de los militares respecto a las posiciones del Ejecutivo, legislativo y Judicial, por ejemplo, qué tipos de delitos están sujetos a enjuiciamiento militar, cómo es la relación con el titular del Ejecutivo: directa o indirecta, etc.; 2) las pautas de interrelación entre la institución militar y los grupos civiles dominantes, “cuanto más íntimas sean las conexiones mayores serán los recursos para ejercer el poder político” (Abrahamsson, 1972, p. 256); 3) la existencia de fuerzas paramilitares y de seguridad y su relación con los ejércitos; y 4) la unidad y desunión relativas de la institución militar, es decir, la competencia y rivalidad interorganizativa.

Por su parte, en los aspectos cuantitativos presenta: 1) la proporción de Producto Interno Bruto dedicado a los ejércitos; 2) el ratio de participación militar, en otras palabras, la proporción de empleados militares respecto a la población total; 3) la proporción de oficiales en puestos ejecutivos y de asesoramiento; 4) la proporción de la producción industrial dedicada a la manufactura de bienes militares; 5) la proporción del presupuesto total para

investigación y desarrollo utilizado con fines militares; y 6) la cantidad de armas, equipos de comunicación y medios de transporte por unidad/hombre.

La mezcla de los aspectos estructurales y cuantitativos determinan la forma de presión empleada por los uniformados. La presión política puede ser a través de: 1) las relaciones con el legislativo; 2) declaraciones públicas, discursos, libros, folletos, etc.; 3) colusión con grupos que se oponen al gobierno para reducir la resistencia a las propuestas militares; 4) amenazas o dimisiones de mandos militares; 5) la negativa a proteger al gobierno de la violencia; 6) formación de grupos de presión especiales para apoyar las peticiones militares; y 7) intervención militar empleando violencia armada.

En este tenor, Maurice Duverger sostiene que observar a los grupos de presión desde una visión restringida es una concepción primitiva. Considera que los órganos encargados de tomar decisiones políticas pueden sufrir presión por parte de la administración pública y del ejército, de modo que presenta también una visión moderada.

Para fines de esta investigación, citaremos tan sólo lo que el francés escribe sobre la presión del ejército. Duverger sostiene que los uniformados cuentan con dos métodos de presión: la fuerza y la presión política.

En la primera “el ejército realiza un golpe de Estado y toma el poder, no es ya un grupo de presión, sino que se convierte en el propio Estado, el cual adopta la forma de una dictadura militar” (Duverger, 1972, p. 415). Mientras que en la segunda: “el ejército no interviene directamente por la fuerza. Pero, de todos modos, ejerce una presión moral tanto más poderosa cuanto que es sostenido por grupos civiles y por la opinión pública” (Duverger, 1972, p. 416).

Estas dos formas podemos identificarlas con la clasificación de los métodos de presión descritos líneas arriba con base en Meynaud (1972). La primera situación puede comprenderse como acción directa y la segunda como sabotaje de la acción gubernamental. De igual forma, las Fuerzas Armadas, sin lugar a duda por lo hasta aquí expuesto, pueden llegar a presionar por el resto de los métodos, es decir: por medio del ensayo de persuasión, amenazas y por el papel desempeñado por el dinero.

Meynaud (1972) respeta el uso de la concepción ampliada y moderada, sin embargo, él opta por la visión restringida debido a sus preferencias teóricas y, sobre todo, para no provocar una confusión irremediable para la Ciencia Política al ampliar lo que comprende el concepto.

En la misma dirección se encuentra la postura del jurista español Juan Ferrando, el cual considera que:

aunque algunas o todas las instituciones políticas gubernamentales adopten o puedan adoptar actitudes y tomar decisiones «fuera del ámbito de su competencia»; intentando influir sobre otras instituciones oficiales procediendo así «como un auténtico grupo de presión», no se les puede catalogar como grupos de presión: los titulares del poder político o gobernantes cristalizan su función decisoria, cuando lo desean o exigen las circunstancias, en decisiones imperativas o autoritarias, en el sentido que D. Easton da a este término. Desde un punto de vista sociológico: “¿el hecho de que los gobernantes puedan recurrir en *última ratio* al uso de la fuerza para hacer cumplir sus decisiones, no implica «una diferencia importante entre las instituciones gubernamentales y los grupos particulares que impide tratarlos como organismos de la misma naturaleza»?” (Ferrando, 1977, p. 25).

Sí, coincidimos con Ferrando en esta gran diferencia entre las instituciones gubernamentales y los grupos particulares: el monopolio del uso legítimo de la fuerza. Sin embargo, por esta razón nuestra postura recae en la visión moderada.

Las Fuerzas Armadas pueden convertirse en un grupo con intereses particulares, dejando al Estado sin la completa operatividad de su brazo armado. Dicho esto, es de suma importancia vigilar el comportamiento de los grupos castrenses debido a que “por su propia naturaleza el ejército constituye siempre un peligro para el Estado. Los que poseen las armas están inclinados a abusar de ellas” (Duverger, 1972, p. 219).

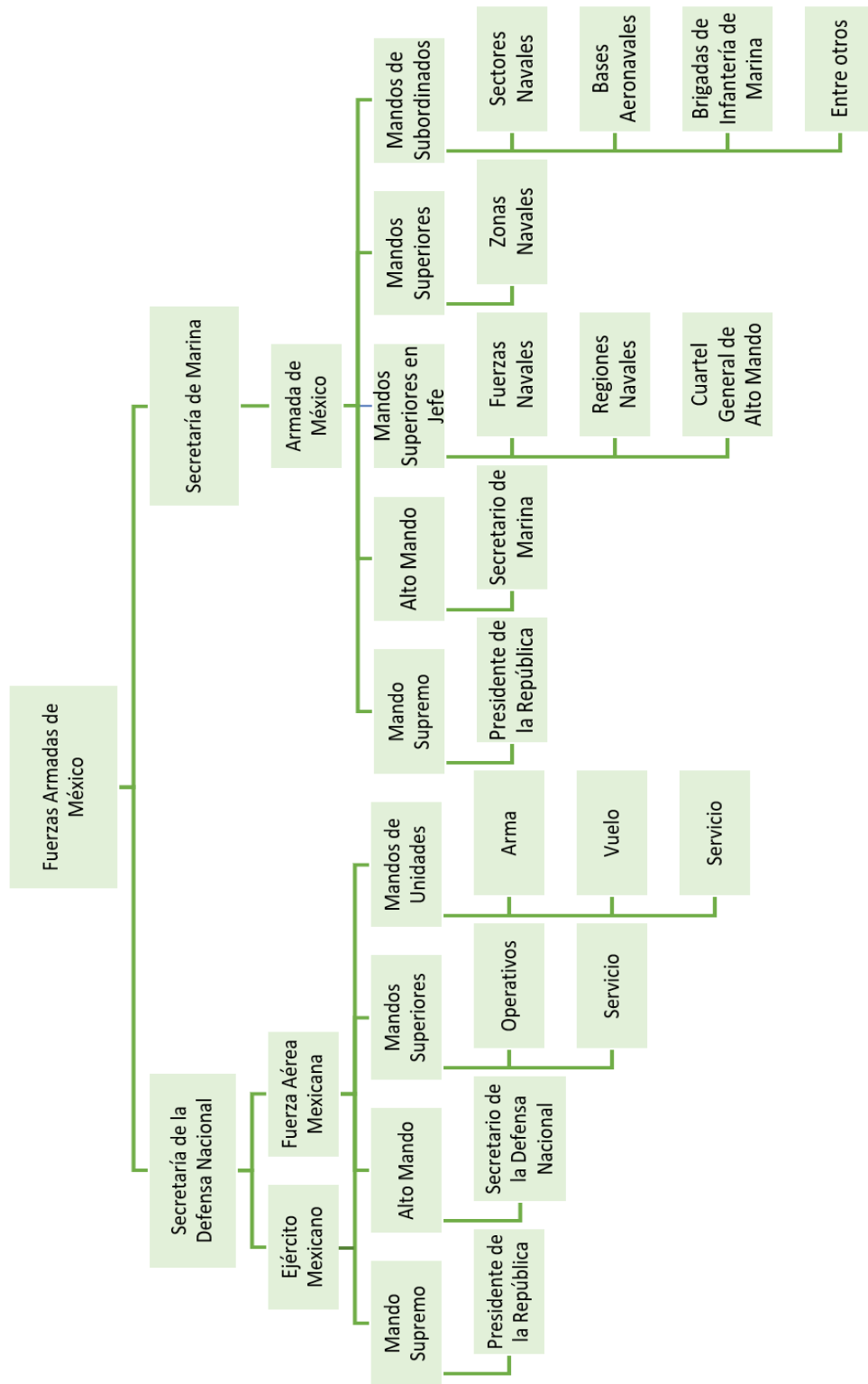
1.3 Control civil democrático

Hemos visto que las Fuerzas Armadas se pueden llegar a constituir como un grupo de presión, incluso: “mientras otras fuerzas sociales pueden presionar al gobierno, los militares pueden sustituirlo” (Huntington, 2006, p. 217). Esto provoca que el manejo del instrumento militar por parte de las autoridades civiles se complejice, lo que nos hace preguntarnos: ¿cómo debe de ser la relación cívico-militar en una democracia?

Primero, hay que mencionar que entendemos por Fuerzas Armadas a “aquellas organizaciones estatales permanentes (y sus miembros) que están autorizadas por la ley a aplicar el poder coercitivo con el fin de proporcionar seguridad a la sociedad y al Estado, principalmente frente a amenazas externas” (Edmonds, 1988, como se citó en Croissant, 2011, p. 77).

En el caso mexicano, las Fuerzas Armadas están constituidas por diversas instituciones militares, como se muestra a continuación:

Ilustración 2. Fuerzas Armadas de México



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y Ley Orgánica de la Armada de México.

La ilustración anterior presenta que las Fuerzas Armadas de México están conformadas por dos secretarías: Defensa Nacional y Marina. La primera comprende al Ejército Mexicano y a la Fuerza Aérea Mexicana, mientras que la segunda comprende a la Armada de México. Esta definición de las instituciones castrenses del país está estrictamente apegada a lo que sostienen las leyes. Sin embargo, desde marzo de 2019 se creó una institución de naturaleza militar que busca apoyar en el cumplimiento de la seguridad pública en México: la Guardia Nacional.

Para julio de 2024, esta institución pertenece a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), pero se tiene contemplada una reforma por la cual pasaría a manos de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) para finales del año mencionado (una reforma similar fue aprobada a finales de 2022 pero fue determinada como inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en abril de 2023).

A pesar de su estatus legal, la Guardia Nacional es *de facto* una institución militar debido a que su jerarquía institucional emula a una institución castrense y a que la amplia mayoría de sus altos mandos y elementos en general perteneció a la SEDENA o a la SEMAR y continúan recibiendo beneficios de su institución de origen (ej. rango, prestaciones, antigüedad). Por lo tanto, a lo largo de este trabajo al mencionar a las Fuerzas Armadas de México en un contexto posterior a marzo de 2019, comprenderemos a las dos secretarías que establece la ley y a la Guardia Nacional.

Dicho lo anterior, se ha explicado qué son las Fuerzas Armadas teóricamente y en el contexto mexicano. Por lo que se entiende qué es lo militar al utilizar el término cívico-militar, pero ¿a qué se refiere la parte civil? Lo civil “refiere a aquellas organizaciones e individuos del aparato estatal que no están

adscritos al ejército y que tienen autoridad para formular, aplicar y supervisar decisiones políticas” (Edmonds, 1988, como se citó en Croissant, 2011, p. 77).

Al estudiar la relación entre civiles y militares existe una paradoja que no podemos perder de vista: “¿cómo mantener una fuerza castrense suficientemente fuerte para garantizar la defensa del Estado contra enemigos internos y externos, pero suficientemente leal a los líderes civiles para no participar en las pugnas por el poder político?” (López, 2012, p. 93).

Esta paradoja nace de la necesaria relación entre ejército y Estado. Antes de adentrarse en el tema, se debe advertir que al hablar del Estado surgen diversas preguntas que tienen múltiples respuestas, por ejemplo: ¿el Estado ha existido siempre o nace de un fenómeno histórico en concreto?, ¿cuáles son los elementos constitutivos del Estado?, ¿qué formas de Estado existen?, entre otras.² Esto provoca que acercarse al concepto sea desafiante, por lo que se previene al lector que en las siguientes líneas no se pretende acceder a las profundidades de la teoría del Estado, sino que tan sólo se abordará lo necesario para describir su íntima relación con los grupos adiestrados para la guerra.

Nicolás Maquiavelo escribió *El Príncipe* en el año 1513. Entre las principales aportaciones de su obra, sobresale que con su pluma logró separar la moral de la política, además difundió, popularizó e impuso la palabra “Estado” para designar a la organización de un grupo de individuos en un territorio determinado.

En torno al tema de interés, Maquiavelo argumenta que:

² Estas preguntas y sus respuestas son debidamente comentadas en la obra de Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, publicada en 1985.

Debe un príncipe no proponerse otro objeto ni abrigar otra idea, no consagrar sus desvelos a otra cosa que no sea la guerra y la organización de la disciplina del ejército; porque esta ocupación es la única verdaderamente propia de aquel que manda; y es de tanta eficacia, que no sólo sostiene a los que ya han nacido príncipes, sino que eleva a este rango a hombres de condición privada. Se ve, por el contrario, que cuando los príncipes han pensado más en los placeres que en las armas, han perdido su Estado (Maquiavelo, 1980, p. 86).

Sin importar que la obra del florentino haya sido escrita hace más de 500 años y esté dirigida a un príncipe, la esencia del mensaje es clara y vigente: aquel dirigente que no profesionalice y discipline a su ejército se verá destinado a fracasar, ya que podrá perecer ante enemigos internos y externos o ante algún líder emanado de las filas de su propio instrumento armado. Por lo tanto, el control de las Fuerzas Armadas es fundamental para aquel que dirige un Estado. Sin embargo, no tan sólo para él, sino que son necesarias para la misma estructura y propósito del Estado.

Lo último lo podemos ilustrar con la teoría contractualista, la cual surge en el siglo XVII argumentando que el Estado se crea por medio de un contrato explícito o implícito entre individuos, con el fin de garantizar la seguridad y la justicia. Algunos de los autores más destacados que escribieron al respecto son Thomas Hobbes, John Locke y Jean-Jacques Rousseau.

Tomemos como ejemplo a Hobbes, para él, el estado de naturaleza es una miserable condición de guerra debido a las pasiones de los hombres. Las leyes de la naturaleza, que son todas aquellas que recaen en tratar a los demás como quieres ser tratado, son contrarias a los deseos naturales, debido a que el hombre es envidioso y vengativo. Por lo tanto, es necesario realizar un pacto por el cual

se edifique un poder común, el cual permita mantener a raya a los hombres. Dicho poder se crea de que cada hombre diga al resto:

autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres mi derecho de gobernarme a mí mismo, con la condición de que vosotros transferiréis a él vuestro derecho, y autorizareis todos sus actos de la misma manera. Hecho esto, la multitud así unida en una persona se denomina ESTADO, en latín, CIVITAS. Esta es la generación de aquel gran LEVIATÁN, o más bien (hablando con más reverencia), de aquel *dios mortal*, al cual debemos, bajo el *Dios inmortal*, nuestra paz y nuestra defensa. Porque en virtud de esta autoridad que se le confiere por cada hombre particular en el Estado, posee y utiliza tanto poder y fortaleza, que por el terror que inspira es capaz de conformar las voluntades de todos ellos para la paz, en su propio país, y para la mutua ayuda contra sus enemigos, en el extranjero [cursivas y mayúsculas del texto original] (Hobbes, 2005, p. 141).

Esta es la esencia del Estado para Hobbes, en este pacto todos forman parte para lograr erigir al gran monstruo que es el leviatán. Su control recae en el soberano, el cual está facultado para defender a los hombres, reprimiendo con la espada (la fuerza) las amenazas internas y externas, es por ello por lo que cuenta con un brazo armado que le permite cumplir con su objetivo principal: la seguridad y armonía.³

Dicho lo anterior, se observa con claridad la importancia de una fuerza castrense lo suficientemente fuerte para garantizar la soberanía del Estado y la seguridad de sus ciudadanos. Sin embargo, para la supervivencia del propio Estado, es necesario que esta fuerza armada se subordine al control de los

³ En el capítulo XIV del *Leviatán*, escrito por Thomas Hobbes en 1651, se sostiene que al otorgarle a un hombre el derecho de gobernar, también se le transfiere el derecho de recaudar impuestos para mantener al ejército y a los magistrados para cumplir con la administración de justicia.

gobernantes, lo cual representa un camino pedregoso debido a que el ejército posee los conocimientos bélicos y los medios físicos por los que podrían fácilmente doblegarlos.

En el caso de los regímenes contemporáneos, el control civil de los grupos castrenses es el que permite establecer una balanza entre la fuerza de los militares y la obediencia de estas ante autoridades civiles.

Samuel Huntington es uno de los autores más importantes que ha profundizado al respecto. El politólogo estadounidense, en el libro *El Soldado y el Estado* (1957), parte de la idea de que a la postre de la Segunda Guerra Mundial el poder de los militares comienza a disminuir. Reconoce que debe de continuar esta minimización del poder militar para que se cumpla cualquier tipo de control civil, del cual distingue dos tipos: control civil subjetivo y control civil objetivo.

El control subjetivo (maximizar el poder civil) es la forma más sencilla de minimizar el poder de los militares. Se caracteriza por la subordinación del poder militar a los intereses políticos de algún grupo civil, es decir, es la maximización de poder de un grupo civil en particular, en detrimento de otros grupos civiles. Por lo tanto, permite maximizar el poder de alguna institución gubernamental (ej. el parlamento), de alguna clase social (ej. la aristocracia europea del siglo XVIII) o forma constitucional (ej. la democracia).

Este tipo de control es posible por la baja o nula profesionalización de las Fuerzas Armadas. Huntington escribe al respecto: “El control civil subjetivo es, de hecho, la única forma de control civil posible en ausencia de un cuerpo de oficiales profesionales” (Huntington, 2000, p. 81).

Por su parte, el control objetivo (maximizar el profesionalismo militar) es “la distribución del poder político entre los grupos militares y civiles, lo que favorece en mayor medida a la aparición de actitudes y comportamientos profesionales entre los miembros del cuerpo de oficiales” (Huntington, 2000, p. 83).

El control objetivo describe la importancia de la profesionalización de las Fuerzas Armadas para que el poder militar se consolide como instrumento del Estado, de tal suerte que se evite su participación en la política. El profesionalismo presenta tres características medulares: pericia, responsabilidad social y lealtad corporativa. Para Huntington, este tipo de control es la mejor forma de neutralizar a las Fuerzas Armadas y subordinarlas a la autoridad civil.

En pocas palabras: “La esencia del control civil objetivo es el reconocimiento del profesionalismo militar autónomo; la esencia del control civil subjetivo es la negación de una esfera militar independiente” (Huntington, 2000, p. 83).

El control civil objetivo ha sido ampliamente cuestionado ya que es necesario un aparato militar sin intereses políticos para distribuir el poder político entre los grupos militares y civiles, sin embargo, históricamente las Fuerzas Armadas se han inmiscuido en la arena política; por ejemplo, presionando por un aumento en el presupuesto militar, impidiendo que se modifique el marco legal que sustenta su accionar, apoyando golpes de estado, instaurando dictaduras militares, etc.

Uno de los primeros autores en cuestionar la tesis de Samuel Huntington fue Samuel Eduard Finer. En el libro *Los militares en la política mundial*

(1962), Finer critica la tesis de Huntington argumentando que es débil porque: “Se hace que todo dependa de una definición especialísima del profesionalismo” (Finer, 1969, p. 39). Sostiene que si bien para que las Fuerzas Armadas no intervengan en la política deben de profesionalizarse, también deben de creer en el principio de supremacía civil.

La supremacía del poder civil refiere a que “tanto formal como efectivamente, las principales políticas y los más importantes programas de gobierno (...) deben ser decididos por los jefes civiles de la nación que sean políticamente responsables” (Sapin y Snyder, 1954, como se citó en Finer, 1969, p. 43). De tal suerte que las Fuerzas Armadas observen al poder civil como la máxima autoridad y la única a la que deben de obedecer. La supremacía del poder civil es una forma de control civil de los uniformados.

De igual forma otro gran crítico de la obra de Huntington es Samuel Fitch. En el libro *The Armed Forces and Democracy in Latin America* (1998), Fitch sostiene que la profesionalización de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica ha dado como resultado una mayor intervención institucionalizada por parte de los militares en la política y ha provocado altos niveles de autonomía del aparato castrense.

Argumenta que, si bien la obra de Huntington sigue siendo sumamente relevante, “cuando se aplica fuera del contexto europeo para el que se formuló originalmente (...) es conceptual y empíricamente deficiente” (Fitch, 1998, p. 2). Por lo tanto, Fitch a lo largo de su obra desarrolla la tesis de que el contenido político del profesionalismo militar es variable y dependerá de las relaciones entre el ejército, el Estado y la sociedad.

El debate alrededor de la obra de Samuel Huntington es sumamente extenso y ha enriquecido ampliamente la teoría de la relación cívico-militar. Sin embargo, en los párrafos posteriores nos abstendremos de mencionar la postura de los autores respecto de la obra de Huntington, si es que tienen alguna, y nos concentraremos en puntualizar las principales características del control civil en una democracia.

Con respecto a la relación cívico-militar en un régimen democrático, Rut Diamint sostiene que: “Una democracia (...) no puede considerarse consolidada a menos que sus fuerzas armadas estén firmemente bajo el control de autoridades civiles legalmente constituidas” (Diamint, 2015, p. 155). Esto debido a que: “El desarrollo, la calidad y la supervivencia de los sistemas democráticos dependen de que los gobiernos hagan de las fuerzas armadas sus servidores e instrumentos políticos, y no al revés” (Pion-Berlin, 2001, p.1).

Así, de forma general podemos asegurar que la teoría democrática alrededor de la relación entre militares y civiles dicta que las Fuerzas Armadas deben de encontrarse completamente subordinadas a las autoridades civiles. Como vimos con Huntington, esta subordinación se conoce teóricamente como control civil. Sin embargo, ¿qué características presenta el concepto?

El control civil ha sido definido por diversos autores en distintas épocas, para lograr observar las características inherentes a los regímenes democráticos, proponemos hacer una breve revisión de algunas definiciones realizadas desde la segunda década del siglo XXI.

Jesús López sostiene que el control democrático del ejército hace referencia a: “La capacidad que tienen el Presidente y los poderes representativos del Estado para definir, supervisar y evaluar el desempeño de

las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interna, defensa, apoyo a la población civil o cualquier otra función que involucre la participación de las mismas” (López, 2012, p. 13).

Así pues, cualquier responsabilidad que desempeñen las Fuerzas Armadas debe de ser definida y supervisada por civiles. Además, cada cierto tiempo la intervención de los grupos castrenses debe de ser evaluada para analizar la eficiencia de la estrategia.

Roderic Ai Camp (2010) desarrolla que existen al menos tres categorías que condicionan las relaciones entre civiles y militares: 1) la cultura de los militares, que se desprende de su profesionalismo; 2) la visión de la sociedad, los valores que la sociedad refleja respecto del papel de los militares; y 3) las opiniones de los principales políticos acerca de los asuntos cívico-militares.

Por su parte, Rut Diamint escribe que:

El control civil significa que todas las decisiones de mando -relativas a la estrategia militar, qué operaciones montar y cuándo, qué tácticas emplear y cómo gestionar las fuerzas armadas en la paz y en la guerra- derivan de la autoridad civil. Esta definición engloba la idea del Estado de Derecho, la separación de poderes (la guerra debe ser declarada por el Congreso) y la subordinación de los oficiales militares a los responsables políticos (Diamint, 2015, p. 164).

Por lo tanto, ninguna decisión puede ser tomada por los uniformados a menos que haya sido delegada esta función por una autoridad civil. En otras palabras, las Fuerzas Armadas ejecutan las políticas que elaboran los civiles, sin embargo, ellos no están facultados para elaborarlas ni cuestionarlas.

Con base en lo anterior, se puede asegurar que es falso el argumento que sostiene que, a mayores responsabilidades de las Fuerzas Armadas, menor

control civil. El control civil no se ve necesariamente afectado mientras que las instituciones militares sean las que ejecuten las decisiones y no las que las determinen.

Sin embargo, los representantes electos deben de seleccionar de forma cuidadosa qué actividades realizan los uniformados para reducir las probabilidades de debilitamiento civil. De acuerdo con Ramalho:

en democracias donde prevalece el control civil de los militares es preciso asegurar aspectos clave del diseño organizacional de los ministerios de defensa, tales como: bajar el nivel y reducir el alcance de la autoridad militar; atribuir a autoridades civiles la conducción de los asuntos estratégicos; fortalecer las instituciones responsables del empleo de la fuerza; y asegurar que el ministro de Defensa reciba una combinación equilibrada de asesoramiento militar y civil (Ramalho, 2021, p. 306).

Estas definiciones y categorías permiten vislumbrar algunas de las principales características del control civil en un régimen democrático. Sin embargo, para dar mayor claridad sobre los aspectos que se deben de cumplir en un sistema democrático, se presenta la siguiente información:

Tabla 1. Características de un sistema eficaz de control civil democrático

Característica	Propósito
Eficacia en la prestación de seguridad	Proporcionar una cadena de mando claramente definida y profesional que las fuerzas armadas requieren para cumplir sus responsabilidades con eficacia.
Neutralidad política	Proporcionar independencia operativa para que las fuerzas armadas sean eficaces, al tiempo que se debe

Característica	Propósito
	garantizar la autoridad política del gobierno civil democrático.
Protección de los derechos humanos	Proporcionar los recursos institucionales, la disciplina, la formación y la supervisión necesarios para disuadir y disciplinar los abusos de los derechos humanos contra la población y contra los hombres y mujeres de las fuerzas armadas y del sector de la seguridad en general.
Rendición de cuentas	Establecer controles y equilibrios sobre el uso de la fuerza militar por parte del Estado y responsabilizar a los líderes y funcionarios civiles y militares de sus decisiones y acciones.
Legitimidad	Garantizar un alto nivel de credibilidad en la actuación de las fuerzas armadas.
Capacidad de respuesta	Permitir procesos más representativos y participativos en la elaboración de políticas de seguridad nacional, lo que hace que la provisión de seguridad responda mejor a las necesidades específicas de seguridad de todos los hombres y mujeres.
Eficiencia	Permitir controlar los presupuestos de defensa y supervisar la utilización de los recursos públicos.
Estado de Derecho	Basarse en un marco jurídico constitucional legítimo que ordene, controle y supervise los derechos y obligaciones especiales de las fuerzas armadas, conforme a la autoridad civil democrática en el marco del Estado de Derecho.

Característica	Propósito
Integridad	Proporcionar supervisión y vigilancia para prevenir la corrupción en el sector de la defensa.

Fuente: Elaboración propia con base en *Democratic Control of Armed Forces, Geneva Centre for Security Sector Governance* (2015).

Estas características nos ofrecen un marco ideal para el desarrollo de las relaciones cívico-militares en una democracia. El sistema de control civil democrático expuesto nos recuerda una situación que por momentos perdemos de vista: las autoridades civiles tienen la responsabilidad de diseñar y perfeccionar el marco normativo del accionar de las Fuerzas Armadas.

En consecuencia, dentro del sistema de control civil democrático existen características que debe de cumplir el aparato castrense, como la rendición de cuentas en el uso de la fuerza y la transparencia en el manejo de los recursos públicos, pero también hay responsabilidades que deben de cumplir las autoridades civiles, tales como capacitar, acompañar, supervisar y brindar legitimidad a las Fuerzas Armadas. En otras palabras, el control civil democrático se cumple con la sinergia entre autoridades civiles y uniformados, “Las autoridades civiles son responsables de unos aspectos del control y los dirigentes militares lo son de otros” (Ai Camp, 2010, p. 20).

Este recorrido por las posturas de diversos autores y organizaciones nos permite definir el cómo debe de ser la relación cívico-militar en una democracia, pero ¿por qué los militares deben de subordinarse a los civiles?

La respuesta a esta pregunta la encontramos al definir qué es la democracia representativa: con base en Bobbio (2021) y Bovero (2002), la democracia representativa es aquella en la cual los ciudadanos votan para determinar quién deberá tomar las decisiones colectivas, es decir, para elegir a

sus representantes. La característica central de esta forma de gobierno es la elección periódica de representantes.

Por lo tanto, si en una democracia representativa las decisiones que se llevan a cabo son decididas por jefes militares, se estaría violando el principio de representatividad. “Los líderes elegidos no pueden afirmar de forma creíble que han representado la voluntad popular si son rehenes de la voluntad de hombres de uniforme no elegidos” (Pion-Berlin, 2001, p. 1).

Asimismo, los militares representan un peligro constante para el poder político debido a que son ellos quienes tienen control y conocimiento de las armas y de las estrategias de guerra. Por lo que un levantamiento militar exitoso provocaría automáticamente el cambio de régimen político, abandonando las prácticas democráticas.

1.4 Militarización

El control civil democrático se puede ver perturbado por el aumento de responsabilidades civiles a las Fuerzas Armadas. Utilizar al instrumento militar para cumplir con la agenda de gobierno provoca que los uniformados aumenten su poder de veto, amplíen su esfera de influencia y desarrollen vínculos cercanos con la ciudadanía.

Wright Mills desarrolla en el libro *La élite del poder*, escrito en 1956, que en Estados Unidos existe una élite del poder conformada por la élite política, la élite económica y la élite militar. Respecto de la última escribe que:

Los señores de la guerra han logrado una importancia política decisiva y la estructura militar de los Estados Unidos es ahora, en gran parte, una estructura política. La amenaza bélica, al parecer permanente, pone en gran demanda a los militares y su dominio de hombres, material, dinero y poder; virtualmente, todos los actos políticos y económicos se juzgan ahora de acuerdo con definiciones militares; los militares de más categoría ocupan una posición firme en la élite poderosa (Mills, 1987, p. 258).

Hoy en día observamos que diversos países latinoamericanos han comenzado a delegar funciones a las Fuerzas Armadas que anteriormente eran realizadas por otras instituciones del Estado, tal vez no existe una amenaza bélica exterior que provoque la preeminencia de los uniformados, sin embargo, el crimen organizado ha provocado que países como El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú, Paraguay, etc., integren en tareas de seguridad pública a las Fuerzas Armadas. Pero las Fuerzas Armadas en Latinoamérica no se han limitado a integrarse en tareas de seguridad, sino que realizan tareas de obra pública, de salud, de administración pública, etc.

Rut Diamint escribe al respecto que “no son los militares quienes presionan para adueñarse de la política, sino las autoridades electas las que los utilizan para sus propios proyectos” (Diamint, 2021, p. 352). En otras palabras, los militares en la actualidad no obtienen el poder político por medio de golpes de estado o dictaduras militares, sino que el poder es cedido gradualmente por las autoridades electas democráticamente debido a que son útiles para cumplir y legitimar con la agenda de gobierno.

Sin embargo, cabe destacar que “las fuerzas armadas podrían querer algo a cambio de asumir funciones estatales esenciales, sobre todo si se sienten incómodas con las tareas que se les delegan” (Harig, 2022, p. 474).

En este sentido, Diamint sostiene que: “Los presidentes recurren a las fuerzas armadas para asegurar su poder, pero el resultado es una pérdida de poder (...) Las fuerzas armadas se han convertido en proveedoras directas de un bien público crucial (la seguridad) sin mediación de ninguna agencia democrática, y su poder sigue creciendo” (Diamint, 2015, p. 161).

El aumento de responsabilidades es justificado por las autoridades civiles a razón de un alto grado de disciplina, organización, infraestructura, personal y presupuesto de los uniformados. Razones que poco importan si son verdaderas o falsas, pero que demuestran la falta de solidez y legitimidad del resto de las instituciones del Estado; asimismo, denotan los problemas del sistema político para dar respuesta a las diversas demandas de la sociedad. Además, de acuerdo con Wright Mills: “Al entrar la política en el ejército, el ejército entra en la política. El militar se ha hecho y se está haciendo político por la deficiencia de los civiles, de una parte, y por otra, por la crítica que los civiles hacen de sus decisiones militares” (Mills, 1987, p. 193).

Lo anterior nos hace cuestionarnos: ¿este aumento de responsabilidades civiles a las Fuerzas Armadas puede desencadenar en un proceso de militarización?

Primero, cabe destacar que el concepto de militarización es polisémico, por lo que su definición se complejiza. De igual forma, el concepto tiene una carga peyorativa en el contexto latinoamericano, por lo que muchas definiciones se gestan viciadas de origen. Por último, existe un concepto con el que se le confunde constantemente y que incluso se llega a utilizar como sinónimo: militarismo. Por lo anterior, proponemos definir ambos conceptos y con base en sus similitudes y diferencias, cristalizar al proceso de militarización.

Uno de los sentidos más utilizados en las definiciones relacionadas con la militarización, son las que describen al fenómeno exclusivamente en el ámbito de la seguridad pública. Por ejemplo, Sánchez describe a la militarización como:

la ocurrencia de un aumento progresivo de la presencia, el poder y las facultades de las Fuerzas Armadas en funciones propias de la autoridad civil, que puede incluir uno o varios de los siguientes elementos: el llamado a la participación e injerencia del Ejército en tareas policiales (ya sea en apoyo a las corporaciones civiles o de manera autónoma); la subordinación de las fuerzas policiales a la autoridad militar; el nombramiento de oficiales militares en puestos clave de la conducción de la seguridad pública; y la incorporación de características militares a la estructura, organización y cultura de las agencias de seguridad pública (Sánchez, 2021, p. 41-42).

Entendida la militarización bajo esta perspectiva, comprendemos que es un proceso consensuado entre autoridades civiles en búsqueda de ofrecer un

mayor grado de seguridad a sus gobernados, sin embargo, con el desarrollo de este proceso las características militares penetran en las agencias de seguridad pública, provocando la subordinación de las fuerzas policiales a la autoridad militar.

Pion-Berlin, escribe al respecto que: “Los soldados pueden tomar el control de una operación (de seguridad interna) como medio para ampliar su propia autoridad, exigiendo participar en la formulación de políticas, invadiendo jurisdicciones políticas o interfiriendo en la vida civil” (Pion-Berlin, 2001, p. 12). Así, el uso de las Fuerzas Armadas para seguridad pública provoca un desbalance de poder y un gasto doble de recursos para el cumplimiento de una misma tarea.

Ahora bien, para los fines de esta investigación, no es suficiente definir a la militarización exclusivamente en la esfera de seguridad pública. Lo hemos traído a colación ya que es uno de los sentidos más utilizados en la literatura al respecto y por los problemas que provoca entre las autoridades civiles, las autoridades militares y la sociedad. Sin embargo, es necesario pensar en la militarización en un sentido más amplio.

En búsqueda de una definición con dichas características, Cynthia Enloe ayuda al escribir que:

La militarización es un proceso gradual por el que una persona o una cosa pasa a estar controlada por los militares o a depender para su bienestar de ideas militaristas. Cuanto más transforma la militarización a un individuo o a una sociedad, más llega ese individuo o sociedad a imaginar que las necesidades militares y las ideas militaristas no sólo son valiosas, sino también normales. Es decir, la militarización implica transformaciones tanto culturales como institucionales, ideológicas y económicas (Enloe, 2000, p. 3).

En consecuencia, el proceso de militarización puede penetrar en muchos rincones de la vida cotidiana de la población, por ejemplo, en los juguetes, en los videojuegos, en la ropa de moda, en las películas y series, etc. Lo que provoca la cotidianidad y, por lo tanto, la inadvertencia de un proceso que puede tener consecuencias graves, tales como cambios ideológicos, culturales e, inclusive, de régimen político.

Así pues, el proceso de militarización provoca que se adopten valores castrenses en la esfera civil, permitiendo que los uniformados adquieran mayor protagonismo. De acuerdo con Diamint (2021), en América Latina la militarización se ha encausado por dos vías: 1) por la politización de las Fuerzas Armadas que se constituyen como socio del partido gobernante o como el resguardo para la permanencia de algunos líderes políticos; y 2) por la extensión de sus misiones hacia funciones policiales o de orden público interno.

Lo anterior nos permite contestar de forma sucinta la pregunta realizada al inicio de este subapartado. Sí, cualquier aumento de responsabilidades civiles a las Fuerzas Armadas puede desencadenar en un proceso de militarización. Sin embargo, ¿la militarización es necesariamente negativa para una democracia?

Al respecto Sergio Eissa y Sol Gastaldi (2014) escriben que se puede hablar de una militarización positiva, siempre que concurren las siguientes características: 1) limitación en el uso de la fuerza; 2) adecuación del instrumento de política pública a la naturaleza del problema, en otras palabras, políticas e instrumentos propios y específicos para el desarrollo de las funciones de las Fuerzas Armadas; 3) conducción civil de las Fuerzas Armadas, dicho de otro modo, que los funcionarios elegidos a través de elecciones democráticas ejerzan efectivamente la conducción de los grupos castrenses; y 4) Fuerzas Armadas como estamento no separado de la sociedad, es decir, los militares son

parte de la sociedad, son ciudadanos uniformados, por lo tanto, es indispensable la articulación de la conducta militar con los valores de la sociedad a la que pertenecen.

Es innovadora la postura de estos autores, aunque consideramos que en el contexto latinoamericano (para el cual ellos escriben, específicamente para Argentina) es sumamente complicado que estos cuatro factores coincidan plenamente. Además, ¿tan sólo cuatro características son suficientes para contener los riesgos inherentes a la militarización de un país?

En estos cuatro puntos poco se habla de mejoras en el marco normativo o en la profesionalización de los uniformados, solamente observamos algunas características de las tantas que debe de cumplir el control civil de los militares en una democracia. Por lo tanto, creemos más factible que bajo el contexto de la región el proceso de militarización conduzca a un arraigo del militarismo.

El militarismo es “un constructo de ideas que promueven los valores militares en los asuntos y ámbitos militares y civiles, justificando prioridades de carácter militar, así como la influencia militar en los ámbitos culturales, económicos y políticos” (Enloe, 2014, p.7).

Asimismo, implica “la supremacía de los valores militares, la imposición de su cultura organizacional, su lenguaje, su disciplina hacia diferentes áreas de la vida civil. El militarismo diluye las diferencias entre el mundo del cuartel y las vivencias político-sociales” (Diamint, 2021, p. 340-341).

Con base en Janowitz (1966), existen dos formas en las que se llega al militarismo: 1) militarismo diseñado, el cual implica la dominación y penetración de los militares en las instituciones civiles bajo el auspicio de los gobernantes y otras instituciones del Estado; y 2) militarismo imprevisto, el

cual se desarrolla por la falta de consolidación del manejo de las Fuerzas Armadas, creando “un vacío que no sólo fomenta la ampliación del poder de la cúpula militar, sino que de hecho obliga a que se produzcan tales tendencias” (Janowitz, 1966, p. 14).

Ahora bien, por lo hasta aquí escrito, entendemos por militarización al proceso gradual por el que los valores castrenses permean en diversas esferas de la política, la economía y la sociedad, debido a la extensión de sus misiones a tareas de orden público interno y/o por su estrecha relación con los civiles en el poder. Provocando la normalización de las necesidades, valores e ideas militares.

Mientras que el militarismo es consecuencia de la militarización, es la intervención desmedida de los uniformados. Incluso, al pensarlo como un constructo de ideas que promueven los valores militares, podríamos llegar a catalogarlo como “una postura ideológica que aspira a mayor militarización de la esfera pública y privada de una sociedad y se ejerce por medio de un proceso intersubjetivo que la institucionaliza” (Sánchez y Álvarez, 2023, p.135). Así, en el militarismo ya no es claro si los civiles toman las decisiones sobre los uniformados o viceversa.

A pesar de las diferencias entre estos conceptos, Rut Diamint sostiene que: “en ambos casos se tiende a trasladar el uso de la fuerza para resolver problemas políticos, económicos o sociales. Conlleva la noción que los militares, entrenados en una disciplina férrea, son actores más preparados para asumir respuestas eficientes a las necesidades de la sociedad y garantizar el orden y la seguridad de la nación” (Diamint, 2021, p. 341).

A manera de resumen presentamos el *Cuadro 2*:

Tabla 2. Diferencias entre militarización y militarismo

Militarización	Militarismo
• Proceso gradual por el que una persona, una cosa, una tarea pasa a estar controlada por los militares o a depender para su bienestar de ideas militaristas. • Penetra en muchos rincones de la vida cotidiana de la población, por ejemplo, en los juguetes, en los videojuegos, en la ropa de moda, en las películas, en quién brinda seguridad, en quién lo atiende al ir al médico, etc. • Se tiende a trasladar el uso de la fuerza para resolver problemas políticos, económicos o sociales. • Los militares adquieren mayor protagonismo.	• Constructo de ideas que promueven los valores militares en los asuntos y ámbitos militares y civiles, justificando prioridades de carácter militar, así como la influencia militar en los ámbitos culturales, económicos y políticos. • Es una postura ideológica que aspira a mayor militarización de la esfera pública y privada de una sociedad. • Se tiende a trasladar el uso de la fuerza para resolver problemas políticos, económicos o sociales. • Ya no es claro si las decisiones son tomadas por autoridades civiles o por autoridades militares.

Fuente: Elaboración propia con base en diversos autores.

En conclusión, el proceso de militarización puede alterar aspectos medulares de la democracia representativa debido a que puede penetrar en muchos rincones de la vida cotidiana de la población, provocando que se adopten valores castrenses en la esfera civil, permitiendo que los uniformados

adquieran mayor protagonismo. A mayor protagonismo del aparato castrense, puede ser menor la percepción de necesidad de algunos procesos e instituciones democráticas. Además, puede conducir a un arraigo del militarismo, en el que ya no es del todo claro si los civiles toman las decisiones sobre los militares o viceversa.

En palabras de Roderic Ai Camp: “Esto es lógico: el comportamiento político se aprende. Cuanto más han intervenido los militares, más probable es que intervengan en el futuro, sin importar qué cambios ocurran en el entorno político” (Ai Camp, 2010, p. 23).

1.5 Conclusión

Las Fuerzas Armadas pueden convertirse en un grupo de presión debido a un mal manejo de las autoridades civiles, dejando al Estado sin la completa operatividad de su brazo armado. Estas pueden presionar por medio de sus relaciones con el legislativo, por declaraciones públicas, al negarse a realizar alguna tarea, por medio de la violencia armada, entre otras formas. El fin de inmiscuirse puede ir desde la búsqueda de un aumento en el presupuesto militar, impedir que se modifique el marco legal que sustenta su accionar, apoyar un golpe de estado o, inclusive, instaurar una dictadura militar.

Lo anterior provoca que el manejo de los uniformados en una democracia se complejice, por lo que el control civil democrático debe de ser una prioridad de los gobiernos representativos y, además, debe de cumplir con las siguientes características: completa subordinación de los uniformados a las autoridades civiles, es decir, debe de existir una cadena de mando claramente definida; supervisión y evaluación de las tareas realizadas por el aparato castrense; asegurar que el secretario de la Fuerzas Armadas reciba asesoramiento militar y civil; control del presupuesto de la defensa, transparencia y rendición de cuentas; y cumplimiento incuestionable del marco jurídico constitucional.

En la actualidad, diversos países latinoamericanos han comenzado a delegar funciones a las Fuerzas Armadas que anteriormente eran realizadas por otras instituciones del Estado, violando principios democráticos, debilitando la división de poderes, incumpliendo con la Constitución e incrementando el riesgo de desencadenar un proceso de militarización del país.

La militarización es un proceso gradual por el que los valores castrenses permean en diversas esferas de la política, la economía y la sociedad. Este

proceso es riesgoso para la democracia representativa debido a que dichos valores pueden penetrar en muchos rincones de la vida de la población, provocando la cotidianidad de lo militar.

Esto otorga a los uniformados mayor protagonismo. A mayor protagonismo del aparato castrense, puede ser menor la percepción de necesidad de algunos procesos e instituciones democráticas. Asimismo, puede conducir a un escenario político en el que ya no sea del todo claro si los civiles toman las decisiones sobre los militares o viceversa, rápidamente: militarismo.

En resumen, las Fuerzas Armadas al poderse constituir como un grupo de presión representan un desafío para los regímenes democráticos. A pesar de esto, son necesarias para asegurar la soberanía nacional y garantizar el orden institucional. Para mitigar este desafío existe el control civil de los uniformados, el cual permite que cualquier responsabilidad que desempeñen las Fuerzas Armadas sea definida, supervisada, evaluada y corregida por autoridades civiles. Hoy en día diversos representantes electos democráticamente ignoran las buenas prácticas del control civil y delegan a los uniformados funciones, con el objetivo de intentar cumplir con su agenda de gobierno, que anteriormente eran realizadas por instituciones civiles. Esto genera un proceso de militarización que permite que los uniformados tengan un mayor margen de maniobra y de negociación frente a las autoridades civiles, desbalanceando el poder entre autoridades civiles y militares.

CAPÍTULO 2. Recorrido por la relación cívico-militar en México: control civil limitado

2.1 Introducción

Los orígenes históricos de las Fuerzas Armadas mexicanas se pueden rastrear desde tiempos anteriores a la colonización de América. Las distintas culturas prehispánicas que habitaban el territorio que hoy se conoce como México, contaban con grupos adiestrados en materia de guerra para defenderse y someter a pueblos aledaños. Incluso, algunos de estos grupos pelearon en contra de los españoles para defender la independencia de sus territorios y tradiciones.

Un ejemplo memorable es el de La Noche Triste (madrugada del 30 de junio de 1520), batalla en la cual los españoles, al mando de Hernán Cortés, junto con los tlaxcaltecas, fueron derrotados por el ejército mexica y sus escasos aliados. A pesar del encanto y drama de la historia de aquella época, por los objetivos de esta investigación habrá que adelantarse en el tiempo hasta el México independiente, básicamente a inicios del siglo XX.

A lo largo del presente capítulo analizaremos cómo ha sido la relación cívico-militar desde los primeros años de la Revolución Mexicana y hasta el sexenio de Andrés Manuel López Obrador (en sus aspectos más generales). Este recorrido cristalizará los eventos más importantes asociados con la relación cívico-militar en México y permitirá definir las principales etapas por las que ha transitado el control civil de los uniformados.

Para cumplir con el objetivo de este capítulo, se presentan seis subapartados: en el primero, se analizan los antecedentes históricos de las Fuerzas Armadas mexicanas; en el segundo, se desarrollan los eventos más

sobresalientes para la relación cívico-militar en los gobiernos posrevolucionarios; en el tercero, se habla del traspaso de la presidencia de la República de un general a un civil y se observa cómo con el paso de los sexenios el régimen autoritario priista comienza a desgastarse; en el cuarto, se analiza cómo a partir de los años ochenta del siglo XX, existe una crisis de gobernabilidad que provoca la militarización de la seguridad pública; en el quinto, se presentan las funciones otorgadas por el presidente Andrés Manuel López Obrador a las Fuerzas Armadas, y finalmente, se dan las conclusiones generales del capítulo.

2.2 Antecedentes históricos de las Fuerzas Armadas Mexicanas

De acuerdo con el general Salvador Cienfuegos Zepeda, ex secretario de la Defensa Nacional (2012-2018):

Como nación independiente, México ha contado con tres ejércitos de carácter nacional: el primero, surgió en 1821 con las unidades del ejército virreinal que proclamaron el Plan de Iguala, a las que se unieron escasas fuerzas insurgentes y desapareciendo al triunfo de la Reforma en diciembre de 1860; el segundo, emergió durante la Revolución de Ayutla y en la Guerra de Reforma, consolidándose durante la Intervención Francesa y el gobierno de Porfirio Díaz, subsistiendo hasta mediados de agosto de 1914, y el tercero, surgió con la Revolución Mexicana, con la creación del Ejército Constitucionalista, estableciendo las bases del actual Ejército Mexicano (Cienfuegos, 2014, p. 9).

Así pues, la Revolución Mexicana es crucial para comprender la relación cívico-militar en México debido a que surge de aquella época el ejército que es antecedente directo de las Fuerzas Armadas actuales; por tanto, se considera pertinente abordar algunas particularidades de dicho capítulo de la historia.

Porfirio Díaz fue un oficial del ejército que por medio de la Revolución de Tuxtepec llegó a ejercer el cargo de Presidente de México desde finales de 1876 y hasta 1911.⁴ Durante este periodo, se construyó infraestructura que ayudó a que el país estuviera mejor comunicado, por ejemplo, la construcción de vías férreas y la red telegráfica. Además, con la ayuda de la inversión extranjera se logró el saneamiento de la hacienda pública y se incentivó la inversión en la minería, el campo y la industria.

⁴ La investigación mejor documentada sobre la vida personal y política del conocido general, presidente y dictador mexicano es la obra de Carlos Tello Díaz, "Porfirio Díaz: su vida y su tiempo"; de la cual se han publicado hasta mayo de 2024 el tomo I: "La guerra 1830-1867" (2015) y el tomo II, "La ambición 1867-1884" (2018).

Por su trayectoria militar, al inicio de su administración, Díaz integró a la política nacional a un amplio número de militares. “Para 1880, aproximadamente 78% de las plazas gubernamentales fueron ocupadas por oficiales militares” (López, 2012, p. 75). Sin embargo, con el transcurso de su mandato y con la formación del grupo conocido como *los científicos*, Díaz contribuyó a la expansión del liderazgo civil. Lo anterior lo podemos observar apoyándonos en el dato que presenta que el: “54% de los titulares de las oficinas gubernamentales en 1884 habían salido del Ejército; la cifra bajó a 9% en 1909” (López, 2012, p. 76). Asimismo: “Para 1910 sólo un cuarto de sus colaboradores eran oficiales de carrera” (Ai Camp, 2010, p. 40).

Estos datos nos permiten asegurar que durante el Porfiriato se transmitió el mensaje a la ciudadanía, a los uniformados y a la naciente clase de políticos profesionales de que la política era una tarea civil; además, que la única forma de cumplir aspiraciones políticas era por medio de la subordinación al titular del Ejecutivo. “Al mismo tiempo, (...) Díaz empezó a profesionalizar el cuerpo de oficiales. Muchos de sus principales líderes, para 1900, eran graduados del Colegio Militar, que desarrollaron las bases de su propia identidad corporativa” (Ai Camp, 2010, p. 41). Estas dos características de las relaciones cívico-militares durante el Porfiriato tenían principalmente dos objetivos: alejar a los militares de ambiciones políticas y monopolizar el poder en el titular del Ejecutivo.

Para 1910, el país atravesaba distintas problemáticas sociales, económicas y políticas. Porfirio Díaz se había reelegido siete veces (la última con un fraude electoral ampliamente documentado), había gobernado más de 30 años, razón por la cual surge la llamada movilización antirreeleccionista: “Dado que Díaz mismo impidió cualquier posibilidad de cambio pacífico -esto

es, político e institucional-, al encabezar una autoritaria e ilegal estrategia reeleccionista, el opositor Madero tuvo que convertirse en rebelde, para lo que llamó a la lucha armada contra don Porfirio mediante el Plan de San Luis Potosí” (Garcíadiego, 2014, p. 13).

El plan referido declaraba nulas las elecciones de 1910, desconocía al gobierno de Porfirio Díaz y alentaba a que el 20 de noviembre de 1910, a partir de las 6:00 p.m., se tomaran las armas en contra de los gobiernos de cada localidad a fin de que las autoridades políticas cedieran sus cargos. Con esto se da inició a la Revolución Mexicana.

Los objetivos de Madero no se cumplieron conforme a lo esperado debido a que las autoridades mexicanas descubrieron ejemplares del Plan de San Luis, por lo que lograron encarcelar e interrogar a conspiradores de diversas ciudades. A pesar de lo anterior, “poco a poco la insurrección tuvo sus primeros hechos de armas e incluso sus primeros triunfos en Chihuahua, donde fuerzas al mando de Pascual Orozco, por un lado, y de Pancho Villa, por otro” (Portilla, 2014, p. 242).

Para finales de 1911, Madero había logrado posicionarse como presidente de México tras salir victorioso en las elecciones extraordinarias de dicho año. Sin embargo, existían diversos ejércitos, caudillos y causas a lo largo del país, por lo que rápidamente comenzaron a salir líderes de diversas regiones a desconocer su gobierno; por ejemplo, Emiliano Zapata, Pascual Orozco, Bernardo Reyes, Félix Díaz, Victoriano Huerta, entre otros. Precisamente este último logró exitosamente un golpe de Estado que terminó con el gobierno y la vida de Francisco I. Madero.

Victoriano Huerta llega al poder el 18 de febrero de 1913, su gobierno se caracterizó por ser violento, autoritario y opresor. “Huerta casi convirtió a México en el país más militarizado del mundo. Su gobierno fue fundamentalmente contrarrevolucionario, cuya meta era eliminar cualquier rastro del experimento liberal de Madero” (López, 2012, p. 96). Para cumplir con sus objetivos, Huerta priorizó el fortalecimiento del aparato castrense; razón por la cual, al estilo del General Díaz, comenzó a vaciar las prisiones y regresó a la práctica de la leva.⁵

El 19 de febrero de 1913, tras recibir la noticia del golpe realizado por Huerta, la postura del gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, era clara: no reconocer al gobierno y luchar en su contra. Para dicho fin, “la XXII Legislatura del estado desconoció a Huerta como jefe provisional del Poder Ejecutivo y concedió al gobernador de Coahuila facultades extraordinarias, incluso para formar un ejército cuya encomienda sería restablecer el orden constitucional” (Villareal, 2014, p. 277). Así, Carranza creó al Ejército Constitucionalista, el cual es el antecedente directo de las Fuerzas Armadas actuales.

Con el pronunciamiento del Plan de Guadalupe Carranza exhortó a las distintas facciones revolucionarias a unirse en contra de un enemigo común para restaurar el orden constitucional:

En términos militares (...) el Ejército Constitucionalista estaba claramente dividido en tres comandos geográficos que, en la punta, caían bajo el liderazgo de Carranza. El general Álvaro Obregón estaba a cargo de la fuerza noreste; Francisco Villa fue responsable de la División del Norte; y el general Pablo González comandó a las fuerzas del noreste. Fuerzas leales a Emiliano Zapata

⁵ La leva consistía en el enrolamiento forzoso de civiles en el ejército.

pelearon en el sur, pero no tomaron órdenes directas de Carranza (López, 2012, p. 97).

Tras 16 meses de batalla el régimen huertista colapsó; sin embargo, los objetivos políticos de Carranza no se cumplieron conforme a lo establecido en el Plan de Guadalupe. Una vez vencido el enemigo común, las distintas facciones revolucionarias regresaron a defender sus propias reivindicaciones. Así, se unieron Francisco Villa y Emiliano Zapata para competir por el poder político; pero fueron contenidos por los carrancistas.

El debilitamiento de las tropas de las otras dos facciones revolucionarias (villistas y zapatistas), las alianzas realizadas con organizaciones de obreros y campesinos, por ejemplo, con la Casa del Obrero Mundial, y el reconocimiento *de facto* del gobierno de Carranza a finales de 1915 por parte de los Estados Unidos, permitieron que el presidente Carranza comenzara con el proyecto constitucional. Una vez instaurado el régimen constitucional: “Carranza entendió el cambio a cabalidad. El Ejército constitucionalista había evolucionado por un proceso que lo llevó de ser un ejército rebelde, faccional, a uno gubernamental. Sólo así se explica que en 1917 haya dejado el nombre de Ejército constitucionalista, pasando a llamarse Ejército nacional” (Garciadiego, 2014, p. 22).

La etapa de la Revolución Mexicana permite comprender que, a diferencia de otros ejércitos latinoamericanos que tienen sus orígenes en liderazgos aristocráticos, las Fuerzas Armadas mexicanas tienen su origen en un contexto de lucha contra la élite por parte de ejércitos conformados por civiles convertidos en militares al calor de la lucha. De acuerdo con Ai Camp (2010): “La Revolución (...) fue crucial para las relaciones entre civiles y militares porque facilitó nuevas alternativas de liderazgo y, lo más importante,

contribuyó a que el deseo de paz predominara entre los líderes y la población en general” (Ai Camp, 2010, p. 24).

2.3 La era posrevolucionaria

A la postre de la Revolución de Agua Prieta, Álvaro Obregón ganó las elecciones a la presidencia de 1920.⁶ En esta nueva etapa posrevolucionaria:

el poder del gobierno tenía por límites los que marcaba el ejército, cuyos jefes constituían una fuerza dominante dentro del régimen (...) sus tropas generalmente acuarteladas lejos de sus lugares de origen, difícilmente se identificaban con la población local y obedecían ciegamente a sus jefes, lo que les daba a estos un poder prácticamente autónomo y el papel estratégico de enlace entre el gobierno central y la población local (Loyo, 2014a, p. 438).

Ante esta situación, Álvaro Obregón optó por una vieja y conocida técnica que se cristaliza en la siguiente frase: “no hay general que pueda resistir un cañonazo de cincuenta mil pesos” (Loyo, 2014a, p. 438). Además, durante su cuatrienio: “Obregón hizo repetidos intentos -la mayoría infructuosos- de restringir a los oficiales a sus misiones militares, ordenando a los comandantes de las tropas que no hablaran con políticos de oposición. Quienes desobedecían eran expulsados del ejército y sus propiedades les eran confiscadas” (Ai Camp, 2010, p. 42).

Con base en sobornos a los altos mandos del ejército; dar de baja a generales, jefes y oficiales de oposición; una nueva división territorial, por la cual se pasó de 20 a 35 zonas militares; el fortalecimiento de organizaciones obreras y agrarias; el nombramiento de civiles en puestos clave del gobierno, y la inversión en educación militar, Obregón logró terminar su encargo presidencial sin ninguna rebelión exitosa en su contra (por ejemplo, la rebelión fallida del 5 de diciembre de 1923 orquestada por Adolfo de la Huerta); además,

⁶ Para profundizar en la vida y obra política de Álvaro Obregón véase Pedro Castro (2009), “Álvaro Obregón. Fuego y cenizas de la Revolución Mexicana”. México: Ediciones Era.

con esto fortaleció y creó mecanismos para controlar a un ejército que estaba muy lejos de ser un ejército profesional y nacional.

De acuerdo con Martha Beatriz Loyo, “La principal tarea de Venustiano Carranza y de Adolfo de la Huerta había sido la pacificación del país, y la de Obregón, el control político del grupo revolucionario. Calles siguió con ambas tareas, además de un proyecto de crecimiento económico” (Loyo, 2014b, p. 272).

Dicho lo anterior, Plutarco Elías Calles (1924-1928), el “Jefe Máximo de la Revolución”, continuó con la profesionalización y despolitización del ejército mexicano. Con ayuda del general Joaquín Amaro, secretario de Guerra y Marina, el presidente Calles creó “la infraestructura para sentar las bases de la transición de un ejército revolucionario a uno institucionalizado, y de una fuerza directamente involucrada en la política a una que funcionaba como un actor separado del estado” (Ai Camp, 2010, p. 45).

El general Amaro, por órdenes del presidente Calles, impulsó cuatro leyes que fueron la base de la institucionalización de las relaciones cívico-militares: 1) la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas y Navales; 2) la Ley de Promociones y Recompensas; 3) la Ley de la Disciplina Militar, y 4) la Ley de Pensiones y Jubilaciones. Este marco legal posicionó al titular del Ejecutivo Federal como la máxima autoridad del ejército y permitió mayor transparencia en los ascensos de grado militar, disminuyendo el poder de los generales.

Asimismo, Amaro emprendió la difícil consigna de reducir el presupuesto de los uniformados, logrando en 1925 “reducir el presupuesto de más o menos 111 millones de pesos a 83 millones” (Loyo, 2014a, p. 446). Con todas estas acciones “la famosa frase de Amaro, <<renuncia a la política o sal

del Ejército>> (...) Fue la piedra angular de un nuevo acuerdo institucional entre ciudadanos y soldados” (López, 2012, p. 116).

A pesar de los avances mencionados, el aporte más importante para las relaciones cívico-militares por parte de Calles no fue durante su cuatrienio, sino durante el Maximato.⁷ El 4 de marzo de 1929, Plutarco Elías Calles fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), el cual permitió que el titular del Ejecutivo concentrara la autoridad del gobierno y del partido, brindándole facultades metaconstitucionales.⁸

El partido permitió concentrar las distintas demandas de la Revolución que aún estaban pendientes e institucionalizar el poder, lo que provocó una redefinición de las batallas en la arena política. Para lograr acceder al poder ya no era viable tomar las armas e iniciar una rebelión, un cuartelazo o un golpe de Estado, sino que la persona o grupo deseoso de poder político se tenía que enfrentar a instituciones en proceso de consolidación, al partido político hegemónico y a un sistema de gobierno presidencialista autoritario.

Con la aprobación y el cariño del “Jefe Máximo”, en 1934 ganó las elecciones el joven Lázaro Cárdenas (1934-1940). El general Cárdenas era un destacado militar que tenía una excelente relación con agrupaciones obreras y campesinas. Para poder distanciarse del control que ejercía Calles dentro del sistema político, realizó acciones arriesgadas como incentivar las huelgas de sindicatos y campesinos. Lo anterior provocó descontento entre las clases acomodadas y tensiones que pudieron provocar la intervención militar en la

⁷ Para profundizar en la historia política del Maximato, véase Tzvi Medin (2013), “El minimato presidencial: historia política del Maximato”. México: Era.

⁸ Con base en Carpizo (1986), el predominio presidencial, que permitía que las facultades del titular del Ejecutivo rebasaran a las establecidas en la Constitución, tenía como base: 1) ser jefe del partido predominante; 2) el debilitamiento del poder Legislativo y Judicial; 3) la institucionalización del ejército, cuyos jefes dependían de él, y 4) el control de los medios de comunicación.

arena política. Sin embargo, “las fuentes de apoyo de Cárdenas eran más amplias, factor motivador para que el Ejército siguiera apoyándolo (...) Mientras la generación de militares revolucionarios envejecía, se volvió más difícil (...) una insurrección militar” (López, 2012, p. 131). Con estos factores a su favor, Cárdenas obligó a Calles a que se exiliara en Estados Unidos y retiró de la administración pública y del ejército a los callistas.

Respecto a la relación cívico-militar, el presidente Cárdenas realizó tres grandes contribuciones: 1) continuó y profundizó la profesionalización del Ejército, eliminó de las filas del aparato castrense a aquellos que habían adquirido su puesto por favoritismo político; además, procuró el ascenso de oficiales jóvenes; 2) en “1937, transformó la Secretaría de Guerra y Marina en la Secretaría de la Defensa Nacional. El 30 de diciembre de 1939 estableció un Departamento de Marina independiente, dividiendo así a la Secretaría de la Defensa Nacional en dos secretarías separadas” (Ai Camp, 2010, p. 47), y 3) a principios de 1938, Cárdenas renombró al partido como Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y creó cuatro sectores: campesino, obrero, popular y militar.

Integrar al sector militar en la estructura del partido permitió que el peso de los uniformados dentro del sistema político continuara en descenso, ya que compartían relevancia con otros tres sectores; además, Cárdenas “utilizó la legitimidad de las Fuerzas Armadas para imprimir un sello <<revolucionario>> en sus proyectos políticos <<las reformas laboral y agraria>> para asegurar su respaldo en objetivos políticos específicos que podían perjudicar a los grupos económicos dominantes” (López, 2012, p. 138).

La decisión de integrar al sector militar sorprendió a algunos oficiales del ejército que apoyaban el proceso de despolitización del aparato castrense

iniciado en el gobierno de Álvaro Obregón. Sin embargo, Cárdenas mencionó: “Nosotros no metimos al Ejército en la política; ya estaba ahí. De hecho, antes tenía un papel dominante e hicimos bien en reducir su influencia a sólo una potencia de cuatro” (Lieuwen, 1968, p. 126).

Por lo hasta aquí escrito, “Obregón, después Calles y más tarde Cárdenas (...) entendieron que en el control del Ejército descansaba la supervivencia del sistema político, su permanencia en el poder y hasta sus vidas” (López, 2012, p.106).

Ahora bien, desde que era secretario de la Defensa y durante su campaña presidencial, el general Ávila Camacho mostró su inconformidad con la participación de los uniformados en la estructura del PRM. “No solamente estuvo en fuerte desacuerdo con la decisión de Cárdenas de incluir a los militares en el partido gobernante, sino que tomó medidas inmediatas para revertirla” (Ai Camp, 2010, p. 52). Así, al ganar las elecciones en 1940, una de las primeras acciones que realizó fue retirar a los miembros del ejército y de la marina de posiciones de acción política.

El contexto de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) permitió que el general Ávila Camacho contara con la posibilidad de adiestrar a personal del ejército en conjunto con el ejército estadounidense, razón por la cual la profesionalización y modernización del aparato castrense continuó en ascenso. Así: “El Presidente reforzó el paso hacia la influencia militar reducida en política, primero, al retirar a muchos generales revolucionarios que no contaba con las habilidades técnicas para la guerra moderna y, en segundo lugar, al reducir los gastos militares de 21 a 15% del presupuesto nacional hacia finales de su administración” (Ai Camp, 2010, p. 52).

La mayor contribución realizada por Ávila Camacho y por la cual merece un reconocimiento igual o mayor que Obregón, Calles y Cárdenas, es la transición de la banda presidencial a un civil. Si bien esto no hubiera sido posible sin el proceso de reformas constitucionales y consolidación del régimen político, la decisión de Ávila Camacho culminó un proceso que inició en 1920. Pero ¿por qué un general cedió la banda presidencial a un civil?

Primero, como se menciona líneas arriba, Ávila Camacho estaba convencido desde antes de llegar a la silla presidencial de que los uniformados no debían de participar en la política.

Segundo, como sostiene Lieuwen (1968), los altos mandos del ejército aceptaron la transición de ser élite político-militar a ser la nueva élite económica, debido a que diversos generales se habían convertido en grandes propietarios de tierras rurales. En este sentido, Enrique Serna (2019) escribe: “En los años cuarenta la Revolución Mexicana se bajó del caballo y se subió al Cadillac” (Serna, 2019, p. 312).

Finalmente, con base en Arturo Sánchez Gutiérrez (1988), el presidente contaba con al menos tres razones para incentivar la imagen de un ejército profesional y no político: 1) por el contexto histórico de guerra mundial en la que México tenía que definir su postura; 2) porque en la búsqueda de un ejército despolitizado podía eliminar a sus adversarios que tenían posiciones importantes dentro de la institución militar, y 3) para convencer a los Estados Unidos de que no era necesario establecer bases militares en el país.

Todo este proceso que se ve determinado por la despolitización y profesionalización del ejército desde la década de los veinte, por las

convicciones del presidente Ávila Camacho y por el contexto histórico, tiene como consecuencia final que su sucesor sea un presidente civil.

2.4 Gobierno civil

La toma de posesión a finales de 1946 del licenciado Miguel Alemán Valdés, marcó un hito histórico para las relaciones cívico-militares del país. Alemán fue secretario de Gobernación durante el sexenio del general Ávila Camacho y representaba a una nueva clase de políticos profesionales, los cuales eran civiles y burócratas. “La mayoría de los hombres del presidente habían estudiado en la Universidad Nacional Autónoma de México; nueve de ellos eran abogados, dos economistas, un ingeniero, un doctor, un odontólogo, un escritor, cuatro empresarios y sólo dos militares” (Sánchez, 1988, p. 277), cabe destacar que estos últimos eran el secretario de la Defensa Nacional y el secretario de Marina.

Alemán continuó con la política de sustituir a los viejos generales revolucionarios con militares jóvenes graduados del Colegio Militar. Esta tarea le fue menos complicada que a sus predecesores debido a que “la mayor parte de los generales revolucionarios habían muerto o estaban retirados” (Plasencia, 2014, p. 472).

Durante su sexenio:

ni un solo oficial ocupó una posición no militar en el gabinete, y el número de gobernadores con antecedentes castrenses bajó a un 13%, mientras que durante la administración de Ávila Camacho se acercaba al cuarenta por ciento. Una tendencia parecida puede advertirse en el número de senadores militares que se redujo del veinte por ciento entre 1940 y 1946, a sólo cinco durante el sexenio siguiente (López, 2012, p. 155).

Otro rubro para destacar durante este sexenio es la creación de la Dirección Federal de Seguridad (DFS), la cual fue impulsada por los intereses de Estados Unidos. La DFS tenía como principal objetivo mantener al

presidente informado sobre lo que sucedía social y políticamente; así como “bloquear la influencia de la Unión Soviética en todo el hemisferio” (Navarro, 2014, p. 314). En otras palabras, la DFS funcionaba como un brazo más del presidente para lograr tener control del sistema político, pero con financiamiento norteamericano a cambio de trabajos de inteligencia durante la Guerra Fría.⁹

Lo que llama la atención de la DFS es que estaba conformada por militares y policías: “El presidente ordenó que la Secretaría de la Defensa Nacional eligiera a diez altos oficiales jóvenes para organizar la Dirección Federal de Seguridad. La mayoría de esos oficiales se graduaron de la Escuela Superior de Guerra en 1947” (Ai Camp, 2010, p. 205). Por lo tanto, aunque por un lado se apostaba por la despolitización de los uniformados, por el otro se incluían en asuntos meramente políticos para el fortalecimiento del régimen hegemónico y de las relaciones con el gobierno estadounidense.

Ahora bien, de 1952 a 1968¹⁰ no hubo un evento destacado que cambiara el rumbo de las relaciones cívico-militares como sucedió en los gobiernos de Calles, Cárdenas, Ávila Camacho y Alemán. Durante este periodo de tiempo existieron fuertes represiones en contra de huelguistas, como el caso de los telegrafistas en 1958 y ferrocarrileros en 1958-1959; sin embargo, no impactaron al proceso por el cual se consolidó el régimen autoritario civil de partido hegemónico. Además, se continuó con la tendencia a la baja de “la

⁹ Con base en Navarro (2014) y Ai Camp (2010), la Dirección Federal de Seguridad (1946-1985) fue una combinación entre lo que en Estados Unidos es el FBI y la CIA. De hecho, dicha dirección fue financiada por el gobierno de Harry S. Truman (1945-1953) y capacitada por el FBI.

¹⁰ Durante la presidencia de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), inicia el periodo conocido como “desarrollo estabilizador” (1954-1970), el cual tuvo un impacto benéfico para la economía del país. Para más documentación revisar el libro de Luis Medina Peña (2014), “Hacia el nuevo Estado. México, 1920-2000”. México: Fondo de Cultura Económica.

proporción de los gastos destinados al ejército¹¹: 28% en el gobierno de Calles (1925-28), 26% en el maximato (1929-34), 18% en el gobierno de Cárdenas (1934-40), 16% en el de Avila Camacho (1940-46), 10% en el de Alemán (1946-52), 8% en el de Ruiz Cortines (1952-58), y 6% como promedio en los 5 primeros años del gobierno de López Mateos” (González, 1975, p. 51).

Dicho lo anterior, habrá que dar un pequeño salto en el tiempo y posicionarnos en un evento que tuvo fuertes consecuencias para nuestro objeto de estudio: la represión al movimiento estudiantil de 1968.¹² Al respecto se han escrito muchos artículos y libros; sin embargo, lo que es de interés para nuestra investigación es ¿cómo se tomó la decisión de reprimir a los estudiantes? Fue una orden acatada por el general Marcelino García Barragán, secretario de la Defensa Nacional, o fue una decisión independiente del general.

De acuerdo con Ai Camp (2010), existen tres posibles respuestas: 1) el presidente Díaz Ordaz se encontraba fuera de la capital debido a que la situación en la capital se estaba tornando grave. El entonces secretario de Gobernación, Luis Echeverría, era el que estaba al frente de la toma de decisiones; sin embargo, el general Barragán le dijo a Echeverría que debía apartarse de los asuntos militares y le explicó las acciones que los uniformados realizarían. Posteriormente el secretario Barragán ordenó despejar la plaza; 2) el presidente Díaz Ordaz se encontraba en la ciudad junto a Echeverría y Barragán, ante la indecisión de los civiles el general Barragán le dijo al presidente que había que hacer algo al respecto, que si no tenía objeción alguna despejaría la plaza. Ante el silencio el general dio la orden, y 3) el presidente Díaz Ordaz planeó la represión y no previno al respecto al general Barragán

¹¹ Egresos del gobierno Federal destinados al ejército.

¹² Para mayor detalle revisar la obra de Sergio Zermeno (1990), “México: una democracia utópica. El movimiento estudiantil del 68”. México: Siglo XXI.

(versión del propio Barragán publicada después de su muerte), traicionando al ejército para cumplir con sus ambiciones políticas.

A pesar de que a la postre de lo sucedido el presidente Díaz Ordaz asumió la responsabilidad de lo sucedido el 2 de octubre en la plaza de las Tres Culturas, la versión que en aquellos años se propagó fue que la decisión había sido tomada por el secretario de la Defensa Nacional, el cual nunca la desmintió en vida. En 1969, Díaz Ordaz declaró en su informe a la nación:

El ejército mexicano tiene la grave responsabilidad de mantener la tranquilidad y el orden internos, bajo el imperio de la Constitución con el fin de que funcionen nuestras instituciones, los mexicanos puedan disfrutar de la libertad que la ley garantiza y el país continúe su progreso. La forma en que cumplió su cometido es prueba clara de que podemos confiar en su patriotismo, su convicción civilista e institucional: reestablecer el orden y vuelve de inmediato a sus actividades normales (Garfias, 1979, p. 526).

Existen distintas posturas al respecto de las consecuencias que tuvo la masacre estudiantil de 1968 en las relaciones cívico-militares, por ejemplo, Benítez Manaut (2014) sostiene que se llegó a un acuerdo en el proceso de toma de decisiones, esto es que: “políticos o militares coincidían en emplear <<mano dura>>. Por ello se abrió una grieta con respecto a la relación entre el gobierno y las fuerzas armadas con los sectores de la sociedad civil que demandaban apertura política” (Benítez, 2014, p. 527).

Por otro lado, Ai Camp (2010) observa las siguientes consecuencias: 1) cambió la perspectiva de los militares con respecto al liderazgo civil, y viceversa; 2) se modificaron los puntos de vista de los oficiales más jóvenes con respecto a los oficiales mayores dentro del ejército, y 3) cambió la visión

del papel del ejército en la sociedad mexicana. Asimismo, Jesús López (2012) afirma que:

la incapacidad y con frecuencia falta de voluntad del régimen para negociar con (...) opositores por medios pacíficos, detonó una transferencia parcial de la política interna a las Fuerzas Armadas (...) Dichas medidas incorporaron un cuidadoso e ilegal esquema de control, en la cual la Dirección Federal de Seguridad y el Ejército ganaron libertad de movimiento para detener a cualquier grupo que retara o disputara la legitimidad del régimen (López, 2012, p. 196).

Las consecuencias de 1968 rebasaron al sexenio de Díaz Ordaz y continuaron durante el gobierno de su sucesor: Luis Echeverría (1970-1976). El ex secretario de Gobernación fue uno de los principales actores durante la represión estudiantil; por lo que, a su llegada a la silla presidencial, existieron diversas tensiones dentro del sistema político que rápidamente intentó sosegar.

Echeverría, desde su primer año de gobierno, se enfrentó a grupos guerrilleros y a movimientos estudiantiles que ponían en tela de juicio la legitimidad del régimen, por lo que “concentró toda su fuerza en las Fuerzas Armadas y en la Dirección Federal de Seguridad para combatirlos. Al igual que sus predecesores, el presidente Echeverría optó por mantener la estabilidad del régimen mediante la fuerza” (López, 2012, p. 203). Dicho lo anterior, se puede sostener que las Fuerzas Armadas fueron utilizadas como un mecanismo estabilizador del régimen autoritario priista.

Sin embargo, para que el gobierno lograra superar este sexenio caracterizado por el combate a grupos armados, se estableció una política de reconciliación por la que se liberaron presos políticos del 68, se inició un proceso por el cual los grupos de izquierda ya no eran perseguidos

injustificadamente, se creó la Universidad Autónoma Metropolitana para cumplir con una de las demandas más importantes del movimiento estudiantil de 1968: mayor acceso a educación pública de calidad, y se implementaron medidas que ayudaron a las necesidades de la población, por ejemplo: “De 1971 a 1974 los servicios y artículos concebidos como actividades de labor social fueron impresionantes: más de 300 mil vacunas administradas, cerca de dos millones de consultas médicas, 140 mil consultas veterinarias, 240 mil dispensas repartidas, 270 mil hectolitros de agua distribuidos”. (Piñeyro, 1985, p. 93).

Sobrellevada esta crisis de legitimidad del régimen, llegó a la silla presidencial José López Portillo (1976-1982), amigo de la infancia de Luis Echeverría. El presidente Portillo, que había observado de cerca la crisis ocasionada por la guerrilla, puso fin a los combates contra grupos armados ofreciendo amnistía general y creando canales para que los líderes de aquellos grupos lograran registrar sus organizaciones políticas como partidos para competir en las elecciones.

Por otro lado, desde la selección de su gabinete, López Portillo se distanció de sus antecesores debido a que designó a “un secretario de la Defensa Nacional que no era político sino militar profesional (...) desde entonces los titulares de la Defensa han sido generales sin vinculación partidista” (Villalpando, 2014, p. 322-323).

De acuerdo con Ai Camp (2010), durante la administración de López Portillo existieron cuatro aspectos generales que cambiaron respecto a sexenios anteriores: 1) apoyó al ejército para que consolidara su papel en el rubro de seguridad pública (tenían bajo su control la protección de obras vitales, por ejemplo, instalaciones petroleras); 2) aumentó la participación del ejército en

la creación de la política de seguridad nacional; 3) fomentó la modernización, no sólo con mayor educación, sino que mejoró los salarios y dio mejor armamento, y 4) fortaleció la presencia pública del ejército.

Tras intentar “defender el peso como un perro”, López Portillo dejó sumamente debilitado al presidencialismo autoritario y el régimen estaba desgastado. Así, Miguel de la Madrid (1982-1988) llegó a la presidencia con una nueva visión de la economía en la que se apostaba por el libre mercado. Lo anterior perseguía el fin de mejorar la situación económica de los mexicanos y, en consecuencia, regresarle fortaleza al régimen.

Respecto a las Fuerzas Armadas, De la Madrid “proporcionó una base legal más sólida para su modernización que cualquiera de las administraciones anteriores (...) Bajo el gobierno De la Madrid se redactaron seis nuevas leyes, tres veces más que con cualquiera de los presidentes desde 1946” (Ai Camp, 2010, p. 74). Este marco legal fue impulsado por el presidente para estabilizar la relación con las Fuerzas Armadas, mientras aumentaba sus funciones de seguridad interna. Pero ¿por qué comenzaron a desplegarse un mayor número de elementos uniformados para realizar tareas de seguridad?

Primero hay que destacar que el involucramiento de las Fuerzas Armadas en tareas internas durante el gobierno de Miguel de la Madrid se intensificó debido a los programas de combate al narcotráfico.¹³ Estas acciones son consecuencia de la presión ejercida por el gobierno estadounidense (en 1985 el narcotraficante Rafael Caro Quintero asesinó al agente encubierto de la *Drug*

¹³ De acuerdo con Piñeyro (2004), el combate contra el narcotráfico por parte de las Fuerzas Armadas mexicanas data de la década de los años cuarenta. En aquellos años, los uniformados realizaban la quema de plantíos utilizados para la elaboración de drogas, por lo cual, su participación era durante el periodo de cosecha.

Enforcement Administration [DEA]: Enrique Camarena) y por la evidente ineficacia y corrupción de los distintos cuerpos policiacos.

A diferencia de las funciones tradicionales que había desarrollado la Secretaría de la Defensa Nacional en el combate al crimen organizado (mayoritariamente defoliación de sembradíos), durante el sexenio referido, su despliegue fue masivo y permanente. De acuerdo con Guillermo Boils (1985): “en febrero de 1985 (...) en la campaña contra el narcotráfico estaban participando de esa dependencia: 20 generales, 120 jefes, 225 oficiales y 25 mil soldados. A ellos habría que agregar los elementos de la Marina que están participando también en la referida campaña” (Boils, 1985, p. 180).

En 1987, se inició la operación Fuerza de Tarea Marte la cual consistió en erradicar cultivos ilícitos en diversos estados que poseen características del suelo y climatológicas favorables para la siembra de amapola y marihuana, entre ellos, Guerrero y Sinaloa. La participación del ejército “en esta actividad netamente policiaca fue resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que sí es posible que el ejército participe en apoyo a las autoridades civiles en tareas policiacas y de seguridad pública” (Villalpando, 2014, p. 341).

A pesar de los esfuerzos de De la Madrid para estabilizar el régimen autoritario, para finales de los ochenta la sociedad mexicana exigía la apertura democrática. El partido había perdido su solidez y disciplina militar que le habían impregnado, tal vez sin desearlo, los generales-presidentes que por él transitaron. En consecuencia, en la elección presidencial de 1988 un grupo disidente del PRI, encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas y conocido como Corriente Democrática, compitió contra el partido hegemónico representando a la alianza Frente Democrático Nacional.

En el mundo castrense la candidatura del hijo de Lázaro Cárdenas despertó un vivo interés, incluso:

se afirma que en algunas regiones de residencia de militares (...) el voto fue notablemente favorable al candidato (...) La razón, entre otras, es el liderazgo e imagen que goza el padre de Cuauhtémoc Cárdenas entre las filas castrenses y también debido a la percepción en algunos sectores del ejército y la armada de que los triunfos del PRI en la década de los ochenta no han sido claros, respetuosos de la legalidad y el voto popular (Benítez, 2014, p. 531).

Como es de amplio conocimiento, en las elecciones de 1988 se produjo la famosa “caída del sistema”. Los primeros datos de las elecciones, presentados por el recién creado Sistema Nacional de Información Política y Electoral (SNIPE), mostraban resultados desfavorables para el Partido Revolucionario Institucional, provocando que el nuevo sistema suspendiera la transmisión de los datos. Esto impactó a los candidatos opositores, los cuales la noche de la jornada electoral fueron a protestar por fraude electoral en los alrededores de la Secretaría de Gobernación. A pesar del tumulto y de que la “jornada electoral registra multiplicidad de irregulares, para decirlo con cierto eufemismo” (Pipitone, 2017, p. 93), los resultados oficiales otorgaron la victoria al candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).¹⁴

¹⁴ La explicación de la “caída del sistema” se encuentra muy bien articulada en el trabajo de Luis Medina Peña (2014), “Hacia el nuevo Estado. México, 1920-2000”. México: Fondo de Cultura Económica.

2.5 Correlación entre militarización y crisis de gobernabilidad

Por lo pedregoso que fue el camino para consagrarse como titular del Ejecutivo Federal, Salinas de Gortari velozmente se apoyó en los militares para cumplir con algunos puntos importantes de su gobierno. En otras palabras, por falta de legitimidad de origen, es decir, en las urnas, Salinas optó por incluir en su fórmula política a un actor que históricamente ha contado con la aprobación popular con la intención de legitimar y estabilizar su gobierno.

De lo anterior se pueden citar dos ejemplos breves: 1) el 10 de enero de 1989, Salinas de Gortari ordenó al ejército, sustituyendo a la policía, que capturara a Joaquín Hernández Galicia, líder del sindicato petrolero. Su captura se justificó por presunta corrupción; sin embargo, existen versiones que sostienen que fue detenido por rencillas personales con el presidente, y 2) Salinas de Gortari ordenó al ejército, y no a la policía, que se movilizara para encontrar al famoso capo Miguel Ángel Félix Gallardo.

En sintonía con lo escrito, Benítez Manaut sostiene que:

La correlación entre militarización y crisis de gobernabilidad es clara: cuando las instituciones del país logran por sí mismas, sin recurrir a la violencia, canalizar y resolver la conflictividad política, las fuerzas armadas reposan y se profesionalizan. O sea, el sistema político se desmilitariza. Cuando ese hijo bien logrado de la revolución, el PRI, comienza a envejecer, las tendencias a la inestabilidad aparecen en distintos segmentos y regiones del país, y se recurre a las fuerzas armadas como factor de contención (como lo fue durante 1968 y para enfrentar las guerrillas en los años setenta), de disuasión y de apoyo a otros cuerpos de seguridad (como lo ha sido durante los años noventa) (Benítez, 2002, p. 60).

Considero que Raúl Benítez Manaut logra cristalizar en pocas líneas lo que a partir del sexenio de Salinas de Gortari ha sido la constante en las relaciones entre civiles y militares en México. Profundizo: durante gran parte del siglo XX los uniformados ayudaron a estabilizar el régimen, por ejemplo, durante las huelgas del ferrocarril de 1958-1959, el movimiento estudiantil de 1968 o las guerrillas de la década de los setenta; sin embargo, una vez que se cumplía la misión, los uniformados volvían a los cuarteles. En esta etapa de la relación existía un pacto no escrito, pero ampliamente respetado: los militares ceden a los civiles la política y los civiles respetan sin cuestionamientos la autonomía militar, sea para ascensos, justicia, manejo de presupuesto, etc.

Por otro lado, conforme se va debilitando el régimen autoritario existe menor gobernabilidad, convirtiendo al aparato castrense en un eje medular para cumplir con la agenda de gobierno, razón por la cual las Fuerzas Armadas paulatinamente volvieron a desarrollar un papel central dentro del sistema político mexicano. Este papel central no es desde un puesto político. Sin embargo, que los uniformados sean determinantes para la seguridad pública, que es eje primordial para la legitimidad y gobernabilidad, les brinda una serie de herramientas que pueden llegar a utilizar si están en desacuerdo con las decisiones ejecutadas por los civiles. Por ejemplo, exigir un aumento de presupuesto, condicionar qué tareas realizan, dar declaraciones públicas respecto de algún actor político, etc.

En otras palabras:

se recurre a la institución más fuerte del Estado -el ejército- debido a la debilidad, crisis operativa (ausencia de eficiencia) e incapacidad para lograr la gobernabilidad. De aquí se desprende la revaloración de las fuerzas armadas,

no como un proyecto institucional, sino como un recurso de última instancia al que recurre el mando superior del Estado (Benítez, 2008, p. 267).

Asimismo, toma fuerza argumentativa lo escrito por Manaut con base en lo sucedido durante el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el 1° de enero de 1994. Al perder la gobernabilidad de varias comunidades del estado de Chiapas, el presidente Salinas de Gortari militarizó la zona. De acuerdo con Ai Camp (2010), el levantamiento produjo cambios estructurales y estratégicos dentro de las Fuerzas Armadas: 1) creó descontento dentro del ejército debido a la estructura de mando, los ascensos, la profesionalización, entre otros; 2) provocó la mayor expansión de comandos de zona y de bases aéreas en décadas; 3) cambió la actitud de los medios informativos respecto de los uniformados, se mostraron los abusos cometidos y se entrevistaban a las víctimas de la represión, y 4) el ejército fue reconocido dentro y fuera del país al buscar una solución dialogada.

A finales del sexenio, Salinas mandó a crear la Coordinación del Consejo Nacional de Seguridad Pública, conformada por los gobernadores de los 31 estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los secretarios de la Defensa, Marina y Procuraduría General de la República:

todos ellos bajo la supervisión de Arsenio Farell Cubillas, quien entonces se desempeñaba como secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Fue muy comentado que el secretario de la Defensa, general Antonio Riviello Bazán, declaró que el Ejército no recibiría órdenes de ningún civil diferente al Presidente. Dicha actitud de rechazo por parte de la institución militar para colaborar con otras agencias del gobierno federal, fue responsable de la corta vida de esa Coordinación (López, 2012, p. 284-285).

Este ejemplo es significativo debido a que nos permite observar que la lealtad de los uniformados se encuentra exclusivamente con el presidente, y esto no es porque el secretario de la Defensa perciba que su institución sea superior a la del secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, sino que su adiestramiento así lo dicta.

Ahora bien, durante el sexenio de Salinas de Gortari y posteriormente con el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), la colaboración entre la Procuraduría General de la República (PGR) y las Fuerzas Armadas para combatir al narcotráfico se intensificó. Sin embargo, existían fricciones entre policías y soldados debido a que los segundos consideraban que los primeros eran poco profesionales: “Por ejemplo, después de que el Ejército detuvo a Hector, <<El Güero>> Palma en 1995 (...) el general Luis Garfias declaró que la institución militar había logrado el encarcelamiento de Palma bajo estrictas condiciones de secrecía, ya que <<la Policía Judicial Federal y las Policías locales no son confiables>>” (López, 2012, p. 282).

Este ejemplo dista mucho del anterior debido a que aquí se observa claramente que el titular de la Secretaría de la Defensa no confía en las policías civiles, razón por la cual las excluye de información y mérito. En este caso sí existe un sentimiento de superioridad, por lo que existe resistencia para cooperar o para recibir órdenes, provocando que si estas instituciones convergen en proyectos de seguridad los militares busquen la opción en la que queden por encima de las autoridades policíacas civiles.

Con base en lo anterior, el acercamiento entre uniformados y Ejecutivo se incrementó notoriamente durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, tendencia que continuó con su sucesor Ernesto Zedillo. Alonso Zárate escribe: “los jefes del Estado mexicano, a partir del sexenio del presidente Ernesto

Zedillo, decidieron correr un riesgo mayúsculo: involucrar de manera más rotunda a las fuerzas armadas, especialmente al ejército, en el combate al narcotráfico” (Zárate, 2014, p. 582). De esta forma, a las Fuerzas Armadas se les ordenó el cumplimiento de una misión primordial: la conservación del orden interno.

Exponer a las Fuerzas Armadas a este tipo de misiones tiene consecuencias tanto internas como externas. Al interior de la institución castrense comienza a permear, en distintos niveles de la jerarquía militar, la corrupción; asimismo, se gestan tensiones entre las Secretarías (Defensa y Marina) debido a que a mayor involucramiento se justifica el solicitar mejor armamento y mayor personal, en pocas palabras: mayor presupuesto. Hacia el exterior podemos observar que existe un aumento de violaciones a los derechos humanos de los civiles, sean o no criminales; de igual forma, se debilitan los cuerpos policiacos civiles debido a que sus funciones son compartidas o traspasadas, provocando menor inversión en su profesionalización.

Con la llegada del siglo XXI, sucedió algo sin precedentes en México: un partido de oposición ganó la elección presidencial. Esto, además de ser un paso firme hacia la democratización del país, demostró la institucionalidad de las Fuerzas Armadas debido a que no se entrometieron en la transición del poder, a pesar de haber servido a un partido y a un régimen autoritario por más de setenta años. “Estas dejaron de forma definitiva de ser el brazo armado del PRI para pasar a ser instituciones del Estado mexicano” (Benítez, 2014, p. 446-447).

Vicente Fox desde su campaña presidencial presentó la propuesta de retirar al ejército de la lucha contra el narcotráfico. Sin embargo: “Un día después de la llegada de Fox a la Presidencia de la República, el entonces titular

de la SEDENA, general Vega García, declaró que había sido instruido a concentrarse de lleno en la guerra contra los cárteles” (López, 2012, p. 306).

Al frente del Ejecutivo, Vicente Fox aumentó algunas funciones de las Fuerzas Armadas, especialmente en materia de seguridad y control fronterizo, debido al creciente poder de los grupos criminales y por la colaboración con Estados Unidos después del atentado del 11 de septiembre de 2001.

Un elemento que provocó la evolución de la relación cívico-militar durante este sexenio fue que se llamó por primera vez a comparecer a la Cámara de Diputados al secretario de la Defensa Nacional, general Gerardo Clemente Ricardo Vega García.

Antes de entrar en detalles de aquel suceso: ¿a qué se refiere el acto de comparecencia, quiénes pueden activarlo y quiénes pueden ser llamados a comparecer? Como se establece en los artículos 69 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la comparecencia es una forma de control parlamentario por la que cualquiera de las dos Cámaras (Diputados y Senadores) puede convocar a secretarios de Estado, directores y administradores de entidades paraestatales o a los titulares de los órganos autónomos, para dar cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos, discutir una ley concerniente a sus actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas. En pocas palabras, es un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas.

El día 13 de octubre de 2004, la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, específicamente la Comisión de Defensa Nacional, llamó a comparecer al secretario de la Defensa Nacional, con motivo de la Glosa del IV Informe de Gobierno del Presidente de la República.

Durante dicho evento, el general Gerardo Clemente Ricardo Vega García mencionó:

Tengo el encargo del señor Presidente de la República, quien es el que me manda como civil de acudir acá y cumplir con todas las expectativas o preguntas que se formulen al suscrito (...) Créanme que no me incomoda de ninguna manera que vengan las gentes a ver de qué hablamos y qué es lo que decimos. En lo personal pues estaré dispuesto a contestar las preguntas que ustedes formulen (LIX Legislatura, 2004).

De esta forma, se llevó a cabo la comparecencia, donde las preguntas y peticiones fueron desde, por ejemplo, lo que mencionó el diputado del Partido del Trabajo, Juan Antonio Guajardo Anzaldua: si podrían ser invitados en próximas fechas al Centro Nacional de Adiestramiento de Santa Gertrudis, Chihuahua. Hasta lo preguntado por la diputada Cristina Portillo Ayala, del Partido de la Revolución Democrática: “¿por qué se condena a muerte al personal militar infectado del VIH, al negárseles el tratamiento que requiere?” (LIX Legislatura, 2004).

Este ejercicio sin lugar a duda fortaleció el canal de comunicación entre las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo, ya que puso en práctica por primera vez el llamar a un secretario de la Defensa como se establece en la ley; sin embargo, más que preguntas complejas que logran poner en una encrucijada al secretario de la Defensa o crearan reflexiones profundas, la comparecencia pecó de ser una charla sumamente respetuosa y poco analítica, por ejemplo, cuando se tocó el tema de las nuevas responsabilidades de los uniformados en seguridad pública (tema que trajeron a colación diputados de la mayoría de los partidos políticos) la formulación de las preguntas provocó una respuesta cómoda y superficial por parte del secretario.

En resumen de lo expuesto, la relación cívico-militar durante el sexenio de Vicente Fox mantuvo las mismas características que con sus antecesores. De acuerdo, con Benítez Manaut: “en seguridad y defensa no hubo reforma similar a la vivida en el nivel económico y político. El *statu quo* no democrático prevaleció. El presidente continuó siendo el gran tomador de decisiones, y las fuerzas armadas mantuvieron su autonomía, fortalecido este factor por el incremento de las acciones militares contra el narcotráfico” (Benítez, 2014, 431).

Ahora bien, la llegada a la presidencia de la República del licenciado Felipe Calderón Hinojosa fue compleja debido a que ganó las elecciones por una diferencia menor al 1% de los votos, lo que provocó que no tuviera legitimidad de inicio y que su baja popularidad fuera manchada con marchas que solicitaban el recuento “voto por voto, casilla por casilla”.

Al respecto, Ugo Pipitone escribe que: “En el sistema político mexicano la popularidad del presidente es un ingrediente capital de la solidez (más o menos teatralizada) del régimen y el cuestionamiento de las elecciones en las plazas públicas amenaza la consistencia de una arquitectura institucional” (Pipitone, 2017, p. 94). Por lo tanto, al verse cuestionado, Calderón precipitó su estrategia de seguridad con la finalidad de conseguir legitimidad por mandato lo antes posible. Así, “su gobierno concentró gran parte de sus recursos materiales y políticos en la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada” (Zárate, 2014, p. 590).

Durante este sexenio las Fuerzas Armadas se convirtieron en el protagonista de la lucha contra el crimen organizado. Como se ha desarrollado en líneas anteriores, los uniformados fueron instrumentalizados para combatir al crimen organizado en gobiernos previos, incluso en muchos otros países de

la región latinoamericana esta estrategia se había implementado. Sin embargo, el inconveniente con la metodología utilizada por Felipe Calderón es la concentración del uso de la fuerza en los uniformados, la precipitación y la falta de comunicación con las demás instituciones que se convertirían en actores de confrontación.

En palabras de José Antonio Crespo: “Calderón decidió dar mayor relevancia al uso de la fuerza policiaca y militar como solución al problema, pero de manera improvisada, sin consultas a otros poderes, sin planeación, sin valorar las providencias institucionales o legales” (Crespo, 2013, p. 13).

En el año 2007 el presidente Calderón solicitó a los Estados Unidos la creación de un acuerdo para crear un marco de cooperación en materia de seguridad. El objetivo era: “la ayuda en equipo para el combate al narcotráfico –no en armamento en sí, sino equipo de inteligencia y transporte para uso tanto del ejército como de los cuerpos policiacos– en el territorio mexicano, así como, en menor medida, en Centroamérica” (Estrada, 2012, p. 268).

A este acuerdo se le llamó “Iniciativa Mérida”. México recibió ayuda económica por parte de Estados Unidos, así como ayuda institucional. Por ejemplo, participaron de la mano de la SEDENA y SEMAR instituciones como la Administración de Control de Drogas (DEA por sus siglas en inglés), la Oficina Federal de Investigación (FBI por sus siglas en inglés) y la Agencia Central de Inteligencia (CIA por sus siglas en inglés). De acuerdo con Estrada:

La Iniciativa Mérida se encuadra en la concepción estadounidense de México y no da la importancia necesaria a los problemas estructurales de México (...) Esto se refleja en que más del 60% de los recursos de ayuda en la Iniciativa Mérida van dirigidos al sector militar mexicano, con el fin de mejorar las capacidades de inteligencia y operación de las fuerzas armadas –así como de

las policiales—. Esto indica la idea que tiene Washington sobre las causas del narcotráfico: la falta de capacidad de las autoridades mexicanas para atacarlo frontalmente. Es mínimo el aporte que se da para asuntos sociales y programas para abatir la corrupción, dos causas que están presentes de manera constante en la conformación del fenómeno del narcotráfico y el crimen organizado (Estrada, 2012, p. 274).

Con base en Morales (2011), la justificación del presidente de la República para comenzar la guerra y firmar este tipo de iniciativas se pueden clasificar en tres ejes:

- 1) Consumo –México ya no era solo un país productor de drogas para abastecer el mercado estadounidense, sino que ahora se había transitado a ser también un país que consumía. “Sin embargo, a partir de las estadísticas del propio gobierno (Secretaría de Salud y Consejo Nacional contra las Adicciones, 2009), la conclusión a la que se llega es que el consumo de drogas en México seguía siendo mínimo en relación con la población” (Morales, 2011, p. 9).
- 2) Violencia – la percepción de inseguridad por parte de la ciudadanía ya había llegado a grados alarmantes y esto se debía, en gran parte, por la violencia desatada por el narcotráfico. Sin embargo, “Hay una suma mayor de ejecuciones, una cada hora en 2009, que ya suman más de 30 mil y otros tantos miles de desaparecidos, según funcionarios de Naciones Unidas, y más temor en la población que nunca, debido al clima de enfrentamiento permanente” (Morales, 2011, p. 11).
- 3) Suplantación y penetración – el narcotráfico estaba luchando contra el Estado por el control del territorio en diversas zonas del país, además, estaba intentando penetrar en la estructura institucional del Estado. Sin embargo, “al narco no le interesa suplantar al Estado, sino

medrar de forma subterránea, silenciosa, y parasitaria a la sombra de este, por medio del vínculo de la corrupción” (Morales, 2011, p. 12).

Vemos que en ninguno de los tres ejes la justificación era satisfactoria. Además, al final del sexenio en ninguno de los tres campos se tenían resultados relevantes. En cambio, se militarizó la seguridad pública, no sólo por el papel central de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico, “sino porque (...) a octubre de 2012 más de 50 por ciento de los mandos de los cuerpos policiacos (estatales y municipales) se encontraba en manos de militares o ex militares” (Zárate, 2014, p. 590).

Asimismo, con base en Carlos Brokmann (2014): “Si atendemos las quejas recibidas por la CNDH en relación con las fuerzas armadas por año podemos identificar tendencias claras. Las quejas contra la SEDENA durante el sexenio pasaron de 182 (2006), 367 (2007), 1230 (2008), 1800 (2009), 1415 (2010), 1626 (2011) y 1503 (2012)” (Brokmann, 2014, p. 565).

Por lo tanto, la estrategia utilizada no fue benéfica ni para su imagen, ni para el país. Prontamente estados como Guerrero, Chihuahua, Michoacán, Nuevo León y Tamaulipas, incrementaron sus niveles de inseguridad y algunos cárteles se fraccionaron, iniciando una guerra interna por el control de los territorios, lo que provocó aún más violencia. Así, “La confrontación del Ejército con el crimen organizado generó un contexto bélico (...) De esta forma, por la vía de los hechos, se consolidó la preeminencia de la milicia sobre las fuerzas del orden civil” (Garza et al., 2024, p. 69).

Al ocaso del sexenio de Calderón “...la promesa de novedad no se confirmó después del éxito electoral; se desaprovechó una oportunidad y se alimentó el desaliento que haría finalmente posible lo increíble: el retorno del

PRI al gobierno” (Pipitone, 2017, 135). Así, se vislumbraba la imagen de un joven priista, gobernador del Estado de México, que estaba destinado, de la mano del Grupo Atlacomulco,¹⁵ a ser el próximo presidente de México.

Enrique Peña Nieto (2012-2018) comenzó su campaña presidencial desde que fue gobernador del Estado de México, por lo que llegó como un fuerte contendiente a las elecciones presidenciales del año 2012.¹⁶ Los resultados determinaron que Peña Nieto había ganado con el 38.21% de los votos, mientras que el segundo lugar, Andrés Manuel López Obrador, obtuvo 31.59%.

Por lo tanto, la diferencia no ponía en cuestionamiento la legitimidad de las elecciones, aunque sí existían grupos que demandaban que la elección había tenido esos resultados por el apoyo que recibió el priista por parte de los medios televisivos y las casas encuestadoras, por ejemplo, el caso del movimiento #YoSoy132.

Al inicio del sexenio Peña Nieto aseguró que su estrategia de seguridad pública se alejaría de la de su antecesor, dado que no se enfrentaría de manera frontal a los grupos criminales, sino que trabajaría para reducir la violencia con la prevención y la reestructuración institucional. Así,

En el entramado de propuestas que fueron perfilando la estrategia de seguridad de la administración Peña Nieto podemos identificar tres grandes iniciativas: la recentralización de las decisiones en materia de seguridad en la Secretaría de Gobernación; la consecuente desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública, y la decisión de crear una nueva fuerza pública: la gendarmería y la

¹⁵ El Grupo Atlacomulco es un grupo regional no constituido formalmente, con poder económico y poder político al interior del PRI. De él emanaron diversos gobernadores del Estado de México, entre ellos: Enrique Peña Nieto.

¹⁶ Para profundizar en el tema se recomienda la obra de Jenaro Villamil (2012), “Peña Nieto: el gran montaje”. México: Grijalbo.

reorganización de las policías estatales y municipales bajo la figura de un mando único (Serrano, 2019, p. 209).

Respecto de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) se realizó un ajuste en su estructura orgánica y a principios de 2013 desapareció “para dar paso al Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), dependiente de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), que en conjunto se encargarían de formular y ejecutar las políticas, programas y acciones para garantizar la seguridad de los mexicanos” (Arrayo-Macías, 2018, p. 204).

La desaparición de la SSP es justificable en el marco de la estrategia de seguridad pública de Peña Nieto. La Secretaría de Seguridad Pública (SSP) tenía como misión principal ser un ente articulador entre fuerzas federales en el combate a la delincuencia organizada. Al cambiar la estrategia y ya no enfrentar de manera frontal a los narcotraficantes, la secretaría ya no encontraba razón de ser.

Posteriormente Peña Nieto presentó el proyecto de un nuevo cuerpo policial denominado Gendarmería Nacional, la cual participaría en diversas tareas de seguridad pública. El proyecto dictaba que sería un cuerpo militar liderado por civiles, sin embargo: “se hicieron cambios importantes al proyecto original expresado por el presidente de México. Entre diciembre de 2012 y noviembre de 2013, fue reformulada la idea de conformar una Gendarmería como una nueva fuerza armada; por lo que pasaría a formar parte de una división de la Policía Federal” (Medina, 2017, p. 12).

Este cambio en el proyecto original provocó que no se logaran establecer metas ni tareas claras para la Gendarmería, por lo que no prosperó el proyecto y continuó la deficiencia de la estrategia de seguridad. Así: “la inseguridad en ascenso y una tasa acumulada de homicidios -que rebasa por

mucho los umbrales de la guerra contra las drogas que instauró el expresidente Calderón- son las manifestaciones más trágicas del fracaso de la estrategia de seguridad de Peña Nieto” (Serrano, 2019, p. 212).

Al final del sexenio, no se modificó sustancialmente la relación entre el Poder Ejecutivo y las Fuerzas Armadas. Es decir, continuó una relación vertical en la que cada vez se involucró más a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, se mantuvieron las prerrogativas (ejemplo, los ascensos de los altos mandos de SEDENA y SEMAR fueron ratificados sin discusión), se les asignó mayor presupuesto y se incrementó el número de efectivos.

Un actor crítico sobre las estrategias de seguridad pública de Felipe Calderón y de Enrique Peña Nieto fue el candidato por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en 2006 y 2012, y por MORENA en 2018, Andrés Manuel López Obrador. Durante las tres campañas presidenciales de las que fue partícipe, Obrador fue uno de los mayores detractores del aumento de tareas a las Fuerzas Armadas y exigía regresar a los uniformados a los cuarteles de inmediato.

Por ejemplo, en el año 2016, Andrés Manuel le solicitaba lo siguiente al titular de la Secretaría de la Defensa Nacional, Salvador Cienfuegos: "No continuar con la política coercitiva, pues no se resuelve nada con el uso del Ejército, Marina, policías, cárceles, amenazas de mano dura, con leyes más severas, dado que la paz y la tranquilidad son frutos de la justicia" (Almazán, 2016).

A pesar de esto, al ganar las elecciones en 2018 la postura del tabasqueño cambió radicalmente. Las Fuerzas Armadas aumentaron durante su sexenio sus ocupaciones, no sólo en materia de seguridad pública, sino que cualquier tarea

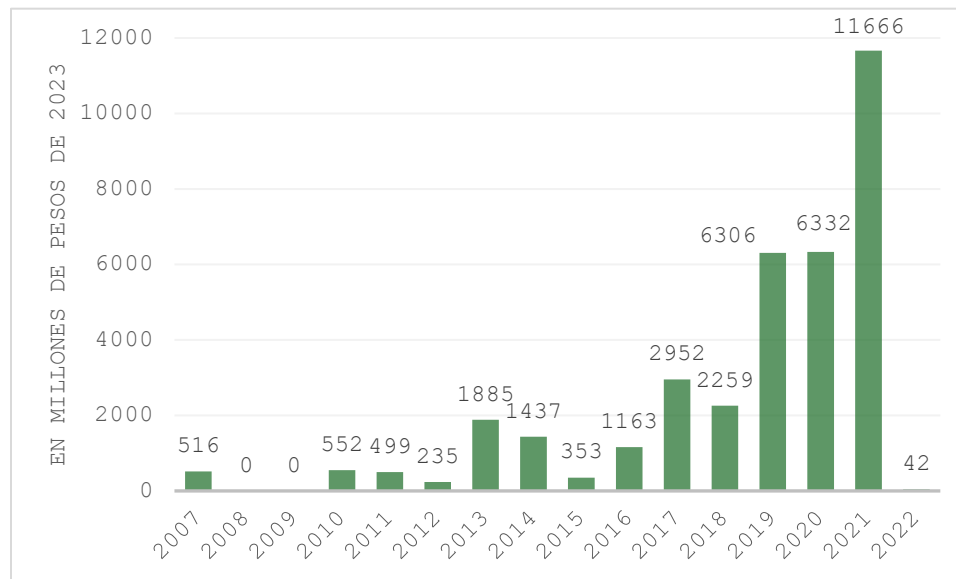
parece ser bienvenida por los que el presidente define como “pueblo uniformado”. Las misiones van desde cuidar ductos de gasolina, construir megaproyectos, contener migrantes en la frontera sur, administrar puertos y aduanas, por citar algunas.

Con base en el *Inventario Nacional de lo Militarizado (2024)*, segunda edición, realizado por la organización México Unido Contra la Delincuencia, Intersecta y Programa de Política de Drogas, entre 2007 y 2022 se encontraron 258 convenios y acuerdos que transfieren funciones o presupuesto de instituciones civiles a instituciones militares, sea SEDENA, SEMAR, Guardia Nacional. En el 89% de los casos (230 convenios), se realizó la transferencia de una función civil a alguna de las instituciones militares mencionadas, mientras que en el 11% restante (28 convenios) los contratos determinaban la realización de una función militar presupuestada por una institución civil; por ejemplo, el gobierno de un estado destina presupuesto para la construcción y equipamiento de un cuartel.

De estos 230 convenios que otorgan una función civil a los uniformados, el 97% también otorga presupuesto civil (222 convenios), mientras que en el 100% de los convenios que determinan la realización de una función militar se desarrollan con presupuesto civil.

De los 250 convenios que las Fuerzas Armadas recibieron presupuesto civil, sólo lograron determinar cuánto dinero civil se transfirió en la mitad de los casos. A continuación, se presenta el desglose por años:

Gráfica 1. Presupuesto civil transferido a instituciones militares



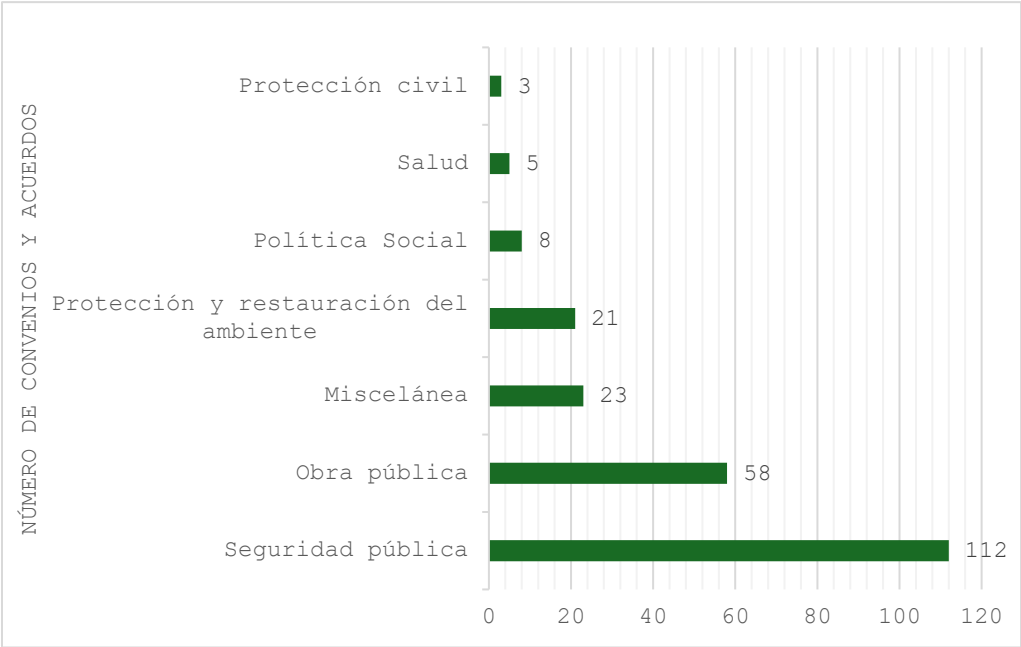
Fuente: México Unido Contra la Delincuencia, 2024, p. 54.

La *Gráfica 1* presenta un aumento de presupuesto civil por la realización de funciones civiles hacia los uniformados. Durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, en los años que se presentan datos, observamos que la cifra se eleva significativamente. Esto responde a la cantidad de nuevas funciones de origen civil que realizan las Fuerzas Armadas.

Del 2007 al 2022, las primeras cinco instituciones federales que transfieren presupuesto o funciones civiles a las Fuerzas Armadas son: 1) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (21 convenios); 2) Petróleos Mexicanos (15 convenios); 3) Servicio de Administración Tributaria (12 convenios); 4) Secretaría de Desarrollo Social / Bienestar (11 convenios), y 5) Caminos y Puentes Federales (11 convenios). Mientras que los cinco principales estados de la República que transfieren presupuesto o funciones a los uniformados son: 1) Nuevo León (16 convenios); 2) Tamaulipas (12 convenios); 3) Ciudad de México (12 convenios); 4) Durango (11 convenios), y 5) Puebla (10 convenios).

Las funciones que principalmente se han transferido a las instituciones militares durante el periodo 2007-2022 son:

Gráfica 2. Funciones civiles transferidas a las instituciones militares



Fuente: México Unido Contra la Delincuencia, 2024, p. 58.

Con base en lo anterior, observamos que no podemos hablar sólo de la militarización de la seguridad pública, sino que las Fuerzas Armadas están inmiscuidas en temas tan cercanos a la ciudadanía como lo es la política social o la salud. Un dato por destacar es que:

En la administración de Felipe Calderón (2006-2012), casi seis de cada diez (57%) de los convenios federales que transfirieron una función civil a las instituciones militares versaban sobre seguridad pública. Este porcentaje bajó a 31% con Enrique Peña Nieto (2012-2018) y a 17% durante los primeros años del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2019-2022) (México Unido Contra la Delincuencia, 2024, p. 61).

De esta forma, se observa que con Felipe Calderón se fortalece drásticamente la militarización de la seguridad pública por la estrategia para

combatir al narcotráfico. Sin embargo, con Enrique Peña Nieto esta tendencia disminuye y durante los años que se tiene registro del sexenio de López Obrador, la militarización se expande a otras áreas de la administración pública.

Que se hayan expandido las tareas de los uniformados a diversas áreas, no tiene como consecuencia que durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador se haya revertido el proceso de militarización de la seguridad pública, tan sólo tomó distintas rutas.

La primera, conocida desde sexenios anteriores, es por medio de la instrumentalización de las Fuerzas Armadas a discreción del Ejecutivo Federal, por ejemplo, el 18 de noviembre de 2022 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la reforma al artículo quinto transitorio del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional”, publicado en el DOF el 26 de marzo de 2019, permitiendo que durante los nueve años siguientes a la entrada en vigor del decreto, el Presidente de la República pueda disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad. Es decir, legalmente las instituciones militares podrán participar en la seguridad pública hasta finales de 2028.

En cuanto a la segunda ruta que ha permitido que persista el proceso de militarización de la seguridad pública, encontramos la creación en marzo de 2019 de la Guardia Nacional, la cual legalmente es una institución de carácter civil, adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC); pero *de facto* es una institución militar. Al respecto se ha hablado desde el primer capítulo, al definir lo que comprende esta investigación como Fuerzas Armadas a partir de la creación de esta organización armada, y en el siguiente capítulo se continúa el abordaje del tema.

Lo anterior ha provocado que las instituciones militares reciban presupuestos amplios; sin embargo, con base en De Vicente y Hernández (2024), además del presupuesto aprobado, otros medios por los cuales las Fuerzas Armadas están aumentando sus beneficios son por medio de: adjudicaciones directas e invitaciones restringidas; opacidad del uso de recursos públicos e ineficiencia de la normatividad de acceso a la información, y la participación del titular del Ejecutivo Federal que autoriza los gastos adicionales al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por la exposición general que se ha realizado hasta el momento, se puede sostener que actualmente en México las instituciones militares han sido beneficiadas porque se han convertido en el medio por excelencia para conseguir la amplia cantidad de fines que persigue el Ejecutivo Federal. Este aumento de responsabilidades, presupuesto y relevancia dentro del sistema político mexicano corresponde a un proceso que inició con el declive de la legitimidad del régimen autoritario priista, y que ha continuado en ascenso por la fortaleza que han adquirido los grupos del crimen organizado, por el raquítico Estado de Derecho y por la debilidad institucional del Estado mexicano.

2.6 Conclusión

La Revolución Mexicana es crucial para comprender la relación cívico-militar debido a que surge de aquella época el ejército que es antecedente directo de las Fuerzas Armadas actuales. La relación durante la Revolución fue tumultuosa, por decir lo menos, ya que no existía una separación entre civiles y militares, debido a que para acceder al poder había que pelear acompañado de un ejército propio. En pocas palabras: los caudillos eran los que accedían temporalmente al poder.

Esta etapa permite comprender que, a diferencia de otros ejércitos latinoamericanos que tienen sus orígenes en liderazgos aristocráticos, las Fuerzas Armadas mexicanas tienen su origen en un contexto de lucha contra la élite por parte de ejércitos conformados por civiles, en su mayoría obreros y campesinos, convertidos en militares al calor de la lucha. De igual forma, la prolongada lucha armada provocó el deseo de paz entre la población y los líderes revolucionarios.

A la postre de la Revolución, se pueden identificar al menos tres etapas de la relación cívico-militar en México. En la primera se presentan generales ejerciendo el poder político e intentando despolitizar a las Fuerzas Armadas (1920-1946). Por ejemplo, con la llegada de Álvaro Obregón (1920-1924), primer presidente de la era posrevolucionaria, se fortalece el camino para debilitar a los generales, los cuales habían logrado concentrar diversos mecanismos de poder en sus zonas militares. Con base en sobornos a los altos mandos del ejército; dar de baja a generales, jefes y oficiales de oposición; una nueva división territorial; el fortalecimiento de organizaciones obreras y agrarias; el nombramiento de civiles en puestos clave del gobierno, y la inversión en educación militar, Obregón logró terminar su encargo presidencial

y comenzar a debilitar a los liderazgos que buscaban obtener el poder por medio de las armas.

Asimismo, Plutarco Elías Calles (1924-1928), el “Jefe Máximo de la Revolución”, continuó con la profesionalización y despolitización del ejército. Con ayuda del general Joaquín Amaro, secretario de Guerra y Marina, el presidente Calles creó las bases para la transición de un ejército revolucionario a uno institucionalizado. Sin embargo, el aporte más importante para las relaciones cívico-militares por parte de Calles no fue durante su cuatrienio, sino durante el Maximato. El 4 de marzo de 1929, Plutarco Elías Calles fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), el cual permitió que el titular del Ejecutivo concentrara la autoridad del gobierno, del partido y de los centrales obreras y campesinas, brindándole facultades que iban más allá que las establecidas en la Constitución.

Posteriormente, Lázaro Cárdenas (1934-1940) integró al sector militar en la estructura del partido, lo que permitió que el peso de los uniformados dentro del sistema político continuara en descenso, ya que compartían relevancia con otros tres sectores: campesino, obrero y popular. Además, esta fue una manera de concentrar las diversas demandas y que el único medio por el cual ingresaran al sistema político fuera a través de su lealtad al partido.

Todo este primer proceso es de suma importancia porque los líderes políticos, que a la vez eran líderes militares, comprendieron y heredaron la idea de que en el control del ejército descansa la supervivencia del sistema político e incluso de sus propias vidas.

Esta concepción permitió que Ávila Camacho (1940-1946) eligiera sucesor al licenciado Miguel Alemán Valdés (1946-1952), lo que abrió paso a

una segunda etapa en la relación cívico-militar, en la cual, los militares ceden a los civiles el control y dirección de la política (1946-1988).

Pero ¿por qué un general cedió la banda presidencial a un civil? Primero, Ávila Camacho estaba convencido desde antes de llegar a la silla presidencial de que los uniformados no debían de participar en la política. Segundo, como sostiene Lieuwen (1968), los altos mandos del ejército aceptaron la transición de ser élite político-militar a ser la nueva élite económica, debido a que diversos generales se habían convertido en grandes propietarios de tierras rurales. Tercero, el contexto de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) exigió que las Fuerzas Armadas mexicanas tuvieran que mostrarse profesionales y despolitizadas frente a los Estados Unidos.

Después de este hito histórico en las relaciones cívico-militares, se creó un pacto no escrito que duró alrededor de cuarenta años: los militares ceden a los civiles la política y apoyan en situaciones complejas como levantamientos, huelgas, guerrillas, mientras que los civiles respetan sin cuestionamientos la autonomía militar, sea para ascensos, justicia, manejo de presupuesto, etc. Es decir, los militares colaboraron a orientar a buen puerto la estabilidad del régimen, por ejemplo, durante las huelgas del ferrocarril de 1958-1959, el movimiento estudiantil de 1968 o las guerrillas de la década de los setenta; sin embargo, una vez que se cumplía la misión, los uniformados volvían a los cuarteles.

Este pacto se tuvo que modificar a medida que el régimen autoritario priista se fue debilitando. Con las elecciones de 1988 se vislumbró el gran anhelo de la ciudadanía por la apertura democrática, esto provocó que las Fuerzas Armadas rápidamente se transformaran de un apoyo para la estabilidad a un eje para la gobernabilidad del gobierno del deslegitimado presidente

Carlos Salinas de Gortari. De esta forma, inicia la tercera etapa en la relación cívico-militar (1988-2024).

A partir de ese momento y hasta el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, las Fuerzas Armadas han sido instrumentalizadas para colaborar con el Ejecutivo Federal en conseguir objetivos sumamente importantes, por ejemplo, la seguridad pública. Al proporcionar a la ciudadanía de un bien tanpreciado como lo es la seguridad pública, los uniformados adquieren una serie de herramientas que pueden llegar a utilizar si están en desacuerdo con las decisiones ejecutadas por los civiles. Por ejemplo, exigir un aumento de presupuesto, condicionar qué tareas realizan, dar declaraciones públicas respecto de algún actor político, etc.

Durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador las instituciones militares desarrollan un mayor número de responsabilidades que con anterioridad eran realizadas por civiles, provocando la militarización de nuevas áreas, por ejemplo, obra pública, salud y programas sociales. Lo anterior no detiene la militarización de la seguridad pública que, de la mano de la Guardia Nacional, sigue en aumento.

Por lo hasta aquí descrito, a la postre de la Revolución Mexicana, las Fuerzas Armadas han experimentado diversas etapas en su relación con las autoridades civiles. Sin embargo, el control civil ha sido el mismo en los tres estadios, el cual se caracteriza por la completa y exclusiva subordinación ante el titular del Ejecutivo Federal, empero, no de la misma forma con el Poder Legislativo o con el resto de las secretarías civiles de Estado. Esto provoca que en México exista un control civil limitado, con instituciones militares que cada vez se utilizan con mayor reiteración para cumplir con los objetivos del gobierno Federal.

CAPÍTULO 3. Aumento de responsabilidades a las instituciones militares durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador

3.1 Introducción

Las relaciones cívico-militares en México adquieren diversos matices con el paso del tiempo debido a las complejidades coyunturales, que derivan en diferentes etapas en las que el control civil democrático se ve fortalecido o debilitado. A pesar de las inclemencias circunstanciales, bajo ningún escenario las Fuerzas Armadas en una democracia deben de dejar de ser supervisadas y evaluadas por los poderes representativos del Estado, ya que el no cumplir con esto supone el entorpecimiento de control e instrumentalización del aparato militar.¹⁷

En México, la consolidación del control civil democrático ha sido desafiante debido a la herencia del presidencialismo autoritario (priista) por el que las Fuerzas Armadas abandonaron la arena política, se profesionalizaron y se subordinaron únicamente a un civil: el Ejecutivo Federal. En consecuencia, se produce un control civil restringido, ya que no se impone adecuadamente la autoridad de otros mandos civiles, por ejemplo, las facultades constitucionales del Poder Legislativo de aprobación de presupuesto, ratificación de ascensos y de rendición de cuentas por medio del mecanismo de comparecencia.

Asimismo, otro elemento que ha ralentizado la consolidación del control civil es que las instituciones que conforman al sistema político mexicano no han logrado por sí mismas resolver las principales demandas de la ciudadanía,

¹⁷ Tal y como lo establece el artículo 89, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 5, 6 y 7 de la Ley Orgánica de la Armada de México y el título tercero, capítulo II, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

por lo que el titular del Poder Ejecutivo ha cedido espacios a los uniformados con la finalidad de tener al menos cierto grado de gobernabilidad y de legitimidad por derivación de mandato.

Desde inicios del sexenio, el presidente Andrés Manuel López Obrador ha aumentado las funciones de los militares en diversas áreas. Por ejemplo, los uniformados colaboran en la contención de migrantes, administran los puertos y aduanas del país, construyen infraestructura como el aeropuerto Felipe Ángeles o diversos tramos del Tren Maya, y desarrollan labores de seguridad pública, entre otras. Todas estas tareas, algunas ajenas a su adiestramiento, tienen consecuencias para las relaciones cívico-militares, pero en concreto ¿cuáles son las áreas de funciones que se han cedido a los uniformados durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador y qué consecuencias tiene este aumento de responsabilidades?

Para contestar a esta pregunta se exponen tres aspectos determinantes para la relación cívico-militar a lo largo de este sexenio: primero, análisis de las responsabilidades que han llevado a cabo las Fuerzas Armadas (una por cada institución militar)¹⁸ bajo la justificación de que las autoridades civiles que las ejecutaban eran corruptas; segundo, evaluación de procesos entorno al aumento del presupuesto de las Fuerzas Armadas, el cual no sólo aumenta conforme a lo previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación; tercero, presentación de caso en el que se observa una mayor proximidad al poder político por parte de los uniformados. Finalmente, se ofrecen las conclusiones del capítulo en particular.

¹⁸ Nos referimos a la Secretaría de la Defensa Nacional, a la Secretaría de Marina y a la Guardia Nacional. Para profundizar en por qué consideramos a la Guardia Nacional como una institución militar véase el subapartado titulado “Control civil democrático” del primer capítulo de la presente investigación.

3.2 Aumento de responsabilidades

Como se refiere en el capítulo anterior, a lo largo del sexenio de Andrés Manuel López Obrador, las instituciones militares en México ampliaron el número de responsabilidades realizadas. Algunas de estas tareas son ajenas a su adiestramiento, otras tantas debilitan a instituciones civiles o a entidades federativas, pero lo que todas estas mantienen en común es que el traspaso se justifica con base en el supuesto de que existirá menor corrupción.

A pesar de que el artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica que: “En tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”, en términos generales, se pueden diferenciar al menos tres áreas de funciones cedidas a los uniformados:

- Las que refieren al desarrollo de obra pública, que pueden ir desde la construcción de una sucursal bancaria hasta la construcción de un tren en medio de la selva.
- Las que corresponden a temas administrativos, que han permitido, por ejemplo, el control de puertos y aduanas.
- Las que implican funciones de seguridad pública. No se puede olvidar que las Fuerzas Armadas han apoyado en el cumplimiento de este tipo de funciones en sexenios anteriores, sin embargo, a partir de 2018 la reiteración es inédita.

Con base en Juan Jesús Garza Onofre, et al., (2024), existen diversos mecanismos que se han utilizado durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador para transferir funciones civiles a los uniformados:

1. Instrucción presidencial directa, sustentada en su figura como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas.
2. Uso expansivo y discrecional del concepto de seguridad nacional, que permite la elaboración de permisos o licencias de forma expedita, el incumplimiento de requerimientos administrativos, la adjudicación directa de contratos y la opacidad del uso de los recursos públicos.
3. Uso de la Guardia Nacional como medio indirecto para permitir a las Fuerzas Armadas la intervención en funciones civiles. Mediante decreto publicado en noviembre de 2022, se estableció un periodo de transición hasta 2028, durante el cual las Fuerzas Armadas brindarán apoyo a la Guardia Nacional en tareas de seguridad. Con este recurso jurídico se permite que la institución de nueva creación desarrolle su estructura, autonomía y capacidades.
4. Vía administrativa por medio de: 1) celebración de convenios administrativos, y 2) creación de fideicomisos o emisión de decretos presidenciales.

Al momento se han identificado las áreas en las que se han cedido competencias a las Fuerzas Armadas y los mecanismos utilizados para ello. A continuación, se presentan tres casos de funciones transferidas a los uniformados: 1) la construcción de las sucursales del Banco del Bienestar por parte de la SEDENA; 2) el control de puertos y aduanas por parte de la SEMAR, y 3) el cumplimiento de la seguridad pública por parte de la Guardia Nacional.

3.2.1 SEDENA: Banco del Bienestar

El Banco del Bienestar es una institución financiera fundada por el proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros. El proyecto comenzó con la iniciativa presentada por el senador Jesús Encinas Meneses (MORENA) el día 10 de abril de 2019 y fue aprobada en lo general y particular el día 30 del mismo mes, con más del 80% de los votos registrados.

Siguiendo la ruta parlamentaria, se turnó a la Cámara de Diputados. Durante la discusión y votación, el día 28 de junio de 2019, las posturas de los partidos políticos fueron diversas. Por ejemplo, el morenista Humberto Pedrero Moreno aseguraba que era necesaria la creación del Banco del Bienestar ya que “gran parte de la población se encuentra en una situación de pobreza y (...) carece de acceso al sistema bancario. En muchos municipios del país no existe una sola sucursal de instituciones financieras y ni siquiera un cajero automático” (Diario de los debates, 2019b, p. 195).

Por otro lado, el diputado Antonio Ortega Martínez, en lenguaje coloquial, transmitió el posicionamiento del Partido de la Revolución Democrática (PRD): “Esta es una clásica propuesta de ley ensalivada. Es decir, ¿quién se puede oponer al discurso general de una ley que va a fortalecer la bancarización de las actividades financieras y económicas de la población?” (Diario de los debates, 2019b, p. 196). Sostuvo que la preocupación de su bancada era que se estaba construyendo una institución para disfrazar y proteger el programa político-electoral más importante del régimen: la pensión a adultos mayores. Lo anterior generaba desigualdad de condiciones para la elección a realizarse en 2021, razón por la cual el voto del PRD en ese dictamen sería en contra. La postura del Partido Acción Nacional versó en el mismo

tenor; sin embargo, la postura del Partido Revolucionario Institucional fue respaldar el dictamen vigilando que no fuera utilizado como un instrumento de promoción electoral.

A la postre de la discusión, tuvo lugar la votación. Se emitieron 207 votos a favor, 65 en contra y 10 abstenciones, por lo cual, fue aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de decreto y pasó al Ejecutivo Federal para sus efectos constitucionales.

De esta forma, por decreto publicado el 19 de julio de 2019, se reformó la denominación de la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicio Financieros para quedar como Ley Orgánica del Banco del Bienestar.

En la nueva ley, en el artículo 3, se desarrolla que la naciente institución financiera tiene como objetivo promover el ahorro, el financiamiento, la inclusión financiera, así como dispersar los recursos destinados a subsidios y programas de las dependencias y entidades. Para cumplir con lo anterior, desde el primer momento se planteó que la institución tendría la mayor cantidad de sucursales bancarias del país, por lo que se planificó la ambiciosa construcción de 2,700 sucursales.

En la conferencia matutina del 6 de enero de 2020, el presidente Andrés Manuel López Obrador mencionó: “tomamos la decisión de fortalecer el Banco del Bienestar con 2,700 sucursales. Son sucursales pequeñas, las van a construir los ingenieros militares. Las primeras 1,300, tanto la construcción como el equipamiento, van a significar una inversión de 5,000 millones de pesos de este año y otros 5,000 el año próximo” (López Obrador, 2020a, 44m 23s).

La participación de los ingenieros militares en obras públicas se encuentra dentro del marco legal. Primero, la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal establece en el artículo 29, fracción VIII, que la Secretaría de la Defensa Nacional podrá asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación terrestres y aéreas. Asimismo, el artículo 1º, fracción IV, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos establece que el Ejército y Fuerza Aérea tienen la misión permanente de realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país.

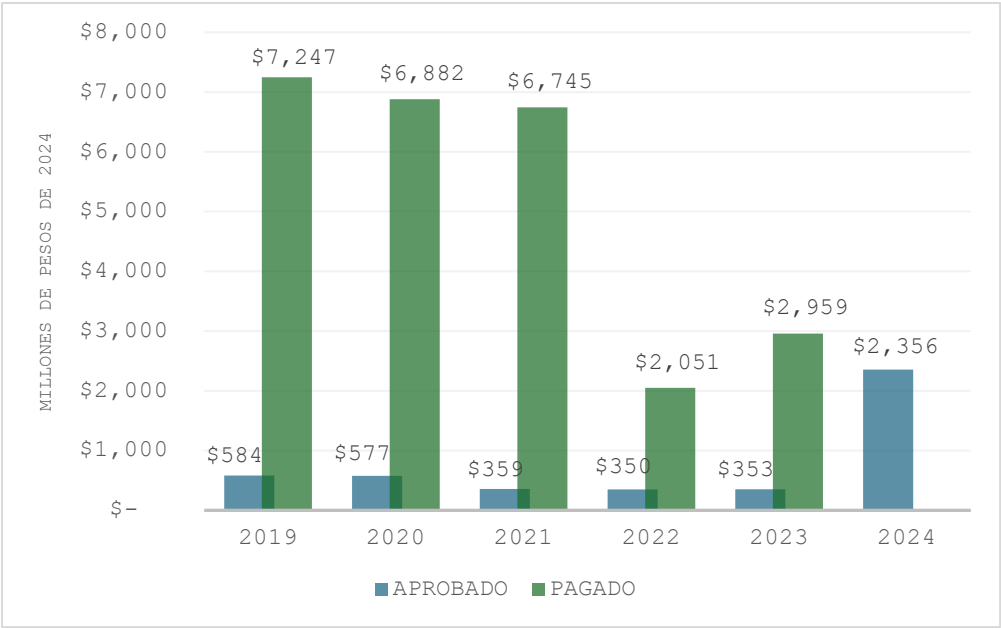
Como fácilmente se puede colegir, que una acción sea legal no necesariamente indica que sea la mejor opción para determinado contexto. La justificación del presidente Andrés Manuel López Obrador para ordenar a los militares la construcción de diversas obras del país versa en que la institución castrense es honesta, incorruptible, disciplinada y eficaz. En resumen: el apoyo del “pueblo uniformado” es indispensable. Sin embargo, ¿realmente instrumentalizar a los militares para cumplir con estos proyectos de infraestructura se ha traducido en menor corrupción? La evidencia sugiere que no. A continuación, se presentan varios puntos que profundizan en nuestra respuesta, ocurridos durante la construcción de las sucursales del Banco del Bienestar.

En primer lugar, es importante recordar que el Banco del Bienestar fue establecido en 2019, mientras que la construcción de las sucursales a cargo de la SEDENA comenzó en 2020. El plan inicial contemplaba la construcción de 1,350 sucursales en 2020 y las 1,350 restantes en 2021, posteriormente se determinó que la SEDENA no tan sólo construiría las sucursales, sino que también las equiparía. Por lo dicho, ante los ejemplos que se desarrollarán, habrá que poner especial atención al periodo 2019-2021 porque es cuando el mayor número de sucursales se edificó. Aunque hay que mencionar que

finalmente se terminaron construyendo 2,750 para febrero de 2024, con lo cual se superaba el objetivo por 50 sucursales adicionales y el tiempo de construcción por 3 años más.

Para la obra pública se necesitan recursos, sin duda. El presupuesto del Banco del Bienestar proviene del ramo 6 – “Hacienda y Crédito Público”, del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Al analizar los datos de la clave de unidad responsable “HJO – Banco del Bienestar, S.N.C., I.B.D.”, se observa que el presupuesto aprobado para la unidad es sumamente bajo y no permitiría cumplir con el objetivo de construir 1,350 sucursales en un año. Sin embargo, al revisar la Cuenta Pública, se presentan diversas modificaciones realizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y que fueron pagadas. Merece la pena detallar:

Gráfica 3. Monto aprobado y pagado del presupuesto del Banco del Bienestar



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP, Transparencia Presupuestaria.

La gráfica presenta la evolución del presupuesto aprobado y pagado entre el periodo 2019 y 2024.¹⁹ Los datos fueron ajustados a precios constantes de 2024 para facilitar la identificación de las variaciones presupuestarias.²⁰

Sobresale la diferencia entre lo aprobado y lo pagado, especialmente en los años 2019, 2020 y 2021. La diferencia entre lo que se aprobó y se pagó durante el periodo asciende a más de 19,000 millones de pesos. Es decir, de los 1,520 millones de pesos aprobados en el trienio, se modificaron los montos y se pagaron más de 20,874 millones de pesos, lo que representa un aumento de 1273% respecto a lo aprobado.

La modificación del presupuesto por parte de las dependencias está permitida y regulada por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; sin embargo, debilita el control de una de las máximas autoridades en materia presupuestaria: la Cámara de Diputados, debido a que tan sólo está facultada a emitir recomendaciones durante el ejercicio presupuestario.²¹

En pocas palabras, el Banco del Bienestar aumentó significativamente su presupuesto sin someterse a la evaluación y aprobación de la Cámara de Diputados, que no contó con información detallada y previa para tomar una decisión informada sobre el uso de los recursos. Esto debilitó un mecanismo esencial de equilibrio de poderes, que garantiza la supervisión y control legislativo, ya que el Ejecutivo envía anualmente el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados para su revisión y aprobación.

¹⁹ A la fecha en la que se escribe esto, julio de 2024, se desconoce el dato de cuánto fue el monto modificado y pagado de la Cuenta Pública 2024.

²⁰ Se deflataron los montos a precios del año 2024 con base en la “Calculadora Deflactor”, Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., realizado el 7 de julio de 2024 en <https://fundar.org.mx/calculadora-deflactor/>

²¹ Al respecto profundizamos en el siguiente subapartado.

Así, el presupuesto destinado a la construcción de las sucursales se ejecutó con un menor grado de cumplimiento de los mecanismos de planeación, aprobación y supervisión, lo que puede comprometer la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos. Además, posteriormente, por medio de convenios de colaboración, se transfirieron una cantidad significativa de estos recursos a la SEDENA.

De acuerdo con el reporte *Banco a la deriva, análisis de las compras públicas del Banco del Bienestar*, realizado por el Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., el monto total de los convenios firmados durante el 2020 y 2021 asciende a 7,621 millones de pesos para la realización de 1,476 sucursales, por lo que es de suma importancia darle seguimiento puntual al desembolso de dichos recursos.

Revisando el *Convenio específico de colaboración No. BBSDN/036/2021 SEDENA-BANCO DEL BIENESTAR*, cuyo objeto es la “Construcción de 72 Sucursales del Banco del Bienestar en diversos Estados de la República, FASE 36”, con fecha de suscripción de 16 de diciembre de 2021, se destaca lo siguiente:

- EL BANCO constató bajo su responsabilidad que LA SEDENA, cuenta por sí mismo con los recursos propios (capacidad técnica, material y humana) en al menos el 51% del monto total de EL CONVENIO para los trabajos de obra. Asimismo, LA SEDENA manifiesta que cuenta por sí mismo con los recursos propios en al menos el 51% del monto total.
- LAS PARTES declararon que, mediante la materialización del convenio, se logrará hacer más eficiente el manejo de los recursos públicos, así como la optimización y transparencia en su manejo.

- El “Proyecto Integral” (obra civil, trabajos complementarios, equipamiento no permanente, infraestructura tecnológica y cajeros automáticos) tiene un presupuesto total por sucursal de hasta \$5,600,311.00.

La importancia del primer punto recae en que, de los 7,621 millones de pesos transferidos a la SEDENA por medio de convenios durante 2020 y 2021, los uniformados tan sólo tenían la obligación de ejercer alrededor de 3,886 millones de pesos, es decir, el 51%. Por lo que los 3,735 millones de pesos restantes, pudieron ser asignados bajo subcontrataciones.

Esto es alarmante debido a que por la:

premura del proyecto puede aumentar los riesgos de agilizar los procesos de adjudicación y limitar la competencia (...) Además, esta premura puede ocasionar una falta de planeación en los bienes requeridos, así como la omisión de una investigación de mercado exhaustiva, lo que aumenta el riesgo de contratar a proveedores ajenos al sector, con objetos sociales poco claros o bien de reciente creación (Avendaño et al., 2022, p. 10).

Lo anterior incrementa significativamente los riesgos de corrupción en la gestión de los recursos, lo que implica que no se cumpla a cabalidad el segundo punto, que sostiene que por el convenio se eficientiza la utilización de los recursos públicos.

En relación con el tercer punto, se presenta con anterioridad en esta investigación que la SEDENA recibió 7,621 millones de pesos para la realización de 1,476 sucursales. En el convenio que presentamos cada sucursal tiene un presupuesto total de hasta \$5,600,311.00. Es decir, si una sucursal puede llegar a costar \$5,600,311.00, 2,700 sucursales podrían tener un costo de más de 15,000 millones de pesos. Por lo que no se cumple con lo que sostuvo

el presidente Andrés Manuel López Obrador, de que habría una inversión de 5,000 millones para las primeras 1,300 sucursales que se construirían en 2020 y el mismo presupuesto para las 1,300 restantes del 2021.

Además, “estos convenios, también conocidos como contratos entre entes públicos, presentan limitaciones importantes, sobre todo en la rendición de cuentas de los recursos y la transparencia de las compras realizadas para cumplir con el objeto de los convenios” (Avendaño et al., 2022, p. 9).

La confluencia de estas irregularidades en la gestión de los recursos públicos crea un entorno propicio para la opacidad y, consecuentemente, eleva el riesgo de corrupción. Por ejemplo:

Un documento "de carácter reservado" con el folio 1372 emitido en junio de 2022, y que forma parte de los correos hackeados por el grupo "Guacamaya" a servidores informáticos de la SEDENA, destaca que la subjeftura administrativa y logística de la SEDENA pidió "un correctivo disciplinario consistente en arresto" para los militares responsables de las irregularidades (Rosas, 2022).

De acuerdo con la nota informativa, el correctivo fue solicitado para el capitán que estaba a cargo del frente 14 debido a que los correos electrónicos filtrados revelaron diversas irregularidades, incluyendo: falta de comprobación de gastos, pagos en exceso, pagos a proveedores contratados de forma irregular o sin contrato, y “aperturas de caja chica sin que exista evidencia documental que compruebe dicho gasto” (Rosas, 2022). El monto total de estas irregularidades fue de 17.2 millones de pesos, lo que sugiere una falta grave de control y transparencia. Además, el caso de este capitán no fue el único, pues el informe interno también detectó anomalías en los frentes 9,10,12 y 16 de la Ciudad de México.

En resumen, con el fin de agilizar la implementación de la agenda gubernamental, durante el sexenio 2018-2024, la SEDENA ha sido la institución predominante para la ejecución de una amplia variedad de proyectos de infraestructura y obra pública en México. Sin embargo, la urgencia con la que se han llevado a cabo muchos de estos proyectos han comprometido la efectividad de los mecanismos de supervisión, transparencia y rendición de cuentas, elevando el riesgo de corrupción.

3.2.2 SEMAR: puertos y aduanas

Las aduanas tienen como función principal regular el tráfico de mercancías que entran y salen de un país, garantizando el cumplimiento de las leyes y regulaciones comerciales. Debido a la gran cantidad de bienes materiales y recursos económicos que transitan por ellas, la corrupción es un problema persistente.

De acuerdo con Gabriela Munguía y Sara Quiroz (2013), en México existen acuerdos comerciales desde tiempos prehispánicos, los cuales se expandieron con la llegada de los españoles y el comercio entre la colonia y la Corona de Castilla. Como país independiente, fue hasta finales del siglo XIX, en 1884, que por disposición presidencial se gestó formalmente la Aduana de México. Posteriormente, en 1900, se creó la Dirección General de Aduanas, la cual determinaba los aranceles y vigilaba el debido proceso.

Para el año 2024, existen 17 aduanas marítimas, 21 fronterizas y 12 interiores, lo que brinda una amplia cobertura a lo largo del territorio nacional. “De acuerdo con cifras del Banco de México, el valor de las exportaciones no petroleras en 2022 ascendió a 46,479 millones de dólares. Por su parte, el valor

de las importaciones sumó 48,339 millones. Según datos de la SCHP, las aduanas generan cerca del 28% de los ingresos tributarios del país” (Garza et al., 2024, p. 131).

Lo anterior permite vislumbrar la importancia de las aduanas en México, sin embargo, persisten desafíos constantes para fortalecer los mecanismos anticorrupción y promover la transparencia. El crimen organizado es el epítome de estos desafíos, ya que constantemente busca infiltrarse en puntos estratégicos para proteger sus operaciones ilícitas.

Debido a esto, el 17 de julio de 2020, el presidente Andrés Manuel López Obrador, durante la conferencia matutina transmitida desde Manzanillo, Colima, sostuvo que: “las aduanas, terrestres y marítimas, van a estar a cargo de elementos de la Secretaría de la Defensa y de la Secretaría de Marina, y lo mismo en el caso de los puertos del país, para que haya seguridad, se evite la introducción de drogas. He dado esa instrucción el día de hoy” (López Obrador, 2020b, 49m 20s).

En el momento del anuncio presidencial, el control de las aduanas estaba a cargo de la Administración General de Aduanas (AGA), incorporada al órgano administrativo desconcentrado Servicio de Administración Tributaria (SAT), el cual forma parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

El titular de la Agencia Nacional de Aduanas (AGA), Horacio Duarte Olivares, acompañó aquel día de julio de 2020 al presidente de la República. En la conferencia matutina, destacó que se habían llevado a cabo trabajos en conjunto con la Secretaría de Marina para desarrollar una propuesta integral para que los militares apoyaran a los civiles. Aseguró que la colaboración de la

SEDENA y de la SEMAR no era nueva, que al día de la conferencia existía personal de las Fuerzas Armadas en algunas posiciones del sistema de aduanas, pero que el mecanismo jurídico utilizado era que tenían que abandonar las botas y el fusil (al menos legalmente) para asumir un rol civil. Por lo que se buscaría desarrollar un mecanismo legal por el que la administración de las aduanas fuera realizada por uniformados.

Poco menos de un año después de la conferencia en Manzanillo, el 1° de junio de 2021, al conmemorar el Día de la Marina desde Veracruz, el presidente Andrés Manuel López Obrador anunció que las administraciones portuarias y la Marina Mercante quedarían bajo la administración de la Secretaría de Marina (SEMAR). En dicho evento, al hacer uso de la palabra el secretario de Marina, Rafael Ojeda Durán, comentó que: “Actualmente, los esfuerzos están encaminados en hacer de los mares nacionales una fuente de bienestar para nuestro pueblo. Nos vamos a enfocar en desterrar cualquier acto de corrupción y malos manejos, de todo aquello que por derecho les pertenece a las y los mexicanos. Sin reserva, sin interés personal y de ninguna manera militarizando dicho sector” (Ojeda Durán, 2021, 33m 14s).

Posteriormente, el 14 de julio de 2021, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el mecanismo legal creado para la plena integración de las Fuerzas Armadas en la administración de las aduanas. El decreto publicado creó la Agencia Nacional de Aduanas de México (ANAM), como un órgano administrativo desconcentrado de la SHCP, para sustituir a la AGA. La AGA cesó sus operaciones a finales de 2021 y fue reemplazada por la ANAM en enero de 2022.

El artículo primero del decreto determina que la ANAM está “dotado de autonomía técnica, operativa, administrativa y de gestión, que tendrá el carácter

de autoridad fiscal y aduanera y facultades para emitir resoluciones en el ámbito de su competencia”. Mientras que la fracción VI, del artículo 5, sostiene que la ANAM tendrá la atribución para “coordinarse con las fuerzas armadas e instituciones de seguridad nacional y de seguridad pública para preservar la seguridad en los puntos de acceso al país”. Finalmente, el párrafo segundo del artículo 8 establece que: “La Agencia Nacional de Aduanas de México podrá contar con personal que pertenezca o haya pertenecido a las fuerzas armadas, de conformidad con las disposiciones aplicables”. De esta forma, se facultó legalmente a las Fuerzas Armadas de México para participar en la administración de aduanas.

El 21 de diciembre de 2021 se publicó el decreto por el que se reformaron los reglamentos internos de SHCP y del SAT, y se expidió el Reglamento Interior de la ANAM. En el Reglamento de la ANAM, artículo 38, se estableció en la fracción I que la SEDENA coordinaría las 21 aduanas fronterizas, en la fracción II que la SEMAR las 17 aduanas marítimas y en la fracción III que la ANAM las 12 aduanas interiores. Sin embargo, el 24 de mayo de 2022, se publicó el decreto por el que se deroga la fracción III del artículo 38. Por lo tanto, las aduanas interiores pueden ser coordinadas por alguna institución militar, pero las aduanas fronterizas y marítimas no pueden ser coordinadas por la ANAM. Desde mediados de 2022, la SEMAR coordina 19 aduanas, 2 interiores y 17 marítimas, mientras que la SEDENA está a cargo de 31 aduanas, 10 interiores y 21 fronterizas.

En resumen, con el objetivo de fortalecer la transparencia, eliminar la corrupción y debilitar el tráfico de drogas y armas, entre junio y julio de 2021, se otorgó a la Secretaría de Marina el control de los puertos del país y se facultó

legalmente a las Fuerzas Armadas para apropiarse de la administración aduanera.

Como se ha ejemplificado con el Banco del Bienestar, instrumentalizar a las Fuerzas Armadas no erradica la corrupción automáticamente, sino que conduce a una mayor opacidad de la información y al desplazamiento de los civiles. En este caso ha sucedido de forma similar, la llegada de las secretarías uniformadas no ha logrado dismantelar los grandes negocios ilícitos que orbitan alrededor de las aduanas del país. Es por esto por lo que a continuación, en lugar de ofrecer datos que ayuden a indicar el rendimiento de los uniformados frente a las aduanas y puertos del país, utilizaremos este ejemplo para argumentar el fortalecimiento de la militarización y el debilitamiento civil.

Con base en el primer capítulo de esta investigación y en contraposición a lo afirmado desde Veracruz por el secretario de Marina el día que se anunció el traspaso de los puertos a la SEMAR, la incorporación de las Fuerzas Armadas en tareas portuarias y aduaneras conlleva a la militarización del sector. Esto se debe a que una función civil pasa a ser controlada por militares mediante una justificación que desvaloriza los esfuerzos civiles y exalta la figura castrense.²²

Lo anterior implica una dependencia tanto discursiva como administrativa de ideas militaristas para la gestión efectiva, lo que otorga mayor protagonismo a los uniformados. Un ejemplo de esto lo encontramos en el decreto por el que se crea la Agencia Nacional de Aduanas de México, el tercer

²² Como ejemplos internacionales, destaca que, en Colombia, durante el evento de *Rendición de Cuentas 2023*, los ingenieros militares fueron reconocidos por el ministro de Defensa Nacional (el cual es un civil, abogado de profesión) por la construcción de puentes y carreteras; y en Argentina, en marzo de 2024, se desplegaron diversos efectivos de las Fuerzas Armadas para colaborar en la lucha contra el narcotráfico en Rosario, Santa Fe, debido a que las policías civiles se vieron rebasadas.

párrafo de las consideraciones que tuvo el Ejecutivo Federal para ejercer su facultad constitucional, señala:

Que es conveniente realizar acciones que fortalezcan la seguridad nacional, principalmente en los puntos de acceso al país, considerando preferentemente la contratación de personal que se haya destacado por ser garante de la transparencia, honestidad y servicio al pueblo de México, como es el caso de quienes pertenecen o han pertenecido a las fuerzas armadas, para incorporarse como personal del nuevo órgano administrativo desconcentrado (Presidencia de la República, DOF, 14/07/2021).

Vemos que la orden fue clara, para lograr fortalecer la seguridad nacional es necesario priorizar la contratación de perfiles militares frente a los civiles, sin importar que la Agencia Nacional de Aduanas de México sea una institución civil en la que puede participar personal que pertenezca o haya pertenecido a las Fuerzas Armadas.

Otro punto por destacar es que, en el Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Aduanas de México, el artículo 34 Bis. establece que:

Le compete a la Dirección General de Procesamiento Electrónico de Datos Aduaneros:

- I.** Fortalecer los principios de identidad y lealtad institucional en el personal civil y militar que se desempeñen como autoridades aduaneras;
- II.** Fortalecer el respeto a las instituciones, símbolos patrios, cultura, tradiciones durante el desempeño de sus actividades;
- III.** Fomentar valores y principios como el amor a la patria, honradez, honestidad, transparencia y rendición de cuentas (Presidencia de la República, DOF, 24/05/2022).

Las fracciones II y III cristalizan etapas de un proceso gradual por el que los valores castrenses permean en una institución que, aunque legalmente no pertenece a las Fuerzas Armadas, fue diseñada por y para ellos. La internalización de valores castrenses en ámbitos ajenos a su contexto natural fomenta la normalización de la cultura militar en la vida diaria, lo que contraviene el principio de que las ideas militaristas deben de ser excepcionales y reservarse para situaciones de conflicto armado.

En una institución con estas características, donde existe un vacío por el que no termina de definirse si es una institución subordinada a una secretaría militar debido a que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, existe un terreno propicio para el surgimiento de desacuerdos y tensiones entre civiles y militares.

Así ocurrió entre el secretario de Marina y el entonces titular de la Agencia Nacional de Aduanas de México: Rafael Marín Molliendo. A principios de mayo de 2023, ambos funcionarios sostuvieron diversas reuniones para discutir sobre la designación de civiles con experiencia en materia aduanera en altos puestos administrativos, desplazando a los marinos que desarrollaban dichas funciones.

Pero ¿por qué el secretario de Marina permitió el desplazamiento de su personal en las aduanas que ellos coordinan? La respuesta se encuentra en el Reglamento Interno de la Agencia Nacional de Aduanas de México, el artículo 11, párrafo primero y fracción X, establecen:

La persona titular de la Agencia es la máxima autoridad administrativa de ésta, a quien le corresponde originalmente el trámite y resolución de los asuntos de la competencia de dicho órgano, y ejercerá las facultades siguientes:

X. Nombrar, remover, cambiar de adscripción o radicación, comisionar, reasignar o trasladar a los servidores públicos de las unidades administrativas a su cargo, conforme a los ordenamientos aplicables.

Además, el artículo 12, párrafo tercero, sostiene que: “La persona titular de la Agencia no podrá delegar las facultades conferidas a ésta en el artículo 11, fracciones I, IV, IX, X, XI, XIII, XIV y XV de este Reglamento”.

Por lo tanto, legalmente, la designación la pudo haber realizado Rafael Marín Molliendo sin consultar al secretario de Marina. Sin embargo, como los encargados de la administración de las aduanas marítimas son los marinos, se tuvo que dialogar entre la autoridad civil y militar.

Con base en Contralínea (2023), el 12 de mayo de 2023, el titular de la Secretaría de Marina y el titular de la ANAM habían pactado un acuerdo por el que regresarían seis civiles a administrar las aduanas de Lázaro Cárdenas, Michoacán, y Manzanillo, Colima, con lo cual se sustituía a los marinos que ocupaban esos puestos.

No obstante, tras la ejecución extrajudicial del civil Sergio Emmanuel Martínez Covarrubias, subadministrador de operaciones aduaneras en Manzanillo, el 28 de mayo de 2023, quien había asumido el cargo dos semanas antes de su asesinato, reemplazando al capitán de la Marina Adrián Omar del Ángel Zúñiga, la Secretaría de Marina decidió cancelar el acuerdo. Así, se mantuvieron en sus cargos los marinos correspondientes.

La situación ya era tensa desde el inicio de las negociaciones, y con el asesinato de Sergio Emmanuel Martínez Covarrubias y la posterior cancelación del acuerdo, la relación entre la autoridad civil y militar se deterioró aún más.

Ante este escenario, el 21 de junio de 2023, el presidente López Obrado anunció en conferencia matutina que:

Va a haber un cambio, en aduana, director de aduana. El actual director de aduana Rafael Marín Molliendo, que es una gente muy cercana a nosotros, siempre ha estado en el movimiento, va a ser embajador en la Organización Mundial de Comercio, nos va a representar (...) Y en aduana, va a ocuparse, va a ser el director de aduana el general de división retirado André Foullon. Para que tengan antecedente de este general de división, cuando me tocó decidir sobre quién podía hacerse cargo de la Secretaría de la Defensa, él estuvo en la terna, fue de los que dejé al final, por ser una gente recta, honesta, preparada (López Obrador, 2023a, 2h 25m 16s).

En este contexto de crecientes tensiones entre civiles y militares, el presidente de la República decidió destituir al licenciado en Economía de su cargo y reemplazarlo con un general en retiro. De esta forma, se entregó por completo la coordinación y administración aduanera a los uniformados.

Cabe destacar que el general de división André Foullon no cumple con el perfil legalmente requerido para ocupar el cargo de titular de la ANAM. La semblanza de Foullon, publicada en la página oficial de la ANAM, muestra que es doctor en Seguridad y Desarrollo Nacional, fue agregado militar en las Embajadas de México en los Estados Unidos y en España, director del Heroico Colegio Militar y subsecretario de la Defensa Nacional.

El Reglamento Interno de la Agencia Nacional de Aduanas de México, en el artículo 9, párrafo primero y fracción II, establece que:

El Titular de la Agencia será nombrado y removido libremente por el o la Titular del Ejecutivo Federal, a propuesta de la persona titular de la Secretaría. Debe reunir los requisitos siguientes:

II. Poseer el día del nombramiento, título profesional en cualquiera de las siguientes áreas de derecho, administración, economía, contaduría o en materias afines, con una antigüedad mínima de siete años, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello, así como contar con conocimientos en materia fiscal, aduanera, comercio exterior, financiera o alguna otra materia relacionada.

Por lo tanto, Foullon incumple con el título profesional necesario para ejercer el puesto, así como con la experiencia en materia fiscal, aduanera y de comercio exterior. Lo que podría indicar que fue una decisión apresurada por parte del Ejecutivo para reducir tensiones.

Por lo hasta aquí expuesto, se puede concluir que el caso de la administración aduanera permite encontrar elementos clave como la exaltación de la figura castrense por encima de los civiles, el protagonismo militar ante cualquier tensión del sistema político, la adopción de valores castrenses en instituciones ajenas a los militares, la cotidianidad de lo militar y la priorización de intereses militares sobre los civiles en un sector completamente ajeno a los uniformados. Estos factores son componentes teóricos del proceso de militarización, proceso que comenzó a fortalecerse en México a partir del sexenio 2006-2012, cuando se implementó la estrategia de combate frontal al narcotráfico, lo que provocó la militarización de la seguridad pública, y que en la actualidad se está extendiendo a diversas esferas del sistema político mexicano.

3.2.3 Guardia Nacional: seguridad pública

El largo camino de la Guardia Nacional se remonta a la campaña presidencial de Andrés Manuel López Obrador, quien en múltiples ocasiones prometió crear una nueva institución de seguridad pública para abordar los desafíos complejos que enfrenta México en la materia.

Al convertirse en presidente electo, Obrador sostuvo el 29 de septiembre de 2018 desde la Plaza de las Tres Culturas, Ciudad de México, lo siguiente:

Vamos a crear una guardia civil a nivel nacional con el apoyo del Ejército, de la Marina y de la Policía Federal. Vamos a unir estas corporaciones en una guardia civil, en una guardia nacional, donde se va a limitar el uso de la fuerza y se va a respetar los derechos humanos, y de esta manera vamos a garantizar la paz y la tranquilidad en México. Es una reforma al ejército que voy a proponer (López Obrador, 2018, 34m 08s).

El diálogo legislativo para la creación de la Guardia Nacional comenzó el 20 de noviembre de 2018. A lo largo del proceso, se llevaron a cabo múltiples discusiones entre las cámaras del Congreso, así como con autoridades estatales y municipales. Además, se realizó un ejercicio de parlamento abierto.

Tras meses de debates, el 28 de febrero de 2019 en la Cámara de Diputados se llevó a cabo la discusión del dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales con proyecto de 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.

Aquel día, hubo una asistencia de 464 diputaciones, de las cuales 463 votaron a favor del decreto. Ana Lucia Riojas Martínez, diputada sin partido,

votó en contra. Los argumentos de la diputada Ana Lucia por los que optó por la negativa del decreto orbitaban en el siguiente orden de ideas:

Desde la propuesta inicial se dibujó un Estado castrense, sin participación de las autoridades civiles y un gran desdén hacia los gobiernos locales. Se planteó la militarización permanente a través de un régimen de excepción y de la creación de un cuerpo disfrazado de civil, pero con esencia verde olivo.

Después del ejercicio de simulación que montaron en esta Cámara, no movieron ni una coma para atender las voces de especialistas, sociedad civil y víctimas. Al contrario, su postura autoritaria se fortaleció y arrasaron con una mayoría vanidosa, sin consensos ni diálogo. Su parlamento abierto fue un espectáculo de oídos presentes pero sordos, de puertas abiertas, pero posturas cerradas (Diario de debates, 2019a, p.62).

De esta forma, Ana Lucia Riojas Martínez sugería contubernio entre oposición y mayoría. Con todo y su descontento, el decreto fue aprobado en lo general y en lo particular por una superioridad avasallante (463 votos a favor, uno en contra), por lo que, conforme al proceso legislativo, fue remitida a las legislaturas de los estados.

El 26 de marzo de 2019, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se crea la Guardia Nacional. Además, con base en el artículo quinto transitorio, durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, el presidente de la República puede disponer de las Fuerzas Armadas para colaborar en tareas de seguridad pública, es decir, hasta el 27 de marzo de 2024.

La Guardia Nacional, que reemplazó a la Policía Federal, desde su diseño contempla una estructura jerárquica, regímenes de disciplina, niveles de mando, ascensos y el cumplimiento de responsabilidades en conjunto con las

Fuerzas Armadas. Por lo tanto, es una institución de seguridad pública de carácter civil, pero con estructura de una institución militar que en la práctica actúa como tal.

Asimismo, desde el inicio se determinó que la composición de la Guardia sería por elementos de la Policía Militar (SEDENA), Policía Naval (SEMAR) y Policía Federal. De acuerdo con Barragán (2021), para el año 2021 la Guardia Nacional tenía entre sus filas a más de 100,000 elementos, de los cuales el 80% fueron formados en el Ejército o en la Marina.

La escasa estructura institucional de la Guardia Nacional y la predominante formación militar de sus miembros, generan una serie de desafíos que provocan malas prácticas en su accionar. De un día para otro, la institución se encontró con la responsabilidad de asumir una de las tareas fundacionales del Estado moderno: garantizar la seguridad pública. Sin embargo, carecía de los medios necesarios, tanto en términos de infraestructura como de capacitación profesional, para abordar eficazmente el reto. Lo anterior lo podemos ver reflejado en que: “Desde el 2020 a mayo del 2022, la Guardia Nacional suma un total de 1,056 quejas ante la CNDH, mientras que en el mismo lapso, la SEDENA suma 964” (Rodríguez, 2022).

El 30 de junio de 2022, desde el Heroico Colegio Militar, en el marco del tercer aniversario de la Guardia Nacional, el presidente López Obrador comunicó:

Ahora nos falta llevar a cabo otra reforma a la constitución, porque necesitamos dejar bien consolidada esta Guardia Nacional (...) tenemos que buscar que la Guardia Nacional quede inscrita en una institución como la Secretaría de la Defensa, que la guardia nacional se convierta en otra rama de

la Secretaría de la Defensa (...) Se cuestiona con el argumento de que no se debe de militarizar la Guardia Nacional y se ponen por delante, como todos lo deseamos, el respeto a los derechos humanos, pero debe también valorarse de que nuestro ejército tiene un origen peculiar, no es como otros ejércitos (...) es un ejército que surge para oponerse a un golpe de estado, ese es el origen de nuestro ejército, y a pesar de errores cometidos como todas las instituciones y gobiernos, su desempeño ha sido ejemplar a lo largo del tiempo (López Obrador, 2022, 1h 02m 47s).

De esta forma, el presidente anunciaba y pedía el apoyo a los gobernadores para convencer a los legisladores para dejar blindada y consolidada la institución civil de la mano de los militares. El presidente aseguró que este cambio no implicaría la militarización del país, ya que, en su calidad de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, no alberga intenciones represivas. Por lo tanto, dado que las órdenes emanan de él, las Fuerzas Armadas no adoptarían un enfoque represivo. En palabras del propio López Obrador: “Si no hay la orden de reprimir al pueblo, repito, no hay nada que temer. Y estoy convencido de que los gobiernos civiles en el futuro van a ser gentes sensibles, que cada vez van a profesar más amor”. (López Obrador, 2022, 1h 15m 33s)

El argumento del presidente es, en el mejor de los casos, débil e irrisorio. Supone la permanencia en el poder de alguien con capacidades idénticas a él, lo que es violatorio de principios biológicos y democráticos básicos. Además, la alternancia en el ejercicio del poder es un pilar fundamental de la democracia, lo que implica que un presidente con tendencias autoritarias podría llegar a ser el titular del Ejecutivo Federal y transformar a las Fuerzas Armadas en una herramienta autoritaria. Finalmente, sin importar sus intenciones, el traspaso de responsabilidades civiles a los militares implica militarización, si es

contraproducente o no para el sistema político y el régimen democrático dependerá del control civil que se ejerza.

La noticia del traspaso de la Guardia Nacional provocó reacciones de preocupación en los medios informativos, por ejemplo, Denisse Dresser, politóloga y periodista, sostuvo que:

El objetivo de la Guardia Nacional no es traer paz a México, es darle paz a López Obrador. Proveerle la posibilidad de dormir tranquilo, sabiendo que mientras más poder y recursos y decisiones le dé a las Fuerzas Armadas, menos incentivos tendrán para confrontarle. Y ahora busca darle permanencia a ese nuevo poder fáctico que él creó con otro decretazo que colocaría a la Guardia Nacional bajo el mando de la SEDENA. (Dresser, 2022, 1m 33s).

Sin importar de las diversas voces que aseguraban que de cumplirse la reforma se consolidaría la militarización de la seguridad pública del país, el 9 de septiembre de 2022 se publicó el decreto por el que se determinó la incorporación de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional, lo que provocó que la SEDENA tuviera el control administrativo y operativo de la corporación de seguridad.

Sin embargo, el 25 abril de 2023, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determinó, por una votación de ocho ministros sobre tres, como inconstitucional el traspaso de la Guardia Nacional a la SEDENA. El principal argumento de los ministros que votaron en contra consideró que el decreto vulneraba el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece en el décimo párrafo que: “Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional”, la última modificación a este párrafo

se realizó con el decreto por el que se creó la Guardia Nacional el 26 de marzo de 2019.

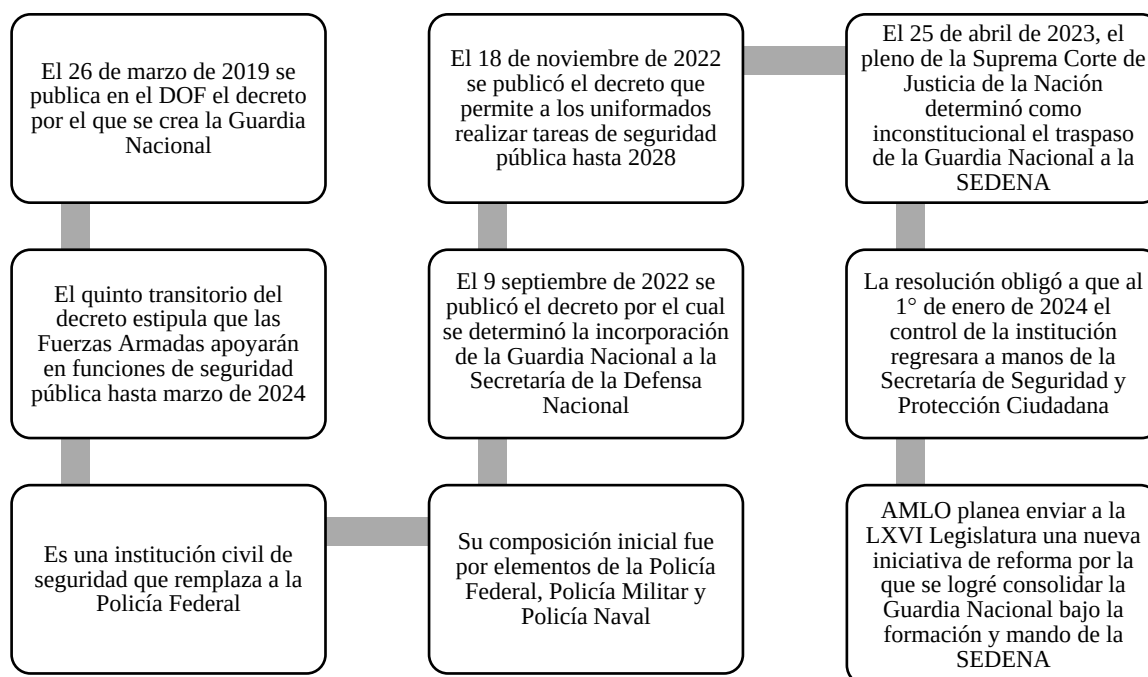
Posteriormente se propuso postergar el surtimiento de los efectos de invalidez al 1° de enero de 2024, para que se realizara de forma ordenada la devolución del control administrativo, operativo y presupuestal a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC).

A pesar de la resolución jurídica, en la práctica, la Guardia Nacional es una institución militar. Basta con observar a los que se encuentran en la cima de la jerarquía institucional: el comandante general, David Córdova Campos, tiene el rango de general de división en la SEDENA, ingresó en la década de los setenta al Heroico Colegio Militar y es Diplomado de Estado Mayor por la Escuela Superior de Guerra. Asimismo, si se revisa la trayectoria de los distintos mandos regionales de la institución civil de seguridad pública, se llega a los mismos hallazgos.

López Obrador entregó a la SEDENA la importante tarea de consolidar a la Guardia Nacional, y, de su mano, combatir los obstáculos que existen en materia de seguridad pública. Aunque la reforma de finales de 2022 fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente planea mandar, cuando se ponga en marcha la LXVI Legislatura del Congreso de la Unión de México el 1° de septiembre de 2024, una nueva iniciativa de reforma por la cual sus aspiraciones se cumplan y logre consolidar la Guardia Nacional bajo la formación y mando de la SEDENA.

A manera de resumen del complejo desarrollo de la Guardia Nacional, se presenta la siguiente ilustración:

Ilustración 3. Creación y recorrido de la Guardia Nacional



Fuente: Elaboración propia con base en el Diario Oficial de la Federación y diversos autores.

El recorrido de la institución de seguridad pública ha estado repleto de disonancias entre lo sucedido en los hechos y lo que se establece jurídicamente; además, se ha convertido en un instrumento político para asegurar, por un lado, que se está militarizando al país o para sostener, por el otro, que la estrategia es la única viable ante el contexto de inseguridad que provocaron los gobiernos anteriores.

Sin importar este vaivén, la Guardia Nacional realiza sus funciones: previene la comisión de delitos, garantiza el orden y la paz social, salvaguarda la integridad de las personas y, de acuerdo con el artículo 88 de la Ley de la Guardia Nacional, la institución puede celebrar convenios para la realización de operaciones coordinadas con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas o de los municipios.

Respecto a lo último, el artículo 90 de dicha ley establece que los titulares del Poder Ejecutivo local o los presidentes municipales, dependiendo con quién sea el pacto, asumen las siguientes responsabilidades durante el tiempo que se establezca algún convenio de colaboración en materia de seguridad pública:

- I. Asistir a las reuniones de coordinación que se convoquen;
- II. Aportar la información necesaria para cumplir con los fines de la colaboración;
- III. Mantener, conforme los parámetros que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el nivel de inversión en infraestructura, equipamiento y servicios públicos que resulten necesarios para enfrentar la amenaza a la seguridad pública y superarla;
- IV. Asegurar el cumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia de los integrantes de sus instituciones de seguridad pública en los términos de la ley de la materia;
- V. Presentar informes periódicos sobre el avance del programa de fortalecimiento de capacidades institucionales que se diseñe al efecto, y
- VI. Propiciar, en el ámbito de su competencia, las condiciones para el cumplimiento de los fines que se persigan con la colaboración solicitada.

De esta forma se establece que la Guardia Nacional está facultada para adicionar responsabilidades presupuestarias a los gobiernos locales con el fin de cumplir con la tarea para la que fue creada y por la que se le asigna anualmente presupuesto. Además, lo anterior implica que la Guardia Nacional pueda “fiscalizar a las autoridades locales su cuenta pública, facultad que le corresponde única y exclusivamente al Legislativo local. Esta práctica (...) implica establecer una situación de subordinación de las autoridades estatales y municipales a la GN” (De Vicente y Hernández, 2024, p. 45).

Lo anterior queda ilustrado con el siguiente caso. Con base en el *Informe Anual de Actividades Guardia Nacional 2020*, el 9 de noviembre de 2020 se firmó un acuerdo de colaboración para realizar acciones en materia de seguridad pública entre la Guardia Nacional y el municipio de Salamanca, Guanajuato. Para el 31 de diciembre de 2020 dicho convenio implica una erogación para la institución de \$2,101,226 mensuales en pago de salarios de sus elementos. Esto quiere decir que el “municipio cubriría gastos de hospedaje, viáticos y gastos extraordinarios por cada integrante de la GN; suministraría el equipo tecnológico y vehículos; enviaría un informe sobre las actividades del personal de la GN” (De Vicente y Hernández, 2024, p. 45).

De esta forma, debido al contexto de inseguridad profundo que vive el estado de Guanajuato, el municipio de Salamanca se ve en la necesidad de contratar los servicios de la Guardia Nacional, en lugar de, con esos recursos, poder apostar por consolidar su policía local. Con lo anterior no me refiero a que el municipio esté ejerciendo de mala forma sus recursos, sino que es prisionero de su realidad. Es decir, la estrategia federal no se adecua a la realidad de diversos municipios, donde los recursos son limitados, las policías son débiles y el crimen organizado es dominante.

La creación de la Guardia Nacional y la persistente intromisión de la Secretaría de la Defensa Nacional en su accionar (respaldada por el presidente López Obrador) ha confirmado la militarización de la seguridad pública en México, ha supuesto un obstáculo para la consolidación de la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno y ha descuidado la profesionalización de las policías estatales y municipales, lo que aleja la posibilidad de una seguridad pública civil, efectiva, íntegra y capacitada para cumplir con las mejores prácticas de respeto a los derechos humanos.

Un factor que debe de abordarse forzosamente es que, desde hace muchas décadas, la percepción que tiene la ciudadanía de las instituciones militares en México es altamente positiva, por lo que la expansión de sus funciones durante el sexenio no ha generado cuestionamientos entre la mayoría de los gobernados. Al respecto, el 28 de julio de 2023, en su habitual conferencia matutina, el presidente Andrés Manuel López Obrador presentó que:

La última encuesta del INEGI, miren lo que opinan los mexicanos (...) tienen más aceptación las Fuerzas Armadas que el presidente, y ya no hablemos de cómo ve la gente al Ejército con relación a la policía estatal o a las policías municipales. Miren, Marina 86.5 [por ciento de confianza social en autoridades] (...) el Ejército 83.4, Guardia Nacional 76.7, policías estatales 55.1, policía preventiva municipal 49.9. (López Obrador, 2023b, 1h 10m 40s).

Así pues, de acuerdo con Raúl Benítez Manaut, en México vivimos “una militarización con respaldo popular” (Benítez, 2021, p. 30). Es decir, el presidente utiliza a las instituciones militares para cumplir con su agenda de gobierno en franco detrimento de la autoridad civil y de mecanismos de transparencia, los militares realizan funciones de suma relevancia e intimidad por las que se acercan a la ciudadanía, así como también a negocios ilícitos y, finalmente, la ciudadanía aprueba y confía ampliamente en el titular del Ejecutivo y en los grupos castrenses.

3.3 Mayor presupuesto

Andrés Manuel López Obrador considera a las instituciones militares como “pueblo uniformado”, de tal forma que son incorruptibles, honestas y están al servicio de México; esto ha generado que a lo largo de su sexenio se les hayan transferido diversas responsabilidades civiles, tal como abordamos con anterioridad.

Para desempeñar eficazmente sus funciones, las instituciones civiles y militares necesitan de los recursos adecuados. Por lo tanto, es lógico que un incremento en sus funciones y responsabilidades conlleva a un aumento correspondiente en su presupuesto, a fin de que el desempeño sea correcto.

En México el Ejecutivo Federal está obligado anualmente a realizar, a más tardar el día 8 de septiembre, una propuesta donde planifica cuánto se recaudará y cómo se distribuirá el gasto público federal del siguiente año, dicho documento es conocido como el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF). Posteriormente, la Cámara de Diputados examina, discute, modifica (de ser necesario) y aprueba anualmente, a más tardar el día 15 de noviembre, la propuesta, brindándole validez al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

A lo largo del sexenio, el presidente Andrés Manuel López Obrador ha propuesto que se apruebe mayor presupuesto a las instituciones militares y la Cámara de Diputados lo ha concedido. De acuerdo con Alejandro Ravelo: “La idea de que las Fuerzas Armadas son una institución incorruptible conduce a que se les asignen más tareas civiles, lo que les da acceso a más recursos y aumenta la posibilidad de que cometan actos de corrupción” (Ravelo, 2021, p. 46).

En este sentido, Francisco Reveles escribe que:

si bien no hay cuadros del ejército en otras secretarías del gabinete ni en mandos altos o medios, el Presidente ha concedido más atribuciones a las fuerzas armadas (...) Gracias a ello, en 2023, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina estarán manejando el doble del presupuesto que tuvieron en 2018. Algo que ninguna secretaria de Estado ha experimentado ni en este ni en sexenios anteriores (Reveles, 2022, p. 236).

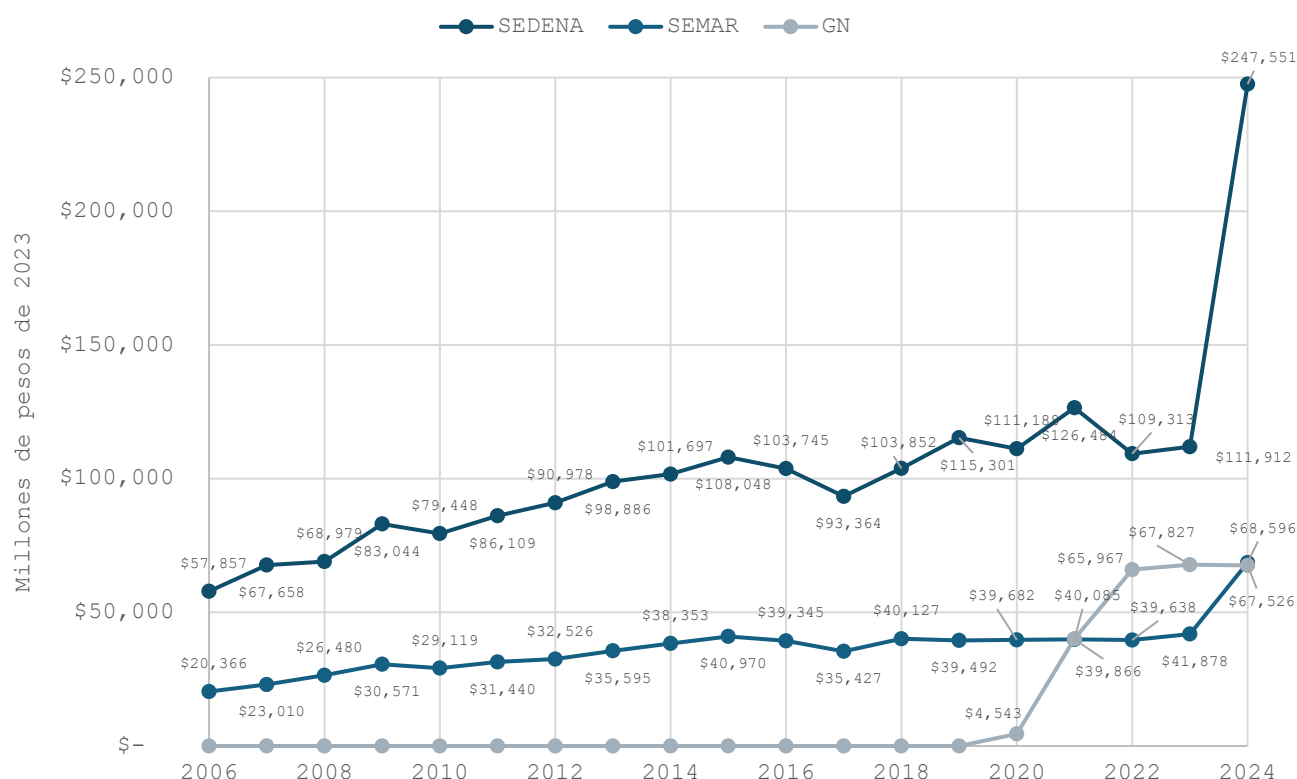
Sin embargo, el presupuesto aprobado no es el único medio por el cual las Fuerzas Armadas pueden recibir recursos públicos. Es por esto por lo que en este subapartado se analizará el desglose de los recursos presupuestarios aprobados y pagados a los uniformados, así como los beneficios que obtienen a través de fideicomisos, a pesar de la extinción de más de cien de estos por parte del presidente. Además, se examinará cómo los convenios con otras secretarías, entidades federativas y municipios contribuyen a incrementar sus recursos. Así, al final de este análisis, se podrá apreciar la magnitud de recursos públicos que se asignaron a los uniformados a lo largo del sexenio.

3.3.1 Lo aprobado

La forma en la que se distribuyen los recursos públicos permite vislumbrar las prioridades del gobierno federal, ya que ninguna dependencia, institución o secretaría logra adecuadamente su funcionamiento sin presupuesto suficiente.

A las instituciones militares en México, especialmente a la SEDENA y a la Guardia Nacional, se les han aprobado presupuestos sucesivamente mayores conforme al paso del tiempo, tal y como se aprecia a continuación:

Gráfica 4. Presupuesto aprobado para la SEDENA, SEMAR y Guardia Nacional 2006-2024 (montos en mdp de 2023)



Fuente: Elaboración propia con base en De Vicente y Hernández, 2024.

El aumento porcentual en el presupuesto aprobado de las instituciones militares, del año 2006 al 2024, es el siguiente: la SEDENA presenta un aumento de 327%, mientras que la SEMAR de 236%. Por otra parte, la Guardia Nacional de 2020 a 2024 ha incrementado en 1387% su presupuesto.

Este aumento va de la mano de las funciones que se han transferido a los uniformados con el paso de los años, sin embargo, sobresale el aumento del presupuesto aprobado del año 2023 al 2024. De un año para otro la SEDENA recibió un aumento presupuestal del 121% y la SEMAR del 63%, mientras que el presupuesto de la Guardia Nacional fue similar entre ambos años.

Sin embargo, con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación, de la Guardia Nacional destaca que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), a la que está adscrita, recibió un presupuesto aprobado de 105,839 millones de pesos para 2024. Lo anterior representa tan sólo un aumento del 2% en comparación con el presupuesto del año anterior. Del presupuesto total de la SSPC la Guardia Nacional recibe el 66%, provocando que el presupuesto que legalmente fue aprobado para una institución de seguridad pública civil termine en manos de una institución con mando militar y de estrecha colaboración y, en algunos casos, subordinación con la SEDENA y la SEMAR.

En torno a nuestra discusión del aumento del presupuesto a las instituciones militares, se debe mencionar que es justificable el aumento del presupuesto de algunas dependencias de gobierno debido a que la población, la economía y las contingencias no son estáticas. Sin embargo, veamos en la siguiente tabla un comparativo entre los presupuestos más altos aprobados para las secretarías de Estado, en comparación con las instituciones uniformadas:

Tabla 3. Secretarías de Estado con los presupuestos aprobados más altos durante la administración de López Obrador (montos en mdp de 2023)

AÑO	SEP	BIENESTAR	SALUD	SEDENA	SEMAR	GN
2019	\$379.125	\$185.384	\$152.963	\$115.301	\$39.492	-
2020	\$385.826	\$214.571	\$152.336	\$111.188	\$39.682	\$4.543
2021	\$379.655	\$215.448	\$163.407	\$126.484	\$39.866	\$40.085
2022	\$382.830	\$314.281	\$203.646	\$109.313	\$39.638	\$65.967
2023	\$402.277	\$414.632	\$209.616	\$111.912	\$41.878	\$67.827
2024	\$418.910	\$519.019	<u>\$92.548</u>	\$247.551	\$68.596	\$67.526

AÑO	SEP	BIENESTAR	SALUD	SEDENA	SEMAR	GN
Total del sexenio	\$2.348.622	\$1.863.336	\$974.516	\$821.749	\$269.152	\$245.948
Suma militarización (en mdp de 2023)				\$1.336.849		

Fuente: De Vicente y Hernández, 2024, p. 26

La tabla presenta con claridad las diferencias entre lo aprobado a algunas secretarías civiles de Estado y a instituciones militares. Se observa que las prioridades del gobierno son claras, aumento para los uniformados y para los programas sociales que se entregan por medio de la Secretaría del Bienestar.

Los grupos castrenses han observado el crecimiento de sus presupuestos de manera constante, al igual que la Secretaría del Bienestar, que ha experimentado en promedio un notable aumento anual de 32%. Esta tendencia se refleja también en la comparativa de presupuestos totales durante el sexenio de López Obrador, donde las tres instituciones castrenses superan en 37% al presupuesto aprobado a la Secretaría de Salud, que para 2024 tan sólo se presupuestó el ejercicio de 92,548 millones de pesos.

Por lo expuesto, a lo largo del sexenio el Presupuesto de Egresos de la Federación, enviado por el presidente a la Cámara de Diputados para su aprobación, ha beneficiado a las instituciones militares, específicamente en los rubros correspondientes a gastos de obra pública, adquisición de maquinaria y herramientas, servicios de mantenimiento y conservación de vehículos, y compra de combustibles, lubricantes y aditivos.

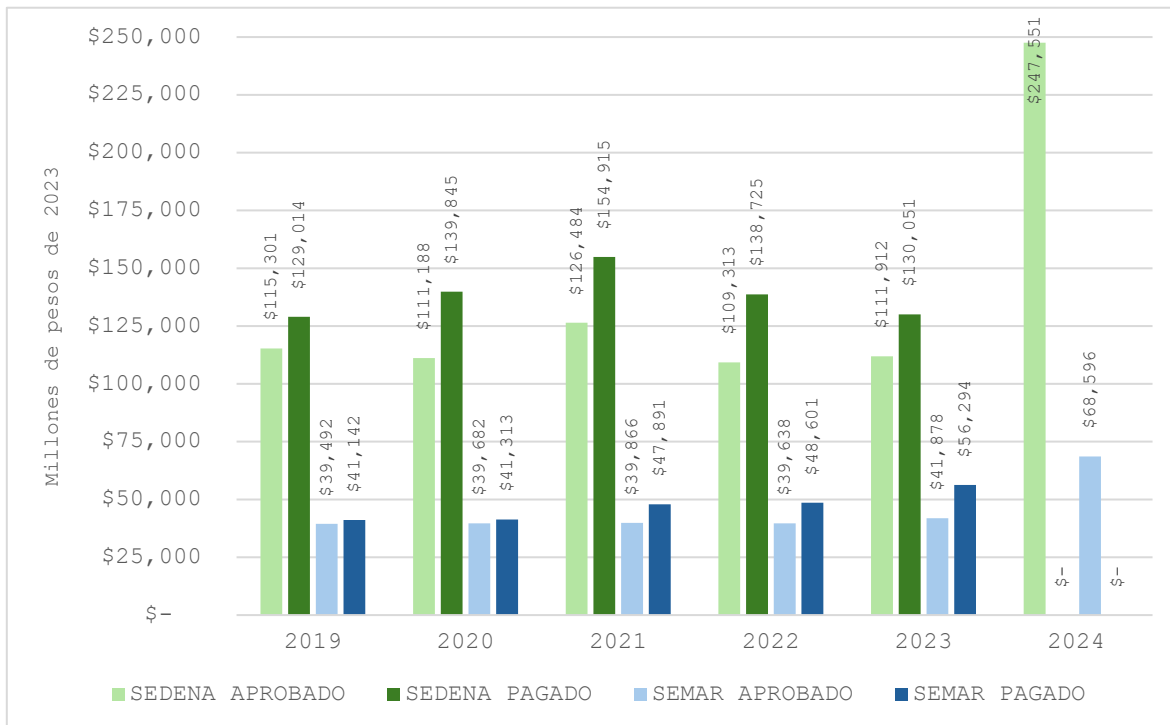
3.3.2 Lo ejercido

Como veíamos en líneas pasadas, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) establece la forma en que se distribuirán los recursos a lo largo del año. No obstante, con base en el artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y del capítulo III, sección I, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las propias dependencias podrán llevar a cabo adecuaciones presupuestarias siempre que permitan un mejor cumplimiento de sus objetivos, por lo que pueden realizar ampliaciones y reducciones líquidas a lo establecido en el PEF. Las adecuaciones internas pueden ser autorizadas por las propias dependencias, sin requerir la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Es decir, las dependencias tienen la facultad de modificar su presupuesto sin necesidad de aprobación previa de la SHCP o de la Cámara de Diputados, siempre que dicha modificación esté justificada por una razón que permita alcanzar sus objetivos o los de alguna planificación nacional de forma más efectiva. Sólo cuando las modificaciones al presupuesto excedan el 5% del presupuesto total del ramo o de la entidad, la SHCP deberá reportarlo en los informes trimestrales y con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados emitirá recomendaciones al respecto.

Esto ha permitido que a lo largo del sexenio las Fuerzas Armadas ejerzan más recursos de lo que se les ha aprobado, tal y como se muestra a continuación:

*Gráfica 5. Presupuesto aprobado y pagado a SEDENA Y SEMAR 2019-2024
(montos en mdp de 2023)*



Fuente: Elaboración propia con base en De Vicente y Hernández, 2024.

La gráfica está conformada por lo que se aprobó y se pagó a lo largo del sexenio a las secretarías uniformadas. Hay que destacar que: 1) no se muestra el año 2018 ya que, como veíamos al principio del subapartado, el proyecto de presupuesto 2018 tuvo que ser enviado a más tardar en septiembre de 2017, por lo que no fue realizado por la administración de López Obrador; y 2) del año 2024 tan sólo se muestra lo aprobado porque a la fecha en que se escribe esto, julio de 2024, no existen los datos de lo que se pagó; sin embargo, por el aumento tan importante que han recibido en lo aprobado se prevé que haya subejercicio.

Dicho lo anterior, como se muestra en la gráfica, la SEDENA y la SEMAR han ejercido en todos los años más recursos de los aprobados. Destaca que el mayor diferencial ejercido fue de 29,412 millones de pesos por parte de

la SEDENA en el año 2022. Al analizar el periodo 2019-2023, se observa que la SEDENA ha sobre ejercido 118,352 millones de pesos, mientras que la SEMAR ha sobre ejercido 34,685 millones de pesos. Por lo que las secretarías uniformadas han sobre ejercido 153,037 millones de pesos del 2019 a 2023.

Estos datos revelan una dirección preocupante: en México se aprueban presupuestos altos a las instituciones militares y se les permite sobre ejercer recursos aparentemente sin restricciones.

3.3.3 Fideicomisos públicos y convenios de colaboración

El 29 de julio de 2020, el presidente Andrés Manuel López Obrador, recordó desde la conferencia matutina que: “Hay como doscientos fideicomisos y apenas van a cancelar cinco. Y piensan que ya con eso ya me voy a quedar tranquilo, toma tu chupón, ¡no! Yo en el zócalo, el día que tomé posesión hice 100 compromisos y uno es el de eliminar los fideicomisos porque no hay transparencia en el manejo de los fondos” (López Obrador, 2020c, 2h 23m 17s).

Con base en este argumento, el tabasqueño inició una crítica severa hacia los beneficiarios de los fideicomisos y procedió por el camino para eliminarlos. En este sentido, el 2 de abril de 2020, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos. Sin embargo, las Fuerzas Armadas tienen acceso a diversos fideicomisos públicos e, incluso, a lo largo del sexenio se han aprobado por el Congreso la creación de más figuras jurídicas del estilo.

En México existen dos tipos de fideicomisos: los estructurados y los que no tienen estructura orgánica. Los primeros presentan la estructura similar a

una institución de gobierno, mientras que los otros, como su nombre lo indica, carecen de estructura y no están obligados a reportar cómo se usan los recursos, lo que los convierte en figuras jurídicas con menor control y fiscalización.

A continuación, se presenta una tabla con los fideicomisos que están a cargo la SEDENA y SEMAR:

Tabla 4. Tipo de fideicomiso a cargo de las FFAA según su tipo

Institución	Nombre de fideicomiso	Tipo de fideicomiso
SEDENA	Fideicomiso Público de Administración y Pago de Equipo Militar (FPAPEM).	Fideicomisos sin estructura orgánica
	Fideicomiso de apoyo a deudos de militares fallecidos o a militares que hayan adquirido una inutilidad en primera categoría en actos del servicio considerados de alto riesgo.	Fideicomisos sin estructura orgánica
	Fideicomiso a favor de los hijos del personal adscrito al Estado Mayor Presidencial.	Fideicomisos sin estructura orgánica
	Fideicomiso Público de Administración y Pago para la Contratación de Servicios y Obra Pública.	Fideicomisos sin estructura orgánica
SEMAR	Fideicomiso Universidad Marítima y Portuaria de México.	Entidad paraestatal
	Fideicomiso de Administración y Pago SEMAR.	Fideicomisos sin estructura orgánica

Fuente: De Vicente y Hernández, 2024, p. 74.

Sobresale que la mayoría de los fideicomisos públicos a los que tienen acceso los uniformados no presentan estructura orgánica, esto fomenta la

opacidad en una institución que se caracteriza por ser reservada, elevando las posibilidades del uso discrecional del recurso.

Lo anterior puede quedar ilustrado con un breve análisis del *Fideicomiso a favor de los hijos del personal adscrito al Estado Mayor Presidencial*. Primero, no puede pasar desapercibido el nombre del fideicomiso, el cual sugiere el beneficio de una élite militar, al otorgar recursos para los hijos de los que cuidan (o cuidaban) al presidente, expresidentes y secretarios de Estado. Al revisar el contrato que da fundamento legal al fideicomiso, se destaca que el objetivo que persigue es garantizar la educación de los hijos de aquellos soldados que sufran un accidente en funciones (muerte o incapacidad total).

Segundo, de acuerdo con el discurso del presidente López Obrador, el Estado Mayor Presidencial fue disuelto. Sin embargo, su estatus legal se encuentra en receso,²³ por lo que el fideicomiso correspondiente persiste. Por lo tanto, ¿el recurso se continúa otorgando a los hijos de los soldados que formaban parte del Estado Mayor Presidencial o algún otro órgano militar puede participar del fideicomiso?

Tercero, al ser un fideicomiso sin estructura orgánica, basta con que reporte el monto total, el origen de los recursos y los egresos. Si se consulta el Portal de Transparencia, en el año 2023 el fideicomiso contó con un monto total de \$6,992,528.57. El origen de los recursos fue por medio de aportaciones voluntarias que realizó el personal que se encontraba adscrito al Estado Mayor Presidencial, lo que lo convierte en recursos privados, por lo que todavía existe menor transparencia ya que no fueron requisitados todos los criterios que normalmente exige el portal.

²³ A partir del 1° de diciembre de 2018, el órgano al que hacemos mención entró en receso, tal y como lo establece el oficio 0711, emitido por el secretario de la Defensa Nacional.

Por lo tanto, tan sólo se puede conocer cuánto dinero fue, quién lo aportó (sin tener ninguna certeza al respecto) y los beneficiarios. Respecto a lo último, no se presenta la información de los nombres de los beneficiarios, con fundamento legal en el artículo 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el cual establece que se considera información confidencial los datos personales de una persona identificable. Es por esto por lo que tan sólo se puede conocer que en 2023 el universo de beneficiarios fue de 19 personas. Es decir, 19 personas recibieron del fideicomiso \$368,027.82 durante 2023.²⁴

Así pues, no queda del todo claro si el dinero realmente son aportaciones voluntarias del personal, si el método de selección de los beneficiarios cumple con estándares que permitan la imparcialidad de la decisión y si las personas beneficiarias realmente ocuparon el recurso para los fines establecidos.

Por otro lado, algo alarmante es que por el control administrativo y operativo que ejercen las instituciones militares, algunas veces *de facto* y otras *de jure*, sobre diversas dependencias gubernamentales, tienen acceso a otros fideicomisos públicos.

Un ejemplo claro de lo anterior es el fideicomiso a cargo de una autoridad de la cual se ha hablado de sobra en esta investigación: la Agencia Nacional de Aduanas de México (ANAM). De acuerdo con Isabella González (2023), el 30 de agosto de 2022, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) obligó a la ANAM a transferir 171,000 millones de pesos de un fideicomiso donde se depositan los ingresos por brindar servicios aduaneros a otro fideicomiso de

²⁴ Si se revisan los datos de 2021, se presenta que el monto total del fideicomiso fue de \$20,054,474 y el número de beneficiarios de 22 personas. ¿A qué se debe la disminución del monto total para 2023?

reciente creación controlado por la SEDENA: “Este segundo fideicomiso fue creado en febrero de 2022 para pagar servicios y obras en las 22 aduanas a su cargo. Sin embargo, meses después, en junio del año pasado, la SEDENA amplió los fines del fideicomiso para poder gastar el dinero en otras obras que tiene a su cargo” (González, 2023).

De esta forma, la SEDENA confirmó lo argumentado por el presidente López Obrador en la conferencia matutina citada al inicio de este subapartado, con los fideicomisos “no hay transparencia en el manejo de los fondos”.

Por último, las Fuerzas Armadas pueden recibir recursos adicionales a través de convenios de colaboración, también conocidos como contratos entre entes públicos. Ya hemos analizado ejemplos al respecto con el caso de las sucursales del Banco del Bienestar construidas por la SEDENA y del acuerdo de colaboración en seguridad pública entre la Guardia Nacional y el municipio de Salamanca, Guanajuato. Por lo tanto, no se profundizará más en este tema para evitar repeticiones, pero se trae a colación para que no se olvide que los convenios pueden ser utilizados para beneficio económico de los uniformados.

Por lo hasta aquí expuesto, existen por lo menos cuatro medios por los que las Fuerzas Armadas tienen acceso a financiamiento y recursos:

1. Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).
2. Ejercicio de recursos por medio de adecuaciones presupuestarias que permiten la modificación del presupuesto.
3. Fideicomisos públicos.
4. Convenios de colaboración.

3.4 Acercamiento al poder político

La creciente prominencia de las Fuerzas Armadas en México, al ser pilar fundamental del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, ha generado un aumento relevante en sus responsabilidades y presupuesto. Esto ha llevado a que los uniformados se conviertan en un engranaje sin el cual el funcionamiento del sistema político mexicano se ve comprometido, lo que permite que se expanda su margen de maniobra y capacidad de negociación frente a las autoridades civiles.

Un caso ilustrativo de lo anterior es el proceso legislativo por el que se votó el proyecto de decreto para reformar el artículo quinto transitorio para permitir la permanencia de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública hasta marzo de 2028.

Como antecedente a esta reforma constitucional, se registró que, al crearse la institución civil de seguridad pública, por decreto publicado el 26 de marzo de 2019, el artículo quinto transitorio estableció la permanencia de las Fuerzas Armadas hasta el 27 de marzo de 2024, con el fin de dar un periodo para que la institución de reciente creación se profesionalizara y consolidara.

El 2 de septiembre de 2022, la diputada priista Yolanda de la Torre sorprendió a miembros de la coalición *Va por México*, conformada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD), al presentar en la Cámara de Diputados una reforma constitucional para ampliar la permanencia del ejército en tareas de seguridad pública hasta el año 2028, es decir, 4 años más que lo establecido originalmente.

Tan sólo unos meses antes, el 9 de junio de 2022, los dirigentes de los partidos que conformaban la coalición, Alejandro Moreno (PRI), Marko Cortés (PAN) y Jesús Zambrano (PRD), presentaron el acuerdo de moratoria constitucional para que en lo que restaba de la LXV Legislatura (hasta 2024), la alianza opositora no aprobara iniciativa alguna que reformara, adicionara o modificara la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior era posible debido a que la coalición gobernante, denominada *Juntos Hacemos Historia* y conformada por el Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y MORENA, contaba con 277 diputados y 71 senadores. Por lo que requería del consenso con otros partidos políticos para conseguir la mayoría calificada, es decir, dos terceras partes de los votos (334 diputados/85 senadores o un número menor, según el total de asistentes a la sesión).

Por lo tanto, ante la propuesta de la diputada priista, las reacciones de los dirigentes del PAN y PRD ponían en tela de juicio la continuidad de la coalición opositora. En este contexto, Marko Cortés y Jesús Zambrano optaron por dar una gira de medios para hacer notar su desentendimiento y enojo con la decisión tomada por su equivalente priista. En entrevista con Loret de Mola, Cortés sostuvo: “Hace dos meses y medio salimos a suscribir una moratoria constitucional, particularmente para dos temas: uno, cuidar al INE, la democracia, la libertad, los derechos humanos, y otro para evitar la militarización del país (...) ¿Por qué cambiar de la noche a la mañana? ¿por qué ese viraje en la posición?” (Cortés y Zambrano, 2022, 20m 04s).

Para comprender por qué cambió de postura Alejandro Moreno, primero hay que comprender con quién tuvo que negociar. De acuerdo con la revista Proceso: “El origen de la iniciativa (...) fue resultado del cabildeo entre priistas

y el secretario de la Defensa Nacional, Luis Cresencio Sandoval” (Rodríguez y San Martín, 2022, p. 6).

A lo anterior se suma lo mencionado por Jesús Zambrano, dirigente del PRD, quien sostuvo en una entrevista que, en una plática privada con el dirigente del PRI, Alejandro Moreno le comentó: “Es que ya nos comprometimos con los militares, entiendan, el asunto es que podamos mantener la coalición aun cuando tengamos este diferendo” (Cortés y Zambrano, 2022, 23m 38s). Cabe destacar que esta entrevista fue publicada el 8 de septiembre de 2022 y la primera discusión y votación de la Cámara de Diputados fue hasta el 14 de septiembre.

Además, un suceso singular fue que el 8 de septiembre de 2022 el general Luis Cresencio Sandoval recibió para desayunar, en instalaciones de la Secretaría de la Defensa Nacional, a diputados priistas y a su dirigente nacional. Al respecto, el secretario de la Defensa comentó en la conferencia matutina del 9 de septiembre, lo siguiente: “Esta reunión que tuvimos fue de carácter informativa. ¿Qué les dimos a conocer? Bueno, precisamente lo que hemos desarrollado las Fuerzas Armadas, la Secretaría de la Defensa, en el ámbito de la Guardia Nacional, como cuáles fueron sus orígenes, de dónde se tomó el proyecto, qué se analizó” (Sandoval, 2022, 2h 03m 26s).

De acuerdo con Sandoval, en la reunión no se les preguntó a los priistas qué pensaban o en qué sentido votarían, sino que se les brindó la información para que pudieran comprender los esfuerzos realizados y las intenciones de la SEDENA.

Ahora bien, ¿por qué aceptó Alejandro Moreno a comprometerse con los uniformados? De acuerdo con Rodríguez y San Martín (2022), la principal

razón del priista fue la filtración que realizaba cada semana la gobernadora de Campeche, Layda Sansores, de los delitos cometidos por el dirigente nacional. En el programa “El martes del Jaguar”, la gobernadora publicó videos, llamadas telefónicas, conversaciones de texto que evidenciaban actos de corrupción, a la par de que la Fiscalía General del Estado de Campeche preparaba la solicitud de desafuero y diversas carpetas de investigación en su contra.

Para el diálogo y votación por parte del Congreso, era previsible que Alejandro Moreno conseguiría la votación necesaria para aprobar la reforma en la Cámara de Diputados, debido a que sus aliados al interior del PRI se encontraban en la cámara baja. Por ejemplo, el 14 de septiembre de 2022, se llevó a cabo la primera discusión respecto a la reforma.

Aquel día el diputado priista Carlos Iriarte, sostuvo que: “El plazo que se fijó no ha sido suficiente para su consolidación (de la Guardia Nacional) y debemos (...) actuar con antelación frente a una realidad que, habremos de decirlo, no podrá sortearse en el plazo inmediato” (Diario de Debates, 2022). A lo largo del proceso legislativo este fue el argumento que presentaron los priistas que votaron a favor de la reforma.

Al momento de la votación, los diputados priistas se alinearon con su dirigente nacional: de los 69 priistas 64 votaron a favor. Se logró un total de 335 votos a favor, suficientes para aprobarse y remitirse al Senado. En la de Cámara de Senadores la tarea para Moreno se complejizó debido a que el coordinador de los priistas era Osorio Chong, actor con el que comparte partido pero que es contrario a su dirigencia. El 4 de octubre se discutió y se aprobó por 87 votos en pro y 40 en contra. Finalmente, la reforma fue aprobada el 12 de octubre por la Cámara de Diputados, enviada a las legislaturas locales y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2022.

De esta forma, el proceso para modificar el quinto transitorio logró algo más que permitir que las Fuerzas Armadas continúen realizando tareas de seguridad pública hasta el año 2028. Logró que en diversos medios informativos se hablara de que la SEDENA estaba realizando comportamientos de grupo de presión, cabildeando a un dirigente nacional de un partido opositor.

El comportamiento político se aprende. En cuanto más se consolidan las Fuerzas Armadas como el instrumento prioritario para resolver las tensiones del sistema, más se integran al escenario político. Por lo tanto, debido a la indiferencia del control civil, las instituciones armadas pueden convertirse en un grupo de presión, influyendo en la toma de decisiones políticas. Tal y como presenta el proceso legislativo expuesto, por el que antes de la discusión en el Congreso, el dirigente nacional del PRI se encontraba comprometido con el secretario de la Defensa Nacional para apoyar el dictamen por el que las Fuerzas Armadas participan en tareas de seguridad pública hasta 2028.

3.5 Conclusión

El presidente Andrés Manuel López Obrador ha aumentado las funciones de los militares en diversas áreas. Algunas de estas tareas son ajenas a su adiestramiento, otras tantas debilitan a instituciones civiles o a entidades federativas, pero lo que todas estas mantienen en común es que el traspaso se justifica con base en el supuesto de que existirá menor corrupción.

A lo largo del sexenio 2018-2024, se han cedido diversas áreas de funciones a los uniformados:

- Las que refieren al desarrollo de obra pública, que pueden ir desde la construcción de una sucursal bancaria hasta la construcción de un tren en medio de la selva.
- Las que corresponden a temas administrativos, que han permitido, por ejemplo, el control de puertos y aduanas.
- Las que implican funciones de seguridad pública. No se puede olvidar que las Fuerzas Armadas han apoyado en el cumplimiento de este tipo de funciones en sexenios anteriores, sin embargo, a partir de 2018 la reiteración es inédita.

Esta transferencia de funciones tiene consecuencias para el control civil democrático. Primero, la urgencia con la que se han llevado a cabo los proyectos de infraestructura ha comprometido la efectividad de los mecanismos de supervisión, transparencia y rendición de cuentas, elevando el riesgo de corrupción y nepotismo.

Segundo, la administración de áreas ajenas a la esfera militar provoca exaltación de la figura castrense por encima de los civiles, el protagonismo militar ante cualquier tensión del sistema político, la adopción de valores

castrenses en instituciones ajenas a los militares, la cotidianidad de lo militar y la priorización de intereses militares sobre los civiles en sectores completamente ajenos a los uniformados. Estos factores son componentes teóricos del proceso de militarización, proceso que actualmente está permeando en diversas áreas del sistema político mexicano.

Tercero, la ejecución de tareas de seguridad pública con la creación de la Guardia Nacional y la persistente intromisión de la Secretaría de la Defensa Nacional (respaldada por el presidente López Obrador), ha confirmado la militarización de la seguridad pública en México, ha supuesto un obstáculo para la consolidación de la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno y ha descuidado la profesionalización de las policías estatales y municipales, lo que aleja la posibilidad de una seguridad pública civil, efectiva, íntegra y capacitada para cumplir con las mejores prácticas de respeto a los derechos humanos.

Además, para ejecutar las nuevas funciones, los militares requieren de recursos. Existen por lo menos cuatro medios por los que las Fuerzas Armadas tienen acceso a financiamiento. En primer lugar, por medio del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), el cual ha ido en aumento año tras año a lo largo del sexenio. Segundo, a través de adecuaciones presupuestarias a lo largo del ejercicio de los recursos, lo que permitió que la SEDENA y la SEMAR hayan sobre ejercido, durante el periodo 2019-2023, alrededor de 153,037 millones de pesos. Tercero, por medio de fideicomisos públicos, los cuales fomentan la opacidad y discrecionalidad de los recursos. Finalmente, a través de convenios de colaboración, también conocidos como contratos entre entes públicos. De esta forma, los uniformados acceden a recursos sin someterse a la

evaluación y aprobación de la Cámara de Diputados, máxima autoridad en la materia.

En resumen, las instituciones militares en México, a lo largo del sexenio de Andrés Manuel López Obrador, recibieron múltiples tareas ajenas a su adiestramiento, responsabilidades de suma intimidad y presupuestos altos sin el cumplimiento de mecanismos de transparencia, esto las expone a la corrupción y les brinda herramientas con las cuales pueden negociar para obtener mayor autonomía y protagonismo dentro del sistema político, ocasionando la militarización de diversas áreas y el debilitamiento de distintas instituciones del sistema político, secretarías de Estado y de entidades federativas.

CONCLUSIÓN

A lo largo de esta investigación el objetivo ha sido comprender cómo debe de ser la relación cívico-militar teóricamente y cómo ha evolucionado a lo largo de los años en México, para, finalmente, comprender los cambios y consecuencias que tuvieron lugar durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024).

Respecto a lo anterior, se puede decir que, teóricamente, el control de las Fuerzas Armadas en una democracia es complejo debido a múltiples razones. Primero, necesitan constituirse como una institución fuerte para defender la soberanía del Estado, pero a la vez deben de ser lo suficientemente obedientes para subordinarse a las órdenes de las autoridades civiles. Segundo, pueden convertirse en un grupo de presión debido a un mal manejo de las autoridades civiles y/o porque son insuficientes los cauces para manifestar sus reivindicaciones.²⁵ Es pueril considerar que una institución, tan sólo por pertenecer al Estado, no desarrolla intereses propios que buscará materializar. Tercero, el proceso por el que las Fuerzas Armadas controlan tareas que con anterioridad eran realizadas por civiles, provoca que ideas militaristas²⁶ y valores castrenses²⁷ penetren en diversos rincones del sistema político y de la sociedad, por lo que los militares adquieren mayor protagonismo.²⁸

Para mitigar estas complejidades existe el control civil de los uniformados, el cual exige que cualquier responsabilidad que desempeñen las

²⁵ Las Fuerzas Armadas pueden presionar por medio de sus relaciones con el Poder Legislativo, por declaraciones públicas, al negarse a realizar una tarea, por medio de la violencia armada, etc.

²⁶ Por ejemplo, utilizar la fuerza y la violencia en un contexto distante a la guerra o creer incuestionablemente que los militares son superiores para realizar cierta tarea.

²⁷ Por ejemplo, nacionalismo recalcitrante, subordinación vertical, disciplina incuestionable, lealtad a los compañeros de armas, etc.

²⁸ Este tercer punto, en pocas palabras, es el proceso de militarización.

Fuerzas Armadas sea definida, supervisada, evaluada y corregida por autoridades civiles. Es por esto que el control civil democrático debe de cumplir con las siguientes características: completa subordinación de los uniformados a las autoridades civiles, es decir, debe de existir una cadena de mando claramente definida; supervisión y evaluación de las tareas realizadas por el aparato castrense; asegurar que el secretario de la Fuerzas Armadas reciba asesoramiento militar y civil; control del presupuesto de la defensa, transparencia y rendición de cuentas; y cumplimiento incuestionable del marco jurídico constitucional. Esto permite la existencia de una institución militar fuerte, pero a la vez profesionalizada y subordinada.

En México, tras la Revolución Mexicana, el control civil sobre el aparato militar se ha cumplido con sus bemoles.²⁹ Se identificaron tres etapas de la relación cívico-militar:

- Primero, de 1920 a 1946, los militares ejercieron el poder político al ser los titulares del Poder Ejecutivo, pero a la vez comenzaron a despolitizar a las Fuerzas Armadas por medio de reformas, educación militar y el partido político hegemónico. Este primer proceso es de suma relevancia debido a que: 1) los líderes políticos comprendieron y heredaron la idea de que en el control del ejército descansa la supervivencia del sistema político e incluso de sus propias vidas; y 2) se institucionalizó la idea de que el titular del Ejecutivo (que era un general del ejército) era el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, por lo que el control civil de los militares se materializó en

²⁹ A comparación del resto de países latinoamericanos que, a lo largo del siglo XX, sufrieron de dictaduras militares.

una relación vertical de completa subordinación ante la figura presidencial.

- Segundo, de 1946 a 1988, los militares ceden a los civiles la política³⁰ y apoyan en situaciones complejas como levantamientos, huelgas o guerrillas, mientras que los civiles respetan sin cuestionamientos la autonomía militar, sea para ascensos, justicia, manejo de presupuesto, etc. Es decir, apoyaban a estabilizar el régimen en momentos complejos y, posteriormente, regresaban a sus cuarteles. En esta etapa el control civil continuó en el mismo tenor, ya que las Fuerzas Armadas demostraron completa subordinación ante el presidente de México.
- Tercero, de 1988 a 2024, el pacto que perduró a lo largo del estadio anterior se tuvo que modificar a medida que el régimen autoritario priista se fue debilitando. Con las elecciones de 1988 se vislumbró el gran anhelo de la ciudadanía por la apertura democrática, esto provocó que las Fuerzas Armadas rápidamente se transformaran de un apoyo para la estabilidad a un eje para la gobernabilidad del gobierno del deslegitimado presidente Carlos Salinas de Gortari. A partir de ese momento y hasta el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, las Fuerzas Armadas han sido instrumentalizadas para colaborar con el Ejecutivo Federal en conseguir objetivos sumamente importantes, por ejemplo, la seguridad pública. El control civil persiste en la misma línea.

De esta forma, la instrumentalización del aparato castrense se ha modificado con el paso de los años, pero el control civil se ha mantenido sin

³⁰ El general Avila Camacho, presidente de México de 1940-1946, traspasó la banda presidencial al licenciado Miguel Alemán Valdés.

grandes modificaciones en las tres etapas. Este control se caracteriza por la completa y exclusiva subordinación ante el titular del Ejecutivo Federal, no obstante, no sucede de la misma forma con el Poder Legislativo o con el resto de las secretarías civiles del Estado. Esto provoca que en México exista un control civil limitado, con instituciones militares que cada vez se utilizan con mayor reiteración para cumplir con las demandas que ingresan al sistema político mexicano.

Bajo este contexto teórico e histórico, es pertinente traer a colación el eje medular de la investigación. La hipótesis sostiene que: La transferencia de responsabilidades civiles a las instituciones castrenses de México provoca la militarización de áreas ajenas a la esfera militar, debilitando a otras secretarías de Estado y órdenes de gobierno, incrementando el presupuesto de los uniformados y disminuyendo la transparencia y la rendición de cuentas. Lo anterior permite que las Fuerzas Armadas se posicionen como un engranaje fundamental para el funcionamiento del sistema político mexicano y que, por lo tanto, aumenten sus capacidades para presionar al poder político en detrimento del control civil democrático.

Para determinar si se corrobora o se descarta, se debe de contemplar que a lo largo del sexenio 2018-2024, se cedieron diversas áreas de funciones a las instituciones militares: 1) las que refieren al desarrollo de obra pública, por ejemplo, la construcción de megaproyectos, carreteras, sucursales bancarias, etc.; 2) las que corresponden a temas administrativos, por ejemplo, el control de puertos y aduanas; y 3) las que implican funciones de seguridad pública con

la creación de la Guardia Nacional y el “apoyo” (control) de las Fuerzas Armadas.³¹

Respecto a cada una de las funciones transferidas, se observan múltiples consecuencias:

1. La urgencia con la que se han llevado a cabo los proyectos de infraestructura ha comprometido la efectividad de los mecanismos de supervisión, transparencia y rendición de cuentas, elevando el riesgo de corrupción y nepotismo.
2. La administración de áreas ajenas a la esfera militar provoca exaltación de la figura castrense por encima de los civiles, el protagonismo militar ante cualquier tensión del sistema político, la adopción de valores castrenses en instituciones ajenas a los militares, la cotidianidad de lo militar y la priorización de intereses militares sobre los civiles en sectores completamente ajenos a los uniformados. Estos factores son componentes teóricos del proceso de militarización.
3. La ejecución de tareas de seguridad pública con la creación de la Guardia Nacional y la persistente intromisión de la Secretaría de la Defensa Nacional (respaldada por el presidente López Obrador), ha confirmado la militarización de la seguridad pública en México. Asimismo, ha supuesto un obstáculo para la consolidación de la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno, lo que a su vez ha debilitado a los municipios y estados porque dependen de la Federación para la seguridad pública. Lo anterior provoca el descuido

³¹ Esto sucedía en sexenios anteriores, pero la reiteración actual es inédita en el área de la seguridad pública.

de la profesionalización de las policías estatales y municipales, alejando la posibilidad de una seguridad pública civil, efectiva, íntegra y capacitada para cumplir con las mejores prácticas de respeto a los derechos humanos.

Aunado a lo anterior, para cumplir con las numerosas funciones se requiere de recursos. Las Fuerzas Armadas tienen acceso a financiamiento por cuatro vías: 1) por medio del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); 2) a través de adecuaciones presupuestarias a lo largo del ejercicio de los recursos; 3) por medio de fideicomisos públicos; y 4) a través de convenios de colaboración, también conocidos como contratos entre entes públicos.

Por medio de estos cuatro mecanismos las instituciones militares en México han recibido presupuestos históricos. Por ejemplo, del año 2023 al 2024 la SEDENA recibió un aumento presupuestal de 121% y la SEMAR de 63%. Además, durante el periodo 2019-2023, la SEDENA y la SEMAR sobre ejercieron alrededor de 153,037 millones de pesos. De esta forma, los uniformados acceden a recursos sin someterse a la evaluación y aprobación de la Cámara de Diputados, máxima autoridad en la materia. Además, por medio de fideicomisos y convenios de colaboración acceden a recursos que fomentan la opacidad y discrecionalidad en el uso de los recursos debido a que son difíciles de fiscalizar.

Las numerosas funciones y los altos presupuestos consolidan a las Fuerzas Armadas como el instrumento prioritario para resolver las tensiones del sistema, acercándolas al poder político. Un ejemplo claro es el proceso legislativo por el que se determinó que las Fuerzas Armadas apoyen en materia de seguridad pública a la Guardia Nacional, hasta el año 2028. Previo a la discusión en las Cámaras, el dirigente del Partido de la Revolución

Democrática, Jesús Zambrano, dijo en entrevista con el medio *Latinus* que, Alejandro Moreno, dirigente del Partido Revolucionario Institucional, le comentó que, sin importar que fueran una alianza opositora, él se había comprometido con los militares para que se materializara el decreto, razón por la cual gestionaría lo necesario para que su partido votara a favor. Esto claramente es contrario a lo que establece el control civil, debido a que existió presión por parte de los militares, por lo que no se cumplió con el principio de completa subordinación de los uniformados a las autoridades civiles.

Lo expuesto indica que la transferencia de responsabilidades civiles a las instituciones castrenses ha provocado la militarización de áreas ajenas a la esfera militar y ha incrementado el presupuesto de los uniformados, disminuyendo la transparencia y la rendición de cuentas. Esto ha posicionado a las Fuerzas Armadas como un engranaje fundamental para el funcionamiento del sistema político mexicano, lo que aumenta sus capacidades para presionar al poder político, en franco detrimento del control civil democrático. Por lo tanto, podemos asegurar que la hipótesis de investigación se corrobora.

EPÍLOGO

En este último subapartado pretendo abrir un breve diálogo en dos sentidos: primero, con la mayor sinceridad hacia el lector, y a la vez hacia mí, hablaré de los límites de mi investigación, de qué preguntas se quedaron sin responder y de lo que me hubiera gustado realizar si el tiempo y el dinero no fueran limitantes. Segundo, sin el afán de convertirme en una pitonisa del Oráculo de Delfos, realizaré conjeturas respecto a lo que considero que podría pasar durante el sexenio de la primera presidenta de México.³²

La presente investigación cuenta con diversas áreas de mejora, sin embargo, me centraré en la que considero la más importante. Metodológicamente el manejo de los conceptos puede profundizarse, faltó la elaboración de un cuadro que me permitiera observar las variables de mis conceptos para, posteriormente, determinar indicadores. Lo anterior no sugiere que en el trabajo no exista una conducción adecuada de los conceptos, sino que existen apartados que podrían ser aún más claros para el lector y que me hubiera costado menos tiempo realizarlos.

Además, a lo largo del trabajo quedaron abiertas diversas preguntas que, por cuestiones de tiempo y espacio, no se resuelven. Por ejemplo, considero que en el primer capítulo falta contestar la pregunta ¿por qué utilizar estos tres conceptos y no algún otro? En el segundo, indudablemente faltó contestar ¿qué papel ha jugado Estados Unidos en la relación cívico-militar en México? En el tercero, no se resuelve ¿qué otros casos de corrupción y opacidad han surgido a lo largo del sexenio al utilizar a las Fuerzas Armadas para construir proyectos de infraestructura?, ¿cómo ha sido el desempeño de las Fuerzas Armadas

³² Escrito en agosto de 2024.

controlando los puertos y aduanas de México?, ¿qué implicaciones existirían si se consolida legalmente el traspaso de la Guardia Nacional a la SEDENA?, ¿qué estrategias de seguridad pública, que no involucren a instituciones militares, existen en el mundo? De haberse resuelto todas estas dudas tendríamos un trabajo que diría mucho y poco a la vez, sin embargo, es importante no perderlas de vista porque nos podrían ayudar para futuras investigaciones.

Ahora bien, dejemos volar la imaginación para plantear mi investigación ideal. Lo que más me hubiera gustado realizar, si el tiempo y el dinero no fueran un obstáculo, es un estudio comparado entre diversos países latinoamericanos con el objetivo de crear una tipología del control civil en América Latina. Metodológicamente, uno de los medios principales para obtener información hubiera sido a través de fuentes primarias, contando con los medios para desplazarme, hubiera realizado entrevistas con integrantes de las Fuerzas Armadas de los distintos países para encontrar similitudes y diferencias. Sin duda sería una investigación valiosa en un contexto en el que cada vez se utilizan más a las Fuerzas Armadas para que el sistema político arroje soluciones.

Por otro lado, a lo largo del tiempo recorrido para concluir esta investigación, me he cuestionado constantemente sobre lo que pasará respecto a mi tema cuando el presidente Andrés Manuel López Obrador concluya su mandato.

Primero, hay que resaltar que el poder que tienen hoy en día los grupos castrenses es infravalorado. El otorgamiento de presupuestos altísimos y la transferencia de tareas de suma confianza, a lo largo del sexenio 2018-2024, ha provocado que los militares se fortalezcan. Sería un proceso sumamente difícil

si es que la presidenta Claudia Sheinbaum quisiera disminuir el presupuesto de los uniformados o alejarlos de, por ejemplo, la administración de las aduanas.

Lo anterior considero que no lo realizará debido a que a lo largo del sexenio de Andrés Manuel López Obrador se demostraron dos cosas: 1) la conferencia matutina es el medio ideal para posicionar lo que el gobierno quiere que se hable en los medios; y 2) las Fuerzas Armadas tienen la capacidad para trabajar de manera rápida, no solamente por su organización interna, sino también porque bajo el paraguas de la seguridad nacional, pueden esquivar trámites legales y concursos. Por lo tanto, considero que la doctora Sheinbaum habrá notado estos dos grandes pilares del sexenio y los replicará.

Además, un gran incentivo para utilizar a las instituciones militares en casi cualquier tarea es que cuentan con una altísima aprobación por parte de la ciudadanía mexicana. Si el instrumento es aprobado y de confianza de los ciudadanos, su utilización provoca que la ciudadanía apruebe la acción en la que se emplearán.

Así pues, a mi parecer, el sexenio de Claudia Sheinbaum se verá caracterizado por una fuerte relación con las Fuerzas Armadas, en la que cada vez recibirán más tareas de áreas ajenas a su adiestramiento. Esto debido a que dicha estrategia le funcionó a su predecesor para cumplir con su agenda de gobierno y mantener su aprobación y legitimidad casi intacta.

Sin embargo, “muerto el rey, viva el rey”. Esperemos a que rinda protesta en octubre de 2024 y observemos si se aleja de estas conjeturas.

BIBLIOGRAFÍA

- Abrahamsson, B. (1972). “La profesión militar y el poder político: los recursos y su movilización”. En Bañón, R. y Olmeda, J. (Eds.), *La institución militar en el Estado contemporáneo* (pp. 254-269). Alianza Editorial.
- Ai camp, R. (2010). “Las Fuerzas Armadas en el México democrático”. México: Siglo XXI.
- Almazán, J. (2016, 12 de agosto). *AMLO pide que Ejército regrese a los cuarteles*. Milenio. Recuperado el 10/01/2023 en: <https://www.milenio.com/politica/amlo-pide-que-ejercito-regrese-a-los-cuarteles>
- Arroyo-Macías, E. (2018). *Enrique Peña Nieto y la crisis de seguridad que hereda*. Análisis Plural, primer semestre de 2018. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.
- Badillo, D. (2022, 11 de septiembre). *Ejército realiza más de 240 tareas de otras dependencias*. El Economista. Recuperado el 05/01/2023 en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Ejercito-realiza-mas-de-240-tareas-de-otras-dependencias-20220909-0069.html>
- Barragán, A. (2021, 17 de junio). *La Guardia Nacional, El ‘Frankenstein’ de la seguridad en México que aspira a formar parte del Ejército*. El País. Recuperado el 01/01/2023 en: <https://elpais.com/mexico/2021-06-17/la-guardia-nacional-el-frankenstein-de-la-seguridad-en-mexico-que-aspira-a-formar-parte-del-ejercito.html>
- Benítez, R. (2002). “México: doctrinas de seguridad y defensa (del siglo XX al XXI)”. En Fundación CIDOB (Ed.), *Nuevos temas de seguridad en América Latina* (pp. 57-72). España: Fundación CIDOB.
- _____ (2008). “México: Las relaciones civiles-militares ante la encrucijada democrática en la primera década del s. XXI”. En Sepúlveda y Alda, *La administración de la defensa en América Latina II* (pp. 253-292). IUGM: Madrid.
- _____ (2014). “Las Fuerzas Armadas mexicanas durante la Guerra Fría: 1945-1990”. En Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (Ed.), *Historia de los ejércitos mexicanos* (pp. 513-540). México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.

- _____ (2021). “Militarización con respaldo popular. La transición militar en México, 2000-2020”. En Grabendorff (Ed.), *Militares y gobernabilidad, ¿cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?* (pp. 3-34). Colombia: FESCOL.
- Bobbio, N. (2021). “Liberalismo y Democracia”. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bovero, M. (2002). “Una gramática de la democracia”. Madrid: Trotta.
- Boils, G. (1985). “Los militares en México (1965-1985)”. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 47, núm. 1, enero-marzo, pp. 169-185.
- Brokmann, C. (2014). “Fuerzas Armadas y derechos humanos en el combate a la delincuencia organizada”. En Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (Ed.), *Historia de los ejércitos mexicanos* (pp. 557-578). México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.
- Campo, E. (2002). “Los grupos de presión”. En Román Marugán, P. (coord.). *Sistema político español*. Madrid: McGraw-Hill.
- Carpizo, J. (1986). “El presidencialismo mexicano”. México: Siglo XXI.
- Cienfuegos, S. (2014). “Presentación”. En Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (Ed.), *Historia de los ejércitos mexicanos* (pp. 9-10). México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.
- Congreso Constituyente, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, vigente desde el 5 de febrero de 1917, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Congreso de la Unión, “Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591085&fecha=02/04/2020#gsc.tab=0
- Congreso de la Unión, “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, en vigor desde el 30 de marzo de 2006, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- Congreso de la Unión, “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, vigente desde 29 de diciembre de 1976, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>

- Congreso de la Unión, “Ley Orgánica de la Armada de México”, vigente desde el 14 de octubre de 2021, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAM.pdf>
- Congreso de la Unión, “Ley Orgánica del Banco del Bienestar”, vigente desde 1 de junio de 2001, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/164_190719.pdf
- Congreso de la Unión, “Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos”, vigente desde 26 de diciembre de 1986, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOEFAM.pdf>
- Contralínea (2023, 21 de junio). *Salida de Marín Molliendo de Aduanas, por fricciones con SEMAR*. Contralínea, recuperado en <https://contralinea.com.mx/interno/semana/salida-de-marin-mollinedo-de-aduanas-por-fricciones-con-semar/>
- Convenio específico de colaboración No. BBSDN/036/2021 SEDENA-BANCO DEL BIENESTAR. Consultado el 9 de julio de 2024 en: <https://www.gob.mx/bancodelbienestar/documentos/convenio-de-colaboracion-bbsdn-036-2022>
- Cortés, M. y Zambrano, J. [Latinus_us]. (8 de septiembre de 2022). *Loret capítulo 93* [Archivo de Video]. Youtube, recuperado en: <https://www.youtube.com/watch?v=dzoTMV8bbFE&t=939s>
- Crespo, J. (2013). *¿Por qué retornó el PRI al poder?* Revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México: Nueva Época, Año 7, núm. 35, octubre 2013 – marzo 2014 (pp. 6-17).
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (2019b). Volumen II, continuación de la sesión 5 del 28 de junio de 2019, LXIV Legislatura. Recuperado en: <https://cronica.diputados.gob.mx/pdf/64/2019/jun/190628-3.pdf>
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (2019a). Segundo periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio, sesión del 28 de febrero de 2019, LXIV Legislatura. Recuperado en: <https://cronica.diputados.gob.mx/pdf/64/2019/feb/190228-1.pdf>

- Democratic Control of Armed Forces, Geneva Centre for Security Sector Governance. (2015). "The Armed Forces". SSR Backgrounder Series. Geneva: DCAF
- De Vicente, J. y Hernández, L. (Coord.). (2024). "El negocio de la militarización: opacidad, poder y dinero". México: México Unido Contra la Delincuencia.
- Diamint, R. (2015). "A New Militarism in Latin America". *Journal of Democracy*, vol. 26, núm. 4, pp. 155–168.
- _____ (2021). "Remilitarización en América Latina". En Grabendorff (Ed.), *Militares y gobernabilidad, ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?* (pp. 333-352). Colombia: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Dresser, D. [Latinus_us]. (19 de agosto de 2022). *AMLO, el líder de la izquierda que profundizó la militarización de Calderón: Denise Dresser* [Archivo de Video]. Youtube, recuperado en: <https://www.youtube.com/watch?v=PoVDSnklJA>
- Eissa, S. y Gastaldi, S. (2014). "Una reflexión en torno al concepto de militarización". *Serie documentos de trabajo*, núm. 23. Argentina: Escuela de Defensa Nacional. Recuperado en: <http://www.cefadigital.edu.ar/bitstream/1847939/1583/1/Documentos%20de%20trabajo%2023.pdf>
- Enloe, C. (2000). "Maneuvers: The International Politics of Militarizing Women's Lives". Berkeley: University of California Press.
- _____ (2014). "Gender and militarism: Analyzing the links to strategize for peace". The Hague: Women Peacemakers Program.
- Estrada, C. (2012). *La iniciativa Mérida y el combate al narcotráfico. Cooperación bajo concepciones inadecuadas*. Revista de El Colegio de San Luis, vol. II, núm. 3, enero-junio, pp. 266-279.
- Ferrando, J. (1966). "Los grupos de presión". *Revista de Estudios Políticos*, núm. 146, pp. 101-138.
- _____ (1977). "Grupos de interés, de promoción y de presión. Institucionalización de los grupos de presión". *Revista de Estudios Políticos*, núm. 213-214, pp. 9-44.
- Ferri, P. (2024, 05 de febrero). *La reforma de la Guardia Nacional: control total para la Secretaría de la Defensa y facultades de investigación*. El País. Recuperado el 28/04/2024 en: <https://elpais.com/mexico/2024-02->

- Finer, S. (1966). "Anonymous Empire. A study of the Lobby in Great Britain". London: Pall Mall Press.
- _____ (1969). "Los militares en la política mundial". Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Fitch, S. (1998). "The Armed Forces and Democracy in Latin America". United States of America: The Johns Hopkins University Press.
- Garciadiego, J. (2014). "La efeméride oficial y los varios orígenes". En Garciadiego (Ed.), *El Ejército Mexicano 100 años de historia* (pp. 11-28). México: Colegio de México.
- Garfías, L. (1979). "El ejército mexicano actual". En Secretaría de la Defensa Nacional (Ed.), *El ejército mexicano. Historia desde los orígenes hasta nuestros días*. México: Secretaría de la Defensa Nacional.
- Garza, J. et al. (2024). "Érase un país verde olivo: militarización y legalidad en México". México: Grano de Sal.
- González, P. (1975). "La democracia en México". México: Ediciones Era.
- Hobbes, T. (2005). "Leviatán o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil". México: FCE.
- Huntington, S. (2000). "The soldier and the State". United States of America: Harvard University Press.
- _____ (2006). "Political order in changing societies". United States of America: Yale University Press.
- Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (2022). "Banco a la deriva. Análisis de las compras públicas del Banco del Bienestar". Recuperado en: <https://imco.org.mx/banco-del-bienestar-a-la-deriva/>
- Janowitz, M. (1966). "The professional soldier. A social and political portrait". United States of America: The Free Press.
- Liewen, E. (1968). "Mexican Militarism. The Rise and Fall of the Revolutionary Army, 1910-1940". Albuquerque: University of New Mexico Press.
- López, J. (2012). "Presidencialismo y Fuerzas Armadas en México". Gernika: México.

- López Obrador, A. [Andrés Manuel López Obrador]. (2018, 29 de septiembre). *Presidente electo anuncia creación de Guardia Civil: “Vamos a conseguir la paz con justicia, respetando derechos humanos”* [Archivo de Video]. Facebook, recuperado en: <https://lopezobrador.org.mx/type/video/>
- _____ [MILENIO]. (2020a, 06 de enero). *Conferencia matutina de AMLO, 06 de enero de 2020* [Archivo de Video]. Youtube, recuperado en: <https://www.youtube.com/watch?v=CfrZY-ZQGTU>
- _____ [Andrés Manuel López Obrador]. (2020b, 17 de julio). *Semar y Sedena administrarán y vigilarán aduanas. Conferencia presidente AMLO* [Archivo de Video]. Youtube, recuperado en: <https://www.youtube.com/watch?v=iFLuoSLaCFQ>
- _____ [Andrés Manuel López Obrador]. (2020c, 29 de julio). *Recursos para la atención a mujeres, niñas y adolescentes. Conferencia presidente AMLO* [Archivo de Video]. Youtube, recuperado en: <https://www.youtube.com/live/N2GWEzIQXsw?si=qXtxw0wSfZc56l91>
- _____ [Andrés Manuel López Obrador]. (2022, 30 de junio). *3º Aniversario de la Guardia Nacional, desde Tlalpan, Ciudad de México* [Archivo de Video]. Youtube, recuperado en: <https://www.youtube.com/watch?v=gIUcSt75Auw>
- _____ [Andrés Manuel López Obrador]. (2023a, 21 de junio). *La mayoría del pueblo de México apoya la 4T. Conferencia presidente AMLO* [Archivo de Video]. Youtube, recuperado en: <https://www.youtube.com/watch?v=dUoqvjkl0Go>

- _____ [Milenio]. (2023b, 28 de julio). *Conferencia matutina de AMLO, 28 de julio de 2023* [Archivo de Video]. Youtube, recuperado en: https://www.youtube.com/watch?v=fTlIf_Db-u8
- Loyo, M. (2014a). “La reorganización militar durante los años veinte”. En Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (Ed.), *Historia de los ejércitos mexicanos* (pp. 437-456). México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.
- _____ (2014b). “Las reformas militares en el periodo de Plutarco Elías Calles, 1924-1928”. En Garciadiego (Ed.), *El Ejército Mexicano 100 años de historia* (pp. 271-308). México: Colegio de México.
- Luna, K. (2023, 12 de abril). *Recordando la reforma constitucional de la Guardia Nacional*. Nexos. Recuperado el 28/04/2024 en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/recordando-la-reforma-constitucional-de-la-guardia-nacional/>
- Maquiavelo, N. (1980). “El Príncipe”. México: Manuel Porrúa.
- Medina, F. (2017). *Mirada en retrospectiva a cinco años de gobierno priista, México 2012-2017*. *Revista Fórum*, núm. 10-11, pp. 9-37.
- México Unido Contra la Delincuencia, Intersecta y Programa de Política de Drogas, (2024). “Inventario Nacional de lo Militarizado. Una radiografía de los procesos de militarización en México”. Recuperado el 02/05/2024 en: <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2024/04/INM-2024.pdf>
- Meynaud, J. (1972). “Los grupos de presión”. Argentina: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Mills, W. (1987). “La élite del poder”. México: Fondo de Cultura Económica.
- Moloeznik, M. (2007). “Las Fuerzas Armadas en México, entre la atipicidad y el mito”. *Revista Nueva Sociedad*, núm. 213. pp. 156-169.
- Morales, C. (2011). *La guerra contra el narcotráfico en México. Debilidad del Estado, orden social y fracaso de una estrategia*. Aposta. Revista de Ciencias Sociales, núm. 50, julio-septiembre, pp. 1-35.
- Munguía, G. y Quiroz, S. (2013). “Cuaderno de investigación, sistema aduanero”. Universidad Autónoma del Estado de México: Repositorio Institucional, recuperado en:

http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/69930/secme-8709_4.pdf?sequence=4&isAllowed=y

- Navarro, A. (2014). “El ejército mexicano en la época de la posguerra: el argumento égida”. En Garcíadiego (Ed.), *El Ejército Mexicano 100 años de historia* (pp. 309-318). México: Colegio de México.
- Nohlen, D. (2011). “¿Cómo estudiar Ciencia Política? Una introducción en trece lecciones”. Perú: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ojeda Durán, Rafael. [Andrés Manuel López Obrador]. (01 de junio de 2021). *Día de la Marina Nacional, desde Veracruz* [Archivo de Video]. Youtube, recuperado en: <https://www.youtube.com/watch?v=rjTyt4Emr1Y>
- Piñeyro, J. (1985). “Ejército y Sociedad en México: pasado y presente”. México: Universidad Autónoma de Puebla – Universidad Autónoma Metropolitana.
- _____. (2004). “Fuerzas Armadas y combate a las drogas en México: ayer y hoy”. *Sociológica*, año 19, núm. 54, enero-abril, pp. 157-181.
- Pion-Berlin, D. (Ed.). (2001). “Civil-military relations in Latin America: New analytical perspectives”. United States of America: University of North Carolina Press.
- Pipitone, U. (2017). “Un eterno comienzo: la trampa circular del desarrollo mexicano”. México: Taurus.
- Plasencia, E. (2014). “La modernización del Ejército Mexicano”. En Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (Ed.), *Historia de los ejércitos mexicanos* (pp. 457-474). México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.
- Portilla, S. (2014). “El Ejército Antirreeleccionista, 1910-1911”. En Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (Ed.), *Historia de los ejércitos mexicanos* (pp. 235-248). México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.
- Presidencia de la República, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional,” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019,

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019#gsc.tab=0

Presidencia de la República, “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, y por el que se expide el Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Aduanas de México”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2019, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639045&fecha=21/12/2021&print=true

Presidencia de la República, “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, y por el que se expide el Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Aduanas de México”, el 21 de diciembre de 2019, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de mayo de 2022, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5652965&fecha=24/05/2022#gsc.tab=0

Presidencia de la República, “Decreto por el que se crea la Agencia Nacional de Aduanas de México como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2021, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5623945&fecha=14/07/2021&print=true

Ramos, R. (2023, 18 de abril). Inconstitucional, traslado de la GN al Ejército: SCJN. El Economista. Recuperado el 28/04/2024 en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/SCJN-declara-inconstitucional-que-la-Sedena-tome-el-control-de-la-Guardia-Nacional-20230418-0052.html>

Ravelo, A. (2021). “Guía para debatir a favor de la seguridad ciudadana y la vía civil”. México: México Unido Contra la Delincuencia y el Programa de Política de Drogas del CIDE. Recuperado el 01/06/24 en: <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2021/11/Guia-para-el-debate.pdf>

- Reveles, F. (2022). “*El enemigo en casa*”: rasgos conservadores del gobierno de la Cuarta Transformación. El Cotidiano, noviembre-diciembre, recuperado en: <file:///C:/Users/Rodrigo%20Valent%C3%ADn/Downloads/El%20enemigo%20en%20casa%20rasgos%20conservadores%20del%20gobierno%20de%20la%20Cuarta%20Transformaci%C3%B3n.pdf>
- Riccardi, M. (2014). “Lobbying en América Latina: una introducción teórica”. *De Política*, año 2, núm. 2, enero-junio, pp. 139-164.
- Rodríguez, I. (2022, 01 de julio). *Guardia Nacional, con más quejas ante CNDH que el Ejército mexicano*. El Economista. Recuperado el 10/01/2024 en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Guardia-Nacional-con-mas-quejas-ante-CNDH-que-Ejercito-mexicano-20220701-0005.html>
- Rodríguez y San Martín, (2022). “El PRI se parte... y la coalición opositora se resquebraja”. *Proceso*, núm. 2393, pp. 6-9.
- Rosas, T. (2022, 15 de octubre). *Correos SEDENA: militares son acusados de irregularidades financieras en la construcción de 17 sucursales del Banco del Bienestar*. Latinus. Recuperado en: <https://latinus.us/portada/2022/10/15/correos-sedena-militares-son-acusados-de-irregularidades-financieras-en-la-construccion-de-17-sucursales-del-banco-del-bienestar-74722.html>
- Sagües, N. (1980). “Grupos de Presión y Factores de Poder como Espresión Extraconstitucional en el Estado Contemporáneo”. *Revista de Derecho de la UNAM*, pp. 227-231.
- Sánchez, A. (1988). “Los militares en la década de los cincuentas”. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 50, núm. 3, pp. 269-293.
- Sánchez, L. (2021). “La militarización de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales”. En Benítez y Gómez (Eds.), *Fuerzas Armadas, Guardia Nacional y violencia en México* (pp. 41-60). México: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Sánchez, L. y Álvarez, G. (2023). “Militarización y militarismo en México”. En Robledo y Verdes-Montenegro (Eds.), *Militarización, militarismo y democracia: ¿nuevas tendencias en América Latina?* (pp. 133-152). España: Fundación Carolina.

- Sandoval, L. [Andrés Manuel López Obrador]. (9 de septiembre de 2022). *Plan de apoyo y programas para el Bienestar bajan delitos en Zacatecas. Conferencia presidente AMLO* [Archivo de Video]. Youtube, recuperado en: <https://www.youtube.com/live/hJOE68micY>
- Serna, E. (2019). “El vendedor de silencio”. México: Alfaguara.
- Serrano, M. (2019). *La estrategia de seguridad de AMLO. ¿De la pacificación a la militarización?* Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México. Nueva Época, vol. 13, no. 44. julio – diciembre, pp. 207-227.
- SHCP, “Datos abiertos”, Transparencia Presupuestaria. Recuperado en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Datos-Abiertos>
- SSPC, “Informe anual de actividades Guardia Nacional 2020”. Recuperado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/654889/Informe_Actividades_2020_compressed.pdf
- Tickner, A. (2023). “Hacia una lectura crítica del militarismo y la militarización”. En Robledo y Verdes-Montenegro (Eds.), *Militarización, militarismo y democracia: ¿nuevas tendencias en América Latina?* (pp. 63-74). España: Fundación Carolina
- Trejo (2013). “Poderes fácticos, problemas drásticos”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. UNAM: Nueva Época, Año LVIII, núm. 217 (pp. 223-232).
- Truman, D. (1951). “The governmental process. Political interests and public opinion”. Nueva York: Knopf.
- Villareal, J. (2014). “Guadalupe: la cuna del Ejército Nacional”. En Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (Ed.), *Historia de los ejércitos mexicanos* (pp. 265-280). México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.
- Villalpando, J. (2014). “Política y Ejército, 1945-1994”. En Garciadiego (Ed.), *El Ejército Mexicano 100 años de historia* (pp. 319-350). México: Colegio de México.
- Zárate, A. (2014). “Parte de guerra: los desafíos”. En Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (Ed.), *Historia de los ejércitos mexicanos* (pp. 579-602). México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.
- LIX Legislatura, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (2004). “Versión estenográfica de la comparecencia del secretario de la

Defensa Nacional,
General Gerardo Clemente Ricardo Vega García, correspondiente al
Análisis del Cuarto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox
Quesada,
llevada a cabo el miércoles 13 de octubre de 2004”. Recuperado el
31/04/2024 en:
<https://cronica.diputados.gob.mx/Comparecencias/LIX/2/Defensa.html>



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE EXAMEN DE GRADO

No. 00239

Matrícula: 2223802857

La relación civico-militar
en México durante el sexenio
de Andrés Manuel López
Obrador 2018-2024

En la Ciudad de México, se presentaron a las 12:00 horas
del día 2 del mes de octubre del año 2024 en la Unidad
Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los
suscritos miembros del jurado:

DRA. LAURA GEORGINA AHUACTZIN PEREZ
DR. ERNESTO MORUA RAMIREZ
DR. MARIO FEDERICO BASSOLS RICARDEZ

Bajo la Presidencia de la primera y con carácter de
Secretario el último, se reunieron para proceder al Examen
de Grado cuya denominación aparece al margen, para la
obtención del grado de:

MAESTRO EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLÍTICOS)

DE: RODRIGO VALENTIN FERNANDEZ SOLTERO

y de acuerdo con el artículo 78 fracción III del
Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad
Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado
resolvieron:

- APROBAR -

Acto continuo, la presidenta del jurado comunicó al
interesado el resultado de la evaluación y, en caso
aprobatorio, le fue tomada la protesta.



RODRIGO VALENTIN FERNANDEZ SOLTERO

ALUMNO

REVISÓ

MTRA. ROSALIA SERRANO DE LA PAZ
DIRECTORA DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTORA DE LA DIVISIÓN DE CSH

DRA. SONIA PEREZ TOLEDO

PRESIDENTA

DRA. LAURA GEORGINA AHUACTZIN PEREZ

VOCAL

DR. ERNESTO MORUA RAMIREZ

SECRETARIO

DR. MARIO FEDERICO BASSOLS RICARDEZ